

Львівський державний університет внутрішніх справ

О. З. Панкевич

Державне право зарубіжних держав

Підручник

Львів
2018

УДК 342 (1-87)(075.8)

П16

Рекомендовано до друку та поширення через мережу Інтернет
Вченою радою Львівського державного
університету внутрішніх справ
(протокол від 01 жовтня 2018 року № 2)

Рецензенти:

С. П. Рабінович – доктор юридичних наук, професор
(Львівський національний університет імені Івана
Франка);

В. М. Висоцький – кандидат юридичних наук, доцент
(Львівський державний університет внутрішніх справ)

Панкевич О. З.

П16 Державне право зарубіжних держав: підручник. Львів:
Львівський державний університет внутрішніх справ,
2018. 260 с.

Підручник підготовлено відповідно до навчальної програми, у ньому висвітлено сучасний стан й основні тенденції розвитку державного (конституційного) права зарубіжних держав. Охарактеризовано предмет і метод конституційно-правового регулювання; головні джерела державного права; основні конституційно-правові поняття й терміни. Розкрито сутність і зміст засад конституційного ладу; основи правового статусу особи й інститутів громадянського суспільства, конституційні форми безпосередньої демократії в зарубіжних країнах. Акцентовано на конституційно-правовий статус органів державної влади та місцевого самоврядування зарубіжних (насамперед високорозвинutih) держав.

Для здобувачів вищої освіти, викладачів юридичних закладів вищої освіти та факультетів, а також усіх, хто цікавиться проблемами конституційно-правового розвитку зарубіжних держав.

УДК 342 (1-87)(075.8)

© Панкевич О. З., 2018

© Львівський державний університет
внутрішніх справ, 2018

Зміст

Вступ	7
Тема 1. ДЕРЖАВНЕ (КОНСТИТУЦІЙНЕ) ПРАВО ЗАРУБІЖНИХ ДЕРЖАВ: ПОНЯТТЯ, ПРЕДМЕТ, ДЖЕРЕЛА ТА СИСТЕМА	9
1.1. Поняття і предмет державного права зарубіжної держави як галузі права.....	9
1.2. Конституційно- (державно-) правові відносини та їх учасники. Система галузі конституційного права та загальна характеристика її елементів.....	12
1.3. Джерела державного права зарубіжних держав.....	17
1.4. Державне право зарубіжних держав як юридична наука: поняття, предмет, завдання та методологія.....	20
Контрольні питання.....	22
Теми рефератів.....	23
Тема 2. КОНСТИТУЦІЇ ЗАРУБІЖНИХ ДЕРЖАВ	24
2.1. Поняття і функції конституцій у зарубіжних державах. Форма і структура конституцій.....	24
2.2. Порядок прийняття і внесення змін до конституцій за кордоном.....	29
2.3. Особливості еволюції і змісту конституцій.....	35
Контрольні питання.....	38
Теми рефератів.....	38
Тема 3. КОНСТИТУЦІЙНИЙ КОНТРОЛЬ У ЗАРУБІЖНИХ ДЕРЖАВАХ	39
3.1. Поняття й організація конституційного контролю.....	39
3.2. Компетенція органів конституційного контролю і механізм її реалізації.....	47
3.3. Загальна характеристика актів органів конституційної юрисдикції зарубіжних держав.....	54
Контрольні питання.....	60
Теми рефератів.....	61
Тема 4. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ СУСПІЛЬНОГО ЛАДУ В ЗАРУБІЖНИХ ДЕРЖАВАХ	62
4.1. Суть і співвідношення понять «конституційний лад», «державний лад» і «суспільний лад».....	62

4.2.	Структура суспільного ладу. Загальна характеристика основних його підсистем та особливості регламентації в законодавстві зарубіжних держав.....	65
4.3.	Конституційно-правовий статус партій у зарубіжних державах. Інституціоналізація політичних партій.....	75
4.4.	Сутність, види, завдання і функції громадських об'єднань за кордоном.....	83
	Контрольні питання.....	86
	Теми рефератів.....	86
Тема 5.	ФОРМИ ДЕРЖАВИ У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ.....	87
5.1.	Поняття «форма держави». Причини різноманітності форм держави за кордоном.....	87
5.2.	Форма правління в зарубіжних державах. Монархія як форма правління й її характерні ознаки.....	88
5.3.	Поняття республіканської форми правління. Загальна характеристика різних видів республіки.....	93
5.4.	Поняття форми державного устрою в зарубіжних країнах.....	98
	Контрольні питання.....	108
	Теми рефератів.....	109
Тема 6.	ОСНОВИ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ОСОБИ У ЗАРУБІЖНИХ ДЕРЖАВАХ.....	110
6.1.	Поняття й принципи конституційного статусу особи.....	110
6.2.	Поняття громадянства (підданства) в зарубіжних державах. Способи набуття і припинення громадянства.....	114
6.3.	Громадяни зарубіжних держав як суб'єкти основних прав і свобод. Класифікації та гарантії прав і свобод у зарубіжних державах.....	120
	Контрольні питання.....	125
	Теми рефератів.....	126
Тема 7.	ВИБОРЧЕ ПРАВО І ВИБОРЧІ СИСТЕМИ В ЗАРУБІЖНИХ ДЕРЖАВАХ.....	127
7.1.	Поняття, принципи й особливості виборчого права у зарубіжних державах.....	127
7.2.	Виборчий процес у зарубіжних державах.....	132
7.3.	Поняття і види виборчих систем у зарубіжних державах.....	137
	Контрольні питання.....	141
	Теми рефератів.....	142

Тема 8. ПАРЛАМЕНТИ В ЗАРУБІЖНИХ ДЕРЖАВАХ	143
8.1. Парламент і парламентаризм: поняття, зміст і співвідношення. Склад парламентів і статус їх членів.....	143
8.2. Класифікація парламентів за структурою й обсягом компетенції.....	151
8.3. Компетенція парламентів і загальна характеристика їх діяльності.....	163
8.4. Законодавчий процес у зарубіжних державах.....	165
Контрольні питання.....	169
Теми рефератів.....	170
Тема 9. ГЛАВА ДЕРЖАВИ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ	171
9.1. Поняття та місце інституту глави держави у зарубіжних країнах.....	171
9.2. Компетенція глави держави у зарубіжних країнах із різними формами державного правління.....	179
Контрольні питання.....	188
Теми рефератів.....	188
Тема 10. УРЯД У ЗАРУБІЖНИХ ДЕРЖАВАХ	189
10.1. Місце уряду в системі державних органів зарубіжних країн.....	189
10.2. Компетенція урядів. Урядова правотворчість.....	197
10.3. Конституційна відповідальність урядів.....	203
Контрольні питання.....	210
Теми рефератів.....	211
Тема 11. СУДОВІ СИСТЕМИ ЗАРУБІЖНИХ ДЕРЖАВ	212
11.1. Судова влада як обов'язковий об'єкт конституційно-правового регулювання в сучасних зарубіжних державах.....	212
11.2. Конституційно-правові принципи організації і діяльності судових органів.....	218
11.3. Порівняльна характеристика англосаксонської і континентальної моделей судових систем.....	220
11.4. Загальна характеристика судових систем деяких зарубіжних держав.....	222
Контрольні питання.....	234
Теми рефератів.....	235

Тема 12. МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В ЗАРУБІЖНИХ ДЕРЖАВАХ	236
12.1. Поняття місцевого самоврядування за кордоном. Основні концепції та теорії.....	236
12.2. Внутрішня та зовнішня структура місцевого самоврядування в зарубіжних державах. Загальна характеристика органів місцевого самоврядування.....	239
12.3. Відносини органів місцевого самоврядування із центральною владою у зарубіжних державах.....	249
Контрольні питання.....	252
Теми рефератів.....	253
Рекомендована література	254
I. Нормативно-правові акти.....	254
II. Спеціальна література.....	254
Предметний покажчик	258

Вступ

Українська держава нині переживає етапи розвитку, які свого часу пройшла більшість демократичних країн світу, а її Конституція відповідає світовим демократичним конституційним стандартам. Тому особливого значення набуває вивчення конституційно-правових положень розвинутих зарубіжних держав, їх особливостей, шляхів практичної реалізації. Саме цьому повинна сприяти навчальна дисципліна «Державне право зарубіжних держав», завдання якої полягає у забезпеченні комплексного порівняльного вивчення конституційного (державного) права багатьох країн світу та аналізі зарубіжної державно-правової теорії й практики.

Метою навчальної дисципліни «Державне право зарубіжних держав», що викладається здобувачам вищої освіти всіх факультетів Львівського державного університету внутрішніх справ, які навчаються за спеціальностями «Право» та «Правоохоронна діяльність», є вивчення моделей конституційно-правового регулювання статусу особи, основ суспільного ладу, різних форм державного правління та державного устрою, а також ознайомлення із системами державних органів й органів місцевого самоврядування в зарубіжних державах.

Навчальна дисципліна має спеціалізований, політико-правовий характер, її вивчення є важливою умовою не тільки юридичної, а й загальнотеоретичної підготовки здобувачів вищої освіти, формування та збагачення їхніх світоглядних уявлень. Дисципліна має структурно-логічні зв'язки з предметами «Конституційне право України», «Історія держави та права зарубіжних держав», «Політологія», «Теорія держави і права» тощо.

У результаті засвоєння здобувачами вищої освіти навчального матеріалу вони повинні знати:

а) на понятійно-аналітичному рівні – основні тенденції розвитку проблем державного (конституційного) права, методологічні концепції конституційного права у зарубіжних державах, місце і роль юриста у механізмі функціонування державних інституцій та муніципальних органів за кордоном;

б) на фундаментальному рівні – зміст проблем конституційного права, особливості джерел державного права зарубіжних держав та практики їх застосування;

в) на практично-творчому рівні – вимоги, які висуваються до юриста-керівника, юриста-педагога, причини неправомірної поведінки громадян і посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування у зарубіжних державах.

У результаті набутих у процесі вивчення навчальної дисципліни знань здобувачі вищої освіти повинні вміти:

а) на репродуктивному рівні – реалізувати вимоги держави до формування у керівників та науково-педагогічних працівників високої професійної культури;

б) на евристичному (алгоритмічному) рівні – формувати свій погляд на проблеми конституційного права, здійснювати наукові дослідження;

в) на творчому рівні – використовувати свої якості для підвищення ефективності професійної діяльності, формування наукових пошуків.

Повинні бути ознайомленими з:

1) новими теоретичними та методичними розробками з проблем конституційного права зарубіжних держав;

2) особливостями практики державотворення та реалізації конституційних норм у різних зарубіжних державах.

Опануванню змісту окресленої навчальної дисципліни, сподіваємося, сприятиме й пропоноване видання, яке підготовлене відповідно до навчальної програми та висвітлює дванадцять тем навчальної дисципліни «Державне право зарубіжних держав».

Тема 1

ДЕРЖАВНЕ (КОНСТИТУЦІЙНЕ) ПРАВО ЗАРУБІЖНИХ ДЕРЖАВ: ПОНЯТТЯ, ПРЕДМЕТ, ДЖЕРЕЛА ТА СИСТЕМА

1.1. Поняття і предмет державного права зарубіжної держави як галузі права

Термін «державне (конституційне) право» має три значення: галузь чинного права, наука, навчальна дисципліна. Поняття «державне право зарубіжних держав» *не означає особливу галузь права – такої галузі немає.*

Є державне (конституційне) право тієї чи іншої держави, і в кожній із них своє (французьке, індійське, австралійське тощо). Вживаючи ж термін «державне право зарубіжних держав», мають на увазі відгалуження від єдиної науки державного (конституційного) права, комплексне та порівняльне вивчення конституційного права багатьох країн світу, а також навчальну дисципліну.

Отже, конституційне право як галузь можна розглядати тільки щодо *окремої держави.*

За визначенням В. Шаповала, конституційне (державне) право конкретної країни – це сукупність юридичних норм, які закріплюють певні засади економічної та політичної організації суспільства, порядок формування, організацію і компетенцію найголовніших ланок державного механізму, територіальну організацію держави, а також визначають основи відносин держави й особи.

У різних державах обсяг конституційно-правового регулювання може помітно різнитися. Відмінним є і конкретний його зміст, що зумовлено наявністю або відсутністю тих чи інших інститутів та їхніми особливостями. Проте це не суперечить наведеному узагальненому визначенню галузі державного (конституційного) права, яке дає уявлення про структуру цієї галузі й певною мірою позначає її інститути.

На думку А. Мішина, конституційне (державне) право – це основна галузь права країни, яка є сукупністю юридичних норм, що закріплюють економічну основу суспільства, форму правління та державного устрою, визначають організацію, компетенцію і порядок діяльності вищих і місцевих органів державної влади та управління, права й обов'язки громадян та підданих, виборче право і виборчу систему.

Є дві назви галузі – *конституційне* право і *державне* право. Зі слів В. Чиркіна, часто зміст цих галузей права збігається, по суті, це одна і та ж галузь, але іноді вони відрізняються одна від одної, головню за обсягом.

К. Хессе зазначав у своїй книзі «Основи конституційного права ФРН»: «Як основний правопорядок життя суспільства, конституція не обмежується встановленням державного ладу. Вона охоплює – насамперед це чітко виявляється під час забезпечення інститутів шлюбу та сім'ї, власності, освіти – також і основи устрою недержавного життя. Тому конституційне право більше за обсягом, ніж право «державне», яке за сенсом і змістом означає лише право держави. З іншого боку, «конституційне» право обмежене порівняно з «державним» у тому аспекті, що «державне» право охоплює, наприклад, адміністративне й процесуальне право, які не належать до основоположного статуту суспільного існування. Тому поняття ідентичні лише частково».

Видається коректнішою позиція В. Шаповала, який вважає, що історично відмінність між термінами «конституційне» і «державне» право зумовлена різними підходами у політико-правовій теорії XVII–XIX ст. У першому випадку вихідними визначались ідеї демократії, законності й конституціоналізму (Великобританія, Франція, США), у другому абсолютизувалася роль держави (Німеччина). Нині такі відмінності мають відносно значення. Проте термін «конституційне право» поширеніший. Окрім того ж, він є точнішим, адже конституція є головним джерелом, основою галузі. Власне з конституції розпочиналася сучасна історія правового регулювання державно-політичних відносин владарювання. І саме термін «конституційне право» відмежовує у масовій правосвідомості цю галузь від інших.

У юридичній науці визнане розмежування галузей за колом суспільних відносин, що ними врегульовані. У навчальній літературі прийнятим є загальне визначення *предмета галузі конституційного права* як суспільних відносин, що виникають на основі здійснення державної влади, а найчастіше – у процесі її здійснення. Проте таке визначення не дає чіткого уявлення про обсяг конституційно-правового регулювання і не відмежовує конституційно-правові відносини від інших правовідносин публічного характеру: адміністративних, фінансових, кримінальних, процесуальних.

Конституційне право регулює політичні відносини і політичну діяльність у суспільстві. Однак не всі відносини безпосередньо політичного характеру є предметом вказаної галузі. Суб'єктами частини з них є політичні й інші елементи політичної системи. Зокрема, внутрішньопартійні відносини та ті, що виникають між партіями у зв'язку або в процесі організації та діяльності органів державної влади, не завжди підлягають конституційно-правовому регулюванню.

За визначенням В. Чиркіна, конституційне право як галузь права – це система внутрішньоузгоджених норм, які регулюють основи соціально-економічної структури суспільства, його політичної системи, духовного життя і правового статусу особи, забезпечують правовими засобами умови для здійснення державної влади, участі в ній, боротьби за неї мирними, конституційними засобами. Норми конституційного права регулюють основи правового статусу особи, принципи суспільного і державного ладу, форму держави, способи здійснення представницької та безпосередньої демократії, організацію та діяльність законодавчої, виконавчої та судової влади, основи місцевого самоврядування й управління.

До *предмета* конституційного права належать відносини безпосередньо політичного характеру, що виникають у процесі організації та здійснення влади у структурі зв'язків «держава – особа» і «особа – держава», тобто в самій сфері державного владарювання. Безпосередньо політичний характер вказаних суспільних відносин, своєрідне коло учасників і специфіка об'єктів дають підстави зауважувати на їхні особливості. Однією з найважливіших особливостей цих відносин є те, що суб'єктом більшості з них прямо чи опосередковано є держава.

Тому їх можна назвати *державно-політичними відносинами владарювання*. Таке визначення предмета конституційного права відмежовує цю галузь від решти публічно-правових галузей.

Отже, предмет адміністративного права також становлять відносини державного владарювання. Але ці відносини не мають безпосередньо політичного характеру. Тому *конституційне право* можна, зокрема, ще визначити як сукупність юридичних норм, що регулюють державно-політичні відносини владарювання.

1.2. Конституційно- (державно-) правові відносини та їх учасники. Система галузі конституційного права та загальна характеристика її елементів

А. Мішин визначав *конституційно- (державно-) правові відносини* як групу суспільних відносин, що утворюються в процесі здійснення державної влади і регулюються нормами державного права.

Ці відносини можна поділити на три групи:

1. Відносини, безпосередньо пов'язані з економічною та політичною організацією суспільства.

2. Відносини, що виникають у процесі встановлення та функціонування публічних державних інститутів і відображають територіальну організацію держави (з приводу організації та діяльності державного механізму, насамперед його найважливіших ланок, а також відносини, пов'язані з політико-територіальним й адміністративно-територіальним устроєм держави). Вони відіграють суттєву роль у загальному обсязі конституційно-правового регулювання, а їх регламентація створює передумови для процесу державного владарювання.

3. Відносини, що характеризують основи взаємозв'язків держави й особи. Особі належить винятково важливе місце серед суб'єктів політичних відносин, зокрема державно-політичних відносин владарювання. Саме до особи звернено зрештою всю політичну і державну діяльність у суспільстві. Передусім це виявляється в юридичних конструкціях громадянства й основних прав і свобод.

Учасниками конституційно-правових відносин можуть бути тільки суб'єкти. Суб'єкт конституційного права – це потенційний носій прав і обов'язків, передбачених нормами галузі. У найбільш узагальненому вигляді В. Чиркін суб'єктами конституційно-правових відносин вважає:

- 1) соціальні та національні спільноти (народ, який є джерелом влади; нації й інші етнічні групи);
- 2) державу загалом та її складові (наприклад, суб'єктів федерації у ФРН чи автономні утворення в КНР);
- 3) органи держави (імператора Японії, парламент Великобританії, народного захисника в Іспанії);
- 4) громадські об'єднання і колективи громадян публічного характеру, тобто ті, що беруть участь у політиці;
- 5) депутатів представницьких органів;
- 6) органи місцевого самоврядування й управління (ради графств Великобританії, мерів міст у Франції);
- 7) індивідів (громадян, іноземців, осіб без громадянства).

Зазначимо, що загалом правоздатність держави ґрунтується на її суверенитеті й є первинною. Найдинамічнішими суб'єктами конституційного права є державні органи, які найчастіше виконують роль учасників конституційно-правових відносин. Особливістю конституційної правоздатності державних органів та органів місцевого самоврядування є наявність у них владних повноважень. Тільки ці органи, а також посадові особи мають публічно-владні права.

Система галузі державного (конституційного) права відображає внутрішню структуру його предмета. Під час розгляду цього питання передусім виникає проблема співвідношення системи конституції як головного джерела з системою галузі. Для визначення останньої треба проаналізувати всю сукупність конституційно-правових норм незалежно від форми їх закріплення. Система ж конституції відображає існування лише частини цих норм, що містяться лише в основному законі. Водночас, визначаючи систему галузі, слід передусім враховувати конституцію – своєрідний стрижень системи. І хоча встановлена у формі конституції систематизація правових норм може бути не повністю тотожна системі галузі, вони органічно взаємопов'язані.

Система конституційного права – це складна структурована, динамічна система з притаманними їй законами, принципами побудови та функціонування. У загальному вигляді її можна уявити як своєрідне утворення, що складається з трьох відносно самостійних, але надзвичайно тісно взаємопов'язаних блоків (елементів): принципів конституційного права, його інститутів і норм.

Принципи конституційного права – це фундаментальні засади, в яких утілюється сутність і політико-правове призначення галузі й її основного джерела – конституції держави. Це своєрідний каркас, який є основою конституційного права, об'єднує його в єдине, визначає його характер і динамічну спрямованість.

Принципи конституційного права поділяються на дві великі групи – загальні й спеціальні. У загальних принципах втілюються основні ідеї конституції, її призначення та соціальна роль. Ці принципи декларуються безпосередньо в конституції. Серед них – державний суверенітет, розподіл влад, непорушність прав та свобод людини і громадянина тощо. *Спеціальні* принципи наповнюють реальним змістом конкретні конституційно-правові відносини. Вони мають чітко окреслену юридичну природу і мають конкретне застосування в безпосередній діяльності держави й її органів. Це, наприклад, принципи діяльності органів державної влади, виборності місцевого самоврядування тощо.

Важливим елементом структури конституційного права є його інститути. Передумовою конституційно-правового інституту було існування визначеної сукупності юридичних норм, що регулюють коло однорідних і взаємопов'язаних відносин. Останні (відповідно, і норми) утворюють доволі відокремлену та сталу групу. Головним критерієм визначення системи галузі конституційного права за інститутами є єдність змісту їхніх норм.

Із позицій системного підходу можна виокремити три різновиди конституційно-правових інститутів: а) загальні (суперінститути); б) головні (інститути), що зазвичай входять до загальних; в) початкові (субінститути), які здебільшого охоплюють декілька правових норм. Усі вони різняться ступенем узагальнення. Це три рівні систематизації конституційно-правових норм.

Загальні конституційно-правові інститути – це складні нормативні формування найчастіше комплексного змісту. До них передусім належить інститут організації та діяльності державного механізму, куди на правах головних входять інститути: вищих органів держави, основ організації місцевого управління. До загальних конституційних інститутів також належить інститут територіальної організації держави, який містить такі головні інститути, як політико-територіальний устрій, адміністративно-територіальний устрій і власне державна територія.

До загальних конституційно-правових інститутів слід віднести інститут конституційного статусу особи, що охоплює такі головні інститути, як громадянство й основні права та свободи особи. Наведена класифікація конституційних інститутів має узагальнювальний характер і не є вичерпною стосовно кожної країни.

Роль кожного конкретного конституційно-правового інституту в загальному процесі нормативного регулювання визначається не кількістю об'єднаних у ньому норм, а соціальною значущістю, характером регламентованих суспільних відносин, місцем серед інших інститутів.

Суттєвим елементом системи конституційного права є його норми. За визначенням В. Шаповала, *конституційно-правова норма* – це правило поведінки учасників державно-політичних відносин владарювання, яке встановлене або санкціоноване державою, забезпечене її авторитетом і за певних умов – примусом. У багатьох державах конституційне регулювання частково здійснюється за допомогою найузагальненіших норм – так званих *норм-принципів*, які зазвичай фіксують окремі положення, ідеї прийнятої в тій чи іншій країні політико-правової теорії. Наприклад, у ст. 1 Конституції Іспанії проголошується: «Іспанія – соціальна, права і демократична держава, вищими цінностями якої є свобода, справедливість, рівність і політичний плюралізм». Наявність норм-принципів характеризує передусім конституції і конституційне право загалом, хоча схожі норми є і в джерелах, що належать до інших галузей права. Окремі з конституційно-правових норм-принципів мають значення для всієї правової системи.

Конституційно-правові норми різняться внутрішньою структурою. Санкції в нормах конституційного права застосовують рідко (вони здебільшого наведені в актах інших галузей права), а якщо й є, то зазвичай мають політичний характер: відставка уряду, імпічмент президента. Щодо гіпотези (умови застосування норми), то вона також рідко має словесне вираження в актах конституційного права та формулюється опосередковано.

За функціональною спрямованістю конституційно-правові норми можна класифікувати як *установчі, регулятивні чи охоронні*. Їх більшість належить до установчих і регулятивних.

Установчі норми за своєю суттю не є конкретними правилами поведінки. Вони зазвичай фіксують наявність суб'єктів державного права, насамперед вищих органів влади. Наприклад, ст. 3 Конституції США проголошує: «Судова влада Сполучених Штатів здійснюється Верховним Судом і тими нижчими судами, які будуть час від часу створюватись Конгресом».

Регулятивні норми спрямовані безпосередньо на регулювання державно-політичних відносин владарювання. На їх основі суб'єкти цих відносин наділяються правами й обов'язками. Як приклад, можна навести одне із положень ст. 1 Конституції США: «Віце-президент Сполучених Штатів є головою Сенату, але може голосувати лише в тому випадку, коли голоси розділяються нарівно». В іншій частині тієї самої статті зазначено, що «жодна особа, яка займає будь-яку оплачувану або почесну посаду на службі Сполучених Штатів, не може без згоди Конгресу прийняти той або інший дар, винагороду чи титул... від іноземної держави». На основі регулятивних норм формується зміст конституційно-правового статусу суб'єктів галузі.

Дія *охоронних норм* пов'язана зі встановленням юридичних заборон. Приклад – восьма поправка до Конституції США: «Не повинні вимагатись непомірно великі застави або стягуватись надмірні штрафи, чи призначатись жорстокі і незвичайні покарання».

І, нарешті, за природою предмета регулювання конституційно-правові норми можна поділити на *матеріальні та процесуальні*. Останні становлять головний зміст такого джерела конституційного права, як парламентські регламенти.

1.3. Джерела державного права зарубіжних держав

Відмінності в джерелах державного (конституційного) права різних країн здебільшого пов'язані з неоднаковими підходами до розуміння права, з існуванням різних моделей правових систем. У державах так званої континентальної (романо-германської) моделі головними джерелами права є законодавчі акти. Іншою є англосаксонська модель, за якої важливе місце серед юридичних джерел посідають судові прецеденти. Останні не характерні для держав континентальної Європи і для тих, хто наслідував пропонувані ними взірці.

За відмінностями механізмів нормотворення джерела конституційного права поділяють на формалізовані та неформалізовані. Як наголошує В. Шаповал, якщо у першому випадку зміст цих джерел є результатом порівняно автономного, спеціалізованого правотворчого процесу, здійснюваного державними органами, то в другому це не завжди передбачуваний і узгоджуваний підсумок практичної діяльності таких органів.

До формалізованих джерел державного права належать конституція, закони, окремі акти глави держави й уряду, парламентські регламенти і судові прецеденти. Неформалізовані джерела – це передусім конституційні звичаї та конституційні угоди.

Природно, що головним джерелом конституційної галузі права у більшості країн (виключення – деякі мусульманські держави) є конституція, яка, за І. Кантом, «є актом загальної волі, за посередництвом якого натовп людей перетворюється в народ».

Важливим джерелом державного (конституційного) права є *конституційні закони*, поняття яких має декілька значень.

По-перше, в юридичній теорії багатьох країн конституційними називають закони, які вносять поправки і доповнення до конституцій.

По-друге, конституційними законами офіційно називають частини конституцій деяких країн, які не є єдиним нормативним актом вищої юридичної сили, а становлять певну сукупність таких актів. Наприклад, Конституція Швеції складається з чотирьох нормативних актів: Форми правління 1974 р., Акта про престолонаслідування 1810 р., Акта про свободу друку 1974 р. та Основного закону про свободу висловлювань 1991 р.

Органічні закони зазвичай приймаються для уточнення або доповнення положень Конституції на основі так званих бланкетних норм останньої. Так, ст. 63 Конституції Франції встановлює: «Органічний закон визначає порядок організації та функціонування Конституційної ради...».

Звичайні (поточні) закони регулюють окремі питання – вибори, громадянство, організацію та діяльність окремих органів влади. Від інших звичайних законів, закони, віднесені до джерел конституційного права, відрізняються лише своїм предметом.

За допомогою *парламентських регламентів* регулюються організація та діяльність палат парламенту. Переважно, вони мають вигляд єдиного акта, що вводиться рішенням палати і не потребує промугляції. Для прийняття регламентів зазвичай потрібна абсолютна більшість голосів членів парламенту.

До джерел конституційного права окремих зарубіжних держав належать деякі *акти глави держави й уряду* (укази, накази, ордонанси). Наприклад, у державно-правовій практиці Франції є введення урядом на основі делегованих парламентом повноважень так званих ордонансів, які підписуються президентом і мають силу законів. Серед них були акти з питань виборчої системи, статусу депутатів парламенту тощо. У більшості держав акти виконавчої влади не посідають почесне місце серед джерел державного права, що передусім зумовлено предметом цієї галузі й характером конституційно-правового регулювання.

Формалізованим джерелом конституційного права у країнах англосаксонської моделі права є судові прецеденти. *Судові прецеденти* – це рішення вищих судів у конкретних справах, які мають обов'язкове юридичне значення для нижчих або рівних за рангом судових установ під час розгляду ними аналогічних справ. Водночас відповідний характер має не все судове рішення, а лише певні його аспекти – так зване *ratio decidendi* (буквально – основа рішення). Судові прецеденти мають два смислових різновиди: а) прецеденти, в яких сформульовані норми так званого загального права (common law) й які історично становлять першооснову прецедентного права – сукупності всіх діючих прецедентів; б) прецеденти, пов'язані з тлумаченням конституції та відповідного законодавства.

До неформалізованих джерел належить *конституційний звичай* – правило, яке склалося в практиці діяльності органів держави, має усний характер, спирається на консенсус учасників відносин і не має права на судовий захист у разі його порушення. Звичай поширені в діяльності парламентів та урядів Великобританії, Нової Зеландії, де немає писаних конституцій.

Конституційні угоди сприймаються як засіб правового регулювання майже в усіх країнах англосаксонської моделі права (у США для позначення цього засобу вживається термін «звичай»). Найбільше значення конституційні угоди мають у Великобританії, де з їхньою допомогою регламентуються найважливіші питання державного ладу. Норми, що становлять зміст конституційних угод, – суто політичні, вони не є юридично обов'язковими.

Наведемо приклади деяких із конституційних угод, що діють у Великобританії: 1. Акти Парламенту з юридичного погляду видаються Короною, палатою громад і палатою лордів. Королева має право відмовити в санкції щодо прийнятого Парламентом закону. За конституційною угодою Королева повинна санкціонувати такий акт, якщо проти цього не заперече її уряд. 2. Королева призначає прем'єр-міністром лідера тієї політичної партії, що має більшість місць у палаті громад. 3. Прем'єр-міністр має бути членом палати громад. 4. Уряд повинен мати довіру палати громад. Якщо такої довіри немає під час обговорення основних питань політики, то уряд повинен піти у відставку або порадити Королеві розпустити парламент. 5. Міністри індивідуально й колективно відповідальні перед парламентом. 6. Міністри можуть бути членами і палати громад, і палати лордів. 7. Парламент має скликатися принаймні раз на рік. 8. Судді не повинні брати активну участь у політичному житті. 9. Члени парламенту не повинні критикувати судову владу. Цей перелік не є вичерпним.

Правова доктрина – рідко і лише в окремих державах суди обґрунтовують свої рішення з конституційних питань не тільки правовими актами, але й працями видатних юристів.

1.4. Державне право зарубіжних держав як юридична наука: поняття, предмет, завдання та методологія

Державне (конституційне) право як галузь досліджується на рівні спеціальної юридичної науки. На думку Ю. Шемшученка й О. Скрипнюка, *науку конституційного права* можна визначити як систему ідей, концепцій, теорій, учень про закономірності (закони) існування та дієвості явищ конституційно-правового буття.

Наука державного (конституційного) права є єдиною юридичною галузеву наукою, однак предмет її подвійний. Предмет цієї науки становить, по-перше, відповідна галузь національної правової системи, по-друге, галузі конституційного права зарубіжних країн. Наука вивчає конкретний зміст галузі конституційного права, її окремих інститутів і норм, на підставі чого визначається закономірність розвитку галузі. До питань цієї науки входить також реалізація конституційно-правових норм. Її предмет охоплює механізм дії таких норм. Тобто *предмет науки державного (конституційного) права* становить не тільки нормативний матеріал, а й державна практика, що існує на його основі й навіть сформувалася поза сферою юридичної регламентації.

Однак цим не обмежується предмет науки конституційного права. Її проблематика охоплює розробку теоретичних положень, пов'язаних із змістом відповідної галузі, її основними категоріями і поняттями тощо.

Предмет науки державного права є однією з головних категорій відповідної юридичної науки, яка дає, власне, відповідь на запитання про явища правового буття, досліджувані конституційно-правовою наукою. Нині поряд із системою державного права, його джерелами та функціями, конституційно-правовими відносинами і конституційною відповідальністю предметом науки є також історія цієї галузі права, законодавства, науки й навчальної дисципліни; доктрина конституційного права; методологічний і науково-категоріальний апарат тощо.

Важливим завданням науки державного права є дослідження ефективності конституційно-правового регулювання, аналіз зв'язків у сфері взаємодії правових норм і суспільних відносин.

Наука державного права відрізняється від відповідної галузі своєю системою, яка збігається з системою галузі лише в загальних ознаках. У системі науки є розділи, яких не може бути в системі галузі, наприклад, поняття конституційного права, його предмет, суб'єкти тощо. Ці питання на входять до змісту державного (конституційного) права як галузі, проте без них не існує науки державного права.

Це не виключає зв'язку між галуззю і наукою, який виявляється в тому, що розвиток науки супроводжується еволюцією галузі.

Наука державного права пов'язана з іншими юридичними науками – загальнотеоретичною, історичною й галузевими. Теорія держави і права формулює найзагальніші положення, на яких ґрунтуються конституційно-правові дослідження. Історія держави і права пропонує необхідну інформацію для узагальнення. Зв'язок науки державного права з галузевими юридичними науками складніший. Кожна галузева наука охоплює дослідження, присвячені характеристиці відповідної галузі за кордоном. Значення науки державного права полягає передусім у тому, що вона пропонує не тільки інформацію, а й розроблену методологію.

Співвідношення науки державного права і політології має свої особливості. Предметом політологічних досліджень є всі елементи політичної системи, предметом науки конституційного права – лише один з них – держава.

Наука державного (конституційного) права має свої методи дослідження. Методологія науки конституційного права є вченням про методи, їх систему та принципи, а також порядок їх застосування в процесі дослідження явищ конституційно-правового буття, що становлять предмет відповідної юридичної науки. Це вчення, своєю чергою, залишається одним із пріоритетних напрямів конституційно-правових досліджень.

За необхідності вивчення відповідних галузей права чималої кількості країн майже універсального значення набуває *порівняльно-правовий (компаративний) метод*. Його застосування створює додаткові можливості як для глибокого і всебічного дослідження галузей конституційного права окремих країн, так і для визначення загальних закономірностей розвитку теорій і практики зарубіжного конституціоналізму загалом.

Важливу роль відіграють *системний і структурно-функціональний методи*. Системний метод допомагає визначити місце і роль кожного з державних інститутів у механізмі здійснення влади.

Структурно-функціональний метод також сприяє глибшому вивченню змісту галузі конституційного права й її конкретних інститутів.

Відповідна характеристика державних органів розкриває не лише конституційні повноваження, а й зміст владної діяльності цих органів, їхні реальні функції. Тільки за допомогою структурно-функціонального методу можна з'ясувати фактичне співвідношення органів законодавчої і виконавчої влади у конкретній країні, справжню компетенцію уряду тощо. Загалом структурно-функціональний метод допомагає визначити, наскільки теорія тієї чи іншої конституційної системи відповідає її практиці.

Указані методи становлять методологічну основу науки державного права, саме вони характеризують цю науку, хоча вона і не обмежується ними.

І, нарешті, варто зауважити, що державне (конституційне) право зарубіжних держав як *навчальна дисципліна* – це система знань про відповідну галузь і науку, а навчальний курс побудований так, щоб забезпечити послідовне і логічне викладення матеріалу, розкрити зміст основних положень конституційної теорії, відповідного правового регулювання і політичної практики, пов'язаної з таким регулюванням.

Контрольні питання

1. Чи означає поняття «державне право зарубіжних держав» особливу галузь права?
2. Розкрийте співвідношення понять «конституційне право» і «державне право».
3. Наведіть види конституційно-правових відносин.
4. Які є суб'єкти державно-правових відносин. Розкрийте це поняття і наведіть його види.
5. Проаналізуйте систему галузі конституційного права. Значте види конституційно-правових норм та інститутів. Наведіть приклади цих елементів.

6. Назвіть формалізовані та неформалізовані джерела державного права.

7. Які значення має поняття «конституційні закони»?

8. Наведіть приклади конституційних угод.

9. Зазначте співвідношення і взаємозв'язок науки конституційного права з іншими юридичними та політичними науками.

Теми рефератів

1. Поняття, предмет і джерела науки державного права зарубіжних держав.

2. Методологія науки державного права зарубіжних держав.

3. Конституційні угоди (звичаї) й їх особливості як джерела державного права Великобританії.

КОНСТИТУЦІЇ ЗАРУБІЖНИХ ДЕРЖАВ

2.1. Поняття і функції конституцій у зарубіжних державах. Форма і структура конституцій

Головним джерелом державного права є конституція. Майже в усіх державах це єдиний нормативний акт вищої юридичної сили (іноді кілька таких актів), що регламентує окремі сторони економічної і політичної організації суспільства, встановлює засади державного ладу та визначає основи правового статусу особи.

Термін «конституція» походить від латинського слова *constitutio*, яке означає встановлення, устрій. Конституція – це основний закон держави, який визначає межі здійснення державної влади й основних прав та свобод особи й є сукупністю правових принципів і норм, що регламентують найважливіші сфери суспільного життя.

Найпоширенішими є декілька значень терміна «конституція». *Юридична конституція* як основний закон, наділений вищою силою щодо інших правових форм, – це перше значення. Юридичні конституції відрізняються від звичайного законодавства не тільки за змістом своїх норм, а й за їх характером. Переважно конституції виконують більш загальне регулювання суспільних відносин. Однак іноді вони містять положення, що не входять до типового обсягу їх регулювання й є конституційними лише за формою, а не за суттю. Вони включені до конституційних текстів із метою надання їм більшого авторитету та сталості.

Подібні положення містяться, наприклад, в Основному Законі ФРН (розділ 10 «Фінанси»), в Конституції Греції (розділ 6 «Оподаткування і фінансове управління»). Відповідні норми конституцій не регулюють державно-політичні відносини владарювання, вони можуть бути сприйняті як такі, що закладають підвалини галузі фінансового права. У багатьох конституціях є норми, що утворюють певну змістову основу для

інших публічно-правових галузей, зокрема адміністративного і процесуального права.

Наведене не заперечує поняття «юридична конституція». Наближеним до нього є поняття «*формальна конституція*», яке охоплює не тільки юридичні конституції як основні закони, а й так звані неписані конституції, які вищої сили не мають. Неписані конституції є у Великобританії та Новій Зеландії. Вони являють собою доволі широку сукупність джерел, часто застарілих і навіть архаїчних, до яких належать закони, судові прецеденти, окремі акти глави держави, правові звичаї, конституційні угоди тощо. Зокрема, до неписаної конституції Великобританії входять такі акти, як Велика хартія вольностей 1215 р., Білль про права 1689 р., Акт про престолонаслідування 1701 р., акти (закони) про парламент 1911 р. та 1949 р., акти про членство в палаті лордів 1958 р. і 1963 р., Акт про громадянство 1981 р., Акт про народне представництво 1983 р. (виборчий закон), Акт про конституційну реформу 2005 р. тощо. *Найістотнішою особливістю неписаних конституцій* є те, що норми законів, які входять до їхнього складу, є нормами звичайного характеру. Відповідно, у конституційній теорії і практиці таких держав не вживається поняття «основний закон».

Неписані конституції не можуть розглядатися як суто юридичні конституції (не тільки через відсутність єдиного акта вищої юридичної сили, а й відносно обмежену значущість правових норм у загальному обсязі конституційного регулювання). Не чітко визначений, проте загалом узгоджений нормативний зміст неписаних конституцій містить компоненти не лише юридичного характеру. В них наявні норми, юридична природа яких викликає сумніви або навіть заперечення. До таких норм передусім мають бути віднесені норми так званих конституційних угод. Тому неписані конституції є своєрідними політико-правовими феноменами.

Саме визначення відповідних конституцій як неписаних слід вважати неточним, оскільки насправді вони складаються із писаних компонентів (закони та судові прецеденти), і з неписаних (звичаї, конституційні угоди). Конституція як основний закон за формою та сутністю є систематизованим актом. Конституції ж указаних країн можна визначити як

несистематизовані, які, крім того, не мають юридичних якостей основного закону.

Іншим поширеним значенням терміна «конституція» є *фактична конституція* – реальний порядок організації і здійснення державної влади, фактичні стосунки між державою й особою. Юридична та фактична конституції можуть збігатися. Ті положення юридичної конституції, що узгоджуються з наявними суспільними відносинами, є реальними, ті, що не узгоджуються, – фіктивними. Водночас питання про реальність або фіктивність тієї чи іншої конституції, включаючи її окремі положення, не слід ототожнювати з питанням про демократичність або реакційність.

Наука державного (конституційного) права не обмежується наведеними значеннями терміна «конституція». Найцікавішим з-поміж інших є визначення конституції як системи обмежень державної влади шляхом проголошення і забезпечення прав та свобод громадян. Таке визначення має свої витoki в загальній ідеї конституціоналізму як державного правління, що обмежене і ґрунтується на законі основоположного характеру.

Найважливішою рисою конституції як основного закону є вища юридична сила. Поняття основного закону пов'язане з концепціями, сформульованими в XVII–XVIII ст. Представники тогочасної школи природного права називали конституцію основним законом і розглядали її як первісний акт суверенної влади та джерело будь-якої встановленої влади.

Вища юридична сила конституції у *формальному* розумінні виявляється в тому, що, по-перше, її норми завжди мають перевагу над положеннями інших законів, а надто актів виконавчої влади. По-друге, закони або підзаконні акти повинні прийматися передбаченими в конституції органами і за встановленою нею процедурою. Вища юридична сила конституції в *матеріальному сенсі* полягає в тому, що нижчі за рівнем правові норми повинні не суперечити по суті нормам основного закону. Будь-який акт, що суперечить конституції, повинен бути визнаний нечинним.

Верховенство конституції іноді забезпечується її ж нормами. Так, ст. 15 Конституції Республіки Ірландії 1937 р. проголошує: «Жоден закон, який суперечить Конституції або

будь-якому її принципу, не може бути прийнятий Парламентом. Будь-який закон, що суперечить чинній Конституції чи якомусь її принципу, буде недійсним, але тією мірою, якою він їм суперечить».

У ст. 98 Конституції Японії 1946 р. вказано, що вона є «верховним законом держави, і жодні закони, укази, рескрипти або інші державні акти, що суперечать загалом або частково її положенням, не мають законної сили».

Функції конституції

Юридична функція. Як зазначалось, конституція – основний закон держави вищої сили. Це головне джерело права країни, що є в основі всієї системи правового регулювання суспільних відносин.

Друга функція – *політична*. Конституція визначає устрій держави, її взаємини з особою й її групами; є правовою основою політичної системи. Всі політичні сили взаємодіють між собою, конкурують, змагаються, використовують державну владу на основі правил, визначених у конституції.

Третя функція – *ідеологічна, виховна*. Конституція як найавторитетніший закон звертається до визнаних у суспільстві цінностей (права людини, власність, демократія, сім'я).

Форма і структура конституції

Форма конституції – це спосіб внутрішньої організації і зовнішнього вираження конституційних норм.

Передусім форма конституції визначається тим, що конституція може складатися з одного чи декількох нормативних актів. В останньому випадку загальним для актів, що становлять конституцію, є те, що вони всі рівною мірою мають вищу юридичну силу.

Єдиним конституційним актом є, наприклад, Основний закон ФРН, Конституція Іспанії, Політична конституція Мексиканських Сполучених Штатів 1917 р. тощо.

Натомість Конституція Швеції складається з чотирьох нормативних актів: Форми правління 1974 р., в якому врегульовані основи державного устрою, основні свободи й права і система державних органів; Акта про престолонаслідування 1810 р., Акта про свободу друку 1974 р. та Основного закону про свободу висловлювань 1991 р.

Якщо конституція є єдиним писаним актом, що регулює всі основні питання конституційного характеру, то її можна визначити як *кодифіковану*. Якщо ті ж питання регулюються декількома писаними актами, то маємо справу з некодифікованою конституцією. Кодифіковані конституції залежно від ступеня кодифікації можна поділити на *розгорнуті* та *нерозгорнуті*, хоч межі такого поділу доволі нечіткі. Розгорнуті конституції діють у Греції, Португалії; нерозгорнуті – у Франції, США.

Структура конституцій

Структура кодифікованих конституцій має стандартизований характер, вона охоплює преамбулу (вступ), основну частину, заключні та перехідні положення, рідко навіть додатки.

Наприклад, Конституція Республіки Польщі 1997 р. складається з преамбули та тринадцяти розділів.

У преамбулі здебільшого викладені цілі конституції, вказані історичні умови її створення, інколи проголошуються права і свободи або керівні начала державної політики. Ця частина найважливіша у політичному й ідеологічному аспектах. Що стосується нормативної природи та юридичної сили преамбул, то часто визнається, що положення преамбул не є правовими нормами, але мають нормативне значення для тлумачення і застосування інших положень конституції. Проте, якщо преамбули містять проголошені права і свободи (наприклад, преамбула французької Конституції 1946 р., що продовжує діяти), вони можуть мати те ж юридичне значення, що й норми основної частини конституції.

До основної частини входять норми про: права і свободи, основи суспільного ладу, систему і статус державних органів, державну символіку, порядок внесення змін до конституції.

Заключні положення містять різні норми. Тут, зазвичай, встановлюється порядок вступу конституції в силу. Іноді, якщо це не врегульовано в основній частині, тут розміщені норми про порядок зміни конституції або про державні символи.

Перехідні положення визначають строки вступу в дію окремих конституційних норм, які не можуть бути реалізовані одразу, порядок і строки заміни попередніх конституційних інститутів новими.

Додаткові положення конституції також зазвичай оформляються інакше, ніж основна частина, і містять норми тлумачення, окремі виключення із загальних правил, установлення конституцією, регулювання окремих питань. Додатки до конституцій часто теж мають важливе юридичне значення. Наприклад, у деяких додатках до Конституції Індії містяться правила розподілу компетенції між Союзом і штатами.

Писані некодифіковані конституції не мають чіткої системи викладу матеріалу, і складно знайти логіку в їх побудові. Наприклад, чотири акти, що складають Конституцію Швеції, регулюють лише питання, вказані в їхніх назвах, тоді як чимало питань конституційного характеру (наприклад, організація місцевої влади) не відображено в них.

2.2. Порядок прийняття і внесення змін до конституцій за кордоном

Поняття конституції як основного закону пов'язане з теорією народного суверенітету, сформульованою у XVIII ст. Однією із засад цієї теорії була ідея установчої влади, за якою тільки народ є суб'єктом такої влади, і саме народові, безпосередньо або через обраних ним представників, належить право приймати рішення щодо умов свого політичного існування. Визнавалася необхідність прийняття конституцій на референдумі або спеціально обраним представницьким органом – установчими зборами. З часом тлумачення установчої влади за представництвом було поширене і на випадки прийняття конституцій парламентами, хоч іноді зауважувалось на відмінність змісту мандатів депутатів парламенту і членів установчих зборів. Водночас прихильники класичної концепції установчої влади визнають її принципову відмінність від законодавчої. Остання, будучи встановленою владою, походить і діє в межах компетенції, визначеної установчою.

Як зазначає В. Шаповал, наочним виявом і водночас підтвердженням якостей конституції як основного закону є особливий порядок її прийняття та зміни. Історично першими способами прийняття конституцій були установчі збори (конституційна асамблея, конвент тощо) і референдум. Установчими зборами прийнято чинну Конституцію США, чинну

Конституцію Норвегії та деякі інші конституції XIX ст. На референдум виносилася більшість конституційних актів Франції кінця XVIII – початку XIX ст. Часто референдуму передували розробка та схвалення конституцій установчими зборами.

Ті самі способи прийняття конституцій застосовуються і нині. Установчими зборами були схвалені або прийняті чинні конституції Італії, Індії, Португалії, Болгарії, Румунії та інших держав. Як спосіб прийняття сучасних конституцій доволі поширеним був референдум (наприклад, Киргизстан, 2010 р.). Водночас він переважно є лише кінцевою стадією конституційної правотворчості. Іноді, як і раніше, референдуму передують розробка і схвалення конституції установчими зборами (Румунія). Доволі часто проект конституції розробляє спеціальна комісія, до якої входять депутати парламенту (Ірландія, Данія, Іспанія) або розробку якого контролює уряд (Казахстан, Франція, Туреччина, Росія).

Конституція Республіки Польщі була схвалена Сеймом і Сенатом, що були об'єднані в Народні Збори, і згодом затверджена загальнонародним референдумом. Конституція Республіки Польщі набрала чинності 17 жовтня 1997 р. і діє донині.

Історія зарубіжних держав свідчить, що роль референдуму як способу прийняття основного закону не варто перебільшувати. Його значення і зміст можуть бути перекручені й навіть зведені нанівець шляхом різних маніпуляцій правлячих кіл, активного впливу їх на масову політичну свідомість.

Поширеним способом прийняття конституції є й уведення її законодавчим органом (парламентом) на основі так званої кваліфікованої більшості (як правило, 2/3 загальної кількості депутатів). Так були прийняті чинні конституції Австрії, Швеції, Японії, а також основні закони більшості держав Центральної та Східної Європи й тих, що утворилися на теренах колишнього СРСР.

Іноді парламент схвалює спеціальну процедуру розробки і затвердження основного закону, якої сам і дотримується. Так було прийнято чинну Конституцію Греції. У деяких випадках парламент прямо проголошує себе установчими зборами і відповідно діє. Такий порядок використовувався під час прийняття в 60-ті роки XX ст. перших конституцій у більшості франкомовних країн Африки, а також конституцій у низці інших країн, що розвиваються.

Зокрема, способом прийняття конституції є введення її одностороннім актом глави держави. Це так звані *октроїрувані*, або даровані, конституції. Вони характерні насамперед країнам із монархічними формами правління. Проект основного закону розробляється під контролем монарха (у парламентарних монархіях – під контролем уряду) без залучення представницького органу або виборчого корпусу і ним же затверджується.

Історично октроїруемими були конституції більшості європейських держав. Такими ж є і конституції Бахрейну, Йорданії, Кувейту, Марокко та деяких інших держав, де глави держав – монархи – мають значні владні повноваження. Специфічним різновидом октроїруваних конституцій є перші конституції колишніх британських колоній, даровані метрополією в момент проголошення незалежності. Ці конституції приймалися у формі акта британського монарха – наказу в таємній раді, але за своєю сутністю завжди були урядовою правотворчістю. Більшість таких конституцій нині скасована, проте вони надалі є в країнах, які продовжують підтримувати державно-правові зв'язки зі своєю колишньою метрополією (Багами, Маврикій, Ямайка тощо).

Є й інші, комплексні способи прийняття конституцій. Зокрема, проект чинного Основного закону ФРН розроблено спеціальним конституційним конвентом, до якого ввійшли прем'єр-міністри земель. Після цього він обговорювався у парламентській раді, сформованій за участю окупаційної адміністрації США, Великобританії і Франції. Членами цієї ради були також представники законодавчих органів земель – ландтагів. Кінцевою стадією конституційної творчості було схвалення проекту Основного закону ландтагами, після чого він набув чинності.

Як слушно зазначає В. Шаповал, іноді способи зміни конституції у конкретній країні подібні до способів її прийняття, але зазвичай вони дещо відмінні. Переважно встановлюють так звану жорстку процедуру внесення поправок і змін до конституцій. Поняття жорсткості конституції пов'язане з її визначенням як основного закону. *Жорсткість* конституції відображає її правову природу як нормативного акта вищої сили. В цьому аспекті так звані неписані, несистематизовані

конституції можна визначити як гнучкі. Вони можуть бути змінені на основі звичайної законодавчої процедури.

Залежно від конкретних способів зміни основних законів варіюється рівень їх жорсткості. Водночас не існує чітких критеріїв, за якими можна було б визначити ступінь жорсткості тієї чи іншої конституції. Найменш жорсткими можна вважати ті конституції, які змінюються парламентами одного скликання на основі кваліфікованої більшості у 2/3 голосів. Так змінюються конституції Португалії та ФРН, а також більшості держав, що утворилися на теренах колишнього СРСР. Кваліфіковану більшість звичайно визначають від складу парламенту.

Не можна вважати надмірно жорсткими і конституції Австрії та Словенії. Тут поправки приймаються нижніми палатами парламентів кваліфікованою більшістю в 2/3 кворуму (Австрія) або складу (Словенія). Крім того, кожна поправка може бути винесена на референдум на вимогу третини членів кожної з палат або тільки нижньої палати парламенту.

Дещо відмінною є процедура прийняття поправок до конституцій Люксембургу і Нідерландів. Парламент, який прийняв рішення про зміну основного закону, розпускається, а поправки формулює і затверджує на основі кваліфікованої більшості у 2/3 його новообраний склад.

У всіх випадках процедури прийняття конституційних поправок у парламентах суттєво відрізняються від звичайних законодавчих процедур.

Формально більш жорсткий характер мають конституції Греції, Білорусі, Естонії, Італії, Литви, Норвегії. Вони передбачають повторне прийняття поправок. Так, в Італії закони, що змінюють конституцію, приймаються кожною з палат після двох послідовних обговорень їх із проміжком у часі не менше трьох місяців. Поправки вважаються ухваленими у разі повторного голосування в палатах, де за них подано абсолютну більшість голосів. Водночас передбачається можливість винесення поправок на референдум за ініціативою п'ятої частини членів однієї з палат, або 500 тис. виборців, або п'яти обласних рад. У Норвегії поправки до конституції приймаються голосуванням у парламенті на основі кваліфікованої більшості від загальної кількості його членів. Пропозиція про зміну основного закону розглядається парламентом одного скликання, а відповідне рішення приймається наступним його складом.

Жорсткими вважаються ті конституції, поправки до яких затверджуються на референдумі. Такий порядок встановлений основними законами Ірландії, Іспанії, Японії та інших держав. Спершу парламент приймає проект поправки простою (Ірландія) або кваліфікованою більшістю членів кожної з його палат (3/5 в Іспанії). Опісля поправка виноситься на референдум. У Румунії до референдуму поправка має бути прийнята 2/3 членів кожної палати або 3/4 присутніх на спільному засіданні палат. У всіх цих країнах порядок зміни конституцій відмінний від прийнятого в Австрії, Словенії й Італії: тут конституційні референдуми мають не факультативний, а обов'язковий характер.

Однією з найбільш жорстких вважається Конституція США. Процедура внесення поправок до основного закону тут найповніше враховує федеративний державний устрій. Конгрес приймає поправку, якщо за неї проголосують 2/3 членів кожної з його палат. Після цього поправка передається на затвердження в штати і набуває чинності лише після ратифікації законодавчими органами 3/4 штатів.

Це звичайна процедура, вона застосовувалася майже в усіх випадках зміни Конституції США. Лише в 1933 р. двадцять перша (XXI) поправка була ратифікована не законодавчими органами штатів, а конвентами, спеціально обраними з цієї нагоди. Цей порядок також передбачений американським основним законом, і в цьому полягає одна з його особливостей. Конституція США встановила кілька способів її зміни. Зокрема, поправка може бути прийнята не федеральним конгресом, а конституційним конвентом, який скликається на вимогу законодавчих органів 2/3 штатів. Після цього вона може бути передана на ратифікацію законодавчих органів штатів або їх конвентів. По суті Конституція США фіксує чотири можливих способи її зміни.

Альтернативні процедури зміни конституцій прийняті й у деяких інших країнах. Наприклад, у Франції перегляд конституції здійснюється за рішенням, прийнятим обома палатами парламенту в ідентичній редакції. Після цього питання виноситься на референдум. Однак проект перегляду конституції не передається на референдум, якщо президент вирішує направити його на розгляд парламенту, який скликається як

спеціальний конгрес. У останньому випадку проект перегляду вважається схваленим лише тоді, коли він одержить підтримку більшості у 3/5 тих депутатів, які брали участь у голосуванні.

Особливістю деяких конституцій є те, що вони встановлюють неоднакові процедури зміни щодо різних частин та окремих положень. Прикладом може бути конституція Канади, за якою положення, що стосуються статусу глави держави, можуть бути змінені рішенням федерального парламенту і законодавчими органами всіх членів федерації – провінцій; положення про виборче право і виборчу систему та деякі інші змінюються за рішенням федерального парламенту і законодавчих органів 2/3 провінцій, в яких мешкає не менше половини населення країни; нарешті, положення, що стосуються окремих провінцій (зміна їхніх територій або статусу прийнятої мови), є предметом розгляду парламенту Канади і законодавчих органів відповідних провінцій. Усі ці рішення приймаються на основі звичайної законодавчої процедури.

Більшість положень чинної Конституції Росії може бути змінена за результатами голосування в парламенті на основі кваліфікованої більшості у 2/3 та 3/4 загальної кількості депутатів відповідно в нижній і верхній палатах. Прийняті у такий спосіб поправки набувають чинності після схвалення їх органами законодавчої влади не менше 2/3 суб'єктів федерації. Проте для зміни положень щодо основ конституційного ладу, конституційного статусу особи і порядку перегляду основного закону встановлений ще жорсткіший порядок. У разі, коли відповідну пропозицію підтримано 3/5 голосів від загальної кількості членів обох палат парламенту, передбачено скликання конституційних зборів, які мають або підтвердити незмінність конституції, або розробити проект нового основного закону. Останній має бути прийнятий 2/3 голосів членів конституційних зборів або виноситься на референдум. Альтернативою збереження найважливіших положень чинної Конституції Росії може бути лише її повний перегляд.

Є й конституції, окремі положення яких визнаються незмінними. «Республіканська форма правління не може бути предметом перегляду», – записано в ст. 89 Конституції Франції. Аналогічне положення міститься в Конституції Італії

(ст. 139). Схожі положення є у конституціях Казахстану, Греції та Португалії.

Існують конституції, що проголошують власну незмінність. Це, зокрема, Конституція Мексики, яка номінально не втрачає силу навіть тоді, коли її дія «порушена повстанням». Усе поновлюється з того моменту, коли «народ знайде свободу» (ст. 136).

У основних законах багатьох держав зроблено застереження щодо неприпустимості зміни їх під час оголошеного надзвичайного або воєнного стану. В Конституції Чехії записано, що будь-яка зміна основ демократичної правової держави є неприпустимою (ст. 9). Про неприпустимість конституційних змін щодо можливого скасування основних прав і свобод громадян та їх гарантій ідеться у ст. 142 Конституції Молдови.

Ступінь жорсткості конкретної конституції не впливає на її юридичну силу. Жорсткість основного закону лише визначає юридичні можливості його зміни і певною мірою впливає на зміст і стабільність відповідного регулювання.

2.3. Особливості еволюції і змісту конституцій

В історії конституціоналізму В. Шаповал виокремлює три періоди. Перший – кінець XVIII – початок XX ст. Конституції, прийняті в цей період, називають *старими*, більшість із них не діє. Чинними є і надалі конституції США (1787 р.), Норвегії (1814 р.), Люксембургу (1868 р.), Австралії (1900 р.) тощо.

