МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Навчальний посібник

За загальною редакцією В. О. Ріяки

2-е видання, доповнене і перероблене

Рекомендовано Міністерством освіти і науки України

Київ
Юрінком Інтер
2006

ББК 67.300я73
К 65

Рекомендовано Міністерством освіти і науки України
(лист № 14/18.2-589 від 24 березня 2004 р.)

Рецензенти:

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

Колектив авторів:

Горшеньова М. С., кандидат юридичних наук, доцент — глави 1, 9, 24, 29;
Журавка О. В., кандидат юридичних наук, доцент — глава 25;
Закоморна К. О., кандидат юридичних наук, доцент — глави 2, 16, 22;
Маєвська А. А., кандидат юридичних наук — глава 28;
Овчаренко А. О. — глави 14, 21;
Ріяка В. О., кандидат юридичних наук, доцент (керівник авторського колективу) — глави 10, 13, 19, 20;
Свічкарьов О. І., кандидат юридичних наук, професор — глави 8, 11, 26, 27;
Семенов В. С., кандидат юридичних наук, професор — глави 7, 17;
Стешенко В. М., кандидат юридичних наук — глава 18 (у співавторстві з Хорольським Р. Б.);
Тамм А. Є., кандидат історичних наук, професор — глави 30, 31;
Трагнюк Л. Я., кандидат юридичних наук — глава 15;
Харитонов І. І., кандидат історичних наук, доцент — глава 23;
Хорольский Р. Б., кандидат юридичних наук — глава 18 (у співавторстві зі Стешенком В. М.);
Цвік М. В., доктор юридичних наук, професор — глава 6;
Шувалова В. А., кандидат юридичних наук, професор — глави 3, 4, 5, 12.

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

ISBN 966-667-158-1

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

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

ББК 67.300я73

ISBN 966-667-158-1

© Колектив авторів, 2006
© Юрінком Інтер, 2006

Вступ

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

Тривалий час цей курс мав назву «Державне право зарубіжних країн». З позицій сьогодення термін «конституційне» більшою мірою відповідає проблематиці, сутності та змісту цієї дисципліни. Абсолютна більшість фахівців схиляється до того, що потрібно говорити про конституційне, а не про державне право[1]. Термін «державне право», вважає більшість авторів, веде до того, що, з одного боку, виникає можливість значно ширше тлумачити термін «державне право», а з іншого – звузити це поняття . Наприклад, у джерелах цієї галузі права можуть міститися норми, що не стосуються конституційного права (норми фінансового, адміністративного, сімейного, цивільного та ін.). Але часто різні терміни несуть в собі один і той самий зміст. Приміром, у Німеччині йдеться про «державне право», а у більшості країн світу (США, Франції, Росії) – про «конституційне».

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

---

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

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

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

ЗАГАЛЬНА ЧАСТИНА

Розділ 1
Поняття конституційного права зарубіжних країн

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1) конституційні закони (вносять зміни до конституції або доповнюють її);

2) органічні законі (приймаються на основі бланкетних, тобто відсилочних, норм конституції, зазвичай регулюють будь-який інститут конституційного права в цілому). Ці два види законів приймаються в ускладненому порядку;

3) звичайні закони (регулюють окремі питання, наприклад, закон про вибори президента);

4) надзвичайні закони (відповідно до самої конституції, ці закони можуть відхилятися від її положень, але приймаються тільки на короткий термін, зазвичай на кілька місяців, хоча і з правом парламенту продовжити цей термін);

5) внутрішньодержавні публічно-правові договори (наприклад, угода про поділ Чехословаччини на Чехію і Словаччину від 1 січня 1993 року, Конституційний договір 1998 року між Молдовою і самопроголошеною Придніпровською республікою про те, що остання залишається республікою в складі Молдови);

6) регламенти парламентів і їх палат, що встановлюють внутрішню організацію і процедуру роботи цих органів. Вони приймаються або у формі постанов кожною палатою для себе і не вимагають схвалення іншої палати (Німеччина), або у формі закону при однопалатному парламенті (Китай);

7) акти глави держави і виконавчої влади (укази монархів, декрети президентів, постанови уряду, акти міністрів деяких відомств, наприклад, постанови центральної виборчої комісії про порядок складання списків виборців). Особлива роль серед актів виконавчої влади належить актам, що мають силу закону (вони видаються на основі делегування повноважень парламентом, як, наприклад, у Великобританії), або на основі регламентарної влади, яка за конституцією належить уряду (Італія), або відповідно до надзвичайних повноважень президента (Франція);

8) акти органів конституційного контролю (конституційних судів, конституційних рад та ін.), які дають офіційні тлумачення Конституції, визначають, чи відповідають конституції ті або інші закони;

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

10) конституційний звичай – створене в практиці єдино подібної діяльності органів держави правило, яке має усний характер, спирається на консенсус (згода) учасників відносин і не користується судовим захистом у разі його порушення;

11) релігійні джерела, особливо в монархічних державах з феодальними і родовими пережитками, зокрема з питань про престолонаступництво. В деяких мусульманських країнах конституцію замінює Коран – священна книга, що містить, як вважають, запис проповідей пророка Мухаммеда, в інших країнах Коран вважають актом, вищим за конституцію;

12) правова доктрина (рідко і лише в окремих країнах суди ґрунтують свої рішення з конституційних питань не тільки на правових актах, а й на працях видатних юристів, фахівців конституційного права);

13) міжнародно-правові акти, наприклад, Європейська конвенція про права людини 1950 року, Договір ФРН і НДР про процедуру об'єднання Німеччини і про проведення виборів у парламент 1990 року, Маастрихтський договір 1992 року про створення Європейського Союзу. Ратифікації цього договору передували перегляди конституцій цілої низки держав (Франції, ФРН, Ірландії та інших членів ЄС);

14) на локальному рівні — в суб'єктах федерації, автономних утвореннях діють свої джерела конституційного права (наприклад, конституції штатів США, конституції кантонів Швейцарії, конституції автономних республік Росії). В містах зазвичай є свої міські статути, хартії міст, що регулюють місцеве самоврядування;

15) у державах із тоталітарними режимами найважливіше конституційне (і навіть понадконституційне) значення мають акти (партійні документи) правлячих (єдиних) партій.

§ 2. Конституційне право зарубіжних країн як наука

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

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

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

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

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

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

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

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

§ 3. Конституційне право зарубіжних країн як навчальна дисципліна

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

нальних конституційних систем, підкреслюючи специфіку того чи іншого інституту конституційного права, правового статусу особи, політичної системи та системи органів держави, їх правового становища тощо.

Згідно з таким підходом щодо узагальнення інформації побудовано систему навчального курсу, де чітко розмежовано загальну й особливу частини.

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

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

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

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

Розділ 2
Наука конституційного права

§ 1. Виникнення конституційного права як самостійної галузі юридичної науки

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

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

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

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

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

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

§ 2. Еволюція науки конституційного права до Другої світової війни

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

§ 3. Розвиток сучасної науки конституційного права

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Розділ 3
Конституції зарубіжних країн

§ 1. Поняття конституції

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

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

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

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

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

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

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

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

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

§ 2. Зміст конституцій

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

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

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

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

3. Значну частину конституційного матеріалу відведено визначенню форми правління (республіка, монархія) і форми державного устрою (унітаризм, федералізм). Еволюція конституцій з питання взаємовідносин вищих державних органів полягає в закріпленні тенденції до посилення виконавчої влади за рахунок обмеження повноважень парламенту. Зарубіжними авторами вона сформульована як тенденція «від парламентаризму до міністеріалізму». Її конституційне підтвердження, без сумніву, тягне за собою порушення принципу поділу влади і простежується в конституціях Франції, Німеччини, Росії, деяких інших країн. Про конкретні прояви даної тенденції свідчать норми конституцій, які встановлюють делеговане законодавство (ст. 38 Конституції Французької Республіки, ст. 82 Конституції Іспанії), конструктивний вотум (ст. 67 Основного Закону ФРН), надання виконавчій владі права на введення надзвичайного стану (ст. 16 Конституції Французької Республіки) тощо.

4. Особливістю конституцій, прийнятих у повоєнний період, стало регулювання інституту конституційного контролю (нагляду). Вперше цей інститут був створений у США (1802 р.) і тривалий час функціонував лише в деяких країнах – Бразилії, Норвегії, Греції. Після Другої світової війни він став обов'язковим атрибутом усіх демократичних держав – Франції, Італії, Німеччини, Японії, Польщі, Росії та ін. Особливість європейської моделі цього інституту полягає в тому, що конституційний контроль покладено не на звичайні суди (США, Японія), а на спеціально ство-

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

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

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

§ 3. Форма і структура конституцій

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

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

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

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

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

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

§ 4. Підготовка, прийняття, зміна і скасування конституції

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Розділ 4
Конституційно-правові основи суспільного ладу

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

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

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

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

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

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

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

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

§ 1. Форми власності

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Незважаючи на те, що у світі вже накопичені такі запаси зброї, що їх вистачить, аби підірвати земну кулю тисячу разів, ВПК наполягає на збереженні асигнувань на воєнні цілі. Виробництво й торгівля зброєю дають воєнним корпораціям прибуток від 300 до 800%. Тому ВПК через своїх представників у парламентах, через лобістів домагається мінімального скорочення військових бюджетів, впливає на політику урядів і глав держав. Після терористичного акту в США у вересні 2001 р. уряд США у кілька разів збільшив військовий бюджет. Не випадково Дж. Буш-молодший у своїй промові у Конгресі (жовтень 2001 р.) підкреслив, що у зв'язку з необхідністю ведення боротьби з міжнародним тероризмом уряд США проводить політику збереження за США статусу «найсильнішої воєнної держави». Країна продає щорічно зброї на 30 млрд доларів (Росія – на 4 млрд). Після США на ринку зброї друге і третє місце посідають відповідно Ізраїль та Китай.

§ 2. Соціальна структура суспільства

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

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

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

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

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

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

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

Водночас треба зауважити, що у конституціях і нормах конституційного права демократичних держав є намагання виключити або звести до мінімуму невиправдані соціальні відмінності, соціальні конфлікти, скоротити межу між багатством і бідністю. Про це свідчить аналіз ст. 20 Основного Закону ФРН (1949 р.), ст. 2 Конституції Франції (1958 р.), ст. 3 Конституції Італії (1947 р.), преамбула, а також статті 40, 50 Конституції Іспанії (1978 р.), статті 49, 50, 51 Конституції Болгарії (1991 р.) та ін.

§ 3. Політична система

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

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

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

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

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

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

Розділ 5
Політичні партії і партійні системи

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

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

Характерною рисою політичного життя демократичних держав є політичний плюралізм, або багатопартійність. Політичний плюралізм – це легальна діяльність різних політичних партій. Він закріплюється або конституцією країни, або спеціальними законами (ст. 3 Основного Закону ФРН 1949 р., преамбулу Конституції Франції 1958 р., ст. 14 Конституції Японії 1947 р., ст. 16 Конституції Іспанії 1978 р.).

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

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

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

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

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

§ 1. Партійні системи

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

§ 2. Функції політичних партій

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

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

§ 3. Класифікація політичних партій

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Щодо організаційної класифікації партії можна розподілити таким чином.

1. Кадрові партії, що об'єднують у своїх лавах невелику кількість членів, які здебільшого є професійними політиками. Це, можна сказати, закриті для широких мас партії, їх підтримують могутні монополії, банки і ТНК. Прикладами таких партій можуть бути ОПР і Республіканська партія Франції.

2. Масові партії, що орієнтуються на залучення до своїх лав максимальної кількості членів з метою забезпечення через членські внески фінансової підтримки своєї діяльності. Такими є соціалістичні та соціал-демократичні партії.

3. Партії, побудовані на чітких, формально закріплених принципах членства. У таких партіях визначені умови вступу, їх члени мають партійні квитки, зобов'язані дотримуватися статуту, підкорятися партійній дисципліні, виконувати партійні доручення і регулярно сплачувати членські внески. До них належать Християнсько-демократичний союз Німеччини, Ліберально-демократична партія Японії, комуністичні партії.

4. Партії, в яких відсутній інститут оформленого членства, а належність до них являється через голосування за її кандидатів на виборах. Вони є фактично апаратом професіоналів і активістів, що розгортають діяльність під час підготовки і проведення ви-

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

§ 4. Інституціоналізація політичних партій

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

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

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

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

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

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

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

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

§ 5. Підприємницькі організації

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Розділ 6
Політичний режим

§ 1. Поняття політичного режиму

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

§ 2. Демократичний режим

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

§ 3. Авторитарний режим

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Розділ 7
Конституційно-правовий статус людини і громадянина

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

§ 1. Способи набуття і втрати громадянства

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

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

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

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

а) визнання та дотримання Конституції України та законів України;

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

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

г) отримання дозволу на постійне проживання в Україні;

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

е) наявність законних джерел існування.

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

Порядок натуралізації має дозвільний характер і встановлюється нормами національного права.

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

громадянств, яке надається біпатриду з огляду на конвенції про скасування подвійного громадянства. У разі самовизначення нації і створення нової держави громадянство нової держави набувається мешканцями цієї країни згідно із законом про громадянство, як правило, автоматично. Згідно зі ст. 3 Закону «Про громадянство України» громадянами України вважаються:

а) усі громадяни колишнього СРСР, які на момент проголошення незалежності України (24 серпня 1991 року) постійно проживали на території України;

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

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

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

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

Втрата громадянства (репудіація, або добровільна відмова). За національним правом більшості держав є кілька підстав втрати громадянства.

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

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

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

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

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

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

Принцип невизнання подвійного громадянства записаний у ст. 3 багатосторонньої Гаазької конвенції 1930 р. «З деяких пи-

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

§ 3. Рівність і заборона дискримінації

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

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

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

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

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

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

Міжнародні норми й національні конституції різних країн неоднаково формулюють принцип рівноправності: іноді — у формі заборони дискримінації, іноді — позитивно, іноді — поєднуючи позитивну та негативну форми. Так, ст. 3 Основного Закону Німеччини встановлює:

«1. Всі люди рівні перед законом.

2. Чоловіки і жінки рівноправні.

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

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

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

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

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

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

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

§ 4. Конституційні права та свободи

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

§ 5. Судовий та інший юридичний захист прав і свобод

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

§ 6. Міжнародно-правовий захист прав людини

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

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

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

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

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

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

Розділ 8
Політико-територіальний устрій держави

§ 1. Поняття політико-територіального устрою

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

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

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

§ 2. Унітарна форма політико-територіального устрою

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

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

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

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

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

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

Унітаризм певною мірою зумовлюється також потребами ринкової економіки.

§ 3. Федеративна форма політико-територіального устрою

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

важно англомовної Канадської Федерації франкомовної провінції Квебек.

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

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

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

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

3. Федерація, побудована за змішаним принципом: національним і територіальним. Згідно з Конституцією Російської Федерації до складу держави входять утворені за національним принципом – 21 республіка, одна автономна область і 10 автономних

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ремої землі. Конституція Індії встановлює тільки союзне громадянство.

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

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

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

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

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

Федерації розрізняються за ступенем централізації або децентралізації влади.

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

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

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

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

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

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

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

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

§ 4. Автономні утворення у зарубіжних державах

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Розділ 9
Вибори і референдум у зарубіжних країнах

§ 1. Вибори: поняття, соціальне призначення та політична роль. Конституційно-правове регулювання

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

§ 2. Виборче право та його основні принципи

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

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

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

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

принципи виборчого права проголошуються загальність виборів, рівність, пряма чи непряма участь виборців у формуванні представницьких органів і в обранні посадових осіб, таємне голосування. Наприклад, ст. 10 Конституції Болгарії 1991 р. проголошує, що «вибори, загальнонаціональні та місцеві референдуми провадяться на основі загального, рівного і прямого виборчого права при таємному голосуванні». Такі самі принципи закріплені також у Конституції Франції. Частина 2 ст. 3 говорить, що голосування може бути прямим або непрямим відповідно до умов, передбачених законодавством, і що воно (голосування) завжди є загальним, рівним і таємним.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

§ 4. Виборчі системи

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

§ 5. Референдум у зарубіжних країнах

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Розділ 10
Форми правління

§ 1. Поняття форми правління

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

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

§ 2. Монархія

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

туції Іспанії 1978 р.: «...особа короля недоторканна, і він не підлягає відповідальності» (п. 3 ст. 56). Більше того, монарх не несе відповідальності й за свої власні акти, оскільки в більшості конституційних монархій існує інститут контрасигнатури, який покладає відповідальність за подібні акти на посадову особу (наприклад главу уряду), яка своїм підписом скріпила цей документ. Один з англійських авторів зауважив: « Наслідний король – це унікальний символ історії, спадкоємності, сталості та єдності народу. Народна спрага таїнства, кольору, пишності може бути задоволена королівським титулом. Монарх – це особистість і символ. Він робить владу та державу і зрозумілими, і таємничими. Президенти не роблять ні того, ні іншого». Звідси визначається роль монарха у здійсненні ідеологічної функції держави.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

§ 3. Республіка

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

§ 4. Змішані форми правління

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Розділ 11
Парламент

§ 1. Поняття парламенту та парламентаризму

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Законодавство більшості країн встановлює різні вікові цензи для обрання нижньої та верхньої палат. Так, депутатами до нижньої палати італійського парламенту – палати депутатів – може бути обраний будь-який виборець, якому на день виборів виповнилося 25 років, а до верхньої палати – після досягнення 40 років; депутатами Палати представників США і сенаторами можуть бути обрані громадяни після досягнення відповідно 25 та 30 років; до Національних зборів Франції – після досягнення 23 років, а сенаторами – 35 років.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

У конституціях деяких країн указані підстави для розпуску парламенту.

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

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

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

Президент Німеччини може розпустити Бундестаг у випадку необрання федерального канцлера.

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

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

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

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

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

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

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

§ 2. Компетенція парламенту

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

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

держави, контроль за діяльністю уряду та здійснення зовнішньополітичних функцій.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Відмова парламенту в довірі уряду тягне за собою відставку останнього.

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

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

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

Розділ 12
Глава держави

§ 1. Поняття інституту глави держави

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

§ 2. Порядок заміщення посади глави держави

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ня. Для притягнення необхідно, щоб «за» проголосувала абсолютна більшість присутніх депутатів даної палати. Результати голосування оформляються як «рішення великого журі» з формулюванням «винний» або «невинний». У разі винесення рішення з формулюванням «винний» згідно зі ст. I розд. 3 Конституції США 1787 р.: «Сенату належить виключне право здійснення суду в порядку імпічменту. З цією метою сенатори присягають або дають урочисту обіцянку на засіданні. Якщо підсудним є Президент США, головує Головний суддя. Жодна особа не може бути засуджена без згоди двох третин присутніх сенаторів».

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

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

Аналогічна процедура імпічменту закріплена конституційним правом ряду інших зарубіжних держав, тільки підстави для порушення цієї процедури можуть бути різними. Якщо у США – це порушення Конституції, державна зрада та хабарництво (ст. II розд. 3), то в Італії президент відповідальний тільки «за державну зраду або посягання на Конституцію» (ст. 90), у Німеччині – лише «за навмисне порушення Основного Закону або іншого федерального закону» (ст. 61).

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

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

§ 3. Повноваження глави держави

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Право законодавчої ініціативи глави держави за будь-якої форми правління є невід'ємною частиною урядової ініціативи, але виявляється вона в різних країнах по-різному. Якщо в парламентарних державах дві третини законів, що приймаються, – це законопроекти виконавчої влади, то у США президент, навіть формально, не володіє правом законодавчої ініціативи. Проте це не означає, що він усунутий від участі в процесі підготовки законопроектів. Конституційний наказ ст. II розд. 3 про те, що президент періодично подає Конгресу інформацію про стан справ у Союзі і вносить відповідні рекомендації, став формальною основою для перетворення президента на лідера законодавчої політики США.

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

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

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

Конституції зарубіжних країн встановлюють право глав держав підписати і ввести в дію законопроект шляхом його промульгування. Для цього главі держави конституцією конкретної країни визначається термін, протягом якого він повинен або схвалити законопроект, або відмовити в його підписанні. Як правило, такий термін обмежений 10–15 днями (ст. I розд. 7 Конституції США; ст. 10 Конституції Франції; ст. 88 розд. 3 Конституції Болгарії).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Розділ 13
Уряд

§ 1. Місце уряду в системі вищих органів державної влади

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

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

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

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

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

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

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

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

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

§ 2. Порядок формування і структура урядів

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Конституція США містить загальне положення про те, що виконавча влада здійснюється президентом. Насправді ж реальна влада президента виходить далеко за ці вузькі рамки. Прерогативою його є право призначати (за порадою і за згодою Сенату) всіх державних посадових осіб Сполучених Штатів. Не обмежена, власне, влада президента стосовно членів Кабінету, які вважаються його радниками. Наділення президента дуже великими повноваженнями ще більшою мірою характерне для латиноамериканських президентських республік. Поєднуючи у своїх руках функції глави держави і глави уряду, вільного від парламентської відповідальності (президент, як правило, є головнокомандуючим Збройними Силами), у сукупності з його правом оголошувати у країні надзвичайний стан, перетворюють його, по суті, на диктатора. Широкі повноваження президента у сфері законодавства, значна залежність судових органів і органів місцевого управління від глави виконавчої влади в ряді країн – усе це сприяє ще більшій концентрації влади у руках президента.

У країнах з парламентарними формами правління влада глави уряду також могутня. Таке становище в деяких країнах інституціоналізоване і закріплене в конституціях. Основний Закон ФРН проголошує: «Федеральний канцлер установлює основні положення політики і несе за них відповідальність. У межах цих

основних положень кожний федеральний міністр самостійно веде справи своєї галузі за своєю відповідальністю» (ст. 65). Проблема верховенства урядової влади у Німеччині, де поряд з прем'єр-міністром існує президент, однозначно вирішена на користь федерального канцлера. Його становище в системі вищих органів влади, що визначається поширеними повноваженнями, дозволяє федеральному канцлеру активно впливати на всі найважливіші інститути влади Німеччини. Усі основоположні закони і найважливіші парламентські рішення з основних питань політики видаються у точній відповідності до вказівок прем'єр-міністра. Обрання і вихід федерального канцлера у відставку згідно з конституцією пов'язані з такими обставинами, які у цілому ряді випадків можуть призвести до розпуску парламенту. Так, на підставі ст. 63 Основного Закону, якщо кандидатура, запропонована президентом, не дістане підтримки Бундестагу, а потім його власна (Бундестагу) кандидатура також не набере більшості голосів, нижня палата парламенту може бути розпущена.

Широкими повноваженнями наділений і прем'єр-міністр Великобританії. Він вирішує, які питання слід розглядати на засіданнях Кабінету, а які рішення приймати одноособово. У засіданнях Кабінету беруть участь міністри, яких запросив прем'єр-міністр, керуючись власними міркуваннями. У ході засідання Кабінету докладний протокол не ведеться і голосування, як правило, не проводиться. Підсумки робить глава уряду і констатує факт прийняття рішення. У випадку розбіжностей у поглядах прем'єр-міністра і міністра (міністрів) глава уряду може зажадати відставки останнього.

Республіканський варіант англійської системи функціонування уряду склався в Індії. Відповідно до Конституції (ст. 75) президент призначає главу уряду, однак, з огляду на чинну конституційну угоду, на цю посаду може претендувати тільки лідер партії більшості у народній палаті. Глава уряду наділений великими і конкретними повноваженнями у різних сферах. Аналогічні за сенсом положення містяться в конституціях Італії, Японії і деяких інших держав.

Таким чином, згідно з парламентськими традиціями у Великобританії, Німеччині, Італії, Індії, Японії глава уряду і більшість його членів повинні належати до числа депутатів нижньої палати. У Конституції Японії передбачено, що членами Кабінету можуть бути тільки цивільні особи.

У Франції, на відміну від згаданих вище країн, інститут інвеститури (довіри) відсутній. Прем'єр-міністр і члени уряду не мо-

жуть бути одночасно членами парламенту. У разі їх обрання до парламенту вони повинні зробити вибір між збереженням мандата і перебуванням в уряді.

Як уже зазначалося, призначення прем'єр-міністра у Франції – одна з найважливіших прерогатив президента. Специфіка французької конституції дозволяє зробити висновок про те, що урядові призначення, які здійснюються президентом, є цілком реальною прерогативою глави уряду. Прем'єр-міністр може будь-коли заявити про свою добровільну відставку, пояснивши це будь-якими мотивами, у тому числі й політичними. У разі хвороби, короткочасної відпустки чи візиту за кордон прем'єр-міністр може призначити іншого міністра тимчасово виконуючим його обов'язки. Він також може делегувати деякі зі своїх повноважень одному або кільком міністрам. Незважаючи на видимість, створювану ст. 21 Конституції, прем'єр-міністр фактично не є главою уряду. Реально очолює французький уряд Президент Республіки. Він головує на засіданнях Ради Міністрів і підписує прийняті декрети, готує матеріали до засідань уряду і здійснює виконання прийнятих рішень. Таким чином, прем'єр-міністр «керує діяльністю уряду», а не «керує урядом» (ст. 21).

§ 3. Функції урядів

Становище уряду, де має місце верховенство в системі державних органів, знаходить своє відображення в його повноваженнях. Для багатьох зарубіжних країн характерним є розрив між юридичним і фактичним статусом уряду. У більшості конституцій цих країн положення, що стосуються предметної компетенції уряду, відсутні або сформульовані досить поверхово. Законодавець керується принципом поділу влади і вважає, що межі між законодавчою, виконавчою і судовою владою абсолютно очевидні. Конституції багатьох держав (парламентських) усі виконавчі повноваження доручають не уряду, а главі держави, що не відповідає дійсності. При цьому уряд інколи наділяється суто дорадчими функціями при главі держави. Наприклад, конституції Данії і Норвегії, засновані на принципі поділу влади, надали широкі права у сфері управління королівській владі. У них прямо зазначено, що виконавча влада належить королю (§ 3 Конституції Данії 1953 р. і § 3 Конституції Норвегії 1914 р.). Виходячи з цього король вважається джерелом повноважень для всіх органів виконавчої влади. Взагалі це право монарха сугубо номінальне і не може бути

розтлумачене як дискреційне повноваження корони, тому що вибір визначається результатами парламентських виборів.

Не відповідають реальному стану речей і ті положення Конституції Франції 1958 р., які визначають компетенцію уряду: «Уряд визначає і здійснює політику нації. У його розпорядженні знаходяться адміністративні органи і Збройні Сили» (ст. 20). Проте загальновідомо, що реально влада зосереджена у руках глави держави.

У деяких конституціях містяться статті, що визначають компетенцію уряду, але тільки у загальних рисах. У федеративних державах (крім Швейцарії), як правило, розмежовується компетенція між союзом і суб'єктами федерації.

У зарубіжних країнах найважливіші функції уряду такі:

– виконання законів. За теорією поділу влади виконавча влада належить уряду. Він мусить турбуватися про точне і неухильне дотримання законів, що приймаються;

– управління державним апаратом. Уряд здійснює добір і розстановку кадрів державних працівників, спрямовує і контролює їх діяльність. Ця функція здійснюється через міністерства, відомства, департаменти тощо. Уряд виступає як керівний центр щодо різних ланок державного апарату в цілому;

– нормоустановча діяльність. Уряд видає різні нормативні акти на основі парламентських законів у зв'язку з необхідністю втілення їх у життя. Ця діяльність здійснюється урядом за уповноваженням парламенту. Уряд не втручається у сферу предметної компетенції парламенту. Такі акти мають підзаконний адміністративний характер. В інших випадках уряд видає нормативні акти з прямих або непрямих приписів парламенту, втручаючись у його компетенцію. Але це відбувається внаслідок того, що парламент делегує (передає) свої повноваження уряду. Подібні нормативні акти у даному разі не носять підзаконного характеру, а мають таку ж юридичну силу, як і парламентські акти (закони). Делеговане законодавство дістало поширення в урядовій практиці багатьох держав;

– контроль за законодавчою діяльністю парламенту. Уряд має право законодавчої ініціативи й активно впливає на законодавчий процес. У парламентарних країнах уряд є головним джерелом законодавчої ініціативи; у президентських республіках позапарламентський спосіб формування уряду дещо послаблює цю сторону діяльності уряду, що компенсується правом вето глави держави, яке він активно використовує. У парламентарних краї-

нах у справі контролю за законодавством найсуттєвішим моментом є керівництво партійними фракціями;

– підготовка, внесення і виконання бюджету. Складання прибуткової і видаткової частин бюджету здійснюють різні ланки виконавчої влади. Законопроект вноситься урядом для затвердження парламентом. Внесення поправок, доповнень і змін у проект бюджету можливе лише за згодою уряду. Незатвердження бюджету протягом визначеного терміну дає йому змогу ввести у дію власний законопроект, навіть якщо він не отримав схвалення парламенту. Право контролювати виконання бюджету, яке належить парламенту, в реальній дійсності має оманний характер;

– здійснення зовнішньої політики. Уряд керує здійсненням зовнішньої політики держави. Питання зовнішньої політики посідає важливе місце у повсякденній діяльності уряду. Він визначає напрями діяльності цих органів, з допомогою яких здійснюються зовнішньополітичні функції держави. Формування дипломатичного і консульського апарату, керівництво розвідувальними органами, укладення договорів, участь у переговорах – усе це здійснюється безпосередньо урядом;

– надзвичайні повноваження. Умови здійснення урядом надзвичайних повноважень досить чітко викладені у конституціях або містяться у спеціальних законах про надзвичайний стан. Підставою для введення надзвичайного стану є загроза зовнішній безпеці, внутрішні заворушення тощо. Внаслідок введення надзвичайного (осадного) стану припиняється дія прав, свобод та їх гарантій, виникає юридично оформлена відмова від законності; до відання уряду належить вирішення загальних питань і керівництво державною політикою у сфері культури, освіти, науки й техніки, соціальних справ, охорони здоров'я. Він контролює діяльність засобів масової інформації; призначає на виші цивільні та військові посади, вирішує питання нагородження, присвоєння почесних звань і вжиття інших заохочувальних заходів; здійснює загальне керівництво Збройними Силами країни; у деяких країнах, наприклад в Японії, уряд має право помилування та амністії.

Аналізуючи загальне становище уряду в зарубіжних країнах, слід підкреслити підвищення ролі уряду і його глави в системі вищих органів влади держави, ускладнення внутрішньоурядової структури і зниження ролі колегіальності у виробленні і прийнятті рішень. Найважливіші рішення приймаються главами урядів або готуються у комісіях і комітетах, а потім подаються уряду.

Розділ 14
Конституційний контроль у зарубіжних країнах

§ 1. Поняття конституційного контролю (нагляду)

Загальновизнаним у всіх країнах є те, що конституції мають вищу юридичну силу щодо інших джерел права. З цього випливає принцип конституційної законності, з огляду на який нормоустановча діяльність має здійснюватися згідно з конституцією та при неухильному її дотриманні. Кожна правова норма, видана будь-яким державним органом, набирає юридичної сили тільки тоді, коли правила поведінки, що містяться в ній, не суперечать приписам конституції. У разі прийняття будь-яким державним органом закону чи іншого нормативного акта, що суперечить конституційним нормам, він може бути визнаний юридично зовсім незначуща. Ця функція покладається на інститут конституційного контролю (нагляду).

Розглядаючи поняття «конституційний контроль» (нагляд), слід мати на увазі, що у конституціях зарубіжних країн використовуються різні найменування цієї державної функції: конституційний контроль, конституційний нагляд, конституційна юрисдикція, охорона конституції тощо.

Існують також різні погляди з цього питання в юридичних, наукових і навчальних виданнях. Щоб уникнути різночитань, надалі застосовуватимемо термін «конституційний контроль», зважаючи на особливу функцію влади, головним змістом якої є підтримка та забезпечення конституційної законності. У цьому сенсі під конституційним контролем треба розуміти будь-яку форму перевірки на відповідність конституції, тобто несуперечливість їй актів і дій органів публічної влади, а також громадських об'єднань, які виконують публічні функції або беруть участь у здійсненні публічної влади.

Зрозуміло, це визначення має узагальнюючий і відносний характер, тому що стосовно окремих зарубіжних країн воно потребує конкретизації залежно від об'єктів конституційного контролю, виду органів його здійснення та обсягу їх повноважень.

Визначаючи поняття конституційного контролю, необхідно з'ясувати його співвідношення з фундаментальними гілками влади – законодавчою, виконавчою та судовою, – які становлять єдину верховну державну владу.

Конституції деяких зарубіжних країн відносять конституційний контроль до судової влади незалежно від того, здійснюють його загальні суди чи спеціальні органи конституційного контролю (нагляду).

Так, Конституція Російської Федерації закріплює основи правового статусу Конституційного Суду у гл. 7 «Судова влада», а у п. 2 ст. 118 прямо зазначено, що «судова влада здійснюється через конституційне, цивільне, адміністративне та кримінальне судочинство». Аналогічним є становище Федерального Конституційного Суду в Німеччині.

У тому, що інститут Конституційного контролю належить безпосередньо до системи судів, є певна логіка. Адже існує поняття конституційної юстиції, а судова влада як більш широке явище охоплює його.

У Грузії також Конституційний Суд текстуально інтегрований у конституції із загальними судами. Проте у конституціях багатьох інших зарубіжних держав конституційний контроль текстуально виділяється у самостійний інститут, який не належить до судової влади (Республіка Білорусь, Республіка Болгарія, Франція, Іспанія та ін.). Це зумовлено тим, що функції органів конституційного контролю мають певну специфіку. Згадані органи не можна вважати просто органами правосуддя. Це підтверджується, зокрема, тим, що органи конституційної юстиції мають повноваження розглядати так звані юрисдикційні справи, наприклад, у спорах про компетенції між вищими органами держави. Такі спори часто набувають політичного характеру.

Це свідчить про те, що фундаментальні гілки влади не виключають існування інших функціонально самостійних правових інститутів, зокрема інституту конституційного контролю. Більш того, необхідність і важливість охорони конституції, забезпечення відповідності законодавчих та інших нормативних актів конституції, верховенства права в юридичній практиці та правозастостосовній діяльності, стримування будь-якої гілки влади у випадках виходу за межі конституції та підтримування балансу всіх гілок державної влади зумовлює об'єктивну потребу в особливій гілці влади – контрольній (наглядовій).

Потреба у самостійно функціонуючому інституті конституційного контролю є особливо очевидною у державах перехідного періоду від тоталітаризму до демократії, для яких властивими є гостра політична боротьба, протистояння різних гілок влади, втручання однієї гілки влади у сферу діяльності іншої, ослаблення органів законодавчої та підсилення органів виконавчої влади. За цих умов функціонування інституту конституційного контролю набуває особливо демократичного характеру як гаранта конституції та конституційної законності. Це підтверджує те, що функції конституційного контролю повинні здійснювати органи, які посідають самостійне місце і є організаційно відокремленими від інших гілок влади.

Ідея конституційного контролю вперше зародилася на початку XVII ст. у Великобританії та була реалізована в діяльності Таємної ради, яка визнавала закони легіслатур (законодавчих зборів) колоній недійсними, якщо вони суперечили законам англійського парламенту та загальному праву.

Проте у сучасному вигляді доктрина конституційного контролю вперше була сформульована й застосована Верховним Судом США. Хоча Конституція США не наділила Верховний Суд правом установлення відповідності законів Конгресу до Конституції, Верховний Суд ще у 1803 р. оголосив, що федеральна Конституція – вищий закон країни, і будь-який закон Конгресу, який суперечить Конституції, може бути визнаний судом як неконституційний.

З того часу Верховний Суд США за свою більш як 200-річну історію здобув практично безспірну репутацію суверенного національного арбітра і, власне, являє собою «четверту владу в державі».

Згодом цей приклад наслідували й інші держави: 1848 р. конституційний контроль був частково введений у Швейцарії, 1853 р. – в Аргентині, 1891 р. – у Бразилії, 1917 р. – в Уругваї.

До Першої світової війни конституційний контроль з'явився у Норвегії, Греції, а після її закінчення набув поширення в інших європейських державах.

Слід зазначити, що соціалістична державно-правова наука та практика в основному негативно ставилися до інституту конституційного контролю. Це пов'язувалося, насамперед, з політико-ідеологічними причинами, формальним декларуванням повно-

владдя верховних представницьких установ, єдності державної влади, запереченням парламентаризму, принципу поділу влади тощо. Насправді це було зумовлено тим, що реальна влада належала партійно-державному апарату, і для цієї влади інститут конституційного контролю був стороннім.

Застосування інституту конституційного контролю має свої особливості у ряді держав. Так, це очевидно у деяких мусульманських країнах (наприклад, в Ірані), в яких, власне, Основний Закон повинен грунтуватися на Корані, тобто він відповідає не тільки конституції, а й Корану.

§ 2. Види конституційного контролю

Конституційний контроль класифікується за різними підставами. Так, за часом здійснення розрізняють попередній і подальший конституційний контроль. За попереднього контролю акт перевіряється щодо відповідності конституції до набрання ним сили (Швеція, Фінляндія, Франція), а подальший контроль стосується офіційно опублікованих чинних актів (США, Італія, Німеччина). Конституційні ради, наприклад, здійснюють попередній контроль за конституційністю законів до їх промульгування та видання, а загальні суди у країнах, де вони мають відповідні повноваження (США, Канада, Австралія, Індія, більшість країн Латинської Америки та ін.), – подальший.

За характером правових наслідків конституційний контроль може бути консультативним або ухвальним. Рішення органу конституційного контролю, прийняте у порядку консультативного контролю, не набирає юридичної сили й має рекомендаційний характер, його виконання грунтується на авторитеті органу конституційного контролю.

За ухвального контролю рішення є загальнообов'язковими як у разі визнання акта відповідним конституції, так і в разі оголошення акта неконституційним, тобто таким, що не має юридичної сили.

За обов'язковістю проведення конституційний контроль може бути обов'язковим або факультативним. Обов'язковий контроль проводиться у тих випадках, коли це передбачено законом. Наприклад, у Російській Федерації для залучення Президента до відповідальності обов'язково повинен бути висновок Конститу-

ційного Суду про дотримання установленого порядку висування обвинувачення Президента Російської Федерації у державній зраді або вчиненні іншого тяжкого злочину. Факультативний контроль здійснюється тільки у разі виявлення ініціативи уповноваженого суб'єкта конституційного контролю.

За формою конституційний контроль може бути абстрактним або конкретним. Абстрактний контроль здійснюється при перевірці конституційного акта чи його частини поза зв'язком з будь-якою конкретною справою. Попередній контроль завжди є абстрактним. Конкретний контроль, навпаки, здійснюється тільки у зв'язку з якоюсь, найчастіше судовою, справою, при вирішенні якої підлягає застосуванню конкретний акт чи норма, оспорювані з точки зору їх конституційності. Тому конкретний контроль завжди є подальшим.

За змістом конституційний контроль може бути формальним або матеріальним. При формальному контролі перевірці підлягає дотримання конституційних умов і вимог, які належать до видання акта. При цьому визначається, чи входить видання акта до компетенції даного органу, чи дотримуються процесуальні норми та форма акта. Матеріальний контроль означає перевірку відповідності змісту акта приписам конституції.

§ 3. Органи конституційного контролю

Як уже зазначалося, конституційний контроль здійснюється загальними державними органами – глава держави, парламент, уряд, омбудсмен, генеральний контролер, контрольна (лічильна) палата, уповноважений з прав людини (народний захисник), прокуратура тощо під час виконання своїх функцій або спеціально нарівні з іншими функціями – і спеціалізованими органами конституційного контролю.

У цьому зв'язку конституційний контроль буває політичним і судовим. Політичний конституційний контроль здійснюється президентом, парламентом, урядом та іншими державними органами, чия діяльність має політичний характер.

Складність та суперечність правозастосувального процесу, збільшення кількості нормативних актів, суперечливість судових рішень зумовили необхідність постійного контролю (нагляду) з боку компетентних органів конституційної юрисдикції. У зарубіж-

них країнах розрізняють два різновиди судового конституційного контролю, які умовно називаються американським та європейським.

За американською системою, поширеною в основному в країнах англосаксонського права, конституційність законів та інших актів перевіряють суди загальної юрисдикції. Особливістю цього конституційного контролю є те, що при розгляді судом справи будь-яка із сторін може заявити про неконституційність застосовуваного закону. У цьому разі справа направляється до Верховного Суду, рішення якого стає обов'язковим для всіх судів. Закон, визнаний Верховним Судом як неконституційний, формально продовжує діяти, але не застосовується судами, тобто втрачає судовий захист і, власне, юридичну силу. У такому разі будь-який адміністративний орган формально зберігає право на застосування даного закону, але не робить цього, тому що його рішення може бути оскаржене в суд та скасоване, бо для суду зазначений закон немовби уже не існує. Тоді, як правило, парламент скасовує цей закон.

У деяких зарубіжних країнах (США, Аргентині, Японії, Норвегії) конституційність законів має право перевіряти будь-який суд, а в інших це може здійснювати тільки Верховний Суд після розгляду конкретної справи нижчими судами (наприклад, в Австралії, Індії, на Мальті).

Американська система конституційного контролю зумовлена особливостями існування у США та інших країнах так званого загального, прецедентного права, коли рішення судів є джерелом права.

Для абсолютної більшості європейських країн властива система континентального, писаного права, де джерелом права є закони та підзаконні нормативні акти, а судова практика має підпорядкований характер. Тому система загальних судів, які підлягають праву, не може здійснювати конституційний контроль.

У зв'язку з цим європейська система конституційного контролю передбачає заснування спеціальних судових або квазісудових органів конституційного контролю. Такими органами є конституційні суди Російської Федерації, Республіки Білорусь, Болгарії, Угорщини, Словаччини, Чехії, Румунії, Німеччини, Італії, Іспанії, Єгипту та ін., Конституційний трибунал Польщі, Конституційна рада Франції. Конституційний контроль за управлінськими рішен-

нями у Франції здійснює Державна рада, що очолює систему адміністративної юстиції.

Останнім часом деякі латиноамериканські держави пішли шляхом континентальної Європи і створили для здійснення конституційного контролю конституційні суди або конституційні ради (Бразилія, Колумбія, Коста-Рика).

У деяких країнах при здійсненні конституційного контролю нарівні зі спеціальними органами використовуються також окремі елементи системи загальних судів. Так, в Італії, поряд з Конституційним Судом, зберігається можливість здійснення конституційного контролю загальними судами. Сторона у судовому процесі або суддя, дійшовши висновку про неконституційність закону, що підлягає застосуванню, можуть дане питання передати на розгляд Конституційного Суду.

У федеративних державах поряд з федеральними органами конституційного контролю аналогічні органи створюються і суб'єктами федерації (Німеччина, СРЮ).

Способи формування органів конституційного контролю різні, але в основному розрізняються три їх види: парламентський, позапарламентський і змішаний.

Парламентський спосіб застосовується у порівняно невеликій кількості зарубіжних країн. Так, у Німеччині члени федерального Конституційного Суду обираються у рівній кількості (по вісім) Бундестагом та Бундесратом (ч. I ст. 94 Основного Закону), а члени конституційних судів земель – ландтагами. В Угорщині члени Конституційного Суду обираються Державними зборами (п. «л» ч. 3 § 19 Конституції), а у Хорватії (ч. I ст. 122 Конституції) – нижньою палатою парламенту (Палатою представників) за поданням верхньої палати (Палати жупанів).

Прикладом позапарламентського формування органу конституційного контролю є Японія, де 15 членів Верховного Суду призначає Кабінет Міністрів, а Головного суддю – імператор за поданням Кабінету Міністрів. Члени федерального Конституційного Суду Австрії призначаються за поданням Національної ради та Федеральної ради.

У більшості зарубіжних країн застосовується змішаний спосіб, за якого у формуванні органів конституційного контролю беруть участь представники різних гілок влади або самостійно, або разом. Наприклад, в Італії до складу Конституційного Суду входять

15 суддів, що призначаються по одній третині президентом, парламентом на сумісному засіданні палат і вищими судовими інстанціями (касаційний суд обирає трьох суддів, Державна рада та Рахункова палата – по одному). Аналогічний порядок існує у Болгарії, де Конституційний Суд складається з 12 суддів, одна третина яких призначається президентом, одна третина обирається Народними зборами, і ще одна третина – загальними зборами суддів Верховного касаційного суду та Верховного адміністративного суду.

У Франції трьох членів Конституційної ради призначає Президент, трьох – голова Національних зборів і ще трьох – голова Сенату. Крім того, до складу Конституційної ради по праву входять колишні президенти республіки.

Конституційний Суд Російської Федерації складається з 19 суддів, призначених Радою Федерації за поданням Президента Російської Федерації, а, наприклад, у Чеській Республіці суддів Конституційного Суду, навпаки, призначає Президент Республіки за згодою Сенату.

Уявляється, що змішаний спосіб формування органів конституційного контролю є найбільш оптимальним і демократичним, оскільки він найповніше забезпечує реалізацію принципу поділу влади та баланс усіх гілок влади.

Як правило, для суддів конституційних судів, на відміну від судів загальної юрисдикції, установлюються тривалі терміни повноважень при забороні повторного обрання суддів. Так, у Німеччині термін повноважень – 12 років, у Франції, Болгарії, Угорщині, Іспанії, Італії, Югославії, Словенії, Македонії – 9, у Колумбії, Польщі, Хорватії – 8, у Словаччині – 7, у Монголії, Португалії – 6 років.

У ряді країн для забезпечення спадкоємності та стабільності застосовується часткове поновлення складу Конституційного Суду. Так, у Польщі та Колумбії кожні чотири роки оновлюється половина членів конституційних судів, у Франції, Болгарії, Румунії, Іспанії кожні три роки – третина складу органів конституційного контролю.

У зв'язку з цим необхідно розрізняти терміни повноважень, установлені для Конституційного Суду й окремо для його членів.

У деяких країнах повноваження органів конституційного контролю не обмежуються певним терміном. Так, згідно зі ст. 4 Зако-

ну про Конституційний Суд «повноваження Конституційного Суду Російської Федерації не обмежені терміном». Законодавством Російської Федерації не передбачається розпуск Конституційного Суду або припинення його діяльності. Припиняються тільки повноваження суддів Конституційного Суду виключно через підстави, передбачені законом.

Кількісний склад органів конституційного контролю зарубіжних країн, як правило, невеликий і не залежить від кількості населення або площі території країни. Так, якщо в Югославії 7 членів Федерального Конституційного Суду, у Франції, Румунії, Словенії, Македонії, Монголії – 9, то у Німеччині – 16, а в Росії – 19.

У зв'язку з тим, що діяльність органів конституційного контролю має свої особливості та специфіку, до їх членів у багатьох країнах ставляться певні вимоги, а саме: підвищений віковий ценз, значний професійний стаж, особисті моральні якості, заборона або обмеження політичної діяльності.

§ 4. Компетенція органів конституційного контролю

Повноваження органів конституційного контролю за своїм обсягом різні в окремих країнах. Це залежить як від виду даних органів, так і від об'єктів конституційного контролю, визначених законодавством конкретних країн.

Спільним для всіх органів конституційного контролю є розгляд справ про відповідність (несуперечність) законів та інших актів парламенту, актів президента, уряду, міністрів і деяких інших керівників центральних органів виконавчої влади, місцевих державних органів і місцевого самоврядування конституції та конституційним законам.

При цьому слід зважати на те, що нормативні акти, видані навіть одним органом, теж можуть мати свою ієрархію. Наприклад, закони, що приймаються парламентом, поділяють за юридичною силою на конституційні, органічні та звичайні. Тому органи конституційного контролю перевіряють відповідність звичайних законів не тільки конституції, а й органічним і конституційним законам. Звичайно не підлягають конституційному контролю закони, прийняті шляхом референдуму, адже вони являють собою безпосередній прояв народного суверенітету.

Акти органів виконавчої влади та самоврядування також перевіряються не тільки на їх відповідність конституції та законам, а й на дотримування їхньої внутрішньої ієрархії, установленої конституцією та законами.

Як уже зазначалося, цю функцію органи конституційного контролю виконують, зазвичай, у тих країнах, де відсутня адміністративна юстиція.

Конституції багатьох країн містять норми, які установлюють пріоритет міжнародного права над національним. У зв'язку з цим органи конституційного контролю перевіряють проекти міжнародних договорів або підписані міжнародні договори до їх ратифікації. Якщо орган конституційного контролю виявить суперечність міжнародного договору конституції, то він не підлягає введенню в дію і його ратифікація чи схвалення стануть можливими тільки після внесення відповідних змін до конституції (наприклад, ст. 95 Конституції Іспанії, ст. 54 Конституції Франції, п. 6 ст. 125 Конституції Російської Федерації).

Конституційний контроль містить не тільки розгляд питань конституційності законів та інших актів, а й перевірку на відповідність конституції і законам дій державних органів і посадових осіб. Зрозуміло, що це, насамперед, стосується вищих посадових осіб держави – президента, глави і членів уряду, суддів Верховного Суду та ін. Рішення про неконституційність дій посадових осіб, як правило, спричинює їх усунення від посади за процедурою імпічменту. При цьому треба мати на увазі, що в одних країнах порушення конституції не вважається підставою для імпічменту (наприклад, США, Франція, Російська Федерація), а в інших – вважається (Німеччина, Румунія, Болгарія).

Об'єктом конституційного контролю є акти та дії громадських організацій, які відповідно до закону мають певні владні повноваження. Найчастіше конституційний контроль поширюється на створення та діяльність політичних партій.

Як правило, органи конституційного контролю вирішують спори про компетенцію між вищими державними органами, у федеративних державах – між федеральними органами державної влади суб'єктів федерації, а також між вищими державними органами суб'єктів федерації.

За скаргами на порушення конституційних прав і свобод громадян і за запитами судів органи конституційного контролю пе-

ревіряють конституційність закону, застосованого або належного до застосування у конкретній справі.

Важливим для правозастосовної діяльності є право органів конституційного контролю давати загальнообов'язкове тлумачення конституції.

Крім викладених вище повноважень органи конституційного контролю у багатьох зарубіжних країнах мають різноманітні специфічні функції. Так, відповідно до ст. 149 Конституції Болгарії Конституційний Суд виносить рішення у спорах про законність обрання президента та віце-президента, народного представника. За Конституцією Словаччини (статті 125–129) Конституційний Суд вирішує скарги на затвердження чи незатвердження мандата депутата Національної ради, ухвалює рішення про конституційність і законність виборів до Національної ради та до органів територіального самоврядування, вирішує скарги щодо результатів референдуму. У Франції Конституційна рада здійснює контроль за проведенням референдумів і виборів президента. Він може приймати рішення про скасування виборів. Під час здійснення формального конституційного контролю особливо виділяється дотримання конституційних умов і процедурних вимог, що стосуються, наприклад, видання акта або установленого порядку висунення обвинувачення Президента (наприклад, п. 7 ст. 125 Конституції Російської Федерації).

Незважаючи на численність повноважень органів конституційного контролю, основною їх діяльністю є перевірка конституційності актів законодавчої влади.

§ 5. Порядок розгляду та вирішення справ в органах конституційного контролю

Конституції, закони про конституційні суди та їх регламенти закріплюють загальну процедуру органів конституційного контролю, яка визначає порядок підготовки справ, суб'єктів конституційного контролю, ведення судових засідань і винесення рішень.

Конституційний контроль у конституційних судах здійснюється звичайно за правилами судової процедури, а у конституційних радах – в іншому порядку.

Коло об'єктів конституційного контролю, тобто фізичних і юридичних осіб, а також державних органів, що мають право звер-

нення до Конституційного Суду, залежить як від підходу законодавця до цього питання у кожній конкретній країні, так і від категорії справ, підвідомчих конституційним судам.

В одних зарубіжних країнах коло суб'єктів конституційного контролю досить широке, а в інших, навпаки, – вузьке.

Так, згідно зі ст. 125 Конституції Російської Федерації Конституційний Суд вирішує справи про відповідність Конституції за запитами Президента Російської Федерації, Ради Федерації, Державної Думи, однієї п'ятої членів Ради Федерації чи депутатів Державної Думи, уряду, Верховного Суду та Вищого Арбітражного Суду, органів законодавчої та виконавчої влади суб'єктів Російської Федерації.