Другий період припадає на роки між двома світовими війнами. Він пов'язаний з докорінною зміною політичної карти Європи і виникненням нових країн, де прийнято основні закони. Зміст цих конституцій часто відрізнявся від прийнятих у попередній період. Зокрема, вони містили змістовніші положення про права і свободи, встановлювали більш демократичне виборче право і виборчі системи тощо. Іноді ці конституції фіксували зміну форми держави (Австрія і Німеччина). Сьогодні чинними з них залишаються лише конституції Австрії (1920 р.), Латвії (1922 р.) та Ірландії (1937 р.). До конституцій цього періоду слід також віднести чинну Конституцію Мексики (1917 р.), що є такою насамперед за своїм змістом. Усі ці конституції прийнято називати *новими*.

Третій період історії конституціоналізму розпочався у повоєнні роки. Тоді були прийняті конституції Ісландії (1944 р.), Франції (1946 р., нині у цій країні діє Конституція 1958 р.), Італії й Японії (1947 р.), ФРН (1949 р.), а згодом і Греції (чинна Конституція 1975 р.), Данії (1953 р.). Згодом були прийняті конституції Португалії (1976 р.), Іспанії (1978 р.), Туреччини (1982 р.). Конституції зарубіжних країн, прийняті після Другої світової війни, є *новітніми*.

Водночас у повоєнний період здійснено важливі конституційні реформи у багатьох розвинутих країнах, де основні закони прийнято раніше. У цей самий період прийнято нові або суттєво змінені старі конституції в низці країн Азії та Латинської Америки. Процес деколонізації зумовив введення конституцій у країнах, що здобули політичну незалежність.

У більшості країн Центральної і Східної Європи на початку 90-х років ХХ ст. прийнято нові конституції: Болгарії (1991 р.), Македонії (1991 р.), Румунії (1991 р.), Словенії (1991 р.), Словаччини (1992 р.), Чехії (1992 р.). У 1992 р. прийнято новітню Конституцію Монголії. До новітніх конституцій віднесені основні закони держав, які утворилися на теренах колишнього СРСР: Естонії (1992 р.), Литви (1992 р.), Росії (1993 р.), Білорусі (1994 р.), Вірменії (1995 р.), Грузії (1995 р.), Киргизької Республіки (2010 р.) тощо. Ці конституції містять низку положень, що об'єктивно мають перехідний характер.

Як зазначає В. Шаповал, усі *новітні конституції мають спільні особливості*, більшість з яких лише окреслювалася у попередній період історії конституціоналізму:

1. У новітніх конституціях відображено більш значну роль держави у сфері економіки. Найповніше це виявилось у конституціях, прийнятих у 70-ті та 90-ті роки ХХ ст.

2. У новітніх конституціях значно ширше, ніж у попередній період, подано положення соціологічного змісту і характеру. Обсяг і значення таких положень у різних конституціях неоднакові. Іноді в основних законах ідеться про соціальні орієнтири і завдання держави, про проведення реформ, іноді все обмежується конституційною фразеологією, наданням текстам основних законів соціального звучання.

І хоча майже всі новітні конституції вживають терміни «суспільство», «соціальний» тощо, вони залишаються насамперед основними законами держави, а не суспільства загалом.

3. Предметом конституційного регулювання стали відносини, що виникають у рамках політичної системи поза суто державною діяльністю. Це передусім стосується конституційної регламентації таких елементів цієї системи, якими є політичні партії. Певною мірою конституційному регулюванню підлягають інші елементи політичної системи.

4. Новітні конституції містять значно ширший за обсягом, змістовний перелік прав і свобод особи. Іноді за кількістю статей відповідні розділи або глави домінують у змісті основного закону.

5. Важливою особливістю новітніх конституцій є наявність у їх текстах положень про зовнішньополітичну діяльність держави і співвідношення національного та міжнародного права.

6. Новітні конституції фіксують більш демократичне виборче право. Передусім це виявляється у зниженні вікового цензу для активного виборчого права, а також у ліквідації деяких інших його обмежень.

7. Зазнав змін і понятійний апарат конституцій: у текстах можна знайти такі поняття загальнополітичного і загальноправового характеру, як «принципи зовнішньої політики», «функції держави», «політичний режим» тощо. І хоча розширення понятійного апарату свідчить про певне зростання обсягу конституційного регулювання, воно не змінює його предмет.

Деякими особливостями державно-правового розвитку характеризуються так звані мусульманські країни, в житті яких важливу роль відіграє іслам. У широкому значенні іслам – це релігія, система релігійних і водночас суспільно-політичних поглядів. Він поєднує власне релігійний культ і засоби регулювання суспільних відносин. Приписи ісламу розглядаються як юридичні норми. Зокрема, іслам виробив у загальній формі окремі принципи здійснення державного владарювання.

Теорія мусульманського права не визнає верховенства конституції як основного закону. Згідно з ісламською традицією, юридичною основою суспільного життя є насамперед священні книги Коран і Сунна. Положення цих книг становлять головний зміст мусульманського права – шаріату. Норми шаріату регулюють не тільки релігійні обряди,

вони мають загальноетичне значення. Водночас ці норми регулюють суспільні відносини і сприймаються як обов'язкові, зокрема у сфері державного владарювання. Норми шаріату визначають зміст прав і обов'язків громадян. З огляду на те, що за цими нормами визнається божественне походження, вони подаються як цінності, вищі за закони, створені людьми. Тобто мусульманському праву надається роль і значення своєрідного основного закону суспільства і держави.

Державно-правовий розвиток мусульманських країн наочно свідчить, що практика здебільшого не відповідає розглянутій теорії. На практиці використання принципів і норм ісламу в сфері регулювання владарювання реально обмежене тими країнами, які офіційно проголосили ісламську державність (Іран і Афганістан). Але і тут традиційні ісламські підходи співіснують з політичними і державними інститутами європейського походження.

Контрольні питання

1. Розкрийте поняття конституції. Юридична і фактична конституція.
2. У чому виявляється вища юридична сила конституції?
3. Які Ви знаєте функції конституції?
4. Назвіть об'єкти конституційного регулювання.
5. Охарактеризуйте три періоди історії конституціоналізму.
6. Розкрийте особливості новітніх конституцій у зарубіжних державах.
7. Що таке форма конституції? Кодифіковані та некодифіковані, розгорнуті та нерозгорнуті конституції.
8. Охарактеризуйте та проаналізуйте складові конституцій.
9. Який порядок прийняття та внесення змін до конституцій Вам уявляється найдемократичнішим і чому?
10. Що таке октройована конституція? Наведіть приклади.

Теми рефератів

1. Конституція Японії: структура та загальна характеристика.
2. Характерні ознаки й особливості Конституції Франції 1958 р.

Тема 3

КОНСТИТУЦІЙНИЙ КОНТРОЛЬ У ЗАРУБІЖНИХ ДЕРЖАВАХ

3.1. Поняття й організація конституційного контролю

Однією з особливостей державного ладу багатьох країн є наявність конституційного контролю. Поняття конституційного контролю має декілька тлумачень. Послугуючись різними характеристиками конституційного контролю, які даються у політичній і правовій науках, можна дати таке його визначення: *конституційний контроль є специфічною функцією компетентних державних органів, метою здійснення якої є забезпечення верховенства конституції в системі нормативних актів шляхом перевірки на відповідність конституції актів і дій органів публічної влади, а також громадських об'єднань, які активно діють у сфері державно-владних відносин.*

Іноді конституційний контроль визначають широко: як діяльність парламенту, глави держави, судів або інших органів, пов'язану з вирішенням питання відповідності різних нормативно-правових або тільки законодавчих актів конституції. У деяких випадках ідеться про здійснення конституційного контролю народом шляхом референдуму. Слід погодитися з думкою В. Шаповала, що найприйнятнішим є вузьке трактування *конституційного контролю, за яким він сприймається насамперед як оцінка судами загальної або спеціальної юрисдикції нормативно-правових актів на предмет їхньої відповідності конституції.* Від такої оцінки залежать можливості застосування цих актів або навіть їх існування.

Наведеному визначенню конституційного контролю відповідають реалії державно-політичного життя. У багатьох країнах поняття конституційного контролю означає не тільки функцію загального або спеціального суду, а й окремий інститут, який ототожнюється з відповідними органами і з сукупністю правових норм, що регламентують їхню організацію та діяльність.

Уперше судову функцію конституційного контролю визнано в США на початку XIX ст. Основою для цього стали рішення верховного суду. Надалі ustalився відповідний звичай. У основному законі не йшлося про таку функцію судів. Хоч і нині дискутують щодо питання обсягу повноважень судів у сфері конституційного контролю, реальність цих повноважень є безсумнівною. Крім того, судова функція конституційного контролю розглядається як один із найважливіших елементів системи стримувань і противаг, що доповнює принцип жорсткого поділу влади.

До завершення XIX ст. судова функція конституційного контролю була сприйнята в низці країн Латинської Америки й Європи. Новий етап у розвитку конституційного контролю розпочався після Першої світової війни. Зокрема, у деяких країнах у 20-ті роки XX ст. утворено конституційні суди. Але справжнє визнання цей інститут одержав після Другої світової війни, коли його відобразили в більшості новітніх конституцій. Відповідний інститут сприйнятий майже всіма країнами Центральної та Східної Європи і тими, що утворилися на теренах колишнього СРСР.

Характер і зміст конституційного контролю багато в чому визначаються природою органів, які його здійснюють. Є дві основні моделі організації конституційного контролю.

Одна з них має назву *американської*. За цієї моделі відповідними повноваженнями наділені всі суди загальної юрисдикції. Наприклад, у США рішення будь-якого загального суду з питань конституційності закону або окремих його положень стає обов'язковим у межах його територіальної юрисдикції. За умов апеляції остаточне рішення приймає Верховний суд. Воно є обов'язковим на всій території держави.

Суто американською специфікою судового конституційного контролю є те, що:

1) питання про неконституційність того чи іншого нормативно-правового акта виникає *лише у разі його офіційного опублікування та набрання ним чинності* (тобто предмет конституційного спору завжди конкретний);

2) Верховний суд розглядає питання про неконституційність *не в рамках особливого самостійного провадження, а безпосередньо у зв'язку з розглядом певної справи, вирішуючи «долю закону на основі справи»;*

3) статут чи інший нормативно-правовий акт, визнаний неконституційним, втрачає юридичну силу.

Модель організації конституційного контролю, за якою відповідні питання вирішуються майже всіма судами загальної юрисдикції, називається також децентралізованою (або «дифузивною») моделлю, її характеризує тлумачення конституційного контролю як суто правової функції. В теорії це означає відмову від розгляду судами політичних питань, пов'язаних зі змістом законів та їх застосуванням. Формально все зазвичай зводиться до юридичної експертизи того чи іншого закону, здійснюваної судами у зв'язку з розглядом конкретної цивільної або кримінальної справи.

Окрім того, якщо зникає об'єкт спору, суд не бере справу до розгляду. Проте бувають і винятки, наприклад, розгляд 1973 р. Верховним судом США справи Рої проти Вайда. Суть справи полягає у тому, що самотня молода жінка Джейн Рої, яка мешкала у Далласі, штат Техас, звернулася у березні 1970 р. із позовом визнати закон штату від 1854 р. про заборону абортів і встановлену ним кримінальну відповідальність таким, що порушує її громадянські права. Доки справа дійшла до Верховного суду Джейн Рої не була вагітною. Однак, Суд, зазначивши, що «якщо завершення вагітності означає завершення розгляду, судові спори про вагітності лише в рідкісних випадках зможуть пройти першу інстанцію, і можливість перегляду в апеляційній інстанції буде фактично нереальною», розглянув справу по суті. Суд постановив, що жінка має право перервати вагітність за власним бажанням доти, доки плід не стане життєздатним.

Слід наголосити, що суди, виконуючи функцію конституційного контролю, впливають на політичний «клімат» у країні. Передусім це стосується вищого суду. Як свідчить досвід США, рішення верховного суду суттєво впливають на зміст регламентації прав і свобод особи та механізмів їхнього захисту. Крім США, відповідна модель прийнята в Аргентині, Бразилії, Мексиці, Японії та в деяких інших державах.

Різновидом американської моделі організації конституційного контролю є така модель, за якою функція контролю належить не всім загальним судам, а тільки вищому суду. Ця модель реалізована в Австралії, Естонії, Індії, Ірландії,

Канаді, Швейцарії тощо. Прийнята вона і в деяких країнах, що розвиваються. В усіх цих країнах оцінку конституційності законодавчих актів дає верховний суд, який може мати й іншу назву (наприклад, високий суд). У будь-якому разі такий суд є органом загальної юстиції, й конституційний контроль становить не єдину його функцію.

Іноді функція конституційного контролю надана не всьому верховному суду, а його спеціальній палаті. Є країни, де для розгляду відповідних питань передбачене створення спеціального складу верховного суду.

Іншою моделлю організації конституційного контролю є так звана *європейська*, або *австрійська*, модель. Її характеризує наявність у державному механізмі спеціалізованого судового органу, відокремленого від судів загальної юрисдикції. Головним завданням цього органу – конституційного суду – є оцінка конституційності законодавчих актів, хоча він наділений і низкою інших повноважень. Поряд з конституційним судом можуть існувати й інші спеціалізовані суди, але саме він має найбільший авторитет.

Важливу роль в обґрунтуванні європейської моделі організації конституційного контролю відіграв відомий теоретик права Г. Кельзен, який був одним із творців Конституційного суду в Австрії. Тому відповідну модель іноді називають «кельзенівською». За цією моделлю, контрольні повноваження належать єдиному органу конституційної юстиції, який зазвичай не має ієрархії підпорядкованих йому органів. Проте у ФРН, окрім Федерального Конституційного суду, в усіх 16 суб'єктах федерації також створені органи конституційного правосуддя.

Органи конституційної юстиції, переважно, називаються конституційними судами, хоч є й інші назви. У Франції, Казахстані та в низці держав, що розвиваються, відповідні повноваження належать органам квазісудового характеру – конституційним радам.

Своєрідність спеціалізованих органів конституційного контролю виявляється в тому, що:

1) на відміну від парламенту, президента, уряду й інших спеціалізованих органів конституційного контролю, до формування цих органів виборчий корпус ні прямо, ні опосеред-

ковано непричетний: основою їхньої легітимациї є воля щонайменше двох гілок влади – законодавчої та виконавчої. В Іспанії, Болгарії до цього долучається й судова влада через вищий представницький чи кваліфікаційний орган суддівського корпусу;

2) на відміну від судів загальної юрисдикції, які теж можуть здійснювати конституційний контроль, до складу цих органів допускаються не тільки професійні судді, але й інші особи. Водночас до членів спеціалізованих органів конституційного контролю можуть висуватися специфічні вимоги, не характерні для суддів судів загальної юрисдикції;

3) спеціалізований орган конституційного контролю, якщо навіть включається у судову систему, займає в ній автономне положення. Загалом ці органи займають осібне положення аж до віднесення її до четвертої (контрольної) гілки влади;

4) за своїм статусом орган спеціалізованого конституційного контролю є одним з вищих конституційних органів: основи його організації і діяльності регламентуються конституцією і законом (конституційним чи органічним), що має більш високу, ніж у звичайного закону, юридичну значущість;

5) конституційний контроль є основною функцією цих органів, на відміну від інших органів конституційного контролю, які виконують цю функцію поряд з іншими;

6) основною формою їхньої діяльності є конституційне судочинство (навіть квазісудові органи конституційного контролю діють у межах особливих процедурних правил);

7) спеціалізовані органи мають значну автономію в процесуальних питаннях. Подібна самостійність, вагома процесуальна роль суду не притаманна судам американської моделі, та й судам загальної юрисдикції в європейській системі конституційного контролю;

8) юрисдикція цих органів поширюється на інститути законодавчої, виконавчої, а часто й судової влади;

9) їм належить виняткова прерогатива прийняття остаточних рішень, передусім у сфері контролю конституційності нормативних актів, оскільки навіть нуліфікаційний акт (акт, яким скасовується інший нормативно-правовий акт) неспеціалізованого органу конституційного контролю (наприклад,

скасування парламентом закону через його неконституційність) може стати об'єктом спеціалізованого конституційного контролю;

10) рішення цих органів мають зазвичай вагоме правове обґрунтування, що компенсує слабкість їхньої легітимацийної основи, причому суди загальної юрисдикції ідуть у фарватері аргументації конституційних судів;

11) рішення спеціалізованих органів конституційного контролю в більшості країн є остаточними і загальнообов'язковими.

Порядок утворення органів, що здійснюють конституційний контроль, у різних країнах неоднаковий і залежить від моделі його організації. За умов американської моделі, посади суддів верховних судів заміщуються, як правило, за рішеннями глави держави, санкціонованими парламентами. Як зазначалося, у США суддів Верховного суду призначає президент з «поради і згоди» сенату. В такому ж порядку призначаються судді інших федеральних судів.

До складу Верховного суду США входять голова і вісім суддів. Усі вони, як і судді інших федеральних судів, обіймають свої посади «доти, доки їхня поведінка є бездоганною» (розділ перший ст. 3 Конституції). Судові системи штатів характеризуються різноманітністю, хоч у кожному з них вищим судом є верховний суд. У більшості штатів суддів обирає населення, в частині з них призначає виконавча влада (губернатори), в деяких обирає законодавчий орган штату. У низці штатів суддів верховних судів призначають довічно. Решта суддів обіймають посади на строк від чотирьох до шести років.

Є й інші порядки формування судів за американської моделі організації конституційного контролю. У Японії Верховний суд складається з 15 суддів, включаючи головного суддю. Останнього формально призначає імператор за поданням уряду. Всіх інших суддів Верховного суду призначає уряд. Свої посади вони обіймають до досягнення 70-річного віку.

Водночас передбачається і схвалення призначень суддів Верховного суду виборцями під час парламентських виборів. Така процедура повторюється через кожні десять років. Якщо більшість виборців проголосує проти кого-небудь із суддів Верховного суду, суддю буде усунено з посади. Що ж стосується

суддів інших судів, то їх призначає уряд за списком, запропонованим Верховним судом. Усі вони обіймають посади протягом десяти років і можуть бути призначені повторно.

У Киргизстані, згідно з Конституцією 2010 р. Конституційний суд скасовується і трансформується в Конституційну палату при Верховному суді Киргизької Республіки.

У Швейцарії суддів Союзного суду обирає федеральний парламент. Водночас діє вимога представництва різних мовних груп населення держави.

Слід наголосити, що певні особливості має порядок формування органів конституційної юстиції. Відмінності наявні й у принципах їх організації. Так, в Австрії до складу Конституційного суду входять голова, його заступник і 12 інших суддів, а також шість так званих запасних суддів. Голову Конституційного суду, його заступника, шістьох дійсних суддів і трьох запасних призначає президент Австрії за пропозицією уряду. Решту вакансій він заміщує з числа кандидатур, запропонованих палатами федерального парламенту. Судді Конституційного суду йдуть у відставку у 70-річному віці.

В Австрії, як і в інших державах, де створені органи конституційної юстиції, встановлені певні кваліфікаційні вимоги до кандидатів на відповідні посади. Зокрема, судді Конституційного суду повинні мати вищу освіту за державно-правовим фахом і протягом десяти років до призначення обіймати посаду, для якої необхідна ця освіта. Крім того, їх повинні призначати з числа інших суддів, урядовців і професорів-юристів університетів.

У ФРН Федеральний Конституційний суд складається з 16 осіб, яких у рівній кількості обирають бундестаг і бундесрат. Закон установив процедуру обрання суддів конституційного суду на основі кваліфікованої більшості голосів. Це зумовило те, що за неформальною угодою кожна з політичних партій розраховує на таке число місць для своїх неформальних представників у конституційному суді, яке відповідає її представництву в палатах парламенту. *Характерною особливістю організації Федерального Конституційного суду ФРН є те, що він складається з двох сенатів (палат) з однаковою кількістю суддів. Один із сенатів розглядає справи, пов'язані з захистом прав та інтересів окремих індивідів. Другий розглядає решту питань, віднесених до компетенції конституційного суду.*

Судді Федерального Конституційного суду ФРН обираються строком на 12 років без права бути переобраними. Закон встановлює мінімальний і максимальний вік тих, хто може займати посади суддів, 40 і 68 років відповідно. Крім цього, визначено вимогу щодо професійних якостей кандидатів: ними насамперед можуть бути судді інших федеральних судів і ті, хто має право обіймати судові посади.

В Іспанії до складу Конституційного суду, який також складається з двох палат, входить 12 суддів. Усі вони формально призначаються королем: вісім – за поданням палат парламенту, два – за поданням уряду, два – за поданням головної ради судової влади. Судді Конституційного суду призначаються строком на дев'ять років, при цьому його склад оновлюється на третину кожні три роки. Відповідні призначення роблять з числа інших суддів і прокурорів, професорів університетів, державних службовців та адвокатів. Усі кандидати мають бути юристами зі стажем понад 15 років.

В Італії Конституційний суд діє в одному складі з 15 членів. По п'ять суддів призначають президент, парламент на спільному засіданні палат і вища судова адміністрація. Судді Конституційного суду призначаються на дев'ятирічний строк без права обіймати посаду повторно. Це можуть бути колишні та дійсні судді вищих судів і професори-юристи, а також адвокати з 20-річним стажем.

У Франції дев'ятеро членів Конституційної ради призначають строком на дев'ять років, і їхні повноваження не можуть бути поновлені. По три члени ради призначають президент і голови палат парламенту. Кожні три роки третина цих членів оновлюється. До складу Конституційної ради за власним правом і довічно входять також усі колишні президенти.

Конституції та спеціальні закони встановлюють чисельний склад і строки повноважень конституційних судів. Як правило, не припускається повторне переобрання суддів конституційних судів. У Болгарії, Литві й Румунії кожні три роки за відповідними квотами оновлюють третину складу відповідних органів.

Юридично визначені й деякі інші вимоги до організації органів конституційної юстиції. Майже в усіх країнах передбачена вимога наявності у кандидатів спеціальної кваліфіка-

ції і стажу, встановлені вікові цензи для займання посад членів конституційних судів. Як і в розвинутих країнах, голів судів обирають судді. Проте в Литві голову Конституційного суду з його ж складу призначає парламент за поданням президента. В Словаччині відповідне призначення здійснює президент.

Нині конституційний контроль нормативних актів різних видів і форм здійснюється *більш ніж у 164 країнах світу*. З них у 74 діє спеціалізована чи європейська інституціональна система, у 48 – американська (універсальна, децентралізована) модель конституційного контролю, у 30 – змішана модель, утворена на базі двох згаданих. Система єврофранцузького різновиду (конституційні ради або трибунали) діє в 25 країнах.

3.2. Компетенція органів конституційного контролю і механізм її реалізації

Як слушно наголошує В. Шаповал, головним повноваженням органів, що здійснюють конституційний контроль, є оцінка конституційності законодавчих актів. Порядок здійснення цього повноваження залежить від прийнятих у тій чи іншій країні форм конституційного контролю.

Є дві основні форми контролю – попередній і наступний. *Попередній контроль* відбувається на стадіях парламентського розгляду законопроектів до промудрації їх главою держави. У разі визнання їх неконституційними такі законопроекти не можуть стати законами. Попередній контроль є в Румунії, Польщі й у Франції. Він здійснюється щодо прийнятих парламентом і переданих президенту на підпис і обнародування законів. Припускається і здійснення контролю на більш ранніх стадіях законодавчого процесу в парламенті. Водночас попередньому контролю підлягають проекти і звичайних, і органічних законів. Попередній контроль припускається в Італії щодо так званих обласних законів – актів, прийнятих представницькими органами автономій.

Своєрідним різновидом попереднього контролю, що здійснюється загальними судами, можна вважати надання ними консультативної оцінки конституційності законопроектів у процесі проходження їх через парламент. Така оцінка може бути дана вищим судом на вимогу законодавчої або виконавчої

влади. Подібна практика прийнята в Австралії, Канаді, деяких штатах США, Норвегії та в низці інших країн.

Наступний контроль здійснюють щодо законів, які прийняті парламентом, промудльговані главою держави і набули чинності. Є дві процедури такого контролю – шляхом дії і шляхом заперечення. В першому випадку одразу ж після введення закону в дію і незалежно від факту його застосування може бути ініційований розгляд питання про його конституційність. У другому випадку розгляд цього питання прямо залежить від конкретного застосування закону. В державах, де функцію конституційного контролю здійснюють суди загальної юрисдикції, це може мати місце у звичайному судовому процесі. Кожний учасник такого процесу має право заперечувати можливість застосування закону або його окремих положень, мотивуючи це їхньою неконституційністю.

Конституційний контроль шляхом дії часто називають *абстрактним*, а контроль шляхом заперечення – *конкретним*. Абстрактний контроль характерний для країн, де відповідна функція здійснюється органами конституційної юстиції. Конкретний контроль характерний насамперед державно-правовій практиці тих країн, де ця функція належить судам загальної юрисдикції.

Однак здійснюють конкретний контроль і конституційні суди. Звичайним є положення, коли загальний суд, розглядаючи цивільну або кримінальну справу, може дійти висновку про неконституційність закону, що ним застосовується, і звернутися за відповідним висновком до конституційного суду. У зв'язку з цим розгляд справи припиняється. Якщо конституційний суд визнає таке звернення безпідставним, розгляд справи в загальному суді буде продовжений. Є також конкретний контроль у формі розгляду спеціальної скарги, що подається до конституційного суду.

Характеризуючи попередній і наступний контроль, зазначимо, що в деяких країнах застосовуються обидві ці форми. Зокрема, це має місце в низці країн Латинської Америки. Тут поєднується попередній контроль із наступним контролем шляхом заперечення.

Відомі й інші класифікації форм конституційного контролю. Найчастіше виокремлюють обов'язковий і факультативний.

Обов'язковий контроль здійснюється відповідними органами на основі приписів конституції й законодавства і незалежно від волевиявлення будь-якого іншого органу чи посадової особи. Така форма конституційного контролю прийнята у Франції: всі органічні закони до їх офіційного опублікування та регламенти палат парламенту до їх практичного застосування мають бути представлені конституційній раді, яка висловлюється на предмет відповідності їх конституції. Процедура розгляду органічних законів у органі конституційного контролю є, по суті, складовою законотворчості, обов'язковою стадією законодавчого процесу, що передує промульгації.

Факультативний контроль здійснюється тільки з ініціативи тих, хто наділений відповідним правом. Ця форма контролю є домінуючою.

У федеративних державах конституційному контролю підлягають не тільки федеральні законодавчі акти, а й відповідні акти суб'єктів федерацій. Механізм такого контролю в різних країнах неоднаковий.

Так, у США оцінку конституційності законів здійснюють і федеральні суди, і суди штатів. Водночас усі вони мають право проводити експертизу законодавчих актів федерального рівня і рівня суб'єктів федерації. Між відповідними рішеннями Верховного суду США і судів штатів є доволі складний взаємозв'язок, хоч майже завжди останнє слово належить федеральному верховному суду.

У Швейцарії конституційному контролю підлягають тільки законодавчі акти кантонів. Союзний суд дає оцінку відповідності цих актів і федеральному основному закону, і основним законам суб'єктів федерації. Кантональні суди таким правом здебільшого не наділені. В Австрії конституційний контроль також здійснюється щодо законодавчих актів федерації й її суб'єктів. У землях конституційні суди не створені.

Конституційний суд Росії розглядає справи про відповідність основному закону федерації конституцій республік, статутів, а також законів та інших нормативних актів суб'єктів федерації, виданих із питань, що віднесені до відання федеральних органів державної влади і до спільного відання федеральних органів та органів суб'єктів федерації.

Нарешті, у ФРН конституційні суди земель можуть оцінювати лише законодавчі акти відповідних суб'єктів федерації. Федеральний конституційний суд може піддавати контролю тільки законодавство федерації. Але за певних умов у зв'язку з виникненням суперечок з приводу розмежування компетенції між федерацією і землями він може займатися встановленням конституційності земельного законодавства.

Сама ж природа конституційного контролю полягає в тому, що, оцінюючи конституційність законів, суди тлумачать конституцію. Іноді про це прямо йдеться в основних законах. Наприклад, у ст. 149 Конституції Болгарії зазначено, що «конституційний суд дає офіційне тлумачення конституції». «Федеральний конституційний суд розглядає справи щодо тлумачення основного закону у зв'язку з виникненням суперечок з питань компетенції федеральних органів влади», – встановлено в ст. 93 Основного закону ФРН.

Окрім визначення конституційності законодавчих актів, до повноважень органів, що здійснюють конституційний контроль, входить вирішення багатьох інших питань.

У державах, де конституційний контроль здійснюють суди загальної юрисдикції, останні мають право давати оцінку конституційності судових рішень і нормативно-правових актів органів виконавчої влади, включаючи акти глав держав. Крім того, тут суди здійснюють відповідний контроль за діяльністю органів виконавчої влади.

Значно ширші повноваження мають органи конституційної юстиції. Зокрема, в Молдові та Франції вони встановлюють конституційність парламентських регламентів. У більшості країн конституційні суди визначають конституційність і законність нормативно-правових актів органів виконавчої влади, а в Киргизстані, Росії, Словаччині, Словенії й Узбекистані – відповідних актів органів місцевого самоврядування чи місцевих органів виконавчої влади. Водночас у Литві й Молдові конституційні суди можуть давати оцінку тільки актам президентів та урядів, а в Болгарії – виключно актам президента.

У низці держав органи конституційного контролю наділені повноваженнями оцінювати відповідність основному закону укладених державою і від її імені міжнародних договорів. У Франції такий контроль має попередній характер: якщо

конституційна рада після запиту президента, прем'єр-міністра або голови однієї з палат парламенту заявить про невідповідність положень будь-якого міжнародного договору конституції, то дозвіл на його (договору) ратифікацію або схвалення може бути даний лише після перегляду конституції.

Важливими повноваженнями органів конституційної юстиції низки зарубіжних держав є повноваження щодо контролю за функціонуванням механізмів прямої і представницької демократії. У Франції відповідні органи наглядають за проведенням виборів президента і референдумів. У Казахстані та Молдові це може бути здійснено і щодо парламентських виборів. У Литві Конституційний суд робить висновки, що стосуються порушення законності на президентських і парламентських виборах.

У Греції, Словаччині, Франції і Чехії органи конституційного контролю розглядають питання правильності обрання депутатів парламентів, у Болгарії – президента, в Хорватії – депутатів і президента, якщо законність таких обрань оскаржується. В Греції та Чехії відповідні органи займаються ще і питаннями позбавлення депутатських мандатів у зв'язку з порушенням принципів невиборності й несумісності. В Австрії Конституційний суд розглядає скарги у зв'язку з проведенням президентських і парламентських виборів, а за клопотанням нижньої палати парламенту – питання про позбавлення депутатів їхніх мандатів. У ФРН правильність проведення парламентських виборів перевіряє бундестаг, рішення якого може бути оскаржене в Конституційному суді.

Основний закон ФРН припускає можливість заборони політичних партій у разі визнання їх антиконституційними. Подібне передбачене і конституціями Болгарії, Молдови, Словаччини, Словенії, Чехії та деяких інших держав. У Таїланді 2008 р. Конституційний суд розпустив правлячу в державі партію, визнавши її винною у фальсифікації результатів парламентських виборів.

Визначені й деякі інші повноваження органів конституційної юстиції. Зокрема, в низці країн вони розглядають справи у зв'язку із застосуванням процедур, подібних до імпичменту. В Казахстані, Литві та Чехії конституційні суди роблять висновок, чи дозволяє стан здоров'я президентів виконувати

надалі їхні функції. В Македонії Конституційний суд встановлює конституційність і законність колективних трудових угод, у Білорусі – нормативних актів Верховного суду і Генеральної прокуратури, а також будь-якого громадського об'єднання. Наведеним перелік повноважень органів конституційної юстиції не обмежується.

Унаслідок конституційної реформи 2011 р. в Угорщині Конституційний суд втратив значний обсяг і незалежності, і повноважень. Згодом конституційною поправкою 2013 р. із компетенції Конституційного суду вилучено можливість здійснення ним перевірки на предмет конституційності так званих «кардинальних законів» – законів кваліфікованої більшості, якими регулювалися найважливіші питання державного та суспільного життя, а також закони, якими вносилися зміни й доповнення до Основного закону. Конституційний контроль останніх міг бути здійснений лише на основі вимог до порядку їх прийняття.

Попри визнання більшості «перехідних положень» Основного закону неконституційними, рішенням Конституційного Суду Угорщини 2012 р., парламентська більшість продовжувала тиснути на конституційний порядок, поступово обмежуючи прерогативи Конституційного Суду. В четвертій поправці до Основного закону (2013 р.) парламент де-факто знову схвалив «перехідні положення», включивши їх до тексту Основного закону. Фактично положення, які були визнані неконституційними, парламент повторно схвалив та ввів у дію. Парламент постановив скасувати всі рішення Конституційного Суду, прийняті до введення в дію Основного закону Угорщини (1 січня 2012 р.). У ст. 19 конституційної поправки вказувалося з цього приводу: «Рішення і їх обґрунтування Конституційного суду до набрання чинності Основного закону не можуть бути використані для інтерпретації Основного закону».

Зазвичай суб'єктами права ініціювання конституційного контролю при попередньому і наступному контролі шляхом дії є державні органи та посадові особи. Так, в Австрії, Росії й ФРН таким правом наділені федеральний уряд і уряди суб'єктів федерації, у Болгарії, Литві та Словаччині – уряд, в Італії – також уряд, але щодо так званих обласних законів, в Іспанії, Казахстані та Франції – глава уряду.

У Білорусі, Болгарії, Казахстані, Росії, Литві, Словаччині та Франції ініціювати розгляд питань в органі конституційного контролю може глава держави – президент. У Росії це можуть робити кожна з палат федерального парламенту, а також законодавчі органи суб'єктів федерації. В Іспанії, Італії та Португалії відповідне право надане органам автономій.

В Австрії та Білорусі органи конституційного контролю можуть ініціювати розгляд справи. В Австрії і Болгарії це мають право зробити вищі суди загальної та адміністративної юрисдикції, а в Білорусі й Росії – верховний і вищий арбітражний (господарський) суди. Крім того, як зазначалося, майже в усіх країнах, де є конституційна юстиція, суд загальної юрисдикції може звернутися до органу конституційного контролю в разі виникнення сумнівів щодо конституційності застосованого ним закону.

Ініціатором розгляду справи в органі конституційного контролю може бути і певна частина депутатського корпусу. В Австрії і ФРН це третина складу нижньої палати парламенту, в Болгарії, Казахстані, Литві, Словаччині та Росії – п'ята частина відповідно складу всього представницького органу або кожної з палат. В Іспанії право ініціювати справу мають 50 депутатів у кожній палаті, в Польщі – 50 у нижній палаті і в цілому парламенті відповідно. У Франції кількість депутатів у кожній палаті, яким надано таке право, дорівнює 60. Крім того, воно також належить головам обох палат. Іноді правом ініціювати конституційний контроль наділені посадові особи: прокурор (Білорусь, Болгарія, Іспанія і Словаччина) і омбудсман (Іспанія, Польща).

Рішення органів, які здійснюють конституційний контроль, мають різний характер і юридичні наслідки. Зокрема, законодавчі акти, визнані органами конституційної юстиції неконституційними, скасовуються. Рішення ж цих органів є остаточними.

У більшості держав, де була прийнята американська модель організації конституційного контролю, відповідні рішення віднесені тільки до конкретних судових справ. Суди тут не анулюють закони, але, визнаючи їх неконституційними, відмовляються ці закони застосовувати. У США, якщо Верховний суд визнав той чи інший закон або (що буває набагато частіше)

окремі його положення неконституційними, останні не можуть бути застосовані жодним судом. Так положення закону, не будучи скасованими юридично, втрачають силу фактично.

Загалом слід зазначити, що конституційний контроль у зарубіжних країнах визнаний однією з реалій державно-політичного життя. Він забезпечує виконання приписів основного закону. Водночас найсуттєвішого значення набувають якості конституції, зокрема чіткість і визначеність її положень.

3.3. Загальна характеристика актів органів конституційної юрисдикції зарубіжних держав*

Актами органів конституційного контролю зарубіжних країн є підсумкові (остаточні) та проміжні рішення конституційних судів або рад, матеріально-правові та процесуальні акти, рішення колегій конституційних судів і акти голів та інших посадових осіб останніх. Найважливіше значення з-поміж них мають підсумкові рішення.

Форма актів може визначатися характером наведених у них оцінок. Наприклад, згідно з Положенням про утворення і діяльність Конституційного суду Італії, останній під час розгляду питань, пов'язаних з додержанням конституційної законності, виносить вирок тоді, коли він довів факт неконституційності, а постанову – якщо встановив очевидну необґрунтованість поставленого питання.

Форма актів залежить і від особливостей процедури судового розгляду. Так, відповідно до Закону про Федеральний Конституційний суд ФРН вирішення справ, що ґрунтується на їх усному розгляді, завершується винесенням рішення, а розв'язання справ без такого розгляду – прийняттям ухвали.

Неоднаковими за формою можуть бути основні та додаткові, мотивовані і немотивовані підсумкові акти конституційних судів. Наприклад, в Органічному законі про Конституційний суд Іспанії як загальне для всіх видів проваджень закріплено положення про те, що результатом розгляду є винесення рішення Конституційного суду і резолюції щодо пра-

* Під час висвітлення цього питання використано матеріали, підготовлені д-ром юрид. наук, проф. М. Кельманом.

вових наслідків його прийняття. Інші акти Конституційного суду видаються у вигляді постанови, якщо вони мотивовані, або у вигляді рішення, коли такими не є.

Юридичну природу підсумкових рішень конституційних судів, на думку М. Кельмана, характеризують такі ознаки: 1) особлива юридична природа порівняно з актами загальних та інших судових органів, яка зближує їх з актами законодавства; 2) особлива процедура інформування про них; 3) особливий порядок дії в часі, просторі, щодо кола органів та осіб; 4) специфіка їх виконання; 5) особливий порядок перегляду.

Проаналізуємо кожен з наведених ознак.

1. Особлива юридична природа рішень конституційних судів обумовлена тим, що вони є не так правозастосовними актами, як актами тлумачення конституції. Причому це тлумачення здійснюється на підставі висновків логічного аналізу. Лише у законодавстві небагатьох країн, наприклад Іспанії, є норма про тлумачення як функцію Конституційного суду, яка реалізується під час здійснення всіх видів проваджень.

У законодавстві ФРН тлумачення пов'язується з окремими видами особливих проваджень, віднесених до юрисдикції Федерального Конституційного суду. В Законі про Федеральний Конституційний суд ФРН зазначено, що за констатації факту порушення Конституції, наведення порушеного положення цього документа Федеральний Конституційний суд може в резолютивній частині свого рішення вирішити будь-яке правове питання, важливе для тлумачення положень Конституції. Отже, у законодавстві ФРН, як й Іспанії, тлумачення Федеральним Конституційним судом Основного закону розглядається не як його виключне право, а як вище порівняно з тлумаченням, здійснюваним іншими компетентними органами. У конституціях і законодавстві інших країн, що розглядаються нами, термін «тлумачення» при визначенні статусу конституційних судів узагалі не вживається.

Юридична природа інституту конституційного контролю визначається трьома його *властивостями*: 1) нормативністю; 2) верховенством у системі законодавства (конституційний рівень); 3) вищою юридичною силою щодо актів загальних та інших судових органів.

Нормативність, тобто загальнообов'язковість рішень конституційних судів, обумовлена загальнообов'язковим характером актів, які ними оцінюються на предмет відповідності конституції. Загальнообов'язковими насамперед є ті рішення, в яких визначається конституційність чи неконституційність того або іншого нормативного акта. Висновок про однакову з законами та іншими нормативними актами юридичну силу зазначених рішень наочно підтверджується ситуаціями, коли скасовуються не закони (інші нормативні акти) загалом, а їх окремі статті.

Поряд з верховенством у системі законодавства (на конституційному рівні) рішення конституційних судів мають і вищу юридичну силу щодо актів загальних та інших судових органів.

Оприлюднюються у періодичних виданнях рішення у багатьох або в усіх, як в Іспанії, видах конституційних проваджень. Причому в усіх країнах, що розглядаються нами, передбачено оприлюднення рішень органів конституційного контролю, винесених у зв'язку з розглядом ними справ, пов'язаних із перевіркою на конституційність (законність) відповідних нормативних актів, або в інших видах проваджень, якщо доведено неконституційність тих або інших актів органів виконавчої влади. Щодо інших категорій справ такої єдності немає.

В Австрії, ФРН, Італії виявом наближеності рішень конституційних судів до законодавчих актів є визначення у законах про них певних органів та осіб, які зобов'язані забезпечувати оприлюднення правових положень, сформульованих цими судами. У справах щодо конституційності (законності) того або іншого акта цей обов'язок в Австрії покладається на вищі компетентні органи федерації або земель, включаючи федерального канцлера чи губернатора відповідної землі, у ФРН – на міністра юстиції, в Італії – на міністра юстиції або голову обласної джунти.

2. У законодавстві країн, що розглядаються, згадуються *чотири форми інформування* про рішення конституційних судів, які можуть бути й етапами дій вказаних органів у цьому напрямі: 1) проголошення (оголошення) рішень; 2) повідомлення (доведення до відома) про прийняті рішення; 3) вручення (передача, надсилання) рішень зацікавленим органам та особам; 4) опублікування рішень.

Проголошення рішень зазвичай аналізують як систему інформування, загальну для здійснення провадження в усіх категоріях справ, що розглядаються конституційними судами. Однак порівняно з іншими формами інформування, воно кореспондує лише усній формі розгляду.

3. Особливий порядок дії конституційних рішень у часі, просторі, щодо кола органів та осіб, нормативних актів виявляється насамперед у їх текстах.

Розглядаючи дію рішень конституційних судів щодо кола органів та осіб, насамперед треба зауважити на обов'язки органів законодавчої влади. Важливе місце обов'язкам парламенту і його структур відведено у Регламенті палати депутатів парламенту Італії, де є спеціальний розділ XXIV «Наслідки рішень Конституційного суду». Згідно з нормами цього розділу, рішення Конституційного суду в обов'язковому порядку розглядаються компетентною комісією парламенту на предмет необхідності вияву відповідних законодавчих ініціатив. Підсумком такого розгляду є документ, у якому комісія мотивовано формулює свій погляд на про необхідність вияву цих ініціатив, який оприлюднюється, розповсюджується в палаті депутатів, а також доводиться її головою до відома голови Ради міністрів і голови Конституційного суду.

У законодавстві інших країн, що розглядаються, аналогічного зазначеній процедурі механізму реагування парламентів на рішення органів конституційного контролю у справах, пов'язаних з перевіркою конституційності (законності) актів, немає, що свідчить про більшу автономність їх законодавчої влади. Парламенти цих країн (за винятком Австрії) наділені обов'язками, які кореспондують рішенням конституційних судів, насамперед у справах, пов'язаних із попереднім контролем за конституційністю (законністю) актів. Меншою мірою визначені їх обов'язки щодо рішень органів конституційного контролю, пов'язаних із законами й іншими нормативними актами, що набрали законної сили.

Особливості дії рішень конституційних судів у часі насамперед дістають вияв під час розгляду ними справ, пов'язаних із перевіркою конституційності (законності) актів. Можна виокремити три критерії визначення цих особливостей: момент набрання рішенням законної сили, час дії його зворотної сили,

період обмеженої дії рішення. Час набрання законної сили рішеннями у зазначеній категорії справ зазвичай пов'язаний із днем їх офіційного оприлюднення.

В Австрії ці рішення набувають законної сили з дня їх офіційного оприлюднення, в Італії й Іспанії – з дня, наступного за цим днем. Окрім того, в Іспанії такі рішення стають обов'язковими для суддів загальних та інших судів відтоді, як вони дізнаються про них, а для сторін – із дня повідомлення про ці рішення.

Час набрання зазначеними рішеннями конституційних судів законної сили може бути визначений і безпосередньо у цих актах.

Дія рішень конституційних судів у просторі обумовлена змістом повноважень цих органів та їх місцем в єдиній ланці вищих органів держави.

Законодавством країн, що розглядаються, конституційні суди не включені до системи органів, які здійснюють правосуддя (за винятком ФРН). Однак вища юридична сила їх рішень впливає з тих положень нормативних актів, якими закріплено право загальних, адміністративних та інших судових органів звертатися до конституційних судів з приводу перевірки на конституційність (законність) актів, призначених для судового застосування, і їх обов'язок керуватися прийнятими конституційними судами рішеннями.

Вища юридична сила рішень конституційних судів щодо актів загальних та інших судових органів обумовлена й особливостями предмета й об'єктів судової конституційно-контрольної діяльності, змістом санкцій, які застосовуються у процесі здійснення конституційного судочинства, а також загальним призначенням органів конституційного контролю як таких, що наділені особливою спеціалізацією у сфері реалізації судової влади.

Особлива юридична сила рішень конституційних судів, яка відрізняє їх від актів загальних та інших судових органів і зближує з актами законодавства, визначається також тим, що деяким із них надають характеру юридичного прецеденту. Так, Органічним законом про Конституційний суд Іспанії прецедентне значення визнається за рішеннями Конституційного суду щодо неконституційності тих або інших актів. У ньому

зазначено, що при здійсненні судами правосуддя на підставі законів, розпоряджень і актів, розглянутих у Конституційному суді, треба додержуватися доктрини, яка впливає з його рішень і висновків, винесених під час розгляду заяв про неконституційність.

В Австрії прецедентне значення надається рішенням Конституційного суду щодо компетенції тих або інших органів, а також виборів до Національної ради. Зокрема, у Законі про організацію і провадження Конституційного суду Австрії зазначено, що при повторному проведенні виборів виборчі комісії пов'язані фактами і правовими оцінками, з яких Конституційний суд виходив у своєму рішенні.

Поряд із закріпленням обов'язковості рішень і висновків органів конституційного контролю як законодавчого (або навіть конституційного) принципу в деяких країнах щодо окремих категорій справ межі цієї обов'язковості для конкретних випадків можуть встановлюватися конституційним судом. Зокрема, згідно з Органічним законом про Конституційний суд Іспанії останній, оголошуючи нечинним рішення, акт або резолюцію, які перешкоджають повній реалізації права на захист прав і свобод людини, визначає у разі необхідності сферу застосування цього припису. Щодо Франції, то треба зазначити, що у цій країні в Законі про Конституційну раду Франції визначено межі чинності її рішень, пов'язаних із суперечками стосовно виборів депутатів і сенаторів. Їй надано право досліджувати будь-які питання, що виникають, чи заперечення. Проте рішення цього органу має юридичну силу лише щодо виборів, із приводу яких подано запит.

4. Юридичну природу актів конституційних судів визначає і специфіка процедури їх виконання, насамперед особливе коло виконавців. Так, конституційні суди ФРН й Іспанії у своїх рішеннях (у ФРН у рішенні або у наступних актах) можуть визначати, хто повинен їх виконувати, а у разі необхідності (у ФРН – у конкретному випадку) – встановлювати умови такого виконання (у ФРН – врегулювати вид і спосіб виконання). Крім того, у ФРН виконання обвинувального рішення щодо судді Федерального суду, який допустив службове порушення, здійснюється органом, у компетенцію якого входить звільнення такого судді з посади.

Важливі особливості характеризують процедуру виконання рішень Федерального Конституційного суду ФРН щодо оголошення партії або однієї з її організацій неконституційними. Їх виконують відомства, уповноважені на те представницькими органами земель, причому вищі органи земель наділяються необмеженим правом давати вказівки відомствам і службам земель, які відповідають за підтримання громадської безпеки та порядку. До процедури, що розглядається, може бути підключений і федеральний міністр внутрішніх справ ФРН, наділений повноваженнями видавати розпорядження, необхідні для однакового виконання рішень, у разі, якщо діяльність партії чи однієї з її організацій, оголошених неконституційними, здійснюється на території декількох земель.

5. Ще один аспект, що характеризує юридичну природу рішень органів конституційного контролю, пов'язаний із можливістю їх перегляду. У всіх країнах, що розглядаються, передбачено загальне правило про принципову недопустимість подання скарг на рішення конституційних судів. Зазвичай цей принцип закріплено на конституційному рівні. У деяких країнах конституційні суди в окремих випадках, передбачених законодавством, можуть переглядати свої рішення або давати пояснення до них.

Так, у ФРН рішення Федерального Конституційного суду щодо позбавлення особи конституційних прав і свобод може бути переглянуте ним, якщо з моменту винесення цим судом останнього рішення минув рік, а також якщо повторне клопотання проти одного й того ж суб'єкта ґрунтується на нових фактах.

Контрольні питання

1. Розкрийте поняття конституційного контролю (нагляду) в широкому та вузькому значеннях.
2. Проаналізуйте американську і «кельзенівську» моделі організації конституційного контролю.
3. У чому виявляється вища юридична сила конституції?
4. Які Ви знаєте види конституційного контролю?
5. Вкажіть порядок формування органів конституційного контролю в зарубіжних державах.

6. Зазначте основні теорії обґрунтування конституційного контролю.

7. Хто може бути ніціаторами розгляду справи в органі конституційного контролю?

8. У чому юридична природа підсумкових рішень конституційних судів зарубіжних держав?

9. Які є особливості процедури виконання рішень Федерального Конституційного суду ФРН щодо оголошення партії або однієї з її організацій неконституційними?

Теми рефератів

1. Конституційна рада та проблеми конституційної юрисдикції у Франції.

2. Конституційний суд ФРН: порядок утворення, структура та повноваження.

3. Загальна характеристика американської моделі конституційного контролю.

4. Конституційний суд Австрії.

5. Конституційна юрисдикція в Республіці Молдова.

6. Верховний суд США як орган конституційного контролю.

Тема 4

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ СУСПІЛЬНОГО ЛАДУ В ЗАРУБІЖНИХ ДЕРЖАВАХ

4.1. Суть і співвідношення понять «конституційний лад», «державний лад» і «суспільний лад»

Аналіз теми доцільно розпочати зі з'ясування питання про суть та співвідношення трьох понять: «конституційний лад», «державний лад» і «суспільний лад».

В українській і зарубіжній науковій літературі є низка різноманітних визначень цих понять. Розмаїтість таких поглядів зумовлена якісними змінами в конституційному ладі України й інших держав, насамперед з-поміж колишніх республік СРСР, і зрушеннями в науковій конституційній думці про суть й зміст конституційного, державного та суспільного ладу.

На думку більшості українських юристів-конституціоналістів, конституційний лад опосередковує насамперед і головно суспільний та державний лад. Це стосується й виникнення поняття «конституційний лад». Як стверджував Ю. Тодика, поняття конституційного ладу розвивається з категорій суспільного та державного ладу.

В. Погорілко вважає, що конституційний лад є системою суспільних відносин, передбачених і гарантованих конституцією та законами, прийнятими на її основі й відповідно до неї.

За своєю сутністю конституційний лад становить певний тип конституційно-правових відносин, зумовлених рівнем розвитку суспільства, держави і права.

За своїм змістом конституційний лад опосередковує насамперед передбачені та гарантовані конституцією державний і суспільний лад, конституційний статус людини та громадянина, систему безпосереднього народовладдя, організацію державної влади й місцевого самоврядування, територіальний устрій, основи національної безпеки й інші найважливіші інститути конституційно-правових відносин.

За *формою конституційний лад* є системою основних організаційних і правових форм суспільних відносин, передбачених конституцією, тобто основних видів організації і діяльності держави, суспільства й інших суб'єктів конституційно-правових відносин. Насамперед конституційний лад опосередковує передбачену конституцією форму держави за характером державного устрою і державного правління – і форми безпосереднього народовладдя (вибори, референдуми тощо).

О. Румянцев уважає конституційний лад цілісною системою соціально-правових відносин та інститутів, підпорядкованою безумовним моральним і конституційним вимогам і заснованою на сукупності основних регуляторів, які сприяють закріпленню в суспільній практиці й правосвідомості стабільних, справедливих, гуманних і правових зв'язків між людиною, громадським суспільством і державою.

К. Козлова й О. Кутафін визначають конституційний лад як певну форму або певний спосіб організації держави, закріплений в її конституції, ототожнюючи його фактично з державним ладом. Підсумовуючи свої міркування стосовно конституційного ладу, ці автори стверджують, що конституційний лад як форма або спосіб організації держави забезпечує підпорядкування її праву та характеризує її як конституційну державу. Позитивним моментом цього визначення є насамперед уявлення про конституційний лад як про певну організацію держави, існування якої обумовлене конституцією й яка підпорядкована праву. Хоча повністю погодитися з розумінням конституційного ладу лише як з організацією держави, звичайно не можна.

Важливою ознакою конституційного ладу є його реальність, дійсність, тобто наявність цього ладу де-юре і де-факто. Конституційний лад кожної країни – це офіційний державний і суспільний лад та офіційна система інших суспільних відносин, проголошених і закріплених актом вищої юридичної сили – конституцією.

Конституційний лад має бути не формальним, символічним, а справжнім, реальним, тобто відображати реально наявні суспільні відносини на момент прийняття відповідної конституції на перспективу.

Державний лад є організацією і діяльністю держави. Оскільки держава є організацією, зокрема політичною організацією суспільства, то державний лад іноді визначається як будівництво держави (державне будівництво) або її устрій і діяльність.

Конституційним, легітимним вважається той державний лад, який передбачається і закріплюється конституцією та реально існує.

Державний лад кожної країни є основною складовою її конституційного ладу. Він зазвичай найповніше визначається конституцією держави і найбільше гарантується нею. Водночас він є одним із найскладніших конституційних інститутів і несе найбільше суспільне навантаження. Це звичайно не дає підстав ототожнювати його з конституційним ладом, але потребує під час його вивчення особливої уваги.

У найбільш загальному вигляді В. Погорілко визначав *державний лад* як систему принципів організації (будівництва) і діяльності держави, передбачених і закріплених її конституцією. Ці принципи опосередковують суть, тип, форми, функції держави та механізм їх здійснення.

Суспільний лад – організація і діяльність суспільства, які передбачені й гарантовані конституцією та законами. Він є головною складовою конституційного ладу і визначає характер державного ладу.

За своєю сутністю *суспільний лад* будь-якої країни – це передбачена конституцією і законами загальнонаціональна система суспільних відносин – організаційних і функціональних, – зумовлена внутрішніми і зовнішніми факторами: політичними, економічними, соціальними, духовними, історичними, географічними, національними тощо.

За змістом *суспільний лад* є системою політичних, економічних, соціальних, духовних та інших суспільних відносин (відносини в усіх основних сферах життя і діяльності суспільства), взаємоузгоджених позитивним розвитком.

За формою *суспільний лад* є системою організаційних і функціональних форм усіх сфер життя та діяльності суспільства.

Суспільний лад, як і державний, визначається та гарантується конституцією й законами. Але його визначення має

низку відмінностей порівняно з визначенням державного й конституційного ладу.

Якщо організація і діяльність держави, органів державної влади й інших її інститутів має регулюватися конституцією і законами всебічно та повно, то організація і діяльність суспільства мають регулюватися мінімально.

Повністю відмовитись від регулювання суспільних відносин держава звичайно не може. Але може й має визначати лише основні засади суспільних відносин, суспільного ладу, які становлять базові принципи організації і діяльності суспільства, а також сукупність його найважливіших організаційних і функціональних інститутів.

Суспільний лад країни визначають наявна в ній система суспільних відносин, що розвивається на основі певного виду власності та системи господарювання, та суб'єкти цих відносин – від конкретної людини, об'єднань громадян до державних і громадських організацій. Цей лад характеризується також духовним життям країни, рівнем культури народу, інтенсивністю прогресивних змін у житті людей.

Отже, суспільний устрій є складовою конституційного ладу і визначає характер інших його складових, зокрема державного ладу.

4.2. Структура суспільного ладу.

Загальна характеристика основних його підсистем та особливості регламентації в законодавстві зарубіжних держав

На думку Б. Страшуна, суспільний лад (устрій) – це історично конкретна система суспільних відносин, тобто – організація суспільства, яка обумовлена певним рівнем виробництва, розподілу й обміну продуктів, характерними особливостями суспільної свідомості й традиціями взаємодії людей у різних сферах життя і така, що охороняється державою та правом.

Слід мати на увазі, що між указаними чинниками, які обумовлюють суспільний лад, і конкретними формами організації суспільства в тій чи іншій країні залежність не є лінійною. Зміни, наприклад, у виробничій сфері не спричиняють негайні відповідні зміни у тій чи іншій підсистемі суспільного ладу.

Структура суспільного ладу складається з чотирьох основних підсистем, які, своєю чергою, є системами суспільних відносин у відповідних сферах життя суспільства. Це: 1) економічна; 2) соціальна; 3) духовно-культурна; 4) політична.

Кожна підсистема взаємодіє з іншими підсистемами суспільного устрою, причому це саме взаємодія, а не одностороння дія однієї підсистеми на іншу. Взаємодія підсистем значною мірою входить до предмета правового регулювання, а основні його принципи регулюються конституційним правом:

а) *система економічних суспільних відносин* (економічна система) – це система відносин власності, виробництва, обміну, розподілу і споживання матеріальних і духовних благ. Конституційна регламентація суспільного життя в різних країнах неоднакова за формою й обсягом. У сфері економічної організації суспільного життя вона протягом тривалого часу зводилася до закріплення в основних законах права приватної власності. Історично це право розглядалося як природне право людини. «Власність є правом недоторканим і священним і ніхто не може бути позбавлений її інакше, ніж у випадку встановленої законом явної суспільної необхідності і за умов справедливого і попереднього відшкодування», – зазначено у ст. 17 Декларації прав людини і громадянина 1789 р.

Формулювання цієї Декларації відображено у багатьох конституціях, прийнятих у XVIII–XIX ст. Проте з часом звичайно не йшлося про «священність» власності, а більше уваги приділялося окремим деталям, пов'язаним з її правовим режимом. Зокрема, конституції Бельгії, Люксембургу і Норвегії визнали неприпустимість конфіскації майна у будь-якій формі, а Конституція Норвегії ще й установила вимогу повного відшкодування у разі позбавлення права власності. У Конституції Нідерландів були визначені основи правового режиму власності під час війни або стихійного лиха, порядок відшкодування у разі знищення або псування майна та вирішення відповідних спорів тощо.

Особливістю Конституції США є те, що в ній формально не було закріплене право приватної власності. Але це не означає, що воно юридично не визнавалося. Навпаки, це право сприймається як правовий постулат, визначальний для суспільного життя. Юридична регламентація права власності в США, як і в

багатьох інших англомовних країнах, значною мірою здійснюється на основі судових процесів.

Майже всі новітні конституції уточнили юридичний статус власності в дусі соціалізації її значення. Так, у ст. 14 Основного закону ФРН зазначено: «Власність зобов'язує. Користування нею повинно водночас служити спільному благу». У ст. 29 Конституції Японії вказано, що «право власності визначається законом у такий спосіб, щоб воно не суперечило суспільному добробуту».

Розширення змісту й обсягу діяльності у сфері економіки спричинило зміни в державному механізмі, які відображено в основних законах. Зокрема, в Конституції Франції міститься спеціальний розділ, присвячений економічній і соціальній раді – органу, до повноважень якого належить консультування уряду з відповідних питань і розробка законодавчих пропозицій. Утворення подібного консультативного органу – національної ради економіки і праці – передбачено також Конституцією Італії.