За Конституцією Республіки Болгарія (п. I ст. 150) Конституційний Суд діє за ініціативою не менш як однієї п'ятої народних представників, Президента, Ради Міністрів, Верховного касаційного суду, Верховного адміністративного суду та головного прокурора, а також громадських рад у спорах між органами місцевого самоврядування та центральними виконавчими органами.

Досить широке коло суб'єктів конституційного контролю існує в Австрії, Іспанії та деяких інших зарубіжних країнах.

Скорочення кількості суб'єктів конституційного контролю (Франція, Ірландія, Італія) приводить до того, що виконавча влада (глава держави та уряд) уможливлює обмеження повноваження законодавчої влади.

У деяких зарубіжних країнах передбачена процедура розгляду в Конституційному Суді індивідуальної скарги на порушення конституційних прав (Російська Федерація, Німеччина, Словаччина та ін.). Як правило, конституційна скарга може бути подана особою, конституційне право якої порушене, тільки після розгляду справи у звичайному судовому порядку.

Проте слід пам'ятати, що широке коло суб'єктів конституційного контролю можливе за умов розвинутої правової системи.

У тих країнах, де органами конституційного контролю виступають загальні суди, оспорювати конституційність закону чи іншого акта може будь-який громадянин, але тільки у зв'язку з розглядом конкретної справи, для вирішення якої застосовується оспорюваний закон (США, Австрія, Індія та ін.). В Японії громадяни мають право звертатися до загального суду з позовом про неконституційність закону.

Виносячи рішення у справі, орган конституційного контролю може визнати суперечливим конституції або весь закон, або окремі його положення.

За загальним правилом (винятки згадувалися вище) рішення органу конституційного контролю є остаточним і може бути переглянуте тільки ним самим.

Правовим наслідком визнання закону або іншого акта неконституційним є те, що він повністю чи частково втрачає юридичну силу і не застосовується судами. Це стосується тих країн, де конституційний контроль передбачається конституціями і в яких застосовується подальший конституційний контроль. У решті країн опротестований закон чи інший акт формально не скасовується (це повноваження парламенту), але він не застосовується судами.

Найчастіше закон чи інший акт, визнаний органом конституційного контролю неконституційним, вважається недійсним з моменту винесення рішення про це. Але, якщо застосування даного закону або іншого акта призвело до серйозних порушень прав, накладення необґрунтованих чи надмірних санкцій завдало істотних збитків, то опротестований закон чи інший акт визнається недійсним з того моменту, коли він набрав сили.

Розглянутий вище досвід зарубіжних країн в організації та діяльності органів конституційного контролю дає змогу дійти висновку про те, що їх існування об'єктивно зумовлене універсальністю контрольної функції, яка випливає з сутності публічності державної влади. Ці органи покликані забезпечувати на конституційному рівні, з одного боку, відповідність законодавчих та інших нормативних актів конституції та конституційним законам, а з іншого – верховенство права в усій юридичній практиці та правозастосовній діяльності органів виконавчої влади, у тому числі й дотримання прав громадян.

Розділ 15
Судова влада в зарубіжних країнах

§ 1. Поняття судової влади і її місце в системі розподілу влади

Судова влада, відповідно до теорії і практики розподілу влади, є самостійною незалежною сферою публічної влади і являє собою сукупність повноважень із здійснення правосуддя, тлумачення норм права, з відповідними контрольними повноваженнями спеціально уповноважених органів – судів.

Один із перших мислителів, який створив теорію розподілу влади, Дж. Локк виділяв законодавчу, виконавчу та федеративну владу (тобто владу держави на міжнародній арені), і нічого не писав про судову владу.

Шарль Луї Монтеск'є виокремлював законодавчу і дві виконавчі влади. Одна виконавча влада – це аналог за Дж. Локком, інша – судова, покликана вирішувати спори приватних осіб. Ш. Л. Монтеск'є розробив систему стримувань і противаг між різними гілками влади, проте судовій владі місця у ній не знайшлося.

І лише у американській версії теорії розподілу влади, яку створили «батьки-засновники» конституції США Дж. Вашингтон, Т. Джефферсон, О. Гамільтон, Дж. Медісон та ін., судова влада стала повноправною гілкою у системі розподілу влади.

І хоча судову владу прийнято називати «третьою владою» після законодавчої і виконавчої гілок, це жодною мірою не применшує її значення і чітко окресленої самостійності.

Як відомо, кожній гілці влади притаманні специфічні форми діяльності. На відміну від законодавчої влади, суд не створює загальні правила поведінки (виняток становить судовий прецедент, характерний для країн англосаксонської правової сім'ї), не здійснює виконавчо-розпорядчих повноважень (хоча у судових установах можуть існувати посади судових виконавців). Державна влада суду має конкретний характер. А основною специфічною формою діяльності суду є правосуддя, тобто вирішення на підставі чинного права із застосуванням особливої процесуальної форми конкретних справ і спорів, які виникають внаслідок різних конфліктів у суспільстві між людьми, між людиною і дер-

жавою, між різним структурам держав. Отже, судовій владі належить роль арбітра у спорах про право.

Схематично можна виділити такі напрями здійснення судової влади:

– охорона прав і законних інтересів громадян;

– охорона правопорядку від злочинних й інших правопорушень;

– контроль за тим, щоб діяльність державних органів не виходила за правові межі.

Основа судової влади – це, передусім, сукупність судових органів, які можуть бути наділені різною компетенцією. Слід зауважити, що судова влада належить не судовій установі будь-якого, навіть найвищого рангу, а судовій колегії (3–5 професійним суддям) або «одноособовому» судді, які розглядають справу.

Як правило, у країнах тоталітарного соціалізму у процесі беруть участь один суддя та два народних засідателі, у багатьох європейських країнах – суддя та 6–9 присяжних шеффенів, асизів (Німеччина, Франція), у країнах англосаксонського права – суддя і 12 присяжних (США). Народні засідателі мають у процесі однакові з суддею права, і приймають рішення на рівних із ним підставах (хоча, як правило, фактично лише забезпечують присутність). Присяжні, за рідкісним винятком, беруть участь лише у кримінальному процесі і вирішують більшістю голосів лише питання наявності або відсутності вини підсудного (вирішують питання факту, а не права).

Кадровий склад судової системи – це, передусім, особливий професійний прошарок – суддівський корпус, наділений особливим правовим статусом (як і судді, що до нього входять). Наприклад, у ст. 92 Основного закону ФРН сказано: «Судова влада ввіряється суддям».

При розгляді, вирішенні тих чи інших конфліктів, які виникають у суспільстві, судді повинні керуватися законом, правосвідомістю та внутрішнім переконанням. Правосвідомість та внутрішнє переконання, передбачають не лише професійну підготовку, а й певний життєвий досвід.

Соціальна роль судової влади полягає в забезпеченні панування права, в тому числі й щодо держави. Ніхто крім суду не може здійснювати правосуддя від імені держави. Ніхто, у тому числі й держава в особі будь-яких її органів, не може втручатися у

діяльність суду під час здійснення правосуддя. Громадяни, їх організації та об'єднання, усі державні і муніципальні органи, сама держава, яку представляють вищі органи влади і управління, зобов'язані виконувати рішення судів. Атрибутами судової влади є: широкі юрисдикційні повноваження, правовий статус судів як особливих органів державної влади, власне виконання владних суддівських повноважень.

Незважаючи на відносну самостійність судової влади, її діяльність багато в чому залежить від інших гілок влади і, передусім, від законодавчої. Адже саме остання визначає структуру судової системи, компетенцію її окремих ланок, статус судів тощо.

Основою законодавчої регламентації є, передусім, конституція. Більшість сучасних конституцій містить принаймні загальні положення щодо статусу судової влади («Про судову владу» – конституції Франції, Іспанії, «Правосуддя» – конституція ФРН, «Суди» – конституція Португалії). Ці положення визначають загальні конституційні засади судової влади конкретної країни і встановлюють:

а) визначення судової влади як однієї зі складових єдиної системи розподілу влади (місце судової влади у загальній єдиній системі розподілу влад); б) основні принципи організації і діяльності судової системи; в) правовий статус судів; г) судові гарантії прав і законних інтересів громадян.

Крім того, у багатьох країнах існує спеціальне законодавство, що детально розвиває конституційні засади судової влади. Наприклад, це спеціальні закони про судоустрій: «Закон про судоустрій» 1975 р. у ФРН; «Органічний закон про судову владу» 1981 р. в Іспанії; «Судоустрій і судове провадження» розд. 28 Зводу Законів США; або закони, що визначають статус суддів: «Органічний закон про статус магістратури» 1978 р. у Франції.

Роль виконавчої влади щодо судової системи у порівнянні з законодавчою владою дещо менша. Вона зводиться здебільшого до матеріально-технічного забезпечення діяльності судів. Ця роль значніша у тих країнах, де на міністерства юстиції покладено деякі функції управління і керівництва прокуратурою. Наприклад, у Німеччині, на міністерства юстиції земель покладається обов'язок з призначення значної частини суддів. Однак, необхідно зауважити, що у другій половині XX ст. міністерства юстиції почали втрачати свою керівну роль в управлінні судовою системою. Ця

тенденція є свідченням посилення суддівського самоуправління, а отже і самостійності судової влади. Вищі ради магістратури, загальнодержавні ради суддів, вищі кваліфікаційні суддівські колегії – органи суддівського самоврядування, створення яких передбачається багатьма новітніми конституціями. На ці органи покладається вирішення питань формування суддівського корпусу і кар'єри суддів та прокурорів, призначення на посаду, дисциплінарної відповідальності, реорганізації окремих судів, інспектування судів у необхідних випадках. У Конституції Польщі 1997 р. у ст. 186, наприклад, записано: «Всепольська Судова Рада стоїть на сторожі незалежності судів і незалежності суддів».

На відміну від органів виконавчої влади (міністерств юстиції), ради судів, вищі ради магістратури, ради правосуддя та інші відносяться конституціями до органів судової влади, хоча судові функції вони не виконують.

Особливістю судової влади як незалежної гілки є певна політична самостійність. Рівень політичної самостійності судової влади зумовлений суспільно-політичним становищем, в якому відбувається діяльність суду. На відміну від законодавчої влади, яка тісно пов'язана з політикою (депутати парламенту, як правило, у більшості країн є представниками політичних партій, а в деяких парламентах навіть на законодавчому рівні допускається лоббізм), на відміну від виконавчої влади, яка також бере участь у політиці й підпадає під політичний тиск із боку партій або ж інших об'єднань, здійснення судової влади має абсолютно виключати політичний вплив, так само як і будь-який тиск із метою впливу на рішення суду.

Суддя не повинен керуватися політичними мотивами або будь-якими мотивами поза межами закону і своєї правосвідомості. Однак насправді це не завжди буває так, особливо у діяльності вищих судових органів, конституційних судів. В умовах тоталітарного соціалізму діяльність суду часто виступає продовженням партійної політики. У цих країнах широко використовується т. з. «телефонне право». Не є вільним від впливу політики, суспільної думки і суд у демократичних країнах.

Положення судової гілки влади певною мірою є суперечливим. З одного боку, це досить сильна влада, оскільки лише вона може здійснювати такі заходи, які не в змозі здійснювати ані законодавча, ані виконавча влада (наприклад, позбавити людину свобо-

ди, майна). З іншого боку – це досить слабка влада, оскільки не опирається на безпосередню підтримку виборців, як законодавча влада, хоча у деяких країнах судді нижчих судів, народні засідателі можуть обиратися громадянами (США, КНР). Силові механізми судової влади, на відміну від виконавчої влади, або відсутні, або надто слабкі (судові виконавці). Однак сила судової влади повинна ґрунтуватися на неухильному дотриманні закону, повазі судового рішення. Таке ставлення до судової влади має виховуватися протягом тривалого часу й існує, передусім, у країнах з усталеними демократичними традиціями, де укорінився принцип верховенства права.

Загалом можна сказати, що самостійність судової влади, високий ступінь поваги до неї з боку усіх членів суспільства – це свідчення руху країни до правової державності. Цілком зрозуміло, що незалежна судова влада несумісна з самодержавством, авторитарним (тоталітарним) режимом. У силу історичних особливостей, рівня правосвідомості суспільства і деяких інших чинників ступінь самостійності, авторитету судової влади можуть відрізнятися і в тих країнах, які встали на шлях побудови правової держави. Однак і там очевидним є зростання ролі судової влади, чому сприяє тенденція розширення повноважень судового контролю за конституційністю і законністю нормативних та інших правових актів.

§ 2. Конституційні основи організації судової влади

Судові системи зарубіжних країн, їх структура. Конституції зарубіжних країн, як правило, містять досить лаконічні положення щодо організації судової системи, її ієрархічної структури, інстанційності тощо.

Здебільшого у нормах основного закону згадуються верховні суди як вищі суди системи, при цьому може йтися про те, що нижчі суди створюються законом (Конституція США). Така лаконічність пов'язана, насамперед, із тим, що хоча у сучасних демократичних країнах склалися та існують усталені, традиційні моделі судової організації, може виникати об'єктивна потреба вносити зміни у судові структури, не змінюючи при цьому конституційні тексти.

У зарубіжних країнах виділяють дві основні моделі судових систем: англо-американську (англосаксонську), романо-германську (європейську континентальну). Інколи називають також ще соціалістичну і мусульманську моделі.

Для англосаксонської моделі характерною є наявність системи судів, які розглядають усі основні види загальних судових справ. Вони здійснюють кримінальне, цивільне, адміністративне судочинство, а в деяких країнах ще й судовий конституційний контроль (Японія, США, Нідерланди). Хоча ця модель має загальний, всеохоплюючий характер, вона не виключає створення у країні окремих спеціалізованих органів, наприклад, ювенільних судів (судів у справах неповнолітніх), патентних, митних, податкових та інших судів. Проте ці суди лише доповнюють основну загальну судову систему, деякі з них мають квазісудовий характер. До так званих квазісудових органів належать передбачені деякими конституціями особливі органи, які вирішують питання про відповідальність глави держави, міністрів та інших посадових осіб. Наприклад, Висока палата правосуддя та Суд республіки у Франції (перша вирішує питання про відповідальність Президента, другий — членів уряду). Ці органи обираються палатами парламенту із кола депутатів, тому їх називають особливими парламентськими квазісудовими органами.

Як правило, система загальних судів має багатоступінчасту, ієрархічну структуру, покликану гарантувати судову діяльність від помилок, забезпечувати всебічне дослідження як фактичних так і правових аспектів у справах, що розглядаються судом, і однакове застосування правових норм на всій території держави.

Різновид англосаксонської судової системи існує у деяких державах із федеративним устроєм, наприклад, у США, Мексиці. Тут паралельно функціонують федеральна судова система і система судів кожного штату. Однак в обох випадках суди здійснюють усі види судочинства. Компетенція федеральних судів і судів штатів відрізняється, головним чином, тим, яка норма застосовується у конкретній справі: федерального законодавства або законодавства штату. Особливістю судової системи, наприклад, США є її дуалізм, оскільки на території кожного штату діють і суди даного штату, і федеральні суди. Такий територіальний паралелізм виник історично, оскільки на момент створення США у кожному штаті склалася своя судова система, яка застосовувала власне за-

конодавство. Зберігши цю систему, автори Конституції США, передбачили федеральну судову систему, яка застосовує федеральне законодавство. Спеціально і досить складно було відрегульовано взаємозв'язок двох систем, у результаті кожна з них зберігає відносну автономію у юрисдикції, при цьому в окремих справах Верховний Суд США визнаний вищим органом усієї національної системи. Багато в чому компетенція федеральних судів перехрещується з компетенцією судів штатів і взаємозв'язок між цими системами є досить складним, як і взаємозв'язок судових систем штатів між собою. Очолює всю судову систему країни Верховний суд США.

Слід зауважити, що федеральний устрій не обов'язково передбачає обов'язкове існування двох судових систем – федеральної і суб'єктів федерації. В Австрії, Німеччині, також федеративних державах, суди земель і федеральні суди утворюють єдину централізовану систему.

Для англосаксонської моделі характерним є широке використання судового прецеденту, що дещо ілімінує роль законодавця.

Друга модель організації судової системи передбачає існування поряд із системою судів загальної юрисдикції інших самостійних спеціалізованих систем судів. Ця модель називається полісистемною. Судова система країни складається із кількох автономних, незалежних одна від одної, систем загальних і спеціалізованих судів на чолі зі своїми вищими судами. Найяскравіший приклад полісистемності закріплений у Основному законі ФРН 1949 року. Відповідно до ст. 95 тут діють п'ять автономних судових систем: загальних судів, на чолі яких стоїть Федеральна судова палата, адміністративних судів, які очолює Федеральний адміністративний суд, фінансових судів на чолі з Федеральною фінансовою палатою; трудових судів, які очолює Федеральний суд по розгляду трудових спорів; соціальних судів із Федеральним соціальним судом на чолі. Вищі федеральні суди з метою забезпечення єдності судової практики утворюють спільний сенат (ч. 1, 3 ст. 95). Крім зазначених систем судів, відповідно до статей 92–94 Основного закону ФРН, передбачено створення Федерального конституційного суду і конституційних судів земель.

У більшості країн, де існує романо-германська модель судової системи, найбільш значною із систем, що співіснують із системою загальних судів (які розглядають головним чином цивільні та

кримінальні справи), і найбільш схожою на неї, є система адміністративної юстиції, основним завданням якої є вирішення скарг приватних осіб на рішення і дії органів державного управління та посадових осіб. Крім того, до кола повноважень адміністративних судів можуть належати й інші «управлінські» спори, наприклад між територіальними одиницями.

Систему адміністративної юстиції очолює орган, який зазвичай називають або Державною радою (Франція, Італія), яка виконує також і деякі інші функції (наприклад, у Франції Державна рада дає висновки щодо законопроектів та інших важливих нормативних актів); або верховним адміністративним судом (Швеція). У Польщі Вищий адміністративний суд входить до єдиної судової системи, яку очолює Верховний суд.

Особливе місце у країнах континентальної Європи, а також більшості постсоціалістичних країн належить конституційним судам (Конституційний суд РФ, Конституційна рада Франції). Правовий статус таких органів конституційної юрисдикції у деяких країнах закріплений у розділах, присвячених конституційним гарантіям, а не судовій владі (Італія, Австрія). В деяких країнах створюються також суди для розгляду справ про конституційну відповідальність вищих посадових осіб (Високий суд правосуддя і Суд правосуддя Республіки у Франції, Державний трибунал у Польщі).

Особливу гілку судів загальної юрисдикції можуть створювати військові суди, хоча у більшості країн у мирний час вони не створюються. До судів загальної юрисдикції можуть належати спеціальні суди: сімейні, патентні, фінансові тощо. Незалежно від моделі судової системи, у всіх демократичних країнах конституції забороняють створювати надзвичайні суди, тобто різного роду «особливі наради», «спеціальні трибунали» тощо, які б діяли поза окресленою законом процедурою. Такі суди часто використовують диктаторські режими для здійснення репресивної політики.

Романо-германська модель судової системи характеризується також тим, що діяльність судів визначається розвинутим законодавством, судовий прецедент використовується досить рідко, судова система має багатоступінчастий, інстанційний характер (про що йтиметься нижче).

Соціалістична модель судової системи, яку також інколи виділяють, має деякі свої особливості, зумовлені, передусім, специ-

фікою формування суддівського корпусу – виборність усіх суддів а також народних засідателів; їх особливим правом статусом – рівність прав суддів, і народних засідателів. Обраний місцевою радою суд діє на одній з нею території, тобто межі адміністративно-територіальних одиниць та судових округів співпадають. Наприклад, статті 134–135 Соціалістичної конституції КНДР 1972 р. визначають, що судді й народні засідателі Центрального суду обираються Постійною радою Верховних народних зборів; судді й народні засідателі провінційних (міст центрального підпорядкування) і народних судів – відповідними Народними зборами. Крім того, в межах території, на якій діє обраний місцевою радою суд, діє і відповідний орган правлячої (комуністичної) партії. Таким чином, критерієм відокремлення соціалістичної моделі судової системи виступають особливості політичного режиму, якому не притаманний принцип розподілу влади, де судова влада майже повністю підконтрольна партійній владі, а члени суддівського корпусу входять до складу партійної номенклатури.

Мусульманська модель судової системи, яка існує у деяких мусульманських країнах, характеризується тим, що поряд із державними судами діють суди шаріату. Зазначена модель має персональний характер: мусульманському суду підлягають лише єдиновірці, або особи, що погодилися на такий суд; народні засідателі, асизи, присяжні тут відсутні, судочинство здійснюється за канонами шаріату із специфічними формами відповідальності і у цивільному, і у кримінальному праві. В деяких країнах відсутня процедура оскарження рішень суду, звертатися можна лише до імама – вищої духовної особи, яким за сумісництвом може бути монарх. У деяких країнах існують вищі мусульманські суди.

До судової системи можуть також входити суди звичаєвого права – племінні суди, в яких беруть участь вожді та старійшини. Вони розглядають спори між сусідами, спори про використання земель, пасовищ, лісів, деякі питання сімейного права на підставі звичаїв племені. Кримінальні справи такі суди не розглядають. Рішення цих судів, що суперечать законам, є недійсними. Рішення племінного суду може бути оскаржене у суді загальної юрисдикції.

У деяких країнах існують церковні суди, які, передусім, розглядають справи священиків, однак можуть накладати стягнення і на прихожан (покаяння, відлучення від церкви).

Деякі завдання правосуддя можуть здійснювати і так звані органи досудового розгляду – медіатори, консиліатори (посередники, примирителі) – що діють у Франції, Італії. Їх розглядають як мирових суддів у незначних справах, їх, як правило, призначають органи місцевого самоврядування (муніципалітети) із кола державних службовців у відставці, які знайомі із основами права.

В Індії існують народні суди, які розглядають справи про транспортні порушення; у країнах тоталітарного соціалізму і деяких постсоціалістичних країнах існують товариські суди, які розглядають дрібні спори, незначні правопорушення. У Італії також існують народні примирителі (у общинах) і комісії примирителів. При незгоді сторін рішення посередників, громадських судів набувають сили лише після затвердження державним судом першої інстанції. Функції досудового розгляду можуть виконувати суди старійшин (аксакалів) та суди звичаєвого права (Казахстан, Киргизстан).

Громадськими судами з досить широкими повноваженнями є адміністративні суди, що створюються при установах (США). Це, по суті, адміністративні суди, але вони не утворюють єдину систему, як, наприклад, у Німеччині. У Великобританії адміністративні трибунали розглядають не лише суто адміністративні справи, а й трудові, податкові спори, спори про оплату житла тощо. Члени трибуналів не є державними службовцями, а громадськими діячами.

§ 3. Системи судових органів. Органи і посадові особи, які сприяють здійсненню судової влади

Системи загальних судових органів у зарубіжних країнах можуть відрізнятися залежно від форми державного устрою, тобто в унітарних та федеральних країнах вони можуть бути неоднаковими. Наявність єдиної судової системи характерна для унітарних держав (Франція).

У федеративних державах може існувати як єдина система (Канада) так і «подвійна» (США), коли діють і федеральна система судових органів, і система судових органів суб'єктів федерації (хоча, по суті, останньою, кінцевою інстанцією – є вищий федеральний суд).

Як правило, у більшості країн система загальних судів побудована за принципом ланковості (інстанційності): суд першої інстанції, апеляція, касація. Обсяг повноважень судів, що розглядають справи як перша, апеляційна, касаційна інстанції, здійснюють ревізію рішень нижчих судів, встановлюється поточним законодавством.

Структура судової влади окрім судів може охоплювати і деякі інші державні органи, установи і посадових осіб, які обслуговують судову владу. Одним із завдань цих органів є сприяння судовій владі. Це прокуратура, органи попереднього слідства, адвокати, нотаріуси, судові виконавці, судова поліція.

Детально їх повноваження регулюються спеціальними законами і вивчаються іншими галузями права.

Прокуратура – орган, функції якого полягають у кримінальному переслідуванні осіб, що скоїли злочини, у підтриманні публічного (державного) обвинувачення у суді (крім справ приватного обвинувачення), а також нерідко у нагляді за законністю попереднього розслідування злочинів і утримання осіб у місцях позбавлення волі. Статус прокуратури, як правило, визначається і регулюється спеціальними законами та судово-процесуальним законодавством.

Залежно від місця прокуратури у системі державних органів можна відмітити такі групи країн:

а) країни, де прокуратура входить до складу міністерства юстиції (США, Польща, Франція). Так, у Сполучених Штатах міністр юстиції (генеральний аторней) є одночасно і генеральним прокурором, а у Франції загальне керівництво прокурорами, які діють при судах і не утворюють єдину ієрархічну систему, покладено на міністра юстиції. Крім того, маючи статус магістрату, діяльність прокурорів знаходиться у компетенції Вищої ради магістратури;

б) країни, де прокуратура входить до складу суддівського корпусу (магістратури) і знаходиться при судах (Італія, Іспанія). Так, у Іспанії прокуратура входить до складу системи судової влади з функціональною автономією;

в) країни, де прокуратура виділена у організаційно відокремлену самостійну систему (Китай, Угорщина). Прокуратура тут займає проміжне між судом та виконавчою владою положення;

г) країни, де прокуратура взагалі відсутня (Великобританія). Функції прокурорів виконує адвокатський корпус, а у важливих

справах обвинувачення підтримує директор публічних слухань (переслідування).

Слідчі можуть підпорядковуватися прокурорам і складати з ними єдину систему, функціонувати при судах (Болгарія), або ж утворювати окрему систему.

Адвокатура – незалежна і самоврядна організація кваліфікованих юристів, які надають професійну юридичну допомогу. Конституції досить рідко згадують про адвокатуру, у більшості країн, її статус регулюється законами.

Комісії адвокатури можуть створюватися при окружних та вищих судах. У країнах тоталітарного соціалізму – це єдина організація. У Великобританії існують загальнодержавні об'єднання адвокатів (баристери), в організацію й діяльність яких держава не втручається. Корпорація баристерів має справу лише із вищими судами. Актом про соліситорів 1974 р. регулюється діяльність іншої корпорації, представники якої (соліситори) виступають як обов'язкові посередники між клієнтами та баристерами, готують справи для них, а нескладні справи ведуть самі. Апеляційні суди здійснюють нагляд за соліситорами.

Публічно-правовими корпораціями адвокатів, що діють у судових органах вищих судів земель і при Федеральній судовій палаті, – є колегії адвокатів Німеччини, які об'єднуються у Федеральну палату адвокатів.

Судові поліції утворюються при судах, їх завдання – збереження порядку в судових засіданнях.

Судові виконавці виконують рішення судів.

Нотаріуси засвідчують угоди, які укладаються, юридичні факти, події; можуть виконувати деякі досудові функції. Як правило, статус зазначених органів регулюється законодавством.

§ 4. Конституційний статус суддів у зарубіжних країнах

Статусу суддів[1] у конституціях зарубіжних країн, у розділах, які стосуються судової організації, як правило, приділяється найбільша увага. Статус суддів (магістратів) регулюють також і спеці-

[1] Судді, прокурори, судові слідчі, які мають право брати участь у судовому процесі, у багатьох зарубіжних країнах мають загальну назву – магістрати, інші – це службовці судових установ.

альні закони. Це пов'язано із тим, що суддям належать особливі повноваження, в тому числі й щодо вирішення людських доль. До суддів, як правило, висуваються високі вимоги як професійного плану (як правило, наявність вищої юридичної освіти і певний стаж роботи на інших юридичних посадах), так і моральні (це не лише відсутність судимості, а й бездоганна, незаплямована репутація), а також вимоги щодо певного життєвого досвіду (як правило, підвищений вік для обіймання посади суддів).

У конституціях, як правило, сформульовані загальні принципи правового статусу суддів. До таких принципів віднесені: призначення, незмінність, незалежність суддів та суддівська несумісність.

У більшості країн суддівський корпус формується шляхом призначення (хоча існують виключення, наприклад, виборність суддів у деяких штатах США; в країнах тоталітарного соціалізму судді нижчих судів обираються громадянами або представницькими органами, як правило, на термін переобрання останніх – 5 років).

Процес призначення суддів ґрунтується на юридично регламентованій процедурі професійного відбору, якій, в свою чергу, передує спеціальна професійна підготовка і строгі правила проходження суддівської кар'єри. В Іспанії і Франції, наприклад, судді призначаються за конкурсом органами суддівського самоврядування – верховними радами магістратур. У Польщі, судді призначаються Президентом за поданням Всепольської Судової Ради. У Великобританії – лордом-канцлером, але без конкурсу, та за порадою комісії, яка знаходиться при ньому (склад комісії не розголошується). У США федеральні судді, а також голова Верховного Суду призначаються Президентом за згодою Сенату. У Мексиці судді штатів призначаються законодавчими органами штатів.

Принцип призначення покликаний, на відміну від принципу виборності, забезпечувати професіоналізм судової діяльності. Оскільки, під час обрання суддівський корпус формується громадянами і навіть представницькими органами, як правило, при цьому діє політичний чинник. Виборці не настільки строго керуються суто професійними, особистими якостями кандидатів, а передусім їх політичними переконаннями. Звичайно, політичний момент існує і під час призначення суддів, тому більш прийнятним є такий порядок призначення, який не є виключною прерогативою однієї гілки влади.

Порядок формування органів конституційної юрисдикції є дещо іншим.

Незмінність. Як правило, конституції не вказують, на який термін призначаються судді (проте, досить рідко зустрічається призначення на певний строк, наприклад, 10 років у Японії, або спочатку на певний строк, а згодом безстрокове – у Молдові). Як правило, незмінність поєднується з такими поняттями, як «безстроковість» та «пожиттєвість». «Пожиттєвість» означає, що кар'єра судді закінчується із досягненням певної вікової межі (у Великобританії – 72 роки, у Японії – 65). Кар'єра судді може закінчитися у зв'язку із фізичним станом, який не дозволяє нормально здійснювати суддівські функції, із скоєнням злочину, у зв'язку з його недостойною поведінкою (наприклад, у США судді виконують свої повноваження, допоки їх поведінка є бездоганною).

Новітні конституції, як правило, встановлюють, що судді не можуть бути усунуті із посади, звільнені у відставку, окрім випадків і при дотриманні гарантій, передбачених законом (наприклад, ст. 117 Конституції Іспанії).

Незалежність – один із самих широких принципів конституційно-правового статусу суддів, який, як правило, закріплюється через таку формулу: «Судді – незалежні й підкоряються лише закону». Економічною гарантією незалежності судді – є високий рівень заробітної плати.

Принцип несумісності забороняє суддям і всім, хто утворює корпус магістратів, одночасно займати інші державні та громадські посади, а також займатися іншою оплачуваною (крім викладацької та наукової) діяльністю. У судових установах виключаються родинні зв'язки.

Судовий імунітет – ще одна із гарантій незалежності суддів, означає, що суддя не може бути притягнутий до дисциплінарної й, більше того, до кримінальної відповідальності за свої рішення у конкретних справах, за винятком випадків, передбачених законом.

Суддівське самоврядування. Завдання органів суддівського самоврядування полягає у представництві і захисті інтересів суддів, у рішенні кадрових питань та питань дисциплінарної відповідальності. Такі органи можуть здійснювати інспектування судів, пропонувати кандидатури для призначення на суддівські посади або навіть самі призначають суддів (Іспанія). В Італії, Франції,

Румунії – Вища рада магістратури, в Іспанії – Генеральна рада судового корпусу, у Болгарії – Вища судова рада. До складу таких органів зазвичай входять голови верховних (касаційних) судів, вищих спеціалізованих судів (наприклад, адміністративних), міністр юстиції, генеральний прокурор тощо. Частина членів може призначатися головою держави (у деяких країнах за поданням палат парламенту), частина обирається загальним з'їздом суддів.

§ 5. Конституційні принципи здійснення судової влади

Діяльність суду спирається на принципи, які закріплені у більшості зарубіжних конституцій. Серед таких принципів виділяють ті, що стосуються, передусім, організації судових систем (частину з них ми вже розглянули вище: здійснення правосуддя лише судом із забороною надзвичайних судів, інстанційність, яка виявляється через загальне право на оскарження судових рішень, принципи, які стосуються правового статусу судів (магістратів) – незалежність, яка реалізується через гарантії незмінності та суддівського імунітету), а також принципи, якими суд повинен керуватися при здійсненні правосуддя. Це так звані принципи судового процесу, тобто встановленого законом порядку розгляду і вирішення судових справ. У певному обсязі ці принципи визначаються у судово-процесуальному законодавстві, у розділах конституцій, в яких мова йде про судово-процесуальні гарантії прав людини. Такі принципи, а також гарантії, закріплені у основних міжнародно-правових актах у галузі захисту прав людини: Загальній декларації прав людини 1948 р., Міжнародному пакті про громадянські і політичні права 1966 р., Європейській конвенції із захисту прав і основних свобод людини 1950 р.

Коротко зупинимося на деяких із основних принципів діяльності суду.

1. Свобода доступу до суду означає заборону відмови у прийнятті справи з причин відсутності закону або його незрозумілості. Суд зобов'язаний прийняти позов, або із законних причин (непідсудність, непідвідомчість) відхилити його.

2. Гласність, тобто відкритий публічний суд. Закриті судові засідання проводяться лише у строго визначених законом випад-

ках (якщо зачіпаються питання державної таємниці, інтимного життя сторін). Але у будь-якому випадку рішення суду оголошуються публічно.

3. Усний характер процесу дає більше можливостей для дослідження усіх обставин справи, з'ясування позицій усіх учасників процесу (ст. 120 Конституції Іспанії, ст. 90 Конституції Австрії).

4. Принцип змагальності означає, що сторони у процесі (обвинувач і підсудний, позивач і відповідач) мають рівні права у процесі доказування, і рівні можливості в обстоюванні своїх позицій, що дає можливість суду винести об'єктивне рішення.

5. Право на захист означає, що особа має право користуватися послугами адвоката з моменту затримання (у більшості країн) або арешту. Право на захист може передбачати надання безкоштовної юридичної допомоги у випадках, встановлених законом.

6. Презумпція невинуватості означає, що особа, яка звинувачується у вчиненні злочину, вважається невинною, поки її вина не буде доведена у передбаченому законом порядку і встановлена вироком суду, який вступив у законну силу. Із цього принципу витікають й інші важливі правила процесу: обвинувачений не повинен сам доводити свою невинуватість, свідчити проти самого себе; усі сумніви тлумачаться на користь обвинуваченого тощо.

7. Заборона подвійного покарання: ніхто не може бути засуджений повторно за один і той самий злочин.

Серед принципів діяльності суду називають також принцип мотивованості судових рішень, принцип відповідальності держави за судову помилку, принцип неможливості використання доказів, отриманих незаконним шляхом, незастосування зворотної сили закону, що обтяжує відповідальність, тощо.

Розділ 16
Місцеве управління у зарубіжних країнах

§ 1. Поняття місцевого управління і місцевого самоврядування в зарубіжних країнах

На сучасному етапі місцеві органи влади є суттєвою ланкою політичної системи у зарубіжних країнах. У світі становлення системи місцевого управління пов'язане з процесами росту адміністративної, фінансової та судової самостійності середньовічних міст від центральної адміністрації. Сучасна система місцевого управління склалася у результаті тривалих адміністративних і муніципальних реформ. Сьогодні у більшості демократичних країн проблеми управління місцевими справами вирішуються як агентами центральної державної влади, так і представницькими органами населення певної адміністративно-територіальної одиниці. У зв'язку з чим у зарубіжних країнах питанню правової регламентації діяльності місцевих органів влади приділяється значна увага.

У багатьох сучасних країнах світу регулювання діяльності місцевого управління проходить на вищому державному рівні, тобто на рівні конституції (Конституція Мексики 1917 р. – Розділ 5 «Про штати федерації», Конституція Японії 1947 р. – Глава 8 «Місцеве самоврядування», Конституція Республіки Болгарія 1991 р. – Глава 7 «Місцеве самоврядування та місцева адміністрація», Конституція Литви 1992 р. – Глава 10 «Місцеве самоврядування та управління» тощо). Необхідно підкреслити, що в одних зарубіжних конституціях функціонування місцевих органів влади регламентоване більш докладно, а в інших – встановлюються лише загальні принципи їх формування та діяльності.

Конституційні положення про місцеве управління отримують розвиток у поточному законодавстві. Наприклад, Конституція РФ 1993 р. – Глава 8 «Місцеве самоврядування» визначає лише основні засади роботи місцевих представницьких органів. У той же час на федеральному рівні подробиці встановлені у Федеральному законі «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в РФ» 2000 р., Федеральному законі «Про загальні принципи

організації законодавчих (представницьких) і виконавчих органів державної влади суб'єктів РФ» 1999 р., а на рівні суб'єктів федерації – у нормативно-правових актах законодавчих (представницьких) органів суб'єктів РФ, зокрема Законі «Про державну реєстрацію статутів муніципальних утворень у Нижегородській області» 1997 р., Законі «Про порядок державної реєстрації статутів муніципальних утворень у Хабаровському краї» тощо.

Певну специфіку має правове регулювання організації місцевого управління у країнах англосаксонської правової системи. Так, у США правовий статус місцевих органів управління встановлюється у хартіях (єдиному документі, який об'єднує норми, що регламентують становище окремого муніципалітету). У Великобританії діють так звані «приватні біллі», які приймаються за ініціативою окремого муніципалітету та визначають виключно його функціонування. У цих країнах особливе значення мають судові прецеденти зі справ органів місцевого управління.

У юридичній літературі склалися різні точки зору щодо визначення категорій «місцеве управління» та «місцеве самоврядування». Це пов'язано з існуванням таких різноманітних теорій місцевого управління, як теорія вільної громади, громадська теорія, державна теорія та ін. Наприклад, теорія вільної громади (А. Токвіль, О. Лабанд, Б. Чічерін, М. Лазаревський та ін.) і господарська та громадська теорія (Р. Моль, В. Лешков, А. Васильчиков та ін.) базуються на протиставленні держави та суспільства.

Згідно з теорією вільної громади, поряд з трьома загальновизнаними гілками влади необхідно визнавати й четверту – комунальну, або муніципальну. Громада має право на самостійне та незалежне існування від центральної влади, причому держава лише визнає громаду. Громадська теорія передбачала надання місцевій спільноті права самостійно реалізовувати свої громадські інтереси, але підтверджувала зберігання за урядовими органами права керувати лише державними справами. Взагалі відповідно до даних теорій під місцевим управлінням розумілася сукупність органів, які призначаються із центру та представляють на місцях інтереси державної адміністрації. А під місцевим самоврядуванням – сукупність представницьких органів, які обираються місцевим населенням.

Сутність державної теорії (Л. Штейн, Р. Гнейст, В. Безобразовий, А. Градовський та ін.) полягає у тому, що органи місцевого

самоврядування є органами державного управління, статус яких регулюється державою. За даною теорією, місцеве самоврядування – це особлива організація державної влади на місцях, яка заснована на виборних началах. Однак, на відміну від центрального державного управління, місцеве самоврядування здійснюється не урядовими чиновниками, а особами, які представляють інтереси місцевих спільнот.

Зазначений різний підхід до змісту місцевого управління та самоврядування відбився і у конституційному та поточному законодавстві зарубіжних держав. Зокрема, Конституція Узбекистану 1991 р. (у ред. 1993 р.) – Глава 21 «Основи державної влади на місцях», ст. 99 встановлює, що представницькими органами влади в областях, районах і містах є Ради народних депутатів, які очолюються хокимами та які, відповідно до інтересів держави та громадян, вирішують питання, що належать до їх компетенції. Так, Конституція Греції 1975 р. – Розділ 6 «Адміністрація» визначає, що управління місцевими справами належить до компетенції органів місцевого самоуправління, першим ступенем яких є муніципалітети та громади. Держава здійснює нагляд за органами місцевого самоврядування, але не створює перешкод їх ініціативі та вільній діяльності. Державні службовці є виконавцями волі держави та слугами народу.

У той же час у Конституції Вірменії 1995 р. можна спостерігати впровадження громадської теорії. Зокрема, Глава 7 «Територіальне управління та місцеве самоврядування» ст. 105 встановлює, що у громадах здійснюється місцеве самоврядування. Для розпорядження громадською власністю та вирішення питань громади на трирічний термін обираються органи місцевого самоврядування. Ст. 107 Конституції Вірменії 1995 р. регламентує, що в областях здійснюється державне управління. Уряд в областях призначає та звільняє керівників областей, які реалізують регіональну політику уряду, координують діяльність регіональних служб республіканських виконавчих органів.

Водночас на сучасному етапі переважна більшість вчених дотримується точки зору про некоректність протиставлення понять «місцеве державне управління» та «місцеве самоврядування» або «місцеве представницьке управління». Зокрема, на думку відомого дослідника місцевого управління Х. Ф. Алдерфера, вищезазначені категорії входять до більш широкого поняття «місцеве

управління», яке охоплює усі одиниці управління нижче загальнонаціонального рівня в унітарних державах та нижче рівня суб'єкта федерації в федеративних державах. Окрім того, у сучасних зарубіжних країнах спостерігається тенденція щодо постійного одержавлення органів місцевого представницького управління. Як правило, це явище виражається у можливості передачі центральною владою певних повноважень, які характерні для місцевого державного управління, органам місцевого самоврядування. Зокрема, у РФ на рівні суб'єктів федерації приймаються закони (Закон Оренбурзької області «Про надання органам місцевого самоврядування окремих державних повноважень» 2001 р.), які регламентують делегування державних повноважень.

У цьому зв'язку необхідно підкреслити і важливість Європейської хартії про місцеве самоврядування 1985 р. Значення даного міжнародного пакту полягає у тому, що хартія закріплює важливі демократичні засади функціонування місцевого самоврядування, які є обов'язковими для країн–членів Ради Європи. Зокрема ст. 3 дає визначення місцевого самоврядування. Так, під місцевим самоврядуванням розуміється право та реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ та управляти ними, діючи у межах закону, під власну відповідальність і в інтересах місцевого населення. Це право здійснюється радами та зборами, які складаються із членів, що обираються шляхом вільного, таємного, рівного, прямого та загального голосування.

На сучасному етапі у різних країнах функціонування органів місцевого самоврядування є основою демократичного державного режиму та засобом реалізації громадянами певної адміністративно-територіальної одиниці права на самовизначення. Існування органів місцевого самоврядування пов'язане з необхідністю розумної децентралізації влади, тому що надання громадянам права самостійно вирішувати свої проблеми безпосередньо впливає на ефективність процесу реалізації публічної влади взагалі на всій території країни. Тому не випадково у конституціях зарубіжних країн зазначені засади діяльності місцевих органів влади знайшли відображення. Так, Конституція Молдови 1994 р. (із змінами 1996 р.) – Глава 8 «Публічне управління», ст. 109 «Основні принципи місцевого публічного управління» встановлює, що публічне управління в адміністративно-територіальних одиницях базується на принципах місцевої автономії, децентралізації громадських служб, вибор-

ності влад, місцевого публічного управління та порад з громадянами щодо важливих питань місцевого значення.

Окремо необхідно проаналізувати етимологію вже вище зазначеного терміну «муніципалітет». Юридична енциклопедія трактує під муніципалітетом (від лат. municipium – місто, яке має самоврядування), по-перше, одиницю соціально-територіальної структури суспільства, як правило, місто та місцевість, що до нього прилягає, які об'єднуються єдиною системою управління на основі самоврядування; по-друге, виборний орган у системі місцевого управління. Слід зазначити, що в законодавстві зарубіжних країн поняття «муніципалітет» і «муніципальні органи» вживаються неоднаково. Наприклад, у США і Великобританії муніципальними органами називаються лише органи міста. Згідно з Конституцією Королівства Нідерланди 1983 р. муніципалітетами є сукупність місцевих органів влади низового рівня, а провінціями є місцеві органи влади регіонального рівня. В Японії статус муніципалітетів мають як міські, так і селищні громади, чисельність населення яких може становити як декілька сот, так і сотні тисяч мешканців. У той же час у переважній більшості зарубіжних країн під муніципалітетами розуміється сукупність усіх органів місцевого самоврядування.

§ 2. Системи місцевого управління

Сучасні системи місцевого управління в зарубіжних країнах склалися під впливом різноманітних чинників: природно-географічних умов, історичного розвитку, особливостей національного складу населення, демографічної ситуації тощо. Критеріями для виділення систем місцевого управління виступають адміністративно-територіальний поділ країни, взаємовідносини місцевих органів влади між собою та з центральними або федеральними (у федеративних країнах) органами влади, способи утворення та ін. З метою кращого розуміння особливостей діяльності органів місцевого управління нижче стисло проаналізуємо окремо кожну із систем.

У науці конституційного права під адміністративно-територіальним поділом прийнято розуміти поділ державної території на певні частини з метою найбільш раціонального управління державою. Встановлення адміністративно-територіального поділу країни в унітарних державах належить до компетенції центральних органів влади, а у федераціях – це предмет відання органів

влади суб'єктів федерації. У федераціях адміністративно-територіальна структура має свою специфіку в окремому штаті, землі, провінції та кантоні.

Водночас реформи адміністративно-територіального поділу країни, що були проведені у різних зарубіжних країнах, не призвели до формування однакової системи органів місцевого управління. І досі зберігаються певні відмінності між адміністративно-територіальними одиницями щодо їх розміру, економічного потенціалу, чисельності населення. У більшості зарубіжних країн існують уніфіковані системи місцевого управління, за якими одноланкові органи мають однаковий правовий статус. Однак, на відміну від них, у Великобританії та США системи місцевого управління базуються із організаційних ланок різних типів.

Так, у США для системи місцевого управління властива відсутність чіткого розмежування правового статусу органів місцевого управління та незбігання цих органів із поділом на міські та селищні території. Крім того, на території органів місцевого управління загальної компетенції утворюються спеціальні округи, які часто не співпадають з адміністративно-територіальними одиницями. Основними видами адміністративно-територіальних підрозділів є графства, муніципалітети – збірна назва для інкорпорованих поселень («сіті», «таун», «бороу», «вілідж»), тауншипи та шкільні й спеціальні округи. Графства є безпосередніми найбільш крупними адміністративно-територіальними одиницями усіх штатів, крім Аляски, Коннектикуту та Род-Айленду. Найбільш чисельними ланками системи місцевого управління США є шкільні та спеціальні округи. На відміну від інших адміністративно-територіальних підрозділів, вони спеціалізуються щодо певних сфер – освіта, водопостачання, санітарія тощо.

Щодо уніфікованої системи місцевого управління, то у більшості зарубіжних країн існують дволанкові (Данія, Нідерланди, Естонія, Болгарія), триланкові (Італія, Іспанія і Казахстан), у меншому ступені – чотириланкові (Камерун, Сенегал) та п'ятиланкові (Франція). Наприклад, Конституція Естонії 1992 р. – Глава 14 «Місцеве самоврядування» встановлює, що одиницями місцевого самоврядування є повіти і міста. Так, в Іспанії існують 17 автономних областей, 50 провінцій та 8000 муніципалітетів.

У юридичній літературі, яка присвячена місцевому управлінню, прийнято виділяти чотири основні системи здійснення публічної влади на місцях: англосаксонська, романо-германська, іберійська та

«радянська». Головним критерієм для наведеної класифікації є принципи, які є фундаментом відносин місцевих органів між собою та з центральними органами влади. Водночас на сучасному етапі така класифікація є, – певною мірою, умовною, тому що тепер у зарубіжних країнах спостерігається тенденція щодо їх зближення.

Англосаксонська система місцевого управління існує у США, Великобританії, Австралії, Канаді тощо. Для даної системи характерно наступне: місцеве управління має максимум децентралізації; місцеві представницькі органи діють автономно у межах наданих ним повноважень; контроль центру за діяльністю місцевих органів має посередній характер, тобто здійснюється через відповідні міністерства та судові органи; на місцях відсутні уповноважені центральної влади. Зокрема, у США лише федеральні програми визначають межи діяльності штатів і місцевих органів управління. Водночас більшість вчених у галузі місцевого управління підкреслюють формальність такої самостійності місцевих органів. Так, Д. Харвей зазначає, що на практиці британські органи місцевого управління скоріше є агентами центрального уряду, ніж слугами своїх виборців. Більше того, за даною системою поняття «місцевого самоврядування» та «місцевого управління» співпадають, а в юридичній літературі більше використовується термін «місцеве управління».

Романо-германська система місцевого управління розповсюджена у світі більше. Вона властива європейським країнам (у тому числі постсоціалістичним державам), країнам Африки, Азії та Близького Сходу. За даною системою на місцях функціонують як агенти органів державного управління, так і місцеві представницькі органи (органи місцевого самоврядування). Призначені агенти державної адміністрації, як правило, здійснюють виконавчу владу на місцях і здійснюють нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування. У свою чергу, органи місцевого самоврядування управляють місцевими справами. Наприклад, Конституція Киргизстану 1993 р. (із змінами 1996 р.) – Глава 5 «Виконавча влада», Розділ 2 «Місцева державна адміністрація» встановлює, що виконавчу владу в областях, районах і містах здійснює місцева державна адміністрація. Глава 7 «Місцеве самоврядування» даної Конституції визначає, що місцеве самоврядування здійснюється місцевими співтовариствами, які у межах закону та під власну відповідальність управляють справами місцевого значення.

Іберійська система місцевого управління в основному існує в країнах Латинської Америки (Бразилії, Мексиці, Колумбії, Еквадорі, Перу та ін.). Дана система схожа з романо-німецькою системою місцевого управління. У той же час функціонування президентської республіки впливає на статус місцевих органів управління та місцевих органів самоврядування. У таких країнах форми та способи державного управління мають перевагу перед повноваженнями місцевих представницьких органів. Фундамент місцевого управління в таких країнах був закладений ще за часів іспанського колоніального панування та у перші роки становлення незалежності національних держав.

Водночас кардинальні реформи місцевого управління відбулися лише у другій половині XX ст. та призвели до подальшого обмеження повноважень органів місцевого самоврядування. Так, підсумками реформи Мігеля де ла Мадрида 1983–1986 рр. у Мексиці, конституційної реформи 1983 р. у Сальвадорі, муніципальної реформи 1988 р. у Нікарагуа стало зберігання за муніципалітетами автономії лише у місцевих справах. Однак при здійсненні управлінських повноважень, які виходять за межи місцевих інтересів, дані органи розглядаються вже як інструмент державної адміністрації, тобто відбувається процес «одержавлення» органів місцевого самоврядування. Принцип виборності муніципалітетів трактується як засіб децентралізації управління.

Від розглянутих вище систем місцевого управління кардинально відрізняється так звана «радянська система місцевого управління». Дана модель раніш існувала у Радянському Союзі та інших країнах соціалістичної спрямованості. У доктрині радянського державного права місцеві ради розглядалися як органи єдиної державної влади, основною функцією яких є реалізація у життя на своєї території актів центральної влади. Зазначена система побудована на основі принципу повновладдя представницьких органів (рад) відповідної території та відмови від принципу поділу влад. Зараз вона зберігається у КНР, КНДР, В'єтнамі та на Кубі. Зокрема, Конституція Куби 1976 р. – Глава 9 «Місцеві органи народної влади», ст. 102 визначає, що місцеві Асамблеї народної влади мають найвищу владу для здійснення державних функцій у відповідних територіальних одиницях. З цією метою та в межах свого кола відання вони здійснюють державне управління.

Необхідно також підкреслити, що «радянська система місцевого управління» характеризується ієрархічною підпорядкованістю

її структурних елементів і базується за принципом «демократичного централізму». Більше того, усі інші державні органи вважаються похідними від них і підзвітними ним. Так, Конституція КНР 1982 р. – Глава 1 «Загальні положення», ст. 3 визначає зазначені засади функціонування органів місцевого самоврядування.