Конституції окремих держав містять положення, які встановлюють загальні засади економічної організації суспільства. Так, у Конституції Італії в розділі «Економічні відносини» йдеться про: форми власності, свободу приватної господарської ініціативи, соціальну функцію кооперації та їх державну підтримку, про право трудящих брати участь в управлінні підприємствами тощо. У ст. 80 Конституції Португалії (редакція 1982 р.) зазначено, що організація суспільства ґрунтується на підпорядкуванні економічної влади демократичній політичній владі, співіснуванні різних форм власності, усупільненні основних засобів виробництва, земель і природних ресурсів, демократичній участі трудящих в управлінні підприємствами. Частина сьома Конституції Іспанії має назву «Про економіку і господарство». Вона присвячена основам правового режиму різних форм власності. Окремі питання економічної організації суспільства регламентуються у спеціальному розділі Конституції Греції.

До конституційних положень, пов'язаних із регламентацією засад економічної організації суспільства, належать проголошені в більшості новітніх законів принципи державної політики у відповідній сфері. Наприклад, у ст. 2 Конституції

Італії зазначено, що держава вимагає непорушних зобов'язань політичної, економічної та соціальної солідарності у зв'язку з необхідністю гарантувати права людини.

Форми державного регулювання економічних процесів:

– наявність державного сектора (Франція – 30%, Великобританія – 40%);

– встановлення державних цін на стратегічну продукцію;

– розподіл квот на сировину, імпорт;

– регулювання зарплати тією чи іншою мірою;

– концесії держави на певні види продукції;

– пільгове кредитування й інвестування;

– державні субсидії;

– податки.

Свої особливості притаманні конституційній регламентації засад економічної організації суспільства в країнах Центральної і Східної Європи, а також у тих, що утворилися на теренах колишнього СРСР. Майже в усіх відповідних конституціях проголошений відхід від старих форм господарювання і задекларовані принципи ринкової економіки.

Загальною ознакою новітніх основних законів, прийнятих у першій половині 90-х років ХХ ст., є більш широкий обсяг відповідної регламентації. У більшості конституцій визначено коло головних об'єктів державної власності та викладені основи режиму їх використання, а також задекларовані принципи державного регулювання економічної діяльності. У деяких із цих конституцій регламентації засад економічної організації суспільства присвячено спеціальні глави і статті. Зокрема, у структурі Конституції Литви є глава «Народне господарство і праця», а в Конституції Македонії – глава «Основи економічних відносин». Конституція Словаччини містить главу під назвою «Економіка Словацької Республіки», а Конституція Узбекистану – главу «Економічні засади суспільства».

Важливою складовою конституційної регламентації економічної організації суспільства слід вважати положення основних законів про соціально-економічні права. Найповніше вони викладені в основних законах Греції, Італії, Іспанії, Португалії, в конституціях більшості держав Центральної і Східної Європи, а також тих, що утворились на теренах колишнього СРСР.

Формою конституційної регламентації засад суспільного життя можна вважати проголошений в основних законах низки країн (ФРН, Іспанії, Росії, Македонії) принцип соціальної держави. Іноді цей принцип пов'язують із наявністю певного рівня економічного добробуту і культури, доступного всім верствам населення. В іншому разі вважають, що ідея соціальної держави відображає посилення ролі держави в регулюванні різних соціально-економічних процесів. Водночас вказують на визнання суспільством відповідальності перед його членами;

б) під *соціальною системою* розуміють систему соціальних відносин (у вузькому значенні), що сформувалася та розвивається в цьому суспільстві. Її характеризує певна цілісність, обумовлена тим, що наявні в суспільстві соціальні суперечності виявляються в рамках певної рівноваги. Якщо вона порушена, відбувається соціальний конфлікт, який може набути різного ступеня гостроти і в результаті вирішення якого змінюється соціальна система. Підтриманню наявної соціальної системи і її розвитку сприяє право загалом, і насамперед конституційне право.

Конституційно-правове регулювання міжнаціональних відносин можливо звести до таких форм:

1. Надання національно-територіальної автономії.

Наприклад, згідно зі ст. 116 Конституції Італії, п'ять областей – Сицилія, Сардинія, Трентіно-Альто Адідже, Фріулі-Венеція Джулія та Валле-д'Аоста мають особливу форму й умови автономії згідно зі статутами, які схвалені конституційними законами.

У Фінляндії широку автономію мають Аландські острови, населені шведами.

2. Конституційне проголошення рівноправності незалежно від раси, національності, мови, релігії.

3. Визнання і гарантування колективних прав національних меншин.

Заохочення й охорона шлюбу та сім'ї

Сім'я – це та суспільна структура, в якій відбувається становлення людини як члена суспільства. Тому більшість конституцій приділяє сім'ї належну увагу. Так, ст. 24 Конституції

Японії проголошує, що шлюб ґрунтується лише на взаємній згоді обох сторін та існує на основі рівноправності чоловіка і дружини. Згідно зі ст. 21 Конституції Греції 1975 р., сім'я як основа розвитку нації, а також шлюб, материнство і дитинство знаходиться під захистом держави.

У деяких конституціях особливо гарантуються права й інтереси дітей. Ст. 4 мексиканської Конституції проголошує: «Обов'язок батьків дотримуватись права дітей на задоволення своїх потреб, на розумовий та фізичний розвиток». Конституція Італійської Республіки в ст. 30 приділяє увагу також проблематиці позашлюбних дітей: «Закон забезпечує дітям, народженим поза шлюбом, весь юридичний і соціальний захист, сумісний з правами членів законної сім'ї. Закон встановлює порядок і межі встановлення батьківства».

Складна демографічна ситуація в Китаї спричинила появу такої конституційної норми (ст. 49): «Подружжя – чоловік і дружина – зобов'язані здійснювати планування народжуваності». За повідомленнями зарубіжної преси, найближче десятиріччя загрожує залишити 70 мільйонів китайських чоловіків одинаками. Це чимала цифра навіть для масштабів КНР. Нині у країні на кожних 100 новонароджених дівчаток припадає 114 хлопчиків.

Небувалий дисбаланс статей став зворотним боком політики планового дітнародження, яку проводить китайський уряд із 1971 р.

Офіційно запущена 1979 р. програма «Одна сім'ї – одна дитина» спонукала деяких батьків вдаватися до різних хитрощів, аби будь-якою ціною мати сина, продовжувача роду і помічника на старість. Непоодинокими були випадки, насамперед у селах, коли від небажаних новонароджених дівчаток позбавлялися. З метою запобігти «вбивству до народження» було навіть прийнято закон, який забороняв без медичних висновків проводити допологове ультразвукове обстеження плоду. Згідно зі статистикою, в період з 1975 по 2010 рр. більше 10 млн сімей втратили єдиного сина чи дочку у віці до 25 років. Це означає, що 10 млн подружніх пар залишилося без спадкоємців. Проте 26–29 жовтня 2015 р. у Пекіні відбувся 5-й пленум ЦК КПК 18-го скликання, за підсумками якого прийнято рішення дозволити подружнім

парам у Китаї заводити другу дитину. Цей захід, вочевидь, був пов'язаний із проблемою старіння населення.

Державна політика в галузі екології, охорони здоров'я та соціального забезпечення

Проблема збереження навколишнього природного середовища нині є однією з найважливіших глобальних проблем, адже забруднення його досягло таких масштабів, що загрожує існуванню людства.

Невипадково майже немає жодної конституції, прийнятої в останні десятиріччя, в якій би не приділялась увага цій проблемі.

Якщо Конституція Італії 1947 р., Основний закон ФРН 1949 р. проблему екології ще не висвітлюють, то в 1978 р. Конституція Іспанії вже зазначила в ст. 45: «Публічна влада буде слідкувати за раціональним використанням всіх природних ресурсів з метою охорони і покращення якості життя, захищати навколишнє середовище, спираючись на необхідну колективну солідарність». У Конституції Російської Федерації 1993 р. зазначено: «Земля та інші природні ресурси використовуються і охороняються в Російській Федерації як основа життя і діяльності народів, що проживають на відповідній території» (ст. 9) та «кожний має право на сприятливе навколишнє середовище, достовірну інформацію про її стан і на відшкодування збитків, завданих його здоров'ю або майну екологічним правопорушенням» (ст. 42).

Охорона життя і здоров'я людини багатьма сучасними конституціями розглядається як одне з найважливіших завдань суспільства і держави. Для прикладу можна навести положення ст.ст. 196–200 Конституції Бразилії, в яких передбачено поєднання системи охорони здоров'я, яка фінансується з бюджетів соціального забезпечення Союзу, штатів, федерального округу і муніципалій, а також інших фондів і приватних установ, що діють під наглядом єдиної системи.

Цікавими є положення ст. 21 Конституції КНР, які характеризують ступінь одержавлення соціального життя: «Держава розвиває охорону здоров'я, сучасну та китайську традиційну медицину і фармакологію, заохочує і підтримує створення

різних установ охорони здоров'я сільськими колективними господарськими організаціями, установами і квартальними організаціями, проводить масові санітарні заходи, охороняє здоров'я народу. Держава розвиває фізичну культуру і спорт, проводить масові спортивні заходи».

Нарешті, чимало конституцій покладають на державу завдання захисту соціально слабких суспільних груп. Наприклад, чинна преамбула французької Конституції 1946 р. проголошує, що нація гарантує всім, зокрема дитині, матері і трудящим похилого віку, охорону здоров'я, матеріальне забезпечення, відпочинок. Будь-яка особа, позбавлена можливості працювати у зв'язку з віком, фізичним чи розумовим станом, має право на отримання від суспільства засобів для існування. Соціальне забезпечення осіб, які з тих чи інших причин не можуть самостійно забезпечити собі гідне існування, здійснюється у двох формах – соціальне страхування і соціальна допомога.

Соціальне страхування здійснюється, як правило, працевдавцям і робітникам, які сплачують у відповідні фонди обов'язкові внески. З цих фондів виплачуються відповідні пенсії та допомоги. Є паралельно і добровільне соціальне страхування. Соціальна ж допомога надається державою або місцевою громадою особам – «соціальним аутсайдерам», які не мають права на забезпечення з фондів соціального страхування.

Ст. 38 Конституції Італії проголошує: «Кожен громадянин, нездатний до праці і позбавлений необхідних засобів існування, має право на підтримку і допомогу суспільства. Трудящі мають право на те, щоб для них були передбачені та забезпечені засоби, що відповідають їх життєвим потребам на випадок нещастя, хвороби, інвалідності, старості і не залежного від них безробіття»;

в) *духовно-культурні відносини* в суспільстві – це відносини між людиною, суспільством і державою з приводу духовно-культурних благ. Ця сфера суспільних відносин регулюється конституційним правом найменше порівняно з іншими підсистемами суспільного ладу. Це й зрозуміло, адже йдеться по суті про внутрішній світ людини.

Духовно-культурні відносини обумовлені у підсумку наявною системою політичних, економічних і соціальних відносин.

Предмет цих відносин охоплює всі духовно-культурні явища – науку, мистецтво, освіту, релігію тощо.

Освіта. Цю ділянку життя суспільства слід вважати основою для всієї духовно-культурної сфери, адже без освіти не може бути культури і повноцінного духовного життя. Згідно зі ст. 34 Конституції Італії, «освіта відкрита для всіх. Початкова освіта, обов'язкова і безплатна, є восьмирічною. Здібні і достойні учні, в тому числі позбавлені засобів, мають право переходу до вищих ступенів навчання. Республіка забезпечує це право через стипендію, допомоги сім'ям та інші види допомоги, які повинні надаватися згідно з конкурсом».

Конституція Російської Федерації 1993 р. у ст. 43 декларує:

«1. Кожний має право на освіту.

2. Гарантується загальна доступність дошкільної, основної загальної і середньої професійної освіти в державних або муніципальних освітніх установах та на підприємствах.

3. Кожний вправі на конкурсній основі безплатно отримати вищу освіту в державній або муніципальній освітній установі та на підприємстві.

4. Основна загальна освіта обов'язкова. Батьки або особи, що їх замінюють, забезпечують отримання дітьми основної загальної освіти».

Освіту підданих Кувейту в будь-якій країні світу оплачує держава.

Наука і культура

Ст. 44 Конституції Росії проголошує:

«1. Кожному гарантується свобода літературного, наукового, технічного та інших видів творчості, викладання. Інтелектуальна власність охороняється законом.

2. Кожний має право брати участь у культурному житті та користуватись установами культури».

Серед конституційних положень, на основі яких здійснюється регламентація окремих аспектів суспільного життя, можна виокремити положення про відносини держави і церкви. Звичайною практикою є фіксація в основних законах свободи віросповідання (совісті). Наприклад, у ст. 16 Конституції

Іспанії гарантується ідеологічна, релігійна і культова свобода індивідів і товариств. Ці свободи можуть бути обмежені у своїх виявах лише для підтримання публічного порядку, що охороняється законом. Ніхто не може бути примушений до висловлення своєї думки з питань ідеології, або віросповідання. За Конституцією Румунії, релігійні культу є самостійними, відокремленими від держави і користуються її підтримкою, зокрема через сприяння релігійній присутності в армії, лікарнях, в'язницях, притулках і дитячих будинках (ст. 29).

У прийнятих у XIX ст. конституціях Бельгії та Люксембургу визначено, що цивільний шлюб має передувати церковному. Водночас в усіх випадках позиція держави є нейтральною щодо церкви.

У конституціях окремих держав та чи інша конфесія проголошена державною або національною. Статус євангелічної лютеранської церкви як національної встановлений основними законами Данії, Ісландії та Норвегії. Згідно з положеннями британської конституції, монарх є главою англіканської церкви.

У дещо іншій формі відповідні стосунки між державою і церквою відображено в ст. 13 Конституції Болгарії, де поряд з положеннями про відокремленість релігійних установ від держави і про неприпустимість використання їх у політичних цілях зазначено, що «традиційною релігією в Республіці Болгарії є східно-православне віросповідання».

Окремо слід розглянути Конституцію Греції. По-перше, вона містить спеціальний розділ «Відносини між державою і церквою», де, зокрема, зазначено, що «панівною релігією в країні є релігія східно-православної церкви Христової» (ст. 3), визначено засади церковного управління. По-друге, в іншому розділі спеціально визначено статус гори Афон – місцевості, де розташовані монастирі, що належать до різних православних автокефальних церков. Як зазначено в ст. 105, частина Афонського півострова наділена «давнім привілеєм статусом самоврядної частини Грецької держави». Всі особи, що ведуть там чернече життя, автоматично стають громадянами Греції.

Відносини між державою і церквою належать до сфери конституційного регулювання і в країнах, що розвиваються. Найбільше це характерно для так званих мусульманських

країн, де, як зазначалося, релігія ісламу відіграє важливу роль у суспільному і державно-політичному житті. Закріплення цієї ролі здійснюється зазвичай шляхом конституційного проголошення ісламу державною релігією. Іноді в конституціях зроблено застереження про неприпустимість перегляду положень щодо статусу цієї релігії (Бахрейн, Марокко).

У конституціях Сирії і Тунісу іслам визначений як «релігія президента».

Зазвичай визнання ісламу державною релігією поєднується зі світськими ідеологічними установами, яких дотримуються правлячі кола. Виняток становлять лише ті країни, де ісламські принципи враховані під час формування політичних і державних інститутів (Саудівська Аравія) або навіть сама держава визначається як ісламська (Афганістан, Ірак). Тут іслам покладений в основу офіційної політико-правової теорії і відіграє майже універсальну роль у суспільному житті.

Усе викладене не суперечить висновку про те, що конституції є насамперед основними законами держави, а не суспільства, хоча вони певною мірою і в найзагальнішому вигляді регламентують суспільне життя.

4.3. Конституційно-правовий статус партій у зарубіжних державах. Інституціоналізація політичних партій

Політичні відносини, що утворюють сукупно *політичну систему*, – це відносини, пов'язані з функціонуванням політичної влади в суспільстві, концентрованим вираженням якої є державна влада.

Російський дослідник В. Лафітський розуміє поняття «політична система суспільства» у двох значеннях:

1. Як комплексний конституційно-правовий інститут – це сукупність норм, які визначають конституційно-правовий статус держави як особливого політичного утворення, політичних партій, громадських і релігійних організацій та регулюють відносини перелічених суб'єктів.

2. У матеріальному сенсі – сукупність державних і громадських органів та організацій, з допомогою яких здійснюється державна (політична) влада.

Загалом можна стверджувати, що основна функція політичної системи – *легітимація*, увідповіднення реального політичного життя до офіційних політичних правових форм.

Конституційне право зорієнтовано насамперед на регламентацію засад державного ладу і відносин держави й особи. Держава ж є одним із найважливіших елементів політичної системи суспільства. Тому, регламентуючи основи державної організації та діяльності, конституційне право впливає і на функціонування політичної системи загалом, цей вплив зазвичай має загальний характер.

У політичних системах зарубіжних країн помітне місце належить партіям. Це своєрідний канал зв'язку між відповідними політичними інтересами й їх практичною реалізацією через органи державної влади. Водночас організаторська діяльність партій забезпечує координацію в роботі цих органів. Тобто політичні партії відіграють найважливішу роль у системі зв'язків держави та суспільства.

Аналізуючи співвідношення політичних партій і конституційного механізму державної влади, передусім слід підкреслити, що вони не є складовою цього механізму. В співвідношенні партія – державний механізм перша – засіб завоювання й утримання влади, а друга – засіб її реалізації.

Слово «партія» походить від латинського слова «pars», що означає «частина». Політична партія – це активна й організована частина суспільства, об'єднана спільними інтересами, ідеалами та метою, яка прагне оволодіти державною владою або суттєво впливати на її здійснення.

У більшості європейських країн політичні партії сучасного візрця утворюються в другій половині XIX ст. Перша масова партія – Ліберальне товариство реєстрації виборців – заснована в Англії 1861 р. (в Україні перша партія – Русько-українська радикальна – утворена в Галичині 1890 р.).

Головними причинами утворення політичних партій були перетворення парламенту на центральний політичний інститут держави і поширення виборчого права.

Інституціоналізація політичних партій виявляється у двох взаємопов'язаних процесах:

– конституціоналізації, тобто включенні до тексту конституцій основних принципів їхнього статусу;

– законодавчій інституціоналізації, в результаті якої правове становище партій визначається законом доволі детально. Остання зазвичай охоплює правове регулювання таких елементів статусу політичних партій:

- 1) поняття політичної партії, визначення місця та ролі партій у політичній системі й державному механізмі;
- 2) умов й порядку створення та припинення діяльності;
- 3) вимог до програмних положень;
- 4) вимог до організаційної побудови та порядку діяльності;
- 5) фінансово-економічної бази партій;
- 6) відносин із публічною владою, передусім участі у виборах, у діяльності представницьких органів держави та місцевого самоврядування.

Отже, поняття інституціоналізації регламентує порядок утворення партій, фіксацію в законодавстві загальних вимог до формування програмних і організаційних документів, внутрішньої структури і членства, фінансування діяльності та регулювання деяких інших питань.

Конституційне право регламентує окремі питання діяльності партій, зокрема їх участь у виборчих кампаніях. «Політичні партії та угруповання сприяють вираженню думок і поглядів голосуванням», – зазначено в ст. 4 Конституції Франції.

У ст. 13 Конституції Росії вказано: «В Російській Федерації визнається ідеологічна багатоманітність ..., багатопартійність...».

Ст. 21 Основного закону ФРН декларує: «Партії, які за своїми цілями чи поведінкою своїх прибічників мають намір заподіяти шкоду основам вільного демократичного порядку або поставити під загрозу існування Федеративної Республіки, – антиконституційні». На підставі такої статті Конституційний суд може заборонити ту чи іншу політичну партію.

Юридичне регулювання організації та діяльності політичних партій у англomовних країнах має свої особливості.

Конституція США, наприклад, стоїть осторонь цих питань. Організація і діяльність політичних партій регламентується законодавством штатів, головню їхніми виборчими законами, які визначають процедуру створення і реєстрації партій, а також їхню структуру на рівні штатів. Одним із головних завдань керівних органів партій визнається висунення кандидатів на виборні посади в державних органах.

Законодавство Великобританії розглядає партії як звичайні асоціації за інтересами (як спортивний клуб). Уперше термін «політична партія» використано у законодавстві Великобританії 1937 р. у Законі про міністрів корони.

Оскільки формальної згадки про партії в законодавстві немає, було б неправильно стверджувати, що для Великобританії характерне явище інституціоналізації політичних партій. Щодо цієї країни правильніше мовити про інституціоналізацію не партій, а *партійних систем*, тобто про нормативне оформлення ролі партійної системи в організації та діяльності державного механізму.

Інституціоналізація британської двопартійної системи виявляється у пристосуванні до неї парламенту, порядку формування уряду тощо. Так, саме зважаючи на двопартійність, були прийняті деякі важливі правила процедури британського парламенту. Регламенти його нижньої палати передбачають виокремлення протягом сесії певного часу для опозиції, яка так отримує змогу критикувати урядові програми. За опозицією зарезервовані також посади голів окремих парламентських комітетів.

Під час сесії організатори головних політичних партій у палаті громад можуть домовлятися про так зване парування депутатів. Це означає, що однакова кількість парламентаріїв від двох партій може бути відсутня на засіданні палати з причин хвороби, зайнятості особистими справами тощо. І хоча через це зменшується кількість депутатів, які беруть участь у голосуванні, проте зберігається загальна пропорція двох основних парламентських сил. Таке співробітництво в рамках двопартійної системи має характер сталої парламентської традиції. Воно свідчить не так про відсутність гострих суперечок між головними партіями, як про лояльність депутатів до наявних партійних структур і державних інститутів.

Водночас майже у всіх конституціях західних держав, прийнятих після Другої світової війни, тією чи іншою мірою питання про партії обов'язково порушується (конституції Франції (1958 р.), Греції (1975 р.), Португалії (1976 р.), Іспанії (1978 р.), Албанії (1991 р.), Польщі (1997 р.), Словенії (1991 р.), Чехії (1992 р.)). У багатьох державах, окрім конституційного закріплення статусу політичних партій, є також спеціаль-

не законодавство, що регламентує різні напрями їх діяльності. Спеціальні закони про партії діють, зокрема, у ФРН (з 1967 р.), Португалії (з 1974 р.), Австрії (з 1975 р.), Іспанії (з 1978 р.).

Одним із центральних питань, що розв'язуються конституційним і спеціальним законодавством іноземних країн, є визначення загального поняття політичних партій, їх призначення, функцій і завдань. У найрозгорнутішому і найдеталізованішому вигляді юридичне тлумачення феномена політичних партій міститься в «Законі про політичні партії» ФРН, який виходить із принципового положення про те, що «партії є необхідною конституційно-правовою складовою основ вільного демократичного ладу. За допомогою вільної постійної участі в політичному волевиявленні народу вони виконують суспільні завдання, покладені на них і закріплені за ними Основним законом. Звідси випливає і сформульоване в законі поняття партій як «об'єднань громадян, що постійно чи тривалий час впливають на формування політичної волі в рамках федерації чи однієї із земель і бажають брати участь у представництві народу в бундестазі чи одному з ландтагів за умови, що вони достатньою мірою гарантують серйозність таких намірів їх фактичним ставленням до справи і, зокрема, чисельністю і сталістю організації, кількістю членів і активною громадською діяльністю». Близькі за змістом визначення політичних партій наведено також у конституціях і спеціальних законах Італії, Іспанії, Греції, Португалії, Австрії, Латвії, Чехії.

Велика увага в іноземному законодавстві приділяється порядку утворення й юридичного визнання політичних партій. Майже у всіх країнах проголошується принцип вільного створення партій. Це прямо впливає з конституційного права громадян на об'єднання. У найбільш концентрованому і лаконічному вигляді цей принцип сформульовано в Основному законі Португалії, де йдеться, що «свобода об'єднання містить у собі право створювати політичні асоціації і партії та бути їх членами». У Конституції Італії проголошується: «Громадяни мають право вільно, без особливого дозволу об'єднуватися з метою, не забороненою окремим особам кримінальним законом». Аналогічні чи близькі формулювання містяться в конституціях Франції, Іспанії, Греції, Польщі, Чехії, Словаччини, Угорщини, Албанії, Хорватії і багатьох інших країн. Важливою

умовою юридичного визнання партій часто є рівень їх суспільної підтримки, що виражається в чисельності партій. Так іноземне законодавство прагне відгородити політичне життя від впливу нечисленних чи сепаратистських партій. У Мексиці, наприклад, щоб конституюватися як національна, партія повинна мати 3 тисячі членів щонайменше в кожному з половини штатів чи 300 членів щонайменше в кожному з половини одномандатних виборчих округів, але в будь-якому разі загальна чисельність партії повинна бути не менше 65 тисяч чоловік. У Португалії партії необхідно зібрати під петицією про реєстрацію не менше 5 тисяч підписів осіб старше 18 років, без обмеження за ознаками статі, національності, кольору шкіри. У Швеції для цього потрібно 1,5 тисячі підписів громадян країни, що мають право голосу. Певні чисельні квоти прихильників для офіційної реєстрації партії встановлено також спеціальним законодавством Румунії, Канади, Болгарії. Для визнання політичного й юридичного статусу партій майже у всіх іноземних країнах обов'язкова їх офіційна реєстрація. Вона має переважно фіксуєчий характер і здійснюється міністерствами внутрішніх справ (Італія, Іспанія, Австрія, Франція) або органами юстиції різних рівнів (Бельгія, Нідерланди, Угорщина, Болгарія, Румунія), рідше – центральними виборчими комісіями (Мексика, Канада), вищими органами законодавчої влади (Латвія). Під час реєстрації партії необхідно подати вичерпні відомості про свої політичні цілі, копії основних партійних документів, списки членів партійного керівництва, а в деяких випадках і рядових членів партії. Водночас у законодавстві часто перелічують і основні критерії, яким повинні відповідати пропоновані документи. У законодавстві деяких держав (Угорщина, Болгарія) закріплено положення, відповідно до якого не може бути відмовлено в реєстрації політичній партії, якщо її засновники виконали всі передбачені законом умови. У разі незгоди з рішенням про відмову в реєстрації воно може бути оскаржено в судовому порядку.

Особливі вимоги висуваються до партійних статутів. Спеціальне законодавство зазвичай містить щодо нього чіткі вказівки, розраховані на забезпечення демократичного характеру внутрішнього життя і діяльності політичних партій, попередження спроб використання їх в інтересах окремих осіб чи

створення партій авторитарного типу, підпорядкування іноземному впливу. Загалом ці вимоги можна звести до такого: у статуті партії повинні бути закріплені назва і символіка партії, що мають відрізнити її від інших партій; місцезнаходження і території, на яких вона збирається діяти; порядок прийому членів і виходу їх із партії; права й обов'язки членів партії, заходи, прийняті щодо порушників партійних норм; склад і повноваження керівних органів; джерела фінансування; порядок скликання та проведення партійних з'їздів; порядок і умови припинення діяльності партії.

На відміну від ФРН, спеціальне законодавство, скажімо, Португалії, Італії, Іспанії, Угорщини, Болгарії, де проблемам організаційного будівництва політичних партій теж приділяється чимала увага, залишає за ними набагато більше самостійності й ініціативи. Офіційне визнання політичних партій має низку правових наслідків, пов'язаних із набуттям ними гарантованого статусу юридичної особи, а також чималих політичних і фінансових переваг порівняно з іншими громадськими об'єднаннями. Переважно за партіями визнаються рівні права впливати на політичне життя парламенту й уряду, вносити напрацьовані ними політичні орієнтири в процес формування державної політики, вільно поширювати інформацію про свою діяльність, пропагувати свої цілі та завдання, створювати свої й в установленому порядку використовувати державні друковані й інші засоби інформації, проводити масові заходи, об'єднуватися в коаліції та інші об'єднання, підтримувати міжнародні зв'язки, користуватися державною, матеріальною та фінансовою підтримкою, провадити власну господарську діяльність, пов'язану з реалізацією їх статутних цілей і завдань (ФРН, Португалія, Болгарія, Латвія тощо). Спеціальним законодавством багатьох держав (Португалія, Мексика, Італія, Австрія, Данія, Швеція, Франція, Болгарія, Литва тощо) офіційно зареєстрованим політичним партіям гарантуються певні права на участь у виборчому процесі, законодавчій діяльності, формуванні органів державної влади й органів місцевого самоврядування. У період виборів їм надаються переваги в одержанні фінансової допомоги з боку держави, поширенні своєї інформації і власними каналами, і через державні засоби масової інформації та засоби масової інформації за участю

держави. Особлива увага в іноземному праві приділяється ролі політичних партій у формуванні представницьких органів влади. Саме участь у виборах і здійсненні політичної влади є головною ознакою партій.

У ФРН стосовно цього прямо передбачено, що якщо та чи інша партія впродовж шести років не висуває своїх кандидатів на виборах, вона позбавляється правового статусу партії.

Відповідно до законодавчих актів деяких країн, судові рішення про розпуск чи заборону політичної партії може бути прийняте в тих випадках, коли її діяльність визнається антиконституційною (ФРН), суперечить принципам демократії чи підпадає під положення про незаконні об'єднання (Іспанія), не відповідає вимогам закону (Мексика, Латвія), а також коли цілі партії досягаються протиправними методами чи такими діями, які суперечать суспільній моралі чи порядку (Португалія).

У законах або постановах про фінансування політичних партій встановлюються умови надання державних дотацій. Дотації одержують партії, які користуються певною підтримкою виборців. Так, у ФРН право на одержання державної дотації мають партії, які зібрали не менше десяти відсотків загальної кількості голосів, поданих в одномандатних округах, або не менше половини відсотка – в багатомандатних. В Австрії дотації надаються тим партіям, які мають представництво в парламенті.

Виборче законодавство Франції передбачає надання державної допомоги не партіям, а окремим кандидатам у депутати. Однак майже завжди за цими кандидатами стоїть та чи інша політична партія. Держава компенсує певну частину виборчих витрат кандидатів у депутати у тому випадку, коли за кожного з них проголосує не менше п'яти відсотків загальної кількості тих, хто брав участь у виборах по цьому округу.

Отже, здебільшого державні кошти надаються партіям тільки з метою часткової компенсації їх витрат на виборчу кампанію. У Скандинавських країнах дотації можуть використовуватися партіями й на інші цілі, зокрема на організаційно-політичну роботу. Зазначені грошові суми займають важливе місце у прибутковій частині партійних бюджетів, хоче ніде не перевищують половини її обсягу.

Зміст спеціальних законів про політичні партії, що були введені в 60–90-х рр. XX ст. у низці європейських країн, зокрема в Австрії, Іспанії, Португалії, ФРН, є доволі суперечливим. *Першим з них був Закон ФРН про політичні партії, прийнятий 1967 р.* Він вважається типовим і був узятий за взірць тими країнами, де є відповідне законодавство.

Законодавство про партії доволі детально регламентує і питання внутрішньопартійної організації. Воно встановлює загальні вимоги до форми та змісту партійних статутів, пропонує типову організаційну структуру партій. За своїм змістом спеціальне законодавство про партії майже підміняє собою партійні документи статутного характеру, призводить до доволі жорсткої регламентації з боку держави організації та діяльності політичних партій. Таку регламентацію не можна оцінювати однозначно, зазначає професор В. Шаповал. І в цьому з ним складно не погодитися.

4.4. Сутність, види, завдання і функції громадських об'єднань за кордоном

Різноманітні інтереси населення реалізуються не тільки через державні органи та політичні партії. Дедалі більше зростає роль соціально-економічних й соціально-культурних громадських об'єднань некомерційного характеру в політичних системах зарубіжних країн. Вони надзвичайно різноманітні: профспілки, рухи, спілки споживачів, екологічні та пацифістські організації, культурні товариства, благодійні фонди.

За всіх їх відмінностей вони мають деякі суттєві *спільні ознаки*.

По-перше, вони не ставлять за мету, як і політичні партії, отримання прибутку. Некомерційний характер цих суспільних об'єднань надає їм деякі організаційно-технічні переваги порівняно з комерційними організаціями, зокрема їм не потрібно отримувати ліцензії тощо. Прикладом є ч. 1 ст. 12 Конституції Греції: «Грецькі громадяни мають право утворювати спілки та об'єднання, які не мають на меті отримання прибутку, дотримуючись при цьому законів держави, які, своєю чергою, в жодному випадку не можуть передбачати, що здійсненню цього права повинен передувати попередній дозвіл».

По-друге, хоч чимало громадських об'єднань виявляють активність у політичному житті, політична участь не є їх основною метою (на відміну від політичних партій), це тільки допоміжний засіб для досягнення мети. Зазвичай громадські об'єднання прагнуть впливати на державу ззовні, тоді як політичні партії ставлять за мету оволодіння державною владою. Виключення, які траплялися в історії (наприклад, профспілка «Солідарність» у Польщі) тільки підтверджують це правило, позаяк вони з'явилися у явно відхилених від норм умовах тоталітарного режиму.

У політичному житті демократичних держав громадські об'єднання виконують різні функції: виявляють загальні інтереси окремих груп населення; орієнтують депутатів, органи адміністрації на врахування цих інтересів у процесі розробки та проведення державної політики; активно організовують громадську думку щодо різних аспектів суспільного, зокрема державного, життя, об'єднують виборців навколо депутатів, які співпрацюють із цією організацією.

Громадські об'єднання інколи своєю діяльністю «добудовують» державні структури, які не досягли достатнього розвитку. Таку роль вони часто відіграють у країнах із слаборозвинутою державною організацією. Характерний приклад – становище тарикатів (мусульманських орденів) у Сенегалі, де вони, крім вирішення своїх внутрішніх питань, підтримують громадський порядок у поселеннях, забезпечують збір із селян державних податків, мобілізують у своїх інтересах селянські маси у період виборчих кампаній.

Є декілька *варіантів конституційно-правового регулювання* статусу громадських організацій.

По-перше, найчастіше єдиною конституційною основою статусу цих організацій є право на об'єднання в спілки (асоціації).

Фіксуючи в конституції право на об'єднання, законодавець установлює однаковий правовий режим для всіх видів спілок, і так, як справедливо довів німецький дослідник К. Хессе, визначається більш загальний принцип побудови суспільства, а саме принцип вільного утворення соціальних груп.

По-друге, поруч із правом на об'єднання, в конституції можуть бути передбачені норми щодо правового статусу окре-

мих видів громадських об'єднань (профспілок, об'єднань підприємців). У більш «м'якому» варіанті це розглядається як реалізація свободи особистості та закріплюється у відповідних главах і розділах про права та свободи громадян: так, статус профспілок відображено в ст. 23 Конституції Греції, ст. 39 Конституції Італії, ст. 9 Основного закону ФРН; правовий статус спілок підприємців (і профспілок) – у главі 2 шведського конституційного акта «Форма правління». У разі, коли законодавець надає окремим об'єднанням особливого значення, норми щодо цих об'єднань включаються не в глави про права та свободи, а в інші глави конституцій («Політичні, соціальні та економічні основи держави» Конституції Куби, Вступ до Конституції КНР 1982 р.).

Наявність у конституціях зарубіжних країн статей щодо окремих видів громадських об'єднань в умовах демократичної державності є визнанням їх важливої ролі у політичній системі.

По-третє, можуть бути вказані умови утворення громадських об'єднань і вимоги до них. Так, Конституція Італії забороняє таємні об'єднання й такі, що мають політичну мету та є організаціями військовими (ст. 18). Діяльність таємних і воєнних об'єднань забороняється ч. 5 ст. 22 Конституції Іспанії. Згідно з ч. 2 ст. 12 болгарської Конституції «об'єднання громадян, включаючи профспілки, не можуть ставити перед собою політичної мети і здійснювати політичну діяльність, притаманну політичним партіям. Якщо громадські об'єднання явно здійснюють таку діяльність, окружний прокурор вправі запропонувати їм припинити політичну діяльність або в місячний термін зареєструватися як політична партія; за невиконання цього рішення організація підлягає розпуску за клопотанням Головного прокурора».

У конституціях держав Азії й Африки також часто перелічують вимоги, зумовлені політичною реальністю тієї чи іншої країни. В Конституції Республіки Габон зазначено: «Забороняються асоціації..., мета або діяльність яких суперечить кримінальним законам і добрій згоді етнічних груп».

Свобода асоціацій, за ст. 26 Конституції Ісламської Республіки Іран 1979 р. (у редакції 1989 р.), гарантується за умови, якщо діяльність цих асоціацій не суперечить ісламським цінностям.

Громадські об'єднання зазвичай повинні бути зареєстровані та внесені у відповідний реєстр. Ч. 3 ст. 22 Конституції Іспанії проголошує: «Асоціації повинні бути занесені в реєстр з єдиною метою – надати їм гласності».

Примусовий розпуск громадських об'єднань в умовах демократії можливий лише за порушення ним умов, указаних у конституції й інших законах і, як правило, на підставі судового рішення.

Контрольні питання

1. Розкрийте поняття суспільного устрою.
2. Що являє собою конституційно-правовий інститут економічної системи?
3. В яких значеннях вживається слово «власність»? Поясніть різницю між публічною та приватною власністю.
4. У чому полягає соціальна функція власності у зарубіжних державах?
5. Назвіть форми впливу держави на регулювання економічних відносин.
6. Охарактеризуйте соціальну систему, соціальну структуру та соціальну справедливість.
7. Які є форми конституційно-правового регулювання між-національних відносин.
8. Проаналізуйте заохочення та охорона шлюбу й сім'ї у законодавстві зарубіжних держав.
9. Релігія як інститут духовно-культурного життя суспільства.
10. Розкрийте поняття інституціоналізації політичних партій у зарубіжних державах.

Теми рефератів

1. Конституційне регулювання соціально-економічних відносин у країнах-членах СНД.
2. Духовно-культурні відносини й їх законодавча регламентація в країнах Європейського Союзу.
3. Інституціоналізація політичних партій у ФРН.
4. Фінансування політичних партій у зарубіжних державах (правова регламентація).

ФОРМИ ДЕРЖАВИ У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

5.1. Поняття «форма держави». Причини різноманітності форм держави за кордоном

Однією з найголовніших характеристик державного ладу будь-якої країни є форма держави, в якій виявляються особливості організації влади, відображається співвідношення окремих ланок державного механізму. Форма держави – це сукупність найзагальніших ознак держави, які зумовлені інституціональними і територіальними способами організації влади.

Часто форма держави сприймається як сукупність саме таких способів. А. Мішин під *формою держави* розумів сукупність зовнішніх ознак держави, які визначаються її змістом.

Елементами форми держави, що прямо стосуються змісту конституційного права, є форма державного правління (інституціональні характеристики організації влади) і форма державного устрою (територіальні характеристики).

Причини різноманітності форм держави багаточисельні. З-поміж найголовніших із них є такі:

1. Історична традиція розвитку національної державності. Так, наприклад, стійкість монархічних форм правління у Великобританії, Швеції, Японії пояснюється, зокрема, тим, що монархія у цих державах існувала впродовж багатьох століть.

2. Історичні особливості становлення національної державності. Наприклад, вибір такими країнами, як США, ФРН, Швейцарія, Аргентинська Республіка, Мексиканські Сполучені Штати, федеративної форми державного устрою пояснюється історичними умовами виникнення держави, а не національними моментами.

3. Прийняття тієї чи іншої державної форми пояснюється також національним складом населення країни. Ці обставини обумовили встановлення федерації у таких багатонаціональних державах, як, наприклад, Індія.

4. Вибір тієї чи іншої державної форми у країнах, які звільнилися від колоніальної залежності, значною мірою визначався впливом метрополії. Недивно, що у багатьох колишніх колоніях монархічної Великобританії (Тринідад і Тобаго, Ямайка, Індія, Пакистан) після проголошення незалежності було встановлено монархічну форму правління, тоді як колишні колонії республіканської Франції зазвичай стали республіками (Верхня Вольта, Габон, Ісламська Республіка Мавританія).

5. Домінуюча у суспільстві система морально-релігійних цінностей (наприклад, теократична республіка в Ірані).

5.2. Форма правління в зарубіжних державах. Монархія як форма правління й її характерні ознаки

Форма державного правління – це спосіб організації державної влади, зумовлений принципами відносин вищих органів держави. Характер форми державного правління співвіднесений із конституційно-правовим статусом кожного з відповідних органів. Зовні форма правління зумовлена насамперед тією юридичною і фактичною роллю, яку відіграє в державному механізмі глава держави, а також порядком формування цього інституту. Однак по суті визначальними тут є відносини органів законодавчої і виконавчої влади.

Форма *правління* є юридичною моделлю відносин між відповідними вищими державними органами. Реальний ж порядок їх функціонування та взаємодії часто суттєво відрізняється від конституційної моделі. Цей порядок інколи називають *державним режимом*.

Зрештою, відмінності між двома основними формами правління, які є у зарубіжних країнах, – монархією і республікою – залежить від того, хто очолює держави.

За визначенням А. Мішина, *монархія* – це форма правління, за якої верховна державна влада юридично належить одній особі, яка обіймає свою посаду в установленому порядку престолоспадкування.

Системи престолонаступництва:

Салічна (Таїланд, Японія), за умовами якої наслідування престолу здійснюється лише по чоловічій лінії за правом первородства.

Кастильська (Великобританія, Іспанія) визнає право наслідування престолу і за жінками, але віддає перевагу чоловікам (молодший брат «виключає» старшу сестру).

Слід зазначити, що учасники саміту Британської Співдружності, який відбувся восени 2011 р. в Австралії, змінили 300-річний Акт про престолонаслідування, фактично віддавши перевагу так званій шведській системі. Конституційні зміни схвалили представники всіх 16 держав, що входять до Британської Співдружності.

Тодішній прем'єр-міністр Великобританії Д. Кемерон заявив про бажання коаліційного Уряду внести зміни в порядок престолонаслідування, пов'язавши цю ініціативу з процесами демократизації та модернізації: «Ідея про те, що молодший син повинен стати монархом замість старшої дочки тільки тому, що він чоловік, або про те, що майбутній монарх може укласти шлюб із представником будь-якої віри, крім католицької, вступає в очевидну суперечність із нашим статусом сучасної країни». Відтак Акт про спадкування Корони було прийнято Парламентом Великобританії 25 квітня 2013 р., однак він набрав чинності лише 26 березня 2015 р. Затримка в майже два роки була пов'язана з тим, що всі 16 країн Британської Співдружності, які визнають королеву главою держави, мали дати свою згоду та внести відповідні зміни до національного законодавства в аспекті наслідування британського престолу.

Акт про спадкування Корони 2013 р. містив три *основні новели*. По-перше, відповідно до ст. 1 указанного статуту, всі члени королівської сім'ї чоловічої статі, які народилися після 28 жовтня 2011 р., більше не можуть випереджати своїх старших сестер у лінії спадкування британського престолу. По-друге, згідно зі ст. 2 статуту, шлюб із католиком більше не є підставою для виключення зі списку претендентів на Корону. По-третє, Акт про королівські шлюби 1772 р. утрачав свою силу, відповідно до ст. 3 Акта про спадкування Корони 2013 р. Якщо раніше для укладення законного шлюбу з будь-яким представником королівської родини потрібна була згода монарха, то тепер подібний дозвіл повинні отримувати лише перші шість претендентів у черзі на трон.

На цьому етапі проведена реформа престолонаслідування стала останньою спробою модернізації британської монархії.

Отже, відповідно до новоприйнятого статуту, нинішня лінія спадкування британського престолу виглядає так. Офіційним спадкоємцем є принц Уельський Чарльз (1948 р. н.), за ним у лінії престолонаслідування слідує його син принц Вільям (1982 р. н.), далі син Вільяма – Джордж (2013 р. н.).

Шведська система надає однакові права на престол спадкоємцям чоловічої й жіночої статі (Данія, Нідерланди, Норвегія, Швеція).

Цікавим є те, що король Нідерландів Віллем-Александр (який вступив на престол 2013 р. після зречення на його користь матері – Королеви Беатрікс) є першим за останні 123 роки чоловіком-монархом у цій державі.

Австрійська система зумовлює наявність такого права у жінок лише, якщо немає законних претендентів на престол чоловічої статі.

В арабських країнах зазвичай престол наслідує старший син царюючого монарха. Згідно з Конституцією Катару, правління державою здійснюється сім'єю аль-Тані по чоловічій лінії спадкоємцями Хамада бен Халіфа бен Абдалли бен Ісі. Правління здійснюється сином, якого Емір назве спадкоємцем. Якщо такого сина немає, повноваження щодо управління країною переходять до іншого члена сім'ї, котрого Емір назве спадкоємцем (ст. 8).

В африканській державі Свазіленд престол передається в спадщину наймолодшому, а не старшому синові, аби король правив якомога довше.

Малайзія – виборна монархія. У цій федеративній країні 13 штатів, 9 із них очолюють спадкові султани. Останні по чергово, строком на п'ять років, обирають із свого кола монарха.

Якщо трон успадковує малолітній монарх (до 18 років у Данії, Катарі, Люксембурзі, до 21 року в Бельгії, Монако), то призначається регент або регентська рада, яка керує та видає правові акти від імені монарха.

Монархія в перекладі з грецької означає єдиновладдя. Проте монархія – не просто влада одного, а в сучасному розумінні влада спадкова. Ця влада часто обоженюється. В Японії Імператор до 1945 р. вважався сином богині Сонця – Аматарасу. Згідно зі ст. 1 Конституції Японії 1946 р., «імператор є символом держави та єдності народу, його статус визначається волею

народу, якому належить суверенна влада». Символом єдності держави називає короля ст. 56 Конституції Іспанії 1978 р.

Абсолютна монархія характеризується тим, що в руках монарха сконцентрована вся повнота влади. Жодних юридичних обмежень його влади немає, хоч певні політичні, релігійні, моральні обмеження є. Така реліктова форма правління збереглась у деяких так званих мусульманських країнах (Султанат Оман, Королівство Саудівська Аравія).

Для деяких країн характерна історично перехідна форма – *дуалістична монархія* (Йорданія, Кувейт, Марокко). Цікаво, що після конституційної реформи 2003 р. певні ознаки дуалістичної монархії має також Ліхтенштейн. Загальною ознакою дуалістичних монархій є те, що тут реальні владні повноваження розподілені між монархом і парламентом, хоча монарх зазвичай зберігає домінуючі позиції.

Хоча закони приймаються парламентом, монарх користується правом вето (лат. veto – забороняю), тобто без його затвердження закон у силу не вступить. Окрім того, монарх може видавати надзвичайні укази, що мають силу закону, а головне – може розпустити парламент, замінюючи фактично дуалістичну монархію абсолютною. Наприклад, у Йорданії після розпуску парламенту 1974 р. чергові парламентські вибори відбулись лише 1989 р.

Парламентарно-монархічна форма правління зафіксована в конституціях, прийнятих у багатьох розвинутих державах, серед яких насамперед слід назвати Бельгію, Великобританію, Данію, Іспанію, Люксембург, Нідерланди, Норвегію, Швецію й Японію. Наявність у більшості з цих країн такої форми державного правління пояснюється еволюційним характером суспільно-політичного розвитку, гнучкістю відповідних державних інститутів. Не останню роль у збереженні монархічної форми відіграє й те, що монарх сприймається не тільки як державний інститут, а й як символ єдності народу.

Тут, на відміну від дуалістичної монархії, влада монарха обмежена не тільки у сфері законодавства, але й державного управління і контролю над урядом. Юридично за монархом зберігається право призначення глави уряду і міністрів, але робить він це лише відповідно до пропозицій лідерів партійних фракцій, що мають більшість місць у парламенті (а саме,

в нижній палаті парламенту). Формально міністри вважаються слугами монарха, а уряд – урядом монарха, але ні міністр, ні уряд жодної відповідальності (індивідуальної чи колегіальної) перед монархом не несуть. У зв'язку із застосуванням при цій формі правління принципів парламентаризму уряд формується парламентським шляхом і несе відповідальність за свою діяльність тільки перед парламентом. Класичний приклад парламентарної монархії – *Великобританія*.

Усі юридичні акти, що видає монарх, потребують міністерської скрепи, причому відповідальність за них несе лише уряд, що виражається у формулі «королева не може вчинити неправильно».

Відповідно до британської неписаної конституції, всі повноваження щодо здійснення виконавчої влади належать монарху, однак на практиці роль його має суто номінальний характер. «Уряд її Величності» формується парламентським шляхом і зберігає свої повноваження тільки доти, доки він опирається на більшість у палаті громад.

Склад кабінету міністрів визначається прем'єр-міністром. Усі повноваження короля щодо парламенту (розпуск парламенту, призначення лордів) здійснюється тільки на вимогу уряду. Вся нормотворча діяльність монарха здійснюється також з волі кабінету.

Отже, монарх «царює, але не править». До речі, ця формула дослівно відтворена у ст. 7 Конституції Королівства Камбоджа 1993 р. Ба більше, згідно зі ст. 17, конституційне положення стосовно того, що «Король Камбоджі царює, але не править» не може бути змінено за жодних обставин.

Досі монархічна форма правління є у багатьох країнах. В Європі є такі монархії: Андорра, Бельгія, Великобританія, Данія, Іспанія, Ліхтенштейн, Люксембург, Монако, Нідерланди, Норвегія, Швеція. На Американському континенті також 11 монархій: Антигуа і Барбуда, Багамські острови, Барбадос, Беліз, Бермудські острови, Гренада, Канада, Сент-Вінсент і Гренадини, Сент-Кристофер і Невіс, Сент-Люсія і Ямайка. В Австралії та Океанії 6 монархій: Австралійський Союз, Західна Самоа, Нова Зеландія, Папуа Нова Гвінея, Соломонові острови і Фіджі. В Азії 13 монархій: Бахрейн, Бруней, Бутан, Йорданія, Малайзія, Камбоджа, Катар, Кувейт, ОАЕ, Оман, Саудівська Аравія, Таї-

ланд і Японія. Нарешті, в Африці лише 4 монархії: Лесото, Маврикій, Свазіленд і Марокко.

Парламент Непалу 28.12.2007 р. більшістю голосів ухвалив рішення ліквідувати монархію та перейти до федеративної республіки після виборів, призначених на квітень 2008 р. З іншого боку, за останні десятиліття у світі був лише один випадок переходу держави від республіки до монархії: за Конституцією 1993 р. парламентською монархією стала Камбоджа.

Своєрідною є парламентарно-монархічна форма правління, прийнята в низці країн – колишніх колоніальних володіннях Великобританії. Ці країни за традицією іноді називають домініонами. З-поміж них насамперед слід назвати Австралію, Канаду та Нову Зеландію. Останніми десятиліттями внаслідок проведених конституційних реформ кількість домініонів серед країн, що розвиваються, помітно зменшилася.

Домініони не тільки сприйняли головні засади британської конституційної моделі, а й зберегли певні, що існували за колоніальних часів, державно-правові зв'язки з колишньою метрополією. Зокрема, всі вони вважаються парламентарними монархіями, але власних монархів не мають. Британський монарх є номінальним главою держави, а його функції в кожному з домініонів виконує генерал-губернатор, який формально призначається британським монархом за поданням уряду домініону, хоча такий порядок узвичаївся не одразу. Вирішальну роль у процедурі призначення генерал-губернатора відіграє прем'єр-міністр, який фактично і визначає її результати. Строк повноважень генерал-губернаторів – 5–6 років.

5.3. Поняття республіканської форми правління. Загальна характеристика різних видів республіки

Республіка (від лат. *res publica* – громадська справа) – це така форма правління, яка характеризується вибірністю глави держави, котрий зазвичай називається президентом.

Президентська республіка дещо нагадує дуалістичну монархію, тим паче, що вперше таку форму правління було утворено в США (за прикладом Великобританії, яка була на тоді у багатьох моментах дуалістичною монархією), проте має дуже суттєві відмінності від неї.

Головними ознаками президентської республіки (за В. Шаповалом) є:

1. Дотримання формальних вимог жорсткого поділу влад і запровадження збалансованої системи стримувань і противаг.

2. Обрання президента на загальних виборах.

3. Поєднання повноважень глави держави і глави уряду в особі президента.

4. Формування уряду президентом лише за обмеженої участі парламенту.

5. Відсутність політичної відповідальності уряду перед парламентом.

6. Відсутність права глави держави на розпуск парламенту.

7. Відсутність інституту контрастигування, тобто скріплення актів президента підписами міністрів, які б і несли за них відповідальність.

У країнах Латинської Америки за умовами формального проголошення поділу влади вирішальну роль відіграє президент. Останній наділений такими повноваженнями, які дають змогу йому активно втручатися у сферу законодавчу і впливати на функціонування судової влади. Крім того, свої повноваження президент виконує часто в умовах, коли немає розвинутої партійної системи і відповідних політичних засобів контролю за діяльністю державного механізму. Інколи таку форму державного правління називають «суперпрезидентською» республікою.

Запроваджений у вказаних країнах варіант президентської республіки за деякими ознаками навіть формально відрізняється від свого класичного прототипу, яким є президентська республіка в США. На відміну від США, де президент обирається непрямыми виборами, тут відповідні вибори мають зазвичай прямий характер. Конституції багатьох держав Латинської Америки не припускають переобрання президента на наступний строк, хоч у практиці відповідних країн таке обмеження не завжди має реальне значення. Нарешті, у деяких із них немає посади віце-президента, що, безсумнівно, сприяє посиленню особистої влади фактичного глави виконавчої влади.

Цікавою видається ст. 116 Конституції Туркменістану 1992 р. (у редакції від 26 вересня 2008 р.), яка проголошує, що

положення Конституції про державне правління у формі президентської республіки не можуть бути змінені.

Ознаки парламентарних форм правління (за В. Шаповалом):

1. Здійснення повноважень глави держави і глави уряду різними особами.

2. Обмеженість владних повноважень глави держави і водночас віднесеність реальної компетенції у сфері виконавчої влади до уряду та його глави.

3. Формування уряду парламентом за участю глави держави, яка зазвичай є майже номінальною.

4. Формальна політична відповідальність уряду (колективна й індивідуальна) перед парламентом.

5. Право глави держави розпустити парламент, яке здебільшого ефективно контролює уряд.

6. Контрасигнування актів глави держави главою уряду та (або) відповідним міністром.

Ознакою парламентарно-республіканської форми є також те, що глава держави – президент – обирається не на загальних виборах, а парламентом або спеціальною колегією, яка переважно складається з депутатів того ж парламенту.

Фактичним центром здійснення державної влади в парламентарних за формами правління країнах завжди є не представницький орган, а уряд. Усі важелі реальної влади знаходяться тут у керівників політичних партій, яким належить більшість місць у парламенті. Сам же парламент виконує роль своєрідного механізму, за допомогою якого політика правлячої партії або партій офіційно оформляється. Суто партійний характер зазвичай має і уряд, глава якого очолює партію парламентської більшості або, у випадках утворення коаліційного уряду, є лідером чи входить до складу керівництва однієї з партій правлячої коаліції.

Тому не дивно, що в зарубіжній політологічній літературі парламентарні форми правління часто визначаються як *«правління партій»*.

Типовою ознакою змішаних форм правління є поєднання ознак президентської та парламентарної республік. Як і в президентській республіці, тут главу держави обирають на загальних виборах. Іноді він наділений значними повноваженнями

у сфері виконавчої влади або навіть очолює її. З іншого боку, як і в парламентарній республіці, суб'єктами виконавчої влади є прем'єр-міністр і уряд загалом, які несуть відповідальність перед представницьким органом.

Приклади: в Європі – Австрія, Болгарія, Ірландія, Ісландія, Македонія, Польща, Румунія, Словенія, Фінляндія, Франція і Хорватія, більшість колишніх радянських республік.

Найважливішою ознакою є співвідношення конституційних і реальних повноважень у сфері виконавчої влади, якими володіють президент і прем'єр-міністр. За таким критерієм окремі країни зі змішаною республіканською формою правління майже не відрізняються від парламентарних (Австрія, Ісландія, Словенія) чи президентських (Румунія, Франція) республік.

Певні особливості має республіканська форма правління, прийнята в Швейцарії. Її можна визначити як директоріальну республіку.

На рівні федерації органом виконавчої влади в Швейцарії є Федеральна рада (уряд). Кількість членів уряду зафіксована в конституції й становить із 1848 р. 7 чоловік. Строк їх повноважень збігається з тривалістю легіслатури Національної ради (нижня палата парламенту), тобто 4 роки. Уряд обирається на об'єднаному засіданні палат Федеральних Зборів – Національної ради та Ради кантонів – шляхом таємного голосування.

Президент союзу обирається в грудні щороку на спільному засіданні палат Федеральних зборів зі складу Федеральної ради, одночасно обирається і віце-президент. Останні здійснюють окремі представницькі й почесні функції, зокрема, президент веде засідання союзної ради.

Сім міністрів, включаючи Президента союзу, становлять вищий орган виконавчої влади Швейцарії. Сім департаментів утворюють виконавчий апарат: політичний департамент (міністерство закордонних справ); департамент внутрішніх справ (шляхи, ліси, наука, статистика); департамент юстиції та поліції; військовий департамент; фінансові митниці; департамент народного господарства; департамент транспорту, комунікацій та енергетики.

Швейцарська Конституція не знає інституту політичної відповідальності уряду перед парламентом, хоча союзна рада повинна звітувати на кожній сесії представницького органу.

Характерно, що ні союзна рада, ні президент не мають права вето на рішення парламенту; не наділені вони і правом його розпуску.

Загалом прийнята в Швейцарії форма державного правління є унікальною. Її особливості пов'язані з відмінним від інших розвинутих країн балансом між законодавчою і виконавчою владою. Юридичні передумови існування цієї форми правління доповнюються широким спектром політичних передумов. До останніх насамперед належать глибокі демократичні традиції у сфері державно-політичного життя країни, зумовлені загальними економічними і соціальними чинниками її розвитку. Нині форма *директоріальної* республіки залишається однією з головних індивідуальних ознак державного ладу саме Швейцарії.

У мусульманських країнах, окрім монархій, прийняті й республіканські форми правління. Найцікавішою з-поміж них є теократична (ісламська) республіка, прикладом якої може бути Іран. Конституція цієї країни встановила засади побудови державного механізму, які за багатьма ознаками можна порівняти з тими, що узгоджуються з традиційними республіканськими формами. Однак поряд із такими інститутами, як президент і парламент, вона фіксує наявність так званого керівника. Останній наділений верховною духовною і політичною владою та здійснює функції вождя нації, яка сприймається як громада мусульман.

Отже, характер форми правління в тій чи іншій країні відображає особливості державного ладу, зафіксовані в основному законі. Йдеться про конституційно визначені відносини вищих органів держави, насамперед органів законодавчої і виконавчої влади. Іноді в конституціях прямо визначається форма правління. «Політичною формою Іспанської держави є парламентарна монархія», – записано в ст. 1 Конституції Іспанії. «Формою державного ладу Ірану є ісламська республіка» (ст. 1). У Конституції Греції зазначено, що тут прийнята форма парламентарної республіки (ст. 1). У такому вигляді форма державного правління визначена в основних законах Болгарії, Данії, Ісландії, Латвії, Литви, Молдови, Норвегії, Румунії. Однак зазвичай про характер і особливості форми правління можна говорити, лише проаналізувавши ті розділи конституції,

в яких ідеться про повноваження вищих органів держави. Обов'язковим є і вивчення конкретної державно-політичної практики.

5.4. Поняття форми державного устрою в зарубіжних країнах

Для аналізу політичної системи держави важливе значення має форма *державного устрою*, під якою А. Мішин розумів національно-територіальну організацію держави, а також відносини центральних і регіональних органів.

За визначенням В. Шаповала, *форма державного устрою* – це спосіб організації державної влади, який визначається характером відносин держави як цілого й її складових. Форма державного устрою виявляється в особливостях політико-територіальної організації (устрою) держави й її адміністративно-територіального устрою. Теорії та практиці сучасного конституціоналізму відомі дві форми державного устрою – федеративна й унітарна, що не виключає існування змішаних форм державного устрою.