Крім того, американська правова доктрина відрізняє органи місцевого управління на підставі критерію їх утворення, тобто існують муніципальні корпорації та квазікорпорації. Для утворення муніципальних корпорацій необхідне наступне: по-перше, наявність ініціативи населення певної території про інкорпорування, тобто звернення до органів влади суб'єктів федерації про формування певного підрозділу з необхідним управлінським апаратом і правовим регулюванням їх діяльності; по-друге, прийняття хартії, яка офіційно утворює муніципальну корпорацію та регламентує її статус. Така хартія приймається або шляхом місцевого референдуму або легіслатурою відповідного штату. Впровадження квазікорпорації може не супроводжуватися бажанням населення, прийняттям хартії, її статус регламентується загальним законом штату.

§ 3. Структура, склад і порядок роботи органів місцевого управління

Для ефективного вирішення місцевих проблем необхідна наявність реально діючого механізму місцевого управління. У зв'язку з цим у зарубіжних країнах місцеві органи управління формуються як на низовому, так і на середньому (регіональному) рівні. Причому, як було зазначено вище, вони можуть як призначатися, так і обиратися. Залежно від системи місцевого управління можливе неоднакове розташування органів місцевого державного правління і місцевих представницьких органів в адміністративно-територіальних одиницях. У зарубіжних країнах існують наступні варіанти:

а) пряме державне управління на місцях може функціонувати на всіх рівнях адміністративного територіального розподілу. Наприклад, в Індії на низовому рівні комісар муніципальної корпорації призначається урядом штату на певний термін і фактично є елементом місцевого державного управління. На чолі округу стоїть колектор, який призначається губернатором за вказівкою уряду штату. Керує справами найбільш крупної адміністратив-

но-територіальної одиниці комісар, який також призначається губернатором за вказівкою уряду штату;

б) органи місцевого державного управління існують, як правило, лише на регіональному рівні. Зокрема Італія складається з 20 областей, 103 провінцій та понад 8000 комун. Однак органи місцевого державного управління існують лише на рівні області – це урядовий комісар, та на рівні провінції – це префект. Дані посадові особи очолюють та координують діяльність державних служб на території області та провінції, здійснюють нагляд за роботою місцевих представницьких органів, які створені на рівні усіх адміністративно-територіальних одиниць (обласної ради, провінційної ради та комунальної ради);

в) навпаки, у деяких зарубіжних країнах місцеві представницькі органи створюються не у кожній адміністративно-територіальній одиниці. Наприклад, у ФРН 16 земель розподіляються на округи, округ – на повіти, а повіт – на громади. Уся повнота адміністративної влади в окрузі належить посадовій особі – регирунгс – президенту, який призначається урядом землі. У повіті функції державної адміністрації виконує ландрат, який формує місцевий бюджет, встановлює податки та керує комунальним господарством. Паралельно з ландратом у повітах діють і виборні органи – крайстаги, які представляють інтереси населення повіту. Основний Закон ФРН 1949 р. – Глава 2 «Федерація і землі», ст. 28 визначає право громади у межах закону під свою відповідальність регулювати усі справи місцевого співтовариства;

г) у країнах англосаксонської правової системи, з одного боку, на місцях відсутнє пряме державне управління, а з іншого – місцеві представницькі органи управління утворюються на всіх рівнях адміністративно-територіального поділу. Більше того, можливе формування різних видів органів місцевого самоврядування в однопорядкових адміністративно-територіальних одиницях. Так, в американських графствах формуються два основних типи місцевих представницьких органів управління: комісіонерна рада та рада контролерів. Комісіонерні ради (існують у 80% графств) обираються безпосередньо населенням у складі 3–5 осіб, які працюють на професійній основі. Рада контролерів (Нью-Йорк, Нью-Джерсі, Мічиган та ін.) формується із виборних посадових осіб муніципалітетів і тауншипів, які входять до складу графства.

Як правило, система місцевого самоврядування складається з наступних структурних елементів: а) виборний колегіальний

орган, який має різноманітні назви – муніципальна рада, асамблея, комунальна рада, рада графства, генеральна рада та ін.; б) виконавчий орган виборного колегіального органу.

Невеликі місцеві представницькі органи управління обираються за єдиним виборчим округом, а крупніші – за окремими округами. Наприклад, в Угорщині за єдиним виборчим округом обираються члени муніципальних рад населених пунктів, число мешканців яких не перевищує 10 тис. осіб. Залежно від кількості членів місцевих представницьких органів управління на виборах можуть використовуватися різні різновиди виборчих систем. Так, у Словенії вибори муніципальних рад, які складаються не більш ніж із 12 членів, здійснюються за мажоритарною системою. Якщо ж у складі більше 12 членів, то використовується пропорційна система.

Найчастіше місцеві представницькі органи управління формуються прямим голосуванням громадян певної території. Наприклад, Конституція Литви 1992 р. – Глава 10 «Місцеве самоврядування та управління», ст. 119 визначає, що Члени Рад самоврядувань обираються населенням адміністративної одиниці – громадянами Литовської Республіки на основі загального, рівного та прямого виборчого правам шляхом таємного голосування. Водночас місцеві представницькі органи регіонального рівня можуть формуватися і непрямим шляхом. Зокрема, в Угорщині члени обласних рад обираються на зборах делегатів селищних і міських представницьких органів, за принципом: один член від 10 тисяч мешканців. Наприклад, в Іспанії провінційна рада складається з депутатів, які обираються муніципальними радниками.

Кількісний склад місцевих представницьких органів безпосередньо залежить від чисельності мешканців адміністративно-територіальної одиниці. Так, у Болгарії чисельність муніципальних рад коливається від 9 до 65 членів, у Бельгії – від 5 до 55, в Італії – від 15 до 80, у Латвії – від 7 до 15, у Німеччині – від 20 до 90 тощо. У Бразилії загальні межи кількісного складу муніципальних рад встановлюються у Федеральній Конституції 1988 р., ст. 29 «Муніципалітети», п. 4: «число членів Міської Ради пропорційно населенню муніципалітету, враховуючи наступні ліміти: мінімум 9 і максимум 21 у муніципалітетах з населенням до 1 мільйона; мінімум 33 і максимум 41 у муніципалітетах з населенням більш 1 мільйона та менше 5 мільйонів; мінімум 42 і максимум 55 у муніципалітетах із населенням більш 5 мільйонів».

Термін повноважень місцевих представницьких органів управління може бути 1 рік (канадські провінції), 2 роки (Мексика, Болівія, Литва), 3 роки (Швеція, Естонія), 4 роки (Норвегія, Польща, Японія, Угорщина, Білорусь, Болгарія, Чехія), 5 років (Туреччина, Кіпр), 6 років (Франція, Бельгія, Люксембург). Невеликий строк повноважень місцевих представницьких органів управління надає змогу електорату здійснювати досить суворий контроль за діяльністю своїх обранців. У той же час такий невеликий термін повноважень даних органів має і негативний аспект. Так, місцеві радники не мають можливості увійти у курс справ, їм важко планувати перспективи розвитку адміністративно-територіальної одиниці, зокрема, часті вибори є немалим навантаженням на місцеві бюджети.

Найчастіше переобирається увесь склад місцевого представницького органу. Хоча з метою забезпечення наступництва діяльності даного органу можливе використання так званих «часткових виборів», які передбачають часткову ротацію членів виборного органу. Зокрема, муніципальна рада американського міста Сан-Франциско складається з 11 осіб, які представляють інтереси населення окремих районів міста. П'ять із шести з них за чергою переобираються кожні 2 роки на 4 роки.

Законодавство більшості зарубіжних країн встановлює певні вимоги щодо кандидатів на посади у місцевих представницьких органах. Зокрема Адміністративний кодекс Франції визначає, що радником (депутатом) муніципальної ради може стати кожний платник податків комуни. Але існує і певне обмеження – забороняється поєднувати муніципальний мандат з будь-яким іншим. На сучасному етапі в європейських країнах бути обраним до місцевих представницьких органів може і не громадянин держави. Конституція Нідерландів 1983 р. – Глава 7 «Провінції, муніципалітети, органи водного контролю й інші державні органи», ст. 130 встановлює, що право брати участь у виборах муніципальних рад та бути обраним до її складу може бути надано особам, які не є громадянами Нідерландів, але постійно мешкають у муніципалітетах.

Крім виборних членів, до складу місцевих представницьких органів можуть входити і члени, які призначаються. Наприклад, у Великобританії інститут членів, що призначаються – олдерменів – представників еліти, був запроваджений Законом про муніципальні корпорації 1835 р. та скасований у рамках муніципальної

реформи 1974 р. Запровадження олдерменів було пов'язане з необхідністю досягнення компромісу між консерваторами, які знаходилися в опозиції, і урядом лібералів. Зараз подібні олдермени працюють у раді корпорації індійських муніципальних корпорацій.

У більшості зарубіжних країн місцеві представницькі органи однопалатні. Однак у зарубіжній практиці існують і винятки, коли місцевий представницький орган управління двопалатний, зокрема муніципальні збори Нью-Йорка складаються з двох палат. Склад палат місцевого представницького органу в цілому подібний до складу палати парламенту. Як правило, законодавство зарубіжних країн визначає склад місцевого представницького органу. Зокрема, Конституція Угорщині 1990 р. – Глава 9 «Місцеве самоврядування», ст. 44/В встановлює, що орган місцевого самоврядування очолюється мером. Представницький орган може обирати комітети та утворювати бюро. Взагалі місцеві представницькі органи зарубіжних країн у своєму складі мають право утворювати комісії (комітети), а у муніципальних радах Німеччини працюють і фракції.

Комітети (комісії) бувають постійними і тимчасовими, обов'язковими та факультативними, територіальними, дорадчими тощо. Більшість членів комітетів (комісій) є членами органу місцевого самоврядування та обираються місцевими представницькими органами на своїх засіданнях. Водночас у деяких країнах дозволяється залучати до роботи в органі осіб, які не є його членами. Наприклад, в Угорщині, Великобританії законодавство регламентує можливість включення до складу будь-якого комітету фахівця у певній галузі, який не має членства в місцевому представницькому органі управління.

Постійні комітети (комісії) функціонують протягом усього терміну повноважень органу місцевого самоврядування. Тимчасові комітети (комісії) з'являються при необхідності вирішення якої-небудь проблеми та розпускаються після виконання свого завдання. Формування обов'язкових комітетів (комісій) регулюється у законодавстві країни. Так, шведські муніципалітети повинні утворювати комітети з освіти, навколишнього середовища, охорони здоров'я, будівництва та ін. А у Чехії муніципалітети повинні формувати лише фінансовий та контрольний комітети. Територіальні комітети (комісії) об'єднують членів органу місцевого самоврядування від певного району та відповідають за його розвиток. До складу дорадчих комітетів (комісій) входять як муніципальні радники, так і представники населення; вони існують

для обміну думками членів місцевих рад і громадян. Наприклад, у Франції такі комісії отримали назву «позамуніципальні комісії».

В основному місцеві представницькі органи влади працюють посесійно. У низових адміністративно-територіальних одиницях, як правило, сесії проводяться частіше, ніж у регіональних. Зокрема, у Франції комунальні ради збираються на чергові сесії чотири рази на рік, тоді як генеральні ради департаментів – два рази на рік. Відповідно до статутного права Великобританії місцеві ради громад проводять сесії не менше чотирьох разів на рік, у той же час ради графств працюють щоквартально. Крім чергових сесій, законодавство зарубіжних країн передбачає можливість скликання позачергових сесій. Як правило, позачергові сесії проводяться на вимогу уряду, відповідного представника державної адміністрації; певного числа членів місцевого представницького органу управління, а також за ініціативою виконавчого органу місцевого самоврядування. На цих сесіях розглядаються лише ті питання, з приводу яких вони були скликані.

Як було зазначено вище, у складі місцевого представницького органу управління функціонує його виконавчий орган. Основна мета запровадження виконавчого органу полягає у необхідності організації постійної виконавчої та розпорядчої діяльності органу місцевого самоврядування. Головними функціями виконавчого органу є: представлення інтересів місцевого представницького органу у відносинах з іншими органами влади, організаціями; укладання угод і договорів; виконання повноважень, які делеговані йому радою: керування службами представницького органу: реалізація рішень ради; здійснення контролю за виконанням нормативних актів ради тощо.

Спосіб формування одноособового виконавчого органу (мера, бургомістра, алькальда, президента) або колегіального виконавчого органу (джунти. магістрату, муніципальної палати, жунти) може бути різним;

а) у законодавстві встановлюються можливі варіанти формування виконавчого органу. Зокрема. Конституція Болгарії 1991 р. – Глава 7 «Місцеве самоврядування та місцева адміністрація», ст. 139 встановлює, що органом виконавчої влади в общині є кмет. Він обирається населенням або общинною радою строком на 4 роки у порядку, визначеному законом;

б) місцевий представницький орган управління особисто формує виконавчий орган. Так, у Франції муніципальна рада таєм-

ним голосуванням за мажоритарною системою у два тури обирає зі свого складу мера та його заступників. В Італії обласна рада формує зі свого складу обласну джунту. Голова та члени (асесори) джунти обираються таємним голосуванням двома третинами членів обласної ради. Кожен асесор відповідає за конкретний напрям обласного управління;

в) виконавчий орган місцевого самоврядування обирається безпосередньо населенням певної території, причому окремо від самого місцевого представницького органу управління. Наприклад, в Японії губернатори префектур, мери міст та старости селищ обираються населенням. У Німеччині (у більшості земель) бургомістр обирається безпосередньо населенням на строк від 4 до 8 років. Конституція Португалії 1976 р. – Глава З «Муніципія», ст. 252 встановлює, що муніципальна палата є виконавчим колегіальним органом муніципії, яка обирається громадянами – виборцями, що мешкають на території муніципії. Головою муніципальної палати становиться особа, яка очолила список кандидатів, що отримала найбільше число голосів;

г) функції виконавчого органу місцевого представницького органу виконує особа, яка призначається. Наприклад, у Бельгії, Нідерландах мери формально призначаються главою держави за пропозицією місцевого представницького органу управління. У Німеччині на рівні повіту ландтрат призначається урядом землі. Своєрідний виконавчий орган існує у містах США, де його повноваження здійснює спеціально запрошений управляючий–менеджер. Така система в американській правовій доктрині отримала назву «рада–управляючий». Управляючий є фахівцем у галузі економічного та політичного міського розвитку та наймається на певний термін муніципальною радою. Надалі система «рада–управляючий» поширилася у Норвегії, Швеції, Фінляндії та ін.

§ 4. Компетенція органів місцевого управління та їх відносини з центральними органами держави

На сучасному етапі у зарубіжних країнах спостерігається тенденція щодо збільшення обсягу компетенції місцевих органів управління, у тому числі у таких важливих сферах, як освіта, комунальне господарство, будівництво, медичне обслуговування тощо. У зв'язку з чим сьогодні у зарубіжних країнах компетенція місцевих органів влади регулюється у конституційному, органічному,

поточному законодавстві, а також актами глави держави і виконавчої влади, судовими прецедентами тощо.

Водночас необхідно враховувати, що у зв'язку з різними функціями, які покладаються на місцеві державні органи та місцеві представницькі органи, законодавство відокремлює і їх компетенцію. Наприклад, Конституція Литви 1992 р. – Глава 10 «Місцеве самоврядування та управління», ст. 120 регулює компетенцію органів самоврядування, а ст. 123 визначає повноваження органів управління в адміністративних одиницях.

Слід також вказати на різний підхід до визначення можливостей місцевих органів влади. У більшості зарубіжних країн переважає так званий принцип «позитивного регулювання діяльності місцевих органів управління», тобто обсяг компетенції встановлюється шляхом ретельного перерахування їх повноважень у певних сферах. Таким чином, місцеві органи управління мають право здійснювати лише ті дії, які безпосередньо визначені у законодавстві, хартіях. Зазначений підхід значною мірою обмежує діяльність місцевих органів влади та надає можливість центральній владі здійснювати посередній, але досить суттєвий контроль за роботою місцевих органів. Зокрема, судові інстанції будь-яке відхилення від передбаченого у законодавстві повноваження трактують не на користь місцевого органу влади та визнають такі відхилення протизаконними. У зв'язку з чим американські муніципалітети, розробляючи хартії самоврядування, прагнуть якомога точніше та ретельніше зафіксувати в них свою компетенцію.

В інших зарубіжних країнах діє так званий принцип «негативного регулювання діяльності регулювання». Відповідно до даного принципу місцеві органи управління мають право здійснювати усі дії, які безпосередньо не заборонені у законодавстві та не знаходяться у віданні інших органів влади. У такому випадку обсяг та зміст компетенції місцевих органів влади є залишковим. Так, у Конституції Республіки Казахстан 1995 р. – Розділ 8 «Місцеве державне управління та самоуправління», ст. 85 визначає, що місцеве державне управління здійснюється місцевими представницькими та виконавчими органами, які відповідальні за стан справ на відповідній території. Конституція Молдови 1994 р. (у ред. 1996 р.) – Глава 8 «Публічне управління», ст. 112 «Селищні та міські влади», п. 2: «відповідно до закону місцеві ради та примари діють як самостійні управляючі влади та вирішують громадські справи селищ і міст».

Для кращого розуміння ролі місцевих органів у сучасній державі в юридичній літературі прийнято класифікувати повноваження місцевих представницьких органів влади щодо певних сфер. Так, відрізняють повноваження у фінансово-економічній сфері, в галузі охорони громадського порядку, у галузі комунального обслуговування й охорони навколишнього середовища, повноваження у соціальній сфері. Кілька слів скажемо щодо кожного різновиду компетенції місцевих органів управління:

а) повноваження у фінансово-економічній сфері полягаються у праві місцевих представницьких органів приймати місцевий бюджет, а також брати участь у формуванні державних фінансово-економічних програм. Зокрема, Конституція Австрії 1920 р. – Розділ 4 «Законодавча і виконавча влада земель», В «Громади», ст. 116 формулює, що громада є самостійною господарською одиницею. Вона має право у межах, встановлених законами Федерації та землі, володіти будь-якого роду майном, придбавати його та розпоряджатися ним, займатися господарським підприємництвом, а також у рамках фінансової системи самостійно формувати свій бюджет і збирати податки;

б) повноваження у галузі охорони громадського порядку означають, що у віданні місцевих представницьких органів знаходиться право визначати діяльність місцевих поліцейських служб. Водночас такі повноваження, як правило, здійснюються спільно з місцевими державними органами управління. Зокрема, у Франції префект (представник центральної влади у департаменті) очолює поліцейську службу. Так, Конституція РФ 1993 р. – Глава 8 «Місцеве самоврядування», ст. 131 встановлює, що органи місцевого самоврядування здійснюють охорону громадського порядку;

в) повноваження у галузі комунального господарства й охорони навколишнього середовища передбачають, що місцеві представницькі органи мають право регулювати питання транспорту, дорожнього руху, місцевого будівництва, різних комунальних послуг (водопостачання, теплопостачання, каналізації тощо), санітарного становища міста, охорони природи, води, повітря тощо. Наприклад, Конституція Туркменистану 1992 р. (із змінами від 1995 р.) – Розділ 4 «Місцеве самоврядування», ст. 86, п. 4 встановлює, що до відання Генгешів відноситься визначення заходів щодо раціонального використання природних ресурсів і охорони навколишнього середовища;

г) до повноваження місцевих представницьких органів у соціальній сфері відносять організацію допомоги малозабезпеченим, інвалідам, утримання безкоштовних їдалень, домів для старих, підтримку муніципальних лікарень, шкіл, бібліотек, дитячих садків тощо. Як правило, зазначені повноваження докладно встановлюються у поточному законодавстві та статутах місцевих представницьких органів, а у конституціях зарубіжних країн вони втілюються у такі формулювання – «вирішення питань економічного, соціального та культурного розвитку території» (Конституція Узбекистану 1991 р. у ред. 1993 р. – Глава 21 «Основи державної влади на місцях», ст. 100). У деяких зарубіжних конституціях ці повноваження виділяються як пріоритетні. Так, Конституція Македонії 1991 р. – Розділ 5 «Місцеве самоврядування», ст. 115 визначає, що в одиницях місцевого самоврядування громадяни безпосередньо або через своїх представників вирішують справи місцевого значення, зокрема щодо міського планування, комунальної діяльності, культури, спорту, соціального забезпечення та охорони дитинства, а також дошкільного виховання, початкової освіти, основних питань охорони здоров'я та ін.

Визначені вище повноваження у певних сферах здійснюються за допомогою наступних методів – регулювання й управління. Метод регулювання полягає у праві видачі ліцензій, дозволів, накладення заборони, а також прийнятті актів, які часто підлягають контролю з боку державної влади (про це буде сказано нижче). Метод управління передбачає право місцевого представницького органу управляти установами, підприємствами, які є муніципальною власністю.

Що стосується компетенції місцевих державних органів управління, то вона також встановлюється у конституційному, органічному, поточному законодавстві та інших джерелах. Наприклад, Конституція Болгарії 1991 р. – Глава 7 «Місцеве самоврядування та місцева адміністрація», ст. 143 визначає, що управління в області здійснюється обласним управителем за допомогою обласної адміністрації. Обласний управитель призначається Радою міністрів. Обласний управитель забезпечує проведення державної політики, несе відповідальність за захист національних інтересів, законності та здійснення громадського порядку і здійснює адміністративний контроль.

Як було вже зазначено у попередніх параграфах, у зарубіжних країнах центральна влада завжди створює умови, за якими адмі-

ністративно-територіальні одиниці мають певну самостійність, котра, у той же час, постійно контролюється центральними державними органами або місцевими державними органами управління. Можна сказати, що здійснення контролю за діяльністю місцевих представницьких органів управління є однією з найважливіших функцій місцевих державних органів. Тому у більшості конституцій зарубіжних країн такі положення обов'язково зафіксовані. Наприклад, Конституція Литви 1992 р. – Глава 10 «Місцеве самоврядування й управління», ст. 123 встановлює, що нагляд за додержанням органами місцевого самоврядування Конституції та законів, за виконанням рішень уряду здійснюється призначеними урядом представниками. Так, Конституція Португалії 1976 р. Розділ 8 – «Організація місцевої влади», ст. 243 «Адміністративна опіка» визначає, що адміністративна опіка над місцевими самоврядними установами полягає у нагляді за дотриманням закону органами самоврядних установ та здійснюється у формах, які передбачені у законодавстві.

Водночас це не означає, що такий адміністративний контроль не має ніяких обмежень. Європейська хартія про місцеве самоврядування 1985 р., ст. 8 «Адміністративний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування» передбачає існування такого контролю та визначає його принципи: а) будь-який адміністративний контроль над органами місцевого самоврядування може здійснюватися лише у формах і у випадках, встановлених конституцією або законом; б) будь-який адміністративний контроль над органами місцевого самоврядування, як правило, має бути призначений лише для забезпечення законності та конституційних принципів. Водночас адміністративний контроль може включати також контроль вищих органів влади за належним виконанням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень; в) будь-який адміністративний контроль над органами місцевого самоврядування має здійснюватися таким чином, щоб ступень втручання контролюючого органу була відповідна значущості інтересів, які це втручання повинне захистити.

На сучасному етапі у зарубіжних країнах законодавство, як правило, встановлює наступні форми контролю за діяльністю місцевих представницьких органів управління: по-перше, це державне регулювання статусу місцевих представницьких органів, по-друге, саме контрольні заходи щодо дій місцевих представниць-

ких органів, по-третє, утворення фінансової залежності місцевих представницьких органів від центральної влади.

Власне контроль за діяльністю місцевих представницьких органів може здійснюватися також у різноманітних формах. По-перше, це можливість центральної влади брати участь у процесі нормотворчості органів місцевого самоврядування. Відповідно до Закону від 1982 р. правові акти місцевої влади у Франції набувають чинності з моменту їх передачі представнику держави. Сфера такого контролю охоплює усі місцеві колективи та розповсюджується практично на всі акти місцевої влади, зокрема, це: рішення місцевих виборних органів або рішення, які прийняті у рамках делегування; акти нормативного характеру, які приймаються місцевими владами у сфері їх компетенції; індивідуальні та нормативні рішення поліцейського характеру; різні угоди; індивідуальні рішення про призначення службовців та їх просування по службі тощо. У Великобританії, наприклад, міністри затверджують акти муніципалітетів, які мають загальнообов'язкові норми, або акти про місцеві податки, про отримання позик, про угоди з муніципальною власністю тощо. В Італії акти, які приймаються обласними радами, публікуються тільки після відповідної візи урядового комісару. У РФ відповідно до Федерального закону 1999 р. «Про загальні принципи організації законодавчих (представницьких) та виконавчих органів державної влади суб'єктів РФ», ст. 21 вищий виконавчий орган державної влади має право пропонувати органу місцевого самоврядування привести у відповідність із законодавством видані ними правові акти.

По-друге, контроль за роботою місцевих представницьких органів може виражатися у безпосередньому інспектуванні їх діяльності, запитуванні необхідних документів й інформації, заслуховуванні їх звітів, створенні органів, які спеціалізуються на державному контролі. Зокрема, у Великобританії, Скандинавських країнах, постсоціалістичних державах зазначений контроль здійснює інститут омбудсмана. Він має право ставити питання про відповідальність посадових осіб місцевих виборних органів за неправильне розпорядження фінансово-бюджетним коштами, порушення прав людини тощо.

По-третє, за неналежне виконання органами місцевого самоврядування своїх повноважень законодавство зарубіжних країн передбачає застосування певних санкцій: усунення від посади

посадових осіб місцевих представницьких органів, накладення на них стягнень; скасування рішень органів місцевого самоврядування; передача повноважень місцевих представницьких органів до відання органів центральної влади або до місцевих державних органів; розпуск місцевих представницьких органів. Наприклад, розпуск місцевих рад передбачений законодавством Франції, Італії, Португалії, Литви, Угорщини, Індії, Японії та інших країн.

Багато вчених у галузі місцевого самоврядування однією із вагомих і реальних санкцій вважають скасування держаних дотацій та субсидій. Доходи місцевих органів, як правило, не повною мірою покривають місцеві розходи. У зв'язку з чим основну частину фінансового фундаменту діяльності місцевих представницьких органів влади складають державні грошові дотації та субсидії. Зокрема, у США дотації складають приблизно 1/4 частину муніципальних доходів. Необхідно підкреслити, що функціонування механізму державних дотацій та субсидій забезпечує більшу підпорядкованість місцевих представницьких органів державним органам влади та обмежує самостійність органів місцевого самоврядування.

Поряд із зазначеними вище формами контролю за діяльністю місцевих представницьких органів можливий також судовий контроль за їх функціонуванням. Найбільше поширення судовий контроль отримав у країнах англосаксонської правової системи. У Великобританії, Канаді, США, якщо уряд вважає, що місцеві органи управління неналежно виконують свої повноваження, то він має право звернутися до суду з вимогою видання судового наказу, який забороняє або зобов'язує здійснювати певні дії.

Більше того, у багатьох зарубіжних країнах громадяни мають право оскаржити дії місцевих органів управління у судовому порядку. Зокрема, у Швеції місцеві органи влади мають досить широку автономію та мають право здійснювати усі дії, які відповідають інтересам мешканців відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Водночас, якщо місцевий мешканець вважає, що муніципалітет вийшов за рамки своєї компетенції, то він має право оскаржити рішення муніципалітету у відповідну судову інстанцію.

Розділ 17
Конституційне врегулювання зовнішньої політики зарубіжних країн

§ 1. Державні інтереси зарубіжних країн. Конституційні принципи зовнішньої політики зарубіжних країн

Поняття зовнішньої політики обіймає:

– завдання і цілі, які переслідують держави стосовно інших держав;

– засоби і методи, які вони використовують для задоволення своїх інтересів.

Державний інтерес (raison d'etat) можна визначити, як усвідомлену потребу. Потреби, в свою чергу, визначаються конкретними для кожної держави внутрішніми і зовнішніми умовами її існування, такими, як особливості географічного положення, забезпеченість сировиною, рівень індустріалізації, продуктивність сільського господарства, національний склад населення, історичні традиції, місце в системі міжнародних відносин.

Всі ці умови об'єктивно детермінують потреби держави і визначають її інтереси.

Слід, розрізняти:

а) державний інтерес, як достеменно вивірена модель потреб країни, тобто інтерес, який визначається в результаті науково-достовірного аналізу сучасної міжнародної ситуації і екстраполяції на цій основі майбутнього;

б) підміну істинного державного інтересу інтересом якоїсь політичної партії, національної чи релігійної групи, якій для захоплення влади потрібна поразка своєї власної держави в непопулярній війні або якісь інші зовнішньо-політичні провали партії влади. В. І. Ленін у «Письмах издалека» та «Апрельских тезисах» проголосив, гасло «Борьба за поражение своего правительства в империалистической I мировой войне»[1].

На демонстрацію 18 липня 1917 року більшовики вийшли під гаслом «Долой наступление».

---

[1] *Верт Н.* История советского государства 1900/1991. – М.: Весь мир, 2000. – С. 91; *Ленин В. И.* П.С.С. – Т. 26. – Изд. 5. – С. 286, 291.

Заради збереження влади, а не керуючись стратегічним міркуванням більшовики підписали ганебний Брест–Литовський мирний договір з Німеччиною, Австро-Угорщиною, Туреччиною і Болгарією.

На зовнішню політику держав суттєво впливають також суб'єктивні ідеологічні чинники: революційні і консервативні політичні доктрини. У сфері зовнішньої політики широко відомі такі, як:

а) «політика легітимізму» проголошена країнами так званого Священого Союзу на початку XIX ст. після поразки французької буржуазної революції, наполеонівських війн;

б) англійська політична доктрина «блискучої ізоляції (Splendid isolation policy)»;

в) європейська доктрина рівноваги сил (balance of power). Широко відомі численні американські доктрини:

– доктрина Монро 1823 р., «великої дубини політика» («Big stick policy») на початку XX ст.;

– «доктрина відчинених дверей»;

– доктрини, проголошені американськими президентами після Другої світової війни: доктрина Трумена, доктрина Ейзенхауера, так звана «доктрина Буша-молодшого».

Із зовнішньої політичної практики Радянського Союзу відома «доктрина Брежнєва», за допомогою якої радянська дипломатія намагалась виправдати військові інтервенції збройних сил Організації Варшавського договору проти Угорщини (1956 р.), Чехословаччини (1968 р.).

Наведені вище доктрини віддзеркалюють тєю чи іншою мірою інтереси окремих держав, або їх угруповань.

Немає в сучасному світі двох держав, чиї інтереси абсолютно ідентичні. Тому чергову фразу деяких комюніке про «досягнення єдності в ході переговорів» слід розуміти в тому сенсі, що одна сторона (держава) використала свою військову чи економічну могутність, щоб нав'язати іншій свою волю, або що сторони на основі взаємних поступок досягли «золотої середини» – компромісу.

Найсуттєвішу ознаку відмінності зовнішньої політики від права чітко визначив ще Гуго Гроцій: «Предмет юриспруденції – питання права і справедливості, предмет політичної науки – доцільність і користь»[1].

Кожна держава визначає свою зовнішню політику і в тій чи іншій формі закріплює її основні принципи в Основному законі (Конституції).

---

[1] *Гроцій Г.* Три книги о праве войны и мире. – Пролегомены LVII. – С. 50.

Серед цих принципів слід назвати наступні:

а) національна незалежність;

б) пріоритет прав людини;

в) самовизначення народів;

г) невтручання у внутрішні справи інших держав;

ґ) рівність між державами;

д) відмова від державного тероризму;

е) принцип мирного врегулювання конфліктів.

Національна незалежність. Національна незалежність – найсуттєвіша якість держави. Обмеження свободи волі народу, ані міжнародним, ані національним правом не передбачається.

Незалежність означає дієздатність держави самостійно створювати закони, проводити ту чи іншу міжнародну політику.

На своїй території, щодо свого населення держава має виключні права в тому, що стосується організації та реалізації влади та управління.

Щоразу, коли Міжнародний суд ООН чи арбітраж розв'язує питання, яке стосується територіального об'єднання держави, він встановлює не тільки наявність трьох основних компонентів держав: населення, території та уряду, а також визначає, чи є це територіальне об'єднання дійсно незалежною державою. Так у 1919 р. спір між Німеччиною та Польщею щодо державної незалежності Данціга намагалися вирішувати, надавши йому статус вільного міста під захистом Ліги Націй. Згідно зі статтями 102, 103, 104 Версальського договору VI 1919 р. зовнішні відносини вільного міста здійснювалися Польщею. Саме тому, як визначив Міжнародний суд у своєму рішенні 1931 р., вільне місто Данціг не може бути визначене державою через брак незалежності.

Пріоритет прав людини. Пріоритет прав людини – політичні, громадянські, трудові, соціальні, культурні та інші – не дар держави, її владних органів, президента, парламенту, уряду, а суверенний, іманентний атрибут кожної особи незалежно від раси, кольору шкіри, мови, статі, віросповідання, політичних переконань, соціального походження, майнового стану. «Не народ існує для держави, а держава існує для народу». Держава зобов'язана визнавати природні права людини, захищати їх від будь-яких посягань. Гарантованість захисту держави безпосередньо зв'язана з обов'язком держави визнавати та охороняти загальновизнані права людини. Права людини – одна з найвищих цінностей людської

цивілізації, яка містить в собі найрізноманітніші аспекти як індивідуального, так і соціального буття. Верховенство прав і свобод особи – основний принцип демократичної правової держави і справедливого громадянського суспільства.

Як вдало сказано у ст. 16 французької Декларації прав людини і громадянина від 26 серпня 1789 року: «суспільство, в якому не забезпечено користування правами і не проведено поділ влади, не має Конституції».

Самовизначення народів. Ще в середині XX ст., термін «самовизначення народів» означав вимогу визволення народів від ярма колоніалізму.

У XXI ст., коли з колоніалізмом практично покінчено на нашій планеті, гасло самовизначення – гасло окремих народів і націй багатонаціональних суверенних держав.

По-перше, народ будь-якої країни має самостійно приймати рішення, підтримувати існуючий у державі суспільний лад і політичний устрій чи вимагати змін у тому чи іншому напрямі шляхом голосування або в певних випадках за допомогою актів протесту аж до повстання чи революції.

По-друге, територіальні зміни: об'єднання кількох незалежних держав у єдину державу, відокремлення від держави частини її території і створення на ній окремої самостійної держави або приєднання до території іншої незалежної держави. Таке об'єднання, приєднання чи розділення здійснюється відповідно до висловленої волі народу, а також за умови додержання норм і принципів міжнародного права.

Згідно з даним принципом народи мають право вільно визначати свій політичний статусі, економічний, соціальний і культурний розвиток. Держави зобов'язані забезпечити існування і самобутність національних меншин.

Засоби самовизначення – створення незалежної суверенної держави, приєднання, об'єднання. Разом із цим, слід пам'ятати: принцип самовизначення не повинен підривати принципу територіальної цілісності існуючих суверенних держав.

Невтручання у внутрішні справи. Принцип невтручання закріпився в міжнародному праві з часів Французької революції 1789–1795 років. Так, Декларація Французьких Національних зборів, яку було прийнято 22 квітня 1792 р. за доповіддю Кондорсе, проголосила: «...Кожній нації належить виключна влада дава-

ти собі закони і невідчужуване право змінювати їх згідно зі своїм бажанням». Французький народ, вільний у встановленні форми своєї Конституції, не міг, здійснюючи це право, порушити ані безпеки, ані честі закордонних країн.

Відповідно до п. 7 ст. 2 Статуту ООН принцип невтручання у внутрішні справи означає заборону державам і міжнародним організаціям втручання у внутрішні справи держав і народів. Розширюючи зміст цієї формули, Декларація про неприпустимість інтервенції і втручання у внутрішні справи держав (Резолюція Генеральної Асамблеї ООН від 9 грудня 1981 р.) урочисто проголосила: «ні одна держава або група держав не має права здійснювати інтервенцію, або втручання в будь-якій формі, або з якоїсь причини у внутрішні й зовнішні справи інших держав». Декларація передбачає також зобов'язання кожної держави «боротися в рамках своїх конституційних повноважень, проти розповсюдження фальшивих або неправдивих повідомлень, які можуть розглядатися як втручання у внутрішні справи інших держав або як такі, що завдають шкоди зміцненню миру, співробітництву і дружнім відносинам між державами».

Рівність між державами. Згідно з цим принципом всі держави володіють рівними правами і несуть рівні обов'язки, всі норми права застосовуються до них однаково і мають рівну юридичну силу. Всі держави зобов'язані поважати правосуб'єктність інших, їх права притаманні суверенітету і виконують свої зобов'язання, встановлені міжнародним правом. Неприпустима ніяка економічна чи політична дискримінація держав.

Держави незалежно обирають і розвивають свою політичну, економічну, соціальну і культурну систему, свої форми організації зв'язків з іншими державами і міжнародними організаціями. Суверена влада однієї держави, обмежена аналогічною владою інших держав.

У деяких випадках сучасне міжнародне право допускає нерівність у правах і обов'язках. Наприклад, у тому, що стосується порядку прийняття рішень у Раді Безпеки ООН, право вето надається тільки п'яти членам Ради: Сполученим Штатам, Росії, Франції, Китаю, Англії. Десять непостійних членів Ради Безпеки такого права не мають. Деякі міжнародні організації застосовують принципи не рівного, а так званого зваженого голосування. На чаші

терезів у такому разі кладуться військова могутність і економічний рівень держави.

Відмова від державного тероризму. Державний тероризм – репресії відповідних державних органів проти свого власного населення, або тероризм інспірований, або підтриманий на державному рівні щодо інших країн, опозиційних партій чи окремих осіб.

У першому випадку держава застосовує терористичні акції для залякування і придушення опозиції. В нечуваних в історії людства масштабах застосовував терор проти власного населення нацистський режим у Німеччині (1933–1945 рр.), у колишньому Радянському Союзі (1924–1953 рр.). Деякі сучасні авторитарні держави використовують такі терористичні методи, як позасудові розправи.

Другий вид державного тероризму має відношення до дій урядів у випадках конфронтації з іншими державами, на які з тих чи інших причин вони відкрито напасти не в змозі. Наприклад, є відомості, що уряд Лівії фінансував збройні терористичні організації в деяких країнах Європи, зокрема так звану Ірландську республіканську армію; Іран підтримував терористичну діяльність талібів у Афганістані; в свою чергу, США, як це виявилося з відомого скандалу «Іран – контрас» у 1986 р., таємно продали зброю Ірану, щоб фінансувати контрреволюційних заколотників Нікарагуа. Найвідоміші кримінальні групи, які використовують для досягнення своєї мети терор, є:

– Організація звільнення Палестини (ОЗП);
– Ірландська республіканська армія (ІРА);
– Баський національний рух (ЕТА),
– «Червоні бригади» – Італія;
– група Баадера–Майнхофи – Німеччина.

У першому десятиріччі XXI ст. активно розповсюджуються терористичні угрупування правого та ультраправого напряму. У Франції активно діє так званий «Чорний Інтернаціонал». Його засновник – фюрер-журналіст Горен Сірак, у минулому – активіст терористичного формування ОАС, організатор замаху на генерала де Голля у Пті Кламарі.

У Німеччині діє Союз колишніх есесівців, головою якого обраний колишній оберштурмбанфюрер СС, колишній ад'ютант Гітлера Ріхард Коссенс. Цілком вірогідні відомості, які свідчать

про існування всесвітньої досить дисциплінованої терористичної організації. Міжнародне співробітництво в боротьбі проти тероризму неминуче стикається зі складністю організації взаємодії політичної і судової влади, поліції і органів безпеки різних держав.

Міжнародне антитерористичне співробітництво успішно розвивається, але все ще не узгоджені закони і механізми спільної боротьбі з терористами в цивільній авіації, а договори про екстрадицію терористів поки що здебільшого мають двосторонній, а не багатосторонній характер, що часто веде до юридичних тупиків, які дозволяють терористам та їхнім організаціям уникати відповідальності. Вихід з цієї ситуації дає резолюція Генеральної Асамблеї, яка встановила, що акт тероризму в будь-якому разі слід розцінювати як кримінальний злочин.

Принцип мирного врегулювання міжнародних суперечок. Принцип мирного врегулювання міжнародних суперечок не слід розуміти лише як оборотну сторону або просте продовження принципу незастосування сили або погрози силою. Буква і дух (esprit) сучасного міжнародного права потребують не простої відмови від застосування воєнної сили або погрози силою, а створення стабільної розвинутої системи мирного врегулювання суперечок.

Міждержавні суперечки – неминучі супутники динамічних міжнародних відносин сучасності. Сучасне право забороняє не спори, а застосування сили чи погрозу як засіб вирішення міжнародних суперечок. Держави – сторони спору повинні обирати один із мирних засобів – переговори, арбітраж, посередництво. Для того щоб «жити разом у мирі один з одним як добрі сусіди», держави–члени ООН зобов'язалися «проводити мирними засобами, у згоді з принципами справедливості й міжнародного права, узгодження і розв'язання міжнародних спорів або ситуацій, що можуть привести до порушень миру» (п. 1 ст. 1 Статуту ООН).

§ 2. Визнання обмежень державного суверенітету і участь у міжнародних союзах

В останні роки XX ст. державна економіка, політика, культура стали дедалі більше виходити за рамки державних кордонів, з кожним роком стають тіснішими зв'язки сучасних індустріально розвинутих держав.

Початок Європейської багатосторонньої інтеграції було покладено створенням самостійних, але взаємозв'язаних організацій – ЕОВС (1951 р.), Євроатома і ЄЕС (1957 р.). Спочатку розвиток організаційно-правової структури ЄС базувався на таких актах:

а) Брюссельський договір 1965 р.; Люксембургський договір 1971 рік;

б) Єдиний Європейський акт 1986 р.; Шенгенська угода 1990 р.;

в) Амстердамський договір 1997 р.; Ніццький договір 2000 р.

У сучасний період стан і рівень інтеграції у регіоні досягли таких результатів:

– кількість членів ЄС зросла з 6 до 15 держав-членів;

– ліквідовані обмеження у взаємній торгівлі країн-членів (остаточно – в 1994 р.);

– створений спільний ринок товарів і послуг;

– діє єдиний візовий простір (Шенгенська зона), в якому вільно переміщуються й громадяни ЄС, й іноземці;

– встановлений Єдиний митний тариф (ЄМТ);

– досягнута свобода пересування капіталів, робочої сили, створено єдиний економічний простір;

– забезпечено проведення єдиної торгової політики;

– здійснюється єдина політика субсидування і протекціонізму щодо аграрного сектору;

– прискорено процес перетворення національних монополій у ТНК;

– здійсненний перехід до єдиної грошової одиниці – євро;

– здійснюється обмеження й уніфікація національних систем права з цілої низки напрямів;

– створена, діє і розвивається особлива система права – право ЄС, Європейське право;

– створюється однорідне юридичне середовище підприємницької діяльності.

«Наднаціональна» природа правопорядку ЄС ясніше проявляється в праві його органів приймати обов'язкові для держав-членів та їх громадян владні акти безпосереднього застосування, які до того ж мають пріоритет перед нормами внутрішнього права.

Для передачі міжнародній організації прав, властивих суверенітету, були внесені відповідні статті до Конституцій держав-членів. Так, у Конституцію ФРН внесена ст. 23, яка проголошує: «Для здійснення ідеї об'єднаної Європи Федеративна Республіка

Німеччина бере участь у розвитку Європейського Союзу, до обов'язків якого входить гарантування дотримання принципів демократії правової держави, соціальної та федеративної держави, а також дотримання принципу субсидіарності, що гарантує захист основних прав, які, по суті, співпадають з основними правами, що містяться в Основному Законі. З цією метою Федерація може передавати свої суверенні права через видання закону».

§ 3. Конституційне розмежування зовнішньополітичних повноважень між федерацією та її суб'єктами

Розберемо це питання на прикладі Швейцарської Конфедерації. Закордонні справи Конституція віднесла до ведення Конфедерації. Конфедерація згідно з Конституцією прагне до збереження незалежності й процвітання Швейцарії, сприяє захисту прав людини, демократії, мирному співіснуванню народів, збереженню природних ресурсів.

Разом із цим, Конфедерація бере до уваги повноваження кантонів і поважає їх інтереси. Зі свого боку, кантони беруть участь в обговоренні зовнішньополітичних питань і прийнятті відповідних рішень, з проблем, які торкаються їх інтересів. Конституція (ст. 55) надає право кантонам укладати договори з іноземними державами в галузях, які стосуються їх повноважень, передбачених Конституцією. Ці договори не повинні суперечити ані праву, ані інтересам Конфедерації.

Кантони також вправі звертатися до зарубіжних органів влади, що рівнем нижчі, в інших випадках відносини кантонів із зарубіжними державами здійснюються через Конфедерацію.

Основний закон ФРГ встановлює розмежування законодавчої компетенції Федерації та її суб'єктів-земель набагато докладніше, ніж Конституція Швейцарії. Згідно зі ст. 70 (2) «Розмежування компетенції Федерації і земель визначається відповідно приписам Конституції щодо виключної і конкуруючої компетенції.

Згідно зі ст. 73 Федерація володіє виключною законодавчою компетенцією з питань міжнародних відносин:

а) закордонні справи, а також оборона, виключаючи захист населення;

б) громадянство Федерації;

в) свобода пересування, паспортний режим, імміграція і еміграція, видача кримінальних злочинців, митна і торгова єдність території, договори про торгівлю та судноплавство, обіг товарів і платежів із закордоном, служба почти і телекомунікацій, захист території федерації від намагань із допомогою застосування сили або спрямованих на таке застосування підготовчих дій, щоб підставити під загрозу зовнішні інтереси ФРГ, боротьба з міжнародною злочинністю.

Щодо конкуруючої законодавчої компетенції в сфері міжнародних відносин, ст. 74 Конституції ФРГ вказує право іноземців на перебування і постійне проживання, справи біженців та переміщених осіб, воєнна шкода та її відшкодування, забезпечення інвалідів війни, родичів загиблих, могили жертв війни та тиранії.

Федерація і землі самостійні й незалежні одна від одної щодо свого бюджетного господарства, але повинні брати до уваги вимоги загального бюджетного балансу.

§ 4. Розподіл зовнішньополітичних повноважень між вищими органами державної влади та управління

Розподіл зовнішньополітичних повноважень між вищими органами державної влади та управління:

– голови держави залежно від форми правління і зовнішньополітичні повноваження парламенту;

– зовнішньополітичні повноваження уряду та його голови, міністерства закордонних справ у зовнішньополітичному механізмі зарубіжних країн.

У роки перших буржуазних революцій монархія як форма правління більшості держав замінювалась республікою. Первісний зміст цього терміна «res publica» (суспільна справа) визначався як «держава, якою керує колегія з кількох осіб». Майже всі перші буржуазні конституції встановлювали як главу держави колегіальний орган. Згідно з Конституцією Франції 1793 р. колегія, яка виконувала функції голови держави, складалася з 24 осіб, за Конституцією 1795 р. – з п'яти, 1800 р. – з трьох членів.

У наші часи колегіальний голова держави зберігся лише в Швейцарії. Так звана Федеральна рада конфедерації обирається тільки на 1 рік у складі 7 осіб.

Майже в усіх інших країнах із республіканським режимом діє інститут *одноособового президента*. В так званих президентських і напівпрезидентських республіках персональні повноваження президента в сфері зовнішньої політики включають:

– представлення держави в міжнародних відносинах;

– прийняття вірчих і відкличних грамот дипломатичних представників іноземних держав;

– підписання вірчих і відкладних грамот дипломатичних представників своєї країни;

– присвоєння вищих дипломатичних звань;

– повноваження президента, які він здійснює спільно з парламентом:

– ратифікація міжнародних договорів;

– законотворчість.

Повноваження президента парламентарних республік в сфері міжнародних відносин значно вужчі. Так ст. 59 Основного закону ФРГ передбачає «Федеральний президент представляє Федерацію у міжнародно-правових відносинах. Він заключає від імені Федерації договори з іноземними державами, акредитує і приймає послів». Буквальне тлумачення цієї статті приводить до висновку, що будь-яке представництво ФРГ повинно здійснюватися через президента. Беручи до відома широту міжнародних контактів ФРГ і велику кількість міжнародних переговорів, які ведуться одночасно, слід зауважити, що одна особа, навіть якщо буде працювати без сну і відпочинку, не зможе виконати такий обсяг робіт. Тому, згідно зі звичайною практикою, президент доручає ведення таких переговорів уряду. Така практика існує і в інших парламентарних республіках.

Парламенти, згідно з конституціями більшості сучасних держав, беруть участь у здійснені зовнішньої політики шляхом прийняття резолюцій схвалення чи несхвалення доповіді міністра закордонних справ і повідомлень інших державних органів, свого комітету закордонних справ, звітам парламентських делегацій.

У більшості держав міжнародні договори ратифікуються парламентом, або однією з палат парламенту. Активно діє найстаріша (заснована ще у 1889 р.) міжнародна неурядова організація Міжпарламентський союз.

Уряд, як вищий виконавчий колегіальний орган державного управління здійснює загальне політичне і оперативне керівниц-

тво зовнішніми зносинами держави. Звичайно, йму надається право укладати міжнародні договори від свого імені здебільшого з економічних, торговельних, науково-технічних та інших питань, що належать до його компетенції. Формою зовнішньополітичної діяльності уряду є ноти уряду, направлення та прийняття урядових делегацій, переговори, підписання і затвердження міжнародних угод.

Глави урядів без спеціальних повноважень можуть вести переговори з представниками іноземних держав як у своїй країні, так і за кордоном. Під час поїздок за кордон глави урядів користуються дипломатичним імунітетом.

Міністр закордонних справ, як і глава уряду, може вести безпосередні переговори без спеціальних повноважень, але для підписання договору спеціальне повноваження потрібно навіть йому.

Під відомством закордонних справ розуміють спеціальний апарат, який здійснює зовнішню політику держави, займається її повсякденними зовнішньополітичними справами. В різних країнах він має різні назви: в США – Державний департамент; в Японії – Міністерство закордонних справ; в Англії – Foreing Office.

Відомство закордонних справ, як правило, складається з трьох груп, управлінь та відділів:

а) *територіальні управління за* групами країн, які здійснюють поточну оперативну роботу з вивчення політичного та економічного становища окремих груп держав та міжнародних організацій. Наприклад: Управління Південне – Західної Європи, відділ США, відділи світових та регіональних міжнародних організацій.

б) *функціональні управління:* управління міжнародних договорів, Консульське управління, правових питань державних кордонів тощо.

в) *адміністративні підрозділи* виконують головним чином допоміжні функції, зокрема, обслуговування апарату МЗС та закордонних представництв. Загальний секретаріат, управління справами, управління дипломатичних установ тощо.

Європа сьогодні

Деякі з повноважень, переданих країнами Співтовариству, довгий час розглядались, як основні елементи суверенної влади окремих держав. Однак ЄС не заміщує країн-учасниць і не зава-

жає їм користуватися їх суверенними повноваженнями. Велика частина цих повноважень частіше за все залишається незайманою. Це стосується галузі зовнішньої політики і політики безпеки, а також комплексів юстиції та внутрішніх справ. Тут інтеграція обмежується кооперацією між країнами-учасниками. Навіть у галузі економіки, де ЄС має найширшу компетенцію, суверенітет країн-учасниць продовжує існувати далі. Компетенція ЄС виникає лише тоді, коли завдання мають бути виконані на рівні Співтовариства: централізм – лише стільки, скільки необхідно; компетенція окремих держав – стільки, скільки можливо.

З цього слідує, що Європейський Союз не є федеративною державою, як наприклад Сполучені Штати Америки. Правосуб'єктність Європейського Союзу і його прямий вплив на правові та економічні відносини країн-учасниць існує лише настільки, наскільки країни-учасниці наділили Співтовариства своїми повноваженнями.