На думку Ж Бюрдо, *федеративною* є держава, яка, виступаючи у міжнародних відносинах як ціле, складається з держав-учасниць, що зберегли певні прерогативи внутрішнього суверенітету, зокрема законодавчу владу. Держави-учасниці відрізняються від децентралізованих громад унітарної держави тим, що беруть участь у формуванні волі центральної держави. Федерація – це держава, територія якої складається з територій її членів – суб'єктів (державних утворень). Федеративні держави зазвичай кваліфікують як складні. Нині їх налічується близько 20.

За останнє століття, як відомо, відбувся розпад низки федерацій: Сполучені Штати Індонезії (1950), Федерація Мали (1959), ОАР (1961), Сполучене Королівство Лівія (1963), Уганда (1967), Федеральна Республіка Камерун (1972), СРСР (1991), Югославія (1992), Чехословаччина (1993), Судан (2011). Водночас на засадах федералізму відбулося реформування державного устрою Бельгії.

Наявні федерації відрізняються за багатьма характеристиками, що не заважає виявленню загальних ознак цієї фор-

ми державного устрою. Як зазначалося, територія федеративної держави розглядається як сукупність територій суб'єктів федерації – штатів (Австралія, Бразилія, Венесуела, Індія, Малайзія, Мексика, Нігерія, США), провінцій (Аргентина, Канада, Пакистан), земель (Австрія, ФРН), республік (Росія), кантонів (Швейцарія) тощо.

Серед зазначених держав слід виокремити так звані асиметричні федерації, прикладом яких може бути Росія, де, крім республік, до суб'єктів федерації віднесені за Конституцією 1993 р. краї, області, міста федерального значення (Москва і Санкт-Петербург), а також автономна область і автономні округи. І хоч усі зазначені суб'єкти визначені як рівноправні, статус республік визначається федеральною конституцією і конституціями республік, а статус інших суб'єктів – федеральною конституцією і статутами цих суб'єктів, прийнятими відповідними законодавчими (представницькими) органами. До цього слід додати, що деякі суб'єкти Російської Федерації входять до інших, наприклад, автономні округи у складі країв і областей.

Проте всі суб'єкти федерації мають однаковий юридичний титул: з позицій визначення їх політико-правового статусу вони є *державними утвореннями*. Державні утворення не є державами, хоча часто наділені багатьма відповідними ознаками, крім державного суверенітету. Тобто державні утворення не можуть здійснювати самостійну внутрішню (з багатьох питань) і зовнішню політику. З цим пов'язано і те, що за суб'єктами федерацій не визнається право виходу – так зване право сецесії.

На думку А. Мішина, *федерація* – це союзна держава, що складається з державних утворень, які мають юридичну і певну політичну самостійність. Федеративна форма державного устрою (США, Канада, Республіка Аргентина, Бразилія, Республіка Венесуела, Мексиканські Сполучені Штати, ФРН, Австрія, Швейцарія, Індія, Малайзія, Австралійський Союз) має такі характерні ознаки, що відрізняють її від унітаризму:

1. Територія федеративної держави не становлять єдине ціле. Вона складається з територій суб'єктів федерації.

У деяких федераціях поряд із державними утвореннями є й такі територіальні одиниці, що не є суб'єктами федерації.

В США у самостійну одиницю виокремлено Федеральний округ Колумбія, у межах якого розташована столиця держави Вашингтон.

Цікаво, що на референдумі 2017 р. більшість населення Пуерто-Ріко схвалила звернення до Конгресу США з проханням приєднати острів до цієї держави як 51-го штату.

Згідно з Конституцією 1999 р. Нігерія складається з 36 штатів і федеральної столичної території Абуджа.

В Індії поряд із 25 штатами є 7 союзних територій. До складу Швейцарії входять 23 кантони, три з яких – Базель, Аппенцель і Унтервальден – мають специфічну особливість: поділяються на два напівкантони кожний.

2. Суб'єкт федерації зазвичай наділяється установчою владою, тобто йому надається право прийняття своєї конституції. Це право здебільшого закріплюється у відповідних положеннях союзної конституції. Проте федеративні конституції встановлюють принцип субординації, згідно з яким конституції суб'єктів федерації повинні повністю відповідати союзним конституціям. Так, Основний закон ФРН проголошує: «Конституційний устрій земель повинен відповідати основним принципам республіканської, демократичної і соціальної правової держави в дусі даного Основного закону».

3. Суб'єкти федерації наділяються у межах встановленої для них компетенції правом видання законодавчих актів. Ці акти є чинними лише на території суб'єкта федерації і повинні відповідати союзному законодавству. Принцип пріоритету федерального закону є загальним для всіх федерацій. Відповідні норми містяться у конституціях. Так, у ст. 31 Основного закону ФРН зазначено: «Федеральне право має перевагу над правом земель». Детальніше це положення регулюється у ст. 75 Конституції Федерації Малайзії: «Якщо будь-який закон держави суперечить федеральному закону, то переважаючу силу має федеральний закон, а закон держави в тій частині, що суперечить федеральному закону, є нечинним».

4. Суб'єкт федерації може мати свою правову та судову системи.

Конституція союзу і відповідного державного утворення визначає порядок організації, процедуру та межі юриспруденції судових органів суб'єкта федерації. Зазвичай незалежно від

кількості членів федерації судова система формується за єдиним взірцем, наприклад, судова система 50-ти американських штатів.

5. Однією з формальних ознак федерації є наявність подвійного громадянства. Кожний громадянин вважається громадянином союзу і відповідного державного утворення. Система подвійного громадянства закріплюється конституціями більшості федеративних держав. У США поправка XIV до Конституції проголошує: «Усі особи, народжені чи натуралізовані в Сполучених Штатах і підлеглі їх владі, є громадянами Сполучених Штатів і того штату, в якому вони проживають». Відповідні положення містяться в конституціях ФРН, Швейцарії, Австрії. Конституції деяких федерацій (Індія, Малайзія) визнають лише союзне громадянство.

Надання суб'єктам федерації права власного громадянства є, по суті, звичайною юридичною фікцією, тому що цей інститут на практиці жодних правових наслідків не зумовлює.

6. Двопалатна структура союзного парламенту (бікамералізм).

Нижня палата розглядається як орган загальносоюзного представництва й обирається за територіальними виборчими округами. Верхня палата презентує інтереси суб'єктів федерації.

Застосовуються два принципи представництва суб'єктів федерації у верхній палаті. За рівного представництва кожен суб'єкт федерації незалежно від чисельності населення делегує у верхню палату однакову кількість депутатів (до сенату Конгресу США – по два сенатора від кожного з 50-ти штатів).

Згідно з принципом нерівного представництва, норма представництва суб'єкта федерації у верхній палаті встановлюється залежно від чисельності населення. Так, кожна земля ФРН має у бундесраті не менш ніж три голоси; землі з населенням більше двох мільйонів мешканців мають по чотири голоси, а землі з населенням більше шести мільйонів – п'ять голосів.

Кількість представників, які посилаються землями Австралії до союзної ради, коливається від 3 до 12.

За методом формування верхні палати федеральних парламентів поділяються на виборні (сенати США, Мексики,

Венесуели, Австралійського Союзу) і призначувані (сенат Канади, бундесрат ФРН).

Наявність у федерації двох систем органів влади робить необхідним розмежування компетенції між ними. Конституції зарубіжних країн встановлюють *чотири основних* принципи *розмежування* відповідної компетенції.

1. В основних законах Австралії, Бразилії, Мексики, США, Швейцарії визначено *сферу виключної компетенції федерації*, а сфера компетенції суб'єктів утворюється шляхом передачі їм так званих *залишкових повноважень*, тобто тих, які не віднесені конституціями до виключно федеральних. Ст. 1 Конституції США встановлює перелік законодавчих повноважень федерального конгресу. Розв'язання решти питань, згідно з десятою поправкою, віднесено до компетенції окремих штатів.

Проте на практиці баланс повноважень між штатами і федерацією ще більше зміщений на користь останньої. Важливу роль у розширенні компетенції федеральних органів відіграє теорія про домісливані повноваження. Ця теорія ґрунтується на доволі абстрактному тлумаченні положення тієї ж ст. 1, яке встановлює право федерального конгресу «видавати закони, необхідні для здійснення як вищеназваних, так і всіх інших прав» уряду США. З цього робиться висновок, що всі нові об'єкти законодавчого регулювання мають бути віднесені до компетенції федерації.

Широко тлумачиться і положення ст. 1 Конституції США про регулювання торгівлі між штатами. Верховний суд визначив, що це положення охоплює всі питання, що потребують «єдиного правового регулювання». Як результат, федеральний конгрес привласнив право видавати законодавство у сфері торговельних і трудових відносин, а також охорони природи.

Федерації, в яких розмежування компетенції здійснюється шляхом визначення виключної компетенції федерації і передачі залишкових повноважень її членам, прийнято називати *децентралізованими*. Але така їх характеристика є досить умовною. Зокрема, в конституціях відповідних латиноамериканських федерацій встановлене так зване право інтервенції. Це право реалізується федеральними органами (зазвичай президентом) з метою запобігання виникненню «внутрішньої або зовнішньої загрози» державній владі або ліквідації такої

загрози, а також забезпечення «збереження республіканської форми правління».

Невизначеність відповідних конституційних формувань дає змогу органам федерації активно втручатись у здійснення владних повноважень її суб'єктами. Найчастіше приводом для втручання є обрання небажаного для федеральних органів губернатора штату (провінції). Масштаби практики втручання найбільшою мірою залежать від політичного режиму, що є в тій чи іншій країні.

Характерно, що прообразом відповідних статей основних законів латиноамериканських федерацій було положення ст. 4 Конституції США, де визначена можливість втручання федеральних органів у справи штатів для захисту від «внутрішнього насильства» і на прохання їхніх органів. Але, на відміну від США, де до того ж схожі випадки завжди були винятками, в латиноамериканських країнах відповідні інтервенції можуть учинятися не тільки на вимогу суб'єктів федерації, але й з власної ініціативи федеральних органів.

2. Конституція Канади визначає *дві сфери виключної компетенції* – сферу федерації та сферу суб'єктів федерації. Для цього встановлено два переліки питань, віднесених відповідно до повноважень федерального парламенту і законодавчих органів провінцій. Як і в США, тут визнаний принцип, за яким усі нові за змістом питання, що виникають у державно-політичній практиці, мають бути віднесені до компетенції федерації.

3. Основний закон ФРН також встановлює дві сфери компетенції. Це робиться шляхом визначення виключної компетенції федерації і так званої конкуруючої компетенції. У сфері конкуруючої компетенції можуть приймати рішення федеральні органи, і органи земель.

У ст. 2 Основного закону ФРН прямо вказано, що у «сфері конкуруючої компетенції землі володіють правом законодавства лише тоді і остільки, коли і оскільки федерація не використовує свої права законодавства». Згідно зі ст. 31, «федеральне право має перевагу над правом земель».

Аналогічно в Росії, де конституція встановила сферу виключної компетенції федерації і сферу спільної компетенції. Конституція Росії також визначає наявність сфери так званих

залишкових повноважень, які перебувають поза предметно визначеними сферами виключної компетенції федерації і спільної компетенції. У разі виникнення суперечностей між федеральним законом і нормативно-правовим актом суб'єкта, виданим із питань, які віднесені до сфери залишкових повноважень, діє нормативно-правовий акт суб'єкта федерації.

4. Децю інший принцип розмежування відповідної компетенції покладений в основу федерації в Індії. Конституція цієї країни встановила *три предметні сфери компетенції*: виключну компетенцію федерації, виключну компетенцію штатів і спільну (конкуруючу) компетенцію федерації та штатів. До особливостей індійської федерації слід віднести детальну регламентацію змісту відповідних сфер. Зокрема, перелік питань, що віднесені до законодавчої компетенції федерації, містить 97 пунктів. Деталізованими є і два інших переліки конституційних повноважень (спільна компетенція – 47 пунктів, перелік питань, що віднесені до компетенції штатів, складається із 66 пунктів).

У разі, коли будь-яке з питань переліку повноважень федерації частково збігається з питаннями, зазначеними в інших переліках, пріоритетною вважається компетенція відповідного федерального органу. Так само й у сфері конкуруючої компетенції, коли виникає колізія між федеральним законом і відповідною політикою на рівні штатів. До зазначеного слід додати, що залишкові повноваження, які не мають конкретного відображення в конституції, здійснюються федеральними органами.

Найширшою за обсягом і предметним змістом слід визнати компетенцію суб'єктів децентралізованих федерацій. Відомо, що так звані класичні федерації (США, Швейцарія) утворилися на засадах міждержавного союзу.

Вони пройшли шлях від конфедерації (союзу держав) до федерації (союзної держави). Саме утворення союзу було результатом дій окремих держав – майбутніх суб'єктів федерації. В Австралії до утворення федеративної держави призвело об'єднання самоврядних колоній, які згодом стали штатами. Подібне відбулось і в Канаді, хоча рівень волевиявлення населення колоній у процесі формування федерацій у цих двох випадках був різним. Саме до наведених країн має бути від-

несений термін «союзна держава», який часто невинправдано застосовується до всіх федерацій.

За своєю політичною й юридичною природою федерації, що утворилися на союзних засадах, відрізняються від *конфедерацій*, хоч, як зазначалося, між ними часто був еволюційний зв'язок. Конфедерація є міждержавним об'єднанням з певними, визначеними здебільшого в установчому акті цілями. Члени конфедерації передають об'єднанню частину своїх суверенних прав, на підставі чого конфедерація може виступати як окремий суб'єкт міжнародного права. Проте конфедерація не наділена якістю суверенності. Незважаючи на передачу частини прав, суверенними залишаються тільки держави – члени відповідного об'єднання. Спільні органи, що формуються в конфедерації, наділені обмеженою компетенцією (зазвичай у сфері міжнародних відносин). Крім того, держави-члени мають право скасовувати акти цих органів і право виходити зі складу конфедерації.

Завершуючи розгляд цього питання, слід зазначити, що принципи розмежування компетенції між федерацією й її суб'єктами відіграють вагомий роль у визначенні політико-правового статусу відповідних державних утворень. Проте найбільше значення тут мають фактичний обсяг і предметний зміст владних повноважень, віднесених до органів суб'єктів тієї чи іншої федерації, а також характер практики реалізації цих повноважень, що залежить від економічних і суспільно-політичних умов, які супроводжують виникнення і розвиток кожної конкретної федерації. Однак завжди найважливіші повноваження, природа яких пов'язана із суттю державного суверенітету, надані федеральним органам.

Іншою формою державного устрою є унітарна форма. Держава звичайно вважається *унітарною* (простою), якщо жодна з частин її території не наділена статусом державного утворення.

За визначенням Ж. Бурдо, унітарна держава – це така, яка має лише один центр політичного й урядового імпульсування.

Унітарними державами є Данія, Греція, Франція, Ірландія, Люксембург, Нідерланди, Португалія, Великобританія, більшість країн Латинської Америки й Африки, Таїланд, Лаос, Японія тощо.

Для країн із унітарною формою державного устрою характерними є такі основні ознаки (за А. Мішиним):

1. Єдина конституція, норми якої застосовуються на всій території країни без будь-яких обмежень.

2. Єдина система вищих органів державної влади (глава державної влади (глава держави, уряд, парламент), юрисдикція яких поширюється на територію всієї країни). Функціональна, предметна і територіальна компетенція вищих органів державної влади і підлеглої їм центральної адміністрації ані юридично, ані фактично не обмежена повноваженнями будь-яких регіональних органів.

3. Єдине громадянство. Населення унітарної держави має єдину політичну належність. Жодні адміністративно-територіальні одиниці свого громадянства мати не можуть.

4. Єдина система права. Місцеві органи управління зобов'язані застосовувати у відповідних адміністративно-територіальних одиницях нормативні акти, що приймаються центральними органами державної влади. Їх власна нормовстановлююча діяльність теж є підпорядкованою.

5. Єдина судова система, яка здійснює правосуддя на всій території країни, керуючись єдиними нормами матеріального і процесуального права. Судові органи в адміністративно-територіальних одиницях є ланками єдиної централізованої судової системи.

6. Територія унітарної держави поділяється на адміністративно-територіальні одиниці, які не можуть мати будь-яку політичну самостійність. Створені в цих адміністративно-територіальних одиницях місцеві органи управління тією чи іншою мірою підпорядковуються центральним органам державної влади і центральної адміністрації. Їх правовий статус визначається правовими нормами загальнодержавної системи права.

Отже, унітаризм передбачає централізацію всього державного апарату, прямий або опосередкований контроль над муніципальними органами, утвореними в адміністративно-територіальних одиницях.

Притаманна унітарним державам централізація може виявлятися у різних формах і різною мірою. Відмінності у ступені та формах контролю з боку центральної адміністрації

над місцевими органами самоуправління дають певні підстави для поділу унітарних держав на *централізовані* (Франція, Туреччина, Японія) і *децентралізовані* (Великобританія, Нова Зеландія), однак цей поділ має суто формальний характер.

Обласні держави. Ця відносно нова форма держави, *перехідна* між унітарною та федеративною, визначається Ф. Льово так: «Модель обласної держави було створено авторами іспанської республіканської Конституції 1931 р. під назвою інтегральної держави».

Критерій відмінності між обласною та федеративною державами є, головню юридичним. В обласній державі є лише один конституційний устрій – устрій центральної початкової держави, і саме її конституція визначає основні особливості статусу та повноважень регіональних органів, але на основі федералістського принципу горизонтального розподілу законодавчих повноважень. Федеративна держава, натомість, відзначається дуалізмом конституційних устроїв – федеральної держави і держав-членів федерації. Можна додати, що коли різниця між обласною і федеративною державами є більш відчутною в юридичній галузі, ніж у політичній, вона виявляється також у наслідках впровадження цієї форми для адміністративного апарату. Це означення стосується Іспанії й Італії; воно також застосовувалося, починаючи з 1970 р., до Бельгії, доки вона не перетворилася на федеративне королівство у квітні 1993 р.

Королівство Іспанія. Сучасною, десятою письмовою Конституцією Іспанії є документ від 29.12.1978 р. Як пояснює Ф. Льово, «саме поняття федералізму в Іспанії пов'язане з ... невдалим досвідом республіканської конституції 1873 р., який призвів до анархії й кантоналізму. Федералізм зрозуміли як такий, що містить справжню фрагментацію суверенітету, здатну призвести до розпуску держави. Ось чому творець Конституції 1931 р., стурбований щонайперше проблемою каталонської автономії, створив оригінальну систему, яка виключає загальний характер самоуправління, притаманний федеративній системі, але відкриває шлях до вибіркової автономії, що може бути визнаною в конституційних рамках центральної держави у міру того, як місцеві власті допомагатимуть їй, дотримуючись процедури, передбаченої Конституцією».

За ст. 2 Конституції, остання «ґрунтується на нерозривній єдності іспанської нації, спільній і неподільній батьківщині всіх іспанців і визнає та гарантує право на автономію національних областей, які входять до неї, та солідарність між ними всіма», створюючи в такий спосіб формулу, проміжну між унітарною і федеративною державами.

Конституція не визначила систему політичної регіоналізації, єдиної й узагальненої для всієї території, і лише в загальних ознаках передбачає межі повноважень автономних інституцій, відсилаючи за визначенням їх змісту до окремого тексту, що повинен схвалюватися органічним законом. Цим пояснюється те, що стало можливим запровадити *17 різних статусів автономних областей* і що організація іспанської держави зазнала значних змін між 1978-м і 1983 р., не зумовивши потреби перегляду Конституції.

Італійська Республіка. Сучасна Конституція Італії чинна з 27.12.1947 р. Ст. 5 цього акта від початку, як і ст. 2 іспанської Конституції, містить суперечності: вона проголошує, що республіка є єдиною і неподільною, але стверджує водночас, що вона «визнає і сприяє місцевим автономіям» та «приспосовує принципи і методи своєї законодавчої діяльності до вимог автономності та децентралізації».

Італія складається з італійської держави і двадцяти областей, формування яких передбачено Конституцією 1947 р.

Конституція передбачала також надання через конституційні закони спеціального статусу автономії п'яти специфічним областям (дві з яких, крім того, є великими островами), що мають свої культурні традиції і часто свою мову. Італійські області є самостійними територіальними громадами, які відрізняються від інших територіальних громад Італії тим, що мають право законодавчої діяльності, тобто право приймати загальні та безособові норми.

Контрольні питання

1. Розкрийте поняття форми держави. Які причини різноманітності форм держави?
2. У чому відмінність між монархією і республікою?

3. Охарактеризуйте монархії як форми правління, її види:
 - абсолютну;
 - дуалістичну;
 - парламентарну.

Наведіть приклади зазначених видів.

4. Охарактеризуйте президентську республіку (на прикладі Конституції США).
5. Розкрийте поняття форми державного устрою.
6. Які характерні ознаки унітарних держав?
7. У чому відмінність між федераціями і конфедераціями?
8. Окресліть проблему розмежування компетенції між федерацією загалом й її суб'єктами (на прикладах США, ФРН і Росії).
9. Проаналізуйте текст конституції будь-якої зарубіжної держави і визначте форму правління та державного устрою. Підтвердіть Вашу думку положеннями цієї конституції.

Теми рефератів

1. «Директоріальна» форма правління в Швейцарії.
2. «Обласна» держава (Італія, Іспанія) як перехідна форма державного устрою.
3. Федералізм у ФРН.

ОСНОВИ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ОСОБИ У ЗАРУБІЖНИХ ДЕРЖАВАХ

6.1. Поняття й принципи конституційного статусу особи

Одним із центральних інститутів конституційного права кожної сучасної демократичної, цивілізованої країни є інститут конституційно-правового статусу особи.

У конституційному праві зарубіжних держав сформовано чотири різні підходи до проблеми правового статусу людини та громадянина. Перша модель – *ліберальна* (у своїй основі західна) – акцентує у конституційному законодавстві на тій групі прав, які насамперед стосуються автономії особи (людини). У цій моделі точно зафіксовані в законодавстві обмеження людини (громадянина) при здійсненні нею своїх прав, що пов'язані головню з питаннями забезпечення суспільної моралі, публічного порядку, запобігання насильства, припинення зловживання правами. Інколи в літературі її характеризують як *індивідуалістичну модель правового статусу людини*. Вона запроваджена в розвинутих державах, в обмеженому вигляді у багатьох країнах, що розвиваються, запроваджується з деякими особливостями в постсоціалістичних державах.

Другий підхід до проблеми правового статусу людини і громадянина пов'язаний із марксистсько-ленінською концепцією й нині характерний для конституційного права В'єтнаму, Китаю, КНДР, Куби. В своїй основі – це *колективістський* підхід, що ґрунтується на пріоритеті колективу (суспільства, класу, об'єднання) стосовно особи, обмеженні прав людини «в інтересах суспільства». У конституціях соціалістичних держав головними вважаються соціально-економічні права (на працю, освіту, охорону здоров'я тощо). В Основному законі КНР, наприклад, політичні права у найбільш повному обсязі (насамперед виборчі) надаються тільки трудящим громадянам.

За такого підходу в конституціях переважно закріплюється чималий перелік обов'язків громадян перед суспільством; деякі з них мають моральний характер (наприклад, обов'язок дотриматися правил соціалістичного співжиття).

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

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

Водночас варто підкреслити, що на сучасному етапі у конституційному розвитку всіх країн щодо питання про правовий статус людини і громадянина спостерігається процес уніфікації.

Незважаючи на чималу кількість наукових праць, присвячених цьому інституту, і вітчизняних, і зарубіжних дослідників, однозначної позиції щодо багатьох питань донині немає. Насамперед це стосується проблеми визначення та співвідношення понять «правовий статус особи», «конституційний статус людини і громадянина» та «конституційно-

правовий статус». Не досягнуто згоди вчених і щодо елементів, які мають входити до складу цих статусів.

На думку П. Рабіновича, правовий статус особи (від лат. *status* – становище) – це комплекс її суб'єктивних юридичних прав та юридичних обов'язків.

В. Погорілко розуміє конституційний статус як статус суб'єкта права, визначений і гарантований конституцією країни. Конституційний статус має пріоритетний характер щодо правового статусу, який визначається законами та підзаконними актами. Основними ж складовими конституційного статусу є конституційні принципи, правосуб'єктність, компетенція, функції, повноваження, конституційні права, свободи й обов'язки, конституційні гарантії.

В. Шаповал зазначає: «Становище індивіда в суспільстві, відображене в основному законі, визначається як конституційний статус особи. Його зміст насамперед виявляється в інституті громадянства, принципах і власне конституційних правах і свободах».

Слід погодитися з російською дослідницею Н. Богдановою у тому, що конституційно-правовий статус є ширшим поняттям, ніж конституційний статус. Перший охоплює норми не лише конституції, але й інших джерел конституційного права. Цей статус є різноманітним і змістовним, таким, що враховує родові ознаки суб'єкта, і тому йому не притаманні однотипність та уніфікація.

А. Георгіца до структури конституційного (конституційно-правового) статусу людини і громадянина відносить такі компоненти, як: 1) громадянство; 2) основні права, свободи й обов'язки; 3) правові принципи; 4) гарантії правового статусу, з-поміж яких особливе значення має юридична відповідальність.

У довіднику, виданому за редакцією російського науковця В. Лафітського, конституційно-правовий статус людини визначається як сукупність гарантованих конституцією прав і свобод, а також встановлених конституцією обов'язків людини. Основними принципами цього статусу в сучасних демократичних країнах є:

- невідчужуваність прав і свобод людини;
- свободи людини в здійсненні належних їй прав і свобод;

- гарантованість прав і свобод;
- рівноправність;
- єдність і взаємозв'язок прав, свобод і обов'язків людини.

Принципи конституційного статусу особи є складовою політико-правової теорії. Вони є певними теоретичними узагальненнями, сформульованими в процесі осмислення суспільно-політичного розвитку. З іншого боку, принципи конституційного статусу особи можна розглядати як важливий його елемент. У такому разі вони мають нормативно-правовий характер. Так, Декларація прав людини і громадянина 1789 р. розпочиналася словами: «Люди народжуються і залишаються вільними та рівними в правах».

У ст. 1 Основного закону ФРН зазначено, що «основні права зобов'язують законодавство, виконавчу владу і правосуддя так само, як і діюче право». Захист прав людини проголошується головною функцією правової держави.

Треба зауважити, що в сучасній юридичній зарубіжній літературі розрізняють поняття формально-правової і матеріально-правової держави. Перше означає державу, в якій управління побудоване на формальній законності, на виконанні вимог права, якими б вони не були, друге – державу, підпорядковану праву, заснованому на імперативних гуманітарних цінностях загального характеру.

На думку В. Німченка, термін «свобода» вживається у двох юридичних значеннях, хоч і тісно між собою пов'язаних. У загальному розумінні цей термін означає стан суспільства й окремої людини, який дає змогу діяти на свій розсуд у межах, не заборонених законом. Інша справа – свобода як суб'єктивна можливість учиняти чи не вчиняти якісь дії. Наприклад, свобода віросповідання надає особі можливість сповідувати будь-яку релігію або не сповідувати жодної.

Юридичний зміст *принципу рівноправності* виявляється у визнанні рівності всіх перед законом щодо надання всім громадянам однакових прав і обов'язків та означає відсутність закріпленої в праві дискримінації з будь-яких ознак.

Принцип рівноправності відображений майже в усіх конституціях. Так, у ст. 3 Основного закону ФРН зазначено: «Усі люди рівні перед законом. Чоловіки і жінки рівноправні. Нікому не може бути завдано шкоди або віддано перевагу за

ознаками його статі, походження, раси, мови, його вітчизни і місця народження, його віросповідання, його релігійних або політичних переконань».

Завершуючи аналіз змісту поняття конституційного статусу особи, слід зауважити на проблему *взаємозв'язку прав та обов'язків* особи. В теорії зарубіжного конституціоналізму наявність такого зв'язку часто заперечується. Хоч існування обов'язків не відкидається, але вони не сприймаються в органічному взаємозв'язку з правами. Деякі державознавці вважають, що такий взаємозв'язок призвів до обмеження прав особи.

Однак у змісті новітніх конституцій виявляються нові підходи до цього питання. Так, у ст. 12 Конституції Португалії («Принципи єдності прав і обов'язків») зазначено, що всі громадяни користуються правами і мають обов'язки, закріплені за ними Конституцією». Аналогічні положення можна знайти в основних законах держав Центральної і Східної Європи, а також тих, що утворилися на теренах колишнього СРСР.

Проблема взаємозв'язку прав і обов'язків має ще один аспект. У теорії зарубіжного конституціоналізму акцент у відносинах особи та держави ставиться на обов'язках держави. Конституційні права особи розглядаються як формальна межа здійснення державної влади. Обов'язки держави також визнаються межею здійснення її влади: встановлюючи права і свободи особи, держава обмежує себе і бере відповідні обов'язки. «Людина, її права і свободи є вищою цінністю. Визнання, дотримання і захист прав і свобод людини і громадянина – обов'язок держави», – зафіксовано, зокрема, в ст. 2 Конституції Росії.

6.2. Поняття громадянства (підданства) в зарубіжних державах. Способи набуття і припинення громадянства

За А. Мішиним, найважливішою юридичною передумовою правового становища особи в суспільстві є стан громадянства, тобто політична приналежність індивіда до держави, яка обумовлює характер політико-правових відносин між особою й державою. Державне право пов'язує з громадянством низ-

ку важливих правових наслідків, головним з яких є те, що фізичні особи можуть бути суб'єктами державно-правових відносин, лише маючи правовий статус громадянина цієї країни.

У державному праві зарубіжних держав поряд із терміном «громадянство» вживається термін «підданство», який відображає особистий зв'язок людини з монархом («підданий його величності»).

У розвинутих країнах ця різниця насправді має лише словесний характер: основи правового статусу особи в монархічній Великобританії мало відрізняються від ситуації в республіканській Франції. Крім того, останнім часом в європейських монархіях, в Японії й деяких інших країнах обидва терміни вживаються як рівнозначні, а замість підданства дедалі частіше вживають термін «громадянство». У країнах, що розвиваються, в державах Арабського Сходу, в Африці зазначена відмінність має суттєве значення: підданий зобов'язаний бути особисто вірним монарху, населення виховується у відповідних традиціях.

Громадянство (підданство) є засобом інституціоналізації принципів відносин держави й особи. Стан громадянства створює взаємні права та обов'язки. Держава поширює свою владу на громадянина і на своїй території, і поза її межами, й може вимагати від нього виконання певних дій. Водночас громадянин може претендувати на захист законних інтересів з боку державних органів. Тільки на основі громадянства особа наділяється повнотою конституційних прав і свобод.

В. Шаповал пропонує визначати громадянство як особливий правовий зв'язок між особою і державою, що зумовлює для них взаємні права й обов'язки. Конституційна теорія розрізняє два аспекти громадянства – державно-правовий і міжнародно-правовий. У сфері міжнародно-правових відносин прийнято вживати термін «державна належність», який означає, що між особою і державою існує юридичний зв'язок особливого характеру, але водночас особа може і не бути громадянином. Особа, пов'язана державною належністю, політично підвладна відповідній державі й має право на міжнародно-правовий захист з її боку. Але якщо ця особа не є громадянином, держава не зобов'язана гарантувати їй права та свободи у повному обсязі.

Поняття державної належності є ширшим за громадянство. Законодавство може визначати різні рівні такої належності, віднесені до різних категорій населення. Це, зокрема, є у Великобританії щодо населення її нинішніх і колишніх залежних територій, яке з тих чи інших причин зберегло відповідний правовий зв'язок.

Характеризуючи поняття громадянства, слід також вказати на сталість відповідного правового зв'язку, що виникає між особою і державою. Така сталість є у просторі і в часі. У просторі вона насамперед виявляється в тому, що стан громадянства зберігається за особою і в разі виїзду її за кордон. Водночас деякі зумовлені цим станом права й обов'язки особи під час її перебування за кордоном фактично не реалізуються.

Сталість громадянства виявляється в його безперервності. Останнє означає його наявність із моменту набуття і до моменту припинення. Сталість громадянства є головною ознакою, яка відрізняє його від правових зв'язків, що виникають між державою й іноземцями, які постійно або тимчасово мешкають на її території.

Зміст конституційно-правового інституту громадянства виявляється під час аналізу відповідного законодавства. Закони про громадянство і деякі конституції визначають порядок набуття і припинення громадянства.

Головним і об'єктивно найбільш реальним способом набуття громадянства є *філіація*, або набуття громадянства за народженням. Філіація пов'язана з моментом народження, а її зміст визначається двома принципами: «права крові» і «права ґрунту». Однак у низці країн Латинської Америки набуття громадянства у порядку філіації безпосередньо не стосується моменту народження. Тут стан громадянства виникає з моменту повноліття і пов'язується з наявністю в особи політичних прав, насамперед виборчого права. З моменту народження в цих країнах особа набуває лише державної належності.

Історично першим був прийнятий принцип «права крові». Це був принцип римського права. У феодальну епоху народження на території, підвладній конкретному суверену, спричинювало встановлення правового зв'язку підданства. Звідси і виник принцип «права ґрунту», що домінував у Європі до кін-

ця XVIII ст. «Право крові» знову набуло значення після його закріплення у Французькому Цивільному кодексі 1804 р.

Сучасне законодавство про громадянство більшості країн встановлює змішаний принцип, за яким домінуючим є «право крові», що узгоджується з елементами «права ґрунту». Так, за «правом ґрунту» визначається громадянство дітей, батьки яких невідомі.

«Право ґрунту» зберігає домінуюче або рівне з «правом крові» значення в латиноамериканських країнах, а також у країнах, право яких історично походить від англійської правової системи.

Наявність у законодавстві різних підходів до визначення громадянства за народженням призводить до явища подвійного громадянства (біпатризму). В таких випадках часто головною роль відіграє саме наявність колізій між «правом крові» і «правом ґрунту».

Наприклад, згідно з XIV поправкою до Конституції США, філіація відбувається за принципом «права ґрунту». Цей принцип не поширюється на дітей дипломатів, консулів. Однак припускається можливість набуття громадянства на основі «права крові»: американським громадянином є особа, яка народилася за кордоном у батьків, які є американськими громадянами. Характерно, що в такому разі філіація обмежена тільки одним поколінням народжених за кордоном. Отже, громадянин США, який набув цього стану за «правом крові», народившись на території іншої держави, де діє «право ґрунту», вважатиметься і громадянином цієї держави. З іншого боку, особа, яка народилася на території США у громадян іноземної держави, де домінує «право крові», також може стати біпатридом.

У законодавстві більшості країн не визначаються юридичні наслідки подвійного громадянства. Для запобігання випадків біпатризму в розвинутих країнах законодавчо встановлено, що одруження жінки з іноземцем автоматично не впливає на її громадянство. Для ліквідації біпатризму часто використовується *оптація*, тобто вибір громадянства. Найчастіше оптація відбувається у зв'язку з територіальними змінами й укладанням міждержавних угод про запобігання подвійному громадянству.

Ще одним способом набуття громадянства є *натуралізація*, або набуття громадянства за волевиявленням особи. Водночас натуралізація – це процедура, яка здійснюється компетентним органом від імені держави і виявляється в наданні громадянства цієї держави особі на її прохання або за її згодою.

Індивідуальна натуралізація пов'язана з певними умовами. Головною умовою натуралізації є так зване *укорінення*. Конституції і законодавство про громадянство встановлюють різні строки укорінення. Звичайним є п'ятирічний строк, хоча в деяких країнах він сягає десяти років (Австрія, Бельгія, Іспанія). У Скандинавських країнах строк укорінення визначений у сім років. В латиноамериканських країнах цей строк становить два роки. Водночас у більшості країн припускається можливість зменшення періоду укорінення. Наприклад, в Іспанії він може бути зменшений до п'яти років і навіть до двох років для осіб, які зробили «значні послуги» цій державі. У Франції п'ятирічний строк укорінення може бути зменшений до двох років для тих, хто протягом цих двох років провчився у французькому вищому навчальному закладі, «зробив або може зробити важливі послуги своїми талантом або здібностями». В Норвегії припускається можливість зменшення строку укорінення для громадян інших Скандинавських держав й Фінляндії.

Законодавство й адміністративна практика визначають також інші умови, що обмежують можливості натуралізації. Серед них слід зазначити наявність певного рівня матеріального добробуту, професійної підготовки, повагу до закону, знання державної мови.

З іншого боку, порядок натуралізації може бути спрощений. Спрощеним є порядок *реінтеграції*, тобто поновлення в громадянстві. У деяких країнах полегшена процедура натуралізації встановлена для осіб корінної національності (Болгарія, Греція, Ізраїль, ФРН).

Для характеристики інституту громадянства важливими є питання *припинення громадянства*, а саме:

- вихід із громадянства;
- власне втрата громадянства;
- позбавлення громадянства.

Вихід із громадянства здійснюється у вільному або дозвільному порядку. В США, Великобританії визнано принцип вільного виходу з громадянства. Він здійснюється у формі односторонньої відмови особи від свого громадянства і не потребує дозволу державної влади. У деяких країнах, де встановлений цей принцип, свобода виходу з громадянства обмежена для окремих категорій осіб. Наприклад, у ФРН такі обмеження визначені для суддів, державних службовців.

Законодавством окремих країн передбачено власне втрату громадянства, тобто автоматичну втрату громадянства за певних умов. Найчастіше умовою такої втрати громадянства є натуралізація в іншій державі.

Однією з форм припинення громадянства є його позбавлення. Позбавлення громадянства, набутого в порядку філіації, називається *денаціоналізацією*, а позбавлення натуралізованого громадянства – *денатуралізацією*. В деяких країнах дозволяється позбавляти громадянства тільки натуралізованих громадян за злочини, вказані в законі, але лише протягом певного строку після натуралізації (наприклад, шести років в Австрії).

Згідно зі ст. 89 Кодексу законів про громадянство Франції, особа може бути позбавлена французького громадянства у разі засудження її за злочини проти безпеки держави, за дії на користь іншої держави, що завдають шкоди інтересам Франції, та в деяких інших випадках. Так відбувається поєднання кримінально-правової та конституційно-правової відповідальності. Проте законодавство більшості країн не припускає денаціоналізацію, пов'язуючи це з тим, що громадянство за народженням є одним із невідчужуваних, природних прав людини.

Відмінність у регламентації питань громадянства в різних країнах іноді призводить до виникнення такого явища, як відсутність громадянства (*апатризм*). Як і подвійне громадянство, апатризм з позиції національного і міжнародного права сприймається негативно.

6.3. Громадяни зарубіжних держав як суб'єкти основних прав і свобод. Класифікації та гарантії прав і свобод у зарубіжних державах

Конституції й інші норми державного права зарубіжних держав проголошують права і свободи різного характеру та змісту, тому важливе значення має їх класифікація і систематизація. В зарубіжній науці немає єдиної класифікації прав і свобод. Наприклад, деякі американські автори пропонують поділ прав і свобод на *суттєві та другорядні*. До першої категорії належать: права на свободу, рівність, свободу пересування, свободу висловлення думок, свободу совісті, громадянство і право голосу, право на справедливе кримінальне правосуддя. Всі інші права і свободи, отже, належать до категорії «менш суттєвих».

Німецький учений Т. Маунц пропонує поділ прав і свобод на дві групи: *основні права громадянина й основні права людини*. Аргументуючи в своїй праці «Державне право Німеччини» поділ прав на державні та наддержавні, Т. Маунц зазначав: «...основні права не створюються державою, не потребують її визначення, не можуть бути обмежені або зовсім ліквідовані державою. Вони притаманні індивідууму як такому. Вони охороняють свободу не тільки від незаконного, але й від законного державного примусу».

У багатьох конституціях відмінність між правами людини і громадянина відображається у формулюваннях відповідних статей. Коли йдеться про права людини, зазвичай використовуються терміни «кожний», «ніхто», «усі» або «визнається право», «гарантується свобода» та подібні словосполучення абстрактного, безособового характеру. Що ж до прав громадянина, то вони зазвичай адресовані саме громадянам: «громадянин може» тощо. Іноді права громадянина формулюються як права народу (Японія) або як права осіб певної національної належності (Іспанія, ФРН).

Наступною спробою класифікації прав, свобод і обов'язків є їх поділ на *індивідуальні та колективні*. Безумовно, індивідуальне право часто може здійснюватися групою осіб, тоді як права колективні за своєю природою індивідуально реалізувати неможливо. Наприклад, право на страйк є колективним,

тому що одноособовий страйк є неможливим і кваліфікується як прогул.

Зазвичай права і свободи людини та громадянина за своїм характером індивідуальні. Проте конституційні формули цю обставину відображають не завжди доволі чітко. Якщо, наприклад, у ст. 25 ч. 3 Конституції Республіки Болгарії 1991 р. зазначено «громадянин Республіки Болгарії не може бути вигнаний з її території або виданий іншій державі» індивідуальний характер є очевидним, то цього не можна сказати про норму ч. 2 тієї ж статті: «Особи болгарського походження набувають болгарського громадянства у спрощеному порядку». Як бачимо, суб'єкт права вказаний у множині, й тільки логічний аналіз зумовлює висновок про індивідуальний характер цього права. Ще складніше завдання для дослідника ставить друга поправка до Конституції США: «... право народу зберігати і носити зброю не повинно обмежуватись». Хоч суб'єктом права названо народ, очевидно, що належить воно індивідам.

Що ж стосується колективних прав, то, крім вказаного права на страйки, суб'єктами якого можуть бути тільки трудові колективи або профспілки, такими правами є права різних меншин. Наприклад, ст. 19 австрійського Основного закону проголошує: «Всі національні меншини рівноправні, і кожна з них має гарантоване право на збереження і підтримку своїх національних особливостей та мови».

Найвідомішою і найпопулярнішою є класифікація прав, свобод і обов'язків за сферою суспільних відносин і характером потреб людини:

- I група – громадянські (особисті) – право на життя, фізичну недоторканність;
- II група – політичні (право на громадянство, на участь у державному управлінні суспільством);
- III група – соціально-економічні та культурні (право на освіту, право на власність, на працю).

Відповідно до Загальної декларації прав людини, прийнятої Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 р., ідеалу людської особи, вільної від страху та нужди, можна досягти, тільки якщо будуть створені такі умови, за яких кожен зможе користуватися своїми економічними, соціальними та культурними правами – так званими правами «другого покоління». Вказані

умови не можуть виникнути без певної діяльності такої держави, яку, розпочинаючи з першої половини ХХ ст., деякі науковці почали окреслювати поняттям «соціальна держава».

Соціальна держава – це держава, основним завданням якої є створення умов для реалізації і відповідальність за реалізацію прав людини «другого покоління». Як видається, це положення є центральним у сучасній концепції соціальної держави, адже держава, де реально не забезпечені вказані права й яка навіть не прагне до цього, однозначно не може вважатися соціальною.

Загальна декларація прав людини, ратифікована більшістю держав світу, проголошує, що кожна людина як член суспільства має право на соціальне забезпечення і на здійснення необхідних для підтримання її гідності й вільного розвитку її особи прав у економічній, соціальній і культурній галузях за допомогою національних зусиль та відповідно до структури і ресурсів кожної держави (ст. 22). Положення цієї й інших статей (23–27) Декларації, присвячених правам «другого покоління», були розвинені й деталізовані в Міжнародному пакті про економічні, соціальні та культурні права, Європейській соціальній хартії, конституціях багатьох країн. Означені права відрізняються від прав людини «першого покоління», тобто громадянських і політичних, принаймні у двох аспектах. По-перше, своїми змістовими характеристиками, по-друге – способами їхньої реалізації та захисту.

Якщо права громадянські (особисті) та політичні головню спрямовані на забезпечення свободи від протиправного втручання державної влади (негативні права), то для соціально-економічних прав характерною є наявність **претензій на** забезпечення і здійснення інтересів індивіда за допомогою державних дій (позитивні права).

Отже, якщо суть громадянських і політичних прав полягає в обмеженні ролі держави у духовному, соціально-економічному та політичному регулюванні, наданні більшої свободи вибору для особи, то соціально-економічні права розширюють сферу державного контролю, збільшують патронажну роль держави щодо суспільства.

Права «першого покоління» втілили й юридично закріпили цінності ліберального суспільства. Права «другого поколін-

ня» відображають цінності соціально орієнтованої держави. За умови збереження громадянських і політичних прав (насамперед права приватної власності) поява позитивних прав спричинила проблему пошуку балансу між гарантіями свободи особи, з одного боку, і правом держави перерозподіляти ті чи інші блага – з іншого. Ця проблема уявляється однією з найскладніших у процесі розбудови *соціальної правової* держави.

Безумовно, соціально-економічні права мають свою специфіку щодо способів їхньої реалізації та захисту, адже ступінь їх гарантованості з боку держави – на відміну від класичних прав «першого покоління» – дійсно перебуває у доволі жорсткій залежності від стану економіки відповідного суспільства, або, за виразом російської дослідниці І. Ледях, від «соціальної дієздатності держави».

Визначають три основні етапи конституційного розвитку прав і свобод людини.

1. Від найперших конституційних актів, коли в них були закріплені лише громадянські (недоторканність особи, житла) і політичні (виборче, свобода слова, друку) права.

2. З першої чверті ХХ ст. розпочинають декларувати права у сфері соціально-економічній (право на працю, соціальне забезпечення, освіту).

3. Після Другої світової війни закріплюють нові права, пов'язані з інформатизацією суспільства і його підвищеним інтересом до стану навколишнього середовища (право на інформацію, безпечне довкілля).

Необхідно згадати, що є *два основних способи конституційного формулювання прав, свобод і обов'язків*: позитивний і негативний. У першому випадку конституція встановлює, що суб'єкт має певне право. Зокрема, ст. 45 Конституції КНР проголошує, що громадяни КНР в старості чи внаслідок хвороби мають право на отримання від держави і суспільства матеріальної допомоги. В другому випадку конституція забороняє будь-якому суб'єкту порушувати чи обмежувати певне право чи свободу, наприклад, 5-та поправка до Конституції США декларує: «Ніхто не повинен примушувати свідчити проти самого себе в кримінальній справі».

Гарантії реалізації прав і свобод особи в державі не обмежуються лише їх закріпленням у конституції та в

нормативних актах інших галузей права. Реальне забезпечення прав і свобод потребує багатьох передумов, які є поза межами права. Прийнято розрізняти соціально-економічні, політичні й юридичні гарантії прав і свобод людини.

Соціально-економічні гарантії передбачають створення такого соціального середовища і відповідної матеріальної бази, які забезпечують реальне користування правами і свободами. Це соціальна стабільність, розвинута економіка, наявність відповідних виробничих потужностей, широкої інфраструктури – системи установ і організацій, що дають можливість обслуговувати всі види соціальних потреб суспільства.

Політичними гарантіями є відповідно зорієнтована політика держави, її спрямованість на створення умов, які забезпечили б гідний рівень життя і вільний розвиток особистості, стабільність політичних структур, їх здатність забезпечити громадянську злагоду, належний рівень політичної культури громадян, виключити можливість дестабілізації у суспільстві.

Юридичні гарантії охоплюють усі правові засоби, що забезпечують реалізацію й охорону прав і свобод людини та громадянина. До них належить, перш за все, конституційне закріплення прав і свобод та гарантії їх реалізації.

Гарантії прав і свобод можна поділити на дві категорії: внутрішньодержавні та міжнародно-правові. Перші, своєю чергою, поділяються на судові та позасудові.

Внутрішньодержавними гарантіями є передусім деякі конституційні права і матеріального, і насамперед процесуального характеру.

До них можна віднести право петицій, що включає право на скаргу; права, які реалізуються в судовому й адміністративному процесі, а також деякі загальні принципи. Наприклад, ст. 57 Конституції Болгарії в ч. 1 проголошує: «Основні права громадян не можуть бути відмінені».

Головною інституційною гарантією в демократичній державі є суд, незалежний від інших державних органів.

Згідно зі ст. 24 Конституції Італії, всі можуть звертатися до суду по захист своїх прав і законних інтересів. Право на захист на будь-якій стадії процесу є непорушним. Бідним відповідними установами забезпечується можливість подавати позови і захищатися в будь-якому суді.

До інститутів, що гарантують права і свободи, належить інститут парламентського уповноваженого з прав людини (омбудсман, комісар, посередник, народний захисник). Наприклад, риксдаг Швеції обирає чотирьох омбудсманів – власних представників щодо контролю за органами влади та управління у справах, пов'язаних із дотриманням останніми прав і свобод шведських громадян.

Суттєву гарантію прав і свобод надає можливість користуватися кваліфікованою юридичною допомогою, передусім допомогою професійного захисника (адвоката) в кримінальному й адміністративному процесі. Але це, зрозуміло, є частиною більш широкого права на захист. Гарантією прав і свобод є також відповідальність за їх порушення. Передусім ідеться про відповідальність посадових осіб. Згідно зі ст. 20 Конституції Хорватії, «той, хто порушить положення даної Конституції щодо основних прав і свобод, несе особисту відповідальність і не може виправдовуватись наказом згори». Для посттоталітарних країн ця норма є доволі актуальною.

Контрольні питання

1. Розкрийте поняття конституційного статусу особи.
2. Охарактеризуйте права людини і громадянина, особливості їх закріплення в конституціях зарубіжних держав.
3. Проаналізуйте три основні етапи розвитку прав і свобод особи.
4. У чому відмінність між позитивним і негативним способами конституційного формулювання прав та свобод?
5. Яке співвідношення термінів «державна належність» і «громадянство»?
6. Назвіть способи набуття та втрати громадянства.
7. Що таке «філіація», «натуралізація», «екстрадиція», «біпатризм»?
8. Назвіть класифікацію прав, свобод та обов'язків.
9. Юридична відмінність між суб'єктивним правом і свободою.
10. Як Ви розумієте право на життя і фізичну недоторканність?
11. Яке ваше ставлення до проблеми смертної кари й абортів.
12. Охарактеризуйте гарантії прав і свобод, їх види та значення.

Теми рефератів

1. Поняття та принципи конституційного статусу особи.
2. Порядок та умови натуралізації у Скандинавських країнах.
3. Конституційно-правовий інститут омбудсмена у зарубіжних державах.
4. Громадянські права та свободи в США: судова доктрина і практика.

ВИБОРЧЕ ПРАВО І ВИБОРЧІ СИСТЕМИ В ЗАРУБІЖНИХ ДЕРЖАВАХ

7.1. Поняття, принципи й особливості виборчого права у зарубіжних державах

Вибори – один із найдавніших традиційних інститутів конституційного права. Найперші вибори відбулися надзвичайно давно. Нам відомі з історії держави і права правила, що існували у стародавніх демократіях (Стародавній Рим, Греція), де участь вільних людей у голосуванні була обов'язковою і за це навіть платили. Стародавні республіки без виборів не могли існувати. Згодом цей інститут майже зник на сотні років, оскільки у світі запанував абсолютизм і потреби у виборах у державні органи не було. Відродилися вибори та виборче право, яке їх регулює, тільки в епоху буржуазних революцій. Свій подальший розвиток виборче право отримало в ХІХ ст. і сформувалося у вигляді сучасного інституту в ХХ ст.

Термін **«виборче право»** вживається в юридичній літературі у двох значеннях: як *об'єктивне* та *суб'єктивне*.

Об'єктивне виборче право – це система конституційно-правових норм, які регулюють суспільні відносини, пов'язані з виборами органів держави і місцевого самоврядування. Це один з інститутів конституційного права, хоч і містить окремі норми інших галузей права – трудового, цивільного, адміністративного, кримінального. Такі норми можна назвати полівалентними, бо вони одночасно стосуються двох або більше галузей права.

Отже, об'єктивне право регулює виборчу систему в широкому сенсі, хоч і не в повному її обсязі. Зазвичай предметом виборчого права вважаються пов'язані з виборами суспільні відносини, в яких прямо чи опосередковано беруть участь громадяни.

Виборчо-правовими бувають матеріальні та процесуальні норми (останні становлять більшість норм цієї групи).

Систему джерел виборчого права складають усі джерела конституційного права, в яких є виборчо-правові норми. Важливе місце тут належить спеціальним виборчим законам, які інколи мають форму кодексів (наприклад, у Франції).

Суб'єктивне виборче право – це гарантована громадянину державою можливість брати участь у виборах державних органів та органів місцевого самоврядування.

Це комплекс конкретних прав особи, до яких передусім належить **активне виборче право**, або право голосу, яке інколи називають **загальним виборчим правом**. Право голосу використовується під час голосування на виборах до державних і самоврядних органів, на референдумах та публічних зборах.

Сюди належить і пасивне виборче право, або право обиратися (так правильніше говорити, ніж «право бути обраним») у виборні органи держави або самоврядування, яке включає право висувати свою кандидатуру або давати згоду на її висування.

Як зазначалося, саме з наявністю в особи виборчого права пов'язують стан її громадянства. Однак у деяких країнах припускається можливість участі у голосуванні на місцевих і навіть загальних виборах *іноземців*. Так, згідно зі ст. 26 Конституції Австрії, виборче право на основі встановленої за міждержавними угодами взаємності може бути надане особам, які не є громадянами цієї держави.

Принципи суб'єктивного виборчого права – це ті умови його визнання та реалізації, дотримання яких на виборах робить ці вибори дійсно народним волевиявленням. І навпаки, порушення цих принципів підриває легітимність виборів, а отже, й виборних органів влади та самоврядування. До принципів суб'єктивного виборчого права можна віднести:

- загальність;
- вільність виборів (визнається навіть за демократичного режиму не завжди);
- рівність;
- безпосередність (інколи поєднана з певною опосередкованістю);
- таємне голосування.

У ч. 1 ст. 38 Основного закону ФРН 1949 р. зазначено: «Депутати бундестагу обираються загальними, прямими, вільни-

ми, рівними та таємними виборами». Згідно з ч. 1 ст. 68 Конституції Іспанії 1978 р., «Конгрес (нижня палата парламенту) складається з не менше 300 і не більше 400 депутатів, обраних загальним, вільним, рівним, прямим та таємним голосуванням на умовах, встановлених законом».

Принцип *загальності* виборчого права означає, що виборчі права (або хоча б активне виборче право) визнаються за всіма дорослими і психічно здоровими громадянами. Це, так би мовити, максимум можливого, який майже ніде не досягається.

Коло осіб, за якими конституція та виборчі закони визнають виборчі права, обмежується так званими цензами (кваліфікаціями), тобто спеціальними умовами. Водночас цензи не повинні встановлюватися виборчим законом, якщо вони не передбачені в конституції або якщо конституція не передбачила можливості встановлення їх законом.

Особа, за якою конституцією і / або законом визнано право голосу, називається *виборцем*. Сукупність виборців країни або територіальної одиниці називається їхнім *виборчим корпусом* (електоратом). Розрізняють:

- юридичний виборчий корпус – сукупність виборців, внесених у списки (зареєстрованих);
- фактичний виборчий корпус – сукупність виборців, що голосують;
- потенційний виборчий корпус – сукупність усіх виборців і зареєстрованих, і з певних причин не зареєстрованих.

Віковий ценз означає визнання за особою виборчих прав після досягнення певного віку. Є тенденція до зниження вікового цензу. З 1969 р. у Великобританії віковий ценз для активного виборчого права знизився до 18 років. Згодом такий ценз визначили ФРН, США, Франція, Італія, Швеція, Іспанія, Греція, Туреччина. Однак у Швейцарії й Японії ценз становить 20 років, на Кубі – 16.

Ценз осілості передбачає, що за особою визнаються виборчі права лише після того, як вона проживе у цій країні або місцевості певний час. Наприклад, у Франції для голосування на будь-яких виборах встановлений ценз осілості, що дорівнює 6 місяцям (його треба прожити в комуні – низовій територіальній одиниці); у Новій Зеландії треба прожити три місяці на території виборчого округу. Сенс цензу в тому, що виборець

повинен хоча б мінімально бути знайомий із проблемами місцевості, де він голосуватиме.

Із цензом осілості не слід плутати ценз громадянства, відповідно до якого до виборів допускаються лише особи, що є громадянами певної держави не менше встановленого строку. Наприклад, згідно з Конституцією США 1787 р., обиратися членом палати представників може лише особа, яка перебуває в громадянстві США не менше 7 років, а сенатором – не менше 9 років. В Аргентині натуралізовані громадяни отримують право голосу через 3 роки після отримання громадянства, в Тунісі через п'ять років.

Майновий ценз був установлений на початку ери конституційного ладу. Він полягав у вимозі, щоб виборцю належало певне майно (не менше, ніж на встановлену суму) або щоб він сплачував певного розміру податки. Вважалося, що люди, які не мають достатнього майна, не можуть бути причетні до управління державою. З ХХ ст. вказаний ценз майже скрізь відмінений, і виборче право почало вважатися загальним.

Ліквідований був у більшості країн і статевий ценз (у Швейцарії – лише в 70–71 рр. ХХ ст.). Жінки, котрі становлять понад 50% електорату в Кувейті, одержали виборче право лише в 2005 р.; а до парламенту Кувейту вперше в історії цієї країни було обрано жінок лише 2009 р. Король Саудівської Аравії Абдулла 2011 р. надав жінкам виборче право. Хоча жителька Саудівської Аравії зможе піти на вибори тільки в супроводі чоловіка, батька чи брата, для королівства це прорив на шляху до гендерної рівності.

Із майновим цензом пов'язаний освітній ценз. Він передбачає допущення до виборів осіб, які мають встановлений обсяг загальноосвітніх знань. Згідно зі ст. 14 Конституції Федеративної Республіки Бразилії 1988 р., не можуть бути обрані неписьменні. Це логічно: адже участь у політичному житті потребує певного рівня розумового розвитку й освіти, без чого громадянин стає лише об'єктом політичних маніпуляцій.

Трапляються, хоч і доволі рідко, релігійні цензи. Так, щоб бути обраним у іранський парламент, необхідно сповідувати іслам.

Особливу групу утворюють так звані моральні цензи. В Ісландії від виборця вимагається, щоб він «вів порядний спосіб

життя і мав добру вдачу». У Мексиці не голосують особи, які зловживають наркотиками, в Нідерландах – особи, позбавлені батьківських прав.

Отже, цензи – це певні вимоги, які висуваються до особи для того, щоб вона отримала виборче право.

Водночас слід зазначити, що майже всі види цензів для пасивного виборчого права є жорсткішими, ніж для активного. Для прикладу пропонуємо таблицю порівнянь вікового цензу в різних країнах.

Таблиця

Віковий ценз щодо виборів у різних країнах

Країни	Активне виборче право	Пасивне виборче право		Президент
		Палати парламенту		
		Нижня	Верхня	
США	18 р.	25 р.	30 р.	35 р.
ФРН	18 р.	25 р.	Не обираються	40 р.
Італія	18 р.	25 р.	40 р.	50 р.
Франція	18 р.	23 р.	35 р.	Не встановлено

Вільна участь у виборах та обов'язковий вотум

Принцип вільних виборів означає, що виборець вирішує, брати йому участь у виборчому процесі чи ні. У ст. 5 іспанського органічного закону про загальний виборчий режим 1985 р. цей принцип сформульований так: «Ніхто... не може бути зобов'язаний здійснювати своє виборче право...».

Неучасть виборців у виборах називається абсентеїзмом. У низці країн передбачений обов'язковий вотум, тобто юридичний обов'язок виборців брати участь у голосуванні.

У Бельгії перший штраф за неявку на вибори становить 200 євро. Якщо на вибори без поважної причини не прийшов працівник органів місцевого самоврядування, то на шість років він позбавляється права підвищення по службі. У Греції та Туреччині таким особам загрожує навіть позбавлення волі.

У ст. 48 Конституції Італії голосування на виборах розцінюється як *громадський обов'язок*. За ухилення від участі в голосуванні передбачається застосування так званих моральних санкцій: мер – голова представницького органу місцевого

самоврядування – у відповідних випадках має право публічно висловити громадський осуд.

Обов'язковий порядок голосування зумовлює штучне підвищення активності виборців. Однак за своєю природою таке голосування суперечить ідеї вільного волевиявлення на виборах. А це волевиявлення становить сенс виборчого права як суб'єктивного права громадян.

Рівне виборче право. Цей принцип передбачає рівну для кожного виборця можливість впливати на результат виборів. Він є наслідком і одним із виявів конституційно гарантованої рівноправності громадян. Принцип рівності виборчого права можна звести до формули: «одна людина – один голос».

Пряме (безпосереднє) виборче право означає право виборця обирати й обиратися безпосередньо у виборний орган або на виборну посаду. Цей принцип діє в абсолютній більшості випадків на виборах нижніх палат парламентів, іноді – верхніх палат (наприклад, в США, Італії), президентів (Мексика, Австрія), майже всюди – органів місцевого самоврядування.

Непряме (опосередковане, багатоступеневе) виборче право означає, що виборець обирає лише членів колегії, які згодом вже обирають виборний орган. Двоступеневими виборами обирається, наприклад, Президент США, Рада штатів (верхня палата парламенту) Індії.

Принцип *таємного голосування* полягає у виключенні зовнішнього нагляду і контролю за волевиявленням виборця. Його сенс полягає в тому, щоб гарантувати повну свободу цього волевиявлення. Забезпечується таємниця голосування тим, що виборець заповнює виборчі бюлетені або маніпулює з машиною для голосування в закритій для сторонніх поглядів кабіні.

Тільки дотримання всіх указаних принципів дає змогу визнати вибори демократичними і такими, що визначають дійсне волевиявлення електорату.

7.2. Виборчий процес у зарубіжних державах

Виборчий процес – це і певна діяльність, і система правових норм, які цю діяльність регулюють.

У першому значенні можемо визначити *виборчий процес* як урегульовану законом та іншими соціальними нормами діяль-

ність індивідів, органів, організацій і груп із підготовки та проведення виборів у державні й самоврядні органи. Будучи нормативно врегульованою, ця діяльність є впорядкованою, складається з певних, розміщених у встановленій послідовності елементів – стадій.

1. Призначення виборів. Ця стадія може бути відсутньою, якщо дата виборів установлена законодавчо раз і назавжди. Наприклад, у США загальні вибори та вибори в штатах у державні й самоврядні органи проводяться в перший вівторок після першого понеділка листопада парного року (президентські вибори – високосного року), тобто в один із днів періоду між 2 і 8 листопада.

2. Стадія визначення виборчих округів.

3. Визначення виборчих дільниць (секцій).

4. Утворення виборчих органів (комісій, бюро).

5. Реєстрація виборців.

6. Висунення кандидатів.

7. Агітаційна кампанія.

8. Голосування.

9. Підрахунок голосів і визначення результатів голосування.

10. Можливий другий тур голосування (або нові вибори).

11. Остаточне визначення й опублікування результатів виборів.

Розглянемо деякі стадії докладніше.

1. У багатьох країнах загальні вибори проводяться тільки в неробочі дні. Наприклад, в Австрії, згідно з ч. 3 ст. 26 Федерального Конституційного закону, день виборів у Національну раду (нижню палату парламенту) повинен припадати на неділю або інший загальний день відпочинку. Але в США, як зазначалось, день виборів – вівторок. Особливістю шведської системи є те, що вибори до всіх представницьких органів (риксдаг, ландстинги, збори комунальних і міських уповноважених) відбуваються одного й того ж дня – третьої неділі вересня кожні чотири роки.

2. *Виборчі округи* – це територіальні одиниці, що об'єднують громадян для обрання депутатів у представницькі органи держави і місцевого самоврядування.

Вони можуть утворюватись спеціально, але часто виборчими округами є території суб'єктів федерації або одиниць політико-територіального поділу (областей, провінцій, міст), а іноді історичних територіальних одиниць (як французькі кантони). У разі, якщо виборчі округи не утворюються, вся країна є єдиним виборчим округом.

Залежно від кількості депутатів, які обираються в окрузі, виборчі округи поділяються на одномандатні (уніномінальні) й багатомандатні (поліномінальні, в яких обирають багато, до декількох десятків, депутатів, і плюриномінальні, тобто такі, в яких обирають декількох депутатів).

Трапляються випадки, коли єдина норма представництва умисно порушується під час визначення меж виборчих округів. Така практика називається «виборчою географією (геометрією)».

3. *Виборчі дільниці* – це територіальні одиниці, що об'єднують виборців спільним місцем голосування. Вони мають суто технічне значення і часто регулювання їх організації здійснюється не законом, а підзаконним актом аж до інструкції.

У Франції виборчими дільницями є комуни – низові одиниці політико-адміністративного поділу території країни, а в Іспанії такі одиниці можуть поділятися на декілька виборчих дільниць (секцій), що охоплюють від 500 до 2 тисяч виборців.

4. *Виборчі органи* (комісії, бюро, президії) здійснюють організаційне керівництво виборчим процесом. Серед них розрізняють:

- територіальні (включаючи центральні), система яких базується на системі політико-територіального устрою держави;

- окружні, що діють у виборчих округах у разі, коли виборчі округи не збігаються з політико-територіальними одиницями;

- дільничні, що діють у виборчих дільницях.

5. П'ята стадія – *реєстрація* виборців – необхідна умова здійснення виборцем свого права голосу, яка означає включення особи у список виборців, на підставі чого він зможе бути допущеним до голосування. *Р. Дж. Ларлсон* у своїй монографії «Система реєстрації виборців у Канаді і Західній Європі» наголошував: «Призначення реєстрації виборців – установити

до виборів особу того, хто має право голосу таким чином, щоб тільки ця людина могла подати виборчий бюлетень».

Залежно від того, на кому лежить тягар реєстрації, вона вважається публічною (обов'язковою) й особистою (добро-вільною).

Перша система має два різновиди. Один із них застосовується у ФРН, Швеції, Швейцарії, де ведеться облік населення та його переміщення, а публічна влада має відомості щодо осіб, які проживають на підвідомчій території.

У Великобританії, Канаді, де немає примусової реєстрації міграції населення, застосовується інший метод. У Канаді список виборців складається перед кожними виборами шляхом обходів офіційними посадовими особами «від дверей до дверей». У Великобританії складання списків щорічне і «закриваються» списки 15 лютого, після чого в них зміни не вносяться.

Друга система полягає у тому, що виборець приходиться із документами у відповідну установу та реєструється для участі у виборах (США, Франція).

6. Головною стадією виборчого процесу є висунення кандидатів у депутати. У деяких державах відповідна діяльність законом віднесена виключно до політичних партій (Австрія, Португалія, Фінляндія, Швеція). В Італії, ФРН та низці інших країн висунення кандидатів здійснюється не тільки партіями, а й виборцями; водночас для реєстрації кандидатів потрібно, щоб відповідні документи були підписані певною кількістю виборців по кожному округу (наприклад, у ФРН – 200 виборців, в Італії – 350).

У виборчому праві: й порядок самовисунення кандидатів. Так, у Франції кожний громадянин, кваліфікований законом як можливий кандидат у депутати, може самовисунутись на виборах у нижню палату парламенту за умови, що його реєстрація відбудеться не пізніше, ніж за три тижні до дня голосування. В англомовних країнах із парламентарними формами правління також прийнятий порядок самовисунення кандидатів та їх реєстрації за умови необхідної підтримки з боку виборців. До того ж така підтримка має, по суті, символічний характер. Наприклад, у Великобританії для реєстрації кандидата достатньо його власної заяви, письмово підтриманої десятима виборцями.

Особливістю виборчого права країн, де встановлений порядок самовисунення кандидатів або формального їх висунення з ініціативи виборців, є можливість так званої виборчої застави.

Виборча застава – це певна грошова сума, визначена законом, яку кандидат у депутати вносить у момент його реєстрації. Після виборів ця сума повертається йому лише за умови певної підтримки виборців, визначеної за результатами голосування. Зокрема, у Великобританії виборча застава у розмірі 500 ф. ст. не повертається, якщо кандидат зібрав менше ніж 5% загальної кількості голосів, поданих у відповідному окрузі. В Нідерландах застава втрачається, якщо кандидат був підтриманий виборцями, голоси яких становлять менше ніж $\frac{3}{4}$ так званої (виборчої квоти) середньої кількості голосів, необхідних для заміщення одного депутатського мандата за пропорційною виборчою системою. Подібна застава відома виборчому праву Австралії, Канади, Франції, Японії, країн Балтії.

Значними особливостями характеризується порядок висунення кандидатів у депутати й на виборні посади у США. Тут він майже завжди має суто партійну природу.

Так звані «встановлені партії» висувають кандидатів шляхом так званих первинних виборів – праймеріз.

Праймеріз – це висунення кандидата із застосуванням голосування виборців. Але, на відміну від виборів, на праймеріз обираються кандидати на виборні посади, які після цього балотуються у звичайному порядку. Зазвичай праймеріз мають закритий характер, тобто кожна партія проводить голосування окремо та залучає до нього тільки своїх прихильників. У семи штатах проводяться відкриті праймеріз, коли у відповідних процедурах беруть участь усі виборці незалежно від партійного членства.

Порядок висунення кандидатів, подібний до праймеріз, є і в деяких інших країнах. Зокрема, в Бельгії для визначення кандидатів у депутати парламенту проводяться так звані пули, процедури яких визначені законом, на відміну від американських праймеріз; пули є суто партійними заходами. В пулах мають право брати участь, а іноді й зобов'язані це робити всі члени партії, яка має намір висунути своїх кандидатів на

виборах. Порядок проведення пулів визначений статутами всіх головних політичних партій цієї країни.

Діяльність політичних партій визначає зміст інших стадій виборчого процесу. Вони беруть участь у роботі органів, створених для проведення виборів, ведуть передвиборчу агітацію, забезпечують контроль за можливими порушеннями в процесі виборів тощо. Вибори в розвинутих країнах набули характеру однієї з форм суто партійної діяльності.

7.3. Поняття і види виборчих систем у зарубіжних державах

Визначальним для характеристики парламентських виборів як форми реалізації ідей представницької демократії є поняття виборчої системи.

Виборча система – це встановлений конституцією і законодавством порядок визначення результатів виборів. У деяких країнах як синонім поняття «виборчі системи» вживається термін «система представництва». Є три різновиди систем, кожний з яких має чимало конкретних варіантів. Це мажоритарні, пропорційні та змішані виборчі системи.

Виборчі системи, в основу яких покладено принцип більшості, називаються мажоритарними. Історично саме ці системи запроваджено першими.

За мажоритарною виборчою системою абсолютної більшості обраним вважається кандидат, який одержав 50% + 1 голос установленої в законі або загальної кількості поданих в окрузі голосів, тобто той, хто користується абсолютною підтримкою виборців, які брали участь у голосуванні. У разі, коли жоден з кандидатів не набере необхідної кількості голосів, питання про заміщення мандата або виборної посади залишається відкритим. Для того, щоб зробити вибори результативними, застосовують різні способи. Наприклад, на повторне голосування (перебалотування) пропонують дві кандидатури, які попередньо набрали найбільшу кількість голосів. У Франції, крім того, з 1958 р. у другому турі результати визначаються за мажоритарною системою відносної більшості.

Недолік мажоритарних систем абсолютної більшості полягає в тому, що голоси, подані за переможених кандидатів,

фактично зникають; хоча кількість цих голосів може наближатися до половини поданих в окрузі, волевиявлення відповідних виборців не матиме практичного значення.

За правилами мажоритарних систем відносної більшості (США, Великобританія, Індія), обраним у виборчому окрузі визнається кандидат (або партійний список кандидатів), який набрав більше голосів, ніж кожний окремий його конкурент, хоча це і становить менше половини всіх поданих в окрузі. Така виборча система у XVIII ст. було прийнято на парламентських виборах у Великобританії. Прихильники цієї виборчої системи розцінюють як її позитивну якість те, що вона сприяє утворенню стабільних парламентів і урядів. Однак така стабільність має «штучний характер», не кажучи про те, що вибори в парламент можуть дати вкрай спотворене уявлення про дійсне співвідношення суспільно-політичних сил.

Мажоритарні системи відносної більшості суттєво впливають і на політичну поведінку населення під час виборів. Наприклад, у Великобританії вважають, що у частини виборців є так званий синдром втраченого голосу. Побоюючись, що в разі голосування за кандидатури «третьох партій» їхній вибір не відобразиться на кінцевому результаті або об'єктивно полегшить обрання небажаного для них кандидата, потенційні виборці таких партій голосують за кандидата тієї з двох головних партій, програма якої ближче до їхніх поглядів. Тобто частина виборців діє за принципом «обирати найменше з двох лих». Отже, існування синдрому втраченого голосу посилює позиції двопартійної системи там, де вона складалася, або пришвидшує біполярне розмежування виборчого корпусу.

Є й *мажоритарна система кваліфікованої більшості*. Так, верхня палата Італії формувалася до 2005 р. так, що кандидатам було необхідно набрати 65% від поданих голосів (згідно зі змінами до виборчого законодавства, вибори до цієї палати нині відбуваються за пропорційною системою).

Іншим різновидом виборчих систем є *пропорційні системи*. Головна відмінність їх від мажоритарних виявляється в тому, що вони ґрунтуються не на принципі більшості, а на відповідності завойованих партією депутатських мандатів кількості одержаних нею на виборах голосів.

Ідеї пропорційного представництва на початку 40-х рр. XIX ст. почали запроваджувати у Франції та Швейцарії. Нині пропорційні виборчі системи є найпоширенішими в розвинутих країнах (Фінляндія, Швейцарія, Швеція, Норвегія, Австрія, Бельгія).

Форми пропорційного представництва характеризуються різноманітністю. Складно знайти дві країни, де б ці форми збігалися в деталях. Однак усі форми такого представництва мають певні спільні ознаки і ґрунтуються на двох началах. Це необхідність визначення так званого виборчого метра й існування умовної передачі голосів. Виборчий метр (квота) – це найменша кількість голосів, необхідних для обрання одного депутата за пропорційними виборчими системами. Умовна передача голосів – це обов'язкове зарахування голосів, поданих за кандидата понад кількість, визначену виборчим метром, іншому кандидату, який не набрав необхідного числа голосів. Умовна передача голосів вносить штучний елемент у пропорційне представництво.

Вибори за пропорційними системами проводяться в багатомандатних округах. Зважаючи на те, що парламентські вибори за кордоном майже завжди мають партійний характер, виборці за умови пропорційного представництва голосують не за окремі кандидатури, а за партійні списки. Поділом загальної кількості поданих за список на виборчий метр визначається число представників, обраних від цього списку, тобто партії.

Зв'язані та вільні списки. Преференційне голосування

Якщо в складений партією список кандидатів жодних змін виборцю вносити не дозволяється, то маємо справу з так званими списками зв'язаними (жорсткими, закритими) (Албанія, Ізраїль). Якщо зміни вносити можна – це вільні (гнучкі, відкриті) списки. Вільні списки застосовуються, наприклад, разом із преференційним голосуванням.

Інститут преференційного голосування має на меті дати виборцям можливість не тільки проголосувати за список кандидатів певної партії, але й всередині цього списку висловитись на користь певних кандидатів; сприяти їх обранню. З цією

метою, голосуючи за список, виборець відзначає і кандидатів того списку, обрання яких для нього є бажаним. Використовуючи преференційне голосування, виборець може сприяти обранню кандидата, який знаходиться посередині або в кінці списку (Італія, Австрія – в Національну Раду).

Кумулятивний вотум – це система, яка характеризується тим, що кожний виборець у багатомандатному виборчому окрузі має стільки голосів, скільки треба обрати кандидатів (зрозуміло, кількість голосів у всіх виборців однакова), і розподіляє свої голоси між кандидатами як завгодно: може віддати декільком кандидатам по одному голосу, а може, наприклад, одному з кандидатів віддати всі свої голоси, акумулюючи їх у нього. Звідси і назва система (від лат. *cumulatio* – скупчення).

Така система застосовується, наприклад, при виборах органів місцевого самоврядування в деяких землях ФРН, зокрема в Баварії, а також у східних землях, на території колишньої НДР. Там кожний виборець має по три голоси, а навпроти прізвища кожного кандидата у виборчому бюлетені розміщені по три незаповнених кола. Виборець має можливість: а) віддати по одному голосу кожному з кандидатів; б) віддати одному кандидату два голоси, а іншому один; в) віддати всі три голоси одному з кандидатів; г) не підтримати жодного з кандидатів, залишивши бюлетень незаповненим.

Панашування – це термін, що означає право виборця голосувати за кандидатів з різних списків чи вписувати в списки нових кандидатів. Панашування може відбуватися і за мажоритарної системи (якщо виборчі округи багатомандатні), і за пропорційної.

Панашування використовується, зокрема, в Бельгії. Воно дає змогу обрати бажаних для себе депутатів незалежно від їх політичної приналежності, але водночас він може проголосувати за кандидатів, що займають протилежні позиції.

Також різновидом виборчих систем є змішані системи, яким характерні елементи мажоритаризму та пропорціоналізму. Характерним прикладом змішаної системи є виборча система, встановлена законодавством ФРН. Половина депутатів нижньої палати парламенту тут обирається в одномандатних округах за мажоритарною системою відносної більшості, інша половина обирається за пропорційною системою на основі

партійних списків, висунутих у землях – суб'єктах федерації. Відповідно кожному виборцю надається два бюлетені. Один подається за конкретного кандидата, другий – за список політичної партії.

Трапляються формальні поєднання мажоритаризму та пропорціоналізму. Наприклад, в Австралії нижня палата парламенту обирається за мажоритарною системою абсолютної більшості, а верхня – на основі пропорційного представництва.

Характеризуючи пропорційні та змішані виборчі системи, слід зазначити, що законодавство багатьох країн містить положення, які об'єктивно зумовлюють фактичне порушення пропорційного представництва. Найхарактернішим прикладом таких положень є норми, що регламентують застосування так званих відсоткових застережень. Зокрема, в Італії згідно з Законом про вибори 1993 р. партії, що не набрали 4% голосів виборців, втрачають право на представництво в палаті депутатів. У ФРН в розподілі мандатів на основі пропорціоналізму мають право брати участь лише ті політичні партії, які одержали не менше 5% голосів їх загальної кількості у масштабах усієї країни або провели в депутати своїх кандидатів не менше ніж у трьох територіальних округах. Така практика характеризується в німецькій юридичній літературі як «загодожувальний пункт».

Розглянуті нами й інші обмеження пропорційного представництва зазвичай пояснюються потребами не розпорозувати політичні сили в парламентах і тим самим забезпечити стабільність уряду. Подібні застереження об'єктивно сприяють зміцненню позицій великих партій і звужують сферу діяльності інших.

Загалом значення будь-яких виборчих систем не треба абсолютизувати. Вони повинні сприйматися лише як спосіб наближення до порівняно справедливого представництва і в жодному разі не як метод досягнення ідеального результату.

Контрольні питання

1. Розкрийте поняття виборчого права в його об'єктивному та суб'єктивному розумінні.
2. Розгляньте активне та пасивне виборче право.

3. Які принципи виборчого права в зарубіжних державах?
4. Цензи: поняття та види.
5. Охарактеризуйте виборчий процес і його стадії.
6. Які Вам відомі виборчі одиниці? Якою є мета «виборчої геометрії» й в яких формах остання виявляється?
7. Що таке уніномінальна система в два тури?
8. Що означають терміни «електорат», «абсентеїзм», «кумулятивний вотум»?
9. Охарактеризуйте особливості мажоритарної та пропорційної виборчих систем. Які, на Вашу думку, переваги та недоліки кожної з них?
10. Окресліть проблему фінансування виборчих компаній.
11. Що таке «загороджувальний пункт»?
12. Як Ви розумієте термін «вільні та зв'язані списки»?

Теми рефератів

1. Вибори Президента США.
2. Конституційно-правове регулювання референдумів у Швейцарії.
3. Вибори Президента Російської Федерації.

ПАРЛАМЕНТИ В ЗАРУБІЖНИХ ДЕРЖАВАХ

8.1. Парламент і парламентаризм: поняття, зміст і співвідношення. Склад парламентів і статус їх членів

Характеризуючи вищі органи влади зарубіжних держав, завжди ґрунтовно аналізують парламенти. Вони розглядаються як органи законодавчої влади. Відомо, що чимало зарубіжних конституцій прийнято парламентом або за їхньою безпосередньою участю, а саме конституції утворюють правову основу для функціонування всього державного механізму. З огляду на це може йтися про установчу роль щодо інших вищих органів державної влади.

Парламенти є вищими органами, які зазвичай обираються населенням (виборчим корпусом) і, на відміну від іншого представницького органу, так званих установчих зборів (конституційного конвенту, асамблеї), діють на постійній основі.

Парламент претендує на роль своєрідного «дзеркала суспільства», що зумовлено такою притаманною всім представницьким органам ознакою, як колегіальність. Ця ознака визначає особливості порядку, за яким парламенти приймають офіційні рішення.

Загалом можна визначити *парламенти* як виборні й колегіальні, представницькі постійні вищі органи державної влади, які функціонують в умовах демократичного правління та мають свої головні повноваження у сфері законотворчості. В унітарних державах парламенти формуються на загальнонаціональному рівні, у федераціях – також на рівні їхніх суб'єктів. В останньому випадку повноваження законодавчих органів двох рівнів розмежовуються на засадах, визначених федеральною конституцією.

Діяльність парламентів визначає характер і зміст парламентаризму.

Під *парламентаризмом* (за В. Шаповалом) слід розуміти таку систему взаємодії держави і суспільства, для якої історично характерним є визнання провідної, а в наш час – особливої та суттєвої ролі вищого і постійного представницького органу в здійсненні державно-владних функцій. Таке визначення парламентаризму означає, що його не слід пов'язувати з якимись конкретними формами держави, і передусім формами правління. Явище парламентаризму в тій чи іншій формі притаманне кожній сучасній демократичній країні.

Парламентаризм (за визначенням А. Мішина) – це особлива система державного керівництва (управління) суспільством, яка характеризується розподілом праці, законодавчої і виконавчої, за привілейованого становища парламенту.

Парламент і парламентаризм – поняття взаємопов'язані, але не рівнозначні. Парламентаризм не може існувати без парламенту, його основою є саме сильний і повновладний парламент. Але в парламентаризмі є водночас ознака парламенту, яку він може втратити. Парламент не може існувати без суттєвих елементів парламентаризму, що характерно для авторитарних режимів.

Юридичним вираженням парламентаризму є контроль парламенту за діяльністю уряду.

Термін *«парламент»*, який прийшов до нас із феодальних часів, має узагальнювальне значення. Вищі представницькі органи за кордоном часто мають інші офіційні назви. Найпоширеніша із них – «національні збори», прийнята конституціями більшості африканських, багатьох країн Азії і низки латиноамериканських. У її поширенні вбачається вплив конституційної історії Франції, де започатковані засади теорії та практики сучасного парламентаризму.

З іншого боку, термін «національні збори» доволі вдало передає певні характерні ознаки вищого представницького органу. Близькими до нього є назви «народні збори» (Албанія та Болгарія) або «державні збори» (Естонія). Всі ці визначення прямо вказують на одну з головних формальних примет представництва – колегіальний характер відповідних державних органів.

Останнє стосується і такої назви парламентів, як «Конгрес». Іноді до неї додається прикметник «національний». За

прикладом США така офіційна назва парламентів установлена конституціями Філіппін і більшості президентських республік Латинської Америки. Характерно, що майже всі ці парламенти, як і Конгрес США, мають двопалатну будову, і верхні палати називаються «сенатом». Парламенти окремих країн зберегли свої історичні назви, які мали ще станово-представницькі установи часів феодалізму. Так, вищий представницький орган Іспанії йменується «кортесами», а Нідерландів – «генеральними штатами». У Великобританії він також має свою первісну назву – власне «парламент». До речі, так офіційно називаються майже всі вищі представницькі органи англомовних країн, що взяли за взірєць британську конституційну модель (Австралія, Канада, Нова Зеландія тощо). В конституціях Бельгії, Італії, Франції, Японії та низки інших країн використовується термін «парламент» для позначення вищого представницького органу.

Водночас у основних законах Австрії та ФРН взагалі не вживають відповідного терміна. Зокрема, в ст. 24 Конституції Австрії йдеться, що «законодавча влада федерації здійснюється національною радою (нижньою палатою) спільно з федеральною владою (верхньою палатою)». Це, однак, не означає, що тут вищий представницький орган як єдине ціле не існує.

Що ж стосується Скандинавських країн, то тут у парламентах зовні суто індивідуальні назви: в Данії – «фолькетинг», в Ісландії – «альтинг», у Норвегії – «стортинг», у Швеції – «риксдаг». Якщо ці назви перекласти українською, багато що стане зрозумілим. Так, датський «фолькетинг» – це не що інше, як «народні збори». Теж саме можна сказати і про такі терміни, як «кнесет» (Ізраїль), або «меджліс» (низка країн Середньої Азії та Близького Сходу). В усіх цих випадках йдеться про парламент як вищий представницький орган, що утворюється із застосуванням процедури виборів, діє на колегіальній основі, виконуючи свою головну функцію – законодавчу роботу. Термін же «парламент» передусім вживається як загальне, родове поняття.

Різні офіційні назви мають і палати. Одна з поширених назв нижніх палат – «палата представників». Її узаконили конституції Австралії, Бельгії, Ірландії, Уругваю, Філіппін, Румунії, США, Японії. А в парламентах більшості президентських

республік Латинської Америки, зокрема Бразилії, Мексиці та Чилі, нижні палати називаються «палатами депутатів». Так зветься і нижня палата парламенту Італії й Іспанії – це «конгрес депутатів». Конституції зарубіжних країн фіксують й інші офіційні назви нижніх палат: «національні збори» (Франція), «палата громад» (Великобританія, Канада), «сейм» (Польща).

Для верхніх палат майже універсальною назвою є «сенат» (США, президентські республіки Латинської Америки, Бельгія, Ірландія, Іспанія, Італія, Польща, Румунія, Франція). Тому такі назви верхніх палат, як «палата лордів» (Великобританія) або «палата радників» (Японія), є радше винятком із загального правила.

Назва ж верхньої палати парламентів «сенат» була вперше вжита в Конституції США 1787 р. Вона запозичена з політичної історії Стародавнього Риму. Характерно, що після прийняття американської Конституції місцевість у столиці країни, де розташувався конгрес, нарекли Капітолієм – саме так називалась височина в Римі часів рабовласницької держави, де розміщувався її згадуваний інститут.

Необхідно зазначити: в окремих федеративних державах назви палат зарубіжних парламентів не тільки відображають відповідну форму державного устрою, а й мають відбиток різного характеру представництва в них. Так, в Австрії нижня палата зветься національною радою, а верхня – федеральною, в Швейцарії – відповідно національною радою і радою кантонів, в Індії – народною палатою і палатою штатів. Назви парламенту ФРН (бундестаг і бундесрат) засвідчують федеративний устрій цієї держави. Нарешті, слід враховувати, що є приклади, коли назви палат лише умовно позначають їх формальне становище в межах представницького органу. Так, у Нідерландах верхня палата називається першою, а нижня – другою.

Склад парламентів і статус їх членів

Для характеристики організації зарубіжних парламентів важливе значення, як слушно зазначає В. Шаповал, мають питання їх складу. За своєю природою це колегіальні органи, що само собою створює умови для їх певної чисельності. Часто вона прямо визначається в основних законах (Ірландія,

Нідерланди, Скандинавські країни). В Греції, Іспанії та Португалії встановлено кількісний мінімум і максимум представницького органу.

У федеративних державах чисельність парламентів, а саме їхніх верхніх палат, визначається інакше. В тих країнах, де конституції фіксують конкретне й рівне представництво суб'єктів федерації у верхніх палатах (Австралія, США, Швейцарія тощо), склад останніх завжди визначений і залежить лише від самого факту існування цих суб'єктів. Принцип встановленої норми представництва визнається і конституціями Австрії та ФРН. Тут зафіксовано норми представництва від окремих суб'єктів федерації залежно від кількості їх населення.

В інших державах питання встановлення кількісного складу парламентів вирішується на принципово відмінних засадах. Конституції або спеціальні закони визначають норму представництва, тобто середню кількість виборців, яких має представляти в парламенті один депутат (Бельгія, Франція, Японія тощо). Водночас норма представництва періодично збільшується, що забезпечує певною мірою постійну кількість парламентарів. У Великобританії, США та в більшості інших англomовних країн підрахунки такої норми роблять, виходячи з практично фіксованої чисельності палати. Такі підходи застосовуються при визначенні кількісного складу тих палат, що утворюються на засадах виборності. Проте і тоді, коли палати формуються іншими способами, відповідне число зазвичай також фіксується в конституціях.

Чисельність парламентів і палат відображає певні закономірності. По-перше, кількісний склад нижніх палат майже завжди не тільки більший, а й значно перевищує склад верхніх палат. Наприклад, у Франції – 577 депутатів Національних зборів і 327 сенаторів, у ФРН – 662 депутата бундестагу і 68 членів бундесрату, в Польщі – 460 депутатів Сейму і 100 сенаторів.

По-друге, чисельність нижніх палат певною мірою відповідає чисельності населення тієї чи іншої країни. Хоча така залежність доволі відносна.

Найчисельнішим парламентом є Загальнокитайські збори народних представників (близько 3000 членів), а найменш чисельним – парламент Ліхтенштейну (15 депутатів).

Головним питанням при визначенні *статусу депутата* зарубіжного парламенту є питання про характер його мандата. Майже в усіх розвинених країнах прийнятий вільний мандат, про що зазначено в конституціях або спеціальних законах.

Так, у ст. 32 Конституції Бельгії (1831 р.) зазначено, що «члени обох палат парламенту представляють народ, а не лише провінцію або підрозділ, від яких вони обрані». В ст. 67 Конституції Італії (1947 р.) вказано: «Кожний член парламенту представляє націю і виконує свої функції без зобов'язуючого мандата». Ще категоричнішим є положення ст. 27 Конституції Франції (1958 р.): «Будь-який імперативний мандат є недійсним».

Не викликає сумнівів, що вільний мандат має свої позитивні якості й переваги. Зокрема, такий мандат якнайповніше забезпечує можливості для депутатів вирішувати ті питання, що віднесені до компетенції вищого представницького органу. Він надає їхній діяльності політичного характеру і не зводить її до рівня роботи уповноважених з місцевих справ.

З іншого боку, в умовах імперативного мандата передбачається зовні тісніший зв'язок між парламентарями й їхніми виборцями.

Проте значення останньої тези не слід абсолютизувати. Відсутність імперативного мандата в депутатів зарубіжних парламентів не означає, що між ними й їхніми виборцями не існує прямих зв'язків. Ці зв'язки мають різноманітний і тривкий характер, а робота з виборцями забирає чимало часу в парламентарів та їхніх помічників. У британській політологічній літературі застосовується вираз «депутат няньчить округ». І це відповідає реаліям суспільно-політичного життя зарубіжних країн.

Більшість депутатів утворюють у своїх округах постійні приймальні, де зустрічаються з виборцями. Вони вислуховують різні скарги та заяви і рекомендують виборцям, куди звертатися для вирішення їхніх проблем.

Іноколи на підставі таких скарг і заяв депутати формулюють свої запитання у парламенті. А в деяких англомовних країнах так ініціюються так звані петиції – звернення депутатів до парламенту або органів виконавчої влади, в яких визначаються проблеми, що хвилюють мешканців їхніх виборчих округів.

До умов, що забезпечують ефективність роботи депутатів у парламенті і визначають їх особливий статус, слід віднести *індемнітет* та *іmunітет* парламентарів.

Поняття депутатського *індемнітету* означає, що член парламенту не несе юридичної відповідальності за свої слова та дії, сказані або зроблені в процесі виконання покладених на нього як на депутата обов'язків. Звідси зрозуміло, чому термін «індемнітет» у теорії деяких країн замінений поняттям «привілей свободи слова». Принцип депутатського індемнітету прийнятий у всіх країнах. Крім того, парламентарі не підлягають судовому переслідуванню за свої слова і дії, що належать до періоду виконання депутатських повноважень, і після того, як вони перестають бути депутатами.

Однак іноді цьому принципу надають дещо звуженого значення. Зокрема, у Скандинавських країнах і Фінляндії конституції передбачають можливість притягнення депутатів до судової відповідальності за сказане ними в парламенті після того, як буде одержана згода представницьких органів.

У ФРН таке можливе за санкцією бундестагу лише тоді, коли депутат звинувачується у наклепі. В англomовних країнах невідповідальність депутатів за свої слова та дії в парламенті сприймається як елемент загального принципу депутатського іmunітету.

Щодо конкретного розуміння терміна «депутатський іmunітет», то він означає недоторканність парламентарів. Тобто існує принцип, за яким члени парламенту користуються певним захистом з боку представницького органу від арешту і судового переслідування. Проте такий захист ніде не має абсолютного характеру. Зокрема, припускається судова відповідальність за вчинення депутатами цивільного правопорушення, хоча в цих випадках майже виключене застосування таких заходів, як арешт і позбавлення волі.

У Нідерландах, Великобританії та більшості англomовних країн для притягнення парламентаря до судової відповідальності достатньо формальної згоди голови палати. У цих країнах недоторканності депутатів у сфері кримінально-правових відносин фактично не існує. В більшості ж зарубіжних держав у період сесій члени парламенту можуть бути заарештовані та притягнені до кримінальної відповідальності тільки за згодою

законодавчого органу (палати). Свою згоду парламент дає на основі рекомендацій однієї з постійних комісій (мандатної, з питань депутатської етики, імунітету тощо). В Бельгії, Франції та деяких інших країнах для кожного випадку утворюється спеціальна тимчасова комісія.

Якщо ж депутата заарештовують і притягають до відповідальності в період між сесіями, то суд, поліція повинні про це інформувати керівництво парламенту. Останній може вимагати звільнення депутата з-під арешту й тимчасового припинення його судового переслідування. У Франції в міжсесійний період питання позбавлення депутатів недоторканності вирішує бюро – колегіальний керівний орган палати.

З іншого боку, в Ірландії, Японії, Норвегії, США визнана безумовна заборона арешту депутатів під час парламентської сесії, а також по дорозі їх на сесію або під час повернення з неї. Це має забезпечити відсутність тиску на роботу представницького органу загалом і на його окремих членів.

Зміст державно-правового статусу депутатів також визначає *принцип несумісності парламентського мандата і певних посад*. Згідно з цим принципом, депутат протягом усього строку своїх повноважень не може обіймати визначені в законі посади, що повинно сприяти його незалежності під час участі в роботі представницького органу. Це зумовлює необхідність прийняття депутатом альтернативного рішення: зайняти відповідну посаду і звільнити своє місце у парламенті. Можливий інший варіант – будучи обраним до парламенту, звільнитися з такої посади.

Майже в усіх розвинених країнах запроваджено юридичні норми, що регламентують питання несумісності. Здебільшого ці норми містяться в спеціальних законах, але в деяких країнах вирішення таких питань віднесено до предмета конституцій (Нідерланди, Норвегія, Фінляндія, Швейцарія тощо). Принцип несумісності депутатського мандата і певних засад поза парламентом насамперед стосується державної служби. У Бельгії, Італії, Франції, ФРН та низці інших країн для депутатів парламенту встановлено заборону обіймати майже всі посади в державному апараті. Виняток робиться лише для посад учителів і викладачів вишів.

Питання про несумісність мандата і державної служби має ще один аспект, котрий безпосередньо стосується членів уряду. Вирішення цього питання прямо пов'язане з формою правління, що є в тій чи іншій країні. У президентських республіках принцип несумісності є однією з основ державного ладу, заснованого на засадах розподілу влад. У парламентарних республіках і монархіях порівняно послідовно застосовується правило, за яким міністри повинні бути членами парламенту (звичайно, нижніх палат). Вважається, що тим самим створюються необхідні умови для ефективної дії механізму політичної відповідальності уряду та його окремих членів перед представницьким органом. Таке саме правило прийнято і в республіках із так званою змішаною формою правління.

Проте в парламентарних і «змішаних» за формою правління країнах є винятки з такого правила. Зокрема, в Люксембурзі, Нідерландах, Франції та Швейцарії членство в парламенті визнається абсолютно несумісним із міністерським портфелем, що слід розглядати як своєрідність їхнього державного ладу. Це не означає, що депутат не може бути призначений членом уряду. Але в разі такого призначення він повинен звільнити своє місце в палаті.

Нарешті, слід зазначити, що принцип несумісності не суперечить обранню депутата парламенту членом місцевих представницьких органів (муніципалітетів). Виняток становить лише законодавство і політична практика Бельгії й Італії.

8.2. Класифікація парламентів за структурою й обсягом компетенції

За структурою парламенти у зарубіжних державах поділяються на дво- й однопалатні.

Важливим показником характеристики парламенту є його структура, яка значно впливає на рівень ефективності діяльності парламенту, здатність відображати соціальні й політико-територіальні особливості суспільства. Розглядаючи організаційні моменти діяльності парламенту й їх регулювання, потрібно пам'ятати, що парламент відображає особливості, які тією чи іншою мірою представляють інтереси населення і партійних структур.

Іноді вирішальну роль у прийнятті парламентського рішення має спікер парламенту або голови палат. Отже, структуру й організацію парламентів світу розглянуто через призму людини, особистості.

Аналізуючи структуру парламентів країн світу, можна констатувати значну питому вагу двопалатних парламентів. Мало того, що стосується Західної Європи, то Ж. Зіллер називає однопалатні парламенти відхиленням від європейської традиції.

Так, двопалатними є парламенти у таких країнах Західної Європи, як Велика Британія та Бельгія, Іспанія й Італія, Нідерланди та Німеччина, Франція й Ірландія, Турецька Республіка. Необхідність подвійного представництва, на думку Ж. Зіллера, пов'язана із соціальною чи географічною різноманітністю, супроводжується переважно ідеєю, що законодавча процедура, котра вимагає участі двох палат, є гарантією гласності, врахування позицій меншості. Однопалатними у Західній Європі є лише парламенти Данії, Греції, Люксембургу та Португалії.

Двопалатний парламент є і в багатьох країнах Центральної та Східної Європи, зокрема у Польщі й Чехії, Румунії і Словенії, Хорватії.

Бікамеральним є парламент у таких країнах Азії, як Пакистан, Таїланд, Малайзія, Індія. В країнах Америки такими є парламенти Канади і США, Мексики. Двопалатною є структура парламенту і в Австралії й Японії.

Водночас однопалатними є парламенти Болгарії, Македонії, Словацької Республіки.

Що стосується країн колишнього Радянського Союзу, то тут практику не можна вважати однозначною. Однопалатними є парламенти країн Балтії (Латвії, Литви й Естонії), Білорусі, Молдови, Узбекистану.

Історія та причини запровадження двопалатної структури парламентів були різними. Бікамералізм як явище своїми витоками сягає давніх часів. Виникнення професійного двопалатного парламенту і його поширення у світі пов'язується з Англією, де запровадження двопалатної структури парламенту було пов'язане з пошуком соціальних компромісів, більш справедливого і рівноправного представлення в законодавчому органі інтересів різних соціальних прошарків.

Домінантною в англійському парламенті стала нижня палата – палата громад, яка складається з 650 депутатів, що обираються, починаючи з XVIII ст., на п'ять років за мажоритарною виборчою системою відносною більшості по одномандатних округах. Із моменту утворення, англійський бікамеризм слугує взірцем для запровадження двопалатних парламентів у інших країнах.

Нині на двопалатність найперше впливає і форма державного устрою, і потреба оптимізації нормотворчої діяльності парламенту.

Розглянемо міру впливу форми державного устрою на структуру парламенту. Найважливішим фактором запровадження чи відмови від бікамеральної системи парламенту слугує устрій держави. Так це чи ні, спробуємо переконатись на аналізі існування двопалатних парламентів в *унітарних і федеративних державах*. Розпочнемо з федеративних.

Існування двопалатності найперше пов'язують із федеративними державами як системою представництва суб'єктів федерації на найвищому державному рівні. Наведемо деякі приклади двопалатних парламентів передусім країн Європи.

Австрійська Республіка. Згідно з Конституцією Австрії, прийнятою 1920 р., зі змінами 1991–1994 рр., законодавча влада здійснюється Федеральними зборами, які складаються із Національної ради і Федеральної ради (ст. 24), що спільно здійснюють законодавчу владу в Австрії.

Федеральна рада й є органом федерального представництва. Вона формується на основі пропорційного представництва від земель: земля з найбільшою чисельністю висуває 20 членів, кожна інша – таку частину цієї кількості, яка пропорційна чисельності її громадян, причому залишок, що перевищує половину квоти, береться за цілу квоту. Але водночас кожна земля має не менше трьох представників.

Законопроекти вносяться до Національної ради за ініціативою її членів, Федеральною радою або однією третьою Федеральної ради, а також Федеральним урядом. Федеральна рада може вносити законопроекти також через Федеральний уряд.

Законодавче рішення, яке приймається Національною радою, повинно бути негайно передане до Федеральної ради.

У разі заперечень проти законопроекту з боку Федеральної ради Національна рада може підтвердити своє початкове рішення в присутності не менше половини членів. Якщо Федеральна рада не висловить заперечень або впродовж восьми тижнів не подасть обґрунтованих заперечень, то законодавче рішення має бути посвідчене й опубліковане (ст. 42-1).

Важливою гарантією австрійського федералізму є спосіб прийняття конституційних законів, на основі яких може бути обмежена компетенція земель у сфері законодавства і виконавчої діяльності. Такі закони потребують схвалення Федеральною радою, яке отримується в присутності не менше половини її членів і більшістю не менше двох третин поданих голосів (ст. 44). За згоди Федеральної ради виконавчою владою укладаються державні договори, що регулюють питання компетенції землі.

Канада. Канада як федеративна держава (складається із 10 провінцій і двох територій), має писану некодифіковану конституцію. Конституція Канади охоплює Закон про Канаду 1982 р., закони про виборче право, про Верховний суд, про окремі провінції, поправки до всіх конституційних законів і наказів.

Законодавча влада в Канаді належить двопалатному парламенту, який складається із двох нерівноправних палат: палати громад і сенату. Нерівноправність палат полягає у тому, що внести фінансові законопроекти може лише палата громад.

Перша палата, палата громад, є органом, що представляє інтереси різноманітних соціальних груп, суспільних і політичних течій. Друга палата, сенат, є органом територіального представництва.

Сенат існує з 1867 р. Він складається із 104 членів, які призначаються генерал-губернатором (Приморські провінції мають 24 сенатори, Квебек – 24, Онтаріо – 24, Західні провінції – 24, Ньюфаундленд – 6, Західні території і Юкон – по одному сенатору) і представляють провінції.

За своєю правовою природою, визначеною Актом 1867 р., сенат не повинен був нічим відрізнятись від першої палати. Однак спосіб формування сенату призвів до того, що його функції виявилися ослабленими. Це виявилось не тільки у підході до прийняття фінансових законопроектів, а й у питаннях

поправок до Конституції Канади, які можуть бути прийняті палатою громад в обхід сенату, якщо сенат упродовж 180 днів не схвалить запропонований проект поправки.

Федеративна Республіка Німеччини. Парламент ФРН є в юридичному сенсі однопалатним, однак має інституцію, яка хоча й не наділена якостями другої палати, однак забезпечує представництво суб'єктів федерації.

Органом найширшого народного представництва в ФРН є бундесрат, через який землі беруть участь у законодавстві федерації й управлінні нею та в справах Європейського Союзу. Кожна земля представлена не менше ніж трьома голосами, землі з населенням понад два мільйони мають чотири голоси, понад шість мільйонів – п'ять голосів, а понад 7 мільйонів – шість голосів. Загалом 68 голосів. Члени бундесрату – це члени урядів земель, які призначають-ся і відкликаються цими урядами.

Бундесрат користується значними законодавчими повноваженнями. Він, зокрема, має право внесення законопроектів до бундестагу. Йому ж подаються всі проекти законів Федерального уряду (ст. 76), на які він дає висновки та передає до бундестагу. Бундесрат користується правом вимоги скликання спільного з бундестагом комітету для обговорення законів. У низці випадків бундесрат має право схвалювати закони, прийняті бундестагом (закони з питань конкуруючого законодавства, правового становища осіб, які перебувають на службі федерації та корпорацій публічного права федерального рангу).

Російська Федерація. Парламент Російської Федерації – Федеральні збори, за Конституцією від 12 грудня 1993 р. є двопалатним.

До складу другої палати парламенту Російської Федерації – Ради Федерації, входять по два представники від кожного суб'єкта Російської Федерації: по одному представнику від представницького і виконавчого органів державної влади. Порядок формування і конституційно-правовий статус Ради Федерації засвідчують її доволі значну роль у системі державної влади. Це виявляється, зокрема, в її компетенції.

Конституцією Російської Федерації (ст. 103) до відання Ради Федерації віднесені такі питання: затвердження змін

кордонів між суб'єктами Російської Федерації, затвердження указів Президента Російської Федерації про введення воєнного стану та надзвичайного стану, вирішення питання про можливість використання Збройних сил Російської Федерації за межами її території, призначення виборів Президента Російської Федерації й усунення його з посади, призначення низки посадових осіб Російської Федерації (на посаду суддів Конституційного Суду, Верховного Суду, Вищого арбітражного суду, призначення і звільнення з посади Генерального прокурора Російської Федерації, призначення на посаду та звільнення з посади заступника голови Рахункової палати та половини складу її аудиторів).

Рада Федерації також є активним суб'єктом законодавчого процесу. Вона розглядає всі федеральні закони, прийняті Державною Думою, і схвалює їх більшістю від загальної кількості членів цієї палати або відхиляє їх. У разі відхилення федерального закону Радою Федерації може утворюватись погоджувальна комісія. У разі незгоди Державної Думи з рішенням Ради Федерації закон вважається прийнятим, якщо під час повторного голосування за нього проголосувало не менше двох третин від загальної кількості депутатів Державної Думи.

Водночас обов'язковому розглядові у Раді Федерації підлягають прийняті Державною Думою федеральні закони з питань федерального бюджету, федеральних податків і зборів, фінансового, валютного, кредитного, митного регулювання, грошової емісії, ратифікації та денонсації міжнародних договорів Російської Федерації, статусу і захисту державного кордону, війни і миру.

Унітарні держави. В унітарних державах виправданням бікамеральної системи парламенту слугує кілька аргументів, серед яких аргументи щодо політичного виправдання існування другої палати – як необхідності додаткових важелів рівноваги під час прийняття парламентських рішень і представництва окремих прошарків населення, запобігання монополізації у прийнятті політичних рішень, а також представництва територіальних структур країни. Останнє стосується представництва територіальних колективів і громад.

Розглянемо особливості функціонування кількох двопалатних парламентів в унітарних державах і співвідношення компетенції обох палат.

Велика Британія. Для сучасної Великої Британії характерний несиметричний бікамєралізм, зокрема у законодавчому процесі, який полягає у домінуванні нижньої палати: за формальної рівноправності щодо права законодавчої ініціативи палата лордів може внести по-правки до законопроекту, однак схвалений повторно нижньою палатою законопроект стає законом без згоди верхньої палати.

Палата громад є єдиним виборним вищим органом державної влади в країні, що надає їй поваги й авторитету. Вона обирається у складі 650 членів строком на п'ять років по одномандатних виборчих округах на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування.

Суттєвим елементом повноважень нижньої палати британського парламенту є контрольні повноваження над урядом. Фактично уряд опирається на парламентську більшість, формується нею, несе колективну відповідальність перед палатою громад і у разі винесення вотуму недовіри зобов'язаний піти у відставку.

Формою парламентського контролю є фінансовий контроль за витратами уряду, який здійснюється за допомогою генерального контролера та ревізора палати громад, а також адміністративний контроль за діяльністю міністерств з боку парламентського уповноваженого у справах адміністрації. Слід вказати на доволі розгалужені повноваження парламентського уповноваженого у справах адміністрації, до яких, зокрема, належать витребування відповідних документів, представлення парламенту спеціальних доповідей із приводу порушень законів посадовими особами.

Формою парламентського контролю є також запитання і відповіді міністрам. Така практика доволі поширена у британському парламенті.

Дослідники відзначають глибоку еволюцію британського бікамєралізму щодо втрати прерогатив верхньою палатою парламенту. Верхня палата – палата лордів – на відміну від нижньої палати, здійснює контроль над урядом, однак знову ж таки без права відправлення уряду у відставку. Зазначене дає підстави для висновку про подальшу втрату ваги верхньою палатою британського парламенту. Згідно з Актом про Палату лордів 1999 р., «ніхто не може бути членом Палати лордів

на основі принципу наслідування». Відтак із 788 спадкових перів тільки 90 і дві посадові особи – Обер-церемоніймейстер, голова Геральдичної палати та Лорд обер-гофмейстер – можуть засідати в палаті. Отже, в палаті лордів пожиттєво засідають тільки ті, кому титул лорда наданий монархом (фактично – тільки за порадою прем'єр-міністра).

Французька Республіка. За Конституцією 1958 р. парламент Франції теж має двопалатну структуру парламенту, яка за своєю природою теж є асиметричною.

Нижня палата, що має назву Національних зборів, складається з 577 депутатів, які обираються за мажоритарною одномандатною системою (ця система діє з 1958 р.).

Верхня палата – Сенат – формується шляхом багатоступеневих виборів строком на 9 років з оновленням кожних три роки на третину, і складається із 322 членів. Сенатори обираються виборчими колегіями у кожному департаменті. Загальний склад колегії – 108 тис. членів, куди входять 600 депутатів, більш як 3000 генеральних і регіональних радників та близько 104 тис. представників муніципалітетів. Вибори сенаторів проводяться за двома системами. Пропорційна – в департаментах, які обирають п'ять і більше сенаторів, у інших – мажоритарна система.

Саме така система формування Сенату мала забезпечити йому відмінний від Національних зборів статус, зменшити політичний вплив на нього виборців.

Аргументом на користь двопалатності у Франції найчастіше є можливість удосконалення законодавчого процесу, ретельнішого опрацювання законопроектів, у результаті чого Сенат став противагою нижній палаті парламенту.

Нормативно це має такий вигляд. Відповідно до ст. 45 Конституції Франції, будь-який законопроект або законодавча пропозиція послідовно розглядаються в обох палатах. Якщо в результаті розбіжностей між двома палатами законопроект або законодавча пропозиція не були прийняті після двох читань у кожній палаті або якщо після одного читання у кожній із них уряд заявить про необхідність термінового розгляду, прем'єр-міністр вправі скликати засідання змішаної паритетної комісії, зобов'язаної запропонувати новий текст зі спірних питань.

Текст, підготовлений змішаною комісією, може бути представлений парламентом на схвалення обох палат. Жодна поправка не може бути прийнята без згоди уряду.

Якщо змішаній комісії не вдасться прийняти узгоджений текст або цей текст не буде прийнятий на умовах, передбачених попереднім абзацом, уряд може після першого читання в Національних зборах і Сенаті вимагати від Національних зборів прийняти остаточне рішення. В цьому випадку Національні збори можуть повернутися до тексту, виробленого змішаною комісією, або ж до останнього прийнятого ними тексту, зміненого у разі необхідності однією або кількома поправками, прийнятими Сенатом.

За відсутності згоди між обома палатами законопроект може бути прийнятий Національними зборами в останньому читанні тільки абсолютною більшістю його членів.

До особливостей бікамеральної системи Франції слід додати те, що Сенат не може бути розпущений, водночас коли Національні збори можуть бути розпущені президентом Республіки після консультацій з прем'єр-міністром і головами палат (ст. 12 Конституції).

Республіка Польща. Законодавчу владу в Польщі представляє двопалатний парламент (Національна асамблея), що складається з Сейму та Сенату (ст. 95 Конституції Польщі 1997 р.). І Сейм, і Сенат обираються загальними, прямими виборами шляхом таємного голосування строком на чотири роки. Правовий статус палат є асиметричним: більша компетенція належить Сейму. Сенат за Конституцією Республіки Польща не володіє значущими повноваженнями. У разі відмови від затвердження Сенатом проекту закону він остаточно приймається більшістю голосів від конституційного складу Сейму.

Майже паралельно з розвитком і вдосконаленням бікамеральної структури парламенту в країнах світу розвивається й відповідне *політико-правове вчення – бікамералізм.*

Сучасні погляди на структуру парламенту й аргументи на користь однопалатного чи двопалатного парламенту не знали значних змін порівняно з тими, що існували раніше.

Про це свідчать і тенденції у розвитку структурної побудови парламентів, які, до речі, не є однозначними.

Так, від двопалатної структури парламенту відмовились декілька країн, зокрема Данія, Швеція, Греція і Португалія.

Водночас нещодавно двопалатну структуру запровадили такі країни, як Польща (1992 р.), Чехія (1992 р.), Словенія, Румунія, Хорватія. Запровадження двопалатної системи підтримано на референдумі у Таджикистані (26 вересня 1999 р.).

Розглянемо, які наука конституційного права називає у зв'язку з цим переваги і недоліки сучасного бікамералізму. До таких переваг слід віднести:

1. Створення умов для більш політично виважених рішень, більш вимогливого і досконалого опрацювання проектів законодавчих актів. Палати виступають одна щодо одної як експертні установи, образно кажучи, своєрідним касаційним судом з перевіркою всіх обставин у справі. Це дає змогу виявити хиби, допущені іншою палатою, до винесення остаточного рішення, що не призводить до перегляду затвердженого рішення у разі однопалатного парламенту.

2. Збалансування політичних різноспрямованих сил у парламенті, що збалансовує політичні інтереси у суспільстві. Кожна з палат намагатиметься бути «кращою» з погляду відповідності рішень, що приймаються, інтересам і потребам народу. Політична оцінка діяльності однієї палати парламенту буде доповнена додатковою політичною порівняльною оцінкою з погляду діяльності другої палати. В цьому випадку навіть політичне або особистісне протистояння між членами палат може сприяти більш значному контролю за діями парламентаріїв щодо їх утримання від зловживань та обмеження свавілля.

3. Оптимізація діяльності палат з огляду на зменшення кількості членів палати і тим самим створення умов для конструктивного обговорення питань і прийняття рішень. Є чітко виражена залежність ефективності прийняття рішень колективного органу від кількості його учасників. Більша кількість переважно за однакових інших умов зумовлює ускладнення процесу обговорення та більшу тривалість прийняття одного рішення.

4. Більша публічність і прозорість процедури обговорення та прийняття рішень, оскільки ці рішення приймаються у декілька етапів і стають більш доступними для публіки та преси. Однопалатний парламент стає більш кулуарним, і потрібно

вжити додаткових заходів, щоб забезпечити прозорість законодавчої процедури.

3-поміж недоліків сучасного бікамералізму можна назвати:

1. Ускладнення законодавчої процедури обговорення та прийняття проектів законодавчих актів.

2. Більшу масштабність діяльності парламенту, створення штучних перешкод у процесі прийняття оптимального рішення. За цієї ситуації виникають можливості для усунення парламенту з політичної арени і переведення процесу прийняття політичних рішень на рівень виконавчої влади. Це призводить до ослаблення представницької влади та посилення авторитарних методів правління.

3. Можливість політичного розмежування всередині парламенту за напрямками (верхня – нижня палата), а також виникнення політичних осей (палата парламенту – уряд, палата парламенту – глава держави). У цьому разі виникає штучне протистояння між палатами і з'являється можливість виникнення політичних суперечностей між гілками влади.

Виходячи з зазначеного, теоретико-правові висновки та світовий конституційний досвід засвідчують, що для того, аби бути виправданою, двопалатна система парламенту має ґрунтуватись на повноваженнях другої палати або ж ця друга палата повинна мати відмінну від першої палати роль. Звуження і наближення правил виборів другої палати до порядку виборів першої палати означає можливість втрати демократичного представництва і як результат – зниження рівня легітимності цієї палати. Відсутність відмінностей у процедурі прийняття рішень у підсумку може призвести до суто декоративної ролі другої палати.

Парламенти поділяються й за обсягом компетенції.

Компетенція є важливим фактором, що визначає не тільки правове становище парламенту і його роль у політичному житті країни, але й відносини його з іншими органами державної влади. Зарубіжному конституціоналізму відомі різні способи визначення компетенції парламенту, залежно від яких ці установи можна поділити на три групи.

До першої групи належать парламенти з абсолютно визначеною компетенцією, для яких конституції встановлюють точний перелік питань, що є об'єктом їх законодавчої

діяльності. Такі парламенти не мають права перевищувати межі своїх повноважень. Найтиповішим прикладом такого парламенту є Конгрес США. Розділ 8 ст. 1 американської Конституції містить перелік з 18 пунктів, у яких перелічуються повноваження Конгресу.

Розділ 9 тієї ж статті дає перелік того, що Конгрес не в праві робити, – це додаткове обмеження. Сфера діяльності Конгресу суворо окреслена. Все, що знаходиться за її межами, належить до компетенції штатів, які мають так звані залишкові повноваження.

Переважно за таким самим методом визначається компетенція парламенту Франції. Ст. 34 Конституції Франції дає вичерпний перелік об'єктів законодавчої діяльності парламенту, залишаючи, проте, можливість для його подальшого доповнення й уточнення органічними законами. Все, що не входить до компетенції парламенту, належить до відання уряду. Отже, якщо в США повноваження розмежовуються між Конгресом і суб'єктами федерації, у Франції – між парламентом і урядом.

До другої групи належать парламенти з абсолютно не визначеною компетенцією, тобто ті парламенти, які юридично мають необмежені повноваження і право видавати закони з будь-якого питання. Ця концепція відіграє роль конституційного принципу при визначенні компетенції парламентів Великобританії та Нової Зеландії.

Фактично такого ж принципу дотримуються і в конституціях Італії й Ірландії, які, надаючи парламентам законодавчі повноваження, не встановлюють сфери нормовстановлюючої діяльності парламенту. Проте в Італії й Ірландії застосовується конституційний нагляд, який є зовсім несумісним із доктриною необмеженості парламентських повноважень.

Третю групу становлять парламенти з відносно визначеною компетенцією. Для таких парламентів характерна відносна рухомість рамок, у межах яких вони здійснюють свої владні функції. Найтиповішим прикладом цієї групи є індійський парламент. Конституція Індії встановлює три сфери повноважень: до першої входять питання, віднесені до виключної компетенції союзу (федерального парламенту), друга група – питання, віднесені до компетенції штатів, третя група – спільна компетенція союзу і штатів. Із цих питань законодавчі акти

може приймати і союзний парламент, і легіслатури штатів, але у випадку колізії пріоритет зберігається за законом союзу. В тому ж порядку вирішується питання про компетенцію парламенту Малайзії.