З іншого боку, Європейський союз не є вільною торговельною зоною, як наприклад North American Free Trade Agreement (NAFTA), до якої належать Канада, США та Мексика. Але особливість полягає в тому, що країни-учасниці вільної торговельної зони не встановлюють мито на товари, які імпортуються з іншої країни-учасниці, за винятком випадків, коли ці товари були виготовленні в третій країні. Європейський Союз робить більше: він не лише полегшує усі переміщення товарів між країнами-учасницями, але завдяки цьому гармонізує ставлення до продукції з третіх країн на всіх зовнішніх кордонах ЄС – якщо український підприємець транспортує до ЄС товари, то зовсім неважливо, де він перетне кордон – в Австрії, Німеччині або Фінляндії – митний тариф, як і усі значні вимоги щодо ввезення, усюди однакові. Якщо українські товари вже перетнули зовнішній кордон ЄС, вони користуються правом вільного переміщення так само, як і товари, що були вироблені на території ЄС. Але зміст внутрішнього ринку йде ще далі: були відмінені не лише митні бар'єри між країнами-учасницями, так звані «тарифні торговельні перешкоди», а й усі інші перешкоди, які заважали вільному пересуванню товарів, осіб, послуг та капіталу в «безтарифній сфері»: так особа, що займається розведенням свиней, може отримати ветеринарну довідку для своїх тварин у країні, де вона постійно мешкає. До цього також належить єдине для всіх право конкуренції:

наприклад, Німеччина не може заборонити імпорт пива, яке не було виготовлено відповідно з Законом про чистоту від 1524 р.

Чотири так звані «основні свободи», тобто вільне переміщення товарів, осіб, послуг та капіталу, означають набагато більше, ніж лише вільна торговельна зона.

Європейська Конституція. Європа майбутня

У 1957 р. країни–учасниці ЄС підписали Римський договір. Після численних поправок та доповнень у 1992 р. він отримав назву Договір про Європейський Союз. На Копенгагенській зустрічі керівників держав та урядів 22/УІ – 93 р. були встановлені критерії для держав кандидатів до вступу в ЄС:

1. Досягнення певного рівня стабільності, як гарантії демократичного устрою правової держави.

2. Дотримання прав людини та основних свобод, поважання прав національних меншин, заборона смертної кари.

3. Функціонуюча ринкова економіка, а також здатність витримати утиски ринкових сил і конкурентів у середині ЄС.

4. Готовність взяти на себе і виконувати обов'язки членів Союзу.

5. Здатність ідентифікувати себе з цілями політичного, економічного і валютного союзу.

Договір на створення Європейського Союзу був підписаний 7 лютого 1992 р. у голландському місті Маастрихт. Процес ратифікації договору затримався у зв'язку з тим, що договір передбачав суттєве розширення кола суверенних повноважень, які країни-учасниці передавали Союзу. Така передача могла бути здійснена лише після внесення поправок до національних Конституцій учасників, а це, як відомо, досить складний процес. Договір ратифікований всіма державами–членами ЄС, вступив у закону силу 1 листопада 1993 р.[1]

На початку нового тисячоліття країни-члени вирішили розробити Конституцію ЄС. Для підготовки проекту Конституції на саміті ЄС було затверджено рішення про створення Європейського Конвенту. До складу Конституції Конвенту увійшли: по 2 делегати від національних парламентів країн ЄС та країн кандидатів на вступ до ЄС; по 1 делегату від урядів країн ЄС і канди-

[1] Европейское право. – М.: Норма – Инфра, 2000.

датів на вступ; 16 членів Європарламенту, 2 представники Єврокомісії.

У процесі підготовки проекту документа в Єврокомісії були висловленні побоювання, що «проект Конституції ЄС каталізує спільноту, адже не вирішує проблеми організації ЄС», тому є кроком назад. Проте, після закінчення роботи проект було визнано «не ідеальним, але таким, що перевершив очікування». Для перетворення проекту Конституції на діючий акт лишається тільки представити проект Міжурядової конференції ЄС, яка відбудеться у жовтні поточного року. Конференція може внести свої поправки і остаточно затвердити Європейську Конференцію. Проект Конституції ЄС передбачає запровадження посади Президента і Віце-президента.

Президент очолює Президію, до якої ввійдуть глави 15 країн учасниць ЄС, віце-президент одночасно є міністром закордонних справ. Таке нововведення сприятиме проведенню спільної зовнішньої політики, а також спільної політики безпеки і оборони ЄС.

Планується, що права Європарламенту у прийнятті рішень будуть суттєво розширені. Він братиме участь у розробці більшості законів ЄС. Також передбачене посилення позицій громадської ініціативи. Зокрема, громадяни зможуть ініціювати розгляд Комісією питань, що їх хвилюють найбільше.

Проект Основного закону також розрізняє сфери компетентності ЄС та країн-учасниць. Так, ЄС належать питання торгівлі та валюти, а країнам-учасницям – усі інші сфери, контроль за якими не передано Конституцією органам ЄС. А питання охорони довкілля та енергетичної політики будуть розподілені між Союзом та країнами-учасницями.

25 вересня 2003 р. у Європейський парламент підтримав проект Європейської Конституції – майбутнього основного закону Європи. Як зазначають Європейські спостерігачі, документ став результатом компромісу між прибічниками федералізації Європи і тими, хто намагається зберегти більше суверенних прав держав–учасниць ЄС.

Розділ 18
Особливості конституційного права держав–членів Європейського Союзу

Європейський Союз (ЄС) – унікальна міжнародна організація, специфіку якої прийнято виражати через характеристику Союзу як наддержавного (наднаціонального) об'єднання. Однією з особливих рис Європейського Союзу є праве становище його держави-члена – як щодо інших держав-членів, так і самого Союзу. Членство у ЄС зумовлює виникнення не лише міжнародно-правових, а й конституційно-правових феноменів, невідомих правопорядкам інших держав.

Засади правопорядків держав-членів ЄС не можна визначити на основі лише національного конституційного права. Для цього необхідно проаналізувати також право самого Європейського Союзу, що прийнято характеризувати як право sui generis – право, суттєво відмінне від сучасного міжнародного права.

§ 1. Правова природа Європейського Союзу

По закінченні Другої світової війни західноєвропейські держави створили три регіональні економічні організації: Європейське співтовариство з вугілля та сталі (ЄСВС) за Паризькою угодою 1951 р., а також Європейське економічне співтовариство (ЄЕС) і Європейське співтовариство з атомної енергії (Євратом) за Римськими угодами 1957 р. У 1992 р. Маастрихтською угодою був створений Європейський Союз. Це створило нове середовище для міждержавного співробітництва, яке можна охарактеризувати як інтеграційне та наднаціональне.

Засновниками Співтовариств виступили шість держав – Бельгія, Італія, Люксембург, Нідерланди, Німеччина, Франція, до яких згодом приєдналися Данія, Ірландія і Сполучене Королівство (1973 р.), Греція (1981 р.), Іспанія і Португалія (1986 р.), Австрія, Фінляндія і Швеція (1996 р.). З 1 травня 2004 р. до ЄС приєднали 10 нових членів:

Естонія, Кіпр, Латвія, Литва, Мальта, Польща, Словаччина, Словенія, Угорщина, Чехія. У недалекому майбутньому планують стати членами Європейського Союзу Болгарія та Румунія.

На порядку денному також стоїть питання про можливість вступу до ЄС Туреччини. Не виключено, що у майбутньому питання про вступ інших європейських країн, зокрема України, може набути практичного значення.

Спочатку Європейські співтовариства були організаціями з досить вузькою і конкретною сферою діяльності (суто економічні питання), згодом співробітництво охопило інші сфери, зокрема політичну, військової співпраці, боротьби зі злочинністю, що привело до появи у 1993 р. Європейського Союзу – організації з майже універсальною компетенцією і рисами державоподібного міжнародного об'єднання.

Європейський Союз має ***унікальну організаційну структуру.*** Традиційно її описують як сукупність трьох «опор», що охоплюють інтеграційні процеси, відповідно, в соціально-економічній, зовнішньополітичній і військовій та правоохоронній галузях.

Центральною є *перша опора* – Європейські співтовариства разом узяті, тобто на сьогодні це – Європейське співтовариство (до 1993 р. – ЄЕС) та Євратом. Третє співтовариство (ЄСВС) припинило своє існування у 2002 р. Договір про Європейський Союз (Маастрихтський договір) підкреслює значення Співтовариств для забезпечення єдності та послідовності дій Союзу в різних галузях: відповідно до ч. 3 ст. 1 «Союз заснований на Європейських співтовариствах, доповнених політиками і формами співробітництва, встановленими цим Договором», а ч. 1 ст. 3 передбачає, що «Союз обслуговується єдиною інституційною структурою, що забезпечує узгодженість і наступництво діяльності, що здійснюється з метою досягнення цілей Союзу». *Друга опора* – співробітництво у сфері спільної зовнішньої політики і політики безпеки, метою якого проголошено утвердження ідентичності Союзу на міжнародній арені та створення спільної системи військової оборони (ст. 2 Договору про ЄС). *Третя опора* – поліцейське і судове співробітництво з кримінально-правових питань, що має забезпечити громадянам Союзу «високий рівень безпеки у межах простору свободи, безпеки і правосуддя» (ст. 29 Договору про ЄС).

Існують серйозні відмінності у правовому характері співпраці держав-членів у рамках різних опор. У межах другої і третьої спор співробітництво здійснюється у формах, що потребують значно меншого обмеження суверенних прав держав, і характеризуєть-

ся як «міжурядове». Воно є традиційним для загального міжнародного права і суттєво відмінним від «наднаціонального» співробітництва в рамках Співтовариств.

Утім, юридично Європейський Союз сконструйовано як єдину організацію, що забезпечується єдиним складом держав-членів ***та єдиною системою керівних органів,*** які одночасно обслуговують Співтовариства і Союз.

Найважливіші п'ять органів отримали спеціальну назву «інститут». Рада ЄС, що включає представників урядів усіх держав-членів на рівні міністрів є головним законодавчим органом. Європейський Парламент, що обирається громадянами ЄС кожні п'ять років на прямих загальних виборах, здійснює суттєвий вплив на законодавчий процес. Європейська Комісія – своєрідний виконавчий орган Союзу, що має право законодавчої ініціативи та контролює виконання прийнятих рішень. Суд Європейських співтовариств здійснює правосуддя у справах про застосування і тлумачення установчих договорів Співтовариств і Союзу. Рахункова палата (Палата аудиторів) здійснює контроль за виконанням бюджету ЄС.

Лише Європейська Рада – єдиний орган, що діє в рамках тільки Союзу, а не Співтовариств. Вона складається з глав держав-членів або їх урядів і голови Європейської Комісії та покликана «надавати необхідний імпульс для розвитку Союзу і визначати його загальні політичні дороговкази» (ст. 4 Договору про ЄС). Останніми роками цей орган скликається тричі на рік.

Щодо ***правової природи*** Союзу точаться суперечки від самого моменту його створення. Умовно всі точки зору можна звести до трьох варіантів: Союз є особливим різновидом міжнародної міждержавної організації; специфічним державним утворенням (різновидом конфедерації чи навіть федерації); новим типом політичного утворення.

Загалом можна стверджувати, що більшість науковців і політичних діячів не вважає ЄС різновидом держави, навіть конфедерації чи функціональної федерації. Дійсно, Союз не має класичних ознак держави, що використовуються у міжнародному публічному праві (власні територія і населення, суверенна влада).

Деякі науковці пропонують розглядати ЄС як нову форму наднаціональної політичної організації, що прийшла на зміну системі суверенних національних держав. Вони позначають Союз разом

з його державами-членами такими термінами як «компонентна (або багаторівнева) конституційна система», «консоціативна федерація» тощо. Такі міркування ґрунтуються на тому, що легітимність Союзу має два джерела: волю держав-членів та громадян ЄС. Причому наголошується на постійному зростанні значення другого джерела внаслідок усвідомлення громадянами ЄС своєї європейської ідентичності і формування європейського політичного простору. Для такої точки зору є певні підстави. Хоча Союз створений державами, але не заради них самих. У ст. 1 Договору про ЄС однозначно визначено, що він є союзом народів: Договір «позначає новий етап у процесі створення як ніколи тісного союзу поміж народами Європи, у якому рішення приймаються максимально відкрито та максимально наближено до громадян».

На сьогодні переважає точка зору, що Європейський Союз є міжнародною організацією sui generis. Це об'єднання міжнародно-правове, позаяк створене шляхом укладання державами міжнародних договорів, що регулюються міжнародним публічним правом. Ці договори є «первинним» правом Співтовариств і Союзу, на основі якого створені інституційна структура та «вторинне» право ЄС. Держави-члени залишаються суверенними, незважаючи на факт передачі частини своїх суверенних повноважень, що не заборонено міжнародним правом, оскільки вона є добровільною і без порушення норм міжнародного права.

У 1986 р. Суд Європейських співтовариств охарактеризував Договір про утворення ЄЕС як «основоположну конституційну хартію» Співтовариства. Таке порівняння має певний сенс, оскільки установчий договір Співтовариства виконує ті ж функції, що і конституція держави: встановлює органи влади, надає їм певні повноваження, організує політичний процес, визначає статус та права індивідів. Тому в науковій літературі можна зустріти вживання терміну «конституційне право ЄС», яким охоплюються його установчі договори та основоположні нормативні акти.

Звичайно, значення терміну «конституція», що використовується для позначення установчих договорів, має переносне значення і відрізняється від змісту терміну, що вживається у внутрішньодержавному конституційному праві.

Підсумовуючи вищевикладене, можна стверджувати, що на сьогодні Союз є особливою регіональною міжнародною організацією суверенних держав із сильним федеративним потенціалом.

§ 2. Правовий статус громадян Європейського Союзу

Маастрихтський договір 1992 р. запровадив унікальний для конституційного та міжнародного права ***інститут громадянства Союзу.*** Як випливає із змісту ст. 2 Договору про Європейський Союз, воно запроваджене як засіб захисту прав та інтересів громадян держав-членів. Зміст цього інституту розкривається в іншому документі – Договорі про Європейське співтовариство, його частині другій (статті 17–21). Але в ній мова йде лише про політичні права, тоді як соціально-економічні права розпорошені по всьому договору.

Громадянином Союзу є кожна особа, що має громадянство будь-якої держави-члена ЄС. Питання про те, кого вважати громадянином держави-члена вирішується згідно із законодавством відповідної держави. У ст. 17 Римського договору зазначається, що громадянство Союзу доповнює, але не замінює національне громадянство.

Серед політичних прав відзначимо, насамперед, електоральні права (ст. 19). Кожен громадянин Союзу, що постійно проживає на території держави–члена ЄС, громадянином якої він не є, має право на тих самих умовах, що й громадяни цієї держави, брати пасивну й активну участь у муніципальних виборах такої держави-члена, а також у виборах до Європейського Парламенту.

Громадяни ЄС мають комплекс прав на звернення до органів Європейського співтовариства (ст. 20). По-перше, кожен громадянин має право звертатися до Європейського Парламенту з питань, що його безпосередньо стосуються. По-друге, гарантується право подання скарги до Омбудсмана на порушення в діяльності інститутів чи органів Європейського співтовариства. По-третє, громадяни ЄС мають право звертатися до будь-якого інституту Співтовариства будь-якою із 12 офіційних мов Союзу і отримати відповідь такою ж мовою.

Нарешті, громадяни ЄС, що потребують дипломатичного захисту на території третьої країни, у якій держава-член, громадянином якої він є, не має свого представництва, мають право вимагати надання такого захисту від діючих у цій країні дипломатичних або консульських представництв будь-якої держави–члена ЄС на тих самих умовах, що й громадяни такої держави (ст. 21).

Питання про становлення принципу дотримання ***основних прав і свобод людини*** в діяльності Співтовариств і Союзу має цікаву історію.

Зважаючи на суто економічний характер Європейських співтовариств, питання про захист прав людини не було виокремлене як таке, що потребує нормативного врегулювання в установчих договорах. Виняток становили кілька норм, що стосувалися суто економічних прав людини. Передбачалося, що політичними питаннями, до яких належать права людини, повинна займатися спеціальна організація – Рада Європи, що була створена у 1949 р.

Але згодом ситуація почала змінюватися: стало зрозуміло, що після отримання Співтовариствами реальної законотворчої влади, становлення принципів верховенства і прямої дії права Співтовариств у національних правопорядках держав-членів, виникла реальна загроза правам людини, гарантованим національними конституціями та міжнародними угодами.

На юридичному рівні проблема була розв'язана Судом Співтовариств, який у 70-х роках минулого століття у рішеннях за низкою справ проголосив, що у правопорядку Співтовариства основні права людини захищаються як «загальний принцип права Співтовариства». Ця норма стала судовим прецедентом. Суть її полягає в тому, що будь-який ухвалений інститутом Співтовариства правовий акт, що порушує такі права, може бути скасований Судом Співтовариств.

Зрештою ця практика отримала закріплення в Договорі про Європейський Союз. Значення прав людини підкреслено у п. 1 ст. 6 Договору, що відносить повагу до прав людини до принципів, на яких заснований Союз. Частина 2 ст. 6 встановлює, що «Союз поважає основні права людини, – як вони гарантовані підписаною в Римі 4 листопада 1950 р. Європейською Конвенцією про захист прав людини та основних свобод, і як вони випливають із спільних для держав-членів конституційних традицій, – як загальні принципи права Співтовариств». Стаття 46 Договору надає під юрисдикцію Суду Співтовариств право перевіряти дії інститутів ЄС на предмет їх відповідності п. 2 ст. 6.

7 грудня 2000 р. керівниками трьох політичних інститутів Союзу – Європейського парламенту, Ради Союзу та Європейської Комісії – була підписана і урочисто проголошена ***Хартія Європейського Союзу про права людини.***

Документ містить чотири групи норм: що встановлюють суб'єктивні права і свободи, їх гарантії, деякі загальні принципи, а також норми, що визначають дію Хартії як юридичного акту. Хартія складається з преамбули і 54 статей, що об'єднані у 7 глав. Структура документу є новаторською: права людини розташовані не за видами, як це традиційно прийнято (особисті, політичні, соціальні, економічні), а згідно з цінностями, на захист яких вони спрямовані. Тому Хартія не використовує класичного протиставлення громадянсько-політичних і соціально-економічних прав, навпаки, вона закріплює принцип неподільності всіх основних прав і свобод.

На сьогодні Хартія не є юридично обов'язковим документом. Планується надати цьому документу найвищої юридичної сили у правопорядку ЄС шляхом включення всього тексту Хартії до установчого документу Європейського Союзу.

§ 3. Правовий статус держав-членів у Європейському Союзі

Правовою підставою ***набуття державою членства у Союзі*** є ст. 49 Договору про ЄС, згідно з якою будь-яка європейська країна може звернутися з проханням про набуття членства. Для цього необхідно, щоб держава поважала принципи свободи, демократії, права людини і основні свободи, верховенство права.

Позитивне рішення про вступ приймається Радою ЄС за умови відповідності держави-кандидата критеріям, що свідчить про її готовність виконувати обов'язки держави-члена ЄС: а) стабільність державних Інституцій, що гарантують демократію, верховенство права, права людини та захист меншин (політичний критерій); б) наявність функціонуючої ринкової економіки, а також здатність протистояти конкурентному тиску та ринковим силам у межах Союзу (економічний критерій); в) спроможність прийняти зобов'язання щодо членства, включаючи відданість цілям політичного, економічного та монетарного союзу.

Європейський Союз прийнято характеризувати як наддержавну (наднаціональну) організацію. Очевидно, що це стало можливим лише внаслідок надання Союзу прав, які традиційно належать виключно державі й характеризуються як суверенні.

Як виглядає, такий добровільний масштабний перерозподіл влади з метою створення «як ніколи тісного союзу між народами

Європи» став можливим лише завдяки тому, що держави-члени об'єдналися навколо ***спільних цінностей.*** У п. 1 ст. 6 Договору про ЄС визначено, що «Союз заснований на принципах свободи, демократії, поваги до прав людини і основних свобод, верховенства права, – принципах, спільних для держав-членів». Очевидно, що у цьому положенні у концентрованому вигляді виражене спільне конституційно-правове надбання держав Західної Європи.

Масштаби і якість співробітництва у межах Союзу такі, що недотримання зазначених принципів однією з держав-членів не тільки унеможливить їх подальше співробітництво, а й створить серйозну загрозу національній ідентичності інших держав-членів. Саме тому ці принципи не можуть підлягати будь-якій ревізії.

У зв'язку з цим у ст. 7 Договору про ЄС закріплено механізм захисту зазначених цінностей. Рада Союзу більшістю у чотири п'ятих своїх членів, після отримання згоди Європейського Парламенту, має право визначити «очевидний ризик серйозного порушення державою-членом принципів, зазначених у пункті 1 статті 6» і надати необхідні рекомендації цій державі. Якщо порушення не буде припинене державою-порушником, то Рада Союзу після отримання згоди Європейського Парламенту може одноголосно визначити «існування серйозного і тривалого порушення державою-членом принципів, зазначених у пункті 1 статті 6». Констатація порушення може супроводжуватися ухваленням Радою рішення про обмеження певних прав держави-порушника, що випливають із Договору про ЄС, зокрема, права голосу її представника у Раді Союзу. Але ця держава повинна продовжувати виконувати всі обов'язки, покладені на неї Договором про ЄС. Якщо ситуація із дотриманням п. 1 ст. 6 Договору зміниться на краще, Рада може змінити або скасувати накладену санкцію.

Очевидно, що п. 1 ст. 6 і ст. 7 Договору про ЄС встановлюють чіткі обмеження свободи держав-членів незалежно визначати свою політичну систему, тобто ***обмежують конституційну самостійність держав-членів.*** Утім, це явище не є унікальним. Навіть у міжнародному публічному праві, що міцно тримається принципів суверенної рівності держав і невтручання у їх внутрішні справи, існують численні правові норми, що забороняють вибір певних політичних режимів. Що є унікальним у ЄС, так це досить висока ступінь визначеності стандарту політичного режиму, а також наявність колективної системи забезпечення взаємної конституційної стабільності в державах-членах.

Компетенція Союзу і Співтовариств не є універсальною, хоча і надзвичайно широка. Союз досягає визначених у ст. 2 Договору про ЄС цілей визначеними правовими засобами у межах визначених повноважень.

Оскільки ЄС поки що не має власних поліцейських сил чи армії з повноваженнями забезпечувати примусову реалізацію правових приписів, ***реалізація права ЄС*** залежить виключно від доброї волі держав-членів. У зв'язку з цим у ЄС були створені особливі юридичні механізми, що визначають взаємні зобов'язання держав-членів із реалізації права Співтовариства.

Установчі договори не містять положень про порядок дії норм права співтовариства у правопорядках держав-членів. Проблема була вирішена Судом Співтовариств, що своїми рішеннями встановив принципи верховенства і прямої дії права Співтовариств у національних правопорядках.

Принцип верховенства (пріоритету) права Співтовариства встановлює, що будь-яка норма права Співтовариства, незалежно від того, міститься вона в установчому договорі чи законодавчих актах інститутів ЄС, має вищу юридичну силу щодо будь-якої норми національного права, навіть якщо вона закріплена у конституції.

Принцип прямої дії права Співтовариства полягає в тому, що права приватних осіб, встановлені нормами права Співтовариства, що мають пряму дію, можуть захищатися безпосередньо національними судами.

Важливим доповненням до принципу прямої дії є інститут ***відповідальності держав-членів перед приватними особами за порушення права Співтовариства.*** Держава-порушник не може обмежитися відповідальністю лише перед Співтовариством та іншими державами-членами, як це має місце згідно з загальним міжнародним правом.

Договір про ЄС містить комплекс норм, покликаних запобігти загарбанню Союзом надмірної влади, втраті державами-членами контролю над ЄС, нехтуванню національними інтересами держав-членів при прийнятті рішень інститутами Союзу.

Перш за все, слід заначити п. 3 ст. 6 Договору про ЄС, що покладає на Союз ***обов'язок поважати національні ідентичності держав-членів.*** Як виглядає, зміст ст. 6 спрямований на те, щоб європейська та національні ідентичності були не конфліктуючими, а доповнювали одна одну.

Серйозним засобом стримування недемократичних і неправових ініціатив із боку інститутів Союзу *стало* ***запровадження принципу поваги до прав людини.*** Незважаючи на всі спори щодо змісту гарантій, що містяться у Хартії Європейського Союзу про основні права, а також щодо її юридичної сили, цей документ у недалекому майбутньому дозволить попереджувати вжиття Союзом заходів, що можуть порушити спільний стандарт прав людини, досягнутий у державах-членах.

Ще один засіб, що захищає компетенцію держав-членів від зазіхань інститутів Союзу, – це ***принцип субсидіарності,*** який Союз зобов'язаний поважати при досягненні поставлених перед ним завдань (ст. 2 Договору про ЄС). Принцип покликаний встановити основні правила розподілу компетенцій Союзу та його держав-членів. Його зміст закріплений у ст. 5 Договору про Європейське співтовариство: у галузях, де Співтовариство не має виключної компетенції, воно може вжити певних заходів тільки тоді й у таких межах, коли мета запланованого заходу не може бути на належному рівні досягнута самими державами-членами.

Існує ще один правовий засіб, що дозволяє державам-членам уникати участі у проектах Союзу, які суперечать їх національним інтересам, – це ***механізм поглибленого співробітництва*** (частина VII Договору про ЄС, статті 43–45). Не менше восьми держав-членів, що бажають встановити більш тісне співробітництво з окремих питань, що входять до сфери компетенції ЄС, можуть встановити між собою поглиблене співробітництво. Один з найвідоміших прикладів усунення держави-члена від участі у проекті ЄС, що не відповідає її інтересам, – це відмова Великобританії запровадити загальноєвропейську валюту замість національної.

Право на вихід із Союзу або Співтовариств не передбачене установчими договорами. Скоріше за все, причина полягає в тому, що на час укладання договорів передбачалося, що цього результату можна досягти шляхом використання традиційного інституту міжнародного публічного права – денонсації міжнародного договору. Теоретично держава-член може у будь-який момент вийти зі складу учасників установчих договорів, оскільки є суверенним утворенням. Але з практичних міркувань такий варіант захисту своїх прав виглядає нереальним.

§ 4. Конституційно-правове регулювання членства держав у Європейському Союзі

Для реалізації своїх зобов'язань у рамках ЄС держави-члени повинні забезпечити відповідні внутрішньодержавні правові механізми. Оскільки коло цих зобов'язань надзвичайно широке, то процес адаптації національного законодавства потребував запровадження спеціальних норм у юридичні акти найвищої юридичної сили – конституції держав-членів. Виняток становить Великобританія, що не має кодифікованої конституції.

Отже, специфічною рисою конституцій держав-членів ЄС є наявність у них положень, що юридично дозволяють членство держави у Співтовариствах і Союзі. Проте аналіз цих норм не дозволяє говорити про існування якої-небудь єдиної загальноєвропейської конституційної практики з цього питання.

У Конституційному акті Данії 1953 р., конституціях Іспанії (1978 р.), Італії (1947 р.), Люксембургу (1868 р.), Нідерландів (1983 р.) узагалі немає жодної згадки про Європейський Союз або Європейські співтовариства. Норми, що регулюють членство у цих організаціях, сформульовано з розрахунком на загальне застосування для участі у будь-яких інтеграційних об'єднаннях. По суті, така сама модель має місце у конституціях Бельгії (1970 р.) і Греції (1975 р.) та шведському Акті про уряд 1809 р., що містять лише одну-дві норми, присвячені спеціально для випадку ЄС. Натомість у конституціях Австрії (1920 р.), Ірландії (1937 р.), Німеччини (1949 р.), Франції (1958 р.), Португалії (1982 р.) і Фінляндії (1999 р.) закріплені більш-менш широкі комплекси норм, що регулюють різноманітні аспекти членства держави саме у ЄС.

Варто звернути увагу на те, що у конституціях Австрії, Греції, Португалії, Фінляндії згадується тільки Європейський Союз, а в конституції Бельгії – тільки Європейське Співтовариство. У конституціях Ірландії, Німеччини, Франції й Швеції йде посилання як на Співтовариства, так і на Союз.

Зазвичай норми, що юридично оформлюють членство держави у ЄС, містяться у статті чи статтях, присвячених міжнародно-правовим питанням: про дію міжнародно-правових норм у національному правопорядку та участь держави у міжнародних міждержавних організаціях. Виняток становлять австрійська та французька конституції. У Конституції Австрії переважна біль-

шість положень про ЄС розташовані у окремому підрозділі «Європейський Союз» глави I «Загальні положення; Європейський Союз». Отже, їх віднесено до питань, що мають найважливіше значення для конституційного ладу держави. У Конституції Франції усі норми щодо ЄС містяться у розділі XV «Про Європейські Співтовариства і Європейський Союз».

Немає єдиного стандарту і щодо обсягу регулювання. Усі конституції мають норми, які санкціонують участь держави у міжнародних організаціях інтеграційного типу, що вимагає обмеження її суверенних повноважень. Але в Данії, Люксембурзі, Іспанії та Італії це – єдине питання, пов'язане з членством цих держав у ЄС, що урегульоване на рівні конституції. Дуже вузьке коло питань членства у ЄС міститься у конституціях Бельгії та Греції, а також шведському Акті про уряд. Натомість у конституціях інших держав-членів врегульовано такі питання, як порядок призначення представників держави в органах ЄС та здійснення контролю за їх діяльністю, дія норм права Співтовариств у національному правопорядку, право регіонів впливати на позицію держави з питань, що зачіпають їх інтереси, а також право громадян інших держав-членів на участь у муніципальних виборах та виборах до Європейського Парламенту.

Перш за все, слід звернути увагу на конституційні ***норми, що уповноважують приєднання держави до Європейського Союзу.***

Членство у ЄС восьми держав ґрунтується на конституційних нормах, що містять загальне правило про передачу або обмеження суверенних повноважень держави на користь міжнародних організацій, без спеціального виокремлення випадку Європейського Союзу: ст. 9 Конституції Австрії, ст. 34 Конституції Бельгії, ст. 28 Конституції Греції, § 20 Конституційного Акту Данії, ст. 93 Конституції Іспанії, ст. 11 Конституції Італії, ст. 49bis Конституції Люксембургу, ст. 92 Конституції Нідерландів.

У конституціях чотирьох держав (Ірландії, ФРН, Франції, Швеції) можна знайти як норми, що розраховані на загальне правило, так і норми про участь держави саме у Європейському Союзі, які застосовуються як *lex specialis*.

Лише в Конституції Португалії є норма про її членство в ЄС (п. 6 ст. 7), але немає жодних положень про можливість передачі або обмеження суверенітету на користь інших міжнародних організацій.

Нарешті, окремий випадок становить Конституція Фінляндії, у якій узагалі відсутні будь-які положення про передачу або обмеження суверенних повноважень на користь міжнародних організацій, у тому числі ЄС. Як виглядає, участь цієї держави у ЄС ґрунтується на секції 94 Конституції, що регулює порядок укладання державою міжнародних договорів.

Формулювання конституційних норм ***про обмеження суверенних прав держав-членів*** надзвичайно різноманітні. Йдеться про передачу суверенних повноважень (Німеччина), передачу федеральних повноважень (Австрія), передачу повноважень, що ґрунтуються на конституції (Іспанія), передачу права парламенту приймати рішення (Швеція), делегування повноважень, наданих органам влади конституцією (Данія), тимчасове надання здійснення повноважень, закріплених конституцією за законодавчою, виконавчою та судовою владою (Люксембург), надання здійснення визначеного повноваження (Бельгія), надання законодавчих, виконавчих і судових повноважень (Нідерланди), обмеження суверенітету (Італія). Конституція Греції (п. 2 ст. 28) регулює умови надання установам міжнародних організацій повноважень, передбачених конституцією, а у п. 3 – обмеження здійснення національного суверенітету.

Як видно, в одних випадках об'єктом є суверенні права (суверенітет) усієї держави, а в інших – права, надані конституцією органам держави.

У конституціях двох держав-членів використана інша юридична конструкція: мова йде про можливість укладання угоди з метою спільного здійснення повноважень, необхідних для заснування Європейського Союзу (Португалія), і про участь у Європейських Співтовариствах і Союзі на основі спільного здійснення державами-учасницями деяких своїх повноважень (Франція). При цьому у французькій конституції також говориться про «передачу повноважень», але лише у зв'язку із санкціонуванням участі держави в конкретних галузях співробітництва, – створенні Європейського економічно-монетарного союзу та встановленні норм щодо свободи пересування людей (ст. 88[2] Конституції).

Не менш різноманітними є суб'єкти, яким передаються повноваження держав-членів: Європейський Союз (ФРН, Франція, Португалія), Європейські Співтовариства (Швеція, Франція), міжнародна організація (Італія), міжнародні та наднаціональні

організації (Іспанія), міжурядові організації або їхні органи (Австрія), установи міжнародних організацій (Греція), міжнародні установи (Нідерланди), міжнародні публічні установи (Бельгія), установи, підпорядковані міжнародному праву (Люксембург), міжнародні органи влади, створені взаємною угодою з іншими державами з метою сприяння міжнародним правовим нормам та співробітництву (Данія).

Слід звернути увагу також на практику встановлення умов, дотримання яких вимагається для передачі повноважень на користь ЄС: дотримання основ демократичного правління (Греція, ФРН), соціального та федеративного принципів, верховенства права (ФРН), принципу субсидіарності (Португалія, ФРН), непорушення прав людини (Греція), забезпечення рівня захисту прав людини, що є рівноцінним рівню, який надається національною конституцією (ФРН, Швеція) та Європейською Конвенцією про захист прав людини та основних свобод (Швеція), надання належної уваги меті економічного та соціального згуртування (Португалія).

У деяких випадках ця умова сформульована у вигляді мети, заради якої здійснюється обмеження суверенних повноважень: створення об'єднаної Європи (ФРН), створення світового порядку, що забезпечує мир і справедливість між націями (Італія), сприяння міжнародним правовим нормам та співробітництву (Данія).

Також ідеться про рівність та/або взаємність щодо інших держав при ухваленні рішення про уповноваження ЄС суверенними повноваженнями (Греція, Данія, Італія, Португалія, Франція). Конституції Греції й Франції наголошують на вільності такого кроку держави, а Конституція Люксембургу – на його тимчасовості. Із конституцій Австрії, Бельгії й Данії випливає, що можуть бути делеговані чи обмежені тільки певні повноваження. За Конституцією Греції передача конституційних повноважень або обмеження суверенітету повинні слугувати важливим національним інтересам або диктуватися ними.

У конституціях деяких держав-членів установлені особливі вимоги до процедури ухвалення правового акту (міжнародного договору або закону), що оформлює рішення про приєднання до ЄС або передачу повноважень на його користь: отримання згоди верхньої палати парламенту (ФРН, Австрія), кваліфікована більшість у парламенті (Греція, Швеція, Данія), ухвалення органічного закону (Іспанія).

Конституції деяких держав-членів передбачають спеціальну процедуру затвердження міжнародного договору у випадку його конфлікту з конституцією, що зазвичай, має місце у випадку установчих договорів Співтовариств і Союзу та угод про внесення до них змін. Це може бути внесення попередніх змін до конституції (наприклад, в Іспанії, Франції) або ухвалення договору кваліфікованою більшістю голосів депутатів парламенту (приміром, у Нідерландах, Португалії, Фінляндії, ФРН). Таким чином, останній варіант дозволяє фактичну зміну конституції без формального затвердження поправок до неї.

У конституціях трьох держав-членів містяться специфічні положення, що стосуються їх ***участі у певних галузях співробітництва в рамках ЄС.***

У ст. 88[2] Конституції Франції спеціально виокремлені два питання: створення Європейського економічно-монетарного союзу та регулювання свободи пересування людей. Стаття 23f Конституції Австрії встановлює додаткові вимоги до процедури прийняття рішень про участь держави у співробітництві в рамках другої і третьої опор ЄС. Особливо це стосується участі у заходах із створення спільної оборони Євросоюзу, зокрема, участі у миротворчих та інших військових операціях. Конституція Ірландії (пункти 6 і 8 ст. 29) дозволяє здійснити вибір певних варіантів зобов'язань для держави, дозволені відповідно установчими договорами ЄС, за умови отримання попередньої згоди обох палат парламенту. Більше того, у п. 9 ст. 7 міститься пряма заборона на участь Ірландії у заходах із створення спільної військової оборони держав–членів Союзу, передбачених Ніццькою угодою.

Один із найцікавіших наслідків участі держави-члена у ЄС, – це ***фактичний перерозподіл повноважень між різними гілками влади усередині країни,*** що формально не передбачається національними конституціями. Головна причина цього полягає у тому, що законодавчу владу в ЄС має Рада Союзу, до якої входять представники виконавчої гілки влади держав-членів.

Зважаючи на надзвичайно широке коло питань, які регулюються правом ЄС без потреби ухвалення національних законів, у результаті маємо приховану узурпацію виконавчою владою повноважень законодавчої гілки влади. Звідси так звана проблема демократичного дефіциту в діяльності Союзу. На рівні ЄС цю проблему намагаються вирішити, перш за все, шляхом розширен-

ня повноважень Європейського Парламенту. На національному рівні – шляхом контролю за призначенням представників держави у інститутах та органах ЄС, а також контролю за їх діяльністю. У деяких державах-членах ці норми були закріплені не лише у законодавстві, а також і в конституціях.

Лише у конституціях Португалії та Австрії знаходимо положення про ***призначення посадових осіб – представників держави в органах Союзу.*** У Португалії обмежилися включенням до Конституції однієї норми, згідно з якою до переліку виключних законодавчих повноважень Парламенту належить встановлення правил призначення членів органів ЄС, за винятком Європейської Комісії (п. «р» ст. 164). У статті 23с Конституції Австрії процедура призначення усіх представників цієї держави-члена в інститутах і органах ЄС віднесена до компетенції федерального уряду і врегульована дуже детально.

Питання про ***забезпечення контролю за діяльністю представників від держави-члена в інститутах і органах*** ЄС врегульовано у конституціях Австрії, Бельгії, Греції, Португалії, Фінляндії, Франції, ФРН. Схема здійснення контролю загалом типова. З питань, що належать до сфери компетенції парламенту, цей орган має право здійснювати моніторинг за діями уряду на стадіях розробки й ухвалення рішень на національному та/або європейському рівнях. При цьому парламент може надавати рекомендації уряду, що, зазвичай, не мають юридично обов'язкової сили. Зі свого боку, уряд зобов'язаний надавати парламенту відповідну інформацію та враховувати отримані рекомендації.

У конституціях деяких держав здійснення контролю не деталізоване. Так, у Конституції Португалії обмежилися лише вказівкою на право парламенту здійснювати моніторинг та оцінку участі держави у процесі «імплементації Європейського Союзу» (п. «f» ст. 163) та обов'язку уряду надавати парламенту відповідну інформацію (пп. «і» п. 1 ст. 197). Згідно з п. 8 ст. 70 Конституції Греції парламент уповноважений ухвалити спосіб, у який уряд повинен «інформувати парламент з питань, що становлять предмет регулятивних актів у межах Європейського Союзу», а парламент – має право обговорити їх.

В Основному Законі ФРН, конституціях Австрії, Франції і Фінляндії здійснення контролю врегульоване досить детально.

Участь держави в ЄС порушує конституційний баланс у ще одному важливому питанні: про ***розподіл повноважень між регіонами та центральною (як правило, федеральною) владою.***

Регіоналізацію можна вважати однією з найдинамічніших тенденцій конституційно-правового розвитку держав–членів ЄС. У деяких державах конституційна автономія місцевих громад поступово була визнана одним із фундаментальних конституційно-правових принципів. У ЄС питанню розвитку регіонів надається дуже серйозна увага. Зокрема, створено спеціальний орган їх представництва – Комітет регіонів, що має консультативний статус і впливає на процес прийняття законодавчих актів із широкого кола питань. «Європа регіонів» – одна з найпотужніших ідей сьогодення і, до певної міри, один з альтернативних варіантів розвитку Союзу (на відміну від ЄС як федерації держав-членів). В установчих договорах Союзу та Співтовариств регіональним та місцевим органам влади присвячені численні норми.

Як показав досвід, вплив участі держави-члена у ЄС на політичний статус її регіонів неоднаковий. Приміром, у Німеччині та Австрії визнається, що землі зазнали втрат владних повноважень. Причина в тому, що конституційні положення про право регіонів впливати на хід ухвалення законів із певних питань фактично не діють, якщо з цих питань ухвалюється законодавчий акт ЄС. З іншого боку, європейська інтеграція загалом позитивно вплинула на посилення ролі регіонів в Італії, Греції, Іспанії, Нідерландах. Лише у конституціях Австрії, Бельгії, Португалії та ФРН можна знайти норми, присвячені цьому питанню.

У конституціях деяких держав-членів можна знайти норми, що стосуються питання про дію у ***внутрішньому правопорядку правових актів ЄС*** – вони встановлюють принципи верховенства та прямої дії права ЄС.

У правових системах усіх держав-членів право ЄС – як судова практика, так і доктрина – виокремлює його в окрему категорію джерел національного права, в тому числі конституційного.

За зразок нормативно-правового регулювання цього питання може слугувати Конституція Нідерландів. У її ст. 93 викладено принцип прямої дії: «Положення договорів і резолюцій міжнародних установ, що можуть бути обов'язковими для всіх осіб у силу свого змісту, стають обов'язковими після їх публікації». У ст. 94 сформульовано принцип верховенства: «Чинні у Королівстві за-

конодавчі акти не застосовуються, якщо таке застосовування суперечить положенням договорів, що є обов'язковими для усіх осіб, або положенням резолюцій міжнародних установ».

Особливу специфіку має дія права ЄС у правовій системі Великобританії, у якій принцип верховенства права ЄС прямо суперечить основоположному конституційному принципу суверенітету Парламенту (за яким лише Парламент має право ухвалити закон, а закон може врегулювати будь-яке питання). Таким чином, фактично Парламент утратив частину свого суверенітету. Втім, деякі британські правознавці вважають, що така ситуація є юридичною аномалією, і Парламент може будь-коли без особливих проблем «відновити» свій суверенітет, якого він за будь-яких умов втратити не може. Запровадження права ЄС у правову систему Великобританії було здійснено відповідно до прийнятого у 1972 р. Акта про Європейські співтовариства.

Нарешті, конституції більшості держав-членів містять положення про ***право громадян інших держав–членів Союзу брати участь у муніципальних виборах цієї держави, а також у виборах до Європейського Парламенту.***

У конституціях Бельгії, Іспанії та ФРН можна знайти лише загальну вказівку на ці права. Конституції інших держав, наприклад, Австрії та Португалії, містять досить детальні норми. Деякі конституції встановлюють несумісність мандата депутата Європарламенту з іншими представницькими мандатами.

Отже, членство в Європейському Союзі здійснює серйозний вплив на конституційне право держав-членів. Більше того, право ЄС здійснює колосальний вплив також на держави, що не мають членства у ЄС і навіть не планують такого членства. Мова йде про адаптацію законодавства таких держав до права ЄС, що є необхідною передумовою належного виконання міжнародних угод (переважно з питань економічного співробітництва). Це повною мірою стосується й України, законотворчий процес якої орієнтується на врахування положень права ЄС.

ОСОБЛИВА ЧАСТИНА

Розділ 19
Основи конституційного права Сполучених Штатів Америки

Сполучені Штати Америки (США) займають більше третини континенту в Північній Америці. Мають володіння: Пуерто-Ріко і Віргінські острови, низку островів в Океанії. Територія – 9373 тис. кв. км. Столиця – м. Вашингтон. Населення – 270 млн чол. Офіційна мова – англійська.

Існуюча американська правова система почала складатися в колоніальний період на початку XVII століття. Англійські поселенці, які прибували до Америки, принесли з собою і англійське право, яке було єдиним діючим правом. У кожній з 13 британських колоній застосовувались англійські закони та норми загального права, але вони мали значні обмеження, які були пов'язані з специфікою соціально-економічних та політичних умов.

Після створення США в них діяли англійські закони, якщо їх суть не суперечила прийнятій Федеральній Конституції, та конституціям штатів і новим законам. Англійське право застосовувалося з обмовкою «в тій мірі, в якій його норми відповідають умовам колоній». На основі цих норм у штатах склалися свої системи загального права, які мали подібні та відмінні моменти у кожному штаті. Для кожного штату силу обов'язкового судового прецедента мало рішення Верховного суду цього штату. Рішення інших судів мають у кожному штаті силу лише «переконуючого прецедента».

Американська революція висунула ідею створення національного, суто американського права. Прийняття Федеральної Конституції 1787 р. та конституцій штатів, які увійшли до складу США, було важливим кроком у цьому напрямі.

Однак у цілому переходу американського права до романо-германської правової сім'ї не відбулося. Лише деякі штати, розташовані на територіях, відторгнутих від Іспанії та Франції, прийняли

кодекси, які мають риси романської правової системи (Каліфорнія, Луїзіана)[1].

На сьогодні у США існує дуалістична система, яка має багато східного з англійською: прецедентне право у взаємодії з законодавством. Право в США в цілому має структуру, аналогічну структурі загального права. Але це тільки зовнішній погляд. При досить пильному вивченні цього питання виявляються дуже суттєві відміни. Одна з таких відмін пов'язана з територіальним устроєм США. Штати, які входять до складу США, мають досить широку компетенцію, що дає їх змогу створювати своє законодавство і свою систему прецедентного права.

Отже, можна вважати, що в США існує 51 система права (одна федеральна та правові системи у кожному штаті). Найбільш суттєва відміна американської правової системи від англійської – найважливіше значення Конституції як головного джерела права.

§ 1. Конституція

Конституція США була прийнята у 1787 р. Це одна з найдавніших діючих на цей час конституцій та одна з найбільш «жорстких»: більш ніж за 200 років до неї було внесено всього 27 поправок. У протилежність юридичній конституції існує, за виразом американських теоретиків, «жива конституція». Іншими словами, Конституція 1787 р. діє у даний час з багатьма доповненнями у вигляді судових прецедентів, законів Конгресу, актів президента.

Конституція – порівняно неважкий документ, за визначенням, яке міститься в ній самій, – є «основним законом країни». Це означає: якщо конституції окремих штатів або закони, проведені законодавчими органами штатів чи всієї країни, суперечать Федеральній Конституції, вони не мають сили. Рішення, внесені Верховним судом США за два сторіччя, підтвердили й закріпили доктрину превалювання Конституції всієї країни.

Влада посадових осіб обмежена, їхня діяльність повинна відповідати статтям Конституції чи законам, складеним згідно з її положеннями. Обрані посадові особи повинні переобиратися у певні строки, і тоді їх послужний список підлягає пильному розгляду

[1] Слід зауважити, що у деяких штатах півдня США вплив іспанської правової системи існує і сьогодні (Техас, Невада, Нью-Мексіко тощо).

громадськістю. Призначені посадові особи повинні виконувати завдання, покладені на них, і можуть бути усунені з посади у тому разі, якщо їхня діяльність буде визнана незадовільною. Виняток становлять члени Верховного суду і федеральні судді, які довічно призначаються Президентом США.

Найчастіше волевиявлення американського народу здійснюється шляхом голосування. У Конституції, однак, передбачається можливість зняття посадових осіб у випадках особливо значних посадових злочинів чи неправомірних дій шляхом спеціальної процедури, відомої під назвою «імпічмент». Розділ IV ст. 2 говорить: «Президент, Віце-президент і всі громадські посадові особи Сполучених Штатів відсторонюються від посади, якщо при засудженні в порядку імпічменту вони будуть визнані залученими у зраді, хабарництві чи інших тяжких злочинах і провинах». У таких випадках Палата представників повинна провести законопроект про імпічмент, потім посадова особа постає перед судом, роль якого виконує Сенат під головуванням Голови Верховного суду Сполучених Штатів.

Імпічмент вважається у Сполучених Штатах заходом радикальним. За двісті років існування Штатів тільки тринадцять посадових осіб федеральної системи підлягали цій процедурі. Серед них: дев'ять федеральних суддів, один член Верховного суду, один військовий міністр, один сенатор і один Президент – Ендрю Джонсон. (Юридична комісія Палати представників пропонувала застосувати процедуру імпічменту щодо Президента Річарда Ніксона, але він подав у відставку до того, як законопроект був проведений у Палаті.) У цих тринадцяти випадках тільки четверо федеральних суддів були засуджені і зняті з постів, які вони займали. Посадові особи в адміністрації окремих штатів також можуть підлягати імпічменту з боку законодавчих влад свого штату.

Принципи державного управління. Хоча з часів свого прийняття Конституція зазнала деяких змін, її головні положення залишаються такими, якими вони були у 1789 р.: законодавча, виконавча і судова влада відокремлені одна від одної і розрізняються за своїм завданням. Повноваження, надані кожній з них, врівноважуються правами двох інших. Кожна здійснює контроль за можливими перевищеннями повноважень з боку інших гілок влади.

Конституція, проведені у відповідності з нею закони і договори, запропоновані Президентом і схвалені Сенатом, превалюють над усіма іншими законами, актами і постановами виконавчої влади.

Усі особи рівні перед законом і користуються однаковим правом на захист закону. Усі штати рівноправні, й жоден з них не має права отримувати спеціальні привілеї від федерального уряду.

У встановлених Конституцією межах кожний штат повинен визнавати і поважати закони інших штатів.

Порядок внесення поправок. Творці Конституції ясно усвідомлювали, що в міру розвитку нації до Конституції доведеться вносити зміни. При цьому вони вважали: порядок внесення змін не повинен бути надто легким, з тим щоб уникнути прийняття недостатньо продуманих і поспішних поправок. У той самий час цей порядок не повинен бути й таким, що дозволить меншості затримати проведення законопроектів, за якими стоїть більшість громадян.

Їх рішення полягало у розробці подвійної процедури зміни Конституції. Пропозиція про внесення поправки може бути зроблена Конгресом, якщо за неї буде подано не менш як дві третини голосів у кожній палаті. З іншого боку, законодавчі органи двох третин штатів можуть звернутися до Конгресу з вимогою скликання національного Конвенту (з'їзду) для обговорення й складання проекту поправки. У будь-якому випадку для набрання чинності поправка має бути схвалена трьома чвертями штатів.

Крім внесення прямих змін до Конституції, може бути змінене юридичне трактування її положень. Ще у перші роки існування республіки в рішенні у справі «Мербьюрі проти Медіссона», Верховний суд висунув доктрину судового перегляду, яка полягала в тому, що суд має право на тлумачення постанов Конгресу і винесення рішень про їх конституційність. Ця доктрина дає суду право на інтерпретацію змісту різних розділів Конституції у застосуванні до юридичних, політичних, економічних і соціальних умов, тобто таких, що змінюються. З роками чимало рішень Верховного суду з обширного кола питань – від урядового регламентування роботи радіо і телебачення до встановлення прав обвинувачених за кримінальними справами – привели до зміни меж застосування конституційних положень, без істотних текстуальних змін самої Конституції.

Закони, проведені Конгресом для здійснення положень Основного закону чи для їх пристосування до змінених умов, іноді розширюють і навіть змінюють текст Конституції. Правила і постанови численних агенцій федерального уряду деякою мірою здійснюють аналогічний вплив. В обох випадках кінцевою є думка Верховного суду щодо відповідності таких законів і постанов задумам і духу Конституції.

§ 2. Білль про права. Поправки

З 1789 р., коли Конституція США набрала чинності, до неї було внесено 27 поправок. Найзначніші зміни були зроблені протягом 1789–1791 рр. За цей період було внесено 10 поправок, які склали так званий білль про права. Вони як єдиний документ були схвалені Конгресом у 1789 р. і ратифіковані 11 штатами до кінця 1791 року.

Під час дебатів із проекту Конституції її прихильники зустріли найсерйозніший опір не з боку противників зміцнення федерального союзу, а з боку політичних діячів, які вважали за необхідне, щоб у Конституції були обов'язково вказані загальні права людини. Одним з таких був Джордж Мейсон, автор Декларації прав штату Віргінія – декларації, яку Можна вважати попередницею білля про права. Коли Дж. Мейсон був делегатом Конституційного Конвента, він відмовився підписувати Конституцію, оскільки, на його думку, в ній не було передбачено достатню охорону індивідуальних прав. Подібне ставлення Дж. Мейсона трохи не стало перешкодою до ратифікації Конституції штатом Віргінія. Штат Масачусетс, з таких самих міркувань, поставив умовою ратифікації внесення доповнення, що гарантує особисті права людини. До відкриття першого Конгресу більшість його учасників була за внесення до Конституції подібних поправок, і Конгресу майже не довелося витрачати час на їх складання.