Дещо інакше розподіляється компетенція між бундестагом і ландтагами земель у ФРН. Основний закон ФРН точно визначає компетенцію федерального парламенту, зазначаючи в ст. 73 перелік відповідних питань. За землями, згідно зі ст. 70, зберігається право законодавства тією мірою, якою Основним законом право законодавчої влади не надано федерації. У сфері конкуруючої компетенції можуть приймати рішення і федеральні органи, і органи земель. У ст. 72 Основного закону ФРН зазначено, що у сфері конкуруючої компетенції землі володіють правом законодавства лише тоді й остільки, коли й оскільки федерація не використовує свої законодавчі права.

8.3. Компетенція парламентів і загальна характеристика їх діяльності

Згідно з теорією поділу влад, парламенти визначаються як носії законодавчої влади. «Всі встановлені тут, – проголошує ст. 1 американської Конституції, – законодавчі повноваження належать Конгресу Сполучених Штатів». Ця ідея в тій чи іншій формі викладена в основних законах майже всіх розвинених країн.

Аналізуючи компетенцію зарубіжних парламентів, В. Шаповал зазначає, що вона певною мірою пов'язана з їх побудовою. Зокрема, бікамералізм представницьких органів зумовлює наявність повноважень у кожної з двох палат. Переважно нижні палати мають ширші й навіть домінуючі повноваження у сфері законотворчості. Верхні палати у розгляді бюджету й вирішенні інших питань фінансового характеру суттєво обмежені в правах або навіть позбавлені їх. За поодинокими винятками (Бельгія, Італія) верхні палати позбавлені можливості займатися питаннями парламентської відповідальності уряду.

Водночас є парламенти, де повноваження палат неоднакові. До них слід віднести представницькі органи Бельгії й Італії, а також Австралії та США. Так, обидві палати американського Конгресу мають у принципі однакові законодавчі

повноваження, за винятком того, що біллі (законопроекти) з фінансових питань можуть бути внесені тільки в палату представників.

Узагальнюючи зміст конституційних положень і реальну парламентську практику, можна зазначити, що представницькі органи реалізують повноваження в питаннях контролю за діяльністю органів виконавчої влади. Однак саме законодавчі повноваження вищих представницьких органів визначають їх головне призначення.

Повноваження парламенту (за А. Мішиним):

- 1) прийняття законів;
- 2) прийняття бюджету й інші фінансові повноваження;
- 3) контроль за діяльністю уряду – *основні методи*:

– *постановка питання про довіру уряду* – застосовується в парламентарних країнах, де уряд несе відповідальність перед парламентом за свою діяльність;

– *резолуція осуду* – на відміну від вотуму недовіри, вноситься не за ініціативою уряду, а за пропозицією палати.

Правові наслідки прийняття резолюції осуду ті ж самі, що й при винесенні вотуму недовіри. Цей вид парламентського контролю особливо детально регламентований у Франції. Ст. 49 Конституції 1958 р. проголошує: «Прем'єр-міністр після обговорення Радою Міністрів виносить на схвалення Національних зборів програму Уряду або його загальнополітичну декларацію, ставлячи питання про довіру».

Національні збори виражають недовіру урядові шляхом голосування резолюції осуду. Така резолюція повинна бути підписана не менше ніж однією десятою частиною членів Національних зборів. Голосування проводиться лише через 48 годин після її внесення. Підраховуються тільки голоси, подані за резолюцію осуду, котра може бути прийнята лише більшістю голосів членів, що складають Національні збори.

Якщо Національні збори приймуть резолюцію осуду або якщо вони не схвалять програму чи загальнополітичну декларацію уряду, прем'єр-міністр повинен вручити Президенту Республіки заяву про відставку уряду;

– *інтерпеляція*, тобто звернена до уряду вимога дати пояснення з приводу внутрішньої або зовнішньої політики або з будь-якого конкретного питання.

Інтерпеляція застосовується в парламентській практиці Іспанії, Бельгії, Данії, Фінляндії, Норвегії, Японії. Характерно, що ні у Великобританії, ні в країнах, що сприйняли британську правову систему, інтерпеляції не застосовуються;

– *питання усні та письмові*. Ця форма слугує не так для контролю за урядом, як для його критики;

– *діяльність слідчих комісій і комітетів*.

Своєрідною формою здійснення парламентського контролю за діяльністю уряду і керованої ним адміністрації є *інститут омбудсманів*, який уперше з'явився в Швеції на початку XVIII ст;

4) судові повноваження парламентів (імпічмент);

5) зовнішньополітичні повноваження.

Науковець Р. Карр стверджував, що «легіслатура в демократичній політичній системі здійснює 4 функції», а саме:

– визначення або «ратифікування» політики;

– контроль за державною скарбницею;

– нагляд за адміністративним апаратом і процесом виконання законів;

– вплив на громадську думку.

8.4. Законодавчий процес у зарубіжних державах

Найбільше значення для оцінки парламентської компетенції та діяльності мають характеристики, що належать до законодавчого процесу.

Цей процес об'єктивно поділяється на низку стадій або етапів, хоча їх послідовність і зміст у різних державах дещо відмінні.

Початковою стадією законодавчого процесу є внесення законопроекту. Зміст цієї стадії прямо пов'язаний із правом законодавчої ініціативи. Коло суб'єктів цього права залежить від форми правління, прийняття в тій чи іншій країні.

У державах зі «змішаною» та парламентарними формами правління суб'єктами такого права визнаються окремі депутати парламенту, а також уряд. У парламентарних монархіях країн Бенілюксу воно також визнається за главою держави, який також є суб'єктом права законодавчої ініціативи у таких напівпрезидентських республіках, як Ісландія

та Фінляндія. У Великобританії й інших англомовних країнах з парламентарними формами правління відповідне право формально зарезервовано тільки за парламентарями.

Але майже завжди в усіх зазначених випадках право законодавчої ініціативи узурповано урядом і його главою. Уряд також може вносити законопроекти безпосередньо або через депутатів – представників парламентської більшості, на яку він опирається. В низці парламентарних монархій є практика так званих тронних промов глави держави, які зачитуються на початку сесії і по суті містять конкретні законодавчі позиції. Практично тронні промови монарха є формою виявлення ініціативи уряду. Вони підлягають парламентському розгляду й є початок законодавчого процесу.

В Австрії, Іспанії, ФРН, Японії та деяких інших державах допускається тільки колективне внесення законопроектів. Кількість підписів депутатів під таким законопроектом наближається до такого числа членів парламенту, яке необхідне для організації парламентської фракції.

Особливістю парламентаризму таких зарубіжних держав, як Австрія, Іспанія й Італія, є так звана *народна законодавча ініціатива*. Остання означає, що парламент має розглянути законопроект, пропонування виборцями. Але якщо в Італії для цього достатньо підписів 50 тисяч виборців, то реалізація народної законодавчої ініціативи в іспанських кортесах допускається лише за наявності 500 тисяч підписів під відповідними документами.

Коло суб'єктів права законодавчої ініціативи у парламентарних країнах цим не обмежується. Наприклад, у Швейцарії правом законодавчої ініціативи у федеральному парламенті володіють і суб'єкти союзу – кантони.

Процедури реалізації права законодавчої ініціативи прямо пов'язані з внутрішньою побудовою представницьких органів. У двопалатних парламентах, де палати в принципі рівноправні, законопроект може бути внесений у кожен з них. Це, зокрема, стосується законодавчих органів Австрії, Бельгії, Італії, США і Швейцарії. Такий самий порядок застосовується в парламенті Японії, палати якого не можна визнати рівними. У державах, де палати парламентів нерівноправні, законо-

давчий процес зазвичай розпочинається з нижніх палат. Це насамперед стосується законопроектів із фінансових питань, які ініціюються тільки в нижніх палатах, за винятком парламентів Бельгії, Італії та Швейцарії.

Наступним етапом у житті законопроекту є обговорення його в палатах. У тих країнах, де законопроекти можуть ініціюватися в обох палатах парламенту, це нерідко і робиться, і два аналогічних біллі розглядаються в палатах із метою пришвидшення законодавчого процесу. Що ж до самого обговорення законопроектів у парламенті, то воно не становить окремої стадії цього процесу, а є низкою послідовних стадій.

Робота над законопроектом у палаті розпочинається з його прийняття до розгляду. Ініційований і розроблений законопроект передається в палату для реєстрації. Внесенню законопроекту в порядок денний засідань палати зазвичай передує голосування з цього приводу.

Відповідні процедури становлять так зване *перше читання законопроекту*. Це в основному формальна стадія законодавчого процесу. За винятком окремих країн, тут дебати щодо законопроекту не проводяться. Його доля на цій стадії залежить від керівного органу палати і може бути вирішена при голосуванні щодо порядку денного.

Наступною стадією законодавчого процесу можуть бути дебати щодо законопроекту, або власне обговорення. Ця стадія здебільшого визначається як *друге читання*.

Загальні дебати щодо законопроекту охоплюють його постановити обговорення, внесення поправок, голосування й інші дії. Порядок цих дій встановлено парламентськими регламентами і в різних країнах може бути неоднаковий. Мало того, залежно від особливостей регламенту загальні дебати проводяться до (Великобританія, ФРН) або після (Італія, США, Франція) розгляду законопроекту в постійній парламентській комісії (комітеті).

Отже, ще однією стадією процесу законотворчості є розгляд законопроектів у комісіях (комітетах).

У низці держав (Бельгія, Італія, Франція, Швейцарія тощо) допускається можливість повторного або подвійного розгляду законопроекту. Іноді палата проводить загальне обговорення до передачі в комісію, а після повернення розглядає постійно.

Часто виокремлюють стадію третього читання, в процесі якої законопроект виноситься на голосування і приймається майже без обговорень. Запланований аналіз законодавчого процесу є лише загальною схемою. Майже в кожній країні проходження законопроектів у палатах парламенту має свої особливості, але наведена загальна схема охоплює практично всі стадії й етапи законодавчого процесу.

До цього слід додати, що у двопалатних парламентах у разі розбіжностей змісту прийнятих палатами законопроектів їхня доля вирішується по-різному. В тих парламентах, де палати нерівноправні, останнє слово належить нижній палаті, як і в тих випадках, коли палати наближені одна до одної за обсягом їх повноважень.

У Великобританії прийнятий палатою громад законопроект може бути відхилений палатою лордів. Але через дві сесії (тобто через рік) він може бути повторно прийнятий нижньою палатою і стає законом без схвалення верхньої палати.

У ФРН і Японії у випадку виникнення розбіжностей в законотворчості палат питання передається на вирішення узгоджувальних комісій, утворюваних на паритетних засадах.

У Швейцарії до складу об'єднаних узгоджувальних комісій входять у повному складі відповідні постійні комісії палат. Якщо узгоджувальним комісіям не вдається прийняти рішення або це рішення не буде схвалене палатами, законопроекти вважаються відхиленими.

Ще одним методом урегулювання розбіжностей між рівноправними палатами в ході законодавчого процесу є метод так званого «човника». Водночас кожна палата послідовно обговорює законопроект у тому вигляді, в якому він надійшов з іншої палати, і з уточненнями повертає назад. Законопроект передається з палати в палату доти, допоки вони не досягнуть узгодженого рішення. Метод «човника» використовується в парламентах Бельгії, Італії, Франції тощо.

Прийнятий палатами (або однопалатним парламентом) законопроект повинен одержати санкцію глави держави, без якої він не може стати законом. У конституційному праві зарубіжних країн (за винятком Швейцарії і Швеції) виокремлюють особливу, завершальну стадію законодавчого процесу – так звану промультяцію. *Промультяція* – це проголошен-

ня прийнятого парламентом закону. Вважається, що закон виходить з моменту підписання главою держави. Згідно з Конституцією або парламентськими регламентами, президенту надається певний строк (10 днів у США, 15 – у Франції, 30 – в Італії), протягом якого він повинен або підписати законопроект, або, якщо це передбачено основним законом, повернути його парламенту для повторного розгляду. В парламентарних республіках, а також в Австрії й Ісландії акт промульгації контрастигується главою уряду або окремим міністром.

У парламентарних монархіях промульгація пов'язана з актом схвалення монархом прийнятого парламентом законопроекту – так званою королівською санкцією. Особливістю відповідної стадії законодавчого процесу в цих країнах є те, що глава держави номінально таку санкцію може і не надати, тобто він володіє правом абсолютного вето. Таке право монарха є частиною так званої «сплячої прерогативи».

Кінцевим етапом законодавчого процесу є *опублікування закону*, тобто його офіційне доведення до загального відома. Опублікування здійснюється главою держави або від його імені, строки опублікування не встановлюються, хоча іноді конституції (скажімо, Італії) містять вимогу негайного обнародування закону після надання йому санкції главою держави.

Із процедурою опублікування законів пов'язане набуття ними чинності, хоча іноді закони починають діяти одразу після промульгації. Переважно закон набуває чинності через певний період його офіційної публікації. У Франції він становить один день, у Швейцарії – 5–6, у Бельгії – 10, у ФРН – 14, в Японії – 20 днів тощо. Бувають випадки, коли закон починає діяти з дати, вказаної у тексті. На цьому і завершуються всі формальні та реальні події, пов'язані із законодавчим процесом у парламентах зарубіжних країн.

Контрольні питання

1. Яке співвідношення понять «парламент» і «парламентаризм»?
2. Наведіть приклади конституційних назв парламентів і палат у різних державах.

3. Класифікуйте парламенти зарубіжних держав.
4. Окресліть структуру парламенту і порядок формування його палат.
5. Проаналізуйте вільний та імперативний мандат парламентарів.
6. Що означають терміни «бікамералізм», «індемнітет», «іунітет»?
7. Які повноваження парламентів зарубіжних держав?
8. Вотум недовіри та резолюція осуду. Як Ви розумієте ці поняття?
9. Назвіть та охарактеризуйте основні етапи законодавчого процесу.

Теми рефератів

1. Парламент Японії: повноваження й особливості законодавчого процесу.
2. Законодавчий процес у парламенті Канади.
3. Конституційні відносини Президента та Конгресу США в сфері зовнішньої політики.

ГЛАВА ДЕРЖАВИ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

9.1. Поняття та місце інституту глави держави у зарубіжних країнах

Одним із найважливіших елементів державного механізму є глава держави – особа, яка посідає формально вище місце в структурі державних інститутів і водночас виконує функцію представництва держави загалом. З іншого боку, глава держави розглядається як один із вищих органів держави.

Інститут глави держави виник і сформувався у період становлення сучасної державності. Але його генеза пов'язана з феодальною державою і навіть із більш ранніми часами, коли монарх (правитель) не тільки виконував роль верховного носія влади, а й ототожнювався з державою. Юридичний статус і політичне значення сучасного глави держави залежать від форми державного правління, прийнятої в тій чи іншій країні. Його реальна роль у реалізації влади багато в чому зумовлена також наявним у країні політичним режимом. Інститут глави держави є майже у всіх політично організованих країнах. Державне право наділяє його багатьма функціями та повноваженнями, прерогативами і привілеями. Конкретна їх низка залежить від статусу глави держави, форми правління.

Главою держави можуть бути:

– монарх, тобто суверенна особа, яка законно владарює за власним правом і немає політичної відповідальності;

– президент, тобто виборна посадова особа, яка законно владарює на підставі прямої чи опосередкованої народної довіри і відповідальна перед народом;

– узурпатор, тобто особа, яка владарює без жодних правових підстав, не маючи «ані царського походження, ані мандата виборців»;

– колегіальний орган зі статусом президента. Наприклад, у Швейцарії функції глави держави виконує Федеральна рада, що складається із семи рівноправних членів, які по черзі

вибирають строком на один рік голову (президента), і той здійснює окремі акти глави держави. Державу Судан очолює Верховна рада. Колегіальний орган може стати на чолі держави не лише на законних підставах, але й у зв'язку з узурпацією;

– декілька рівноправних виборних посадових осіб, які сукупно очолюють державу. Так, в Сан-Марино встановлений подвійний інститут глави держави – два рівноправних капітан-регента.

Слід мати на увазі, що функції глави держави можуть бути передані його представнику – регенту чи посадовій особі, яка діє від імені монарха в одній із держав, які входять до складу унії. В країнах, які утворюють унію з Великобританією, повноваження Корони виконують генерал-губернатори і лейтенант-губернатори, які призначаються монархом за рішенням парламенту кожної із таких держав.

Згідно з текстами конституцій зарубіжних країн, глава держави або не представляє жодну гілку влади, або представляє законодавчу й виконавчу, або тільки до виконавчу владу.

Прикладом першого випадку є ч. 1 ст. 55 Основного закону ФРН 1949 р., згідно з якою «Федеральний президент не може входити ні до складу уряду, ні до законодавчої корпорації Федерації або землі». Другий випадок можна розглянути на прикладі Конституції Індії 1949 р., де ч. 1 ст. 53 встановлює, що «виконавча влада Союзу надається Президенту і здійснюється ним або безпосередньо, або через посадових осіб, підлеглих йому згідно з цією Конституцією», а ст. 79 проголошує: «Для Союзу засновується Парламент, який складається з Президента і двох Палат, відомих відповідно як Рада штатів і Народна палата». Нарешті, ілюстрацією третього випадку може бути перше речення ст. 2 Конституції США: «Виконавча влада здійснюється Президентом США».

Різні форми правління визначають і неоднаковий *порядок заміщення поста* глави держави. У найбільш загальному вигляді визначають два основні способи формування інституту глави держави, які відповідають або монархічній, або республіканській формі правління.

Порядок престолонаслідування зазвичай визначається конституціями. Про системи престолонаступництва йшлося у темі «Форми зарубіжних держав».

У республіках посада глави держави заміщується шляхом *прямих, непрямих або внутрішньопарламентських виборів*.

Прямі вибори більш характерні для країн із президентською (за винятком США й Індонезії) і змішаними формами правління. Безпосередньо населенням глава держави обирається в Азербайджані, Бразилії, Киргизстані, Мексиці, Росії, Туреччині, Франції. Саме такий порядок виборів відповідає тому центральному місцю, котре президент посідає в державному механізмі за президентської системи правління, і дає йому своєрідний «прямий» мандат із боку виборців. Це також дає змогу президентові проводити незалежний від парламенту політичний курс. Тому прямі вибори президента за всього їх зовнішнього демократизму є найменш демократичним способом заміщення посади глави держави, насамперед якщо у владному механізмі не налагоджено систему «стримувань і противаг». Прямими виборами президент обирається і в низці країн, що мають парламентську систему правління, наприклад, у Болгарії (ст. 93), Румунії. Прямі вибори передбачають два тури: якщо в першому турі жоден із кандидатів не набирає абсолютної більшості голосів, то через два тижні проводиться другий тур, в якому балотуються тільки два кандидати, що зібрали найбільшу кількість голосів у попередньому турі.

Під час *непрямих* виборів президент обирається також без участі парламенту – колегією вибірників, яка, своєю чергою, обирається населенням прямим голосуванням (США). Діюча в США двопартійна система суттєво змінила характер президентських виборів, перетворивши практично непрямі вибори в прямі, бо обраним на посаду стає той кандидат у президенти, партійна приналежність якого збігається з партійною приналежністю абсолютної більшості колегії вибірників. Ця колегія обирається прямим голосуванням по штатах. Відповідно до ст. 2 розділів 1 і 12 поправкою до Конституції США, кожний штат обирає вибірників у кількості, що дорівнює числу сенаторів і представників, які штат має право направляти до Конгресу. Але не можуть призначатися вибірниками сенатори, члени палати представників та особи, що займають почесні або платні посади на службі Сполучених Штатів. Вибірники обираються списком за мажоритарною системою відносної більшості. Партія, що одержала відносну більшість голосів, одержує всі

місця вибірників від цього штату. Загальна кількість колегії вибірників становить 538 чоловік (435 – кількість членів палати представників, 100 – кількість членів сенату, 3 – кількість членів від Федерального округу Колумбія). Вибірники збираються в столицях своїх штатів у *перший понеділок після другої середи грудня* року виборів і голосують окремими списками за президента і віце-президента. Щоб стати президентом, необхідно отримати не менше 270 голосів вибірників.

Якщо ж ніхто не отримав такої більшості, тоді з числа трьох осіб, що балотувалися й отримали найбільше число голосів, Палата представників безпосередньо обирає бюлетенями Президента (12-та поправка до Конституції США).

Президент США може бути переобраний лише один раз. Законодавство США, що регламентує порядок обрання глави держави, проголошує формальне право кожного громадянина, який користується в повному обсязі політичними правами, балотуватися на виборах. Проте є і певні обмеження. Так, на посаду Президента США не може бути обраний той, хто не є громадянином США за народженням, хто не досяг 35-річного віку і протягом 14 років постійно не проживав на території США. Конституційна практика встановлює, що президент і віце-президент не можуть бути мешканцями одного штату. Крім того, законодавство окремих штатів вимагає для реєстрації кандидатів від партій чи груп, не представлених у законодавчих органах, подання особливих петицій, підписаних значною кількістю виборців.

Церемонія вступу на посаду нового президента (інавгурація) відбувається 20 січня наступного після виборів року. Перед вступом на посаду президент, згідно з Конституцією, складає присягу.

Непрямі вибори президентів, як і прямі, створюють для глави держави можливість бути незалежним від парламенту, а в деяких випадках протиставляти себе цьому інституту. Підтвердженням слугує те, що найбільш широко право вето в зарубіжних країнах використовують саме ті президенти, що стали главою держави в результаті прямих чи непрямих виборів (США, Франція, Польща).

Внутрішньопарламентський спосіб обрання президента (багатоступеневі вибори) характерний для парламентських

республік. Під час багатоступневих виборів воля виборців втілюється завдяки депутатам парламенту. Є три різновиди багатоступневих виборів.

Перший – це коли в обранні президента беруть участь тільки депутати парламенту. Такий порядок обрання глави держави закріплено в конституціях Греції, Ізраїлю, КНР.

Другий різновид полягає в тому, що президент обирається депутатами парламенту і представники органів місцевого самоврядування. Найбільш типовий порядок такого обрання закріплено у ст. 83 Конституції Італії 1947 р., де встановлено, що вибори президента відбуваються на спільному засіданні обох палат за участю делегатів від областей. У перших трьох турах для перемоги необхідна кваліфікована більшість у 2/3 голосів, у наступних турах – абсолютна більшість. Велика кількість політичних партій і кандидатів, фракційна боротьба всередині основних партій найчастіше призводять до затяжної процедури президентських виборів у цій країні. В 1964 р. необхідним стало проведення 21-го туру, в 1971 р. – 23-х турів голосування.

Третій різновид передбачає обрання президента спеціальною виборчою колегією, що складається з парламенту і представників суб'єктів федерації. Згідно зі ст. 54 Основного закону ФРН, Федеральний президент Німеччини обирають Федеральні збори, які складаються з членів бундестагу (нижня палата парламенту) і представників земель, обраних законодавчими органами суб'єктів федерації – ландтагами (парламентами) земель на засадах пропорційного представництва. Для перемоги в перших двох турах необхідна абсолютна більшість голосів, а в наступних турах достатньо відносної більшості. Аналогічна система виборів глави держави діє в Індії, Пакистані. Такий спосіб обрання глави держави, з одного боку, підкреслює значення президента як гаранта національної єдності, а з іншого – його другорядну роль у державному механізмі, похідному від інших інститутів. Таким чином, обраний парламентським шляхом президент має лише номінальну владу; він не відіграє суттєвої ролі в державному житті країни і змушений у всьому дотримуватися парламентського курсу.

У низці країн порядок виборів президента має специфічні особливості. В Індонезії глава держави обирається своєрідним

надпарламентом – Народним консультативним конгресом, одну частину якого становить власне індонезійський парламент – Рада народних представників, а інші – призначені президентом представники адміністрації областей і різних груп населення. Специфіка президентських виборів у Мальдівській Республіці визначається тим, що кандидатури на пост глави держави спершу висувуються на безальтернативній основі парламентом, а потім схвалюються загальним референдумом.

У багатьох зарубіжних державах конституцією прописані норми (кваліфікації або цензи), яким повинен відповідати кандидат на посаду глави держави. У деяких монархічних країнах обов'язковою умовою вступу наступника на престол є приналежність його до пануючої в державі релігії. У Данії і Норвегії передбачено обов'язкове сповідання догматів євангелійсько-лютеранської церкви, в Швеції – істинно-євангелійської, в Таїланді – буддизму. Відомо, що в мусульманському світі глава держави повинен сповідувати іслам.

Згідно зі шведською Конституцією, главою держави може стати лише той, кому виповнилось 25 років, а за нідерландською – 18 років.

Конституційні норми, яким повинен відповідати кандидат на посаду президента, ще більш широкі. Так, до кваліфікацій, яким повинен відповідати майбутній президент, належать:

- громадянство відповідної країни (переважно за народженням): Естонія, Литва, Болгарія, країни Східної Європи;
- проживати на території держави протягом певного строку (не менше 15 років у Казахстані, Греції, Македонії; не менше 14 років у США; не менше 10 років у Молдові, Росії, Білорусі; 5 років у Болгарії) до виборів;
- повне володіння громадянськими та політичними правами;
- віковий ценз (25 років – Нікарагуа; 30 років – Венесуела, Домініканська Республіка; 35 років – Росія, Чехія, Польща, США, Португалія; 40 років – Греція, Туреччина, Литва, Єгипет, Німеччина; 45 років – Китай, Монголія; 50 років – Італія, Нігерія).

У державах, де діє однопартійна система, необхідною умовою для того, щоб посісти місце президента, є приналежність до правлячої партії. В деяких країнах до кандидатів на поса-

ду президента висуваються і більш специфічні вимоги. Наприклад, у Сінгапурі кандидат повинен мати незаплямовану репутацію і досвід фінансової діяльності; в Нігерії – кандидат на посаду глави держави повинен мати хоча б середню освіту; у Філіппінах – лише вміння читати й писати.

Для нормального функціонування механізму виконавчої влади важливе значення має строк повноважень глави держави, порядок його переобрання та припинення повноважень. Так, строк президентських повноважень може становити 4 роки (Латвія, США, Румунія), 5 років (Болгарія, Польща, Греція, Португалія, Франція, Чехія, Індонезія), 6 років (Австрія, Єгипет, Фінляндія, Мексика, Росія), 7 років (Італія, Туреччина, Ірландія).

Переобрання на наступний термін в одних країнах допускається без обмежень (Венесуела, КНР, Франція, Італія, Філіппіни). В інших одна і та ж особа може бути обрана або не більше ніж на 2 строки (США, Польща, Хорватія), або не більш як на 2 строки підряд (Росія, Португалія, Чехія). В таких республіках, як Мексика, Еквадор, Південна Корея, повторне обрання взагалі неможливе.

У випадку вакансії посади президента її може заміщати віце-президент (США, Бразилія, Індія, Колумбія), прем'єр-міністр (Австрія, Росія, Туніс, Фінляндія), голова парламенту або однієї з його палат (Німеччина, Франція, Грузія, Монголія, Пакистан) або тимчасово, або на весь термін повноважень, що залишився.

У монархіях глава держави не несе відповідальності за свої дії, оскільки його особа визначається конституцією священною та недоторканною. В Конституції Іспанії (ст. 56 п. 3) зазначено: «Особа короля є недоторканною, і він не підлягає відповідальності». Крім того, в парламентських монархіях діє своєрідна презумпція невинності глави держави, згідно з якою монарх не може помилятися, бо діє за порадою своїх міністрів, які несуть за ці поради відповідальність – *інститут контра-сигнатури*. Будь-який акт, що йде від глави держави, набуває юридичної сили тільки у випадку, якщо він одержує підпис – контра-сигнатуру відповідного міністра (Конституція Японії – ст. 3). Інститут контра-сигнування є і в республіканських державах. У ст. 58 Основного закону ФРН вказано, що «для

дійсності наказів, розпоряджень Президента Республіки необхідна їх контрасигнатура Федеральним канцлером або відповідним федеральним міністром».

Відсутність політичної відповідальності у глави президентської республіки обґрунтовується посиланням на принцип розподілу влад.

Винятком із загального правила про невідповідальність глави держави за дії, здійсненні при виконанні ним своїх функцій, є випадки, коли його можна передати до суду, застосувавши процедуру імпичменту: державна зрада, навмисне порушення конституції і законів, хабарництво. Найбільш чітко ця процедура розроблена сьогодні в конституційному праві США. Президент США політичної відповідальності за свої дії перед Конгресом не несе, але він може бути усунений Конгресом з посади в порядку імпичменту, якщо його визнають винним у зраді, хабарництві, інших тяжких злочинах і проступках (ст. 2, розділ 4). Цю процедуру порушує палата представників конгресу, вона ж формулює звинувачення, яке ухвалюється більшістю голосів від загального складу палати. Документ, що містить звинувачення, оформляється як «рішення великого журі», передається до сенату, який розглядає справу по суті згідно з правилами карного процесу, й ухвалює рішення. Під час розгляду справи в сенаті головує голова Верховного суду США. Рішення сенат ухвалює таємним голосуванням, водночас необхідно не менше 2/3 голосів присяжних сенаторів. Імпичмент лише за формою можна вважати судовим процесом, а за своєю суттю це політичний процес, метою якого є усунення президента з посади. Після усунення президента з посади він може бути притягнений до суду за кримінальний злочин як громадянин США.

Процедура імпичменту, передбачена конституціями, неоднакова в різних країнах. У європейських країнах, у франкомовних державах Африки справа порушується парламентом, а по суті питання вирішуються відповідною судовою інстанцією (ФКС – у Німеччині; Конституційним судом – в Італії, Болгарії; Верховним судом – у Португалії, Фінляндії, Румунії).

Бундестаг чи бундесрат можуть висунути перед Федеральним Конституційним судом звинувачення проти президента ФРН, ставлячи йому в провину навмисне порушення Консти-

туції ФРН чи іншого закону. Пропозиція висувається не менш як $\frac{1}{4}$ голосів бундесрату чи бундестагу. Рішення про звинувачення президента повинні бути підтверджені більшістю – $\frac{2}{3}$ бундестагу або $\frac{2}{3}$ голосів бундесрату.

У США, країнах Латинської Америки, деяких колишніх британських колоніях парламент вирішує питання не тільки про притягнення президента до відповідальності, але й про його вину. В таких державах із двопалатним парламентом, як США, Мексика, Бразилія, нижня палата висуває президенту обвинувачення, а верхня виконує роль судової інстанції. У разі визнання президента винним главу держави усувають з посади, після чого справа передається до суду загальної інстанції.

9.2. Компетенція глави держави у зарубіжних країнах із різними формами державного правління

Особливості конституційного статусу глави держави визначають характер і обсяг його повноважень.

У більшості країн національне законодавство наділяє главу держави значними повноваженнями в різних галузях державної діяльності. Практика функціонування конституційного механізму, реально наявна політична ситуація вносять значні корективи у здійснення цих повноважень. Чітко прослідковуються дві основні тенденції. В одних країнах спостерігається фактичне, а інколи й формальне обмеження повноважень глави держави, які здійснюються за нього урядом чи главою уряду. В інших відбувається розширення компетенції глави держави, яке часто виходить за межі встановленої конституцією й іншими чинними законодавчими актами. Відповідно в першому випадку є фактичне обмеження повноважень, якими наділений глава держави, а в другому – їх суттєве розширення. Дві тенденції пов'язані з процесом посилення урядової влади у сучасному світі.

Повноваження глави держави в галузі державного управління

Глава держави відіграє важливу роль у формуванні уряду, але ступінь його впливу на урядову політику й коло реально здійснюваних у галузі державного управління повноважень

значно різняться. В парламентарних республіках і монархіях глава держави не може призначити уряд, якщо його не підтримує парламент. Відповідно заміщення поста прем'єр-міністра керівником політичної партії, яка перемогла на парламентських виборах, відбувається майже автоматично. Так, у Великобританії на пост прем'єр-міністра монарх може призначити тільки лідера партії, яка отримала перемогу на виборах до палати громад. Монарх повинен підтримувати результати виборів. Але якщо жодна із партій не отримала більшості в парламенті чи якщо в партії немає лідера, то роль глави держави у формуванні уряду значно зростає. Він отримує можливість маневрувати і може віддати перевагу одному з кандидатів. Значна роль глави держави у формуванні уряду в країнах, де жодна з партій не переважає в парламенті.

У країнах, в яких глава держави наділений урядовою (виконавчою) владою, його повноваження в галузі державного управління значно ширші. В *президентських республіках* (США, деякі країни Латинської Америки, частина країн, які розвиваються) президент є одноособовим носієм урядової влади. Члени уряду розглядаються як помічники і радники президента, ним призначаються і звільняються. В США подібні призначення відбуваються «за порадою і згодою сенату» (2/3 голосів).

Повноваження глави держави в галузі урядової діяльності охоплюють керівництво адміністративним апаратом і збройними силами. Він призначає на вищі військові і цивільні посади. В США, наприклад, зміна президента призводить зазвичай до заміни чи перестановки від 2,5 до 3 тисяч керуючих чинів у адміністрації уряду.

Повноваження глави держави у сфері законодавчої діяльності

Можливість і ступінь участі глави держави в законодавчому процесі неоднакова в різних групах країн. Так, у США та багатьох інших президентських республіках президент формально не повинен втручатися у внутрішню діяльність парламенту. Є країни, де глава держави поряд з палатами розглядається як складова парламенту (Великобританія, Канада, Австралія, Індія).

У парламентських монархіях і республіках (за невеликим винятком) главі держави формально належить право відкриття і закриття чергових і позачергових сесій, а в деяких країнах – право дострокового розпуску парламенту чи однією з його палат і призначення позачергових виборів. Останні повноваження особливо активно використовуються у Великобританії й Японії. Але на практиці в Японії (ст. 7 Конституції) відповідні рішення приймаються урядом. Дуже рідко їх виносить парламент (Швеція).

Правом дострокового розпуску парламенту (нижньої палати), скликання надзвичайних сесій, повернення законопроекту на повторне обговорення, передачі його в орган конституційного нагляду, законодавчої ініціативи у конституційній сфері володіє глава держави у республіках зі змішаною формою правління. Ступінь реальності здійснення цих прав хоча і залежить від розстановки сил у парламенті, але залишається загалом значно вищим, ніж за парламентарної форми правління.

У країнах, в яких глава держави права скликання і розпуску парламенту не має (наприклад, США), це формально мотивується незалежністю законодавчої і виконавчої влади відповідно до принципу розподілу влади.

Оскільки право розпуску парламенту – це доволі сильний засіб впливу виконавчої влади на законодавчу, то конституції держав установлюють низку умов, за яких така акція можлива:

- неможливість формування уряду через позицію парламенту (Конституція Іспанії ст. 99 п. 5, Конституція РФ ст. 119 п. 4, Конституція Молдови ст. 85 п. 1);

- пропозиція про розпуск виноситься на референдум (Латвійська Республіка, Намібія).

Обмеження щодо розпуску парламенту:

- заборона розпускати законодавчий орган протягом певного терміну до чи після парламентських виборів (Чехія, Росія, Італія, Болгарія);

- обмеження загальної кількості розпусків парламенту (Конституція Молдови);

- у випадку запровадження в країні надзвичайного стану (Конституції Франції, Росії, Польщі, Румунії і інших держав).

Однак найефективнішим засобом впливу глави держави на законодавчий процес слід визнати інститут «вето» –

прерогативу глави держави щодо відмови у підписанні законопроекту.

Конституційному праву відомі такі різновиди вето:

1) абсолютне; 2) суспензивне; 3) вибіркове.

Абсолютне вето (резолютивне) – це виключне право глав монархічних держав. Воно не випадково має назву абсолютного, оскільки подолати заборону монарха парламентарі не мають можливості. Нині абсолютне вето майже не застосовується, хоча формально і не виключається конституційним правом деяких країн. Тому цей інститут слід розглядати як резервну могутню зброю в руках глави держави на випадок кризових ситуацій і протистояння різних політичних сил.

Спеціалісти вважають, що доволі близьким за своїми практичними результатами до абсолютного вето є право президента Індії відхиляти такі законопроекти легіслатур штатів, які, згідно зі ст. 200 Конституції Індії, можуть бути зарезервовані для його розгляду губернатором відповідного штату.

Суспензивне (відкладне) вето є прерогативою глав держави з республіканською формою правління. Це вето наділяє главу держави правом повернути переданий йому законопроект для повторного обговорення в парламенті. Його специфіка полягає в тому, що заборону глави держави може подолати парламент або ця заборона має тимчасовий характер. Суспензивне вето зазвичай долається простою (Греція, Італія, Румунія) або кваліфікованою (США, Росія, Польща, Чехія) більшістю голосів членів парламенту. Особливості організації та функціонування вищих органів державної влади й управління в парламентських республіках обумовили надзвичайно рідкісні випадки застосування інституту вето главами держав, а у разі застосування вето – лише на підставі контрасигнатури уряду. І навпаки, у президентських республіках, де уряди формуються позапарламентським шляхом і очолюються президентами, з'являються підстави для суперечностей у діяльності виконавчої і законодавчої влади.

Вибіркове вето є порівняно із суспензивним доволі гнучкий і тому більш цілеспрямований засіб у руках глави держави. Його закріплення і використання конституційним правом Аргентини, Мексики, Франції дає змогу главі держави накладити заборону не загалом на законопроект, а на його окремих

розділ, статтю, параграф. Правом вибіркового вето наділені та широко ним користуються губернатори більшості штатів США.

Інститут вето в будь-якій із його форм не можна вважати демократичним, бо він узалежнює діяльність виборного органу – парламенту – від одноосібного глави держави, за яким завжди є певні політичні сили. Зважаючи на ці обставини, право вето відмінили в Іспанії, Швеції, Японії.

Глава держави може мати такі засоби впливу на парламент, як право звернення в орган конституційного контролю з метою перевірки конституційності того чи іншого законопроекту, а також право винесення законопроекту на референдум. У деяких країнах глава держави має право призначати окремих членів парламенту. Так, президент Індії може призначити до верхньої палати 12 членів із числа осіб, що мають спеціальні знання і практичний досвід у галузі літератури, науки, мистецтва і громадської діяльності, а в нижню – не більше 2 чоловік із числа представників англо-індійської громади. Президент Італії має право призначити до сенату довічно п'ять чоловік із почесних громадян, що прославили державу досягненнями в галузі науки, літератури, мистецтва.

Поряд із повноваженнями, що дають змогу здійснювати вплив на законодавчу діяльність парламенту, глава держави наділяється правом видавати власні нормативні акти, тобто регламентарною владою. В державах із парламентарною системою правління такі повноваження здійснюються тільки за порадою уряду, який і несе за них відповідальність. У країнах, де глава держави має реальну виконавчу владу, він самостійно видає нормативні акти, які часто не потребують міністерської контрасигнації.

Нормативні акти, що видаються главами держав, є підзаконними і мають загальнообов'язкову силу на всій території країни. Це, наприклад, виконавчі накази, директиви, інструкції президента США, постанови і розпорядження президента ФРН, декрети і постанови президента Італії, декрети і накази короля Іспанії, накази президентів Болгарії, Чехії, Польщі й інші нормативні акти глав держав, що можуть регулювати майже всі сфери управлінської діяльності.

Особливої уваги заслуговують нормативні акти президентів Франції та КНДР. Ордонанси і декрети президента Франції, а також накази президента КНДР не можна розглядати як підзаконні, оскільки вони регулюють ті сфери суспільних відносин, які виключені з компетенції парламенту. Регулюючи певні сфери суспільних відносин, вони практично мають ту ж силу, що й закони.

Повноваження глави держави у зовнішньополітичній сфері

Обсяг зовнішньополітичних повноважень глави держави визначається чинним законодавством, а рівень і ступінь їхнього реального здійснення залежить від політичної практики, звичаїв і традицій політичного життя. Положення, які характеризують статус глави держави у галузі зовнішніх відносин і конкретизують його повноваження, є переважно в конституціях, прийнятих після Другої світової війни.

До таких повноважень слід насамперед віднести традиційне право глав держав акредитувати і приймати дипломатичних представників. Конституції багатьох держав прямо наділяють главу держави правом укладати міжнародні договори. Однак на практиці глава держави часто делегує це право главі уряду або компетентному міністру.

У Франції відповідні повноваження глави держави зафіксовані в ст. 52 Конституції так: «Президент Республіки веде переговори про укладання договорів і ратифікує їх. Його інформують про всі переговори відносно укладання будь-якої міжнародної угоди, що не підлягає ратифікації». Особливого значення надається саме праву глави держави на самостійне ведення переговорів.

До повноважень глав держав у зовнішньополітичній сфері слід віднести і визнане в багатьох країнах право на ратифікацію міжнародних договорів або на участь у цьому процесі. Іноді щодо найважливіших договорів глава держави має право на ратифікацію тільки за попереднім дозволом парламенту (Італія), за його делегуванням (Польща) або за його схваленням (Норвегія). У Бельгії такого схвалення потребують торговельні угоди. Водночас у Люксембурзі, Нідерландах, Португалії всі міжнародні договори й угоди затверджуються і набувають сили після парламентського схвалення.

Значними повноваженнями у цій сфері наділений президент Росії. Згідно зі ст. 86 Конституції РФ, він здійснює керівництво зовнішньою політикою, веде переговори і підписує міжнародні договори, підписує ратифікаційні грамоти, а також приймає вірчі та відкличні грамоти дипломатичних представників, акредитованих при ньому. У ст. 83 зафіксоване право президента призначати та відкликати після консультацій із відповідними комітетами і комісіями палат федерального парламенту дипломатичних представників в іноземних державах і міжнародних організаціях.

У США президент є, по суті, головним суб'єктом зовнішньополітичної діяльності держави. Водночас у конституції не йдеться про функцію представництва держави у міжнародних відносинах, яку здійснює президент. Водночас у конституції встановлено, що президент «має право за порадою і згодою сенату укладати міжнародні договори за умови їх схвалення 2/3 присутніх сенаторів». Також «порада і згода» сенату потрібна і для здійснюваних президентом призначень дипломатичних і консульських представників. Ст. 2 розділу 2 Конституції США проголошує, що президент є головнокомандуючим армії і флоту США, а також поліції окремих штатів, коли вони призвані на дійсну службу США. Тому згідно з чинними федеральними законами з метою наведення порядку всередині США президент за певних обставин має право використати Національну гвардію.

Повноваження в судовій галузі

Державно-правова доктрина і конституційне законодавство майже всіх країн світу проголошують незалежність судової влади. Водночас за главою держави зберігаються значні повноваження, які дають змогу впливати на діяльність судового механізму.

До найважливіших повноважень у цій сфері належать:

- призначення на судові та вищі судові посади;
- головування у вищих консультативних установах, які видають дисциплінарними й адміністративними питаннями, що стосуються суддівського корпусу;
- право на помилювання.

Так, у США президент «за порадою і згодою Сенату» призначає членів Верховного суду.

Призначення, переміщення і кар'єра суддівських чинів багато в чому залежить від діяльності різних консультативних дисциплінарних органів, керованих главою держави. У Франції, наприклад, таким органом є Вища рада магістратури, яку очолює президент.

Правом помилювання, яким наділений глава держави, трактується зазвичай ширше і включає не лише пом'якшення покарання, але і звільнення від переслідування (ст. 88 Конституції Молдови, ст. 84 п. 2 Конституції Литви).

Надзвичайні повноваження

Конституції доволі часто надають главі держави відносно широкі надзвичайні повноваження, до яких належить введення надзвичайного стану (за попередньою або негайною наступною консультацією з парламентом, Верховним судом або іншим відповідним органом). Наприклад, згідно з Конституцією РФ «Президент РФ за обставин та в порядку, передбаченому федеральним конституційним законом, вводить на території РФ або в окремих її місцевостях воєнний стан і негайно сповіщає про це Раду Федерації та Державну Думу».

Надзвичайний стан впроваджується за умов природних катаклізмів (землетруси, урагани, катастрофи, епідемії) або соціальних конфліктів (масові безпорядки, міжнаціональні конфлікти) у всій державі або на окремій території (ст. 16 Конституції Франції, ст. 100 п. 18 Конституції Білорусі).

Наслідком надзвичайного стану є розширення дискреційних повноважень глави держави, установа авторитарних методів керівництва, заборона мітингів, введення цензури, комендантського часу, обмеження або заборона діяльності політичних партій тощо.

У низці держав (Іспанія, Японія, Швеція) глава держави позбавлений будь-яких надзвичайних повноважень.

У конституціях держав, що утворилися на теренах колишнього Радянського Союзу, а також постсоціалістичних держав Східної Європи, до повноважень президента відносять і право надання громадянства, бо проблема громадянства доволі

гостро стоїть на порядку денному цих країн. У ст. 93 п. 19 Конституції Узбекистану зазначено, що президент вирішує питання громадянства Республіки Узбекистан. Подібна конституційна норма міститься в Конституції Молдови (ст. 88), Конституції Болгарії (ст. 98).

Серед інших повноважень глав держав слід назвати *право ініціювати референдум*. Воно встановлено в конституціях, прийнятих у низці країн з парламентарно-республіканською і змішаною республіканською формами правління.

У Франції президент на пропозицію уряду під час сесії парламенту або на спільну пропозицію обох палат може винести законопроект на референдум. У Польщі може зробити це за згодою верхньої палати парламенту. В Греції, Молдові президенти можуть самостійно призначати референдуми з важливих політичних питань або ініціювати їх призначення парламентами. В усіх цих випадках відповідні рішення не потребують контрасигнування.

У Болгарії, Італії, Словаччині роль глав держав обмежується формальним правом призначати референдуми у випадках, прямо передбачених основними законами.

Отже, глава держави – це конституційний орган і одночасно вища посадова особа держави, яка представляє державу зовні та всередині країни, символ державності народу.

У різних країнах глава держави відповідно до конституції та залежно від форми та системи правління може розглядатися або як невід'ємна частина парламенту, тобто законодавчою владою, оскільки без його підпису закон недійсний, або як глава виконавчої влади й одночасно глава держави, або як особа, що є тільки главою держави і не входить до жодної з владних гілок.

Відповідно до конституційних норм зарубіжних країн, глава держави наділяється доволі широкими повноваженнями в абсолютній і дуалістичній монархії, у президентських та змішаних республіках. У парламентських державах повноваження глави держави значно скромніші й обмежуються активною урядовою діяльністю.

Контрольні питання

1. Розкрийте поняття інституту глави держави.
2. Яке місце глави держави в системі органів держави?
3. У чому подібність і відмінність статусів монарха і президента при парламентарних формах правління?
4. Які Вам відомі системи престолонаслідування? Наведіть приклади.
5. Які відносини глави держави із законодавчою, виконавчою та судовою владами при різних формах правління?
6. Проаналізуйте системи виборів президента у різних зарубіжних державах.
7. Функції та повноваження глави держави у Великобританії й США: порівняльний аналіз.
8. Поясніть значення термінів «регентство», «особиста унія», «інавгурація».
9. Які види вето Вам відомі?
10. Дайте загальну характеристику інститутів контрасигнування й імпічменту.

Теми рефератів

1. Інститут монархії в країнах Арабського Сходу.
2. Конституційно-правовий статус Президента Російської Федерації.
3. Інститут президентства в країнах Східної Європи.
4. Конституційно-правові проблеми імпічменту в зарубіжних державах.
5. Інститут глави держави у парламентських республіках.
6. Принцип розподілу влади та система «стримувань і противаг» у США.

УРЯД У ЗАРУБІЖНИХ ДЕРЖАВАХ

10.1. Місце уряду в системі державних органів зарубіжних країн

На думку В. Марченка, поняття «уряд» повинно розглядатися в широкому й вузькому значеннях. У першому випадку під ним розуміють сукупність органів виконавчої влади, які здійснюють свою діяльність відповідно до визначених конституцією і законами держави повноважень з метою забезпечення постійного соціально-політичного та соціально-економічного розвитку держави, дотримання прав, свобод й інтересів учасників суспільних відносин. У вузькому значенні уряд треба розуміти як діючий на підставі конституційних положень вищий загальнодержавний колегіальний орган, що здійснює управління виконавчо-розпорядницькою діяльністю в державі з метою реалізації внутрішньої та зовнішньої політики й дотримання конституційних прав, свобод і інтересів учасників суспільних відносин.

Уряд – це колегіальний орган загальної компетенції, який здійснює керівництво виконавчою і розпорядчою (тобто адміністративною) діяльністю в країні. До складу уряду входять керівники найбільш значних органів центральної адміністрації, інколи і представники нижчих адміністрацій.

У президентських республіках і дуалістичних монархіях уряду як колегіального органу немає, оскільки там адміністрація із загальною компетенцією очолюється не колегіальним органом, а одноособово президентом чи монархом. Тому, наприклад, у США кожен із міністрів підлеглий тільки президенту; кабінет, що об'єднує їх усіх, не є колегіальним органом, рішень не приймає, а тільки їх обговорює. Рішення центральної виконавчої влади загальної компетенції приймаються тільки президентом.

Інколи й за цієї форми правління конституції передбачають уряд як колегіальний орган зі своєю компетенцією (наприклад, у Колумбії).

Уряд у різних державах має неоднакові конституційні назви: *уряд* – у Чехії, Колумбії; *Кабінет міністрів* – у Японії, КНДР; *Рада міністрів* – в Індії; *Державна рада* – в Китаї, Республіці Корея; *Федеральний уряд* – ФРН; *Федеральна рада* – в Швейцарії.

Усередині уряду можуть створюватися дрібніші органи загальнополітичного характеру – Кабінет у Великобританії, Постійне бюро – в Китаї, Президія – в Італії.

У Франції засідання уряду називаються Радою міністрів, коли вони відбуваються під головуванням президента, і Радою кабінету, коли головує прем'єр-міністр. В останньому випадку основоположні урядові документи приймаються не можуть і лише обговорюються.

Із погляду свого *політичного складу* уряд буває однопартійним, коаліційним і безпартійним.

Однопартійний уряд у демократичній державі функціонує за парламентарної або змішаної форми правління, коли одна з політичних партій отримала в результаті виборів абсолютну чи близьку до цього більшість місць у парламенті або його нижній палаті. Так зазвичай відбувається у Великобританії.

У президентських республіках, де є уряд, президент формує його з представників своєї партії, хоч інколи з тих чи інших політичних міркувань включає до його складу окремих представників інших партій.

За тоталітарних політичних режимів уряд зазвичай повністю складається з членів керуючої партії.

Коаліційний уряд здебільшого діє за парламентарної або змішаної форми правління, коли жодній із партій у результаті виборів не вдалось отримати в парламенті (його нижній палаті) такої більшості, яка б дала змогу сформувати однопартійний уряд (характерно для ФРН, Італії).

Можливе створення й уряду меншості. Він може бути однопартійним або коаліційним, але в будь-якому разі партії, що підтримують уряд, більшості в парламенті не мають. Такий уряд є в Скандинавських країнах. Йому складно приймати радикальні рішення, і він обмежується вирішенням поточних питань.

Нарешті, безпартійний уряд створюється у разі, якщо партіям у парламенті не вдалося домовитись про створення коаліції, а розпуск парламенту є небажаним. Цей уряд зазвичай

називають службовим, діловим або чиновницьким. До його складу входять спеціалісти, які можуть належати до тієї чи іншої партії, але їх партійна приналежність у цьому разі значення не має. Тривалість існування такого уряду є доволі невеликою, він вирішує поточні справи доти, доки не вдасться сформувати уряд на партійній основі.

Порядок формування і структура урядів

У сучасних зарубіжних державах залежно від форми правління уряди формуються двома способами, специфічні ознаки яких визначаються ступенем участі парламентів у цьому процесі.

Позапарламентський спосіб формування урядів застосовується у президентських республіках. Уповноваження на формування уряду в цих державах має юридично не парламент, а виборчий корпус, бо уряд формується президентом, що обирається шляхом непарламентських виборів. Роль парламентів навіть юридично є невеликою.

У США призначення глав виконавчих департаментів здійснюється президентом «за порадою і згодою» сенату.

Позапарламентський спосіб формування уряду застосовується і в державах, які мають змішану форму правління, найтипівішим прикладом яких є V Республіка Франції. Хоч у Конституції 1958 р. йдеться про відповідальність уряду перед парламентом (ст. 20), уряд формується позапарламентським шляхом і не з членів парламенту. У ст. 8 Конституції Франції зазначено: «Президент Республіки призначає прем'єр-міністра. Він припиняє виконання обов'язків прем'єр-міністра після вручення йому заяви про відставку уряду. За пропозицією прем'єр-міністра президент призначає інших членів уряду і припиняє виконання ними їх службових обов'язків».

Отже, порядок формування уряду в V Республіці в принципі не відрізняється від аналогічної процедури, прийнятої в президентських республіках.

Парламентський спосіб формування уряду застосовується в країнах із парламентарними формами правління. Повноваження на формування уряду в цих державах отримує та партія чи партійна коаліція, яка перемогла на виборах і отримала

більшість місць у парламенті (а саме – у нижній палаті). У конституціях багатьох держав цього положення або немає, або викладено доволі нечітко. Наприклад, у ст. 92 Конституції Італії зазначено: «Президент Республіки призначає голову ради міністрів і, за його пропозицією, міністрів». Буквальне тлумачення цієї норми може створити неправильне уявлення про те, що вибір голови ради міністрів і визначення складу уряду здійснюється президентом і призначеним ним головою уряду без участі парламенту. Насправді італійська система, хоч і виводить утворення попереднього складу уряду за стіни парламенту, але залишає за парламентом право винесення вето му недовіри. Якщо б практика відповідала конституції, то партійний склад уряду не залежав би від результатів виборів.

У Великобританії глава держави має право призначення прем'єр-міністра, але це право є номінальним і не може тлумачитись як дискреційне повноваження корони, адже вибір останньої завжди детермінований партійним складом палати громад. Тільки розкол у керівництві партії може надати короні обмежену можливість вибору прем'єр-міністра, але такі випадки є надзвичайно рідкими.

Процедура призначення прем'єр-міністра в Індії є, на думку А. Мішина, республіканським варіантом англійської системи. Згідно зі ст. 75 Конституції Індії, глава уряду призначається президентом, але через конституційну угоду президент може призначити на цю посаду лише лідера партії, що має більшість місць у народній палаті (індійському парламенті).

Детальніше розглянемо процеси формування уряду в Бельгії, ФРН і Греції.

У Бельгії право призначати членів уряду, за конституцією, належить королю. Вибір прем'єр-міністра визначається вагомістю партій у парламенті, але оскільки сформувалася практика, що урядові союзи укладаються лише після виборів, король має змогу серйозного впливу, призначаючи особу, яка формуватиме уряд, – вибираючи попередньо особу, яка інформуватиме його з цього питання. Консультуючись із керівниками партій і узгоджуючи свою позицію з главою держави, «форматор» намагається скласти урядову команду. Якщо «форматор» діє успішно, король призначає його прем'єр-міністром, але уряд може почати виконувати обов'язки лише тоді, коли

він отримує більшість у двох палатах після оголошення своєї програми, що є формальністю, бо майбутній прем'єр-міністр упевнився, що уряд, який він пропонує організувати, має необхідну парламентську підтримку. Час, необхідний для утворення уряду, становить у середньому 7 тижнів, коливаючись від 9 днів до 150 днів. Діяльність в уряді може поєднуватися з парламентською діяльністю, тож члени уряду є водночас членами тієї чи іншої палати. Тривалість дії урядів різна: деколи вона охоплює ціле скликання, а деколи уряд виконує повноваження менше року.

Німеччина. Формування федерального уряду залежить від виборів федерального канцлера членами бундестагу, на пропозицію президента федерації. За декілька місяців перед виборами до бундестагу партії чи партійні коаліції зазвичай визначають заздалегідь свого кандидата на посаду канцлера. Крім того, партії часто повідомляють, яку коаліцію вони мають намір утворити, тож канцлер є практично *об'єктом непрямих виборів загальним голосуванням*. Між урядовою і парламентською діяльністю не існує несумісності, й члени уряду є також членами бундестагу; натомість вони не можуть бути членами ні парламентів, ні урядів земель, а отже, бундестагу.

Уряд зазвичай функціонує впродовж усього терміну скликання – чотири роки, за винятком ситуації, коли розпадається коаліція, чи в разі відставки канцлера з ініціативи його партії.

Основний закон ФРН передбачає вдосконалений механізм відповідальності уряду: *конструктивний вотум недовіри*. Коли ініціатива вотуму виходить від бундестагу, канцлера можуть зняти лише в разі одночасних виборів нового канцлера; такий механізм використано лише раз, коли Вільна демократична партія розірвала коаліцію з Соціал-демократичною партією Німеччини 1982 р., і канцлера Г. Шмідта замінено головою Християнсько-демократичної партії Г. Кодем. Своєю чергою, канцлер також може виступити з ініціативою голосування про довіру, відкриваючи так шлях до розпуску бундестагу президентом федерації.

Грецька Конституція 1975 р. скрупульозно регламентує вибір глави уряду. Він призначається президентом республіки, який не має в цьому питанні жодної свободи дій. Прем'єр-міністр мусить бути главою партії, що володіє абсолютною

більшістю в парламенті, або, коли такої немає, главою партії, котра отримала найбільшу кількість місць, що повинно гарантувати його непрямі вибори на основі загального голосування. Коли останньому не вдається сформувати уряд більшості, президент має звернутися до глави другої, а потім третьої партії (за кількістю депутатських місць). Кожен мандат на формування уряду дійсний щонайбільше протягом трьох днів. У разі невдачі президент республіки намагається створити уряд з усіх партій, щоб організувати нові вибори, або ж, коли перше неможливе, доручити це завдання голові Державної ради, Касаційного суду чи Рахункової палати. Перебування в уряді може поєднуватися з парламентською діяльністю, проте часто міністрів призначають не з депутатів парламенту.

Внутрішня структура урядів дуже різноманітна, але її можна звести до двох основних систем – континентальної й англосаксонської. В основі систематизації є принцип визначення складу уряду, а також утворення допоміжних установ, що його обслуговують.

Континентальна система характеризується тим, що до складу уряду входять усі глави центральних відомств із загальнонаціональною територіальною юрисдикцією. Міністри, глави департаментів, державні секретарі становлять єдиний колегіальний орган, який очолює прем'єр-міністр. За континентальної системи організації уряду поза його межами не залишаються будь-які вищі посадові особи, що очолюють загальнодержавні виконавчі відомства. Такий порядок організації уряду призводить до збільшення його чисельності, що знижує його працездатність. Тому в багатьох державах, у яких діє така система, створюється вужчий орган, який складається з державних діячів – керівників найважливіших відомств.

Найтиповішим прикладом континентальної організації є італійський уряд. В Італії не існує законів, які обмежують кількісний склад уряду або визначають номенклатуру міністерств. У ст. 95 Конституції передбачено створення президії ради міністрів, яка є внутрішньоурядовим органом. До її складу входять голова ради міністрів, віце-голови, міністри без портфеля і державні віце-секретарі при голові ради міністрів.

Кабінет США, з погляду його внутрішньої структури, належить також до континентальної системи. Крім глав

виконавчих департаментів, членами Кабінету є президент і віце-президент.

Американський кабінет є суто дорадчим органом, позаяк усі рішення в межах повноважень виконавчої гілки влади приймаються особисто президентом. У цьому американський кабінет подібний до британського кабінету і відрізняється від європейських континентальних урядів. Однак, якщо у Великобританії кабінет є, по суті, вищим органом виконавчої влади, то у США відповідний орган виконує допоміжні функції при президенті. До системи федеральної виконавчої влади, ключовою фігурою якої є президент США, входять інші, не пов'язані між собою і з кабінетом структури. Однією з них є виконавчий апарат при президентові. На відміну від кабінету, цей апарат має офіційний юридичний статус і був утворений 1939 р. на основі спеціального закону. До нього входять, зокрема, Рада національної безпеки, адміністративно-бюджетне управління, ЦРУ, НАСА.