Ці 200-річні поправки залишилися й досі без змін. Перша поправка до Конституції гарантує свободу совісті, слова і друку, право на мирні збори і право звернення до уряду з петиціями про припинення зловживань. Друга гарантує право громадян носити зброю. Третя поправка забороняє розміщення військ у приватних будинках без згоди хазяїна. За четвертою поправкою забороняються необґрунтовані обшуки і арешти осіб і майна.

Наступні чотири поправки стосуються судової системи. П'ята забороняє передачу справ про тяжкі злочини до суду без винесення вердикту Великим журі, не допускає повторного суду за один і той самий злочин; забороняє накладення покарання без належного розгляду злочину відповідно до закону, а також каже про те, що обвинувачена особа не може бути примушена свідчити проти самої себе. Шоста поправка гарантує швидкий розгляд кримінальних справ у відкритому суді. В ній містяться вимоги суду з неупередженим складом присяжних, надання кваліфікованого захисту і свідчення у присутності обвинуваченого. Згідно із сьомою поправкою цивільні процеси, в яких ідеться про компенсацію шкоди на суму понад 20 доларів, повинні розглядатися судом присяжних. Восьма поправка забороняє накладання надміру високих застав або штрафів, а також жорстоких чи незвичайних покарань.

Дві останні поправки містять положення більш загального плану. Так, наприклад, у дев'ятій поправці говориться, що наведений у Конституції перелік прав людини не повинен вважатися вичерпним і що люди мають й інші права, про які не сказано в Конституції. Згідно з десятою поправкою, повноваження, не закріплені Конституцією за федеральним урядом, але й не заборонені для виконання штатами, зберігаються за штатами чи за народом.

Захист особистих свобод. Конструктивність Конституції, яка виявилася в організації федерального уряду, дала Сполученим Штатам можливість зберегти виключну стабільність протягом двох століть. Проте навряд чи можна було б вважати більшим досягненням стабільність, надбану на шкоду свободі.

Білль про права і наступні поправки до Конституції дають американському народові певну гарантію загальних прав людини.

Під час національних криз урядам завжди здається привабливим, в інтересах безпеки країни, призупинити дію законів, які гарантують людські права. У Сполучених Штатах такі спроби завжди приймалися вельми неохоче і впроваджувалися у життя під дуже суворим контролем. Наприклад, за часів Другої світової війни виникла необхідність піддати цензурі листування між Сполученими Штатами і закордонними країнами, особливо листи додому з театрів військових дій. Але навіть тоді конституційна гарантія справедливого суду не скасовувалася. Особа, обвинувачe-

на у таких злочинах, як шпигунство, диверсія та інших підривних діях, мала право на захист і згідно з американською системою вважалася невинуватою доти, поки її провина не була доведена.

Поправки до Конституції, прийняті після білля про права, охоплюють найширше коло питань. Однією з найважливіших вважається внесена у 1868 р. 14-а поправка. У ній наведено ясне й чітке визначення громадянства і підтверджуються розширені гарантії справедливого управління. Іншими поправками була обмежена судова влада національного уряду, змінений порядок президентських виборів, заборонене рабство, надане рівне право на голосування незалежно від раси, кольору шкіри, статі чи перебування у рабстві до його скасування; Конгресу було надане право оподатковувати доходи, а також був встановлений порядок виборів сенаторів шляхом народного голосування.

До пізніших належать поправки: 22-а – обмежує час перебування Президента у влади двома строками; 23-я – надає мешканцям округу Колумбія право на участь у президентських виборах; 24-а – підтверджує право на голосування незалежно від сплати податку на голосування, 25-а – встановлює порядок заміщення поста Віцепрезидента між виборами; 26-а – знижує виборчий вік до вісімнадцяти років; 27-а – забороняє Конгресу підвищувати собі платню (мається на увазі діючий, а не наступний склад парламенту).

Треба зазначити, що більшість з цих 27 поправок були спрямовані на розширення особистих, громадянських чи політичних свобод у той час, як лише деякі з них мали за мету подальший розвиток урядової структури, наміченої у Філадельфії 1787 р.

§ 3. Соціально-економічна система

Економічна система. США – єдина країна у світі, економіка якої за роки Другої світової війни значно зміцніла. Війна звільнила цю країну від серйозних конкурентів, але ненадовго: промисловий ринок Японії та економічний підйом у Західній Європі змінили картину.

Загроза панівному положенню США у світовій системі господарства вимагала значних зусиль з боку адміністрації країни. Було збільшено витрати на науково-дослідні та конструкторські роботи, прискорено темпи перебудови промисловості на користь наукомістких галузей, удосконалено методи стимулювання науково-

технічного прогресу. Незважаючи на те, що близько двох третин усіх витрат США на наукові дослідження припадає на військову галузь, ефективне їх впровадження в цивільній сфері лишається значнішим, ніж в інших країнах. Частка США у валовому внутрішньому продукті розвинутих зарубіжних країн–членів Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) сягає майже 30%.

Зусилля США, спрямовані на органічну інтеграцію американської економіки у світове співтовариство, набувають дедалі інтенсивнішого характеру. Сьогодні на зовнішніх ринках США реалізує близько 30% усіх виготовлених у країні матеріальних цінностей. Головними статтями зовнішньоторговельних операцій є машини, обладнання та продукція сільського господарства. США зберігають лідерство у світовому виробництві й торгівлі промисловою електронікою. Понад 80% інформаційного устаткування, що експлуатується сьогодні в Європі, виготовлено в США.

Не можна не зазначити, що для укріплення позиції США у світовому господарстві важливе значення має і той факт, що на них припадає близько половини світового експорту зерна. Разом із тим, у традиційних промислових галузях, таких як будівельна, виробництво верстатів і споживчих товарів, автомобіле- і суднобудування, США сьогодні програють своїм конкурентам в Європі та Японії.

Посилюється вплив американських транснаціональних корпорацій і їхніх філій на міжнародно-економічне життя. Американські підприємства, розміщені за територією США, забезпечують виробництво товарів і послуг на суму, яка перевищує 1,5 трлн доларів за рік, що становить близько 40% валового національного продукту США.

Прибутки, що їх отримують США від прямих інвестицій за кордоном, є прямим джерелом фінансування економічного розвитку цієї країни. На розвинуті зарубіжні країни припадає три чверті американських інвестицій. Близько половини прибутків транснаціональних корпорацій реінвестується на місці, а решта – понад половину – переводиться в США.

З початку 70-х років минулого століття на перше місце виходить експорт капіталу в осудній формі. Позики американських приватних банків перевищили сьогодні 60% сукупного обсягу міжнародного кредиту. Спираючись на міцну банківську систему, США

спромоглися з найбільшою користю для себе використати загальну тенденцію до підвищення ролі міжнародного кредиту у світовій економічній системі. Прибутки крупних американських банків від закордонних фінансових операцій відповідають приблизно їхнім внутрішнім прибуткам. Міжнародний кредит сьогодні перетворився на інструмент, з допомогою якого США чинять тиск – економічний і політичний – на інші країни і, насамперед, на країни, що розвиваються. Величезна заборгованість останніх індустріально розвинутим країнам і, передусім, США ставить проблему, яка посідає перше місце серед інших, не менш важливих проблем.

Переважаючий вплив американських корпорацій відчувається в усьому світі в цілому ряді галузей світового економічного господарства. Найбільш важливі зрушення відбуваються у таких напрямах: по-перше, масовий приплив іноземного капіталу в економіку США і поступове перетворення її на величезного боржника поглиблює протиріччя між інтересами американських корпорацій і національними інтересами більшості розвинутих індустріальних держав і країн, що розвиваються. Для таких країн розвиток цієї тенденції означає зменшення власних можливостей економічного і соціального прогресу; по-друге, маючи міцну економічну базу, США дедалі наполегливіше намагаються перебудувати світову торгівлю і валютно-фінансову систему у відповідності з умовами жорсткої конкурентної боротьби, тобто з принципами, які найбільше відповідають інтересам великих американських компаній; по-третє, особливе місце в економічній системі США посіли нафтові компанії. Ведучим імпортерам нафти з числа розвинутих країн і, насамперед, США вдалося чинити вплив на організацію країн–експортерів нафти (ОПЕК). Ціни на нафту на світовому ринку знизилися. Країни, що розвиваються, залишилися без дійсної зброї економічного тиску на розвинуті індустріальні держави; по-четверте, посилюється конкурентна боротьба між трьома величезними фінансово-економічними центрами: Сполученими Штатами Америки, Західною Європою та Японією. Особливо наочно це виявляється на характері взаємовідносин між Японією і США. Американська адміністрація використовує політичні й адміністративні заходи для втручання в ринкові процеси з метою витиснення конкурентів і встановлення контролю з боку США над основними економічними ринками.

У загальній масі юридично незалежних фірм, число яких в США перевищує 15 млн, ключові позиції у промисловості, кре-

дитно-фінансовій сфері та деяких інших головних секторах економіки займають великі господарські об'єднання. Вони зосередили у своїх руках значну частину суспільного капіталу, виробництва і реалізації товарів і послуг. У 90-і роки продовжувалися процеси концентрації і централізації виробництва й капіталу, удосконалювалися форми й методи підкорення дрібного й середнього підприємництва великому бізнесу. Нині, наприклад, близько 200 величезних корпорацій зосередили у своїх руках понад 61% активів обробної промисловості.

Як уже згадувалося, особливе місце в структурі господарства США належить нафтовим концернам. Наприклад, вартість продажу компанії «Ексон» перевищує ВНП багатьох країн світу. Сумарний обіг 20 американських нафтових компаній можна прирівняти до прибуткової частини федерального бюджету США.

Міцні позиції у США тримає військово-промисловий комплекс. Військові концерни мають гарантований ринок збуту і одержують більш високий, ніж у цивільних галузях, прибуток.

Високий ступінь концентрації капіталу характерний для промисловості та кредитно-фінансової сфери США. Так, наприклад, понад 99% виробництва автомобілів зосереджено в руках трьох гігантських концернів «Дженерал моторс», «Крайслер», «Форд». У 50 банках зосереджено більш як 35% активів і 32% депозитів усіх банків США.

Незважаючи на підсилення у 80-і роки японських і німецьких конкурентів, американські транснаціональні корпорації зберігають домінуюче положення у світовій економіці. У США нараховується понад 2 тис. ТНК, які створили за межами США «другу економіку», що не поступається за своїм потенціалом національним господарствам Німеччини, Франції, Великобританії і може бути прирівняна до економіки самих США, стає важливою сферою діяльності американських компаній на світовому ринку.

Суттєвою закономірністю розвитку економіки США є зростаюче значення середнього й малого бізнесу. В його рамках виробляється не менш як 40% валового національного продукту. І все ж таки американська дійсність свідчить про те, що суттю економічної системи є приватна власність.

Слід зазначити, що в США існує відносно невеликий державний сектор. Частка державного сектора у валовому національному продукті становить 11–12%. Держава володіє 33,9% всієї землі

в країні, їй належить 1/4 всіх капіталовкладень у виробництві. З допомогою різних економічних важелів, таких як бюджет, кредитно-грошова політика, фінансування соціальних і науково-дослідницьких програм, контроль за якістю товарів, зовнішньоекономічні операції, держава активно регулює економічні відносини. Економічній системі США притаманна тенденція до розширення масштабів узагальнення виробництва.

Соціальна структура суспільства. Конституція США не містить ніяких положень про соціальну структуру американського суспільства. Офіційна статистика свідчить, що понад 90% економічно активного населення США працюють за наймом. Частка осіб, які володіють основними засобами виробництва, сягає 4% самодіяльного населення. Характерно, що ця порівняно невелика частина населення вельми неоднорідна. Тут виділяються такі прошарки: надто багаті власники (так звана «економічна еліта»), річний прибуток яких перевищує 100 тис. доларів (0,3–0,25%); великі власники, які володіють значною кількістю промислових, торговельних і транспортних підприємств. Не більше 10 тис. таких осіб володіють капіталом в 10–50 млн доларів; середні власники (до 500 тис. осіб), які володіють підприємствами, фірмами, кредитними закладами, активи їх сягають 10 млн доларів; дрібні власники – володарі підприємств з активами до півмільйона доларів, їх число перевищує 1,5 млн осіб.

Не можна обійти увагою й доволі численний (5 млн осіб) прошарок власників, які беруть участь у процесі виробництва матеріальних благ, працюють у сфері побуту і т. п., у їх числі дрібні торговці, ремісники, володарі невеликих контор, дрібні фермери. У середині 90-х років у США у приватній власності нараховувалося близько 11 млн фірм. Понад 90% з них мали річний прибуток до 100 тис. доларів, у тому числі понад 70% – до 25 тис. доларів.

У розвинутому соціально-економічному суспільстві, яким є американське, значне місце посідає так званий середній прошарок суспільства: службовці, особи вільних професій (письменники, художники, юристи, лікарі) – інтелігенція, тобто особи, які займаються інтелектуальною працею, їх кількість перевищує 23% самодіяльного населення країни.

Найчисленнішим соціальним утворенням американського суспільства є робітники – близько 60 млн осіб, у тому числі у сфері

матеріального виробництва близько 26 млн (1 млн сільськогосподарських робітників) і в невиробничій сфері (працівники торгівлі, сфери послуг, рядові конторські службовці) близько 30 млн осіб.

Як уже зазначалося, домінуючою формою підприємництва є акціонерні товариства – корпорації. Поряд із власниками великого акціонерного капіталу влада в акціонерних товариствах належить вищим управляючим. Свої пости президентів компаній, директорів і членів правління корпорацій вищі управляючі використовують для перетворення на крупних власників акціонерного капіталу. Формально – вони надомні службовці, насправді – належать до класу капіталістів. Керівники найкрупніших корпорацій і банків фактично належать до класу крупних власників. Зосередження у крупних власників соціальної значущості та приборкання ролі вищої управлінської бюрократії – найхарактерніша риса соціальної структури високорозвинутих зарубіжних країн.

І, насамкінець, – бідняки у США. Бідняками офіційно вважають осіб, щорічний дохід яких не перевищує так званої межі бідності. На початку 90-х років цією межею визнано 12 тис. доларів для сім'ї з чотирьох осіб. Рівень доходу визначається так: обчислюється мінімальна вартість харчування, необхідного для підтримки фізичного існування сім'ї з чотирьох осіб; ця сума потім множиться на три, виходячи з того, що вартість харчування (у США) становить одну третину необхідних витрат бідної сім'ї. Дві третини витрачається на житло, одяг, транспорт, медичне обслуговування тощо. Це – стандарт. Передбачені й інші коефіцієнти, якщо йдеться про інший кількісний склад сім'ї. У США офіційно нараховується близько 35 млн осіб, чий прибуток нижче офіційної «межі бідності», і ще 12–14 млн, чий прибуток трохи перевищує цей рівень.

Важлива роль у суспільно-політичному житті країни належить підприємницьким союзам (асоціаціям). Існують вони як на місцевому, так і на загальнонаціональному рівні. Усього їх нараховується понад 40 тисяч. Найбільші з них: Національна асоціація промисловців (НАП – 1895 р.) і Торгова палата (1912 р.). Про характер діяльності цих організацій свідчить їхня структура. На чолі НАП стоїть рада директорів (150–160 осіб), під керівництвом якої діють комітети: зовнішньої політики, економіки, сільського гос-

подарства, трудових відносин, національної оборони. У штабах цих комітетів народжуються проекти важливих законів, планів і програм, які реалізуються через органи державної влади. До торгової палати входять 65 тис. фірм і корпорацій. НАП об'єднує близько 75% усіх промислових компаній США.

Невід'ємним елементом американської політичної системи є лобізм (від англ. – кулуари). Лобізм – це специфічний інститут, з допомогою якого здійснюється могутній вплив приватних і громадських організацій («групи натиску») на процес прийняття рішень органами державної влади з питань внутрішньої та зовнішньої політики. Мета лобізму – добиватися від Конгресу, Білого дому, міністерств і відомств, легіслатур і виконавчих органів штатів ухвалення чи відхилення тих чи інших законодавчих або адміністративних актів.

Для здійснення цієї мети у США існує розвинута матеріальна структура. По-перше, практично всі крупні корпорації, підприємницькі спілки, професійні спілки, різні спеціалізовані організації мають у своєму складі особливі підрозділи, що займаються лобістською діяльністю. Вони можуть нараховувати до кількох сот лобістів у своєму складі. По-друге, зацікавлені групи, насамперед крупні промислово-фінансові, активно користуються послугами найманих лобістів, у ролі яких часто виступають юридичні, пропагандистські та консультативні фірми та їхні провідні співробітники. Існують і спеціальні організації, метою яких є виключно лобістська діяльність.

Абсолютна більшість осіб, що займаються лобістською діяльністю, – юристи. Чимало серед них колишніх радників Білого дому, міністрів, сенаторів, членів Палати представників, керівників відділів міністерств тощо. Їх попередній досвід дуже важливий у новій діяльності, оскільки вони добре обізнані з процедурними питаннями вироблення і прийняття рішень. У них збереглися зв'язки з тими, хто продовжує перебувати на державній службі. Такі особи цінуються дуже високо, і за їхніми послугами охоче звертаються.

Для досягнення поставлених цілей лобісти використовують різноманітні методи: виступають на слуханнях у комітетах Конгресу з висловлюванням позицій зацікавлених сторін, складають і представляють для внесення проекти законів, фінансують виборчі кампанії кандидатів у Конгрес, допомагають «потрібним» конгресменам виступити з публічною лекцією тощо.

Офіційні вимоги до лобістської діяльності полягають у тому, що згідно з прийнятим у 1946 р. Федеральним законом про регулювання лобізму, особи й організації, які виступають у ролі лобістів, повинні реєструватись у палатах конгресу. Однак ця вимога на практиці нерідко порушується.

У США ніколи не було державної Церкви. Релігія, за Конституцією США, є особистою справою громадян. Проте це положення у реальній дійсності порушується. Уряд утримує капеланів у Конгресі, в армії, на флоті, у в'язницях. Церковна власність не оподатковується, Президент приймає клятву на Біблії, національним девізом є слова: «Ми покладаємось на Бога». У США фактично відсутній масовий атеїзм. За результатами опитування, 98% американців – віруючі, з них 40% щотижня відвідують храм своєї конфесії.

Для США характерний високий ступінь релігійного плюралізму. Усього в країні нараховується близько 2 тис. об'єднань, які мають різні віросповідання. Основне релігійне спрямування в США – протестантизм. Протестанти складають 57% населення країни, у південних штатах їх 74%, у західних – 63%. Найбільшим із спрямувань американського протестантизму є баптизм (20% населення). Лютерани (7% населення) – в основному нащадки німецьких і скандинавських емігрантів. Також існує Єпископальна церква (3% населення). Об'єднана Церква Христа – 2% населення і деякі інші. Католицизм сповідують 28% населення; в основному це нащадки емігрантів з католицьких країн. 2% населення сповідують іудаїзм; це найзаможніша та найосвіченіша з релігійних общин. Помітну роль відіграє в США і православ'я. У країні існує 26 окремих незалежних церков, які поділяються за етнічною ознакою. Діють тут також багато релігійних сект, що виникли на місцевому ґрунті.

У політичних системах США певне місце посідають профспілки. Перші профспілки були створені на початку XIX століття. Це були організації кваліфікованих робітників ремісничого типу, тобто цехові профспілки. Об'єднання йшло суворо за цехами в певній місцевості. Переломним моментом у розвитку руху були 30-і роки минулого століття, коли основною силою стала маса напівкваліфікованих робітників. На цей час почали виникати профспілки на виборчих засадах. Вони об'єднували робітників незалежно від відмінностей у професії та рівня кваліфікації.

Тепер профспілки нараховують у своїх лавах понад 24 млн осіб. Найбільшою профспілкою є Американська федерація праці – Конгрес виробничих профспілок, створений 1955 р. АФП-КВП – найвпливовіша організація, яка представляє інтереси профспілкового руху в державних органах – Конгресі й федеральних відомствах. Мета діяльності АФП-КВП така: законодавчо захищати інститут укладення колективних угод від його руйнування корпораціями та державою; домагатися від держави проведення такої соціальної та економічної політики, яка б сприяла повній зайнятості й зменшенню соціальної нерівності у суспільстві. У середині 90-х років АФП-КВП об'єднувала понад 90 галузевих і багатогалузевих профспілок, які нараховували у своїх лавах близько 15 млн осіб.

Другим за розміром у США є Об'єднання профспілкових дій, створене 1966 р. Понад 4 млн осіб, що входять до об'єднання, зосереджують свої зусилля на вирішуванні внутрішніх проблем США. Є у країні ще дві великі профспілки – автомобілебудівників, а також водіїв вантажних машин і складських робітників (3,5 млн). Неорганізованою залишається основна маса робітників хімічної, текстильної, харчової і деяких інших галузей.

Політичні партії. Історично в США склалася двопартійна система, тобто політичне панування двох найбільш впливових політичних партій – республіканської і демократичної. Спочатку партії достатньо чітко розмежовували свої інтереси. У той самий час, уже в 50-х роках XIX ст. в Америці суспільних суперечностей було набагато менше порівняно з європейським суспільством.

Наприкінці XVII ст. виділилися два основних угруповання. По-перше, це федералісти, які прагнули створення сильного союзу штатів, тобто унітаризації держави. Пізніше це угруповання перетворилося на ядро демократичної партії. І, по-друге, республіканці, які вимагали політичного життя і збереження широкої автономії штатів. Заслугою республіканців у той час було здійснення ряду прогресивних реформ, які були пов'язані переважно з діяльністю Президента Т. Джефферсона. Проте у другій половині XIX ст. у цьому питанні сталися істотні зміни. Демократична партія, яка мала як соціальну базу південні штати, перетворилася на партію, що боролася за збереження рабства. Республіканська партія очолила боротьбу Півночі проти Півдня. Таким чином, колись дві головні партії в США у той час являли собою

дійсно ворогуючі політичні організації, розділені серйозними суперечностями. Після поразки рабовласницького Півдня капіталізм почав швидко поширюватися на його території, в результаті чого основа корінних суперечностей між республіканцями і демократами зникла.

Нині жодної істотної різниці між демократами й республіканцями не існує. Основні функції обох партій складаються з того, щоб забезпечити добір, висунення і обрання на виборні посади своїх представників.

Слово «партія» у звичайному його розумінні може бути застосоване до цих партій з деякою умовністю. Річ у тім, що і республіканська, і демократична партії не мають постійного членства, і кожний, хто голосував на виборах за представників тієї чи іншої партії, може вважати себе або республіканцем, або демократом. Партії не мають постійних політичних програм, партійних білетів, не збирають членських внесків. Тільки у 1974 р. демократи вперше прийняли устав своєї партії. До кожних президентських виборів партії розробляють свої передвиборчі програми.

У США існують і виявляють певну активність інші політичні партії. Вони мають вплив у масштабах окремих штатів, на місцевому рівні і навіть досягають успіху у проведенні своїх кандидатів на суспільні посади.

Наприклад, протягом першої третини XX ст. Соціалістична партія мала два місця у Палаті представників і понад 50 постів мерів міст.

Губернатором штату Вісконсин протягом кількох років був член Прогресивної партії, а у 1974 р. губернатором штату Мен став незалежний кандидат, який переміг і республіканців, і демократів.

У загальнодержавних масштабах лише раз сталося так, що Президентом був обраний представник другорядної партії – Авраам Лінкольн, якого було висунуто 1860 р. новоствореною тоді Республіканською партією. Але вже тоді двопартійна система настільки укоренилася в політиці, що одна з найбільших на той час політичних організацій – ВІГІ – швидко втратила свій вплив і через кілька років розпалася, залишивши на політичній арені знов-таки дві головуючі партії: республіканську і демократичну.

§ 4. Вищі органи державної влади

Президент і уряд. Президентська влада, тобто величезний військово-бюрократичний апарат, очолюваний президентом, являє собою за сучасних умов найважливішу політичну установу, за допомогою якої монополістичний капітал США здійснює свою внутрішню і зовнішню політику.

Конституція США наділила президента широкими повноваженнями, чим поставила його на чолі так званої «виконавчої гілки влади». Однак, конституційні повноваження є лише частиною влади, яку фактично отримав президент з початку епохи імперіалізму.

За конституцією, президентом може бути природжений, а не натуралізований громадянин США, який досяг 35-річного віку і проживає безвиїзно у межах США не менше 14 років. Встановлено також, що президент і віце-президент не можуть бути мешканцями одного штату. Однак поряд із цими конституційними вимогами, які пред'являються до кандидатів на посаду президента, на практиці з'явилася ціла низка інших вимог. Практично кандидатом у президенти може бути висунутий лише один з видатних політичних діячів двох головних партій.

Президент обирається строком на чотири роки колегією виборців, тобто шляхом непрямих виборів. Кожен штат обирає стільки виборців, скільки сенаторів і представників відсилає до конгресу. Загальне число виборців у країні, таким чином, дорівнює загальному числу членів обох палат конгресу, плюс три виборці від Федерального округу Колумбія. Кожна партія у штаті висуває свій список виборців. Партія, яка набрала більшість голосів, надсилає до виборчої колегії усіх виборців від штату. Виборців обирають у перший вівторок після першого понеділка листопада місяця високосного року. Обрані виборці збираються у столицях відповідних штатів у перший понеділок після другої середи грудня того ж року і подають голоси за кандидатів у президенти і віце-президенти.

Підготовка до виборів президента починається приблизно за рік до голосування виборців, коли партії починають підбирати своїх кандидатів на вищу державну посаду. Навесні року президентських виборів у штатах проводяться первинні вибори (праймеріз), у ході яких висуваються у кандидати на посаду президен-

та і віце-президента від кожного штату, обираються кандидатури виборців, призначаються делегати на національний партійний конвент. Вищої напруги виборча кампанія досягає в середині літа, коли збираються партійні конвенти (з'їзди) для того, щоб висунути на пост президента і віце-президента кандидатів.

Національний партійний конвент юридично вважається вищим партійним органом, однак насправді він збирається лише раз на чотири роки для того, щоб висунути кандидатів на посаду президента чи віце-президента від цієї партії.

Усі рішення національних конвентів, включаючи призначення кандидатів, приймаються звичайно більшістю голосів делегатів.

Основна боротьба у ході роботи конвентів точиться навколо найбільш популярних кандидатів; як правило, у кожної партії є 2–3 таких представника. Коли, нарешті, той чи інший кандидат набирає більшість голосів, його оголошують «висунутим одностайно». Обравши кандидата на посаду президента, конвент у такому же порядку обирає кандидата у віце-президенти. Конституційна процедура обрання президента – чиста фікція, бо насправді результат виборів вирішується у ході голосування за виборців. Та партія, яка зуміла провести у виборчу колегію більшу кількість виборців, стане правлячою партією – її ставленик оселиться у Білому домі на чотири роки. Виборець не є незалежним. У силу традиції, яка склалася, стала непорушною конституційною нормою, виборець голосує за кандидатів тієї партії, за списком якої він був обраний. За всю історію існування США не було випадку, щоб виборець зрадив свою партію і проголосував за іншого кандидата.

Конституція говорить, що обраним вважається той кандидат який набере абсолютну більшість голосів виборців. Якщо жоден кандидат не збере такої більшості, то вибори президента проводяться палатою представників з числа трьох осіб президентського списку, які набрали найбільше число голосів, однак ця процедуру була застосована лише два рази (у 1804 р. був обраний Джефферсон, а у 1824 р. – Адамс).

Обраний президент 20 січня наступного за виборами року приносить присягу і приступає до виконання своїх обов'язків.

Конституція США нічого не говорить про можливість переобрання президента, але з перших років існування США встановився звичай, згідно з яким президент не повинен займати свою поса-

ду більше двох разів. Франклін Рузвельт порушив цю традицію: його обирали чотири рази поспіль. У 1951 р. була ратифікована 29-а поправка до конституції, згідно з якою жодна особа не може бути обрана на посаду президента більше двох разів. Ця поправка була у свій час запропонована супротивниками Ф. Рузвельта.

Віце-президент є головою сенату (хоча останній обирає свого тимчасового голову) і спадкує президентську посаду у випадку смерті або відставки президента. Президент може покладати на віце-президента різні обов'язки.

Президент США поєднує у своїх руках повноваження голови держави і голови уряду. Він безконтрольний, безвідповідальний і практично незмінюваний. Президент керує величезним військово-бюрократичним апаратом, не несе жодної відповідальності перед Конгресом;

Уряд США, який зветься Кабінетом, очолюється президентом. Конституція ні слова не говорить про Кабінет, але вже з президентства Вашінгтона (1789–1797 рр.) Кабінет міцно увійшов у державний звичай.

Уряд – Кабінет складається з секретарів (міністрів), і призначається президентом за «порадою і згодою Сенату». Це означає, що сенат більшістю у 2/3 голосів повинен затвердити призначений президентом уряд, але фактично верхня палата конгресу ніколи не відмовляє президенту у затвердженні його пропозицій. Члени Кабінету – секретарі не є членами Конгресу. Вони цілком і повністю підлеглі президенту і працюють під його керівництвом.

Зараз до складу Кабінету входять 12 секретарів: Державний секретар (міністр іноземних справ), міністр фінансів, міністр оборони, міністр юстиції (генеральний атторней), міністр транспорту, міністр внутрішніх справ, міністр сільського господарства, міністр торгівлі, міністр праці, міністр охорони здоров'я, освіти і соціального забезпечення, міністр житлового і міського будівництва. Окрім того, на запрошення президента на засіданнях Кабінету присутні американський представник в ООН, директор адміністрації з іноземних операцій, директор управління мобілізації, директор Бюро Бюджету, голова комісії громадської служби, помічник президента.

У 1939 р. згідно з актом про реорганізацію деякі центральні відомства, глава яких не входить до Кабінету, були об'єднані у певну систему органів, яка зветься виконавчим апаратом при президентові.

У теперішній час до цього апарату входять центральні відомства: Бюро бюджету, канцелярія Білого дому, Рада національної безпеки, Управління мобілізації для оборони, Рада економічних консультантів і Дорадчий комітет при президентові з питань урядової організації, Центральне розвідувальне управління тощо.

Канцелярія Білого дому представляє собою апарат, який обслуговує президента, його підтримує постійний зв'язок з Конгресом, з окремими членами Конгресу, з главами виконавчих департаментів і центральних відомств, з пресою та іншими органами інформації.

Бюро бюджету було створено у 1921 р. як орган, на який покладалася підготовка федерального бюджету. Бюро бюджету допомагає президенту у підготовці бюджету і у формулюванні фінансової програми уряду, здійснює контроль над виконанням бюджету; складає плани про поліпшення адміністрації, а також дає поради виконавчим департаментам і агенціям щодо поліпшення їх структури і порядку роботи тощо.

У 1946 р. було створено Раду економічних консультантів, яка дає рекомендації президенту з економічних питань і складає економічні доповіді президента Конгресу.

У 1947 р. згідно з актом про національну безпеку було засновано Раду національної безпеки, яка складається з Президента США, Віце-президента, Державного секретаря, міністра оборони, директора адміністрації з іноземних операцій і директора управління мобілізації для оборони. Крім того, на засідання Ради запрошуються представник об'єднаної групи начальників штабу, директор Центрального розвідувального управління.

Рада національної безпеки дає рекомендації президенту з усіх питань, які пов'язані з так званою «національною безпекою». Це означає, що вона розробляє військові програми, визначає рівень озброєнь, розробляє військову політику, координує і спрямовує діяльність військових і громадських відомств у справі підготовки війни. Рада національної безпеки є найважливішим органом планування агресивної зовнішньої політики США. Формально вона має дорадчий характер, але фактично рекомендації Ради безпеки рівнозначні нормативним актам, адже роботою її керує сам Президент.

Будучи главою держави і главою уряду, Президент США наділений достатньо широкими повноваженнями. Передусім він стоїть на чолі величезного державного апарату, який нараховує 2,5 млн громадських службовців, з яких приблизно 1500 чиновників федеральних відомств отримують призначення на посаду безпосередньо від президента або за його участі.

Призначення на вищі федеральні посади Президент проводить «за порадою і зі згоди Сенату» (ст. III розд.2), тобто кандидатури, запропоновані Президентом, повинні бути затверджені Сенатом. За загальним правилом, Сенат не виступає проти кандидатур, висунутих Президентом, але відомі випадки, коли виникали конфлікти через те, що Сенат відхиляв запропоновані кандидатури.

Конституція постановляє, що Президент має право накладати вето на будь-який законопроект протягом 10 днів із моменту його отримання. Якщо через 10 днів законопроект не буде підписаний Президентом і не буде повернений Конгресу, то він автоматично перетворюється на закон. Отримавши білль із запереченнями Президента, Конгрес може подолати вето, схваливши законопроект удруге 2/3 голосів у обох палатах.

Президенти США активно використовують також «кишенькове вето». Якщо законопроект передається на підпис Президенту менше ніж за 10 днів до закінчення сесії Конгресу, Президент, який бажає перешкодити перетворенню цього законопроекту на закон, може і не повертати його Конгресу зі своїми запереченнями – достатньо залишити його без підпису, так би мовити, «заховати його у кишеню».

«Кишенькове вето» має характер абсолютного вето: Конгрес позбавлений конституційних засобів його подолання.

Оклад американського Президента – 200 тис. доларів, додатково 50 тис. на різні витрати, додатково ще 100 тис. доларів на неоподатковувані податком подорожі та офіційні прийоми. З 1991 р. ця сума зросла до 340 тис. доларів.

Законодавча влада. Стаття 1 Конституції надає законодавчу владу Конгресу, який складається з двох палат: Сенату та Палати представників. До Сенату за Конституцією входять по два представники від кожного штату.

Кількість членів у Палаті представників пропорційна кількості населення і тому не обмежується Конституцією.

Протягом ста років після прийняття Конституції сенатори не обиралися прямим голосуванням населення. Їх обирали законодавчі органи конкретних штатів, які вони і представляли. У 1913 р. була прийнята 17-а поправка до Конституції, згідно з якою сенатори стали обиратися шляхом прямих виборів.

Делегати Конституційного конвенту виходили з такого міркування: якщо окремі групи – одна, яка представляє уряди штатів, і друга – населення – повинні будуть разом ухвалити кожен закон, що можна вважати, що це зменшить загрозу виявлення з боку Конгресу поспішності або недбалості при затвердженні нових законів. Одна палата завжди мала можливість контролювати іншу, як це існувало в той час в англійському парламенті. Прийняття 17-ї поправки не внесло суттєвих змін у це врівноважене співвідношення влади обох палат.

У той час, як в Конституційному конвенті проходили бурхливі дебати про склад і повноваження Конгресу, багато делегатів вважали, що роль законодавчої влади буде порівняно малозначною. Деякі наполягали, що Конгрес буде займатися переважно питаннями зовнішньої політики, надавши право рішення внутрішніх проблем штатам та місцевій владі. Однак всі ці припущення були помилковими. Конгрес зарекомендував себе активним і авторитетним органом із широкими повноваженнями з усіх питань державної політики.

Вимоги до членів Конгресу. Згідно з Конституцією члени Сенату повинні досягти 30-річного віку, бути громадянами Сполучених Штатів не менше дев'яти років і постійно мешкати у тім штаті, від якого обрані. Члени Палати представників повинні бути не молодше 25 років, бути громадянами США не менше семи років і постійно мешкати у тих штатах, які надіслали їх до Конгресу. Штати можуть встановлювати додаткові вимоги при виборах до Конгресу, але згідно з Конституцією кожна палата сама має право встановлювати вимоги до її членів.

Кожний штат має у Конгресі двох сенаторів. Так, найменший штат Род-Айленд, з територією всього 3156 кв. км, має таке ж представництво у Сенаті, як і найбільший штат Аляска, площею 1 524640 кв. км.

Загальна кількість членів Палати представників встановлюється Конгресом. Далі ця кількість розподіляється між штатами про-

порційно кількості їх населення. Разом із тим, кожному штату, незалежно від кількості його мешканців, Конституцією гарантовано право мати не менше одного члена Палати представників. На теперішній час шість штатів: Аляска, Делавер, Невада, Північна Дакота, Вермонт та Вайомінг мають лише по одному представнику. З іншого боку, шість штатів мають у цій палаті більш ніж по двадцять представників і лише одна Каліфорнія – 43. Згідно з Конституцією кожні десять років має відбуватися перепис населення, і згідно з його змінами перерозподіляються місця у Палаті представників. Спочатку кількість членів цієї Палати не мала бути більше ніж по одному від кожних 30000 громадян. У першій Палаті представників було 65 членів, а після першого перепису їх кількість збільшилась до 106. Якби цей принцип представництва зберегли, то представників було б біля 7000. На сьогодні Палата представників налічує 435 членів, по одному від кожних 480000 мешканців США. Законодавчі органи штатів поділяють кожний штат на виборчі округи, які мають бути приблизно рівними за кількістю населення. Раз на два роки виборці кожного виборчого округу обирають свого представника до Конгресу.

Сенатори обираються на виборах у штатах, які проводяться кожний парний рік. Термін повноважень сенаторів – шість років, тому що кожні два роки одна третя Сенату переобирається. Таким чином, дві треті Сенату – це люди, які мають досвід законодавчої роботи.

Оскільки термін повноважень членів Палати представників – два роки, то загальний термін роботи Конгресу в даному складі – також два роки. 20-а поправка до Конституції закріплює, що Конгрес повинен збиратися на звичайну сесію 3 січня кожного року, якщо цей термін не буде змінено самим Конгресом. Конгрес продовжує роботу доти, поки його члени не проголосують за перерву, за звичаєм – у кінці року. Президент може скликати спеціальну сесію, якщо в цьому буде необхідність. Сесії Конгресу проводяться в Капітолії у Вашингтоні, округ Колумбія.

Повноваження Палати представників і Сенату. Кожна палата Конгресу має право законодавчої ініціативи з будь-яких питань, за винятком фінансових законопроектів; останні повинні бути запропоновані в Палаті представників. Таким чином, має місце факт, що великі штати мають змогу більшою мірою впливати на стан державної казни, ніж малі. Разом із тим, на практиці

кожна палата може голосувати проти законопроектів, прийнятих іншою палатою. Сенат може не ухвалити фінансовий або будь-який інший законопроект. Палата представників може запропонувати до нього поправки, які змінюють його суть. У цьому разі, для набуття законопроектом сили закону, узгоджувальна комісія, до складу якої входять члени обох палат, повинна запропонувати компромісне рішення, яке задовольняє обидві сторони.

Сенат також має свої особисті права, в тому числі право більшістю у дві третини голосів затверджувати призначення Президентом вищих посадових осіб у федеральному уряді, а також ратифікувати усі угоди. Негативна реакція будь-якої палати нейтралізує дії виконавчої влади.

У разі імпічменту урядових посадових осіб, Палата представників має виключне право пред'являти обвинувачення у зловживаннях, які тягнуть за собою офіційний розгляд. Сенату належить виключне право проводити цей розгляд і вирішувати питання про вину або відсутність вини посадових осіб. Висновок про наявність вини має наслідком усунення урядової посадової особи з посади, що вона обіймає.

Широкі повноваження Конгресу сформульовані у восьмому параграфі Конституції: встановлювати та стягувати податки; заключати займи для поповнення державної казни; встановлювати правила і обмеження у торгівлі між штатами і у зовнішній торгівлі тощо, усього сімнадцять пунктів.

Деякі з цих повноважень у наш час застаріли, наприклад, прокладання поштових шляхів, але вони продовжують діяти. Десята поправка встановлює певні межі компетенції Конгресу, уточнюючи, що повноваження не надані урядові союзу, зберігають за штатами. Крім цього, Конституція прямо забороняє Конгресу вирішувати низку конкретних питань. Конгрес не має права: припиняти дію конституційних гарантій недоторканності особи, за винятком окремих ситуацій під час заколота або вторгнення; оподатковувати громадян прямими податками, інакше, ніж на підставі вже здійсненого перепису; санкціонувати введення будь-яких станових титулів тощо, усього сім пунктів.

Посадові особи Конгресу. Згідно з Конституцією, Віце-президент є головою Сенату. Його голос не враховується при голосуванні, за винятком випадку рівності голосів. У разі відсутності Віце-президента Сенат обирає голову pro tempore. Палата представників обирає свого особистого голову – спікера. При цьому і

спікер, і голова pro tempore завжди є членами тієї політичної партії, яка має більшість у даній Палаті.

На початку роботи кожного нового складу Конгресу члени політичної партій обирають керівників своїх фракцій та інших посадових осіб для забезпечення порядку розгляду запропонованих законопроектів. Ці посадові особи разом з головами палат і головами комісій суттєво впливають на законодавчий процес.

Законодавчий процес. Однією з головних особливостей Конгресу є те, що провідну роль у його роботі відіграють комісії. Свого значення вони набули не відразу, а поступово, адже за Конституцією вони зовсім не передбачені.

На теперішній час у Сенаті діють 18 постійних комісій, а в Палаті представників – 23. Кожна комісія спеціалізується в певній галузі законодавства: з іноземних справ, оборони, банківської діяльності, сільського господарства, торгівлі тощо. Комісія може ухвалити, переглянути, залишити без уваги будь-яку направлену пропозицію. Для того щоб зажадати законопроект із комісії до Палати представників потрібні підписи 218 членів Палати, а до Сенату – сенатської більшості. На практиці необхідна більшість голосів збирається дуже рідко.

Партія, яка має більшість у даній Палаті, контролює роботу комісій. Голів комісій обирають на закритих засіданнях членів цієї партії або на зборах спеціально призначених представників. Партії меншості пропорційно представлені в комісіях, відповідно до кількості місць, які має партія в даній Палаті.

Існують різні способи внесення законопроектів: постійними комісіями, спеціальними комісіями, Президентом тощо. Внесені законопроекти передаються до відповідних комісій, які призначають публічні слухання, яке може тривати кілька тижнів або місяців. Якщо комісія схвалила законопроект, він надсилається на загальне обговорення до відповідної Палати. В Сенаті час обговорення практично не обмежується. У Палаті представників, як правило, встановлюється регламент. Після завершення дебатів члени Палати голосують за те, щоб або схвалити законопроект, або відхилити чи вікласти (останнє дорівнюється відхиленню) – або повернути до комісії. Законопроект, прийнятий однією з Палат, надсилається на розгляд другої Палати. Якщо друга Палата внесла в нього поправки, то Узгоджувальна комісія, яка має в своєму складі членів обох палат, намагається усунути розбіжності.

Після прийняття обома палатами, законопроект надсилається Президентові, або за Конституцією законопроект стає законом тільки після підписання його Президентом. Президент має право підписати законопроект – у цьому випадку він стає законом – або накласти на нього вето. В останньому випадку законопроект може стати законом тільки, якщо при повторному голосуванні в Конгресі він збере дві третини голосів в обох палатах.

Президент може також відмовитись як від підпису законопроекту, так і від накладення на нього вето. В цьому випадку законопроект стає законом без підпису Президента через 10 днів (не враховуючи неділь) після надходження до нього на розгляд. Єдиним винятком із цього правила є випадок, коли сесія Конгресу закривається раніше, ніж пройдуть 10 днів із дня надсилання законопроекту на розгляд Президенту. В цьому випадку відмова Президента підписати законопроект анулює його навіть без накладення вето – така ситуація відома під назвою «кишенькове вето».

Право Конгресу на розслідування. Однією з важливих функцій Конгресу, яка не пов'язана із законодавчою діяльністю, є право на розслідування. Це право за звичаєм надається комісіям або постійним, або спеціально сформованим із членів обох палат. Розслідування проводиться з метою отримання інформації, необхідної для прийняття майбутніх законів, для перевірки ефективності вже прийнятих законів, для перевірки кваліфікації і контролю роботи посадових осіб і службовців інших відомств, а також для збору даних, які необхідні для порушення процесу імпічменту. Комісії часто залучають до роботи експертів зі сторони, з тим, щоб найбільш кваліфіковано провести слухання в ході розслідування і для більш детального вивчення питань.

Право на розслідування тягне за собою важливі наслідки. Одним з них є право опублікування ходу і результатів розслідування. Більшість слухань у комісіях проводиться відкрито і широко висвітлюється у засобах масової інформації. Таким чином, розслідування, які проводяться Конгресом, відіграють велику роль в інформуванні населення про роботу Конгресу та зосередження громадського інтересу на загальнонаціональних проблемах.

Другим важливим наслідком є право Конгресу вимагати надання свідчень від свідків, які ухиляються, та притягувати їх до суду за неповагу до Конгресу – у випадку відмови давати свідчення або за неправдиві свідчення.

§ 5. Судова влада

Система федеральних судів. Стаття 3 Конституції формулює основу федеральної судової системи: «Судова влада Сполучених Штатів здійснюється Верховним судом та тими нижчими судами, які будуть час від часу засновуватися Конгресом».

Керуючись цим формулюванням, перший Конгрес розділив країну на округи та в кожному з них заснував федеральні суди. Звідси починається нинішня система судів: Верховний суд, 11 апеляційних судів, 91 окружний суд і 3 суди зі спеціальними повноваженнями. Конгрес і нині зберіг право засновувати і скасовувати федеральні суди, як і визначати кількість судів у федеральній системі судочинства. Однак, він не може скасувати Верховний суд.

Верховний суд є вищою судовою інстанцією Сполучених Штатів та єдиним судом, створення якого передбачене Конституцією. Рішення Верховного суду не підлягають апеляції ні в якому іншому суді. Конгрес має право встановлювати кількість судів Верховного суду і в певних межах вирішувати, які справи підлягають розгляду в ньому, але він не може змінити тих прав, які надані Верховному суду самою Конституцією.

Конституція не розглядає питання про те, які вимоги, пред'являються до суддів. Ніде не сказано, що вони повинні бути юристами, хоча насправді всі федеральні судді і судді Верховного суду є членами колегії адвокатів.

З моменту утворення Верховного суду, майже 200 років тому, в ньому змінилося лише сто суддів. У своєму початковому вигляді Верховний суд складався з голови та п'яти членів суду. Протягом останніх 80 років кількість судів змінювалася, поки в 1869 р. не був затверджений кінцевий склад: голова та вісім членів Верховного суду. Голова очолює суд, але при прийнятті рішень він має лише один голос, як і будь-який з членів суду.

Особиста юрисдикція Верховного суду поширюється тільки на дві галузі: випадки, які стосуються високих посадових осіб іноземних країн, і випадки, коли одна із сторін є штатом. Всі інші справи потрапляють на розгляд Верховного суду тільки шляхом апеляції з нижчестоящих судів.

З кількох тисяч справ, які реєструють кожен рік, суд зазвичай розглядає лише близько 150. Більшість випадків пов'язана з інтерпретуванням законів або наміру Конгресу при прийнятті закону. Однак значна частина роботи Верховного суду складається з ви-

значення того, чи відповідає Конституції діяльність законодавчої або виконавчої влади. Право подібного юридичного контролю не було спеціально обговорено Конституцією. Це положення було визначено самим Верховним судом через його читання Конституції.

Рішення суду не повинні бути обов'язково одноголосними. Простої більшості, за наявності не менше шести суддів (офіційного кворуму) досить для прийняття рішення. У разі неодноголосних рішень Верховний суд зазвичай відмічає обидві думки більшості й меншості, і кожен з них може стати підґрунтям майбутнього рішення суду. Часто судді записують свою особливу думку, якщо вони в принципі згодні з рішенням, але за причинами, які відрізняються від доводів більшості.

Апеляційні й окружні суди. Другий рівень федеральної судової системи складають апеляційні суди, які були створені в 1891 р. з метою спрощення розподілу судових справ і полегшення роботи Верховного суду. Територія Сполучених Штатів поділяється на 11 зон, кожна з яких обслуговується судом у складі від 3 до 15 суддів. Апеляційні суди переглядають рішення окружних судів (суд першої інстанції федеральної юрисдикції) в межах своїх округів. Вони також переглядають постанови незалежних арбітражних агенцій, таких, наприклад, як федеральна торговельна комісія тощо.

Ступенем нижче апеляційних судів йдуть окружні суди. 50 штатів розділені на 89 округів. На додаток до цього існує окремий округ Колумбія і округ Пуерто-Ріко, які не є окремими штатами. В окружному суді може бути від одного до 87 суддів. Залежно від масштабів справи, що розглядається, судді тимчасово можуть бути переведені з одного окружного суду до другого. Конгрес встановлює межі округів залежно від кількості населення та обсягу роботи. Деякі невеликі штати створюють один округ, тоді як великі штати (Нью-Йорк, Каліфорнія, Техас) поділяються на чотири округи кожний.

За винятком округу Колумбія, судді всіх окружних судів повинні постійно проживати на території свого округу. Сесії окружних судів проводяться через певні проміжки часу за чергою в різних містах округу.

Більшість справ і спірних питань, які розглядаються в окружних судах, порушуються самими судами і пов'язані з порушенням федеральних законів, наприклад, поштові зловживання, крадіжка державної власності, порушення законів про якість продовольчих товарів, про банківські операції або у випадку

шахрайства. Це єдині федеральні суди, в яких вердикт про винність обвинуваченого виноситься Великим журі присяжних, а остаточний вирок виносить Малий склад журі.

Спеціальні суди. На додаток до федеральних судів загальної юрисдикції час від часу виникає необхідність у створенні спеціальних судів. Це так звані «легіслативні» суди, вони були створені законодавчим актом Конгресу. Судді в цих судах, як і їх колеги в інших федеральних судах, призначаються Президентом з узгодження Сенату на період усього життя.

Мабуть найважливіший з цих судів – Претензійний суд, який був створений у 1855 р. для розгляду грошових позовів, які пред'являли Сполученим Штатам. Крім нього, спеціальними судами є Митний суд, що займається виключно цивільними справами, які пов'язані з податками і зборами, на імпортовані товари. Апеляційний суд з митних і патентних питань займається апеляційними скаргами за рішеннями Митного суду і Бюро патентів США.

§ 6. Американський федералізм

Сполучені Штати Америки – федеративна держава. Суб'єктами федерації є 50 штатів і федеральний округ Колумбія з розташованою в ньому столицею – м. Вашингтон. Територія федерації включає також острови Пуерто-Ріко і Гуам. Острови Мікронезії (республіка Палау, Сполучені Штати Мікронезії та ін.) є «асоційованими державами» із США. Вони мають обрані парламенти і президентів. Пуерто-Ріко вважається «державою, що вільно приєдналася». Закони США мають тут верховенство як і в Штатах, але всі ці території не мають свого представництва в Сенаті, а у Палаті представників – тільки делегата з правом дорадчого голосу. В прямому правлінні находяться також острови Східне Самоа та Віргінські острови, які мають статус територій США.

Штати – державні утворення, але вони не володіють державним суверенітетом і не мають права виходу із США. Вони приймають свої конституції, які відповідають основним положенням Конституції Сполучених Штатів Америки.

Структура органів штатів відповідає структурі федеральних органів. Законодавчу владу у штаті здійснює лігіслатура (як правило однопалатна), виконавчу – обраний населенням губернатор, судову – Верховний Суд та інші суди штату.

Конституція США визначила принципи розмежування владної компетенції федерації і штатів. Вона встановлює сферу виключної компетенції федерації. За межами встановленої компетенції свої повноваження реалізують штати та їх органи.

§ 7. Місцеве самоврядування та управління

Місцеве самоврядування та управління в Штатах базується на адміністративно-територіальному поділі, що входить до компетенції штату. Тому системи місцевого самоврядування у різних штатах різноманітні.

Більшість штатів, крім двох, поділяються на графства. Усього в США понад три тисячі графств, їх населення обирає цілу низку посадових осіб: шерифа, прокурора (атторнея), казначея. Під їх керівництвом працюють муніципальні посадовці.

Міста виділені із графств і мають свою окрему систему самоврядування. У США існують три системи місцевого самоврядування. У більшості міст існує система «рада–управляючий». Населення обирає раду, яка, в свою чергу, обирає мера. Мер головує у раді і не займається управліською діяльністю. Управління здійснює найманий за контрактом посадовець-менеджер. Друга система «рада–мер». Населення обирає окремо місцеву раду і мера, який здійснює управління містом. І, нарешті, існує третя система – «комісійна система». Населення обирає комісію у складі 3–7 осіб, які виконують функції міської ради і відають окремими галузями управління.

Графства поділяються на тауни і тауншипи. Ці найменування склалися історично і на сьогодняшній день між ними фактично немає ніякої різниці.

Компетенція органів місцевого самоврядування визначається конституціями і законами окремих штатів. Вона відповідає принципам місцевого самоврядування. Тобто, прийняття і виконання місцевого бюджету, питання громадського порядку, надання соціальних послуг (муніціпальне житло, лікарні, місцеві дороги, здійснення контролю за місцевими органами управління тощо).

В адміністративно-територіальних одиницях, містах населенням або місцевою радою обираються також різні ради і комітети з різноманітних питань. Наприклад, опікунські ради, шкільні ради, місцеві ради тощо.

Розділ 20
Основи конституційного права Федеративної Республіки Німеччина

Федеративна Республіка Німеччина – високорозвинена європейська країна. Вона займає 4-е місце у світі за обсягом внутрішнього валового продукту (ВВП) після США, Китаю, Японії і 15-е, поряд із Францією – за часткою ВВП на душу населення. У сучасних межах Німеччина існує з 3 жовтня 1990 року – дати вступу колишньої НДР до складу ФРН. П'ять колишніх земель Німецької Демократичної Республіки стали землями (суб'єктами федерації) ФРН. У зв'язку з об'єднанням Німеччини конституція 1949 р. піддалася змінам, але продовжує діяти. Договір про об'єднання ФРН і НДР був підписаний 31 серпня 1990 р. До його підписання діяв Договір про створення валютного, економічного і соціального союзу від 18 травня 1990 р. 1 жовтня 1990 р. у Москві між СРСР, США, Великобританією, Францією, ФРН і НДР був підписаний Договір про остаточне врегулювання щодо Німеччини.

Германське право належить до континентально-європейського правового кола і бере свій початок як в римському праві, так і в праві різних германських племен.

Римське право стало застосовуватись у Німеччині в XV й XVI століттях, але воно не витіснило цілком германського звичаєвого права.

З XVIII ст. германське право знову почало набирати сили. Великі кодифікації, Пруське Загальне Земельне Право 1794 р. та австрійська Збірка Загальних Громадянських Законів, прийшли на зміну римському праву і допомогли затвердитися численним германським правовим ідеям, наприклад, щодо усного судового розгляду.

На кримінальне і процесуальне, а також державне і адміністративне право значно вплинули ідеї Французької революції, французькі кодифікації XIX ст. та англійське право.

Уніфікувати германське право вдалось після заснування в 1871 р. імперії за допомогою важливих законодавчих творів: Кримінального кодексу 1871 р., Закону про судоустрій, Кримінального процесуального кодексу та Цивільного процесуального кодексу 1877 р., Германського громадянського уложення 1897 р.

Германське громадянське уложення – це суміш римського і германського права. Про його значення свідчить також факт, що воно вплинуло як на цивільне право Японії й Греції, так і на правопорядок Австрії, Швейцарії, Туреччини, Бразилії, Мексики й Перу.

Із закінченням 1992 і початком 1993 року став дійсністю європейський внутрішній ринок й територія, на якій забезпечено вільне переміщення товарів, людей, побутових послуг і капіталу. Ця прогресуюча європейська інтеграція веде до подальшого зближення національних правопорядків країн-членів.

Федеративна Республіка Німеччина розташована в серці Європи, її оточують дев'ять сусідніх держав: Данія на півночі. Нідерланди, Бельгія, Люксембург і Франція на заході, Швейцарія і Австрія на півдні та Чеська Республіка і Польща на сході. Це центральне місцезнаходження набуло ще більшого значення з часу одержання Німеччиною державної єдності 3 жовтня 1990 року. Більше ніж будь-коли Федеративна Республіка, так би мовити, поворотним кругом між Сходом і Заходом, а також між Скандинавією і Середземномор'ям. Будучи тісно пов'язаною з Європейським співтовариством і НАТО, Німеччина утворює міст до середньоєвропейських і східноєвропейських держав.

Державна територія Федеративної Республіки Німеччина становить 355, 8 тис. кв. км. Найбільша довжина повітряним шляхом з півночі на південь дорівнює 876 км, із заходу на схід – 640 км. Крайніми прикордонними пунктами є: Ліст на острові Зільт на півночі, саксонська Дешка на сході, баварський Оберeдорф на півдні і Зельфкант (Північний Рейн-Вестфалія) на заході. Кордони Федеративної Республіки мають загальну довжину 3758 км.

Німеччина налічує близько 83 млн жителів. Федеративна Республіка є після Росії найбільше заселеною державою Європи порівняно з Італію (58), Великобританією (57), Францією (56 млн мешканців). Проте за своєю площею Німеччина поступається Франції з її 544 тис. та Іспанії з 505 тис. кв. км.

§ 1. Конституція

Німеччина як єдина держава існує понад 100 років. За цей час були прийняті три загальнонімецькі конституції. Прийняття кожної з них відповідало перехідним етапам в історії розвитку держави.

Перша конституція Німеччини була дарована Імператором Вільгельмом I в 1871 р. Вона юридично закріпила об'єднання країни. 6 лютого 1919 р. Національні збори, обрані на підставі загальних виборів і наділенні установчими повноваженнями, прийняли другу загальногерманську конституцію, яка увійшла в історію, як Веймарська (м. Веймар, де проходило засідання Національних зборів). Це була одна з найдемократичніших конституцій свого часу. Разом з тим, конструкцію державної влади, яка була закріплена конституцією, навряд чи можна вважати вдалою. Великі повноваження голови держави вкупі з тривалим терміном повноважень (7 років), відсутність реальної «стримуючої» противаги в особі парламенту, права якого були значно урізані, призвели до узурпації влади в країні фашистами в 30-х роках XX ст.

Нині діюча конституція Німеччини 1949 р. офіційно іменується Основним законом. Основний закон Федеративної Республіки Німеччина був створений у 1949 р. з метою надання державі на «перехідний період» нового, вільнодемократичного ладу. Основний закон був задуманий не як остаточна конституція, а як тимчасовий закон. За народом Німеччини залишалося право «у вільному самовизначенні досягти єдності і свободи Німеччини». Згодом Основний закон виявився здатним нести навантаження фундаментом стабільного демократичного суспільства. Заповідь Основного закону про возз'єднання була виконана у 1990 р. На засадах Договору про об'єднання, який регулював вступ НДР до Федеративної Республіки, по-новому були сформульовані преамбула і заключна стаття Основного закону. Відтепер текст конституції документує, що німецький народ із приєднанням НДР знову досяг своєї єдності. Від 3 жовтня 1990 р. Основний закон є чинним для всієї Німеччини.

Його основні засади у вигляді «франкфуртських документів» були розроблені у червні 1948 р. на конференції представників окупаційної влади з прем'єр-міністрами земель у Франкфурті-на-Майні. На цій же конференції був створений комітет з 22 німецьких фахівців у галузі конституційного права, який відповідно до «франкфуртських документів» підготував проект конституції. Для остаточної редакції і ухвалення проекту конституції була сформована парламентська рада із 65 представників земель. Робота парламентської ради до самого прийняття конституції проходила під контролем і тиском влади країн Заходу. Після прий-

няття Основного закону парламентською радою, його ухвалення окупаційними владами і ратифікацією ландтагами земель 23 травня 1949 р. відбулася процедура його підписання.

Конституція ФРН має елемент октроїрованості, оскільки в процесі її розробки та прийняття була велика роль окупаційних влад. Безсумнівним впливом західної окупаційної влади можна пояснити і зміст ст. 24, яка передбачає обмеження суверенітету ФРН, який припускає можливість «передати верховну владу міждержавним установленням».

У цілому, конституція ФРН подібно до інших післявоєнних конституцій є відображенням нового співвідношення соціальних сил як усередині країни, так і на міжнародній арені. Конституція Німеччини виходить із принципів загальнолюдських цінностей: демократії, розподілу влади, рівності, справедливості тощо. Федеративна Республіка Німеччина визначається конституцією як демократична, соціальна і правова держава. В багатьох місцях конституції можна відчути прагнення уникнути помилок, що призвели до падіння демократичної Веймарської республіки. Законодавцями у 1948 р. були, як зазначалося вище, прем'єр-міністри утворених у західних окупаційних зонах земель і Парламентська рада, яка була обрана ландтагами. Ця Рада за головуванням Конрада Аденауера схвалила основний закон, що був оприлюднений 23 травня 1949 р.

Під час урочистостей до 40-го ювілею Федеративної Республіки у 1989 р. Основний закон був визнаний найкращою і найвільнішою Конституцією, яка будь-коли існувала на німецькій землі. Його вимоги стали дійсністю суспільства. Як жодна інша серед колишніх німецьких конституцій, Основний закон увійшов у свідомість громадян і визнавався ними. З Основним законом була народжена держава, яку до сьогодні оминали серйозні конституційні кризи.

Основні права. На першому місці у конституції закріплено каталог основних прав і обов'язків держави щодо поважання і захисту гідності людини. Ця гарантія доповнюється загальним правом на вільний розвиток особистості. Надається широкий захист від протиправних втручань держави. На поважання людської гідності і свободу особистості можуть розраховувати рівною мірою як німці, так й іноземці. До класичних прав, що називає Основний закон, належить свобода віросповідання, свобода слова

(включаючи свободу преси) і гарантія власності. Сюди належать також свобода мистецтва і науки, право утворювання коаліцій, право захисту таємниці листування, поштових і телеграфних відправлень, принциповий захист від примусу до праці й примусової роботи, недоторканність житла, а також право відмовлятися від військової служби з міркувань совісті.

Громадянські права, що на протилежність вищеназваним стосуються лише німецьких громадян, торкаються переважно політичних прав співучасті і права вільної професійної діяльності. По суті, сюди належать право на проведення зборів, право засновувати спілки і товариства, право вільного пересування територією Федеративної Республіки (включаючи виїзд), право вибору професії і роботи за фахом, заборона видачі громадян іншим державам, а також виборче право.

Поруч із правами свободи стоять права рівноправності. Основний закон конкретизує загальне положення про рівність всіх людей перед законом визначенням, що ніхто не може зазнати обмежень або одержати перевагу завдяки статі, походженню, расі, мові, батьківщині, вірі, або політичному світогляду. Виразно зазначається рівноправність чоловіка і жінки, і, нарешті, конституція гарантує всім німцям рівний доступ до громадських служб.

Основні права розглядають також відношення окремого громадянина до таких соціальних об'єднань, як шлюб, сім'я, церква, школа, але також держави, надто у її властивості як соціальна держава. Вони частково гарантують громадянинові безпосередні домагання на послуги з боку держави, як, наприклад, на державне забезпечення.

Основним правом, що вже за своєю суттю стосується лише іноземців, є вперше гарантоване в німецькій конституції право притулку, яке дає політичне переслідуваним іноземцям право на політичний притулок на терені Федеративної Республіки. Багаторічне, а останніми роками майже неконтрольоване прибуття до Німеччини сотень тисяч шукачів притулку, що в переважній більшості не зазнавали ніякого політичного переслідування у своїх країнах і мали лише економічні мотиви в своїх домаганнях на отримання притулку, загрожувало вичерпати можливість застосування основного плану на політичний притулок до дійсно переслідуваним.

Після довгих, здебільшого палких дебатів між прихильниками необмежено діючого від 1949 р. безприкладного у світі основного права на політичний притулок і поборниками нової редакції права на притулок, що відповідає дійсності, з метою збереження його основного значення і приведення у відповідність із правовими нормами всіх інших країн ЄС була схвалена потрібними для цього двома третинами голосів Німецького бундестагу поправка до права на політичний притулок. Не торкаючись основного положення «Переслідувані з політичних мотивів мають право на притулок», від липня 1993 р. діє нова стаття Основного закону, що уможливлює нову процедуру розглядання заяв щодо надання притулку. Наріжними положеннями нового формулювання права на притулок є:

– іноземці з держав ЄС або «надійних третіх країн», тобто країн, де гарантується застосування Женевської конвенції про біженців і Європейської конвенції про права людини, не можуть посилатися на право політичного притулку; не виникає навіть (тимчасового) права на отримання притулку;

– процедура розглядання заяв щодо надання притулку скорочується;

– внаслідок запобіжних заходів унеможливлюється багаторазове одержання державної допомоги;

– прожитковий мінімум шукачів притулку забезпечується принципово шляхом натуральної допомоги.

Окремі основні права можуть згідно з конституцією обмежуватися безпосередньо законом або посередньо на підставі певного закону. Але ніколи ніякий закон на може змінювати суттєвого змісту основного права. Основні права є безпосередньо діючим правом. Це одне з найважливіших нововведень Основного закону порівняно з колишніми конституціями, каталоги основних прав яких у правовому відношенні базувалися на зобов'язуючих програмних деклараціях. Сьогодні усі три гілки державної влади, парламенти як законодавці, так само, як і уряди, суди, адміністративні органи, поліція і збройні сили зобов'язані суворо дотримуватися основних прав. Кожний громадянин має право оскаржити рішення або дії держави у Федеральному конституційному суді, якщо він відчуває себе позбавленим одного із основних прав. Внаслідок приєднання до Європейської конвенції захисту прав людини і основних свобод у 1952 р. Федеративна Республіка Німеччи-

на від 1955 р. підлягає міжнародному контролю за дотриманням прав людини. Стаття 25 цієї Конвенції дає право громадянам країн, що її підписали, на оскарження дій власної держави перед Європейською комісією і Європейською судовою палатою. У 1973 р. Федеративна Республіка ратифікувала також Міжнародні пакти прав людини Організації Об'єднаних Націй.

§ 2. Партії і вибори

У сучасній демократії конститутивне значення мають політичні партії, що конкурують між собою. Обрані на певний час, вони виконують політичні завдання керування і контрольні функції. Партії відіграють значну роль у формуванні політики.

Основний закон враховує цю обставину і присвячує партіям окрему статтю (ст. 21). Вона наголошує: «Партії беруть участь у політичному волевиявленні народу, їх заснування вільне, їх внутрішній устрій має відповідати демократичним засадам. Вони повинні давати звіт громадськості про походження своїх коштів».

У Німеччині існує багатопартійна система. Згідно з діючою Конституцією, саме вона сприяє формуванню політичної волі народу. На сьогодні найвпливовішими партіями є: Християнсько-демократичний союз (ХДС), яка була створена після Другої світової війни, як партія, яка спирається на засади християнського розуміння людини і її відповідальності за свої справи перед Богом. Основний напрям у діяльності цієї партії за сучасних умов є орієнтація на екологічно спрямовану ринкову економіку; Християнсько-соціальний союз (ХСС), який існує тільки на території Баварії, соціальна база його – католицьке населення цієї землі. Кінцева мета діяльності партії аналогічна позиціям ХДС; Соціал-демократична партія Німеччини (СДПН) – найстаріша партія (створена ще у останній третині XIX ст.) на сьогодні – провідна ліва партія у країні. Вона виступає за економічне перетворення ринкової економіки, соціальну справедливість, збереження приватної власності, охорону і збереження існуючої держави; Вільна демократична партія (ВДП) – невелика права, але дуже впливова партія. Вона обстоює вільні ринкові відносини, виступає проти ведення планового господарства. Має велику підтримку у колах інтелігенції; Партія зелених (Союз '90/Зелені) – екологічна і антивоєнна партія, яка виступає за екологічний гуманізм,

здійснює заходи щодо поліпшення роботи енергетики, підприємств, транспорту, а також житлового будівництва; Партія демократичного соціалізму (ПДС) – ліва партія, наступниця колишньої СЄПН (яка колись була керівною в НДР). Вона користується певною підтримкою в землях, які були створені на території колишньої НДР. Програма партії визначає, що вона підтримує ринкову економіку, виступає за екологічну безпеку, охорону природи, права людини.

Традиційно у країні точиться боротьба між двома найбільш впливовими партіями – правий блок ХДС/ХСС та ліва СДПН. Голоси, які збирають ці партії, поділяються більш менш порівну, тому ні одна з них не може самостійно сформувати уряд – кожній з них потрібен союзник. ВДП, яка займає третє місце на виборах, виступає як такий союзник. Вона підтримує то одну, то другу партію і бере участь у формуванні уряду.

Що стосується Республіканської партії (РП), то це відверто правоекстремістська партія, яка проголошує націоналістичні погляди, має певний вплив у деяких землях, наприклад, вона має своїх представників у ландтагу Баварії. Відповідальність за соціальні проблеми вона цілком покладає на іноземних робітників і вимагає їх видворення з країни, також вимагає посилення правоохоронних органів і називає себе партією «закону і порядку».

Партії в Бундестагу. Після перших загальнонімецьких виборів 1990 р. у німецькому Бундестагу представлені шість партій. Це – Християнсько-демократичний союз Німеччини (ХДС), Соціал-демократична партія Німеччини (СДПН), Вільна демократична партія Німеччини (ВДП), Християнсько-соціальний союз (ХСС), Партія демократичного соціалізму і об'єднана за списком група Союз '90/Зелені. ХДС не має земельної спілки у Баварії, в той час як ХСС виступає лише у Баварії. Проте у Бундестагу ХДС і ХСС утворюють спільну фракцію. СДП, ХДС, ХСС і ВДП виникли між 1945 і 1947 роками у західних федеральних землях. СДП була заново організована за тією ж назвою, що і партія, яка раніше обиралася переважно робітниками і була заборонена гітлерівським режимом у 1933 році. Інші партії були новими партіями. Християнські партії ХДС і ХСС на протилежність старій Католицькій центристській партії за часів Веймарської республіки зверталися до виборців обох християнських конфесій. ВДП у своїй програмі орієнтувалася на традиції німецького лібералізму.

Ці чотири партії протягом більше чотирьох десятиріч від їх заснування пройшли значні зміни. На рівні федерації протягом цього часу вони всі принаймні один раз створювали коаліції одна з одною або були в опозиції. Сьогодні вони вважають себе народними партіями, що представляють всі верстви суспільства. Вони мають різні крила, що віддзеркалюють різноманітні позиції у лавах однієї партії.

Від 1983 до 1990 років у Бундестагу була представлена партія «Зелених». Вона була заснована на рівні федерації у 1979 р., а з бігом часу ввійшла до кількох земельних парламентів. Партія, яку спочатку об'єднувала супротивників атомної енергії і групи протесту з пацифістськими тенденціями, виникла із радикального Руху за охорону навколишнього середовища. Під час виборів до Бундестагу у 1990 р. Зелені не набрали потрібних п'яти відсотків голосів. Проте об'єднаний з ними за списком «Союз '90» спромігся ввійти до Бундестагу. Це угруповання походить від руху за громадянські права, який у 1989–90 роках разом з іншими партіями і рухами досяг змін у колишній НДР. Партії «Союз '90» і «Зелені» 14 травня 1993 р. об'єдналися в одну партію «Союз '90/Зелені», яку 1994 р. було обрано до Бундестагу.

ПДС, як вже зазначалося, є наступницею колишньої державної партії НДР – Соціалістичної Єдиної Партії Німеччини (СЄПН). В об'єднаній Німеччині вона не змогла стати великою політичною силою. ПДС увійшла у 1990 р. до німецького Бундестагу, так само як і об'єднана за списком група «Союз '90/Зелені», лише з причини спеціального регулювання для партій у нових федеральних землях – роздільне застосування п'ятивідсоткового обмеження у нових і старих землях. Під час виборів до Бундестагу в 1994 р. ПДС увійшла до Бундестагу на основі чотирьох прямих мандатів, здобутих у Берліні.

П'ятивідсоткове обмеження. Із тих 36 партій, що брали участь у перших виборах до Бундестагу у 1949 р., в обраному 1990 р. парламенті залишилося лише чотири. Ця концентрація пояснюється, передусім, запровадженим у 1953 р. і загостреним у 1957 р. застереженням щодо обмеження. Відповідно до нього у парламент проходять тільки ті партії, які отримають щонайменше п'ять відсотків дійсних голосів виборців або три прямих мандати. Федеральний конституційний суд визнав це застереження. Метою цього регулювання було уникнення розщеплення політичного ландшафту

після досвіду з Веймарською республікою і створення здатної до врядування більшості.

Щодо представництва національних меншин п'ятивідсоткове обмеження не застережується. Так, наприклад, Південно-Шлезвізька спілка виборців, що репрезентує датську меншість, має одного депутата в ландтагу Шлезвігу-Гольштейна, хоча він набрав менше п'яти відсотків голосів.

Дуже відрізняється від виборів до Бундестагу та ландтагу картина комунальних виборів на рівні районів і общин. Тут важливу роль часто відіграють так звані «ратушні партії» у вигляді виборчих товариств.

Вибори і референдум. Населення Німеччини обирає нижню палату парламенту – Бундестаг, законодавчі органи влади земель – ландтаги, а також місцеві органи влади: крейстаги в районах, представництва в громадах (у містах обираються збори місцевих уповноважених або рада міста).

Виборче право ФРН має широке коло джерел, до яких належать: основний закон ФРН, конституції земель, державно-правові закони, акти виконавчої влади, рішення судів. У них містяться положення, які стосуються організації та порядку проведення виборів, способів голосування. Основний закон ФРН закріплює лише загальні принципи виборчого права (ст. 38), зазначаючи, що вибори повинні проводитись на підставі загального, прямого, вільного і рівного виборчого права, а також таємного голосування. Його детальну регламентацію Конституція відносить до ведення федерального законодавства.

Попередніх виборів не буває. Кандидати на вибори висуваються партіями. Система виборів до Бундестагу є «персоналізованим правом пропорційних виборів». Кожний виборець має два голоси. Першим голосом він обирає кандидата свого виборчого округу, а саме, за відносним мажоритарним виборчим правом: хто одержить більшість голосів, той є обраний (перші голоси). Другим голосом він вирішує долю депутатів, які потрапляють до Бундестагу через так звані земельні списки партій (другі голоси). Голоси із окремих виборчих округів і за земельними списками підраховуються таким чином, що Бундестаг складається майже в такому самому співвідношенні, яке є в розподілі за окремими партіями. Якщо якась партія отримала у виборчих округах більше прямих мандатів, ніж їй належало б за її часткою голосів, то вона має пра-

во залишити собі ці «переважуючи мандати». У таких випадках Бундестаг має більше ніж 656 передбачених законом членів, тому у Бундестагу зараз 672 депутати. Завдяки земельним спискам виборче право має на меті бачити представленими у парламенті всі партії відповідно до відданих за них голосів. З другого боку, прямі вибори у виборчих округах дають громадянам можливість віддати перевагу певним політикам. Як правило, населення виявляє до виборів великий інтерес. У виборах до Бундестагу 1994 р. взяли участь 79,1 відсотка виборців. Під час виборів до ландтагів і комунальних виборів кількість учасників коливається, але здебільшого становить приблизно 70 відсотків.

Члени і фінанси. За станом на 1994 р. партії, що представлені у Бундестагу, мали таку кількість членів: СДН – 851 тис., ХДС – 690 тис., ХСС –177 тис.,ВДП – 94 тис., ПДС – 123 тис., Союз '90/ Зелені – 43 тис. Усі партії збирають внески від своїх членів. Але таким чином вони можуть лише частково покрити свої фінансові потреби. Не вистачає також і пожертвувань, які дають партіям їх симпатики. Крім того, це містить у собі небезпеку, що надто великі жертводавці можуть мати вплив на волевиявлення партії. Тому згідно з законом про фінансування партій, що набув чинності 1 січня 1994 р., партії під час виборів до Бундестагу, Європейського парламенту та ландтагів одержують від держави за кількість дійсних голосів до п'яти мільйонів – 1,30 марки за голос. За кожний подальший голос надається одна марка. Крім того, виплачуються п'ятдесят пфенігів за кожну марку, яку окрема партія одержує від членських внесків або пожертвувань. Ці суми не повинні перевищувати річні доходи партії. Дотації для всіх партій разом не можуть перевищувати 230 мільйонів марок.

§ 3. Основи державного ладу

П'ять принципів визначають державний лад Основного закону: Німеччина є республікою і демократією, федеративною державою, правовою державою й соціальною державою.

Республіканська державна форма знаходить свій конституційний вираз передусім у назві «Федеративна Республіка Німеччина». Зовнішньо вона виявляється у тому, що главою держави є призначений шляхом виборів федеральний президент. Основною демократичною державною формою є принцип народного суве-

ренітету. Конституція наголошує, що вся державна влада виходить від народу. При цьому Основній закон висловився за посередню, представницьку демократію. Це означає: державна влада має визнаватися і схвалюватися народом, але вона, за винятком виборів, не виконується безпосередньо через рішення народу. Це доручається «спеціальним органам» законодавства виконавчої влади і судочинства. Сам народ виконує належну йому державну владу переважно у виборах парламенту, що періодично повторюються. Такі форми безпосередньої демократії, як референдум або народна ініціатива, Основний закон, на відміну від деяких конституції земель передбачає лише у винятковому випадку, а саме, тільки тоді, коли мова йде про поділ території Федеративної Республіки. Основний закон висловився за концепцію «спірної демократії». Це походить із досвіду Веймарської республіки, що була похована радикальними антиконституційними партіями. Основною думкою спірної демократії є те, що вільна гра політичних сил мусить припинитися там, де демократія має бути усунена засобами демократії. Тому Основний закон відкриває можливість через Федеральний конституційний суд заборонити такі партії, що хочуть заподіяти шкоду демократичному ладові або усунути його.

Конституційне надання переваги федеральній державі означає, що не лише федерації, а і 16 окремим федеральним землям надається ранг держав. Вони мають власну, обмежену на певні царини, верховну владу, яку вони виконують ***власним*** законодавством, виконавчою владою і судочинством. Після розподілу державних завдань і компетенцій між федерацією і землями центр ваги законодавства всупереч конституційно-правовому задуму падає дійсно на центральну державу, федерацію, в той час, як до компетенції земель належить передусім урядування, тобто виконання законів. Цей розподіл завдань є суттєвим елементом системи Основного закону щодо поділу влади і її балансу.

Ядром принципу правової держави, як це здійснюється в Основному законі, є поділ влади. Функції державної влади долучаються незалежним один від одного органам законодавства, виконавчої влади і судочинства. Значення розподілу компетенцій полягає у стримуванні державної влади шляхом взаємного контролю і обмежень. Таким чином, він служить захисту свободи окремої особи. Другим суттєвим принципом правової держави є непоруш-

на чинність закону для всіх державних дій. Цей принцип закономірності управління передбачає, що виконавча влада не може порушувати діюче право, надто конституцію і закони (перевага закону); крім того, втручання у сферу прав і свобод окремої особи вимагає формальної підстави закону (застереження закону). Усі дії державної влади можуть перевірятися незалежними суддями щодо їх відповідності праву, якщо потерпілий їх оскаржує.

Принцип соціальної держави є сучасним доповненням традиційного мислення щодо правової держави. Він зобов'язує державу знаходити соціально незабезпечених і постійно дбати про соціальну справедливість. Численні закони і вироки судів наповнили цей принцип життям. Соціальна держава виявляється у соціальному страхуванні з його пенсіями за віком та у разі інвалідності, виплатами у разі хвороби та безробіття, у соціальній допомозі малозабезпеченим, у допомозі на утримання житла, у виплатах для сімей з дітьми, таких, як гроші на дітей, у праві на захист праці й права на робочий час тощо. Щодо конкретного формулювання принципів економічного ладу Основний закон не робить виразних зобов'язань: він залишається економічно нейтральним. Але свобода законодавця щодо розробки засад економічного ладу обмежується вимогами правової держави, а крім того, основними правами на власність і правом на спадщину, а також основним правом свободи вибору професії.

Зміни Основного закону. Основний закон може бути зміненим лише за згодою двох третин членів Бундестагу (парламенту) і двох третин голосів Бундесрату (палата земель). Оскільки одна партія або коаліція партій надзвичайно рідко має таку більшість як в бундестагу, так і бундесраті, то зміна Основного закону вимагає дуже широкого консенсусу. Вона можлива лише тоді, коли також частина опозиції голосує за неї.

Деякі положення Основного закону на можуть бути зміненими навіть більшістю у дві третини голосів. До цих недоторканних засад конституції належать федеральний державний лад, поділ влади, принципи демократії, правової і соціально суттєвої держави. Недоторканними є також визначення гідності людини і суттєві основні права рівності і свободи.

15 листопада 1994 р. набрали чинності найостанніші зміни в Основному законі ФРН. По-перше, вони відображають держав-

ну мету в галузі захисту довкілля та фактичного запровадження рівноправності жінок і чоловіків, а також стосовно захисту інвалідів.

По-друге, внесено відповідні зміни до питань розподілу законодавчої компетенції між федерацією та федеральними землями.

Наступна зміна конституції була викликана Маастрихтською угодою. Нова – «європейська» – ст. 23 Основного закону чітко визначає, що Федеративна Республіка Німеччина прагла до об'єднаної Європи з демократичною, державно-правовою, соціальною, та федеративною структурою. При цьому особливу роль відіграє принцип субсидіарності. Нова ст. 23 регулює також питання, яку роль відіграватимуть Бундестаг та федеральні землі в процесі подальшого розвитку європейської інтеграції.

§ 4. Вищі органи державної влади

Конституційними органами із переважно легіслативними (законодавчими) завданнями є Бундестаг і Бундесрат. Виконавчі завдання, тобто державні дії, здійснюють передусім федеральний уряд з федеральним канцлером та федеральний Президент. Функція судочинства на конституційному рівні припадає на Федеральний конституційний суд.

Федеральний Президент. Главою держави Федеративній Республіці Німеччина є федеральний Президент. Він обирається строком на п'ять років Федеральними зборами – конституційним органом, що скликається лише з цією метою. Він складається із депутатів Бундестагу, а також рівної їм кількості делегатів, що обираються парламентами земель. Часом до Федеральних зборів висуваються видатні і заслужені особи, які не належать до парламенту землі. Федеральний Президент обирається більшістю голосів Федеральних зборів строком на п'ять років. Дозволяються одноразові перевибори.

Федеральний Президент представляє Федеративну Республіку Німеччина з точки зору міжнародного права. Він укладає від імені федерації договори з іноземними країнами, акредитує і приймає послів. Сама ж зовнішня політика є справою федерального уряду.

Федеральний Президент призначає і звільняє федеральних суддів, урядовців федеральних установ, офіцерів і унтер-офіцерів.

Він може милувати злочинців. Він перевіряє конституційне ухвалення законів, після чого вони публікуються у Віснику Федеральних законів.

Він пропонує Бундестагу (з урахуванням співвідношення більшості) кандидата на посаду федерального канцлера та призначає і звільняє за пропозицією канцлера федеральних міністрів. Якщо заява федерального канцлера виявити йому довіру не знаходить згоди Бундестагу, то федеральний Президент за пропозицією канцлера може розпустити Бундестаг. У 1972 і 1983 роках таким чином були викликані дострокові вибори. Федеральний Президент уособлює єдність політичного устрою держави своєрідним способом. Він стоїть понад партійними межами і символізує все те, що єднає державу і конституційний лад. Попри його переважно представницькі завдання федеральний президент як вирівнююча, нейтральна сила над політичною боротьбою може здобути великий особистий авторитет. Завдяки принциповим позиціям на тему дня він спроможний поза щоденними політичними справами встановити мірки для політичної і моральної орієнтації громадян. Більшість актів Президента повинна бути контрасігнованою головою уряду або відповідними міністрами, які несуть за них відповідальність.

Бундестаг. Німецький Бундестаг є народним представництвом Федеративної Республіки Німеччина. Він обирається народом на чотири роки і вважається відповідно до Конституції однопалатним, а фактично складається з двох палат – Бундестагу (Федеральний з'їзд) та Бундесрату (Федеральна рада). Власне парламентом є Бундестаг, у складі якого 496 депутатів, які обираються загальними виборами строком на чотири роки. Бундесрат відповідно до ст. 50 Основного закону вважається органом через який землі беруть участь у законодавстві й управлінні федерацією та в справах Європейського Союзу. У складі Бундесрату – 69 чоловік, які призначаються урядами земель на чотири роки із свого складу. Кожна земля має в ньому від 3 до 5 голосів залежно від чисельності населення. Палати обирають своїх головуючих і створюють постійні комітети. Засідання палат проводяться відкрито, якщо тільки депутати не приймуть рішення проводити закрите засідання. Основний закон визначає коло питань, які стосуються виключно законодавчої компетенції феде-

рального парламенту і конкуруючої законодавчої компетенції центру і земель.

Процедура прийняття федеральних законів відбувається наступним чином. Законопроект приймається Бундестагом і відразу передається до Бундесрату. Якщо Бундесрат його не ухвалить, то він може протягом двох тижнів скликати узгоджувальний комітет, до складу якого увійдуть представники обох палат. Якщо комітет пропонує якісь зміни до прийнятого законопроекту, останній має вдруге розглядатися Бундестагом. Законопроект, ухвалений Бундестагом вдруге, може бути знову відхилений Бундесратом протягом тижня. Коли законопроект надсилається до Бундестагу втретє, і якщо за нього проголосує більшість членів Бундестагу, він вважається прийнятим.

Бундестагу також належать контрольні повноваження щодо уряду. Вони виявляються у формі інтерпеляцій, усних питань, у роботі слідчих комісій та в праві вимагати відставки уряду.

Розпущення (дострокове) Бундестагу є можливим лише як виняток і є справою федерального Президента. Найважливішими завданнями Бундестагу є законодавство, вибори федерального канцлера і контроль за роботою уряду.

Пленум Бундестагу є форумом великих парламентських дебатів, передусім, якщо там дискутуються вирішальні питання зовнішньої і внутрішньої політики. На переважно закритих для публіки засіданнях парламентських комісій провадиться попередня робота вад кожним законом, там має бути погодженою політична конструктивна воля із компетентністю експертів. У комісіях знаходиться також центр ваги парламентського контролю за діяльністю уряду. Різноманітність специфічних питань інакше не можна було б подолати. Свої комісії Бундестаг сформував, наслідуючи відомий розподіл федерального уряду. Робота комісій сягає від справ зовнішньої політики до соціальних питань Бюджетної комісії, яка має особливе значення, бо вона втілює бюджетні повноваження парламенту. До Петиційної комісії може звернутися кожний громадянин із проханням або скаргою.

Від 1949 р. до кінця останньої легіслатури 1994 р. на розгляд парламенту було винесено 7500 проектів законів, а 4600 із них були ухвалені. Більшість законів походить від федерального уряду, менша частина від парламенту або також Бундесрату. Проек-

ти законів проходять у Бундестагу три читання і, як правило, один раз скеровуються до компетентної комісії. Під час третього читання відбувається остаточне голосування. Закон (за винятком змін до конституції) вважається ухваленим, якщо він одержує більшість голосів. Проекти законів, що стосуються федеральних земель, мають бути схваленими також Бундесратом.

Депутати німецького Бундестагу обираються загальними, прямими, вільними, рівними і таємними виборами. Вони є представниками усього народу, не пов'язані дорученнями та директивами, відповідають лише перед своєю совістю. Таким чином, вони посідають вільний мандат. У відповідності з їх партійною приналежністю вони об'єднуються у фракції або групи. Свобода совісті і політична солідарність зі своєю партією можуть іноді стикатися. Але навіть якщо депутат залишає свою партію, за ним зберігається мандат Бундестагу. Тут з усією чіткістю виявляється залежність депутатів.

Чисельність фракцій і груп визначає кількісний склад комісій. За старим німецьким конституційним звичаєм президент Бундестагу обирається із лав найсильнішої фракції.

Фінансова незалежність депутатів забезпечується відшкодуванням, яке відповідає значенню депутатської посади. Той, хто був членом парламенту щонайменше вісім років, після досягнення граничного віку отримує пенсію.

Бундесрат, представництво 16 федеральних земель, бере участь у справах законодавства та урядування федерації. На протилежність сенаторській системі федеральних штатів США або Швейцарії, Бундесрат не складається із обраних народних представників, його утворюють члени урядів земель або їх уповноважені. Залежно від кількості мешканців землі мають три, чотири, п'ять або шість голосів; вони можуть віддаватися лише одностайно. Більше половини всіх законів вимагають схвалення передусім тоді, коли зачіпаються істотні інтереси земель, наприклад, коли вони торкаються фінансів або суверенності урядування. У кожному випадку зміни конституції потребують згоди Бундесрату двома третинами голосів. У решті випадків Бундесрат має лише право на заперечення, яке бундестаг може провалити більшістю голосів. Якщо Бундестаг і Бундесрат не можуть дійти згоди, то з членів обох палат має бути утворена погоджувальна комісія, яка здебільшого може знайти компроміс.

У Бундесраті інтереси землі час від часу виступають вище партійних інтересів; голосування може призвести до інших результатів, ніж можна було б очікувати від співвідношення більшості голосів політичних партій. Це говорить на користь федералізму. Федеральний уряд не завжди може покластися на те, що уряд землі, який утворюється тією самою партією, буде йому в усьому слідувати. Кожна земля у Бундесраті зі своїми специфічними інтересами шукає іноді союзу з іншими землями, що прагнуть тієї самої мети, незалежно від того, яка партія формує там уряд. Це веде до зміни більшостей. Завжди повинні бути знайдені компроміси тоді, коли ті партії, що утворили федеральний уряд, не мають більшості в Бундесраті.

Бундесрат обирає із числа представників земель за встановленою черговістю свого президента строком на один рік. Президент Бундесрату виконує повноваження федерального Президента, якщо тому щось заважає.

Федеральний уряд. Федеральний уряд, «кабінет», складається із федерального канцлера і федеральних міністрів. Федеральний канцлер у межах федерального уряду і стосовно федеральних міністрів займає самостійну, вищу посаду. Він голосує у федеральному кабінеті. Лише від один має право на утворення кабінету: він обирає міністрів і робить федеральному Президентові пропозицію щодо їх призначення або звільнення. Крім того, канцлер визначає кількість міністрів і встановлює галузі їх діяльності. Сильна позиція канцлера базується, передусім, на його директивній компетенції: він визначає директиви урядової політики. У рамках цих директив федеральні міністри керують своїми відомствами самостійно і на власну відповідальність. У політичній практиці канцлер повинен у межах урядових коаліцій враховувати також домовленість із партнером по коаліції.

Не без підстав німецьку урядову систему називають «канцлерською демократією». Федеральний канцлер є єдиним членом кабінету, що обирається парламентом, і лише він один відповідає перед ним. Ця відповідальність може виявитися у «конструктивному вотумі недовіри». Цей пункт був свідомо включений до Основного закону на протилежність Веймарській Конституції. Це має протидіяти тому, щоб опозиційні групи, які одностайні лише у відхиленні уряду, але не щодо альтернативної програми, не мог-

ли скинути уряд. Більше того, Бундестаг, який хоче висловити недовіру канцлеру, має водночас усунути канцлера за допомогою конструктивного вотуму недовіри. Такі спроби робилися двічі, але вдалася лише одна: внаслідок висловленої у жовтні 1982 р. недовіри тодішньому федеральному канцлеру Гельмуту Шмідту був обраний федеральним канцлером Гельмут Коль. Вотум недовіри окремому федеральному міністрові Основний закон не визнає.

Фактично повноваження уряду дуже широкі. Він здійснює всі функції з управління державою і має сильні позиції в законодавчій сфері. Урядові належить право законодавчої ініціативи, при цьому його законопроекти мають пріоритет. У разі відхилення такого законопроекту Бундестагом Президент за пропозицією уряду і за згодою Бундесрату може оголосити стан «законодавчої необхідності», і тоді для прийняття цього законопроекту досить ухвалення Бундесрату.

Федеральний конституційний суд. Федеральний конституційний суд в Карлсруе стежить за додержанням Основного закону. Він складається з двох сенатів, по вісім членів Федерального конституційного суду в кожному. Очолює роботу всього суду і першого сенату голова суду. Робота другого сенату координується віце-головою. Він вирішує спірні питання тлумачення Конституції, наприклад, між федерацією і землями або між окремими федеральними органами. Лише цей суд має право визначити, чи є якась партія загрозою для вільнодемократичного ладу і чи є вона антиконституційною; у цьому випадку він дає розпорядження про розпуск партії. Він перевіряє федеральні закони і закони земель щодо їх відповідності Основному закону; якщо він оголошує якийсь закон антиконституційним, то цей закон не може більше застосовуватись. У випадках такого роду Конституційний суд діє лише тоді, коли до нього звертаються певні органи, такі як федеральний уряд, уряд земель, щонайменше третина членів парламенту або суди.

Крім того, кожний громадянин має право подати конституційну скаргу, якщо він почуває себе позбавленим основних прав з боку держави. Але до цього він повинен, як правило, звернутися до компетентного суду і одержати там відмову.

Більшість земель, які входять до складу ФРН, мають свої конституційні суди, компетенція яких обмежена тлумаченням поло-

жень конституцій земель і розглядом скарг на порушення закріплених у них прав. Рішення цих судів не підлягають оскарженню. Заміщення посад у судах земель здійснюється по-різному. В одних землях судді призначаються прем'єр-міністром, у других – міністром юстиції даної землі, у деяких землях призначенню передують вибори кандидата спеціальною комісією, до складу якої входять депутати парламенту землі, судді і адвокати. Усі судді призначаються на свої посади довічно.

Безпосередньо федеральним парламентом обираються, як зазначалося вище, тільки судді Федерального конституційного суду на строк 12 років.

Дотепер Федеральний конституційний суд вирішив понад 80 тис. справ. Приблизно 76 тис. із них торкалися конституційних скарг, із яких лише 2 тис. були успішними. Знову і знову розглядалися питання великого внутрішньополітичного і зовнішньополітичного значення, що викликали найбільше зацікавлення громадськості, наприклад, чи відповідає Основному закону те, що німецькі солдати беруть участь у військових місіях Організації Об'єднаних Націй. Федеральні уряди всіх політичних відтінків були змушені схилятися перед рішеннями суддів із Карлсруе. Проте суд завжди підкреслює, що він не бачить своє завдання в тому, щоб пропонувати державним органам певні політичні дії. Федеральний конституційний суд складається з двох сенаторів, кожний з яких має вісім суддів. Судді обираються наполовину Бундестагом, наполовину Бундесратом, їх строк служби становить дванадцять років; перевибори не дозволяються.

§ 5. Федералізм і самоврядування

Вже в самій назві держави «Федеративна Республіка Німеччина» знаходить вираз її федеративна структура. Федеративна Республіка складається із 16 земель: Баварія, Баден-Вюртемберг, Берлін, Бранденбург, Бремен, Гамбург, Гесен, Мекленбург-Передня Померанія, Нижня Саксонія, Рейланд-Пфальц, Саар, Саксонія, Саксонія-Анхальт, Північний Рейн-Вестфалія, Тюрингія, Шлезвіг-Гольштейн. Із 16 земель є містами: (Берлін – столиця; Гамбург і Бремен – у минулому були містами-республіками і входили до Ганзейського Союзу.

Землі дуже сильно різняться за територією і кількістю населення. Найменша земля – це Бремен (404 кв. км і 680 тис. мешканців). Найбільша за територією – Баварія (70,5 тис. кв. км), а найнаселеніша – Північний Рейн-Вестфалія (близько 18 млн мешканців). Однак федерацію у Німеччині неможливо вважати асиметричною. Усі землі мають рівні права.

Землі також мають свої конституції, виборний законодавчий орган – ландтаг (у 15 землях – однопалатний, а в Баварії – двопалатний) – уряд здійснює свою роботу на чолі з прем'єр-міністром. Одинадцять земель первісної території федерації були відновлені або створені після 1945 року. Після перших вільних виборів у колишній НДР 18 березня 1990 р. парламентарії Народної палати ухвалили рішення про утворення п'яти нових федеральних земель. З жовтня 1990 року НДР, а також й землі Бранденбург, Мекленбург, Передня Померанія, Саксонія-Анхальт та Тюрингія приєднуються до Федеративної Республіки Німеччина. Одинадцять регіонів Східного Берліна об'єдналися з федеральною землею Берлін. Федеральні землі не є провінціями, це – держави з власною державною владою. Вони мають власну конституцію землі, яка повинна відповідати засадам республіканської, демократичної і соціальної правової держави у суді Основного закону. В іншому землі мають широкі права для розробки їх власної конституції.

Принцип федеративної держави належить до недоторканних конституційних засад. Проте сьогоднішні землі не є незмінними. Щодо перерозподілу території федерації Основний закон має відповідні положення. Спільна конституційна комісія федерації і земель запропонувала полегшення щодо процедурних питань.

Федеративний державний лад має довгу конституційну традицію, яка була перервана лише єдинодержавністю націонал-соціалістів у 1933–1945 рр. Німеччина належить до класичних країн з федеральною державністю. Федералізм себе виправдав: від дозволяє набагато легше вправлятися із регіональними властивостями і проблемами, ніж це могла б зробити центральна урядова влада.

Комунальне самоврядування як символ громадської свободи має в Німеччині традицію. Воно сягає до привілеїв вільних міст у середньовіччі, коли міське громадянське право звільняло людей

від гноблення феодального кріпосництва. В новий час комунальне самоврядування пов'язують, у першу чергу, з реформами барона фон Штайка, надто з пруським муніципальним урядуванням від 1808 року. Основний закон продовжує цю традицію. Він виразно гарантує комунальне самоврядування в містах, общинах і районах. Відповідно до цього вони мають право всі справи місцевої громади регулювати у межах законів на власну відповідальність. Усі міста, общини і райони повинні бути демократично організованими. Комунальне право є справою земель; з історичних причин комунальні конституції в різних землях значно відрізняються одна від одної. Проте практика самоврядування у всіх федеральних землях схожа.

Право самоврядування охоплює, передусім, місцевий громадський транспорт у межах комун, місцеве будівництво шляхів, забезпечення електроенергією, водою, газом, каналізацію, містобудівне планування. Сюди належать також будівництво і утримання шкіл, театрів і музеїв, лікарень, спортивних закладів і басейнів. До компетенції общин належать також освіта дорослих і догляд за молоддю. Доцільність і прибутковість своїх дій кожна община визначає самостійно. Багато місцевих завдань не до снаги общинам і малим містам; вони можуть виконувалися районом — наступною вищою територіальною одиницею. Також район є частиною комунального самоврядування. Більші міста не належать до жодного району, вони «вільні від районів».

Комунальне самоврядування і самостійність можуть занепасти, якщо община не має грошей для виконання завдань. Дискусії про належне фінансове забезпечення общин не припиняються. Общини мають право збирати власті податки і збори. Сюди належать поземельний і промисловий податки. Крім того, общини мають право використовувати надходження від акцизу і податку на споживчі товари. Але цього не вистачає на покриття фінансових потреб. Тому общини отримують від федерацій і земель частку від прибуткового податку. Крім того, сюди належать відрахування у межах фінансової угоди про розподіл коштів, яка окремо регулюється у кожній землі.

§ 6. Судова система

У відповідності з Конституцією організація судової системи ФРН характеризується її федеральним устроєм та наявністю судів загальної і спеціальної юрисдикції.

Конституція ФРН розрізняє п'ять основних галузей юстиції: загальну, трудову, соціальну, фінансову й адміністративну і встановлює відповідні їм п'ять систем судів, кожна з яких очолюється власним вищим органом. Загальним судам підсудні всі цивільні і кримінальні справи, що не віднесені до компетенції органів адміністративної юстиції та інших спеціалізованих судів.

Верховний федеральний суд очолює систему загальних судів. Він знаходиться в м. Карлсруе і складається з голови суду, голів сенатів і членів суду. До складу Верховного федерального суду входять 11 сенатів з цивільних, п'ять – з кримінальних справ і сім для розгляду спеціальних питань у справах адвокатів, нотаріусів та ін.).

а) До компетенції Верховного федерального суду у кримінальних справах входить розгляд касаційних скарг на вироки вищих судів земель, винесені ними при розгляді справи у першій інстанції, а також на вироки судів присяжних і великих палат судів землі, якщо вони не підлягають касаційному оскарженню у вищий суд землі. Верховний федеральний суд може переглянути справу і за обставинами, що знову відкрилися.

б) До компетенції Верховного федерального суду у цивільних справах входить розгляд касаційних скарг на рішення, винесені вищими судами землі.

Касаційні скарги розглядаються сенатами Верховного федерального суду в складі п'ятьох членів на чолі з головою сенату (деякі питання можуть вирішуватися колегіями з трьох суддів або одноосібно).

У Верховному федеральному суді створюються великі сенати відповідно з цивільних і з кримінальних справ, що виносять рішення з питань, які мають принципове значення для відповідної галузі права. У великі сенати входять голова Верховного федерального суду (він головує в обох сенатах) і по вісім членів суду, призначених головою на дворічний термін.

Із загальних судів тільки Верховний федеральний суд є федеральним закладом, а всі нижчестоящі – суди відповідної землі.

Вищі суди земель виступають як апеляційні і касаційні інстанції і як суди першої інстанції. Вони утворені у всіх землях.

У складі кожного вищого суду землі, очолюваного головою, утворюється необхідне число сенатів з цивільних і кримінальних справ на чолі з їхніми головами. Як суд першої інстанції кримінальний сенат у складі п'ятьох фахових суддів – членів вищого суду землі – розглядає справи про державну зраду, шпигунство, терористичні акти тощо. Як касаційна інстанція сенат з цивільних справ у складі трьох членів вищого суду землі розглядає апеляційні скарги на рішення і визначення нижчестоящих судів. Карні сенати в складі трьох членів вищого суду землі розглядають касаційні скарги на вироки дільничних судів, на вироки, винесені судами землі при апеляційному оскарженні, та деякі інші.

Суди земель слухають справи у першій і у другій інстанції (розглядають скарги на рішення і вироки нижчестоящих судів). У складі кожного суду землі, очолюваного його головою, утворюються палати з цивільних (у тому числі торгових) і кримінальних справ. Палати з цивільних справ засідають у складі трьох фахових судів на чолі з головою суду землі або головою палати.

До компетенції палат з цивільних і з торгових справ входить розгляд у першій інстанції справ із сумою позову понад 3 тис. марок, а також справ про встановлення батьківства і деяких категорій позовів, запропонованих до скарбниці, до суддів і службовців у зв'язку з перевищенням ними своїх службових повноважень тощо.

Кримінальні палати судів землі розглядають у першій інстанції справи про всі злочини, що не віднесені до компетенції дільничних судів або вищих судів землі. До їхньої підсудності входять справи, у яких можливо позбавлення волі на термін понад три роки або примусове поміщення до психіатричної лікарні. Справи у першій інстанції розглядає або кримінальна палата, що виступає як суд присяжних, або велика кримінальна палата.

Суд присяжних складається з трьох фахових суддів і двох шеффенів (засідателів), розглядає кримінальні справи за обвинуваченням у навмисному убивстві або інших злочинах, пов'язаних із створенням небезпеки для життя людей (підпали, вибухи, спроби захоплення літаків, пограбування тощо).

Дільничні суди являють собою низову ланку системи загальних судів. Вони можуть складатися з одного або кількох дільничних судів (у деяких дільничних судах їх понад 30). Якщо в дільничному суді тільки один суддя, йому призначається постійний заступник із числа судів землі. Цивільні справи розглядаються тут одноособовим суддею.

Кримінальні справи в дільничному суді можуть розглядатися або суддею одноосібно, або судом шеффенів. Одноосібно дільничний суддя розглядає справи, збуджені в порядку приватного обвинувачення, крім того, про злочинні діяння, що ставляться до категорії проступків, і, нарешті, за пропозицією прокурора, справи про деякі злочини, за якими не очікується винесення більш суворого вироку, ніж за проступки, тобто понад один рік позбавлення волі.

Суд шеффенів засідає в складі дільничного судді і двох шеффенів, що складають єдину колегію. Шеффени залучаються до виконання обов'язків за списками кандидатів, що складаються радою общини з числа громадян, які проживають у ній. Суди шеффенів управі розглядати кримінальні справи за умови, щоб винесене ними покарання не перевищувало трьох років позбавлення волі.

До системи загальних судів як самостійні підрозділи включені **суди у справах неповнолітніх.** Вони розглядають справи про правопорушення, у яких обвинувачуються неповнолітні у віці від 14 до 18 років, а також молоді люди у віці до 21 року, якщо суд вважає, що їхнє поводження носить «підлітковий характер».