Англосаксонська система з'явилася завдяки державній практиці Великобританії, звідки вона поширилася в інші країни (Канада, Австралія, Індія). Ця система урядової структури відрізняється двома суттєвими особливостями.

По-перше, у всіх державах із цією системою кабінет існує на підставі конституційної угоди.

По-друге, до складу уряду у власному розумінні слова, тобто кабінету, входять не всі глави центральних виконавчих відомств, а лише найважливіші з них. Отже, за англосаксонської системи поняття «уряд» і «кабінет» не збігаються.

Для прикладу розглянемо індійський варіант англосаксонської системи, який дуже подібний до британського взірця. У Конституції Індії йдеться лише про раду міністрів. Проте на практиці, яка закріплена угодою, є кабінет, який значно вужчий за своїм складом.

Членами цього кабінету, крім прем'єр-міністра є міністри: іноземних справ, внутрішніх справ, оборони, продовольства та сільського господарства, громадських робіт, житлового будівництва та постачання, освіти та наукових досліджень, фінансів, праці, планування та енергетики, торгівлі та промисловості, залізничного транспорту. За межами кабінету залишається значна кількість міністрів та інших вищих посадових осіб, що входять до ради міністрів.

Континентальна й англосаксонська системи є найпоширенішими, але не універсальними урядовими структурами. Є низка різновидностей урядової організації, які або поєднують у собі ознаки вказаних систем, або мають свою специфіку.

Зазвичай в основних законах нічого не йдеться про структуру та чисельний склад урядових колегій. Номінальна чисельність складу урядів багатьох країн доволі невелика, і кількість міністрів у кабінетах або інших вузьких урядових колегіях рідко перевищує двадцять. Організація урядів у кожному конкретному випадку має свої особливості. Однак є і певні загальні ознаки, зокрема – створення міжміністерських органів та органів при главі уряду. Всі вони переважно функціонують поза формалізованою структурою уряду і тою чи іншою мірою присутні в державному механізмі розвинутих країн із парламентарними та змішаною республіканською формами правління.

У *Великобританії* сюди мають бути передусім віднесені комітети кабінету постійні та створювані у конкретному випадку. Всі комітети кабінету утворюються та ліквідуються за рішенням прем'єр-міністра. Він же є головою найважливіших із них.

Особливістю організації урядів у *Великобританії* й інших англомовних країнах є номінальне існування *таємної ради*. Традиція визнає таємну раду центром здійснення виконавчої влади. Уряд вважається одним із комітетів цієї ради. Найважливішим урядовим актам у *Великобританії* часто надають форми наказів короля в таємній раді. Однак процедура прийняття таких актів не передбачає якоїсь практичної діяльності таємної ради й участі в ній монарха.

У *Канаді* таємна рада є структурою декоративного характеру. Офіційно вважається, що вона допомагає генерал-губернатору в управлінні країною, але за період свого існування у повному складі вона збиралася лише кілька разів, приводом для чого були найголовніші офіційні урочистості.

У *ФРН* так звані урядові комітети формуються на основі рішення федерального уряду. До їх складу входять міністри за профілем проблем, що розглядаються в конкретних комітетах. Головним урядовим комітетом вважається федеральна рада з питань безпеки.

У Франції конституція передбачає створення спеціальних органів виконавчої влади поза офіційною урядовою структурою: «Президент очолює збройні сили. Він головує в радах і вищих комітетах оборони» (ст. 15). У разі необхідності засіданнями цих рад і комітетів може керувати прем'єр-міністр.

Отже, по-перше, ми ознайомилися з поняттям уряду як колегіального органу загальної компетенції, який здійснює керівництво виконавчою і розпорядчою діяльністю в країні; по-друге, з двома основними способами формування урядів у зарубіжних державах – парламентським і позапарламентським; по-третє, з континентальною й англосаксонською системами внутрішньої структури урядів. Зауважимо, що організація уряду характеризується суттєвими відмінностями, зумовленими національними особливостями державно-правового розвитку окремих країн.

10.2. Компетенція урядів. Урядова правотворчість

Реальну вагу уряду в державному механізмі, його справжні владні функції можна визначити тільки на основі аналізу компетенції, яка в конституціях визначається по-різному.

У парламентарних монархіях, де діють так звані старі конституції, регламентацію компетенції урядів зведено до формули «виконавча влада належить королю». Ця формула не відповідає реаліям державно-політичного життя.

У парламентарних монархіях, конституції яких віднесені до новітніх, встановлено, що виконавчу владу здійснює уряд (Японія) або що уряд здійснює внутрішню політику і керує цивільною та військовою адміністрацією (Іспанія). У конституціях Греції, Італії і ФРН йдеться лише про порядок формування урядів, їхню відповідальність і деякі засади урядової організації.

Майже не відрізняється і визначення компетенції урядів у конституціях, прийнятих у країнах зі змішаною республіканською формою правління. Так, у ст. 20 конституції Франції зазначено, що «уряд визначає і здійснює політику нації». Але, якщо тут обсяг відповідної регламентації цим майже і вичерпується, то в Конституції Португалії є спеціальна глава, де доволі докладно висвітлено урядові повноваження. Порівняно

детально про концепцію урядів ідеться в конституціях держав Центральної та Східної Європи, а також у конституціях деяких держав, що утворилися на теренах колишнього СРСР. Наприклад, у ст. 119 Конституції Словаччини зафіксовані основні повноваження уряду, перелік яких подано у дванадцяти пунктах.

У президентських республіках, зокрема в США, відповідне регулювання стосується президента.

Загалом слід підкреслити, що основні закони багатьох держав не визначають предметну компетенцію урядів.

У конституційних текстах немає і положень, на основі яких можна було б визначити фактичний обсяг урядових повноважень. Вони здебільшого містять загальні положення, які іноді мають фіктивний характер. Усе це не свідчить про недосконалість конституційно-правового регулювання суспільних відносин. Узагальненість і абстрактність конституційної регламентації дає змогу концентрувати саме в органів виконавчої влади основні повноваження при збереженні формальних засад, пропонованих конституційною теорією.

Отже, визначення фактичного обсягу повноважень уряду зарубіжних держав не може бути здійснено шляхом аналізу конституційних текстів. Для цього необхідно дослідити реальну, практичну діяльність урядів; адже для всіх країн є характерною велика різниця між юридичним і фактичним статусом уряду. І це слід мати на увазі.

Найважливіші функції уряду зарубіжних держав (за А. Мішиним)

– *Управління державним апаратом* є однією з основних функцій уряду. Уряд не тільки відіграє вирішальну роль у комплектуванні всього державного апарату, але й керує його діяльністю. Уряд, який є передусім політичною установою, скеровує та координує діяльність державного апарату через міністерства, департаменти й інші відомства. Уряд є центром державного апарату, який на базі отриманої ним інформації приймає рішення, що виконуються різними ланками цього апарату.

– *Виконання законів за буквою конституцій* – найважливіша функція уряду. Це твердження є аксіомою для класичного державознавства, що суворо дотримується принципу поділу влади.

Уряди у зарубіжних державах дедалі більше займаються нормовстановлювальною діяльністю й активно втручаються у сферу виключної компетенції парламенту.

– *Складання проекту і виконання бюджету* є також урядовим повноваженням, оскільки роль парламенту в цьому процесі є фактично номінальною. Складання дохідної та витратної частин бюджету здійснюється різними адміністративними відомствами, а остаточний проект подається на затвердження уряду міністерством фінансів. Проходження проекту бюджету через парламент іноді є суто формальною процедурою, бо прийняття поправок і доповнень до нього є явищем доволі рідким. Парламент лише затверджує бюджет, складений урядом. Після затвердження бюджет повністю виходить за сферу діяльності парламенту, його виконання цілком сконцентровано в руках уряду і підлеглого йому адміністративного апарату. Формально належне парламенту право контролю за виконанням бюджету не завжди є ефективним.

– *Здійснення зовнішньої політики* у сучасних зарубіжних країнах передусім входить до компетенції уряду. Останній контролює і скеровує діяльність усіх органів та інститутів, з допомогою яких здійснюються зовнішньополітичні функції держави.

– *Контроль за законодавчою діяльністю* фактично перетворився, за А. Мішиним, на самостійну функцію уряду. Цей контроль здійснюється у двох основних напрямках. По-перше, уряд є головним джерелом законодавчої ініціативи. У президентських республіках цей аспект діяльності уряду має стриманіший характер, що пояснюється відсутністю парламентської відповідальності й пов'язаним із нею непарламентським способом формування уряду. В парламентарних країнах уряд є фактично єдиним суб'єктом законодавчої ініціативи. По-друге, уряд здійснює вирішальний вплив на законодавчий процес. У президентських республіках уряд здійснює цей контроль меншою мірою та в інших формах, ніж у парламентарних країнах, але він є доволі ефективним. Відповідно до загального правила, у президентських республіках уряд використовує для цього право вето і безпосередні контакти з парламентаріями.

Однією з традиційних функцій уряду вважається виконання законів, прийнятих парламентом. Однак уряди активно втручаються в діяльність органів законодавчої влади.

В англосаксонських і континентальних системах права прийняті різні підходи до урядової правотворчості. Зокрема, по-різному сприймається поняття так званого *делегованого* законодавства.

У континентальній Європі до актів делегованого законодавства належать лише ті, що мають силу закону. Саме ж парламентське делегування часто здійснюється на основі конституційних повноважень, хоча доволі поширеною є фактична передача законодавчих повноважень уряду.

Підставою для передання парламентських повноважень є закон. Це може бути спеціальний закон, хоча звичайним є встановлення відповідних застережень у поточному законодавстві.

Конституції, що визнали інститут делегованого законодавства, по-різному регламентують порядок передання парламентом своїх повноважень. У Франції уряд може звернутися до парламенту з проханням дати йому дозвіл шляхом прийняття спеціальних актів – ордонансів – вжити заходів, що належать до сфери законодавчої влади. На практиці їх підписує президент, який підтверджує його єдність із урядовою діяльністю.

У Італії парламент може делегувати уряду право законотворчості з будь-яких питань, за винятком тих, які конституцією віднесені виключно до його компетенції, а саме прийняття конституційних законів, що санкціонують ратифікацію міжнародних договорів. Механізм делегування законодавчих повноважень передбачає, що відповідні акти уряду втрачають силу з моменту їх прийняття, якщо вони не були затверджені парламентом протягом 60 днів після їх офіційного опублікування. Урядові акти, видані на основі делегованих повноважень, мають назву законодавчих декретів.

Ідея парламентського делегування повноважень сприймається неоднозначно. Зокрема, в державно-правовій теорії ФРН делеговане законодавство номінально не визнається. З іншого боку, конституційно встановлено, що закон може уповноважити уряд або окремого міністра видавати постано-

ви. Водночас мають бути визначені зміст, цілі й обсяг делегованих повноважень. Конституційна норма уможлиблює навіть так зване субделегування: «Якщо законом передбачається подальше передання повноважень, то для цього потрібна постанова» (ст. 80).

Свої особливості має відповідна практика органів законодавчої та виконавчої влади у США. Тут делегування теоретично не припускається через те, що передання повноважень суперечило б принципу жорсткого поділу влади. Але на початку ХХ ст. суди, заперечуючи делегування законодавчих повноважень Конгресом, визнали прийнятним і таким, що не суперечить Конституції, передання президенту й іншим органам виконавчої влади повноважень на видання постанов, правил та інших нормативних актів. Надання квазізаконодавчих повноважень органам виконавчої влади США не пов'язується з контролем за реалізацією їх із боку Конгресу.

У Великобританії, на відміну від держав континентальної Європи, для парламенту не існує формальних обмежень у делегуванні своїх повноважень.

Відмінність між парламентськими актами й актами делегованого законодавства вбачається насамперед у тому, що перші не можуть бути предметом ревізії в суді, суд лише тлумачить їх. Другі ж застосовуються тільки тоді, коли суд визнає їх такими, що не суперечать відповідним парламентським актам щодо делегування. Тому делеговане законодавство часто називають підпорядкованим законодавством.

Важливим елементом парламентського делегування є контроль за відповідними актами з боку парламенту. Реально у Великобританії є дві форми такого контролю. По-перше, на контроль до палат парламенту передаються акти делегованого законодавства, що набули чинності. Протягом 40 днів з моменту представлення такого акта в парламенті кожна з палат може його відмінити. Проте всі дії, вчинені на основі цього акта до його скасування, вважаються законними. По-друге, акт делегованого законодавства передається до палат парламенту у вигляді проекту, і вони затверджують його шляхом прийняття спеціальних резолюцій. До делегованого законодавства, прийнятого членами уряду, здебільшого застосовується перша з указаних форм парламентського контролю.

Не менш поширеним різновидом урядової правотворчості є різні нормативні акти, введені на основі й на виконання законів. Вважається, що ці акти приймаються за власними повноваженнями органів виконавчої влади, зокрема уряду, й є за своїм характером підзаконними актами. Відповідна практика відома як здійснення регламентарної влади, а подібні акти незалежно від їхніх конкретних назв визначаються як регламентарні акти, або *регламентними*.

Концепція регламентарної влади вперше сформульовано в ХІХ ст. у Франції. Згодом її відобразили в державно-правовій теорії і практиці багатьох держав. Із позицій змісту цієї концепції регламентарні акти є не законодавчими, а адміністративними нормативно-правовими актами. Вони не можуть змінювати або відмінити закони. З іншого боку, регламентарні акти забезпечують застосування законів. Вони приймаються органами виконавчої влади для розвитку законодавчих актів, доповнюють і конкретизують їх.

Доволі типовою є практика прийняття регламентарних актів у Франції. Основний закон цієї держави визначає сферу таких актів лише у загальному вигляді. Найзначнішими серед них є декрети. Вони можуть навіть змінювати закони, прийняті з питань, не віднесених до сфери законодавства, для чого потрібний висновок органу конституційного контролю – конституційної ради.

Компетенція видавати декрети належить прем'єр-міністру. Саме він, згідно зі ст. 21 Конституції Франції, «забезпечує виконання законів, здійснює регламентарні повноваження». Однак глава уряду реалізує регламентарну владу із застереженнями, встановленими в ст. 13, де зазначено, що президент підписує декрети, які були обговорені в уряді.

В Італії уряд також може за власним правом видавати різні регламентарні акти. Крім того, йому надані конституційні повноваження приймати так звані декрети-закони, що відмінюють законодавчі акти або окремі їх положення. Декрети-закони видаються урядом у разі особливої необхідності й терміновості та мають силу закону. Вони повинні бути подані до парламенту для затвердження в день їх прийняття. Декрети-закони парламент розглядає протягом 60 днів і затверджує або скасовує їх. Однак у будь-якому разі ці акти створюють відповідні юридичні наслідки з моменту їх видання.

Прийняття аналогічних актів і затвердження їх із використанням близьких за змістом та характером процедур передбачене в конституціях, прийнятих у деяких інших країнах зі змішаною республіканською і парламентарною формами правління.

Власне урядова правотворчість є навіть у Великобританії, хоч зовні вона не узгоджується з прийнятою тут концепцією делегованого законодавства. Відповідну діяльність уряду підтримує так звана королівська прерогатива – сукупність правомочностей, які формально належать монарху, а фактично реалізуються урядом. Прерогатива є своєрідним рудиментом широких владних правомочностей монархів феодальних часів. Нині вона майже повністю втратила своє первісне значення й означає повноваження, що належать і здійснюються урядом. Акти, прийняті на основі королівської прерогативи, зазвичай мають ті самі назви, що й акти делегованого законодавства. Всі вони підлягають судовому контролю.

Отже, нормативно-правові акти органів виконавчої влади, незалежно від їх формального походження та методів і засобів введення, майже завжди приймаються з ініціативи урядів. Усе це підтверджує загальний висновок про те, що уряд займає домінуюче місце в державному механізмі й реалізує найважливіші владні функції.

10.3. Конституційна відповідальність урядів

Важливе значення для характеристики урядів і з'ясування природи взаємозв'язків органів законодавчої та виконавчої влади мають питання конституційної відповідальності. Сюди насамперед слід віднести політичну відповідальність уряду перед парламентом і відповідальність у порядку так званого імпічменту або в рамках подібних до нього процедур.

Власне *політичну відповідальність* уряду перед парламентом часто називають парламентською відповідальністю, пов'язуючи це її визначення з тим, що всі відповідні процедури відбуваються у представницькому органі. Можливість такої відповідальності припускається в країнах із парламентарними та змішаною республіканською формами правління. У президентських республіках кабінет несе політичну

відповідальність перед президентом, який може відправити у відставку міністрів, якщо не схвалює їхні дії.

На відміну від відповідальності у порядку імпичменту, коли її підстави прямо встановлені в конституціях, власне політична відповідальність уряду значною мірою суб'єктивна. Згідно з ідеєю політичної відповідальності уряду останній виконує свої функції доти, доки його діяльність задовольняє парламент.

У конституційній теорії і практиці відомо два різновиди власне політичної відповідальності уряду – колективна й індивідуальна. Питання про їх взаємозв'язок звичайно не регламентується у праві та має бути віднесене до сфери реальної політики. В Іспанії, Казахстані, Росії, ФРН, Чехії, Японії та деяких інших країнах припускається тільки колективна відповідальність урядів.

В Основному законі ФРН зазначено: «Федеральний канцлер встановлює основні положення політики і несе за них відповідальність» (ст. 65). Однак відставка канцлера тягне за собою відставку всього уряду.

З іншого боку, принцип колективної відповідальності уряду навіть у наведених випадках теоретично не суперечить індивідуальній відповідальності його членів. У тій самій ст. 65 Основного закону ФРН зазначено, що «в межах основних положень політики кожний міністр самостійно веде справи своєї галузі під свою відповідальність». Проте якщо припустити можливість поєднання колективної й індивідуальної відповідальності, незрозуміло, який між ними може бути зв'язок, у яких випадках можливе притягнення міністрів до індивідуальної відповідальності.

Певні особливості має практика Великобританії, а також інших англосовітських країн, як сприйняли засади британської конституційної системи. Формально тут припускається можливість і колективної, так і індивідуальної відповідальності. Водночас якщо нижня палата висловлює недовіру будь-якому міністру, прем'єр-міністр повинен вирішити, подавати у відставку конкретному міністру чи цілому уряду.

Британський підхід до політичної відповідальності уряду ґрунтується на ідеї солідарності членів. Вважається, що всі члени кабінету несуть відповідальність за його політику

навіть тоді, коли хтось не згідний з конкретними урядовими рішеннями. Окремі ж міністри відповідають за діяльність свого відомства.

Однак і тут складно з'ясувати, за яких умов недовіра окремому міністру призводить до відставки всього уряду. Практично це майже завжди вирішує прем'єр-міністр, хоча його рішення буде детерміноване політичною ситуацією, що сформувалася у парламенті та поза його межами. Що ж до відставки окремих міністрів, то такі питання в умовах, коли палата контролюється партією більшості, виникають головню у зв'язку з їх персональними діями, що спричинили політичний скандал.

Наведені умови колективної й індивідуальної відповідальності стосуються і тих країн, де обидва різновиди власне політичної відповідальності уряду прямо передбачені в конституціях. Проте основні закони не дають відповіді, яким є взаємозв'язок між індивідуальною та колективною відповідальністю, якою мірою перша може бути наслідком другої.

Це проблема не лише теоретична. Вона має вагоме державно-політичне значення. Невизначеність характеру взаємозв'язків двох різновидів політичної відповідальності уряду призводить до того, що повноваження щодо вирішення питання про відставку уряду узурпуються його головою. Це об'єктивно принижує роль представницького органу.

Аналізуючи зміст власне політичної відповідальності уряду, слід пам'ятати, що у більшості країн із двопалатними парламентами і відповідними формами правління уряд несе відповідальність тільки перед нижньою палатою. У низці розвинутих країн прийняті різноманітні способи постановки питання про політичну відповідальність уряду. Слід підкреслити, що це питання теоретично може виникнути в кожному випадку розгляду в парламенті будь-якої урядової пропозиції. Наприклад, кожне голосування в Палаті громад у Великобританії з питань реалізації урядової політики формально розглядається як визначення ставлення до уряду. Такий спосіб не потребує спеціального формулювання питання про довіру або недовіру уряду.

У парламентській практиці прийнято, що уряд повинен піти у відставку тоді, коли несприятливе для нього голосування відбувалося з важливих питань загальної політики. Які

питання мають важливий, а які несуттєвий характер, майже завжди вирішує уряд.

У тих самих державах припускається можливість постановки в категоричній формі питання голосування за резолюцію осуду уряду. Такий спосіб часто використовується у зв'язку із загальною оцінкою в парламенті урядової політики. Пропозицію про прийняття резолюції осуду вносить опозиція, після чого відбуваються дебати і голосування. Якщо палата приймає резолюцію осуду, уряд повинен піти у відставку або запропонувати главі держави розпустити парламент. Водночас із тактичних міркувань уряд може поставити в палаті питання про довіру до нього. Це питання зазвичай розглядається відповідно до тієї ж процедури, що і резолюція осуду.

У більшості держав використовуються тільки формалізовані процедури притягнення уряду до політичної відповідальності. Ці процедури мають назву *вотуму недовіри*. За їхнім змістом питання про недовіру уряду не може ставитись спонтанно. У країнах, де прийнято таку форму парламентського контролю за урядовою діяльністю, як *інтерпеляція*, результатом її внесення може бути прийняття парламентом резолюції з оцінкою діяльності уряду. Конкретно ж формалізовані процедури притягнення уряду до політичної відповідальності у кожній країні мають свої особливості.

В Італії кожна палата парламенту може прийняти вмотивовану резолюцію про недовіру уряду на підставі поіменного голосування. Резолюція має бути підписана не менш, ніж 1/10 складу палати, вона не може бути поставлена на розгляд до закінчення триденного строку з моменту її внесення. Це дає змогу уряду мобілізувати своїх прихильників у парламенті. Водночас в основному законі прямо вказується на різницю між вотумом недовіри уряду, що обов'язково тягне за собою його відставку, та іншими голосуваннями в палатах проти будь-якої урядової позиції.

У Франції недовіра уряду може бути виражена шляхом прийняття нижньою палатою резолюції осуду. Така резолюція розглядається лише тоді, якщо її підпишуть не менш, ніж 1/10 загальної кількості депутатів. Голосування можна проводити лише через дві доби після внесення проекту резолюції.

Майже у всіх державах рішення про недовіру уряду має бути прийняте абсолютною більшістю депутатів.

Конституції низки держав обмежують можливості повторного внесення питання про недовіру уряду протягом певного часу. В Португалії, Румунії та Франції питання про недовіру не може бути поставлене повторно у період однієї парламентської сесії, у Болгарії і Греції відповідний строк дорівнює шести, а в Естонії, Хорватії й Польщі – трьом місяцям. Водночас у Польщі повторна пропозиція про недовіру уряду може бути внесена достроково за умови її підтримання $\frac{1}{4}$ депутатів нижньої палати.

Резолюція осуду в Швеції може бути прийнята за результатами обговорення урядової діяльності або розгляду інтерпеляції. Наявна у Швеції практика полягає в тому, що уряд ніколи не ставить питання про довіру у зв'язку з внесенням ним законодавчих або інших пропозицій і не йде у відставку, коли парламент відхиляє ці пропозиції. Крім того, в усіх Скандинавських країнах відмова парламенту схвалити урядові законопроекти не пов'язується з довірою уряду. Це не тільки сприяє стабільності урядів, а й дає змогу депутатам вільно керуватися власними переконаннями у процесі законотворчості.

Певні особливості характерні процедурі притягнення уряду до політичної відповідальності у ФРН. Бундестаг шляхом вотуму недовіри може усунути з посади канцлера і так примусити піти у відставку весь уряд. Однак для цього одного голосування про недовіру недостатньо. Бундестаг водночас повинен протягом двох діб більшістю голосів свого складу обрати наступника канцлера і лише після цього звернутись до президента з проханням здійснити відповідні кадрові зміни. Президент повинен задовольнити прохання і призначити на посаду канцлера обрану особу.

Розглянута процедура вирішення питання про недовіру уряду називається в німецькій конституційній теорії *конструктивним вотумом*. Її сенс державознавці вбачають передусім у тому, що нарівні з можливостями політичної відповідальності уряду ця процедура сприяє становленню відповідальної опозиції.

Аналізуючи проблеми власне політичної відповідальності уряду, слід зазначити, що своєрідною протиправу

постановки питання про недовіру уряду вважається право розпуску парламенту.

Згідно з положеннями конституцій, прийнятих у країнах з парламентарними і змішаною республіканською формами правління, право розпуску парламенту (зазвичай його нижньої палати) належить главі держави. Однак майже завжди здійснення цього права главою держави зумовлене діяльністю уряду й її оцінкою в парламенті.

У деяких державах право розпуску парламенту багато в чому втратило зв'язок з інститутом власне політичної відповідальності уряду. Наведене передусім стосується Великобританії, де уряд фактично в будь-який момент може звернутися до глави держави з проханням розпустити нижню палату і призначити вибори нового її складу, а глава держави має задовольнити це прохання. Достроковий розпуск палати у цій державі пов'язаний не з відповідальністю уряду, а з його намірами використати сприятливу політичну ситуацію для проведення виборів із метою забезпечення собі знову парламентської більшості. Зазначимо, що у Великобританії протягом ХХ ст. жоден склад Палати громад не проіснував повний строк своїх повноважень.

Отже, залишаючись загалом конституційним засобом врегулювання відносин між представницьким органом і урядом, розпуск парламенту набув якостей більш загального інституту. Його значення поширюється на всю сферу міжпартійних і внутрішньопартійних парламентських відносин. Факт розпуску представницького органу призводить до такої суспільно-політичної події, якою є парламентські вибори.

Іншою формою конституційної відповідальності органів виконавчої влади є *відповідальність з використанням імпичменту* або інших подібних процедур. Характерною ознакою такої відповідальності є те, що вона завжди індивідуальна: до відповідальності в цьому разі притягаються лише окремі особи, а не весь уряд.

Особливістю такої відповідальності є те, що вона є за різних форм державного правління. У країнах з парламентарними формами правління, зокрема у Великобританії, відповідальність з використанням процедури імпичменту історично передувала власне політичній відповідальності уряду перед

парламентом, але нині перша значною мірою втратила своє значення та поступилася місцем другій.

Відповідальність із використанням процедури імпічменту часто не зовсім точно визначають як судову відповідальність. Безсумнівно, що тут є взаємодія представницького органу та суду. Часто використання процедури імпічменту передбачається у зв'язку зі вчиненням певних кримінальних злочинів, хоча підставою для цього здебільшого є доволі невизначені дії, сформульовані як «порушення конституції» тощо. Процесуально імпічмент певною мірою подібний до судової процедури. Однак головним змістом відповідальності у порядку імпічменту є політична оцінка дій відповідних осіб.

Щож до процедури імпічменту, то її порядок визначений по-різному. У Великобританії палата громад формулює звинувачення і порушує справу, а палата лордів розглядає її та виносить остаточне рішення. Востаннє процедуру імпічменту щодо членів уряду в цій державі було використано на початку XIX ст.

Загалом подібний порядок імпічменту встановлений Конституцією США та в більшості інших президентських республік, про що йшлося при вивченні теми «Глава держави у зарубіжних країнах».

Від процедури імпічменту слід відрізнити спеціальний порядок притягнення членів уряду до кримінальної відповідальності. За цих умов засудження суб'єктів виконавчої влади тягне усунення їх із посади, а не навпаки. Послідовність поєднання конституційної і кримінальної відповідальності тут зворотна: друга передує першій й зумовлює її.

У Бельгії та Нідерландах нижні палати парламентів формулюють обвинувачення проти членів урядів у вчиненні злочинів. У Швеції такі обвинувачення висуває одна з постійних комісій парламенту, що має назву конституційної. В Литві для притягнення членів уряду до кримінальної відповідальності потрібна згода парламенту, а у період між його сесіями – президента. В Естонії президент і члени уряду можуть бути притягнені до кримінальної відповідальності за поданням канцлера юстиції (генерального прокурора) і за рішенням, прийнятим абсолютною більшістю членів парламенту. В Швейцарії для цього потрібне рішення, прийняте на спільному засіданні палат парламенту. В Румунії рішення про

обвинувачення і судове переслідування членів уряду може приймати президент або кожна з палат парламенту. В усіх вказаних країнах відповідні кримінальні справи розглядають загальні суди (зазвичай, суди вищих інстанцій).

Справи за подібними обвинуваченнями у низці країн розглядають спеціальні суди (Греція, Данія, Норвегія, Фінляндія тощо). Водночас парламенти не тільки формулюють обвинувачення, а й відіграють доволі активну роль у формуванні цих судів.

У Франції рішення про притягнення до кримінальної відповідальності президента і членів уряду мають прийняти обидві палати парламенту абсолютною більшістю голосів. Справу розглядає так звана висока палата правосуддя, членів якої у рівній кількості обирають палати парламенту з власного складу. Підставою для притягнення президента до відповідальності є вчинення дій, які кваліфікуються як державна зрада. Члени уряду можуть бути притягнені до відповідальності, якщо їм інкриміновано участь у заколоті проти безпеки держави.

Майже в усіх розвинутих державах після висунення проти президента або членів уряду обвинувачення відповідні особи припиняють здійснення своїх повноважень. Це має забезпечити невторчання їх у кримінальний процес і об'єктивний розгляд справи. Узагальнюючи зазначене, слід наголосити, що процедури притягнення до кримінальної і конституційної відповідальності суб'єктів виконавчої політичної влади реалізуються завжди за участю парламентів.

Контрольні питання

1. Розкрийте поняття уряду. Наведіть приклади його конституційних назв у різних державах.
2. Які є види урядів за політичним складом?
3. Проаналізуйте парламентську і позапарламентську моделі формування урядів у зарубіжних державах.
4. Порівняйте порядок формування урядів у ФРН і Бельгії.
5. Які є відомства й їх керівники?
6. Охарактеризуйте відповідальність уряду та його членів.
7. Проаналізуйте повноваження глави уряду при парламентних і змішаних формах правління.

8. Континентальна й англосаксонська системи урядів. До якої з них належить уряд США?

9. Поясніть значення таких термінів: «вотум недовіри», «інтерпеляція», «конструктивний вотум недовіри», «делеговане законодавство».

Теми рефератів

1. Особливості виконавчої влади в Йорданії.
2. Федеральний уряд ФРН: порядок формування, склад і компетенція.
3. Кабінет міністрів Японії: порядок формування, повноваження та припинення повноважень.

СУДОВІ СИСТЕМИ ЗАРУБІЖНИХ ДЕРЖАВ

11.1. Судова влада як обов'язковий об'єкт конституційно-правового регулювання в сучасних зарубіжних державах

Історією людства доведено, що рівень демократії в суспільстві визначається місцем суду в системі органів державної влади та його роллю в захисті прав і свобод людини та громадянина.

У 1948 р. з'явився перший в історії міжнародно-правовий документ, який проголошував конституційно-правові за своїм характером принципи правосуддя. Йдеться про Загальну декларацію прав людини, статті якої закріплюють: рівність усіх перед законом і право на рівний захист законом (ст. 7); право на судовий захист (ст. 8); право на незалежний, безсторонній і гласний суд (ст. 10); презумпцію невинуватості та принцип, згідно з яким кримінальний закон не має зворотної сили (ст. 11). Розглядаючи роль суду в захисті прав і законних інтересів громадян, треба усвідомлювати, що світова спільнота визнає судовий захист найвищою формою гарантії прав людини. Це уявлення підтверджується не лише свідомістю громадян демократичного суспільства, а й конструкцією державного механізму, зокрема судової системи. Така конструкція належно зафіксована у конституційних актах і відповідних регулятивних законах. Обов'язковим елементом є те, що судові рішення розглядається як беззаперечне, оскільки вважається, що найвища оцінка права належить тільки одній із трьох гілок державної влади – судовій. Це є психологічною настановою суб'єкта правового демократичного суспільства, незалежно від того, на якому місці у суспільній ієрархії він перебуває.

Судові заклади – найпомітніша і, можливо, найважливіша частина правових систем демократичних країн. Суддя є втіленням необхідності дотримання законності та порядку. Він може діяти тільки в межах закону, встановленого законо-

давчою владою, яка, своєю чергою, повинна керуватися волею народу.

Такі міжнародні акти, як Основні принципи незалежності судочинства ООН, Конвенція з прав людини та Рекомендації Комітету міністрів для країн – членів Ради Європи стосовно незалежності, ефективності та ролі суддів, деталізують принципи, на яких має ґрунтуватися судова система. Зазначені у цих положеннях ознаки сильної юридичної системи можна згрупувати так:

1) судді повинні бути незалежними; це означає, що їхні рішення не підлягають жодному перегляду, крім спеціальних судових процедур, передбачених законом, а суддям гарантується перебування на посаді до досягнення певного віку або до закінчення встановленого строку перебування на посаді; оплата праці суддів має бути забезпечена законом;

2) судді повинні мати достатні повноваження для виконання своїх обов'язків здійснювати правосуддя і судочинство;

3) суддя повинен приймати рішення без будь-яких прямих або непрямих обмежень, невідповідного впливу, тиску, погроз чи втручання; судді не зобов'язані доповідати про обставини справ особам, яких не стосується судочинство;

4) судді повинні робити фактичні висновки з наявних доказів, дотримуватися процедури ведення засідання й заслуховування свідків, правильно застосовувати закон і ухвалювати остаточне рішення;

5) справу не можна відкликати від певного судді, не маючи на це достатніх підстав, таких, як хвороба або конфлікт інтересів;

6) розподіл справ між суддями не повинен відбуватися за бажанням осіб, які можуть бути заінтересовані у вирішенні справи;

7) критеріями призначення суддів мають бути висока кваліфікація, бездоганна репутація, відданість ідеалам правосуддя, а порядок добору суддів повинен бути чітко визначений;

8) повинен існувати справедливий порядок розгляду дисциплінарних справ щодо суддів;

9) влада мусить створювати відповідні умови для ефективної діяльності суддів, зокрема наймати потрібну кількість суддів і забезпечувати належну їх підготовку, надавати в їхнє

розпорядження відповідний персонал та обладнання, а також дбати про те, щоб статус та платня суддів відповідали гідності їх професії і відповідальності.

Для з'ясування місця юстиції в механізмі влади сучасної держави важливою є теорія розподілу влади, її сучасне трактування та практика, які свідчать не просто про розподіл функцій між різними ланками державного апарату, а про необхідність існування трьох порівняно незалежних і самостійних сфер владарювання, в кожній з яких діють особливі органи.

Судова влада – обов'язковий об'єкт конституційного регулювання в сучасній державі. Чинні конституції зарубіжних країн висвітлюють зазвичай *чотири основні аспекти* організації і діяльності цієї влади:

- 1) її існування як частини триєдиної системи поділу влад;
- 2) організація судової системи;
- 3) статус суддів;
- 4) гарантії прав громадян у їх стосунках із юстицією (з лат. *justitia* – справедливість). Під цим терміном розуміють сукупність судів (а інколи їх діяльність).

Перша за часом Конституція США 1787 р. не розкрила поняття судової влади, залишила на розгляд конгресу проблеми організації федеральної судової системи, але вперше затвердила судову владу як конституційний інститут, закріпила принципи поділу влад та незалежність суддів, а пізніше в 5-тій та 6-тій поправках – положення про недоторканність особи в стосунках з юстицією та право громадянина на судовий захист його інтересів.

Французька Декларація прав людини і громадянина закріпила принцип захисту громадян від незаконного арешту й обвинування (ст. 7) і презумпцію невинуватості (ст. 9).

Конституція Бельгії 1831 р. також задекларувала низку демократичних принципів організації правосуддя, заборонивши, зокрема, створення надзвичайних судів. Особливу увагу ця конституція приділила принципам гласності правосуддя (ст. 96, 97) та незмінності суддів, які призначаються пожиттєво (ст. 100).

Конституції першої чверті ХХ ст. не внесли кардинально нових рис до регламентації організації та діяльності правосуддя. Це зробили конституції «другого покоління», які при-

ймались в умовах, коли підводились політичні й соціальні підсумки Другої світової війни і світ вступав у нову стадію свого розвитку.

Безпосереднім вираженням цих процесів було розширення обсягів конституційного регулювання, що найбільш помітно в конституціях Італії, Іспанії та ФРН. Основний закон ФРН 1949 р. містить спеціальний (9-й) розділ, присвячений правосуддю.

У Конституції Іспанії поряд із традиційними принципами організації та діяльності (незалежність і незмінність судів, єдність судової влади) йдеться про безоплатність правосуддя у випадках, встановлених законом та «у всіх випадках і для всіх, хто не має коштів» (ст. 119), про відшкодування за рахунок держави шкоди, завданої внаслідок судової помилки (ст. 121) тощо. Ця Конституція, як і конституції Італії та Франції, суттєво демократизувала управління в галузі юстиції, заснувавши особливий, наділений відповідними функціями орган зі значним елементом самоврядування – Генеральну Раду судової влади (у Франції й Іспанії – Вища Рада магістратури).

У конституціях «другого покоління» відбилась тенденція до *«полісистемності»*. Цим умовним терміном можна визначити появу поряд із загальною судовою системою низки паралельних спеціалізованих судових систем. Ця тенденція менш помітна в країнах загального права, але доволі відчутна в Західній Європі. Ст. 95 Основного закону ФРН стала підґрунтям для утворення поряд із загальною чотирьох спеціалізованих систем: адміністративної, фінансової, трудової та соціальної юстиції. До цього слід додати і систему конституційних судів (ст. 92–94 Основного закону).

Тенденція до полісистемності – одна з характерних особливостей організації правосуддя в сучасний період. Вона виявляється не тільки у вигляді появи паралельних багатоінстанційних судових систем, але й у формі спеціалізованих судів у межах головної ординарної системи цивільного та кримінального правосуддя. Йдеться про сімейні суди, суди у справах неповнолітніх тощо. Ці суди, як і полісистемність загалом, гарантують більш точний аналіз конкретних справ в умовах правовідносин, що все ускладнюються в сучасному суспільстві, дають змогу залучити до більш активної участі в процесі

різних спеціалістів, дають можливість застосовувати особливі процесуальні правила.

Зауважимо, що найпоширенішим визначенням *судової влади* є таке: це – самостійна державна влада, основним призначенням якої є вирішення конфлікту про права на підставі закону. Її ознаки:

1) судова влада здійснюється спеціально сформованими органами, які забезпечують цю діяльність;

2) вона здійснюється у встановлених законом формах: конституційного, цивільного, кримінального, адміністративного судочинства;

3) їй притаманний особливий зміст – вирішення конфлікту про право.

В. Шаповал наголошує, що явище судової влади не варто ототожнювати з правосуддям. Воно є ширшим за змістом і більш загальним за природою. Поняття судової влади треба визначити у двох аспектах: по-перше, воно засвідчує наявність структури органів, котрі здійснюють цю владу; по-друге, відображає природу їх компетенцій і функцій. Порівняно з поняттям правосуддя це поняття є статистичним, тому що воно не пов'язане безпосередньо з діяльністю відповідних органів.

Під правосуддям Д. Притика розуміє специфічну діяльність установ судової влади у розв'язанні суспільних конфліктів, що мають юридичний зміст, на основі закону й інших джерел, які встановлені в державі. Специфіка діяльності судів полягає в тому, що їх діяльність щодо застосування законів при розгляді конкретних справ (судочинство) відбувається у певних процесуальних формах, які визначені законом.

Правосуддя (за В. Шаповалом) – діяльність судів загальної юрисдикції щодо цивільних і кримінальних справ, а також справ про адміністративні правопорушення, котра здійснюється в процесуальній формі в судових засіданнях. Сенс цієї діяльності полягає у встановленні фактичних обставин конкретної справи шляхом дослідження доказів і у застосуванні відповідного матеріального закону.

Склад судових органів

До складу судових установ можуть входити різні державні службовці: прокурори (при судах), судові слідчі, працівники

канцелярії судів, секретарі судових засідань та ін. Судді, прокурори, судові слідчі у багатьох країнах узагальнено називаються магістратами, інші – це службовці судових установ.

До судів висуваються високі вимоги, що пов'язано з наданнями їм повноваженнями. Суддя повинен відповідати професійним вимогам (вища юридична освіта і зазвичай стаж роботи на інших юридичних посадах), володіти високими моральними якостями, мати певний життєвий досвід (віковий ценз).

Суди формуються різними способами. У багатьох штатах США судді обираються громадянами. В більшості зарубіжних держав судді призначаються, але у вищих судах це відбувається за участю різних гілок влади. В США члени Верховного суду призначаються президентом за згодою сенату, в Японії – імператором за поданням кабінету міністрів (головний суддя) і кабінетом (інші судді). В Італії та Франції судді призначаються за конкурсом органами суддівського самоврядування – верховними радами магістратури. Судді призначаються або на певний строк, або пожиттєво, але фактично обіймають посаду до досягнення певного віку (у Великобританії вони зобов'язані піти у відставку після досягнення 72 років, в Японії – 65).

Слід наголосити, що конституції більшості зарубіжних держав суттєвої уваги спеціалізованим судовим системам, за виключенням конституційної, не приділяють. Крім того, в них немає й розгорнутої фіксації структури загальної судової системи. У Конституціях може взагалі не йтися про ієрархічну структуру судової системи. Найхарактерніший приклад – Конституція Франції, яка не містить навіть статей про вищі судові інстанції – касаційний суд і Державну раду (для системи адміністративної юстиції).

На відміну від французької (а також італійської), деякі інші конституції, хоч і не говорять про всю судову структуру, але приділяють увагу її вищій ланці. Так, наприклад, згідно зі ст. 123 Конституції Іспанії, «Верховний суд, юрисдикція якого поширюється на всю Іспанію, є вищою судовою інстанцією у всіх областях, за виключенням положень, що стосуються конституційних гарантій».

Ще більшу увагу вищій ланці судової системи приділяють конституції тих держав, де верховний суд має функції конституційного нагляду. В конституціях цієї групи переважно визначається порядок формування таких судів.

Нарешті, невелика група конституцій містить також вказівки і щодо інших ланок судової системи. Конституція Бельгії встановлює, наприклад, що в країні є три апеляційні суди. Ще детальніше розписана судова система в конституціях Ірландії та Португалії.

Загалом можна констатувати очевидний лаконізм конституцій щодо судових структур, які завжди є багатоланковою ієрархічною системою. Це головно пов'язано з тим, що судові структури доволі часто переформовуються, створюються нові та скасовуються старі судові інстанції, змінюються підсудність, судові округи тощо. Детальна конституційна регламентація судоустрою ускладнювала б такі реформи.

11.2. Конституційно-правові принципи організації і діяльності судових органів

Конституції зазвичай встановлюють види судових систем або судів, що діють у країні, вказуючи, які спеціальні суди можуть бути утворені поряд із судами загальної юрисдикції. З організаційних принципів діяльності судової влади майже всюди передбачається незалежність суддів, які підкоряються лише Закону, й її гарантії: незмінність, імунітети. Деякі конституції доповнюють цей принцип такою гарантією, як фінансова автономія судової влади.

Поширений конституційний принцип *відправлення правосуддя тільки законно встановленими судами* і заборонаю надзвичайних судів.

У деяких конституціях передбачено *участь народу* у встановленні правосуддя, передусім як присяжних. *Присяжні* не обираються, а відбираються за спеціальними методиками із списків громадян, складених із цією метою місцевою адміністрацією. Списки містять перелік усіх громадян, що відповідають установленим законом вимогам.

Відбір часто проводиться жеребкуванням. Присяжні вирішують питання не права, а факту, для чого їм особливих знань не потрібно. У кримінальному процесі, де переважно використовується цей інститут, вони повинні визначити, чи відбулося діяння, чи винен у ньому підсудний. Рішення присяжних приймається більшістю або одноголосно. Залежно від вердикту

присяжних суддя призначає покарання підсудному чи виправдовує його. В англійських державах лава присяжних має назву, що походить від стадії процесу (великого або малого журі), у франкомовних країнах суд за участю присяжних називається судом асизів.

Слід зазначити, що впродовж останніх десятиріч застосування суду присяжних скоротилося. В англійських судах приблизно 90% кримінальних проваджень розглядаються судами без участі присяжних.

Нарешті, слід розглянути принципи *інстанційності*, який часто виражається у праві на оскарження судових рішень. Він полягає в тому, що рішення суду, яке не вступило в силу, тобто рішення суду першої інстанції, може бути переглянуто судом другої інстанції. Ст. 3 Конституції США проголошує, що «Верховний Суд є апеляційною інстанцією, яка вирішує питання як права, так і факту», тобто може розглядати та вирішувати апеляційні скарги на рішення нижчих судів. Згідно зі ст. 111 італійської Конституції, «на судові рішення і на заходи щодо обмеження особистої свободи, прийняті загальними або спеціальними судовими органами, завжди допускається касаційна скарга з мотивів порушення закону».

Із наведених прикладів випливає, що є *дві основні форми оскарження: апеляційна та касаційна*.

Апеляційний порядок передбачає перегляд вищим судом справи по суті з новою перевіркою раніше розглянутих та нових доказів і виносить свої рішення, відмінюючи рішення нижчого суду. В *касаційному* порядку вищий суд перевіряє лише дотримання закону судом першої інстанції, не розглядаючи справу по суті. Якщо рішення нижчого суду відмінено в касаційному порядку, справа переглядається звичайно тим же судом першої інстанції, але за іншого складу суддів. Водночас основними формами оскарження судових рішень, що не вступили в силу, існує і змішана ревізія, яка поєднує ознаки апеляції та касації. У різних країнах це поєднання здійснюється по-різному. Ревізійна форма дає змогу вищестоящому суду перевіряти не тільки законність, але й обґрунтованість рішень нижчого суду. Суд може винести своє рішення, і при апеляції, але вправі і повернути справу до першої інстанції, як при касації.

У країнах англосаксонської правової системи застосовується виключно апеляційне оскарження. Для держав романської правової системи характерне апеляційне оскарження по другій інстанції і касаційне – по третій. Судові рішення, що вступили в силу, переглядаються у надзвичайному порядку.

Найчастіше серед конституційних принципів судового процесу, тобто встановленого законом порядку розгляду і вирішення судових справ, виокремлюють гласність (публічність, відкритість судових засідань). Цей принцип міститься в ст. 3, а також у 6-ій поправці до Конституції США, ст. 82 японської Конституції, в ч. 1 ст. 120 Конституції Іспанії. Водночас зазвичай вказується на можливість проведення закритих судових засідань за умови, що рішення у справі оголошується публічно. Так, ч. 2 ст. 82 Конституції Японії проголошує: «Якщо суд одночасно вирішує, що гласність є небезпечною для публічного порядку або моралі, розгляд може проводитись за зачиненими дверима».

Поширений також конституційний принцип підкорення суддів тільки закону (ст. 101 Конституції Італії, ст. 97 Основного закону ФРН). Це означає не лише те, що суддя не повинен отримувати від будь-кого вказівок, включаючи вищі суди, але також і те, що підзаконні нормативні акти мають для суду значення лише остільки, оскільки вони, на його думку, відповідають закону.

11.3. Порівняльна характеристика англосаксонської і континентальної моделей судових систем

Судові системи більшості зарубіжних держав належать до однієї з двох моделей: *англосаксонської або континентальної*.

Основні ознаки англосаксонської моделі:

- визнання правотворчої ролі суду та судового прецеденту як джерела права;
- формування процесуальних форм судового переслідування передусім судовою практикою, а не шляхом законодавчого встановлення;
- виключно апеляційна форма оскарження судових рішень;
- змагальність, за якої суд більшою мірою є пасивним і стежить головню за дотриманням сторонами процесуальних

норм; допущення в кримінальному процесі угод про визнання вини;

- більш широке застосування інститутів присяжних засідателів та мирових суддів;

- порівняно більш широка практика обрання суддів.

Ця модель виникла раніше континентальної.

Основні ознаки континентальної моделі:

- дуже розвинута законодавча база, що визначає організацію та діяльність судів;

- формальне невизнання судового прецеденту як джерела права;

- використання поряд із апеляційною формою також касаційної та ревізійної форм оскарження судових рішень;

- активна роль судді в процесі;

- порівняно менше поширення інститутів присяжних і мирових суддів; переважне призначення професійних суддів низового рівня;

- створення органів суддівського самоврядування з кадровими функціями та повноваженнями.

Слід відзначити тенденцію до певного зближення цих моделей. У країнах англосаксонського права дедалі більшого значення набуває законодавче регулювання судоустрою, а в країнах континентальної системи суддям надається право своїми рішеннями заповнювати прогалини у законодавчому регулюванні суспільних відносин, щоб уникнути відмови у правосудді.

Загальна схема судів загальної юрисдикції виглядає приблизно так:

- первинна ланка: мировий суддя, поліцейський суддя, дільничний суддя;

- основна ланка: окружний суд, трибунал;

- апеляційна ланка: касаційний суд, високий суд;

- вища ланка: касаційний суд, верховний суд, вищий суд.

Слід зауважити, що територіальна організація судів не збігається з політико-адміністративним поділом країни. *Судовий округ, або дільниця* – це особлива територіальна одиниця, для якої жодних інших органів, окрім суду, не утворюється з метою посилення незалежності суду від інших державних органів та органів місцевого самоврядування.

11.4. Загальна характеристика судових систем деяких зарубіжних держав

Судова система Великої Британії. Як зазначає В. Шишкін, формування системи судів у Великій Британії відбувалося під впливом двох ознак – існуючої впродовж тривалого часу конституційної монархії з демократичними інститутами і певної автономії державних інститутів у частинах Сполученого Королівства.

За формальною ознакою державного верховенства коронованої особи здійснення правосуддя всіх рівнів у Великій Британії є її виключним правом. Проте, згідно зі звичаєм, який сформувався наприкінці XIV ст., монарх, хоч і міг бути присутнім разом зі своїми суддями на судовому засіданні, майже не міг ухвалювати рішення. Нині королівська прерогатива є традиційною формальністю. Хоч вищі суди Королівства називаються «судами королеви», а їхні судді – «суддями її Величності», насправді їх діяльність цілковито регламентується законодавством. Попри те, що кримінальне переслідування чиниться від імені королеви, воно може бути розпочато за позовом будь-якої приватної особи. Монарх не може втручатися у судовий розгляд цивільної справи.

Устрій держави відобразився й на устрої судової системи. Можна стверджувати, що за територіальним поділом у Великій Британії є три фактично самостійні судові системи – в Англії та Валії, в Шотландії й у Північній Ірландії, які ієрархічно майже не перетинаються. Способи класифікації судів, що по-слуговуються у своїй діяльності англійським законодавством, різні.

Видається, що систему англійських судів ліпше поділяти за традиційним ієрархічним рівнем на вищі та нижчі суди. Характерною ознакою вищих судів є те, що їх юрисдикція не обмежується ні важливістю предмета судової справи, ні географічно. Юрисдикція нижчих судів обмежується і географічно, і за ступенем важливості предмета конфлікту.

Головною ознакою вищого суду є те, що його повноваження не обмежені лише розглядом справ певного типу й не залежать від місцезнаходження. Статус вищого суду мають Верховний суд Сполученого Королівства (з 2005 р.), Верховний суд Англії і Валії (Апеляційний суд, Високий суд, Королівський

суд), Суд з питань торгівлі, а також Апеляційний трибунал з питань трудових відносин.

Згідно з *Актом про конституційну реформу 2005 р.*, судові повноваження Палати лордів та Судового комітету Таємної ради були передані Верховному суду, що має у своєму складі 12 суддів, котрі призначаються їй Величністю. Суддя Верховного суду перебуває на посаді доти, доки поводить себе добре, але може бути відкликаний за поданням обох палат парламенту. Верховний суд є вищим судом письмового провадження.

Необхідно зауважити, що Вищі суди Англії й Уельсу не є організаційним аналогом Верховного Суду України чи інших європейських та американських держав, радше це сукупність трьох самостійних (окремих) судових установ із притаманними їм судовими функціями. До них належать:

- Високий суд, який має три відділення: канцлерське, з сімейних справ і Королівську лаву з внутрішніми підрозділами;
- Королівський суд (або Суд корони);
- Апеляційний суд з відділеннями кримінальних та цивільних справ.

Ці суди є вищими, і хоч вони об'єднані загальною назвою «Вищі суди Англії та Уельсу», однак є не зовсім рівними за своїм становищем у судовій ієрархії. Правильно було б сказати, що Апеляційний суд є головним, бо до його відділень можуть бути апелювані рішення, ухвалені не тільки в нижчих, а й у двох зазначених вищих судах.

Рішення всіх вищих судів є обов'язковими для судів графств, магістратських судів та інших нижчих органів правосуддя.

Повноваження нижчих судів поширюються лише на окремі регіони й на ведення справ якогось певного виду. Найбільшу вагу серед них мають суди графств та магістратів, а також деякі спеціалізовані суди.

Слід зазначити, що в більшості англійських судів розглядаються і цивільні, і кримінальні справи. Водночас законодавство Англії поділяється на цивільне і кримінальне.

Судова система Північної Ірландії зазвичай копіює англійську на рівні і вищих, і нижчих судів. У Шотландії судова система фактично є самостійною і не відображає англійську судову систему. Вищі суди організовані за галузевим принципом –

Сесійний суд з цивільних справ і Високий суд юстиціаріїв з кримінальних справ. До нижчих судів належать шерифські й окружні суди.

У стосунках громадянина з державою Велика Британія також з'явилася наднаціональна судова установа. На розгляд Європейського суду з прав людини, що знаходиться у Страсбурзі, можуть бути подані справи, пов'язані з порушенням у Великій Британії основних прав людини, перелічених в Європейській конвенції з прав людини.

Судова система США. Конституція США закріпила поділ влади на три гілки. Одна з них – судова влада, найвпливовішою частиною якої є Верховний суд Сполучених Штатів.

Конституція США 1787 р. стала не тільки законодавчою базою нової єдиної держави, а й зумовила виникнення проблем, насамперед у відносинах між центром – федерацією – й її суб'єктами, у питаннях забезпечення реалізації і застосування єдиних для всієї федерації законів. Потрібна була нова єдина судова система, яка б забезпечила виконання цих завдань. «Батьки-засновники» передбачали такий розвиток подій, тому в ст. III Конституції США зафіксовано не лише надання судової влади Верховному судові федерації, а й можливість створювати федеральні суди нижчого рівня: «Судова влада у Сполучених Штатах надається єдиному Верховному судові й тим нижчим судам, що їх час від часу може призначати і засновувати Конгрес».

Американські суди не становлять єдиної судової системи або державної структури. В. Шишкін наголошує, що правильно було б сказати про відсутність навіть терміна **«американська судова система»**. Натомість є кілька різних, незалежних одна від одної систем. Нині у США є п'ятдесят різних судових систем. Окремі судові системи, але такі самі, як у штатах, функціонують у федеральному окрузі Колумбія та Співдружності Пуерто-Рико. Існують також суди територій: Вірджинських островів, Гуаму, Американського Самоа, Північних Маріанських островів. Сукупно американські суди обіймають величезну географічну площу – від штату Мен на північно-східному узбережжі країни до тихоокеанських островів і від Пуерто-Рико до Аляски.

Федеральна і штатні системи існують паралельно, не перетинаючись у сфері загальної юрисдикції. Судова установа федерації – Верховний суд США – є вищим лише у сфері конституційної юрисдикції і не може скасувати чи розглянути в апеляційному порядку рішення судових установ певного штату, якщо це не стосується питань конституційності.

Суди федеральної системи послуговуються кодифікованим законодавством, застосовуючи під час розгляду спорів їхньої компетенції нормативні акти федерації, а суди в штатах здебільшого послуговуються прецедентами, а за їх відсутності – законами штатів і федерації.

За формування федерального суддівського корпусу відповідальним є федеральний уряд (Президент і Сенат), а за формування корпусу суддів у штатах – населення штату й органи влади певного штату за різних умов допуску особи до крісла судді.

Конституція США, зафіксувавши принципи й основні напрями організації, діяльності та компетенції судової влади, надала можливість творчого підходу до утворення і реформування судової системи федерації залежно від потреб суспільства, не втручаючись у Конституцію – ту норму (ст. III), яка є конституційною основою судового устрою в державі.

Судову владу федеральних судів установлює другий розділ ст. III Конституції Сполучених Штатів, у якому зазначено, що юрисдикція цих судів поширюється на всі справи, які стосуються послів, інших повноважних представників і консулів; на всі справи адміралтейства й інші морські справи, у яких Сполучені Штати є стороною; на всі спори між двома чи більше штатами, між штатом і громадянами іншого штату, між громадянами різних штатів, між громадянами одного штату за позовами про землі, даровані різними штатами, а також між штатами чи їх громадянами та чужоземними державами, громадянами чи підданцями.

У 1789 р. Конгрес прийняв Закон про судову владу, заснувавши федеральну судову систему з певною кількістю судів у кожному штаті. Систему проміжних судів суто апеляційної юрисдикції Конгрес уперше започаткував 1891 р. Структура тогочасних судів звичайної юрисдикції, утворених за територіальною, а не за спеціалізованою ознакою, загалом

збереглася й донині. Вона має три рівні: в основі – окружні суди; посередині – апеляційні суди; верхівка – Верховний суд.

За структурою федеральної судової влади Сполучені Штати й їхні території поділено на 94 судові округи. Штат не є одним таким округом. У найбільших за територією та населенням штатах є декілька округів, названих за їх географічним положенням (наприклад, Південний округ штату Нью-Йорк). Проте здебільшого судові округи не перетинають кордонів штатів.

У кожному окрузі є окружний Федеральний суд Сполучених Штатів. Ці 94 суди є основними судами федеральної судової системи загальної юрисдикції. У кожному з них працює щонайменше двоє суддів, у багатьох випадках – чотири-вісім, а в найбільш населених округах – понад два десятки (наприклад, Південний округ штату Нью-Йорк має 27 федеральних судів). Зважаючи на те, що кожний округ відповідає цілому штатові або більшій його частині, суд як зазвичай проводить засідання у декількох містах округу.

Федеральний устрій США є причиною не тільки історичних, а й функціональних особливостей федеральних і штатних судів. Юрисдикція у системі американського судочинства означає обсяг справ, що їх згідно з повноваженнями має розглядати відповідний для певної території суд. Федеральні суди мають юрисдикцію над справами, які стосуються федеральної Конституції та цивільних і кримінальних законів, схвалених Конгресом США, що мають назву статутів і поширюються на території всієї держави.

Федеральні окружні суди зазвичай діють як суди першої інстанції, переважно розглядають справи, що стосуються федеральних законів. У таких справах позивач посилається на Конституцію, акт Конгресу або угоду. Більшість позовів, що ґрунтується на Конституції, апелює до чотирнадцятої поправки щодо правильного ведення процесу та різних можливостей захисту. Такі позови, як правило, подаються проти державних службовців, установ штатів та офіційних осіб міст і округів. Позивачі прагнуть грошової компенсації або відповідної судової постанови.

Федеральні суди розглядають також справи стосовно договорів, послів, морського міністерства та питань юрисдикції

у морських водах, спорів між двома штатами, а також справи, в яких однією зі сторін є Сполучені Штати Америки.