Суди з трудових справ. Вони покликані розглядати суперечки між наймодавцями й індивідуальними робітниками з питань оплати праці, надання відпусток, звільнення, а також конфлікти між профспілками й об'єднаннями підприємців. Очолює цю систему Федеральний суд з трудових справ у м. Кассель, що складається з п'ятьох сенатів. У кожній із земель ФРН є один, а в Північному Рейні-Вестфалії – два суди землі з трудових справ.

У таких судах створюються колегії в складі одного фахового судді і двох або чотирьох (залежно від категорії справи) «почесних суддів», що представляють інтереси підприємців і робітників. Суди землі з трудових справ виступають як апеляційна інстанція, у якій оскаржуються рішення нижчестоящих судів.

Система судів з соціальних питань створена для розгляду конфліктів, пов'язаних із соціальним страхуванням, виплатою допомоги безробітним і тим, які «які повернулися на батьківщи-

ну», наданням безкоштовної або пільгової медичної допомоги тощо. Система цих судів очолюється Федеральним судом, що знаходиться, як і Федеральний суд з трудових справ, у м. Кассель. Він складається з 12 сенатів, у яких розглядаються касаційні скарги на рішення нижчестоящих судів. У кожній із земель ФРН діє суд землі з соціальних питань.

Система фінансових судів створена головним чином для розгляду справ, пов'язаних із сплатою податків і митних зборів. Вона включала до 1990 р. Федеральний фінансовий суд у Мюнхені і 15 фінансових судів — по одному-два у кожній землі. У Федеральному фінансовому суді утворено вісім сенатів, де в колегіях із п'ятьох фахових судів розглядаються касаційні скарги на рішення фінансових судів.

Система адміністративної юстиції у ФРН створена для розгляду скарг фізичних і юридичних осіб на дії та акти органів державного управління, а також спорів між органами місцевого самоврядування.

Очолює цю систему Федеральний адміністративний суд, що знаходиться в Берліні. У його структурі є 12 сенатів, в основному зайнятих розглядом у складі п'ятьох фахових суддів касаційних скарг на рішення нижчестоящих адміністративних судів.

Вищі адміністративні суди утворені по одному у всіх землях ФРН, крім Нижньої Саксонії і Шлезвіг-Гольштейна, де діє загальний суд для двох земель. До їхньої компетенції входить розгляд апеляційних, а за деяких умов і касаційних скарг на рішення і визначення адміністративних судів.

Адміністративні суди розглядають у першій інстанції в складі трьох фахових і двох «почесних» суддів переважну більшість справ, віднесених до компетенції органів адміністративної юстиції. За постановою адміністративних судів може бути скасований акт органу державного управління, що оскаржується, або відновлені права громадян або закладів, порушені діями посадових осіб.

Названі п'ять вищих судових органів, що очолюють окремі системи судів, є самостійними і незалежними.

Таким чином, особливістю судової системи Німеччини є те, що вона має суттєві відмінності від судових систем інших країн. Так, у державі немає єдиного Верховного суду; порівняно з іншими країнами у Німеччині Федеральний конституційний суд і конституційні суди земель посідають дуже важливе місце у житті суспільства.

Розділ 21
Основи конституційного права Франції

Французька Республіка є однією з найбільш розвинутих демократичних держав. Чисельність її населення дорівнює кількості населення Великобританії (59 млн чоловік у 1999 р.), а територія (551,6 тис. кв. км.) вдвічі більша. Франція посідає шосте місце у світі за обсягом ВВП і п'ятнадцяте – за часткою ВВП на душу населення (поряд із Німеччиною).

§ 1. Конституція

Конституція Франції 1958 р. була підготована і прийнята в умовах гострої політичної кризи (заколот у Алжирі, неефективність парламентаризму, який встановлювався за Конституцією 1946 р., багаторазова зміна уряду, загроза війни у країнах). Проект Конституції розроблявся під керівництвом Ш. де Голля, який прагнув сильної державної (і особистої) влади.

Делегуючи уряду повноваження з розробки проекту нової Конституції, парламент висловив ряд обов'язкових умов, що визначають як порядок розроблення проекту, так і основні риси Конституції: парламент бере участь у його підготовці, маючи 2/3 місць у Консультативному комітеті; загальне голосування має залишатися джерелом законодавчої і виконавчої влади; у Конституції має бути реалізований принцип поділу влади; уряд відповідальний перед парламентом; Конституція повинна закріпити основи регулювання відносин між Францією і народами її колоній.

Делегований спосіб створення конституції не відповідав французьким традиціям підготовки Основного закону, оскільки всі конституції Республіки розроблялися парламентськими установами.

Проект Конституції був обговорений і схвалений у Консультативному комітеті й Раді міністрів, на референдумі 28 вересня 1958 р. Чинності Конституція набрала 4 жовтня 1958 р. Це була сімнадцята Конституція з 1789 р., вона «сформувала» 22-й від початку існування країни політичний режим і ознаменувала в історії Франції народження П'ятої республіки – другий етап.

Стаття 91 цієї Конституції надала Урядові право протягом чотиримісячного строку з моменту промульгації цього акта вживати всіх заходів законодавчого характеру, необхідних для застосування Конституції і функціонування державної влади. Використовуючи це перехідне конституційне положення, уряд за період до 4 лютого 1959 р. прийняв 296 ордонансів, що створили нормативну базу для існування П'ятої республіки і встановлення нового конституційного режиму.

Структура Конституції. Конституція 1958 р. містить стислу преамбулу і 15 розділів, що складаються з 92 статей, деякі з яких мають нумерацію з позначками (статті 53, 54, 68, 88). На відміну від конституцій багатьох інших зарубіжних країн у ній не містяться положення про соціально-економічну структуру суспільства, майже не додаються формулювання про політичну систему суспільства (крім статті про партії), а також немає розділу про правовий статус особи. Проте в преамбулі Конституції є посилання до Декларації прав людини і громадянина 1789 р. і до преамбули Конституції 1946 р. Тому чинна французька юридична Конституція в матеріальному розумінні включає три акти: Конституцію 1958 р., Декларацію прав людини і громадянина 1789 р. і преамбулу Конституції 1946 р. Це підтверджується тим, що Конституційна рада у своїх рішеннях неодноразово посилалася на Декларацію 1789 р. і преамбулу Конституції 1946 р. як на складові частини чинної Конституції і включила їх до переліку законів, відповідність яким інших актів вона перевіряє.

Конституція 1958 р. в основному закріплює сутність французької держави і регулює взаємовідносини її органів. Вона встановила, що Франція є неподільною, світською, демократичною і соціальною республікою, та проголосила принцип народного суверенітету, який здійснюється народом через його представників і на референдумі. Конституція ствердила девіз Республіки «Свобода, рівність і братерство» і проголосила принцип Республіки «Правління народу, із волі народу і для народу» (ст. 2). Ця Конституція запровадила змішану республіканську форму, яка визначається, насамперед, тим, що глава держави (Президент) обирається без участі парламенту, а Прем'єр-міністр призначається Президентом без згоди парламенту (ознаки президентської республіки). Водночас уряд відповідає перед нижньою палатою парламенту (парламентська форма правління). В Основному законі закріплене

важливе положення про те, що республіканська форма правління не може бути предметом перегляду (ст. 89).

За формою територіально-політичного устрою Франція є складною унітарною державою (Корсика – політична автономія, Нова Каледонія – асоційована держава).

Конституція 1958 р. встановила механізми контролю за відповідністю конституційних норм нормам міжнародного права. Примат міжнародного права над внутрішнім законодавством зумовлений вимогою взаємності: «Договори або угоди, належним чином схвалені чи ратифіковані, з моменту їх опублікування мають силу, що перевищує силу внутрішніх законів, за умови застосування такого договору або угоди іншою стороною» (ст. 55). Відповідно до цього принципу 1992 р. здійснена інтеграція Франції в Європейський Союз. Проте це відбулося тільки після внесення змін у Конституцію Конституційним законом від 25 червня 1992 р. і ратифікації парламентом Маастрихтських угод.

Конституція 1958 р., в останній редакції достатньою мірою пристосована до умов міжнародної інтеграції, що безупинно розвивається в Європі. Так, згідно зі ст. 88і Конституція Франції на засадах взаємності добровільно передає у відання європейських співтовариств (нині – Європейський Союз) відповідну компетенцію.

За Європейським економічним і фінансовим союзом визнане право встановлення режиму загальних меж (ст. 88).

Конституція, базуючись на принципі взаємності, надає виборче право громадянам інших держав Європейського Союзу на виборах до своїх муніципальних органів (ст. 88).

Специфічною рисою французької Конституції є те, що, крім зазначених актів, до неї входять й «основні принципи, визнані законами Республіки», до яких відсилає преамбула Конституції 1946 р. Наприклад, Закон «Про свободу асоціації» від 1 липня 1901 р. не є конституційним, а принцип свободи асоціацій таким є, про що зазначила Конституційна рада у своєму рішенні від 16 липня 1971 р. Такі принципи містяться й у деяких законах перших трьох республік і можуть бути в законах, що застосовуються у П'ятій республіці. Визнання цих принципів залежить не тільки від законодавця, а й від Конституційної ради інтерпретатора норм Основного закону.

Однією з характерних рис Конституції 1958 р. є закріплення домінуючого становища виконавчої влади в загальній системі державних органів. Це виявляється у зосередженні влади в руках Президента й уряду.

Процес концентрації політичної влади у виконавчих органах змінив статус парламенту. Вони мають широкі можливості для впливу на парламент, а в деяких випадках діють і «через його голову», як, наприклад, при проведенні референдумів на підставі ст. 11 Конституції. Парламент втратив значну частину своїх законодавчих повноважень. Він може «законодавствувати» лише у сферах, визначених ст. 34 Конституції. Усі інші питання регламентарної влади регулюються актами виконавчих органів.

Конституція 1958 р. значною мірою розширила сферу застосування одного з головних інститутів безпосередньої демократії – референдуму. Конституція 1958 р. належить до розряду «жорстких», її зміни проходять дві стадії. Перша стадія зміни Конституції – це внесення поправок та їх прийняття. З ініціативою перегляду Конституції можуть виступати Президент Республіки за пропозицією уряду (хоча найчастіше він фактично діє самостійно) і члени парламенту. Проте останні при цьому повинні заручитися підтримкою уряду і нерідко не можуть реалізувати своє право законодавчої ініціативи через протидію його.

Проект або пропозиція про зміну Конституції мають бути прийняті в ідентичній редакції двома палатами простою більшістю голосів на роздільних засіданнях. Потім законопроект підлягає ратифікації, тобто він затверджується на референдумі або за рішенням Президента Конгресом, що іменується в цьому випадку Конституційним (спільним засіданням палат парламенту) більшістю у 3/5 загальної кількості голосів. На першій стадії законопроект обговорюється і в нього вносяться поправки. На другій стадії (незалежно від того, референдум це чи конгрес) можна лише голосувати «за», «проти» або утриматися. Проте для ратифікації в Конгресі потрібно, щоб автором законопроекту був уряд, а не члени парламенту. Процедуру ратифікації в Конгресі введено для незначних поправок, коли проведення референдуму недоцільне.

Практика застосування різних процедур перегляду Конституції характеризується виникненням своєрідного інституту відкладального перегляду. Сутність його полягає в тому, що про-

ект або пропозиція закону про перегляд Конституції можуть бути схвалені більшістю кожної з палат парламенту, але це не зобов'язує Президента Республіки застосувати наступну процедуру. На практиці це призвело до того, що деякі проекти конституційного перегляду пройшли стадію схвалення в палатах (у тому числі й такий важливий, як зміни строку повноважень Президента), але не були подані на схвалення ні на референдум, ні до Конгресу. Конституційний закон про скорочення строку повноважень Президента Республіки був прийнятий референдумом тільки 24 вересня 2000 р. (це була найбільша зміна Конституції за останні десятиліття).

Конституція 1958 р. до середини 1996 р. зазнала дев'ять переглядів, деякі з яких мали технічний характер, а деякі кардинально впливали на її зміст.

Найважливішими з конституційних змін є: встановлення з 1962 р. нового порядку обрання Президента Республіки та уточнення цього порядку (1974 р.), зміна статей 2, 54 і 74 та включення до Конституції нового розділу «Про Європейський Союз» (1992 р.), а також ряд змін щодо організації і діяльності парламенту Конституційної ради, парламентської недоторканності, кримінальної відповідальності членів уряду тощо. Конституційним законом від 4 серпня 1995 р. було скасовано розділ XIII Конституції «Про співтовариство».

Конституційні перегляди внесли зміни в структуру і порядок діяльності державних органів, а також певною мірою — в міжнародно-правовий статус Французької Республіки. Проте вони не торкнулися головних принципів демократії, організації і діяльності державних інститутів, а лише відбили тенденцію до деякого підвищення ролі парламенту й авторитету уряду як колегіального органу.

Конституційний контроль у Франції відрізняється великою своєрідністю і не повною мірою збігається з двома загальноприйнятими основними моделями конституційного контролю (див. Загальну частину даного навчального посібника). Конституційність актів державних органів розглядається різними органами: парламентських – Конституційною радою, органів виконавчої влади – Державною радою.

Конституційна рада складається з дев'ятьох членів, повноваження яких тривають дев'ять років і не підлягають поновленню (статті 56 і 57 Конституції). По три члени Конституційної ради

призначаються Президентом Республіки, головою Національних зборів і головою Сенату. Крім цього основного складу до Конституційної ради входять усі екс-президенти Республіки. Члени Конституційної ради не можуть бути членами уряду і парламенту, а також економічної і соціальної рад. Поновлюється Конституційна рада кожні три роки на 1/3. Замість члена, який вибув достроково, призначається новий на решту строку. Голова Конституційної ради призначається Президентом Республіки з числа всіх членів Конституційної ради, проте дотепер голови завжди призначалися з числа «президентських» членів.

Конституційна рада може констатувати обов'язкову відставку свого члена, що порушив принцип несумісності функцій або втратив здатність здійснювати свої громадянські й політичні права.

На Конституційну раду покладено функцію обов'язкового попереднього контролю за конституційністю органічних законів і регламентів палат парламенту, а також факультативного попереднього контролю за конституційністю звичайних законів (статті 58–62 Конституції).

Право запиту про конституційність законів до їх промульгації належить Президентові Республіки, Прем'єр-міністру, голові Національних зборів, голові Сенату, а також групам депутатів або сенаторів кількістю 60 чоловік (ст. 61).

До обов'язків Конституційної ради входить контроль за відповідністю міжнародних договорів Основному закону. Якщо міжнародна угода визнається такою, що не відповідає Конституції, то вона не може бути ратифікована до відповідної зміни Конституції.

Специфіка Конституційної ради Франції полягає в різноманітності її компетенцій, що стосуються Президента і парламенту. Так, Рада розглядає скарги на законність обрання членів обох палат парламенту, а також питання виборності й несумісності посад, що виникають стосовно членів парламенту. Регламенти палат та їхні зміни до застосування передаються в Раду, яка виносить рішення про їх відповідність Конституції.

Ще ширшу компетенцію Рада має з питань обрання Президента. Зокрема, вона бере участь у підготовці виборів Президента, у проведенні операцій щодо виборів і в оголошенні їх результатів, стежить за законністю висування кандидатів у президенти, складає і публікує їх список, через своїх комісарів спостерігає за проведенням голосування і підрахунком результатів голосування, а

також констатує необхідність тимчасового заміщення президентської посади у випадку смерті президента.

Президент консультується з Радою з питань введення надзвичайного стану, яка розглядає вжиті Президентом у цей період заходи.

Конституційна рада спостерігає за проведенням референдуму і повідомляє його результати.

Виконуючи численні функції, пов'язані з обранням президента і членів парламенту, а також проведенням референдуму, Конституційна рада виконує своєрідну роль виборного суду і центрального виборного органу.

На Конституційну раду покладено обов'язки щодо вирішення спорів про розподіл компетенції між законодавчою й виконавчою владою.

Справи в Конституційній раді розглядаються письмово на закритих засіданнях. Рішення мотивуються і публікуються у «Журналь офіс'єл». Приймаються вони в місячний строк, а в термінових випадках – у восьмиденний. Усі рішення Конституційної ради оскарженню не підлягають і є обов'язковими для публічної влади, усіх адміністративних і судових органів. Крім Конституційної ради, що здійснює контроль за актами законодавчих органів, контроль за конституційністю актів виконавчої влади здійснює інший орган – Державна рада, що призначається Президентом і дає висновки про відповідність актів уряду закону, а також оцінює конституційність актів регламентарної влади. Державна рада очолює систему судів адміністративної юстиції і розглядає скарги на їх рішення.

§ 2. Правове регулювання громадських об'єднань

Конституція Франції 1958 року уперше визначила (ст. 4) роль політичних партій і угруповань, які активно впливають на політичне життя країни і сприяють вираженню думок у ході виборів. У Франції діє кілька десятків політичних партій, з яких на виборах до парламенту, зазвичай, бере участь понад 40. Партійна система Франції дуже динамічна, оскільки партії часто виникають, зникають, зливаються, блокуються, змінюють свою політичну орієнтацію й назви.

До найбільш значних політичних партій лівої частини політичного спектра належать такі партії: Французька соціалістична партія (близько 900 тис. членів), Французька комуністична партія (близько 400 тис. членів), Об'єднана соціалістична партія, Рух лівих радикалів, Рух реформаторів. До лівих партій примикає і партія «Зелених», яка на виборах 1977 р. набула парламентського представництва. До правих партій належать: Республіканська партія (близько 160 тис. членів), Республіканська партія радикалів і радикал-соціалістів, партія «Центр соціальних демократів» (30 тис. членів). Національний фронт (25 тис. членів) займає вкрай праві центристські позиції, виступаючи, зокрема, за вигнання з країни емігрантів з колишніх колоній.

Важливу роль у політичному житті країни відіграє партія «Об'єднання на підтримку Республіки» (близько 900 тис. членів), заснована 1958 р. прихильниками генерала де Голля. Партія обстоює самостійність Франції на міжнародній арені та «асоціацію праці й капіталу» у внутрішній політиці. Ця партія, як і Республіканська, за своєю політичною орієнтацією є право-консервативною, що захищає режим сильної влади.

Правоцентристські політичні групи створили політичне об'єднання – «Спілку за французьку демократію» (СФД), що найбільшого успіху досягло 1974 р., коли його лідер був обраний Президентом Республіки. На місцевих муніципальних і кантональних виборах СФД має стабільний успіх. В останні два десятиліття СФД виступає в основному як молодший партнер об'єднання на підтримку Республіки.

Украй праві («Національний фронт» ле Пена) виступають з ультраправих націоналістичних позицій (за наведення порядку, виселення з країни арабів і мусульман, «чистоту нації», висувають інші політичні гасла). Популярність партії постійно зростає, ле Пен на президентських виборах 1995 року набрав близько 15% голосів і ледь не вийшов у 2-й тур із соціалістом Л. Жоспеном, випередивши Ж. Ширака.

Визначаючи статус політичних партій, Конституція закріплює принципи їх створення і діяльності та основні напрями діяльності. Стаття 4 Конституції проголошує, що партії створюються і здійснюють свою діяльність вільно, сприяють висловленню думок голосуванням і повинні поважати принципи національного суверенітету і демократії.

У Франції, як у деяких інших країнах, немає спеціального закону про політичні партії, а їх створення і діяльність регулюються загальними законами про асоціації 1901 р. та 1971 р. Тому для своєї легалізації партія, як і будь-яке об'єднання громадян, повинна подати до префектури департаменту поряд із зазначенням назви і мети її створення такі дані: місцезнаходження її органів, прізвища, заняття і місце проживання членів її керівництва. До декларації додаються два примірники Статуту партії.

Уперше в 90-х роках минулого століття у Франції було законодавчо регламентовано питання про фінансування політичних партій громадянами і державою (1988 р. було прийнято Закон про фінансову гласність політичного життя). Закон передбачає державне фінансування пропорційно їх популярності, головним критерієм якої є кількість місць, отриманих у парламенті на останніх виборах, кількість кандидатів, яких висуває партія (не менше 75), а також сума пожертвувань, зібраних партією. Забороняється фінансування політичного життя юридичними особами (крім самих політичних асоціацій). Закон також встановлює граничні суми пожертвувань з боку фізичних осіб.

Контроль за фінансуванням політичних партій здійснюється Національною комісією з рахунків виборчих кампаній і політичного фінансування, перед якою партії фінансово звітують.

Давні традиції у Франції має профспілковий рух, в якому виділяються три основні об'єднання: Загальна конфедерація праці (600 тис. членів), «Форс увриєр» («Робоча сила», 400 тис. членів). Французька демократична конфедерація християнських трудівників містить 2300 профспілкових організацій (100 тис. членів). У країні існують і дрібніші профспілкові об'єднання.

Профспілки у Франції організовані в основному за виробничим принципом. Вони виконують важливу роль у виробничих радах на підприємствах. Проте при цьому необхідно мати на увазі значну роздрібненість профспілкового руху, орієнтацію керівництва профспілкових об'єднань на різні політичні сили.

Основною організацією підприємців Франції є Національна рада французького патронату, створеного 1946 р. Він об'єднує власників і керівників півтора тисяч компаній. Крім цього, у Франції діють торгові й промислові палати, об'єднані в Асамблеї палат торгівлі та промисловості, а також Торгову і промислову палати Парижа. Членство підприємств Франції у цих двох палатах є обов'язковим, оскільки вони здійснюють і деякі інші публічні функції.

§ 3. Вибори і референдум

Процес формування виборних органів у Франції детально регламентований. Основні принципи виборчого права закріплені у ст. 3 Конституції Франції, а головні положення порядку обрання виборних державних органів – у відповідних її розділах.

Докладно відносини, пов'язані з організацією і проведенням виборів, визначені нормами Виборчого кодексу. Проте слід зазначити, що особливістю цього Кодексу є те, що він не приймався Парламентом як єдиний акт і являє собою інкорпорацію виданих з 1852 р. норм органічних і звичайних законів.

Правове регулювання виборів. Активним виборчим правом наділені громадяни, що мають політичні та громадянські права, досягли на день виборів 18 років (ст. 2 Кодексу). Не вносяться до списків виборців особи, засуджені за перераховані в Кодексі злочини до певних покарань, банкрути, а також ті, хто позбавлений судом права голосу і участі у виборах на встановлений у вироку строк.

Передбачається ценз осілості, який полягає в тому, що до списків виборців вносяться громадяни, котрі мешкають у комуні, як правило, не менше шести місяців.

Громадяни зобов'язані зареєструватися як виборці, але оскільки участь у виборах не є обов'язковою, невиконання цієї вимоги не карається. Громадяни Франції, що проживають за кордоном, можуть голосувати в дипломатичних представництвах або дати доручення будь-якому виборцю в тій комуні, де вони народилися або жили.

Пасивне виборче право надається для обрання до Національних зборів по досягненні 23 років, до Сенату – 35, регіональних та генеральних рад – 21 року, до муніципальних рад – 18 років. Для посади президента вікові межі не встановлено. Доктринально вважається, що вік тут збігається з визначеним для обрання до нижньої палати парламенту.

Особливість пасивного виборчого права щодо виборів до місцевих рад полягає у тому, що обиратися можуть не тільки виборці відповідної територіальної одиниці, а й інші громадяни, що сплачують там податки. Не можуть обиратися кадрові військовослужбовці і, як правило, не допускається суміщення двох виборних мандатів і посад.

На всіх виборах існує виборча застава. При виборах Президента Республіки сума застави дорівнює 10 тис. франків, при обранні сенаторів – 2 тис., депутатів – 1 тис. франків.

Важливим етапом виборчого процесу є висування кандидатів. Законодавчо визначено: кожний французький громадянин, який має активне і пасивне виборче право, може бути кандидатом у представницьку установу. Практично кандидати висуваються тільки політичними партіями й організаціями. На парламентських виборах кандидат не може бути висунутий більш як в одному окрузі. При цьому не забороняється члену однієї палати парламенту балотуватися до іншої. Але у разі обрання він припиняє своє членство в першій палаті.

Парламентарі можуть висувати свої кандидатури до інших представницьких установ.

Особливістю генеральних і муніципальних Рад є членство в них багатьох парламентарів і членів уряду на відміну від установленої Конституцією несумісності членства в уряді та парламенті.

Депутати Національних зборів (близько 600) обираються в два тури за уніномінальною та мажоритарною системами. У першому турі для обрання необхідно одержати абсолютну більшість голосів, але не менше чверті загальної кількості виборців, зареєстрованих по виборчому округу. Якщо такої більшості не дістав жодний кандидат, то через тиждень проводиться другий тур, в якому балотуються всі кандидати, що одержали в першому турі не менш як 12,5% голосів виборців, зареєстрованих у даному виборчому окрузі. Якщо таку кількість голосів отримав тільки один кандидат, то в другому турі беруть участь два кандидати, що набрали в першому турі найбільшу кількість голосів. У першому турі обирається незначна кількість депутатів (за умов багатопартійності це своєрідне випробування сил). У другому турі політичні партії блокуються і висувають кандидата, що набрав найбільшу кількість голосів.

На відміну від Національних зборів Сенат (понад 300 сенаторів) обирається непрямими виборами, що забезпечує йому інший політичний склад. Ця палата парламенту формується шляхом непрямих виборів і поновлюється на третину кожні три роки.

Сенатори обираються з департаментів виборними колегіями (колегіями виборців), що складаються з обраних у департаменті депутатів Національних зборів (близько 600) та регіональних і

генеральних радників (понад 3 тис.) даного департаменту, делегатів муніципальних рад або їхніх заступників (близько 108 тис.). У зв'язку з тим, що депутати від комун у багато разів перевищують за чисельністю інші категорії виборців, можна вважати, що французьких сенаторів практично обирають представники комун. Від департаменту обираються два і більше сенаторів.

Вибори сенаторів, таким чином, в основному ніби триступеневі: спочатку обираються муніципальні радники, потім вони зі свого середовища обирають представників до виборної колегії і, нарешті, ці представники беруть участь у виборах сенаторів.

У 13 департаментах Франції, що обирають по п'ять і більше сенаторів, вибори проводять за пропорційною виборчою системою абсолютної більшості за правилом найбільшої середньої.

В інших департаментах, де сенаторів не більше чотирьох, вибори проводять за мажоритарною виборчою системою у два тури. При цьому одночасно із сенаторами обираються їхні заступники.

Президентські вибори. Порядок обрання Президента Республіки за всю історію П'ятої республіки змінювався один раз. Замість колегії виборців, що обирали Президента до 1962 р., були введені прямі вибори. Вибори Президента регламентуються ст. 7 Конституції, законом про вибори Президента Республіки загальним голосуванням і Декретом про застосування цього закону.

Новий порядок обрання Президента зміцнив його лідируюче становище в системі державних органів. У Конституції не визначається можливість або неможливість переобрання Президента, отже, кількість переобирань не обмежена. Законодавство не встановлює мінімального віку для кандидатів на цю посаду. Президент обирається на п'ятирічний строк (референдум 24 вересня 2000 р.).

Для висування кандидата потрібно 5 тис. підписів осіб, що мають відповідний виборний мандат, – членів парламенту, регіональної або генеральної ради, Ради Парижа, Вищої ради французів, що проживають за кордоном, територіальних зборів заморської території, мера. При цьому ті, хто підписалися, повинні представляти в сукупності не менш як 30 департаментів і заморських територій, а представники одного й того самого департаменту або заморської території кількісно не можуть перебільшувати десятої частини тих, хто підписався.

Кандидатів у Президенти реєструє Конституційна рада, що виконує функції Центральної виборчої комісії. Обрання здійснюється за мажоритарною системою абсолютної більшості.

Якщо в першому турі виборів жодний кандидат не дістав абсолютної більшості голосів виборців, то через два тижні проводиться другий тур, в якому беруть участь два кандидати, що набрали найбільшу кількість голосів. З 1965 р. усі президенти обиралися в другому турі. Результати виборів оголошуються в десятиденний строк Конституційною радою.

Регіональні ради і збори Корсики обираються по департаментах на шість років за пропорційною виборчою системою за правилом найбільшої середньої. При розподілі мандатів враховують кандидатів, які дістали не менше 5% поданих голосів. Регіональні ради під час кожних виборів поновлюються цілком.

Генеральні ради департаментів обираються за мажоритарною системою теж на шість років, але кожні три роки поновлюються на половину. Одномандатними виборчими округами є кантони – території, які історично склалися і не мають нині ні адміністрації, ні самоврядування. Для обрання кандидата в першому турі потрібна абсолютна більшість поданих голосів, але не менше чверті загальної кількості зареєстрованих виборців. У другому турі достатньо відносної більшості голосів за будь-якої кількості виборців, що брали участь у голосуванні.

Муніципальні ради обираються на шість років і кожні вибори поновлюються цілком. При цьому використовуються різноманітні виборчі системи. У великих комунах (понад 3,5 тис. жителів) застосовується мажоритарна виборча система, але за списками партій. Кожна партія, що бере участь у виборах, повинна висунути стільки кандидатур, скільки членів ради обирається, а виборець голосує за той чи інший партійний список.

У невеликих комунах вибори проходять за змішаною виборчою системою. У другому турі виборів достатньо відносної більшості.

Список, що набрав абсолютну більшість голосів у першому турі або найбільшу кількість голосів у другому турі, одержує половину місць у раді, а інші місця розподіляються між усіма списками за пропорційною системою із застосуванням правила найбільшої середньої.

Референдум. Конституційне право Франції передбачає широке застосування національних і місцевих референдумів. Стаття 3 Конституції визначає референдум як один із способів здійснення народом волевиявлення. Статті 11 і 89 Конституції безпосередньо визначають підстави й умови проведення референдумів. Необхідність проведення референдуму випливає також зі змісту ст. 53 Конституції, яка встановлює, що будь-яка зміна статусу тієї або іншої території (обмін, приєднання) не може бути дійсною без згоди заінтересованого населення.

Конституційний референдум передбачається, якщо закон про поправки до Конституції прийнято з ініціативи депутатів парламенту. Коли такий закон прийнято з ініціативи Президента, то можливі як референдум, так і затвердження поправок конгресом парламенту, тобто на спільному засіданні палат парламенту.

Референдум може проводитися Президентом за пропозицією уряду або за спільною пропозицією обох палат парламенту з питань, вичерпний перелік яких установлено ст. 11 Конституції в редакції 1995 р. Зокрема, це організація публічної влади, реформи в економічній і соціальній політиці та публічних службах, які здійснюють цю політику, ратифікація міжнародних договорів, що можуть відбитися на функціонуванні державних інститутів.

Місцевий референдум можливий з питань поступки, приєднання або обміну території держави, а також у разі об'єднання комун.

Якщо закон схвалений на референдумі, то він повинен бути промульгований протягом 15 днів після оголошення результатів референдуму. До такого закону не застосовується відкладальне вето президента.

§ 4. Вищі органи державної влади

Парламент. Законодавча влада належить парламенту, що складається з двох палат: Національних зборів (557 депутатів від метрополії і 22 від заморських територій) і Сенату (321 член).

Парламент збирається один раз на рік на сесію, що відкривається в перший робочий день жовтня і закінчується в останній робочий день червня. Кількість днів, протягом яких палати можуть засідати, не повинна перевищувати 120. Можуть проводитися як додаткові засідання, так і надзвичайні сесії, відкриття і закриття яких здійснюється декретом Президента республіки.

Члени парламенту захищені депутатським індемнітетом, а з 1995 р. – обмеженим депутатським імунітетом. Вони мають вільний мандат при жорсткій фракційній партійній дисципліні. Будь-який імперативний мандат недійсний, права відкликання не існує. Суміщення депутатського мандата з державними посадами заборонено.

Для керівництва роботою кожна палата парламенту створює бюро, до якого, крім голови палати, входять віце-голови, секретарі та квестори. Головою палати обирається представник найбільш значної партійної фракції в палаті. Крім керівництва, на засіданнях палати голова має й інші важливі повноваження: голови палат призначають по три члени до Конституційної ради, голова нижньої палати є представником у Конгресі парламенту при затвердженні поправок до Конституції, а голова верхньої палати виконує функції Президента Республіки у разі введення надзвичайного стану. Голова палати за потребою має право викликати до палати військової частини.

Голова Національних зборів обирається на весь строк легіслатури (п'ять років), а голова Сенату – після кожного часткового поновлення цієї палати (сенат обирається на дев'ять років і поновлюється на третину кожні три роки).

У палатах створюються наради голів у складі голови і віце-голів, голів постійних комісій, голів парламентських партійних фракцій, одного з міністрів, а в національних зборах ще й генерального доповідача фінансової комісії. На цих нарадах визначається організація обговорення питань порядку денного.

Як і в інших парламентах, у палатах французького парламенту відповідно до ч. 2 ст. 43 Конституції, створюється по шість постійних комісій, що попередньо розглядають законопроекти й певною мірою контролюють діяльність уряду. Кожний парламентар повинен входити до складу будь-якої постійної комісії.

Поряд із постійними комісіями на вимогу уряду або за рішенням відповідної палати можуть створюватися спеціальні комісії для вивчення якогось конкретного законопроекту. До цих комісій на основі пропорційного представництва входять 41 член нижньої палати і 24 члени, що обираються верхньою палатою. У разі необхідності створюються на пріоритетних началах погоджувальні комісії і тимчасові спеціальні комісії з розслідування і контролю, а також особливі комісії (наприклад, з питань позбавлення парламентської недоторканності).

У кожній палаті засновується парламентська делегація у справах Європейських співтовариств.

Залежно від партійної належності парламентарі об'єднуються у фракції, іменовані політичними групами. У Національних зборах політична група повинна нараховувати не менше як 20 членів, а в Сенаті – не менше 14.

Повноваження парламенту. Французький парламент, як і парламенти інших держав, має законодавчі, контрольні, судові, зовнішньополітичні та інші повноваження.

Здійснюючи законодавчу діяльність, парламент приймає звичайні (прості) органічні та конституційні (що змінюють конституцію) закони. Законодавче регулювання суспільних відносин шляхом прийняття звичайних законів обмежено ст. 34 Конституції, в якій міститься перелік питань про законодавчі повноваження парламенту. Відносини, що виходять за межі цих повноважень, належать до компетенції уряду.

Крім того, повноваження парламенту в цій сфері обмежуються можливістю Президента проводити референдуми з цих питань, обминувши парламент, та інститутом делегованого законодавства, передбаченого ст. 38 Конституції.

Законодавча ініціатива належить прем'єр-міністру і парламентарям. Президент республіки формально таким правом не володіє. Урядові законопроекти подаються до будь-якої палати, а законодавчі пропозиції парламенту – тільки до бюро його палати. Потім ці законопроекти передаються до постійної або спеціальної комісії. Подальша процедура складається із звичайних етапів – загальної дискусії, постатейного обговорення, голосування за проектом у цілому. Можливими є четверте і п'яте читання, якщо законопроект повертається з іншої палати неприйнятим.

При цьому уряд вправі припинити розгляд законопроекту і вимагати «блокованого голосування» з урахуванням тільки поправок уряду. Ця процедура дозволяє уряду в будь-який час припинити дискусію за законопроектом. При цьому допускаються лише п'ятихвилинні виступи по одному представнику від фракції для пояснення мотивів голосування.

Законопроект передається до іншої палати не після остаточного його прийняття, а після кожного читання, що зумовлює можливість його тривалого руху з палати до палати способом «човни-

ка». Це може бути припинено урядом, який вправі відповідно до ст. 45 Конституції зажадати від парламенту створення паритетної комісії, поправки котрої повинні бути узгоджені з урядом. Якщо комісія не зможе розробити узгоджений текст законопроекту або її варіант тексту не приймається обома палатами парламенту, уряд може вимагати від Національних зборів прийняття остаточного рішення. Це дає змогу уряду допускати нескінченне «ходіння» законопроекту з палати до палати, якщо його доля для нього байдужа і, навпаки, у випадку заінтересованості паралізувати вето верхньої палати і прискорити прийняття закону. Уряд може також заявити про терміновість проекту до закінчення загальної дискусії в палаті, розраховуючи при цьому прийняти закон шляхом звичайної процедури без створення змішаної паритетної комісії.

Істотні особливості має процедура прийняття парламентом фінансових законопроектів. Проект вноситься до Національних зборів не пізніше третього вівторка жовтня попереднього року. Протягом 40 днів збори повинні провести перше читання законопроекту. Сенат зобов'язаний прийняти рішення в 20-денний строк після передачі йому проекта. Якщо збори не приймають проект у першому читанні, то уряд передає первинний проект до Сенату, який може врахувати поправки, внесені Зборами і схвалені урядом. У цьому разі Сенат повинен визначитися за законопроектом у 15-денний строк. Якщо парламент у 70-денний строк не прийме проект фінансового закону, то останній може бути введений у дію ордонансом Президента. Така жорстка процедура прийняття проектів фінансових законів розцінюється як позитивне явище в силу їх особливої важливості для держави, хоча, з іншого боку, це деякою мірою обмежує можливості впливу парламенту на їхній зміст.

Після прийняття парламентом закон передається Президенту для промульгації. Підготовку закону до промульгації здійснює Генеральний секретар уряду. Він збирає підписи міністрів, забезпечує закон необхідними додатками. Протягом 15 днів Президент може застосувати слабке вето, тобто зажадати нового розгляду закону в парламенті, що може бути переборено простою більшістю.

Президент до підписання звичайного закону може направити його для висновку до Конституційної ради, органічні ж закони направляються туди в обов'язковому порядку. До підписання за-

кону Президентом звернутися до Конституційної ради можуть депутати і сенатори (не менше 60 членів кожної палати).

Особливості проходження проектів і пропозицій органічних законів визначені ст. 46 Конституції. За цими законами обговорення і голосування в палаті мають бути завершені протягом 15 днів. Якщо між палатами виникнуть розбіжності, то застосовується розглянута вище процедура (ст. 45 Конституції). Проте в останньому читанні Національні збори приймають закон абсолютною більшістю голосів своїх депутатів. При цьому, якщо органічний закон стосується Сенату, то без згоди останнього він не може бути прийнятий. Усі органічні закони до їх промульгації перевіряються Конституційною радою.

Парламент може делегувати свої законодавчі повноваження уряду за умови тимчасового характеру такого делегування і наявності в уряді програми здійснення цих повноважень. Уряд за делегованими повноваженнями видає ордонанси, які повинні бути внесені на розгляд парламенту до закінчення строку, визначеного в делегуючому законі. В іншому разі вони втрачають юридичну силу і стають недійсними. Якщо парламент до закінчення строку делегування не затвердить проект закону про ратифікацію ордонанса, то останній розглядається як декрет уряду з правом оскарження до Державної ради – вищого органу адміністративної юстиції.

Французький парламент активно використовує багато відомих світовій парламентській практиці форм контролю за діяльністю уряду. Водночас така поширена форма парламентського контролю, як інтерпеляція, хоча і передбачена ст. 156 Регламенту Національних зборів, проте, у зв'язку з тим, що її процедура збігається з процедурою резолюції недовіри, практично не застосовується.

Для здійснення контролю використовуються питання до міністрів на пленарному засіданні, створюються різні слідчі та контрольні комісії. З контрольними повноваженнями пов'язане право подачі до парламенту петицій, тобто звернень, що направляються парламенту або через голову палати, або через свого парламентаря.

Важливу роль у здійсненні парламентського контролю відіграє заснований 1973 р. парламентський посередник, призначений урядом. Громадяни не можуть звертатися безпосередньо до посередника, а направляють заяви через своїх депутатів і сенаторів.

Для поновлення порушених прав громадян посередник не має ніяких власних повноважень. Згідно з законом про посередника 1973 і 1976 років, останній дає рекомендації, необхідні для вирішення даної справи, і пропозиції про поліпшення діяльності відповідного органу.

За результатами парламентського контролю санкції до уряду може застосовувати тільки нижня палата. Вона може змусити уряд піти у відставку в результаті винесення резолюції недовіри або відмови в довірі. У разі відмови в довірі уряд не може розпустити нижню палату, а верхня взагалі не підлягає розпуску. Право розпустити нижню палату має Президент.

Група депутатів (не менше 1/10 чисельності парламенту) може внести резолюцію недовіри, що голосується не раніш як через 48 годин після її внесення. Резолюція приймається абсолютною більшістю голосів від загальної кількості членів нижньої палати.

При відхиленні резолюції недовіри її авторам забороняється її повторне внесення протягом тієї ж звичайної або надзвичайної сесії. Проте, якщо резолюція недовіри внесена у відповідь на постановку питання про довіру, то ця заборона не діє.

Зовнішньополітичні повноваження парламенту зводяться до оголошення війни, стану облоги та ратифікації міжнародних договорів. До судових повноважень парламенту належить створення ним особливих судів для розгляду справ вищих посадових осіб – Високої палати правосуддя і Суду правосуддя республіки – й оголошення амністії. Висока палата правосуддя формується для здійснення правосуддя стосовно Президента республіки за державну зраду, а Суд правосуддя республіки – для розгляду справ членів уряду з приводу злочинів або деліктів, вчинених ними при виконанні своїх функцій. Інституту імпічменту у Франції не існує.

Президент. Президенту Республіки належить центральне місце в системі державних органів П'ятої республіки. Разом із урядом він утворює центральну виконавчу владу. Відповідно до ст. 5 Конституції, він стежить за додержанням Конституції, забезпечує своїм арбітражем нормальне функціонування державних інститутів, спадкоємність держави, вживає заходів щодо забезпечення її територіальної цілісності, забезпечує дотримання міжнародних угод і договорів.

Президент Республіки обирається шляхом загального, прямого, рівного і таємного голосування. Строк повноважень Президента –

п'ять років. Обмежень для переобрання не існує. Кандидат у Президенти повинен задовольняти всім вимогам, що ставляться до осіб, які обираються до Парламенту. Через те, що у Франції немає інституту Віце-президента, у випадку дострокової вакансії посади Президента його обов'язки тимчасово виконує Представник Сенату, а якщо він теж не в змозі виконувати ці обов'язки, їх виконує уряд.

Нові вибори проводяться не раніш як через 20 і не пізніш як через 35 днів після відкриття вакансії. За весь час існування П'ятої республіки двічі мали місце випадки дострокової вакансії посади Президента і проведення дострокових виборів: у 1969 р. у зв'язку з відставкою Президента де Голля і у 1974 р. у зв'язку зі смертю Президента Жоржа Помпіду.

Відповідно до ч. 11 ст. 7 період, коли Президент відсутній або не може здійснювати свої функції, не допускається ні голосування довіри уряду, ні перегляд Конституції.

Повноваження виконуючого обов'язки дещо обмежуються. Зокрема, він не може проводити референдум і розпустити Національні збори.

Президент Республіки має широкі повноваження. Згідно зі ст. 19 Конституції існує дві основні групи повноважень:

— ті, що здійснюються Президентом самостійно, тобто в дискреційному порядку (особисті повноваження);

— ті, що потребують для свого здійснення контрасигнатури Прем'єр-міністра (іноді також окремих міністрів, відповідальних за виконання даного акта Президента).

До першої групи особистих повноважень Президента належать:

1. Право розпуску Національних зборів (з цього питання Президент повинен проконсультуватися з головами палат Парламенту і Прем'єр-міністром, хоча ці консультації його ні до чого не зобов'язують). Це право Президента обмежене трьома умовами: не може бути здійснений розпуск протягом року після попереднього розпуску; під час дії надзвичайного стану або виконуючим обов'язки Президента.

2. Право призначати Прем'єр-міністра і за його поданням інших членів уряду, а також відкликати їх. Призначення уряду Президентом потребує наступного схвалення урядової програми нижньою палатою парламенту, а це означає, що при призначенні Прем'єр-міністра Президентові доводиться враховувати позицію партійної більшості Національних зборів.

3. Право на пропозицію уряду під час сесії парламенту або на спільну пропозицію обох палат передавати на референдум будь-який законопроект з питань організації публічної влади, економічних або соціальних реформ і публічних служб, що сприяють їм або дозволяють ратифікацію міжнародного договору, який не суперечить Конституції, впливає на функціонування державних інститутів.

4. Право звертатися з посланнями до палат на їх роздільних засіданнях.

5. Право на свій розсуд головувати в Раді міністрів. Ніяке засідання уряду у формі Ради міністрів неможливе за відсутності Президента, крім випадку, коли він безпосередньо уповноважив іншу посадову особу здійснювати голосування на конкретному засіданні й у зв'язку з конкретним порядком денним.

6. Право вводити в країні надзвичайний стан. До введення надзвичайного стану Президент повинен провести такі самі консультації, як і при розпуску Національних зборів.

7. Право звернення до Конституційної ради із запитами і призначення однієї третини його членів.

8. Президент – глава Збройних сил, він головує у вищих радах і комітетах Національної оборони. У разі потреби Прем'єр-міністр може заміщати Президента як голова на засіданнях рад і комітетів Національної оборони.

9. Право помилування.

До повноважень Президента, що потребують контрасигнатури прем'єр-міністра або окремих членів уряду, належать: скликання парламенту на надзвичайну сесію; підписання декретів і ордонансів, прийнятих Радою міністрів; призначення вищих цивільних і посадових осіб та їх усунення; ратифікація окремих міжнародних договорів; призначення дипломатичних представників; участь у розгляді законопроектом уряду.

Президенту належить право законодавчої ініціативи з питань, що стосуються конституційних переглядів, передачі законопроектів на референдум; а також право відкладального вето на закони, прийняті парламентом, або право звернення і до Конституційної ради на предмет відповідності закону Конституції.

Президент має широку регламентарну владу. У зв'язку з тим, що парламент вправі регулювати своїми законами тільки ті сус-

пільні відносини, які визначені Конституцією, решта регулюється актами виконавчої влади. Цим обумовлено те, що акти, які підписуються Президентом, не розглядаються як звичайні підзаконні акти, прийняті на основі й для виконання закону. Тому ордонанси і декрети, що підписуються Президентом, є самостійними нормативно-правовими актами, які виконують у регулюванні окремих суспільних відносин таку саму роль, що і закон.

Визнання Конституційною радою законодавчого акта як такого, що не відповідає вимогам ст. 34 Конституції, надає право регламентарній владі змінювати і замінювати цей закон власними нормативними актами.

У Конституції визначені важливі повноваження Президента щодо зовнішніх відносин, оборони і безпеки. Він представляє країну в міжнародних відносинах; акредитує надзвичайних послів і посланників в іноземних державах, а надзвичайні посли та посланники цих держав акредитуються при ньому; веде переговори про укладення міжнародних договорів і ратифікує їх, крім тих, для ратифікації яких потрібний закон, а для територіальних питань – ще й згода заінтересованого населення.

Особливо важливе значення має не передбачене Конституцією право Президента вводити в дію стратегічні ядерні сили, що надане йому 1964 р. звичайним декретом уряду.

У сфері судової влади повноваження Президента істотно розширені порівняно з Четвертою республікою. Крім традиційного для глави держави права помилування Президент став активно впливати на склад і діяльність Вищої ради магістратури, входячи до складу обох її відділень і головуючи в ній. Це повноваження ефективно сприяє Президенту у виконанні важливої функції гаранта незалежності судової влади.

На практиці Президент має більші повноваження, ніж ті, що належать йому за Основним законом. Так, він приймає рішення, якими втручається в компетенцію уряду, коли в парламенті є «одноколірна» з Президентом більшість, тобто коли Президент і парламентська більшість належать до однієї політичної партії.

Президент республіки за Конституцією політично не є відповідальним. Він може бути засуджений лише за державну зраду, склад якої офіційно не визначений. Обвинувачення може бути висунуто йому тільки обома палатами парламенту, що повинні прийняти ідентичне рішення відкритим голосуванням і абсолют-

ною більшістю голосів своїх членів. Судить Президента в цьому разі Високий суд правосуддя, члени якого, відповідно до ч. 2 ст. 67 Конституції, обираються в рівній кількості Національними зборами і Сенатом зі свого складу після кожного повного або часткового поновлення палат. Високий суд правосуддя складається з 24 суддів і 12 заступників.

У випадку віддання парламентом Президента під суд слідча комісія, яка щорічно призначається Бюро Касаційного суду в складі п'ятьох постійних членів і двох заступників, проводить розслідування. Після цього Високий суд правосуддя схвалює таємним голосуванням і абсолютною більшістю голосів рішення про винність Президента, його співучасників і посібників, про міру покарання, якщо винність буде встановлена. Ці рішення оскарженню не підлягають. На практиці Високий суд правосуддя ще не розглядав подібних справ.

Офіційна резиденція Президента – Єлисейський палац. Президенту допомагає в його діяльності особистий апарат, що сягає кількох сотень чоловік. Апарат Президента складають: кабінет, генеральний секретаріат, військовий комітет, чиновник для особливих доручень. Усі співробітники Єлисейського палацу призначаються та звільняються Президентом на його власний розсуд.

Уряд – колегіальний орган, що здійснює поряд або разом із Президентом Республіки виконавчу владу. У Конституції розділ про уряд розміщено одразу після розділу про Президента і перед розділом про парламент, що вже саме по собі свідчить про те значення, яке надавали цьому інституту автори Конституції.

Уряд Франції має своєрідну структуру. Він виступає у формі Ради міністрів, що об'єднує усіх його членів під головуванням Президента. Засідання у разі відсутності Президента іменуються Радою кабінету. Як уже зазначалося, Прем'єр-міністр може головувати в Раді міністрів тільки за спеціальним повноваженням Президента і за визначеним порядком денним.

У Конституції вказуються питання, які підлягають обов'язковому розгляду в Раді міністрів. Усі найважливіші проекти регламентарних нормативних актів, проекти законів, рішення про постановку питання про довіру, про проведення референдуму, призначення на вищі державні посади та деякі інші підлягають обговоренню в Раді міністрів. Інші повноваження здійснюються на засіданнях Ради кабінету під головуванням Прем'єр-міністра.

Формування уряду належить до компетенції Президента. Зокрема, Президент добирає кандидатуру на посаду Прем'єр-міністра і призначає його. Останній добирає міністрів і представляє Президенту, який призначає їх. Хоча призначення Прем'єр-міністра є особистим правом Президента, проте при цьому він змушений враховувати розстановку політичних сил у Національних зборах, довіру яких повинен мати уряд.

Новий уряд за Конституцією не зобов'язаний подавати свою програму і склад на затвердження нижньої палати парламенту. Проте уряд на власний розсуд просить Національні збори про схвалення урядової програми або заяви з питань загальної політики.

Уряд несе колективну відповідальність перед Національними зборами. Групою депутатів Національних зборів (не менше десятої частини загальної кількості) може бути поставлена на голосування резолюція недовіри. Голосування за резолюцією недовіри проводиться не раніше 48 годин після її надходження до Бюро Національних зборів. Для її прийняття необхідна абсолютна більшість голосів депутатів.

У випадку відмови в довірі або прийняття резолюції недовіри Прем'єр-міністр повинен вручити Президентові Республіки заяву про відставку уряду. Остаточне рішення приймає Президент, який може прийняти відставку уряду і призначити нового Прем'єр-міністра або прийняти рішення про достроковий розпуск Національних зборів і призначення нових виборів.

Конституція заснувала інститут несумісності посади члена уряду з володінням парламентським мандатом, з якоюсь посадою професійного представництва загальнонаціонального характеру, а також з будь-якою державною службою або професійною діяльністю. Водночас законодавством не забороняється поєднувати членство в уряді з мандатом комунального радника, з посадою мера і навіть голови генеральної та регіональної ради.

Повноваження уряду здійснюються або разом із Президентом Республіки, або кабінетом, або одноособово Прем'єр-міністром. Конституція підкреслює особливу роль Прем'єр-міністра. Згідно зі ст. 2-1 Конституції, він керує діяльністю уряду, відповідає за національну оборону, забезпечує виконання законів, здійснює регламентарні повноваження і призначає на цивільні та військові посади. Окремі свої повноваження він може делегувати міністрам. Прем'єр-

міністру належить право законодавчої ініціативи. Для визначення відповідності прийнятого парламентом законопроекту Конституції він має право звертатися до Конституційної ради. На пропозицію Прем'єр-міністра скликаються надзвичайні сесії парламенту, проводяться закриті засідання палат у формі секретного комітету і можуть подовжуватися строки чергових сесій парламенту.