Окрім того, федеральні суди можуть розглядати справи, в яких позивач і відповідач живуть у різних штатах, а сума, що є предметом суперечки, перевищує 50 тис. доларів. Останнє називається «юрисдикцією відмінностей» – метод, згідно з яким справу розглядає «нейтральний» федеральний суд. Майже в усіх таких справах верховенство має закон штату, і федеральний окружний суд переважно застосовує закон того штату, де він засідає. Є тільки два винятки з правила, що регулює питання юрисдикції, пов'язані з різним громадянством сторін: федеральні суди не уповноважені розглядати справи щодо сімейних стосунків (розлучення, суперечки про батьківські права тощо) та померлих осіб.

Хоч в окружному суді може бути декілька суддів, під час розгляду кожної справи головує один суддя. У цивільних справах з питань грошових компенсацій Конституція на вимогу однієї зі сторін гарантує право на суд присяжних. Іноді за статутом таке право надається і в інших справах. Якщо сторони відмовилися від права на суд присяжних або таке право не надано Конституцією чи статутом, розгляд обставин і застосування закону покладається на суддю.

Основний захист особи та власності регулюється кримінальними законами штатів. Злочини федерального рівня, тобто ті, що визначено актом Конгресу, належать до сфери особливої уваги федерального уряду – торгівлі між штатами, національної безпеки, викрадення людей, шахрайства, зловживання поштою зі злочинною метою, пограбування банків, рекету та деяких злочинів, пов'язаних із наркотиками. Вони розглядаються лише окружним федеральним судом. Кримінальні обвинувачення, за винятком правопорушень, розглядає журі присяжних, якщо обвинувачений не відмовляється від цього права.

Конгрес заснував також тринадцять апеляційних федеральних округів як основу федеральної судової структури проміжного рівня. Кожна справа, яку вирішує апеляційний суд, може, своєю чергою, бути переглянута у Верховному суді. справа, що належить до юрисдикції окружного суду, може пройти через три рівні федеральної судової системи:

від окружного до апеляційного суду, а згодом – до Верховного суду США. З практичних міркувань для більшості федеральних справ апеляційні суди є також судами останньої інстанції.

Одинадцять федеральних апеляційних округів організовано за принципом поділу території США на регіони, вони мають номери; до кожного з них належить декілька штатів. Так, четвертий округ охоплює штати Мериленд, Вірджинія, Західна Вірджинія, Північна Кароліна та Південна Кароліна. У кожному окрузі є свій регіональний апеляційний суд Сполучених Штатів. Окрім цих округів, територія федерального столичного округу Колумбія (м. Вашингтон) є окремим дванадцятим апеляційним округом.

Кількість суддів у кожному з дванадцяти апеляційних судів коливається від шести в першому судовому окрузі до двадцяти восьми у дев'ятому; найчастіше їх буває десять – п'ятнадцять. Незалежно від загальної кількості суддів справи в апеляційних судах розглядаються засіданням у складі трьох суддів; ці трійки щомісяця змінюються. У разі виникнення суперечностей між рішеннями засідань з одного питання або з питань надзвичайної ваги, суд має повноваження заслухати справу за участю всіх суддів цього суду. Діяльність дванадцяти апеляційних судів, організованих за адміністративним принципом, полягає здебільшого в розгляді апеляцій із приводу рішень окружних судів відповідних судових округів. До юрисдикції цих судів віднесено апеляції на судові рішення федеральних окружних судів у цивільних і кримінальних справах, причому щодо кримінальних справ дозвільну апеляцію не передбачено. Виняток становлять лише певні цивільні справи, пов'язані з позовними претензіями до деяких федеральних агентств (якщо це не віднесено до спеціалізованих судів), апеляційно підсудних Апеляційному суду федерального округу США. Крім того, до їх компетенції віднесено скарги на рішення, що їх прийняли різні федеральні агентства, у тому числі й службовці адміністративних структур, які мають право на прийняття квазісудових рішень (їх ще називають адміністративними судьями). До таких федеральних агентств віднесено: міжштатні комерційні комісії, податкові суди, комісії з питань забезпечення й обміну, національну комісію з трудових питань, федеральну торгову комісію та деякі інші. До юрисдикції

цих судів належить також розгляд апеляцій на розпорядження деяких федеральних адміністративних установ: Національного управління трудових відносин, Комітету з цінних паперів та бірж, Федерального комітету торгівлі та Комітету з торгівлі між штатами. Отже, апеляційні суди приймають рішення з тих самих цивільних і кримінальних справ, що й окружні суди, а також перевіряють діяльність адміністративних установ.

Єдиний федеральний апеляційний суд (тринадцятий), організований не за територіальним поділом, – Апеляційний суд Сполучених Штатів Федерального судового округу. Юрисдикцію цього суду частково окреслено змістом його справ. Він розглядає апеляції з усіх 94 окружних судів у справах, пов'язаних із патентним правом і деякими позовами проти федерального уряду.

Федеральний окружний апеляційний суд має виключну юрисдикцію у перегляді й вирішенні будь-якого заперечення чинності будь-якого закону чи припису або будь-якого його тлумачення, поданого згідно з цим пунктом, і в тлумаченні конституційних приписів і законів, якщо їх представлено у визначеному законом порядку і вони необхідні для винесення рішення. Висновок такого суду є остаточним, якщо його не переглянув Верховний суд після витребування справи.

Судова система Канади. Канада, як і США, є федеральною державою, в якій діє англосаксонська система права. Однак судова система Канади не є аналогом судової системи США. Судову систему цієї країни можна назвати провінційно-федеральною, в якій федеральні суди увінчують структуру судів у провінціях. Кожна провінція створює власні суди для здійснення правосуддя, інтерпретації та застосування федеральних і провінційних законів, але вони є складовими єдиної судової системи Канади, оскільки на рішення будь-якого суду можна подати скаргу до вищої установи, аж до найвищої апеляційної інстанції – Верховного суду. Основою канадського правосуддя є Конституційний акт від 1867 р. і Канадська Хартія прав і свобод 1982 р., яка стала основною частиною канадської Конституції.

Конституція Канади запроваджує федеральну систему управління. Повноваження видавати закони розподіляються між Парламентом Канади і законодавцями провінцій.

Провінції мають право приймати закони в межах своєї юрисдикції, що діють тільки на їхніх територіях. Федеральний уряд видає закони для всієї Канади в межах своїх повноважень. Кожен законодавчий орган є вищим у межах своєї юрисдикції й має певні права та свободи, закріплені в Канадській Хартії прав і свобод. У ст. 92 Конституції Канади зазначено, що провінції мають право видавати закони щодо громадянських прав і здійснення правосуддя. У ст. 91 надано федеральному урядові право вирішувати проблеми, що стосуються всієї Канади, такі, зокрема, як регулювання торгівлі та комерції, національна оборона, імміграція, кримінальне законодавство й інтелектуальна власність. Парламент має виняткове право засновувати національні суди такі, як Верховний суд, Федеральний суд та Податковий суд Канади.

Перший рівень судів у Канаді має загальну назву «провінційні суди», які можуть складатися з декількох ланок. Вони розглядають кримінальні й цивільні справи – це приблизно 95 відсотків усіх справ, що розглядаються судами. Ці суди мають галузеву спеціалізацію та за призначенням структуруються на дивізіони (підрозділи) кримінальних, сімейних, молодіжних, цивільних, дрібних майнових справ. Суд дрібних майнових справ – це не так окремий підрозділ, як спеціальна процедура розгляду майнових претензій, що стосуються невеликої суми грошей. Особливості цієї процедури полягають у швидкості, тобто у скороченому розгляді справ: тільки раз заслуховуються пояснення сторін (без участі адвокатів) та експертів, вивчаються документальні докази; рішення не підлягає оскарженню.

Система правосуддя Канади має нарівні з федеральними важливі унітарні характеристики. Як і належить за правилами федерального устрою, в кожній провінції є окрема ієрархія судів. Повноваження місцевої влади в питаннях відправлення правосуддя у провінції дає їй можливість надавати своїм судам юрисдикцію в усіх справах, незважаючи на те, який закон застосовується – федеральний, провінційний або конституційний.

На цьому рівні існують також муніципальні суди, що складаються з окремих посадових осіб муніципалітету, які розглядають справи щодо порушення правил дорожнього руху (аналогічно до нашої адміністративної відповідальності).

Судами другого рівня у канадських провінціях є вищі суди, які також залежно від провінційного законодавства мають автономні ланки – підрозділи судового розгляду справ у першій інстанції і підрозділи судової апеляції. Ці ланки можуть бути виокремлені в самостійні судові установи, як, наприклад, у провінції Квебек.

На рівні судового розгляду справ у першій інстанції заслуховуються більш серйозні цивільні (позов понад 30 тис. доларів, розірвання шлюбу) та кримінальні (тяжкі суспільно небезпечні злочини) справи. Такі суди у різних провінціях називаються по-різному: Вищий суд у провінції Квебек, Королівський суд у західних провінціях, Суд правосуддя у провінції Онтаріо. Їх діяльність визначається провінційним законодавством, тому конкретні деталі юрисдикції та порядку розгляду справ різняться.

Загальна юрисдикція провінційних судів виключає необхідність створення окремої системи федеральних судів для розгляду федеральних питань. Та й федеральному парламенту немає потреби спеціально надавати повноваження для розгляду федеральних питань провінційними судами. Навпаки, якщо федеральне право вимагає вирішення справи, але не передбачає, в якому саме суді, то ним має бути провінційний суд. Так, більшість спорів з банківських питань або питань комерційних зобов'язань, хоч і перебувають у компетенції федерального права, розглядаються провінційними судами, оскільки федеральні закони не передбачають порядок судового розгляду цих питань.

І все-таки федеральний парламент уповноважений визнати, який суд має вирішувати справи, що належать до його правничої юрисдикції. Цими судами можуть бути провінційні суди або органи адміністративної юстиції. Федеральна цивільна судова справа може бути врегульована провінційним судочинством у провінційному суді, хоч федеральний парламент може обумовити особливі процесуальні норми, яких слід дотримуватись.

Ці положення були реалізовані, зокрема, у Кримінальному кодексі Канади, Законі про розлучення та Законі про неповнолітніх правопорушників. справи, які виникають у зв'язку з порушенням цих федеральних законів, розглядають провінційні

суди згідно з конкретним визначенням юрисдикції щодо кожного з цих законів.

Вершиною судової системи кожної провінції є провінційний апеляційний суд або апеляційний підрозділ вищого суду. Зазвичай усі сторони мають право апеляції на рішення суду першої інстанції (крім суду дрібних справ).

Суд присяжних (журі) є найважливішою складовою канадської судової системи й за функціональним призначенням і процедурою судотворення майже не відрізняється від суду присяжних у США.

Суд присяжних функціонує і у кримінальному, і в цивільному процесі. Кримінальний кодекс регулює порядок формування лави присяжних, фіксує обов'язки і принципи, якими їм належить керуватися. Журі з кримінальних справ у першій інстанції складається з дванадцяти осіб (у провінції Альберта, як виняток, – із шести). Для оголошення вердикту, як правило, необхідна однастайність. Законодавство передбачає також розгляд деяких цивільних справ за участю суду присяжних. Журі з цивільних справ залежно від законодавства провінцій складається з п'яти–дванадцяти присяжних; рішення приймається більшістю голосів. У тривалих кримінальних процесах можуть брати участь додаткові присяжні (дублери), які постійно отримують інформацію про перебіг процесу, матеріали справи і протоколи свідчень, тому готові будь-коли час зайняти місце на лаві присяжних в основному складі.

Конституційні основи правосуддя Японії. Згідно з Конституцією Японії, всю судову владу передано Верховному суду й іншим судам загальної юрисдикції. Конституція надала судові повноваження вирішувати питання щодо конституційності будь-якого закону, наказу, постанови чи офіційного акта. Нині незалежності судової системи надається надзвичайно важливе значення. В Конституції чітко зазначено, що всі судді у своїй діяльності мають керуватися тільки конституційними положеннями та законами; вони можуть бути звільнені зі своєї посади лише в разі імпичменту або коли їх законно оголошено неспроможними виконувати свої обов'язки за станом здоров'я. Виконавчі органи не можуть застосовувати до суддів жодного дисциплінарного заходу; вони мають отримувати за

свою роботу адекватну винагороду, яка не може бути зменшена протягом усього часу перебування на посаді.

Новий закон про організацію суду 1947 р. запровадив нову судову структуру.

Згідно з цим законом, є 5 видів судів: Верховний суд, вищі, сімейні, районні та прискорені суди. Суду присяжних у Японії немає. Ця інституція не отримала практичної підтримки після її введення 1923 р. – традиції Сходу виявилися сильнішими.

Верховний суд є найвищим судом Японії. Він складається з п'ятнадцяти суддів, включаючи голову суду.

Конституція Японії (ст. 81) визнала Верховний суд останньою інстанцією, якій надано повноваження остаточно визнати відповідність Конституції законів та урядових актів.

Верховний суд має виключно апеляційну юрисдикцію, за винятком випадків, коли він розглядає справи стосовно імпічменту судді національної державної служби як суд першої й останньої інстанції й коли має повноваження ухвалити рішення щодо справи, що перебуває у нижчому суді і в якій ідеться про судовий наказ щодо недоторканності особи, оскільки він може видавати наказ про передачу справи до суду. Підстави для подання апеляцій до Верховного суду є обмеженими. В цивільних справах основною підставою для апеляції є конституційне питання або питання законодавства, яке підлягає вирішенню в нижчому суді. У кримінальних справах вона обмежена конституційним питанням або прецедентом у Верховному суді чи у вищих судах, хоч Верховний суд і може розглядати справи, які стосуються важливих юридичних питань. Однак у цивільних справах апеляція може подаватися з приводу рішення районного суду, коли на це погоджуються обидві сторони. У кримінальних же справах апеляція на рішення районного, сімейного чи прискореного суду, які оголосили закон чи указ неконституційним, може надсилатися безпосередньо до Верховного суду. Рішення Вищого суду як суду третьої інстанції стосовно цивільних справ зазвичай є остаточною, але якщо воно стосується конституційних питань, спеціальна апеляція може надсилатися до Верховного суду.

Верховний суд засідає трьома відділами, кожен з яких складається з п'яти суддів. Апеляційні процедури у Верховному суді починаються з подання повідомлення про апеляцію

від сторони, незадоволеної рішенням Верховного суду. Верховний суд створено головно для прийняття рішень щодо законодавчих питань; як правило, він виносить рішення тільки після вивчення документів. Якщо апеляція не має підстав, суд може відхилити її без усного слухання. Проте якщо апеляція приймається, рішення виноситься тільки після усного слухання справи.

Кожна справа спершу надсилається до одного з трьох малих відділів, у яких кворум становлять троє суддів. Однак якщо виявиться, що справа стосується конституційного питання або треба змінити встановлені судові прецеденти, її мають передати до Великої лави. Кворум Великої лави – дев'ять суддів; оголосити закон чи наказ неконституційним можна лише переважною більшістю – вісьмома голосами.

Насамперед треба зауважити, що Верховний суд, як зазначено, має повноваження встановлювати правила та чинити суд. У процесі провадження адміністративних справ Верховний суд керується резолюцією Судової асамблеї, в яку входять усі судді. Для розгляду додаткових справ суд забезпечується допоміжними адміністративними органами, Генеральним секретаріатом Верховного суду.

Конституція надала судові повноваження, за якими він може визначати правила практики та процедур, вести справи щодо внутрішньої дисципліни судів і управління судовими справами. За цими повноваженнями Верховний суд може не тільки оприлюднювати правила ведення цивільних, кримінальних та інших процедур, а й здійснювати такі повноваження, як призначення суддів для особливих судів, призначення і звільнення офіційних осіб у суді (крім суддів).

Контрольні питання

1. Розкажіть про «полісистемність» як одну з характерних особливостей організації правосуддя в зарубіжних державах у сучасний період.
2. Дайте визначення та розкрийте ознаки судової влади.
3. Окресліть проблему співвідношення понять «судова влада» і «правосуддя» у зарубіжних державах.
4. Який порядок формування суддівського складу за кордоном?

5. Суд присяжних: поняття, способи відбору, проблеми функціонування у зарубіжних країнах.
6. Розкажіть про основні конституційно-правові принципи організації судових органів у різних державах.
7. Принцип інстанційності: сутність і значення.
8. Поясніть відмінність між апеляційною та касаційною формами оскарження судових рішень. Наведіть приклади.
9. Які головні ознаки англосаксонської моделі судової системи?
10. Які головні ознаки континентальної моделі судової системи?
11. Проведіть загальний огляд системи правосуддя Великої Британії.

Теми рефератів

1. Порівняльна характеристика англосаксонської і континентальної моделей систем судів загальної юрисдикції.
2. Система судів загальної юрисдикції у Франції.
3. Судова система Канади.
4. Суд присяжних у зарубіжних державах.
5. Шаріатський суд у Пакистані.
6. Федеральний суд Канади.
7. Організаційна структура судової системи ФРН.
8. Судові системи країн ЄС.
9. Судова влада Республіки Болгарії.
10. Судова система США.
11. Судова система Ізраїлю.
12. Забезпечення прав людини в судочинстві США.

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В ЗАРУБІЖНИХ ДЕРЖАВАХ

12.1. Поняття місцевого самоврядування за кордоном. Основні концепції та теорії

Майже в усіх сучасних економічно високорозвинених державах є органи, які не входять до ієрархічно побудованої системи державної влади й управління і мають певну самостійність у вирішенні справ місцевого значення. Ці органи називаються самоврядними. Часто, крім згаданої самостійності, вони мають ще й такі специфічні ознаки, як, наприклад, колегіальність, корпоративність організаційної структури тощо.

Місцеве самоврядування в країнах парламентської демократії склалося як відносно децентралізована система управління справами тієї чи іншої адміністративно-територіальної одиниці. Її населення уповноважує на це спеціальний орган або ж самостійно виконує ці функції, беручи участь у зборах, місцевих референдумах тощо.

Первинним суб'єктом місцевого самоврядування є територіальний колектив (громада) відповідного населеного пункту або іншої адміністративно-територіальної одиниці. Саме територіальний колектив є носієм найважливіших прав і обов'язків місцевого самоврядування, власником муніципальної власності, джерелом формування виборних органів самоврядування, а також правотворчим органом на місцевому референдумі.

У науковій літературі поширена думка, що місцеве самоврядування за своєю *юридичною природою* є інститутом парламентської демократії і поза її межами існувати не може. Все, що здійснюється в державах з тоталітарними режимами у сфері управління місцевими справами, може розглядатись лише як форми державно-владної діяльності, одержавлення місцевого життя. Елементів самоврядування в них фактично немає.

На частку місцевого самоврядування в країнах парламентської демократії припадає до 40% асигнувань із державних бюджетів. На муніципальній службі перебуває: в США понад 55% загального числа найманих працівників публічного сектора, у ФРН – 28%, в Англії – понад 10% працюючих за наймом.

Є чимало наукових концепцій, які висвітлюють соціальне призначення й юридичну природу місцевого самоврядування. Однією з найпоширеніших є **державницька концепція** місцевого самоврядування. Її представники вважають, що органи місцевого самоврядування є державними і входять до структури виконавчої влади як її специфічний елемент. Згідно з цією концепцією, справи, які належать до відання органів місцевого самоврядування, за своєю юридичною природою мають державний характер і передаються (делегуються) державою цим органам.

Інша концепція – **відродженого природного місцевого самоврядування** – ґрунтується на теорії громад і проголошує місцеве самоврядування самостійним і незалежним від центральної влади інститутом. Прихильники цієї концепції виходять із визнання рівнозначності місцевого самоврядування, муніципальної влади, з одного боку, і державної влади – з іншого. Вони доводять, що місцеве самоврядування є таким же природним організмом, як і держава. Тому воно має право на самостійність, і держава не може посягати на його існування.

До новітніх концепцій, що відповідають особливостям розвитку місцевого самоврядування в країнах парламентської демократії, належать **концепція муніципального дуалізму**. Її основна ідея полягає в тому, що органи місцевого самоврядування поєднують у собі традиційні елементи самоврядування (виборність, самостійність у вирішенні місцевих питань) та елементи державної виконавчої влади (здійснення урядової політики з питань місцевого самоврядування, делегованих державою повноважень у сфері державної виконавчої влади). Вона відображає певний рівень включення системи місцевого самоврядування у здійснення державних функцій і повний баланс їх інтересів. Зрозуміло, що не може йтися про якість цілковите підпорядкування місцевого самоврядування органам державної виконавчої влади, його повну інтеграцію в їх структуру. Інакше це призвело б до порушення балансу влади

на місцях, а згодом – і в усій системі політичної влади. За таких умов країни парламентської демократії не могли б успішно розвиватися. В них органи місцевого самоврядування дедалі більше стають партнерами держави.

Певне поширення має і **концепція соціального обслуговування**, яка трактує функції органів місцевого самоврядування з погляду теорії держави загального добробуту. Ця концепція відображає розширення сфери соціальної діяльності органів самоврядування (культура, освіта, охорона здоров'я тощо).

Конституції держав парламентської демократії, закріплюючи основи функціонування органів місцевого самоврядування, бувають доволі лапідарними. Скажімо, французька Конституція містить із цього питання лише одну ст. 72-у, що проголошує: «Територіальними колективами Республіки є комуни, департаменти, заморські території. Інші територіальні колективи створюються законом. Ці колективи вільно керуються виборними органами згідно з умовами, передбаченими законом. Представники Уряду в департаментах і на територіях відповідають за забезпечення національних інтересів, за адміністративний контроль за дотриманням законів».

Федеративні конституції інколи взагалі організацію влади на місцях не регулюють (наприклад, у США), проте новітня тенденція полягає в тому, щоб регулювати ці відносини детально, як, наприклад, у Бразилії. Конституції суб'єктів федерації та статuti регіонів, які користуються автономією, часто також детально регулюють організацію влади на місцях. Головне ж джерело правового регулювання відносин влади в політико-адміністративних одиницях – це хартії самоврядування, статuti і навіть, як у Бразилії, органічні закони. Проте слід мати на увазі, що в конституційному праві питання місцевого самоврядування значно менше врегульовані, ніж в адміністративному праві.

Відповідно до національного законодавства, органи місцевого самоврядування функціонують на засадах:

- виборності представницьких, а в деяких випадках і виконавчих органів (наприклад, мерів частин міст у США) місцевого самоврядування;
- суворого дотримання законодавства й юридичної відповідальності і органів, і посадових осіб місцевого самоврядування. Збитки, заподіяні територіальному колективу неза-

конними діями його органу або посадової особи, відшкодовуються ними у регресному порядку;

– фінансової самостійності у межах власних коштів місцевого самоврядування, але з урахуванням його цілей і завдань. Фінансово-господарська діяльність органів місцевого самоврядування не може призводити до зменшення майна територіального колективу;

– самоорганізації населення у різноманітні форми участі в їх діяльності, включаючи місцеві референдуми, органи територіальної самоорганізації громадян, громадські ініціативи й акції тощо;

– міжнародного співробітництва через міжнародні організації місцевого самоврядування, а також на основі міждержавних договорів й угод.

Аналіз законодавства та практики діяльності органів місцевого самоврядування у країнах парламентської демократії вказує на те, що ці органи за своєю юридичною природою є корпоративними органами населення, територіального колективу. *Юридична природа місцевого самоврядування* виявляється не тільки у відносинах його органів і держави, але й також (й іноді значно більше) у стосунках із громадянами, які нерідко звертаються по захист своїх прав і законних інтересів до судових інстанцій. Законодавство країн парламентської демократії визнає принцип верховенства не лише державних, але й особистих (приватних) інтересів над муніципальними.

12.2. Внутрішня та зовнішня структура місцевого самоврядування в зарубіжних державах. Загальна характеристика органів місцевого самоврядування

Місцеве самоврядування має свою **внутрішню і зовнішню структуру**. Як конституційно-правовий інститут воно охоплює: територіальний колектив, представницькі (виборні) та виконавчі органи, органи територіальної самоорганізації громадян та інші форми безпосередньої демократії. Співвідношення між різними елементами внутрішньої структури місцевого самоврядування залежить від багатьох факторів, зокрема від політичної практики, що сформувалася в тій або іншій державі.

Головними формами місцевого самоврядування є його представницькі та виконавчі органи. Це об'єктивний фактор із погляду раціонального самоврядування, адже все населення адміністративно-територіальної одиниці не може безпосередньо і постійно виконувати функції місцевого самоврядування (за винятком невеликих населених пунктів). Територіальному колективу в структурі місцевого самоврядування відводиться роль його творця і контролера.

Система органів місцевого самоврядування формується відповідно до чинного адміністративно-територіального поділу держави. Саме він й є територіальною основою цих органів. У більшості держав парламентської демократії органи місцевого самоврядування мають дво-триланкову структуру: громада (міська, сільська), округ, провінція. Отже, органи місцевого самоврядування утворюються не тільки у населених пунктах, а й на певних територіях, заселених і міськими, і сільськими жителями.

Слід зазначити, що зовнішня структура органів місцевого самоврядування не завжди збігається з адміністративно-територіальним поділом держави. У низці країн деякі ланки адміністративно-територіального поділу взагалі не мають своїх органів місцевого самоврядування (наприклад, кантони й округи у Франції, округи в ФРН).

У США та Великобританії органи місцевого самоврядування створюються у всіх адміністративно-територіальних одиницях і навіть на міжтериторіальному рівні.

У Великобританії, згідно із законом про місцеве управління 1972 р. (вступив у силу 1974 р.), територія держави поділяється на 52 графства (44 – в Англії, 8 – у Шотландії й Уельсі). Графства поділяються на округи, а ті, своєю чергою, – на приходи (в Уельсі та Шотландії – на громади). В усіх адміністративно-територіальних одиницях є виборні органи місцевого самоврядування – ради. Виняток становлять дрібні приходи і громади, де функції рад виконують збори виборців приходу чи громади.

Актом про місцеве самоврядування («Localism Act 2011») були трансформовані повноваження органів місцевого самоврядування, збільшена кількість виборних посад і розширені можливості проведення місцевих референдумів у Великобританії.

Особливістю системи місцевого самоврядування в США є величезна роздрібненість його органів, насамперед у великих урбанізованих територіях-містах із приміськими зонами або міських агломераціях, що називаються стандартними метрополітенськими статистичними ареалами. Так, у районі Нью-Йорка функціонує 1400 різних муніципальних органів, Чикаго – 1172, Філадельфії – 852. Відтак у метрополітенських ареалах отримали розвиток різні міжтериторіальні координаційні органи.

У муніципальних корпораціях, які обслуговують міське населення, проживає дві третини населення США. На них припадає третина всіх видатків органів місцевого самоврядування.

Низовою ланкою місцевого самоврядування у 20 штатах північного сходу і півночі США є відповідні органи в тауншинах і прирівняних до них таунах. Органи самоврядування тауншинів розглядаються судами як квазі-корпорації, тому наділяються меншими правами, ніж муніципальні корпорації.

Самоврядування у деяких галузях місцевого життя в США виокремлено в самостійний вид, незалежний від органів місцевого самоврядування загальної компетенції. Для цього в адміністративно-територіальній організації штатів створюються спеціальні округи: шкільні, з питань водопостачання, санітарії тощо. Органи самоврядування спеціальних округів – управління, комісії тощо – обираються населенням. Але їх функції можуть виконувати й органи державної адміністрації, які повністю або частково призначаються штатами.

Парадокс системи місцевого самоврядування в **англо-саксонських країнах** полягає в тому, що відсутність державного втручання в діяльність його органів спричиняє багатоманітність організаційних форм і водночас їх внутрішню незбалансованість, муніципальний бюрократизм, інші негативні ознаки.

У країнах континентально-європейської правової традиції – Франція, Італія, ФРН – система місцевого самоврядування має свої особливості. Так, у Франції й Італії місцеве самоврядування перебуває під урядовою адміністративною та фінансовою опікою; у ФРН воно більш самостійне, але й тут державний контроль є важливим засобом впливу. Суб'єктами місцевого самоврядування у Франції є територіальні колективи

комун, департаментів і заморських територій, яких відповідно 36,5 тисяч, 95 і 4. Територіальні колективи утворюють свої виборні представницькі органи – ради комун, генеральні ради департаментів і відповідні органи у заморських територіях. Наприклад, зауважимо на Французьку Полінезію. До її складу входить приблизно 130 островів, і населення становить 180 000 мешканців, три четверті з яких зосереджені на Таїті. Сучасний статус є результатом закону, прийнятого 1984 р. і зміненого 1990 р. Ідеться, відповідно до ст. 1, про «заморську територію з правами внутрішньої автономії у рамках Республіки». Це єдина територія з тих, що залежать від Франції, яка має свій прапор і гімн. Основна влада належить територіальним інституціям, де важливу роль відіграє голова уряду, який обирається територіальною асамблеєю серед її членів і відповідальний перед нею. Територіальна асамблея обирається прямим загальним голосуванням на 5 років. Закон 1990 р. утворив також ради архіпелагів. Державу представлено в території Верховним комісаром, на якого покладено турботу про національні інтереси, контроль за дотриманням законів та адміністративний контроль (через суди, як це робиться у французьких регіонах).

Слід зауважити, що комунальна структура самоврядування у П'ятій Республіці Франції була об'єктом численних реорганізацій. Відбувалося злиття комун, виникали специфічні форми поєднання комун в особливі публічно-правові утворення, що мали на меті модернізувати місцеве самоврядування. Отже, місцеве самоврядування продемонструвало тенденцію не тільки до розвитку, але й до консервації певних суспільних відносин. І не лише у Франції, а й в інших країнах парламентської демократії. У Франції є три види об'єднань комун: синдикати комун, дистрикти, а також розширені міські комуни. **Синдикат комун** – це об'єднання декількох комун для досягнення певної визначеної законом мети. Комуни, які входять до нього, зберігають самостійність, хоч і передають йому частину своїх повноважень. Дистрикт є різновидом об'єднання комун великих агломерацій, але в нього більше публічних служб, ніж у синдиката комун. На відміну від синдиката комун і дистрикта, розширена міська комуна має ознаки територіального колективу і характеризується найширшим присвоєнням повноважень комун, що до неї входять.

Прийнятий 1982 р. Закон «Про права і свободи комун, департаментів та регіонів» створив нові передумови для перебудови місцевих органів муніципальних, департаментських та регіональних рад. Цей децентралістський закон підвищив комунальну автономію, знищив префекторальну опіку, передбачив вибори регіональних рад загальним голосуванням. Акти комунальних департаментських і регіональних властей, за цим законом, повинні виконуватись на загальній основі, й їх виконання не залежатиме від префекторального жорсткого контролю. В січні 1983 р. прийнято закон про розподіл компетенції між комунами, департаментами, регіонами та державою, врегульовано фінансову базу комун. Париж має одночасно статус комуни та департаменту.

В Італії місцеве самоврядування здійснюється у провінціях і громадах через представницькі органи ради, виконавчі органи – джунти і голів рад та джунт. Особливий випадок провінціальної організації місцевого самоврядування є область Сицилія, де провінції ліквідовано, а їх місце посіли райони, названі «вільними об'єднаннями громад».

У ФРН система органів місцевого самоврядування (комунальних органів) сформувалася у результаті дії багатьох чинників. Вона складна і доволі консервативна. Територіальну основу місцевого самоврядування в землях становлять громади, райони та міста в ранзі районів. Район є базовим рівнем адміністративно-територіального поділу земель ФРН. Вони закріплюють його доволі неоднозначно: самоврядна корпорація (Баварія), територіальна корпорація (Нижня Саксонія), корпорація публічного права (Баден-Вюртенберг, Гессен). Райони і міста-райони утворюють основу комунального самоврядування, у повному обсязі виконують комунальні функції. Одночасно вони є ланкою державної адміністрації.

Нижньою ланкою системи комунального самоврядування у ФРН стали органи самоврядування сільських і міських громад. Обсяг повноважень органів самоврядування міських громад залежить від міста.

З-поміж східних держав парламентської демократії інститут місцевого самоврядування має найбільший розвиток в Японії. Територіальну основу місцевого самоврядування тут становлять міста, селища і села. У зв'язку з урбанізацією

японського суспільства кількість міських муніципалітетів зростає, а сільських – зменшується. Серед органів міського самоврядування варто відзначити ті, які діють у так званих спеціальних містах із населенням понад 500 тисяч жителів і мають ширші повноваження, ніж органи самоврядування звичайних міст.

Законодавство Японії передбачає створення спеціальних одиниць – спеціальних районів, асоціацій місцевих публічних громад і районів. Спеціальні райони створені у столичному окрузі. Їх органи самоврядування за обсягом повноважень прирівнюються до органів самоврядування спеціальних міст.

Вищою ланкою місцевого самоврядування є префектуральне самоврядування, яке здійснюється в 47 префектурах Японії (столичний округ Токіо, дві міські префектури Кіото й Осана, область Хокайдо і 43 сільські префектури).

Отже, місцеве самоврядування в зарубіжних країнах не тільки віддзеркалює специфіку їх суспільного розвитку, але й певні політичні й правові традиції. Воно є засобом розв'язання наявних у них проблем місцевого життя.

Органи місцевого самоврядування складаються з муніципальних рад і виконавчого апарату. **Основа органів місцевого самоврядування** – муніципальні ради (збори) – формуються шляхом виборів. Останні регулюються спеціальними законами про муніципальні вибори. Звичайно, ці вибори мають менше значення, ніж президентські чи парламентські. І ставлення до них громадян у зарубіжних країнах більш стримане. Скажімо, в муніципальних виборах у США, Великобританії, Бельгії бере участь від 25 до 60 відсотків виборців.

Для висування кандидатів у муніципальні радники використовуються різні способи: подання петиції, підписаної певною кількістю виборців; проведення місцевих первинних виборів (праймеріз) (США); внесення заяви, підписаної декількома виборцями (Великобританія) тощо.

Муніципальні вибори залежно від чинної виборчої системи проводяться по одно- і багатомандатних виборчих округах, зокрема вся територія громад може становити один багатомандатний виборчий округ. Найпоширенішою є практика багатомандатних виборчих округів.

Для підведення підсумків муніципальних виборів використовуються різні варіанти мажоритарної і пропорційної

виборчих систем, причому помітною стала тенденція до поширення мажоритарної системи (США, Великобританія).

У Франції в комунах із населенням менше 3,5 тисяч жителів муніципальні вибори проводяться за мажоритарною виборчою системою: кандидат вважається обраним, якщо досяг абсолютної більшості у першому турі та відносної більшості – у другому. У комунах із населенням понад 3,5 тисячі жителів використовуються мажоритарна і пропорційна виборчі системи одночасно. Якщо в першому турі голосування за список кандидатів подано абсолютну більшість голосів, він отримує половину місць у муніципальній раді. Друга половина місць розподіляється пропорційно числу отриманих голосів між усіма списками кандидатів у муніципальні радники, включаючи список більшості. Якщо у першому турі жоден виборчий список не отримав більшості голосів, то проводиться другий тур голосування.

Регіональні ради у Франції обираються за системою пропорційного представництва. Ця ж виборча система застосовується в Італії на муніципальних виборах у громадах з числом мешканців понад 5 тисяч; у громадах із кількістю менше 5 тисяч мешканців застосовується мажоритарна виборча система.

У ФРН партія, яка на муніципальних виборах не набрала в межах землі 5% голосів виборців, втрачає право на представництво в муніципальних радах. У деяких землях ФРН на муніципальних виборах діє пропорційна виборча система з вільними списками. Завдяки цьому голоси виборців не розпорошуються між дрібними партіями.

Обрані муніципальні радники діють на громадських засадах, жодними привілеями й імунітетами не користуються. Але несуть юридичну відповідальність за прийняті ними рішення, якщо ті завдають матеріальних збитків чи моральної шкоди. Муніципальні радники не звітують перед виборцями, проте у судовому порядку можуть бути позбавлені мандата за порушення закону чи етики муніципального радника.

Відомо, що зазвичай муніципальні радники за роботу не отримують оплати, за ними не зберігається заробітна плата на час виконання муніципальних обов'язків. Це означає, що виконувати ці обов'язки можуть ті, хто займається підприємницькою діяльністю. Люди найманої праці приурочують до сесій

муниципальних рад відпустки, віднаходять інші способи участі в їх роботі. Оплата роботи муниципальних радників передбачена у США, Великобританії, Японії у вигляді виплат певної суми за відвідування сесійних засідань. У Франції муниципальна рада може (але не зобов'язана) встановлювати своїм членам певну плату.

У чотирьох землях ФРН діє інститут відклику муниципальних радників. У інших землях мандат радника є вільним від юридичних обов'язків перед виборцями. У США в багатьох муниципалітетах інститут відклику радників існує, але він використовується рідко.

Важливу роль у муниципальному управлінні відіграє виконавчий апарат. Він складається з адміністративних органів загальної компетенції (колегіальні виконавчі органи, мери, адміністратори) й органів галузевої та спеціальної компетенції (департаменти, комітети, бюро).

Адміністративні органи загальної компетенції займають керівне становище щодо інших ланок виконавчого апарату. Насамперед великий вплив у справах місцевого управління дуже часто мають мери. Нерідко вони одноособово вирішують питання найму та звільнення муниципальних службовців, користуються правом накладати вето на рішення муниципальних рад. У низці країн, наприклад, у Франції, ФРН, Японії, мери офіційно розглядаються не тільки як вищі посадові особи органів місцевого самоврядування, а й як представники центрального уряду, відповідальні за виконання доручених їм державних справ.

Складність структури муниципальної адміністрації в США є результатом відмінностей у законодавстві штатів і певної самостійності муниципальних рад у вирішенні питань організації виконавчих органів. Місцеве управління, як і управління штатів і федерації, має три види влади: законодавчу, виконавчу та судову. Американці вважають, що такий розподіл влад є на кожному із трьох рівнів і тому широко вживаються терміни «місцева законодавча влада», «місцевий уряд» тощо.

Виконавчі органи загальної компетенції є в США у міському управлінні та в сільських громадах. У графствах подібних органів зазвичай немає.

У містах США є *три основні види* самоврядування: «муніципальна рада – мер», на засадах комітету міста і на засадах адміністратора міста.

Схема «**муніципальна рада – мер**» передбачає, що населення, яке проживає у місті, обирає муніципальну раду. Зазвичай вони є доволі малочисельні за складом і виконують функції законодавчої влади на території міста згідно зі своєю компетенцією. Муніципальна рада не може приймати рішень, що виходять за межі, встановлені в статуті міста й інших законодавчих актах. Характерними ознаками діяльності рад є демократизм, гласність, ротація керівних органів ради. Виконавчу владу в містах очолює мер міста, який виконує рішення ради, має апарат працівників і діє згідно зі статутом і законодавчими актами. Мер може обиратися або населенням, або радою. Ця схема реалізується в 3/5 міст США з населенням більше 5 млн чоловік, зокрема в найбільших містах.

Схема «**комітет міста**» має на увазі, що законодавча та виконавча влада у місті здійснюється комітетом, який обирається населенням. Його діяльність має ті ж характерні ознаки, що й діяльність муніципальної ради. Різниця в тому, що функції мера в цьому разі виконуються колегіальним органом, а не однією особою.

Останній вид управління у містах уперше мав місце 1980 р. у штаті Вірджинія (місто Стаунтон). Суть його полягає в тому, що невелика виборна рада міста для виконання своїх рішень укладає угоду з певною особою про виконання у місті функцій керівника виконавчої влади. Адміністратор використовує фінанси з місцевого бюджету й очолює діяльність більшості державних місцевих установ. Необхідність у такому управлінні виникла у зв'язку з тим, що в багатьох випадках виборним особам органів самоврядування бракує необхідного досвіду та певних знань. Особа, яку наймають на роботу **адміністратора міста**, повинна ними володіти для успішного виконання функцій керівника міста.

Слід зауважити, що ця система використовується і в інших країнах (наприклад, у Швеції, Ірландії, ФРН).

Організація муніципальної адміністрації у Франції характеризується відсутністю в комунах колегіальних виконавчих органів. Мер та його заступники обираються муніципальною

радою зі складу радників строком на 6 років. Мер очолює виконавчий апарат муніципалітету і, крім того, є представником загальнодержавної адміністрації.

Специфічною особливістю місцевого самоврядування в Італії є наявність у муніципальних рад колегіальних адміністративних органів загальної концепції – виконавчих джунт. Джунти обираються радами комун, провінцій та областей зі складу радників. Вони є керівними ланками місцевої адміністрації. Про свою діяльність джунта зобов'язана інформувати на кожному засіданні ради, голова обласної або провінційної джунти головує в раді, керує повсякденною адміністративною роботою. Рада комуни обирає синдика, який здійснює виконавчі функції і головує у раді та джунті. Синдик є вищою посадовою особою комуни, а також презентує загальнодержавну адміністрацію.

В Японії муніципалітети не мають колегіальних виконавчих органів загальної компетенції. Глава місцевої адміністрації (в префектурі – губернатор, у громаді – мер) обирається населенням на чотирирічний термін. Він призначає і звільняє чиновників муніципального апарату, самостійно приймає рішення з поточних питань управління, вправі накласти вето на рішення зборів, для подолання якого необхідна більшість у (2/3) голосів членів зборів.

Найстабільнішим і досить суттєвим елементом місцевого самоврядування є апарат чиновників – різноманітні департаменти, бюро, комітети. Відповідальні чиновники призначаються і звільняються главою муніципальної адміністрації або радою. В деяких країнах окремі категорії посадових осіб муніципалітетів обираються населенням, що дає їм певну незалежність у відносинах з муніципальними радами. Ця система особливо поширена в США, де, наприклад, у графствах обирають шерифа – керівника місцевої поліції, коронера, що виконує деякі слідчі функції.

Таким чином, місцеве самоврядування в зарубіжних країнах є важливим елементом демократичного суспільства, засобом вирішення питань місцевого життя з огляду на інтереси населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці та держави.

12.3. Відносини органів місцевого самоврядування із центральною владою у зарубіжних державах

Загальними юридичними принципами відносин муніципальних органів з центральною владою є законодавче регулювання організації та діяльності муніципалітетів у поєднанні з судовим та адміністративним контролем за законністю їхньої діяльності. Проте централістські тенденції у державному житті обумовили сильну залежність муніципалітетів від уряду та всього бюрократичного апарату виконавчої влади.

Механізм урядового нагляду за муніципалітетами різноманітний. В унітарних державах (Великобританія, Франція, Італія, Японія) цей нагляд здійснюється центральним урядом. Так, у Великобританії муніципальні органи контролює міністерство охорони навколишнього середовища, у Франції й Італії – міністерство внутрішніх справ, в Японії – міністерство у справах місцевого самоврядування. Певні наглядові функції щодо муніципалітетів виконують й інші міністерства та центральні відомства, насамперед міністерство фінансів. У федеративних державах муніципалітетами відають, як правило, уряди суб'єктів федерації. Так, у США контроль за відповідними галузями здійснюють департаменти й інші адміністративні органи штатів, у ФРН – урядовий апарат земель.

У зазначеному контексті можна виокремити декілька моделей. Передусім це англосаксонська модель, у якій питання місцевого і регіонального розвитку об'єднуються з питаннями охорони навколишнього середовища, транспорту, урбаністики. Вирішенням цих питань у Великій Британії займається департамент транспорту, місцевого самоврядування та регіонів, а в Ірландії – департамент з питань навколишнього середовища та місцевого самоврядування. На нашу думку, головною перевагою цієї моделі є те, що координацію діяльності державних департаментів та агентств здійснює на рівні уряду політик, який має статус віце-прем'єр-міністра.

У країнах **скандинавської** моделі питання місцевого самоврядування розглядаються через призму прав людини, тому їх вирішенням опікується відповідний підрозділ Міністерства юстиції.

Континентальна (або французька) модель доручає міністерству внутрішніх справ вирішення питань місцевого

та регіонального самоврядування (Франція, Італія, Греція, Угорщина, Естонія тощо). Особливістю французької моделі є те, що у цій європейській країні деконцентровані інституції центрального уряду (префектури) ще з часів Наполеона I мають серйозний вплив на діяльність органів місцевого та регіонального самоврядування.

Міністерство публічної адміністрації, в структурі якого є департамент місцевої адміністрації, функціонує в Іспанії, Румунії. У цих державах реформа місцевого самоврядування розглядається у широкому контексті адміністративної реформи (реформи публічної адміністрації).

У федеративних державах (Бельгія, Німеччина) більшість питань, пов'язаних із місцевим і регіональним розвитком, делеговано безпосередньо регіональним урядам. Так, у Бельгії в кожному з трьох регіонів-провінцій (Валонь, Фландрія та Брюссель, столиця-регіон) є окреме міністерство публічної адміністрації, один з підрозділів якого (департамент) займається питаннями місцевого самоврядування або місцевої адміністрації.

У деяких країнах, наприклад, у скандинавських, у Великобританії тощо, контроль за законністю фінансової й іншої діяльності органів місцевого самоврядування здійснюють спеціальні незалежні контролери – омбудсмени.

Основними напрямками втручання уряду в справи муніципалітетів є: 1) пряме регулювання муніципальної діяльності; 2) контроль за роботою муніципальних органів; 3) забезпечення фінансової залежності муніципального самоврядування від уряду.

Адміністративне регулювання діяльності муніципальних органів виявляється у двох формах. По-перше, воно полягає у виданні урядом та окремими міністерствами нормативних актів з питань організації та компетенції муніципалітетів. По-друге, певні акти та заходи муніципальних влад можуть бути лише у разі затвердження, схвалення або попереднього дозволу з боку урядових органів. До переліку питань, з яких муніципалітети не вправі приймати самостійні рішення, належать головно фінансові та загальнонормативні акти муніципалітетів, угоди щодо муніципального майна, найважливіші організаційні справи. Так, у Великобританії затверджен-

ню міністрами підлягають акти муніципалітетів, які містять загальнообов'язкові приписи, акти про місцеві податки та про забудівлю населених пунктів. У Японії схваленню міністерства у справах місцевого самоврядування спільно з фінансовими органами підлягають муніципальні акти про місцеві податки та з деяких інших фінансових питань.

Створення низки адміністративних органів і призначення на керівні муніципальні посади в префектурах (наприклад, у галузі освіти, соціального забезпечення) відбувається в Японії за участю відповідних міністерств.

Будь-які вказівки урядових органів з питань, які розглядаються як делеговані муніципалітетам справи загальнодержавного значення, є для місцевої влади загальнообов'язковими.

Формами контролю уряду за діяльністю органів місцевого самоврядування є доповіді муніципальних рад, ревізії галузей муніципального управління, які проводяться спеціальними інспекторами міністерств, подання муніципалітетами статистичної інформації. Залежність органів місцевого самоврядування від урядового апарату забезпечується також системою державних дотацій. У США ці дотації становлять приблизно $\frac{1}{4}$ муніципальних доходів, у Великобританії сума дотацій перевищує розміри надходжень від місцевих податків.

Підпорядкування муніципальних органів урядові забезпечується шляхом застосування адміністративних санкцій проти муніципальних рад, їх членів і службовців. Такими санкціями є розпуск муніципалітетів, відставка муніципальних радників, скасування актів муніципальних органів. Так, можливість розпуску муніципальних рад передбачена в законодавстві Франції, Італії, Японії.

У ряді країн, насамперед у Великобританії, суттєвим доповненням до адміністративного нагляду є судовий контроль за відповідністю рішень муніципальних рад актам центральних органів. Зазвичай він здійснюється різними судовими інстанціями, наприклад, в Англії – судами графств, Високим судом. Судовий прецедент у муніципальних справах у США, Великобританії, Канаді трактується як одне з головних джерел муніципального права. Таке судове регулювання суттєво обмежує сферу муніципальної активності.

Найжорстокіший адміністративний нагляд за місцевим самоврядуванням є в таких країнах, де муніципальними органами видають урядові агенти на місцях – префекти, губернатори. В Італії інститут префектів був збережений, хоч конституцією 1947 р. і не передбачений. Муніципальні ради та дисканти зобов'язані у 8-денний строк подавати свої рішення префекту провінції, який може їх скасувати впродовж 20 днів. В областях контроль за обласними радами покладений на урядових комісарів. За поданням комісара президент республіки може розпустити обласну раду.

В округах, на які поділяються землі в ФРН, нагляд за муніципальними органами здійснюють урядові президії на чолі з урядовим президентом, призначеним урядом землі і підлеглим міністерству внутрішніх справ.

Специфічною особливістю заміщення посади губернатора в Японії є виборність. Губернатор обирається населенням строком на 4 роки, причому він може і не бути членом муніципальної префектури. До обов'язків губернатора входить виконання функцій управління, яке доручене йому центральним урядом, та нагляд за всіма муніципальними органами в префектурі.

Контрольні питання

1. Розкрийте поняття «місцеве самоврядування» у зарубіжних державах.
2. Які наукові концепції висвітлюють соціальне призначення та юридичну природу місцевого самоврядування?
3. Окресліть засади (принципи) функціонування органів місцевого самоврядування у зарубіжних державах.
4. Розгляньте правовий статус муніципальних радників у зарубіжних державах.
5. Охарактеризуйте три головні моделі самоврядування у містах США: «муніципальна рада – мер», «комітет міста», «адміністратор міста».
6. Які є основні напрями втручання уряду в справи муніципалітетів?
7. Що є первинним суб'єктом місцевого самоврядування?
8. Які Ви знаєте характерні ознаки органів місцевого самоврядування за кордоном?

9. Окресліть систему органів місцевого самоврядування у Великобританії.

10. У чому полягають особливості місцевого самоврядування в США?

Теми рефератів

1. Загальна характеристика основних наукових концепцій щодо соціального призначення й юридичної природи місцевого самоврядування.

2. Системи самоврядування в містах США.

3. Місцеве самоврядування в Російській Федерації.

4. Організація місцевого самоврядування в землях ФРН.

5. Правове регулювання та структура місцевого самоврядування в Італії.

6. Муніципальна система ФРН.

7. Місцеве самоуправління Японії.

Рекомендована література

I. Нормативно-правові акти

1. Європейська хартія місцевого самоврядування. Страсбург, 15 жовтня 1985 року. Офіційний переклад. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_036
2. Конституции государств Азии: в 3 т. / под. ред. Т. Я. Хабриевой. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: Норма, 2010.
3. Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский союз, США, Япония, Индия: уч. пособие / сост. В. В. Маклаков. 5-е изд. М.: Волтерс Клувер, 2006. 608 с.
4. Конституції нових держав Європи та Азії / упоряд. С. Головатий. К.: Українська Правнича Фундація; Право, 1996. 544 с.
5. Конституційне законодавство зарубіжних країн: хрестоматія: навч. посібник / упоряд. В. О. Ріяка, К. О. Закоморна. К.: Юрінком Інтер, 2007. 384 с.
6. Конституція Грузії 24.08.1995 р. URL: <http://nbuviar.gov.ua/asambleya/constitutions.php>
7. Конституція Королівства Бельгія 07.02. 1831 р. URL: <http://nbuviar.gov.ua/asambleya/constitutions.php>
8. Конституція Польської Республіки 02.04. 1997 р. URL: <http://blog.vladey.com.ua/konstituciya-polsko%D1%97-respubliki-ukra%D1%97nskoju-movoyu/>
9. Конституція Республіки Білорусь 15.03.1994 р. URL: <http://nbuviar.gov.ua/asambleya/constitutions.php>
10. Конституція США. Право США. 2013. № 1–2. С. 13–30.
11. Конституція Французької Республіки (прийнята на референдумі 4 жовтня 1958 р.): станом на 30 серпня 2015 р.; пер. з фр. / укладч П. В. Романюк. Х.: Право, 2015. 68 с.

II. Спеціальна література

1. Алебастрова И. А. Конституционное право зарубежных стран: схемы и комментарии. М.: Юриспруденция, 2002. 208 с.

2. Барковская Е. Ю. Современное государство и традиции культуры управления в исламе: монография. М.: Изд-во РАГС, 2008. 158 с.
3. Бориславська О. М. Парламентаризм в умовах європейської моделі конституціоналізму: доктринальні основи та сучасні виклики. *Правова держава*. 2018. № 30. С. 51–58.
4. Висоцький В. М. Принцип рівності політичних партій: теоретико-правовий аналіз. *Митна справа*. 2015. № 2 (2.1). С. 191–197. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ms_2015_2 (2)
5. Георгіца А. З. Конституційне право зарубіжних країн: підручник. Тернопіль: Астон, 2003. 432 с.
6. Гураль П. Ф., Панкевич О. З. Інститут конституційно-правового статусу особи у зарубіжних країнах. Частина 1: Громадянство у зарубіжних країнах: навчально-методичні матеріали. Львів: Львівський юридичний інститут МВС України, 2005. 96 с.
7. Гультай М. М. Конституційна скарга у механізмі доступу до конституційного правосуддя: монографія. Х.: Право, 2013. 424 с.
8. Довгань Г. Межі дії принципу верховенства права ЄС щодо конституції: Acquis Constitutionnel Конституційного Трибуналу Польщі. *Проблеми законності*. 2017. № 138. С. 202–209. DOI: 10.21564/2414-990x.138.108326
9. Закоморна К. О. Державне (конституційне) право зарубіжних країн (навчальні матеріали та схеми): посіб. для підготов. до іспитів. 2-ге вид., переробл. Х.: Право, 2016. 280 с.
10. Захарова М. В. Французская правовая система: теоретический анализ: монография. М.: Проспект, 2013. 288 с.
11. Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС: Порівняльний аналіз / пер. з фр. В. Ховхуна. К.: Основи, 1996. 420 с.
12. Зінченко О. В. Особливості форми правління арабських монархій (порівняльний аналіз). *Вісник Національної академії правових наук України*. 2018. Т. 25. № 1. С. 50–64.
13. Кельман М. С. Підсумкові акти конституційної юрисдикції зарубіжних країн: їх юридична природа. *Право України*. 2000. № 10. С. 124–127.
14. Кириченко В. Є. Церковно-державні відносини в контексті релігійного різномудства. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2018. Т. 25. № 1. С. 65–78.
15. Комарова Т. В. Організація судової системи Європейського Союзу. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2018. Т. 25. № 1. С. 79–96.
16. Комарова Т. Формування суддівського корпусу в ЄС: останні тенденції. *Проблеми законності*. 2018. № 141. С. 201–213.

17. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть: учебник для вузов / рук. авт. кол. и отв. ред. Б. А. Страшун. 4-е изд. М.: Норма, 2007. 896 с.
18. Конституційне право зарубіжних країн: навч.-метод. посібник / О. М. Бориславська, І. Я. Заяць, С. В. Різник. К.: Ін Юре, 2015. 360 с.
19. Копиленко О. Л., Богачова О. В. Законотворчий процес: стан і шляхи вдосконалення: кол. монографія у 2-х ч. Ін-т законодавства Верховної Ради України. К.: Реферат, 2010. 696 с.
20. Маклаков В. В. Парламент Франции. Перевод законодательных актов / отв. ред. Е. В. Алферова; РАН; ИНИОН; Центр социал. науч.-информ. исследований. Отдел правопедения. М., 2008. 190 с. (Сер.: Правопедение). Ч. I: Национальное собрание.
21. Маклаков В. В. Парламент Франции: Сенат. Перевод законодательных актов / отв. ред. Е. В. Алферова; РАН; ИНИОН; Центр социал. науч.-информ. исследований. *Отдел правопедения*. М., 2009. 144 с. (Сер.: Правопедение). Ч. II: Сенат.
22. Маринів А. В. Конституційно-правові принципи статусу територіальних колективів у Франції. *Форум права: електрон. наук. фахове вид.* 2018. № 1. С. 73–80. URL: http://nbuv.gov.ua/jpdf/FP_index.htm_2018_1_12.pdf
23. Мишин А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник. М.: Статут, 2013. 400 с.
24. Могунова М. А. Государственное право Финляндии. М.: Городец, 2005. 368 с.
25. Могунова М. А. Государственное право Швеции. М.: Норма, 2009. 384 с.
26. Палант Б. Біль про права (практика застосування). Х.: Право, 2018. 264 с.
27. Принцип верховенства права: проблеми теорії та практики: монографія: у двох книгах / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. Книга перша: Верховенство права як принцип правової системи: проблеми теорії / відп. ред. Н. М. Оніщенко. К.: Юридична думка, 2008. 344 с.
28. Романов А. К. Правовая система Англии: уч. пособие. М.: Дело, 2000. 344 с.
29. Савчин М. В. Сучасні тенденції конституціоналізму у контексті глобалізації та правового плюралізму: монографія. Х.: Право, 2018. 440 с.
30. Чиркин В. Е. Законодательная власть: монография. М.: НОРМА, 2015. 224 с.

31. Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран: учебник. 8-е изд., перераб. и доп. М.: НОРМА, 2013. 528 с.
32. Чиркин В. Е. Контрольная власть. М.: Юристъ, 2008. 213 с.
33. Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн. Академічний курс: підручник. К.: Юрінком Інтер, 2018. 464 с.
34. Шаповал В. М. Сучасний конституціоналізм: монографія. К.: Салком; Юрінком Інтер, 2005. 560 с.
35. Шишкін В. І. Судові системи країн світу: навч. посіб. Кн. 1. К.: Юрінком Інтер, 2001. 320 с.
36. Шишкін В. І. Судові системи країн світу: навч. посіб. Кн. 2. К.: Юрінком Інтер, 2001. 336 с.

Предметний покажчик

А

адміністратор міста 247
апатризм 119
асиметричні федерації 99

Б

бікамералізм 152

В

вільний мандат 148
вибіркове вето 182
виборча застава 136

Г

громадянство 115

Д

денатуралізація 119
депутатський індемнітет 149
джунти 243
домініони 93

Е

елементи форми держави 87

Є

євангелічна лютеранська церк-
ва 74
європейська модель конститу-
ційного контролю 42

Ж

жорсткість конституції 32

З

загальні конституційно-правові
інститути 15
загороджувальний пункт 141

І

інавгурація 174
інстанційність 219

К

конституційні угоди 19
контрасигнатура 177

Л

легітимація 76

М

моделі організації конституцій-
ного контролю 40–43
муніципальний дуалізм 237

Н

народна законодавча ініціати-
ва 166
наступний конституційний
контроль 48

О

октроїрувані конституції 31
ордонанси 18

П

попередній конституційний
контроль 47
праймеріз 136

Р

резолюція осуду 164

С

структура конституцій 28
суд присяжних 219
судові прецеденти 18
суспензивне (відкладне) ве-
то 182
суспільний лад 64

Т

теорія мусульманського пра-
ва 37

У

укорінення 118
установчі норми 16

Ф

форма конституції 27
формальна конституція 25
формалізовані джерела держав-
ного права 17
функції конституції 27

Ц

ценз осілості 129
цивільний шлюб 74

Ю

юридичне вираження парламен-
таризму 144
юстиція 214

Панкевич Олег Зіновійович,
кандидат юридичних наук, доцент

Державне право зарубіжних держав

Підручник

Редагування *Г. А. Ялечко*

Макетування *Г. Я. Шушняк*

Друк *І. М. Хоминець*

Підписано до друку 18.02.2019 р.
Формат 60×84/16. Папір офсетний. Умовн. друк. арк. 15,11.
Тираж 100 прим. Зам № 123-18.

Львівський державний університет внутрішніх справ
Україна, 79007, м. Львів, вул. Городоцька, 26.

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи до державного реєстру
видавців, виготівників і розповсюджувачів видавничої продукції
ДК № 2541 від 26 червня 2006 р.