Велике значення має також і те, що деякі важливі повноваження Президента Республіки здійснюються на пропозицію або після консультацій з Прем'єр-міністром; Прем'єр-міністру у здійсненні його функцій Допомагає генеральний секретар уряду, а також власні служби – кабінет Прем'єр-міністра, генеральні секретаріати планування, оборони та ін. Кожний міністр має свій кабінет (а в департаментах засновуються служби міністрів).

§ 5. Регіональне і місцеве управління та самоврядування

Система місцевих органів у Франції ґрунтується відповідно до адміністративно-територіального поділу, який у 80-ті роки минулого століття був радикально реформований за допомогою прийняття законів про децентралізацію.

Складовими частинами адміністративно-територіальної структури Франції є (знизу доверху): комуна, кантон, округ, департамент і регіон. При цьому кантон і округ не мають виборних органів управління та самоврядування, а є територіями, в межах яких діють деякі спеціальні адміністративні органи. Округами управляє суперефект, який призначається зверху. Кантони являють собою історико-географічні одиниці та використовуються як виборчі округи для виборів до ради департаментів, а іноді у них створюються судові органи – трибунали малої інстанції. Крім них існують такі спеціальні округи, як: військові, судові, шкільні та ін., межі яких не завжди збігаються з межами адміністративно-територіальних одиниць.

Територіальними самоврядними колективами Франції, що мають виборні органи самоврядування, є регіони, департаменти та комуни.

Традиційно основною одиницею адміністративно-територіального поділу Франції є департамент. З 1965 р. на території метрополії їх нараховується 96, включаючи Париж. Для вирішення сучасних економічних і соціальних проблем департамент виявився неефектив-

ною малопотужною одиницею, що зумовило прийняття 2 березня 1982 р. Закону про децентралізацію, згідно з яким метрополія була поділена на 22 регіони (області), що охоплюють кілька департаментів (від 3 до 5). Регіон став основною територіальною одиницею, у рамках якої здійснюються найважливіші економічні і соціальні програми розвитку. Регіони мають власний бюджет, розробляють власні плани економічного та соціального розвитку, а також облаштованості території і розвитку інфраструктури.

Головним представницьким органом регіону є регіональна рада, члени якої обираються шляхом загальних і прямих виборів у пропорційній виборчій системі. Вибори проводяться по департаментах. Кількість представників, що обираються від департаментів, пропорційна кількості населення, але в будь-якому випадку не може бути менша за три. Функції органу виконавчої влади здійснює голова регіональної ради, який очолює регіональну адміністрацію.

Представником центральної влади в регіоні є регіональний комісар республіки (префект). Префектом (регіональним комісаром республіки) регіону є префект найбільш значного департаменту регіону. Він представляє державу, уряд і окремих його членів, інформує їх про події на підвідомчій території, керує діяльністю місцевих державних служб. У порядку адміністративного нагляду за самоврядуванням префект одержує всі акти органів самоврядування протягом 15 днів після їх прийняття і може оскаржити їх з мотивів незаконності до адміністративного суду. Усе це свідчить про великий вплив регіонального префекта на вирішення всіх місцевих справ.

У департаментах обирається генеральна (департаментська) рада терміном на шість років, що поновлюється наполовину кожні три роки. Члени генеральної ради, іменовані радниками, обираються шляхом загального, прямого і таємного голосування. Застосовується мажоритарна система виборів у два тури. Виборчим округом на виборах є кантон (звідси й сама назва цих виборів – «кантональні»). На чолі генеральної ради і департаментської адміністрації стоїть голова, який обирається його радою. До ведення генеральної ради віднесене прийняття бюджету і контролю за його виконанням, організація департаментських служб, керування майном департаменту. Департамент покликаний координувати діяльність органів самоврядування комун і розподіляти фінансові субсидії між комунами.

Так само, як у регіоні, в департаменті, як і раніше, зберігається посада представника уряду в особі префекта. Він керує роботою всіх місцевих посадових осіб, відділень, управлінь і агентств, що представляють центральний уряд. На префекта департаменту покладено здіснення контролю за законністю дій і рішень виборчих органів і посадових осіб департаменту.

Після проведення реформи місцевого самоврядування виконавчим органом департаменту є голова генеральної ради.

Низовою адміністративно-територіальною одиницею є комуна (община) – найстарший самоврядний колектив, що володіє порівняно широкими повноваженнями. Великі міста мають статус общин, але з іще ширшими повноваженнями. Усього комун нараховується близько 37 тисяч, їх населення коливається від 100 чоловік у селі до 1 млн і більше в містах. Представницьким органом комун є муніципальні ради, чисельність радників у яких коливається від 9 до 69 залежно від кількості населення комун. Особливий статус мають найбільші міста Франції. (Наприклад, у Парижі 163 члени ради, у Марселі – 101 радник, у Ліоні – 73.)

Муніципальні радники обираються шляхом загального прямого і таємного голосування. Правом участі в місцевих виборах володіють також постійно проживаючі іноземці та громадяни Європейського Союзу. Термін повноважень муніципальних рад – шість років. У комунах із населенням до 3,5 тис. чоловік використовується мажоритарна система виборів у два тури в поєднанні з принципом пропорційного представництва.

Муніципальна рада приймає бюджет, встановлює місцеві податки, розпоряджається майном комуни, призначає службовців, приймає програми розвитку, займається ринком, місцевими дорогами і вирішує багато інших питань місцевого значення.

Якщо буде встановлено, що муніципальна рада не спроможна управляти комуною, то декретом Президента, прийнятим на засіданні Ради міністрів, вона може бути достроково розпущена. Проте цей декрет може бути оскаржений до адміністративного суду.

Муніципальна рада таємним голосуванням обирає на шість років мера і його заступників. Мер є представником муніципальної ради і водночас очолює комунальну адміністрацію. Оскільки в комунах немає представників центральної влади, мер за своєю посадою вважається представником державної влади в комуні.

Значна самостійність комун і відсутність посадових осіб, які призначаються урядом, певною мірою врівноважується жорстким

адміністративним контролем з боку уряду через префектів регіонів і департаментів, які мають право припиняти виконання незаконних рішень муніципальних рад.

Отже, вся система місцевого й регіонального управління ґрунтується на сполученні управління і самоврядування.

Характеризуючи адміністративно-територіальний устрій і місцеве управління та самоврядування Франції, слід також зазначити, що ряд колишніх французьких колоній зберіг державно-правові зв'язки з метрополією, отримавши статус заморських департаментів і територій.

Заморські департаменти мають найбільш тісний правовий зв'язок із Францією. Це один із видів територіальних колективів Франції зі статусом регіонів, пристосованих до місцевих умов. Усі чотири заморські департаменти зі специфічним расовим складом (переважає темношкіре населення) територіально віддалені від Франції (Гваделупа, Мартиніка, Реюньйон). Вони мають статус звичайних французьких регіонів і департаментів.

Заморські території (їх також чотири) не є частиною метрополії за океаном і мають найбільший ступінь юридичної самостійності. Вони мають дуже велику автономію і ще більш віддалені від Франції (Французька Полінезія, Нова Каледонія, острови Уолліс і Футуна, Арктичні землі).

Заморські території мають різноманітний правовий статус, але загальним для них є те, що вони управляються виборними органами на основі своїх статутів.

До складу Франції входять дві заморські території з особливим статусом: острів Майота та острови Сен-Пьєр і Мікелон. Ці дві території повільно еволюціонують убік перетворення в майбутньому на незалежні держави.

Нарешті, особливий статус політичної автономії має великий острів у Середземному морі – Корсика. Це єдина автономія у складі континентальної Франції, що є невід'ємною частиною метрополії. Вона не є заморським департаментом або заморською територією.

Корсика обирає свій парламент – Збори з обмеженою компетенцією. Виконавчу владу здійснює голова, що обирається Зборами. У цілому Корсика має більше прав, ніж звичайний континентальний департамент, і не менше від заморської території.

На закінчення слід додати, що адміністративно-територіальний поділ Франції відрізняється ускладненою структурою, а

місцеве самоврядування характеризується тенденцією до подальшої централізації, підвищенням ролі й значення територіальних самоврядних колективів.

§ 6. Судова влада

Правосуддя у Франції здійснюється чотирма гілками судової влади:

1) громадські суди, в яких розгляд дрібних суперечок здійснюється непрофесійними суддями – медіаторами (посередниками), що призначаються місцевими радами; 2) ієрархічна система судів загальної юрисдикції, які розглядають кримінальні та цивільні справи. Це трибунали малої інстанції, що розглядають незначні кримінальні та цивільні справи (є в департаментах); трибунали великої інстанції, що розглядають кримінальні та цивільні справи середньої складності; апеляційні суди; суди присяжних (асизи) при розгляді кримінальних правопорушень, за які передбачене покарання понад п'ять років позбавлення волі. До їхнього складу входять троє фахових суддів та 9 присяжних засідателів; касаційний суд, що очолює всю систему судів загальної юрисдикції; 3) різноманітні спеціальні суди (у справах неповнолітніх, військовослужбовців, з кримінальних справ, а також комерційні й трудові); 4) ієрархічна система адміністративних судів, яку складають регіональні адміністративні суди (низова ланка), адміністративні апеляційні суди та державна рада (вища ланка).

Крім цих судів у Франції існують два спеціальних органи, що не увійшли до судової системи, вони створені для суду над вищими чиновниками: 1) Суд правосуддя республіки – судить міністрів; 2) Високий суд правосуддя – розглядає обвинувачення проти Президента.

Наявність такої складної судової системи зумовлює можливість суперечок про компетенцію та підсудність. Для дозволу цих суперечок створений Трибунал з конфліктів. Він складається з восьми членів: по три обираються Касаційним судом і Державною радою. Ці шість членів обирають із числа своїх колег у відповідному органі ще двох членів Трибуналу і двох їхніх заступників. Перевибори проводяться кожні три роки. Головою Трибуналу за посадою є міністр юстиції, але фактично Трибуналом керує віце-голова, який призначається міністром юстиції.

Розділ 22
Основи конституційного права Великобританії

Об'єднане Королівство Великобританії та Північної Ірландії (як правило, скорочено зветься – Великобританією або за назвою основної частини – Англією) знаходиться у Західній Європі на Британських островах. Столиця Великобританії – Лондон. Великобританія порівняно невелика країна. За розміром території (244,1 тис. кв. км) вона майже у 40 разів менше США (9373 тис. кв. км), а за кількістю населення (близько 59 млн чоловік) – мало не в 5 раз менше кількості мешканців США (приблизно 270 млн чоловік). Незважаючи на це, Великобританія грає дуже суттєву роль на міжнародній арені, а також є державою з багатовіковими демократичними традиціями. Великобританія – країна з високим показником рівня розвитку економіки, вона посідає 5-е місце у світі за обсягом ВВП. Великобританія є центром Співдружності, політичного та економічного об'єднання країн і територій, які раніше входили до Британської імперії. Крім Великобританії членами Співдружності є Австралія, Канада, Нова Зеландія та інші держави.

§ 1. Конституція

Головним джерелом конституційного права більшості країн світу є конституція у «формальному значенні», тобто єдиний нормативно-правовий акт вищої юридичної сили. Стародавні коріння парламентаризму, стабільна політична і правова система, високий рівень правової культури населення та своєрідний британський консерватизм дозволяють і досі не мати у Великобританії такої конституції.

Водночас британська конституція існує в так званому «матеріальному значенні» і представляє собою сукупність нормативно-правових актів, судових прецедентів, конституційних угод, доктринальних джерел, які встановлюють права і свободи людини, визначають порядок формування і повноважень органів публічної влади, а також принципи взаємовідносин між державою, суспільством і людиною. Британська конституція у своєму роді є

унікальною. Насамперед, унікальність конституції полягає в особливості її форми, структури та порядку внесення змін.

Відсутність у державі конституції у вигляді єдиного писаного акта та, навпаки, наявність великої кількості конституційних угод дозволяють стверджувати, що конституція є неписаною за формою. Конституція складається з наступних частин: а) статутне право; б) прецедентне право; в) доктринальні джерела або труди авторитетних науковців у галузі юриспруденції; г) конституційні угоди.

До статутного права входять: 1) так звані «історичні правові акти», що були прийняті до XX ст., але розглядаються як діюче право: Велика Хартія Вольностей 1215 р., Білль про права 1689 р., Акт про престолонаслідування 1701 р. тощо; 2) парламентські закони: акти про Парламент 1911 та 1949 рр., Акт про перів 1958 та 1963 рр., Акт про громадянство 1981 р., Акт про народне представництво 1989 р., Акт про права людини 1998 р., Акт про Шотландський парламент 1998 р. тощо; 3) акти делегованого законодавства, які були прийняті виконавчою владою шляхом делегування Парламентом своїх прав. До цієї групи входять акти, які видаються міністрами Корони, місцевими органами влади, публічними корпораціями. Найважливішими з таких актів є накази Таємної ради, які приймаються від імені Монарха. Наприклад, наказом Її Величності №1749 від 22.06.1999 р. у Таємній раді Шотландії було надано право встановлювати заборону на використання засобів комунікації засудженим.

Прецедентне право, як складова частина британської конституції, представляє собою сукупність судових рішень з конституційних питань, які надалі є обов'язковими при розгляді аналогічних проблем. Водночас прецедентне право формується тільки рішеннями вищих судових інстанцій –Палатою лордів та Верховного суду, який складається з трьох самостійних судових установ – Апеляційного суду, Високого суду та Суду Корони. На сучасному етапі сфера дії прецедентного права досить обмежена. Як правило, це право регулює питання, що стосуються привілеїв Корони. Необхідно зауважити, що сьогодні дедалі більше судових рішень отримують статутне оформлення. Так, наприклад, до 2000 р. прецедентне право регулювало значну частини інституту прав людини. Однак у 1998 р. Королевою був промульгований

Акт про права людини (набрав чинності у 2000 р.), який імплементував Європейську конвенцію про захист прав людини та основних свобод до національного права та гарантував судовий захист прав і свобод, встановлених зазначеною Конвенцією.

Доктринальні джерела або труди видатних науковців у галузі юриспруденції використовуються як додаткове джерело британської конституції. До доктринальних джерел звертаються тоді, коли конституційно-правові відносини не врегульовані ні статутним правом, ні прецедентним правом, ні конституційними угодами. Так, у 1920 р. Палата лордів визначила королівську прерогативу, посилаючись на думку англійського конституціоналіста XIX ст. А. В. Дайсі.

Конституційні угоди складають важливу частину неписаної британської конституції. Вони регулюють дуже широке коло суспільних відносин, які пов'язані з процесом здійснення державної влади. Це відносини між Монархом, законодавчою та виконавчою владою; між членами уряду; між палатами парламенту. Прикладом такої конституційної угоди може бути парламентське голосування шляхом «розподілу»: прихильникам і противникам законопроекту пропонується вийти до різних приміщень, спеціально призначених для підрахунку голосів, після чого їх рахує пристрій. Низка конституційних угод виникає на основі норм статутного права. Так, статути встановлюють, що Монарх: а) затверджує біллі, які приймає парламент і користується правом абсолютного вето; б) розпускає та скликає парламент; в) призначає та зміщує міністрів, які несуть відповідальність перед Монархом. Однак ці норми статутного права стали засадою для формування наступних конституційних угод, згідно з якими Монарх повинний: а) затверджувати біллі, тобто не користуватися правом абсолютного вето; б) розпускати та скликати парламент лише за порадою Прем'єр-міністра; в) призначати Прем'єр-міністром особу, яка має підтримку більшості членів Палати громад, а за порадою з Прем'єр-міністром призначати інших членів кабінету, які несуть колективну та індивідуальну відповідальність перед Палатою громад.

Що стосується специфіки структури британської конституції, то вона полягає у її несистематизованості. У зв'язку з тим, що конституція складається з різнорідних за формою, сутністю та змістом складових частин та не має чіткої класичної структури –

преамбула, основна частина, заключні та перехідні положення, з повною певністю її можна віднести до групи некодифікованих конституцій.

За способом внесення змін конституція Великобританії є гнучкою, тому що в доктрині англійського права немає різниці між «конституційним» та «поточним» законодавством. Існує загальний порядок прийняття та змін парламентських законів, які не переглядаються судами або оголошуються неконституційними. Гнучкість британської конституції дозволяє створити, з одного боку, стабільну взаємодію органів державної влади, а з іншого боку, забезпечити реальність британської конституції щодо відносин, які склалися у суспільстві.

На сучасному етапі британська конституція є єдиною для Об'єднаного Королівства Англії, Уельсу, Шотландії та Північної Ірландії. Водночас питання про необхідність проведення конституційної реформи є предметом постійних дискусій у політичному житті Великобританії. Уряд під керівництвом Ентоні Блера проводить програму реформ, які спрямовані на значні зміни діючої конституції. Зокрема, відповідно до одного з напрямів конституційної реформи у 1998 р. були прийняті Акт про утворення Національної асамблеї Уельсу та Акт про Шотландський парламент. Ці акти надали можливість у кілька етапів здійснити процес децентралізації політичної влади та провести реформу регіонального управління.

§ 2. Конституційно-правовий статус людини та громадянина

Відсутність у країні писаної конституції спричинює утворення особливостей конституційно-правового регулювання прав і свобод людини та громадянина. На практиці права британців регламентуються як статутним правом (Велика Хартія Вольностей 1215 р., Білль про права 1689 р., Акт про права людини 1998 р. тощо), так і прецедентним правом і конституційними угодами. У британському конституційному праві не існує загальновизнаної класифікації прав і свобод громадян на конституційні (основні) та галузеві (похідні). Насамперед, усі права і свободи людини є індивідуальними правами, які обмежуються державою та базуються на основі принципу «кожний може робити те, що не заборонено законом». Проаналізуємо кілька з прав і свобод.

Значне місце серед інших індивідуальних прав британців займає право на свободу особистості, яке полягає у праві особи не піддаватися тюремному ув'язненню, арешту або будь-якому іншому фізичному обмеженню свободи. Ще Habeas Corpus Act 1679 р. встановив наступні актуальні положення: а) право затриманого з'ясувати причини його затримання та вимагати від судді їх перевірки протягом 24 годин; б) право вважатися невинним поки провина не буде доведена судом; в) заборона на отримання доказів вини шляхом психічного та фізичного тиску; г) право на звичайний, а не надзвичайний суд або суд з особливими повноваженнями. У британській правовій доктрині право на свободу особистості включає таємницю перепису та телефонних розмов, захист від електронних засобів контролю за особистим життям, свободу совісті та віросповідання.

Водночас поряд з гарантіями захисту права на свободу особистості законодавство передбачає певні обмеження, які пов'язані з боротьбою проти тероризму. Наприклад, Акт про запобігання тероризму 1984 р. встановлює обмеження права на захист особистості за умови кримінально-правового переслідування. А відповідно до законодавства про телефонні та телеграфні повідомлення поліція у виняткових випадках може контролювати телефонний та телеграфний зв'язок.

Одним із суттєвих індивідуальних прав британців є право на захист приватної власності від свавілля держави, фізичних і юридичних осіб. Водночас процес здійснення права власності передбачає, що держава може вилучити частини власності у вигляді податків лише на основі законодавства. Вперше принцип «будь який закон і будь-який податок походять від парламенту» був проголошений у Біллі про права 1689 р. Таким чином, обмеження права власності припускається лише шляхом прийняття законів і тільки у зв'язку з необхідністю забезпечення публічних інтересів.

Важливими індивідуальними правами британців у сфері політики є свобода зборів та асоціацій, право участі у діяльності політичних партій, профспілок та інших громадських об'єднань, права обирати та бути обраним тощо. Ці права, як і низка інших, здійснюються громадянами з обмеженнями, які встановлюються у законодавстві. Наприклад, в Акті про суспільний порядок 1994 р. закріплюється, що проведення зборів повинно бути узгоджено з

власником земельної ділянки, на території якої вони проводяться.

Що стосується індивідуальних прав і свобод у сфері соціальної політики, економіки та культури, то вони отримали значний розвиток тільки після Другої світової війни. Наприклад, були запроваджені такі соціальні інститути, як: страхування від безробіття, право на страйк, на пенсійне забезпечення, на сприятливе для населення довкілля, право на рівну оплату за рівну працю тощо.

Необхідно підкреслити, що у Великобританії на сучасному етапі процес розвитку інституту прав людини проходить під впливом: по-перше, існуючих національних своєрідностей різних сфер життя британського суспільства; по-друге, розвитку міжнародного права в галузі прав людини, імплементація якого у національне право має свої особливості. Незважаючи на вікові демократичні традиції та ратифікацію у 1951 р. Європейської конвенції про захист прав людини та основних свобод 1950 р., протягом тривалого часу Великобританія не визнавала права на подачу індивідуальної скарги та обов'язкову юрисдикцію Європейського Суду з прав людини. Права, що гарантуються у Конвенції, не захищалися у британських судових інстанціях. Згідно з правом країни такий парадокс існував аж до 2 жовтня 2000 р., коли був запроваджений у дію Акт про права людини 1998 р. На думку англійських учених цей Акт уперше формально закріпив права людини у чітких і визначених термінах. До прийняття Акта про права людини основним у британському інституті прав людини було не закріплення прав і свобод у законодавстві, а ефективні судові та несудові засоби їх захисту (наприклад, Парламентський уповноважений, уповноважений з місцевих справ, уповноважений щодо прав затриманих тощо). Водночас за аналізом відділу щодо дослідження застосування Акта про права людини Лондонського університету загальна кількість справ, пов'язаних з цим Актом, складала 153317 в жовтні 1999 р. та 166524 в березні 2001 р. Ця кількість свідчить про гостру необхідність реформування британської системи забезпечення прав і свобод людини та громадянина.

Громадянство. Конституційно-правове регулювання інституту британського громадянства також має свої особливості. До середини XX ст. в основу регламентації питань громадянства була

покладена доктрина загального права про вірнопідданство. У другій половині XX ст. були прийняті низка законів про громадянство. На сучасному етапі питання, що пов'язані з придбанням, зміною, втратою громадянства, встановлюються в Акті про громадянство 1948 р. та 1981 р. Згідно з законодавством про громадянство до громадян Великобританії відносять таких осіб: а) громадян Об'єднаного Королівства Великобританії та Північної Ірландії; б) громадян британських залежних територій.

Законодавство про громадянство закріплює такі способи набуття громадянства: а) філіація, яка здійснюється на основі принципу крові та ґрунту; б) натуралізація; в) реєстрація.

§ 3. Політичні партії та партійна система

Британські політичні партії займають дуже суттєве місце в суспільно-політичному житті країни. Практика свідчить, що звичайні британці на парламентських виборах, як правило, підтримують партійних кандидатів. Так, на виборах у червні 2001 р. з 659 мандатів Палати громад лише 1 «позапартійний» кандидат став членом цієї Палати. Водночас у зв'язку з тим, що у Великобританії історично склалася двопартійна система, тільки дві головні політичні партії мають можливість приймати активну участь у формуванні органів влади. Британська двопартійна система сформувалася наприкінці XVII ст., коли були утворені партії торі (лояльних до короля-католика консервативних сил) та партія вігів (лібералів, які виступали проти короля). Потім на базі партії торі була сформована Консервативна партія, а на основі партії вігів — Ліберальна партія. Подальший розвиток капіталістичної системи Великобританії викликав до появу нової Лейбористської партії (робочої партії), яка поступово змінила на політичній арені Ліберальну партію.

Сьогодні провідну роль у політичній системі Великобританії грають Лейбористська та Консервативна партії. Таке домінування двох партій у політичному житті Великобританії протягом тривалого часу пов'язане, з одного боку, політичними традиціями та консерватизмом британців, а з іншого боку, бажанням зберегти стабільність у суспільстві та державі. Ліберально-демократична партія, Соціал-демократична партія, партія Вільний Уельс,

Шотландська національна партія та інші політичні партії Британії знаходяться на другорядних позиціях. Результати останніх парламентських виборів 2001 р. яскраво відображають сучасний розклад політичних сил у суспільстві: лейбористи отримали 412 місць у Палаті громад, 166 місць – консерватори, 52 місця – представники Ліберально-демократичній партії.

Проаналізуємо статус двох основних політичних партій Великобританії – Лейбористської та Консервативної. На сучасному етапі Лейбористська партія є першою за значенням у країні. У 1997 та 2001 рр. лейбористи сформували парламентську більшість, під керівництвом лейбориста Ентоні Блера був утворений уряд. Лейбористська партія створена у 1900 р. за ініціативою профспілок та низки соціалістичних організацій з метою підтримки обрання представників робочих до парламенту. Лейбористська партія нараховує близько 7 млн членів. Соціальну основу партії складають працівники з середнім рівнем доходів різних секторів економіки.

Порівняно з Консервативною структура Лейбористської партії більш децентралізована. І навпаки роль партійної конференції у лейбористів вище, ніж у торі. У Лейбористській партії існує індивідуальне та колективне членство, партія має свій статут. Водночас постійної партійної програми партія не має. Програмні положення формулюються у період передвиборних кампаній та базуються на цілях діяльності лейбористів. Британські лейбористи виступають за збереження державного регулювання економіки, розширення програми соціальних послуг, залучення профспілок до управління підприємствами, конституційних реформ, які спрямовані на децентралізацію влади, тощо.

Консервативна партія офіційно сформувалася у 1867 р. та представляла інтереси поміщиків і вищого духовенства. Консервативна партія нараховує у своєму складі близько 2 млн постійних прибічників. Соціальну основу партії складають крупні фінансові, земельні та промислові власники, частина державних службовців, інтелігенція. Ця партія організаційно не оформлена: членські квітки не виписуються та членські внески не сплачуються. Партія не має постійної програми та статуту. Як правило, партійна програма знаходить вираження у передвиборних маніфестах, які складаються з програмних положень консерваторів на наступних вибо-

рах. Наприклад, торі тетчерівського періоду виступали за розвиток особистої ініціативи та приватного підприємства, обмеження державного регулювання, забезпечення правопорядку та законності. Консервативний уряд під керівництвом М. Тетчер здійснив часткову децентралізацію, в два рази зменшив максимальний рівень податків (з 83 % до 40 %), провів розпродаж частини муніципальних приміщень.

У Великобританії конституційно-правове регулювання діяльності політичних партій має свої особливості. Політичні партії діють на основі конституційної угоди. Водночас фінансовий бік функціонування політичних партій регламентується низкою парламентських законів, зокрема Актом про внески компаній на політичні цілі 1967 р., Актом про профспілки 1984 р. Законодавством дозволяється фінансування виборчої кампанії політичної партії із-за кордону в сумі, що не перевищує 200 фунтів стерлінгів для однієї особи. У свою чергу, держава здійснює державні виплати опозиційним партіям у Парламенті, що символізує їх фінансову незалежність, а також виплачує по 3 фунти стерлінгів за кожні 200 голосів, які отримала партія на останніх виборах.

§ 4. Вищі органи державної влади

Глава держави. Конституція Великобританії встановлює монархічну форму правління. Хоча Монарх входить до складу парламенту, в англійській правовій доктрині прийнято ставити главу держави на перше місце в системі вищих органів державної влади. Монарх визнається джерелом суверенної влади, символом єдності нації та главою англіканської та пресвітеріанської церкви. У зв'язку з тим, що Монарх — фігура політично нейтральна, він виступає як гарант стабільності у державі та суспільстві. Згідно з Актом про престолонаслідування 1701 р. у Великобританії діє кастильська система престолонаслідування, яка передбачає, що королівський трон передається за спадщиною старшому з синів колишнього Монарха, а якщо синів немає, то старшій доньці. З 1952 р. трон займає Єлизавета II – 42-й Монарх Великобританії та шоста в британській історії Королева. Єлизавета II належить до династії Вінздорів.

Статутне право і королівські прерогативи встановлюють для Монарха значні повноваження, однак, відповідно до конституцій-

ної угоди Монарх «царствує, але не управляє». Королівські прерогативи не походять від парламенту і підрозділяються на особисті та політичні. До особистих прерогатив відносять: право на атрибути монаршої влади (корона, мантія, трон, скіпетр і держава, титул); право на утримання за рахунок державного бюджету за цивільним листом, який нараховує близько 8 млн фунтів стерлінгів; право мати королівський двір і власність; право на королівські імунітети, тобто Монарх — особа недоторканна, яка не підлягає кримінальній, адміністративній, цивільній, політичній відповідальності.

Монарх має політичні прерогативи лише номінально, тому у юридичній літературі їх прийнято називати «сплячі прерогативи». На сучасному етапі Монарх використовує такі прерогативи за порадою з Прем'єр-міністром і урядом. Водночас у надзвичайних умовах Монарх має можливість користуватися політичними прерогативами у повному обсязі. Наприклад, з метою збереження стабільності у державі та суспільстві після виборів до парламенту Єлизавета II у 1974 р. сформувала лейбористський уряд, хоча ця партія не мала явної переваги у Палаті громад.

У зв'язку з тим, що політичні прерогативи досить широкі, їх поділяють на повноваження в сфері внутрішньої та зовнішньої політики. У галузі внутрішньої політики існують наступні королівські прерогативи: а) у сфері управління: право формувати уряд, керувати збройними силами, управляти власністю Корони тощо; б) у судовій галузі прерогатива Монарха базується на принципі «Монарх – джерело справедливості», тому британське правосуддя здійснюється від імені Монарха; в) у законодавчій сфері: право абсолютного вето (з 1707 р. Монарх не користується цим правом); право скликати Парламент та розпускати Палату громад; право відкривати чергову сесію парламенту. В галузі зовнішньої політики королівські прерогативи полягають у наступному: Монарх є главою Британської Співдружності, оголошую війну та укладає мир, укладає міжнародні угоди, визнає зарубіжні держави тощо.

Крім того, з XIII ст. діє Таємна рада, яка є дорадчим органом при главі держави. До складу Таємної ради входять міністри Кабінету, судді Апеляційного суду, архієпископи англіканської церкви, спікер Палати громад та інші вищі посадові особи – всього 300 чоловік. Кворум для засідання Таємної ради — 3 чоловіки,

тому, як правило, у засіданні беруть участь кілька членів. Уся Таємна рада збирається тільки з особливо урочистого приводу, наприклад, у зв'язку з церемонією коронації Монарха. Таємна рада може утворювати різні комітети, важливішим з яких є Судовий комітет. Цей комітет був сформований у 1833 р. та є апеляційною інстанцією для церковних судів, трибуналів різних профспілок. Таємна рада приймає рішення від імені Монарха у формі прокламацій та наказів. Наприклад, скликання парламенту та розпуск Палати громад має форму прокламації, а рішення з питань права та управління – форму наказів.

Парламент. Британський парламент належить до групи парламентів з абсолютно необмеженою законодавчою компетенцією, яка, за словами британців, «обмежена лише прерогативами Творця». Це явище пов'язане з принципом верховенства законів, які приймаються представниками народу. Однак на сучасному етапі вступ Великобританії до Європейського Союзу, практика проведення національних референдумів, ріст кількості урядових біллів призводить до обмеження «законодавчого суверенітету» Британського парламенту.

Згідно з конституцією Великобританії Британський парламент складається з трьох структурних компонентів: Корони, Палати лордів (верхня палата), Палати громад (нижня палата). Розподіл парламенту на дві палати відбувся на основі Вестмінстерського статуту 1330 р. А вхід Монарха до парламенту пов'язаний з законотворчим процесом, який передбачає, що проект стає законом тільки після того, як він був прийнятий двома палатами і промульгований Монархом.

Сьогодні Палата лордів вважається проявом британського консерватизму, оскільки ця палата історично складалася зі спадкових та духовних лордів, довічних перів, ординарних лордів з апеляцій, загальна кількість яких станом на 1999 р. нараховувала 1273 особи. Парламентські акти від 1911 р., 1958 р., 1963 р., 1999 р. є основними нормативно-правовими актами, які регулюють сучасне становище Палати лордів. Необхідно підкреслити, що протягом усього XX ст. верхня палата Британського парламенту зазнала кардинальних реформ. Так, у 1999 р. за ініціативою лейбористського уряду був скасований інститут спадкового перства. Відповідно до Акта 1999 р. Палату лордів залишили 667 спадко-

вих перів (із загальної кількості 759) – представників старовинних дворянських фамілій не нижче баронів, які отримували місця у парламенті в силу свого походження. Відповідно до угоди лейбористського уряду та консервативної опозиції 92 спадкових пера, які обрані від партійних груп, зберігали свої мандати до 2002 р. У 2002 р. передбачалося проведення другого етапу парламентської реформи, сутність якого полягала в обранні певної частини Палати лордів. Водночас зазначений етап реформи викликав низку питань, вирішення яких відсунуто до 2005 р. До духовних лордів належать вищі ієрархи англіканської церкви – архієпископи Йоркський і Кентерберійський, а також деякі єпископи.

Довічні пери призначаються відповідно до Акта про перів 1958 р. Мета запровадження інституту довічних перів полягала в активізації діяльності Палати лордів і посиленні позицій правлячої партії у парламенті. Довічними перами є представники політичної, економічної та культурної еліти, які набувають свій статус через власні заслуги та досягнення. Наприклад, довічним пером є колишній Прем'єр-міністр Великобританії М. Тетчер. Дарування довічного перства здійснюється Монархом за поданням Кабінету. Титул довічного пера не передається за спадщиною. У зв'язку з тим, що Палата лордів є вищою судовою інстанцією у Великобританії, до складу Палати лордів були запроваджені ординарні лорди з апеляцій, які є видатними юристами країни. Вони призначаються довічно.

Палата лордів має свого голову – лорда-канцлера, який призначається Монархом на пропозицію Прем'єр-міністра строком на 5 років. Лорд-канцлер також займає посаду міністра юстиції, є головою Апеляційного суду та канцлерського відділення Високого суду. У Палаті лордів лорд-канцлер здійснює досить важливі функції: а) виступає від імені уряду та є його головним радником з правових питань; б) бере участь у дебатах і голосує; в) у попередньому порядку оцінює запити членів Палати лордів тощо.

На перший погляд Палата лордів є більш консервативною у Британському парламенті. Водночас на сучасному етапі у Палаті лордів проводяться демократичні реформи. Так, на відміну від нижньої палати, у 2001 р. Палатою лордів було схвалено Кодекс поведінки члена палати, метою якого є не лише встановлення стандартів поведінки при виконанні парламентських і громадських

обов'язків, а й забезпечення відкритості й підзвітності перед громадськістю. Крім того, усі члени Палати лордів, за винятком ординарних лордів з апеляцій та лорда-канцлера, виконують свої обов'язки безоплатно.

Що стосується компетенції Палати лордів, то її можна розподілити на: а) законодавчу; б) контрольну; в) судову. У зв'язку з тим, що Білль про права 1689 р. встановив верховенство нижньої палати в галузі законодавства, законодавча компетенція Палати лордів дуже обмежена. У руках верхньої палати є тільки право затримати прийняття закону на один рік (Палата громад долає вето Палати лордів простою більшістю голосів на наступній сесії), а фінансових законопроектів – лише на місяць. Водночас, як свідчить практика, конфлікти на законотворчій ниві між палатами виникають досить рідко. Контрольна компетенція виявляється у практиці проведення «днів уряду» та утворення комітетів ad hoc, які досліджують окремі питання діяльності уряду. Що стосується судової компетенції, то, як було вище зазначено, Палата лордів є вищою судовою інстанцією Об'єднаного Королівства.

Нижня палата парламенту Великобританії – Палата громад формується на основі загальних, рівних виборів шляхом таємного голосування на базі мажоритарної системи відносної більшості. Відповідно до Акта про парламент 1911 р. строк повноважень Палати громад не може перевищувати 5 років. Для того щоб зареєструватися як кандидат до Палати громад, особа повинна подати відповідну заяву до місцевого органу влади (на базі якого працює окружна виборча дільниця), заручитися підтримкою 10 осіб, наділених виборчим правом, та сплатити виборчу заставу у розмірі 500 фунтів стерлінгів. Якщо кандидат перемагає у відповідному виборчому окрузі, то виборча застава йому повертається.

Депутати Палати громад наділені індемнітетом, але у разі порушення депутатом етико-моральних норм його можуть позбавити мандата. Депутати мають імунітет від притягнення до цивільно-правової відповідальності, який, однак, не поширюється на кримінальні справи проти них. За умови чіткої фінансової звітності член Палати громад може за сумісництвом займатися підприємницькою діяльністю. Член нижньої палати парламенту отримує державну платню у розмірі близько 50 000 фунтів стерлінгів (станом на 2001 р.).

Двопартійна система впливає на створення парламентських фракцій у Палаті громад. Парламентська фракція, яка має

більшість, формує уряд. До складу Палати громад входить Опозиція Її Королівської Величності, яка має офіційний статус і утворюється на основі партії, що здобула на виборах друге місце. Офіційна опозиція створює «тіньовий кабінет», який у разі приходу опозиції до влади може запропонувати альтернативну програму дій. У залі засідань місця опозиції знаходяться напроти місць урядової більшості. У палаті за партійною дисципліною наглядають так звані «батоги», які забезпечують явку всіх представників парламентських партій, спостерігають за одностайністю голосування членів своєї фракції, ведуть переговори про досягнення компромісу з «батогами» інших фракцій.

Важливим структурним елементом Палати громад є парламентські комітети, які утворюються для попереднього обговорення законопроектів. Система комітетів досить розгалужена: Комітет всієї палати, постійні, спеціальні, спільні комітети. Комітет всієї палати представляє собою Палату громад у повному обсязі та скликається для обговорення конституційних і фінансових питань. Постійні комітети позначаються першими буквами латинського алфавіту — A, B, C тощо. Як правило, у палаті 7–8 таких комітетів, до складу яких входять 15–50 парламентарів. Форма постійних комітетів аналогічна схемі парламентських слухань. У таких комітетах ретельно обговорюються законопроекти. Так, існують: Комітет з розгляду публічних біллів, Комітет з делегованого законодавства, Комітет у європейських справах тощо.

Спеціальні комітети найчисленніші. Вони можуть функціонувати на постійній основі, а можуть створюються тільки на час сесії. Наприклад, Комітет з відбору займається питаннями організації розгляду законопроектів і розподілом членів парламенту за комітетами, Комітет з аудиту виконує функції рахункової палати, Комітет з відшкодування вирішує проблеми відшкодування збитків, завданих діяльністю уряду тощо. Спільні комітети формуються на паритетних началах обома палатами парламенту з метою узгодження непорозумінь або компетенційних спорів з приводу законотворчої діяльності.

Для того щоб організувати роботу Палати громад, з числа депутатів палати обирають голову Палати громад – спікера. Як правило, спікером стає найбільш авторитетний та старіший за кар'єрою депутат. Незалежність спікера забезпечується політичною нейтральністю, високою заробітною платнею та пенсією. Основ-

не призначення спікера Палати громад – забезпечення зв'язку між Палатою громад і Монархом. Спікер Палати громад наділений дуже серйозними повноваженнями у сфері організації роботи палати. Під час дебатів спікер має право застосувати так звану процедуру «гільйотина», яка означає право спікера у певний момент зводитися на ноги, що призводить до закінчення дебатів. Він може на власний розсуд визначити порядок виступів членів палати, слідкувати за змістом їх промов. Спікер має право самостійно обирати час розгляду конкретних статей законопроектів, які запропоновані членами палати. Така процедура в британському парламенті отримала назву «кенгуру». Голова Палати громад визначає характер біллів (публічні, фінансові, грошові тощо), що надає йому можливість впливати на процедуру і час проходження законопроектів у парламенті. Відповідно до Акта про Парламент 1911 р. рішення спікера є остаточним.

Згідно зі статутним правом основна законотворча робота проходить у Палаті громад. Офіційно усі британські законопроекти (біллі) розподіляються за сферою регулювання. Публічні біллі складають переважну більшість серед інших біллів, які приймаються сучасним британським парламентом. Публічні біллі регламентують сферу загальнонаціональних інтересів і встановлюють загальні нормативні приписи. За конституційною угодою ініціаторами публічних біллів можуть виступати депутати Палати громад та депутати – члени уряду. Законопроекти, що вносяться останніми, мають назву «урядові біллі» та є пріоритетними серед інших при розгляді у парламенті.

Члени Палати лордів володіють правом подання приватних біллів, які найчастіше розглядають вони самі. Також ініціаторами внесення приватних біллів можуть бути місцеві органи влади або групи осіб. Тому ці біллі поширюються на конкретну місцеву територію або регулюють правовий статус окремих осіб. Сьогодні у зв'язку з поширенням делегованого законодавства роль приватних біллів значно зменшилася. Гібридні (hybrid bills) або змішані біллі встановлюють приписи окремим особам, але певною мірою стосуються національних інтересів. У сучасній парламентській практиці гібридні біллі зустрічаються доволі рідко.

Наявність у парламенті проурядової більшості та обов'язкова належність до неї всіх міністрів призводять до домінування у ньому урядових біллів. Від загальної кількості нормативних актів,

що розглядаються Британським парламентом, 95% складають урядові біллі. Цікавим є і розподіл часу у парламенті для законодавчої ініціативи різних суб'єктів – з 5 днів на тиждень, у які проходять засідання, 4 належать урядовим біллям і лише один день присвячений прийняттю біллів окремих парламентарів.

Контроль за діяльністю уряду є ще одним з найважливіших напрямів діяльності Палати громад та здійснюється відповідно до конституційного принципу відповідального правління. У Британії парламентський контроль заснований на доктрині міністерської відповідальності. Сутність зазначеної доктрини полягає у тому, що міністр бере на себе відповідальність за діяльність свого міністерства та повинний піти у відставку, якщо є недоліки у роботі підпорядкованого йому міністерства. Парламентський контроль має публічний характер, поєднується з громадським контролем і інститутом політичної відповідальності правлячої партії на чергових виборах. Це досягається, зокрема, постійною трансляцією засідань Палати громад. У Палаті громад застосовуються наступні форми контролю: усні запити; письмові запити (інтерпеляція); резолюція догани; вотум недовіри; функціонування спеціальних парламентських комітетів з нагляду за діяльністю кожного окремого міністерства та всього уряду в цілому; парламентський уповноважений зі справ адміністрації. Наприклад, відповідно до регламенту Палати громад щоденне засідання (крім п'ятниці) починається з «години запитів». Щорічно до уряду надходить близько 40 тис. усних запитів. Усі форми контролю, по-перше, дозволяють уряду найбільш глибоко аналізувати існуючі проблеми, а по-друге, вдосконалювати діяльність органів влади.

Найстарішою прерогативою парламенту є фінансова компетенція – прийняття бюджету та інших фінансових біллів. За конституційною угодою фінансові біллі вносяться урядом тільки до Палати громад. Як правило, прийняттю бюджету передовує обговорення у профільному комітеті. Тому 1000-сторінковий бюджет обговорюється у Палаті громад 26 днів. Використовуючи різноманітні форми парламентського контролю, Палата громад спостерігає за витрачанням державних фінансів.

Уряд. Згідно зі статутним правом вищим органом виконавчої влади у Великобританії є Монарх. Водночас на практиці за конституційною угодою країною керує «Уряд Її Величності», в яко-

му головну роль грає Прем'єр-міністр. Прем'єр-міністром призначається лідер партії, яка після виборів має більшість у Палаті громад. Він здійснює загальне керівництво урядом, підтримує постійні відносини між Монархом і урядом, займає посаду Першого канцлера Казначейства, після парламентських виборів формує уряд тощо.

Уряд Великобританії має досить своєрідну структуру: Кабінет (власне уряд) та офіційний уряд не співпадають. Кабінет існує на основі конституційної угоди та складається з 20–22 міністрів найбільш важливих міністерств, таких як: Прем'єр-міністр, лорд-канцлер, канцлер Казначейства, міністр внутрішніх справ, оборони тощо. До Кабінету входить так званий «внутрішній кабінет» – неформальне об'єднання 3–5 міністрів, які користуються довірою Прем'єр-міністра. Офіційний уряд формується Прем'єр-міністром з депутатів правлячої партії у кількості близько 100 чоловік і складається з 4 груп. До першої групи входять міністри, які займають ключові позиції та входять до Кабінету. Друга група – це міністри без портфелів, члени уряду, які займають традиційні посади – лорд—голова Ради, лорд—охоронець печатки та інші. Міністри третьої групи називаються державними міністрами та є заступниками найкрупніших міністерствах. Четверта група складається з молодших міністрів, які призначаються для забезпечення зв'язку між міністрами і парламентом.

У рамках уряду утворюються допоміжні органи – комітети (секретаріати). Статутне право не встановлює їх назви і кількість. Як правило, вони формуються Прем'єр-міністром за напрямами діяльності уряду. Наприклад, Комітет законотворчості, Комітет оборони, Комітет зовнішньої політики тощо. Основне призначення таких комітетів полягає в інформуванні міністерств, забезпеченні контактів з парламентом, підготовці документів тощо.

Відповідно до конституційної угоди уряд не збирається на засідання у повному складі, тому усі питання внутрішньої та зовнішньої політики вирішуються Кабінетом, який фактично здійснює вищу виконавчу владу. Компетенція Кабінету не залежить від його політичної орієнтації та була визначена ще в урядовій доповіді 1918 р.: а) визначення політичного курсу держави, який затверджується парламентом; б) реалізація контролю за виконанням актів парламенту; в) здійснення постійної координації діяльності

органів виконавчої влади. У зв'язку з тим, що члени Кабінету є і членами парламенту, уряд має можливість впливати на діяльність законодавчого органу наступним чином: складати порядок денний засідання палат Парламенту, визначати процедуру розгляду біллів, регулювати час проведення дебатів тощо. З метою здійснення своїх функцій уряд займається нормотворчою діяльністю. Акти уряду можна розділити на дві групи: а) акти підзаконного характеру; б) акти делегованого законодавства, яких щорічно приймається у 18 разів більше, ніж парламентських законів.

§ 5. Судова влада

Незважаючи на численні судові реформи, на сучасному етапі британська судова система і досі залишається складною та децентралізованою. У зв'язку з тим, що прецедентне право є суттєвою складовою частиною конституції, система вищих судових інстанцій дуже розгалужена. Вищою судовою інстанцією в Об'єднаному Королівстві є Палата лордів, яка розглядає апеляції апеляційних інстанцій Англії та Уельсу, а також Шотландії (тільки з цивільних справ). Висновок Палати лордів передається до відповідної апеляційної інстанції, яка формулює постанову відповідно до цього висновку.

Верховний суд Англії та Уельсу очолюється лордом-канцлером та складається з трьох самостійних судових установ – Апеляційного суду, Високого суду та Суду Корони. Судді Верховного суду призначаються Королевою довічно за рекомендацією лорда-канцлера з числа баристерів (юристів, що мають виступати виключно у вищих судових інстанціях).

Апеляційний суд складається з цивільного та кримінального відділення та колегіально розглядає апеляції на постанови інших суддів. Високий суд має три відділення – королівська лава, канцлерське та сімейне відділення. Відділення королівської лави у першій інстанції розглядає найбільш складні цивільні справи та апеляції на вироки магістратських судів. Канцлерське відділення у першій інстанції заслуховує цивільні справи, які пов'язані з власністю, банкрутством тощо. Сімейне відділення розглядає скарги на рішення магістратських судів з усіх сімейних відносин.

У зв'язку із судовою реформою 1971 р. був утворений Суд Корони, який у першій інстанції за участю присяжних (в інших

британських кримінальних судах присяжних немає) розглядає найбільш серйозні кримінальні злочини, а також апеляції на вироки та рішення магістратських судів.

До категорії нижчих судів британської судової системи належать суди графств і магістратські суди. Суди графств (їх нараховується близько 350) є основними органами цивільного правосуддя, які у першій інстанції розглядають 90% усіх цивільних справ. Магістратські суди вирішують близько 98% кримінальних справ, але, якщо злочин особливо серйозний, то справа передається до Суду Корони.

Поряд зі судами загальної юрисдикції в Англії та Уельсі функціонують спеціалізовані суди (трибунали), які утворюються за галузевим принципом. Наприклад, Суд з розгляду скарг на обмеження свободи підприємців, промислові трибунали тощо.

Судова система Північної Ірландії в основному аналогічна англійській. До вищих судів належать: Верховний суд, який включає Високий суд, Апеляційний суд і Суд Корони. До нижчих судів належать суди графств і магістратські суди. Що стосується судової системи Шотландії, то порівняно з англійською судовою системою вона має значну самостійність. З кримінальних справ вищою судовою інстанцією є Високий суд юстиціаріїв, який розташований в Единбурзі. Сесійний суд, розташований також в Единбурзі, є вищою судовою інстанцією з цивільних справ. Важливу ланку у судовій системі Шотландії займають шерифські суди. Шерифи – це професійні судді, які очолюють кожне з шерифств і розглядають кримінальні та цивільні справи. Нижчою інстанцією з кримінальних справ є окружні суди, в яких магістрати або мирові судді розглядають малозначні правопорушення. Судді шотландських судів призначаються на посади британським Монархом за рекомендацією державного секретаря зі справ Шотландії.

§ 6. Політико-територіальний устрій. Організація влади на місцях

Об'єднане Королівство Великобританії та Північної Ірландії представляє собою унітарну державу, яка складається з Англії, Уельсу, Шотландії та Північної Ірландії. Водночас, із моменту утворення та протягом існування цього союзу постійно існувала проблема надання автономії Шотландії та Уельсу і незалежності

Північної Ірландії. Такі проблеми пов'язані з досить суттєвою відмінністю даних регіонів у культурному, мовному, релігійному, економічному та інших аспектах. Наприкінці 90-х років лейбористський уряд здійснив низку реформ регіонального управління, які стосувалися Шотландії, Уельсу та Північної Ірландії.

Першим кроком у напрямі надання автономії Шотландії та Уельсу було прийняття у 1997 р. Британським парламентом Акта про референдуми в Шотландії та Уельсі. За результатами референдумів у 1998 р. Британський парламент прийняв Акт про утворення Національної Асамблеї Уельсу та Акт про Шотландський парламент. Ці акти регулюють основні питання організації та діяльності парламентів регіонів. На відміну від Уельсу, в Шотландії був сформований не тільки законодавчий, а й орган виконавчої влади. Законодавчий орган влади Шотландії отримав повноваження у податковій сфері, яких не має Асамблея Уельсу. Крім того, Акт про Шотландський парламент встановлює право парламенту приймати власне законодавство, тоді як законодавчий орган Уельсу приймає так зване «підпорядковане законодавство». Деякі англійські вчені називають Шотландську автономію – політичною, а автономію Уельсу – адміністративною.

Що стосується правового статусу Північної Ірландії, то з 1922 р. по 1972 р. у Північній Ірландії діяв порядок під назвою «система стормонта» (стормонт – двопалатний парламент Північної Ірландії). Однак центральні органи влади Великобританії зберігали своє верховенство щодо державних органів Північної Ірландії. Водночас у зв'язку з боротьбою з тероризмом у 1972 р. була запроваджена «система прямого правління з Лондону». На сучасному етапі лейбористський уряд передбачає низку реформ щодо децентралізації влади у даному регіоні: у 2001 р. були сформовані стормонт і уряд Північної Ірландії.

Територія Англії складається з 45 графств, при чому Великий Лондон є окремою адміністративно-територіальною одиницею. У сільській місцевості низова адміністративно-територіальна одиниця – прихід. Територія Уельсу складається з 11 графств і 11 міст-графств, а у сільській місцевості графства поділяються на громади. У Шотландії утворені 32 територіальні одиниці місцевого управління, а низовою є громада. Територія Північної Ірландії розподілена на 6 графств, які поділяються на 26 округів.

На всіх рівнях адміністративно-територіального розподілу Великобританії місцева влада представлена органами місцевого самоврядування. У Великобританії діє автономна система місцевого самоврядування, за якою пряме підпорядкування за вертикаллю здійснюються в обмеженій формі. Система місцевого самоврядування Великобританії за вертикаллю включає дві ланки. Органи місцевого самоврядування здійснюють свої повноваження у рамках, які визначені центральною владою. Члени місцевих рад обираються громадянами та здійснюють свою діяльність на безкоштовній основі. Рада обирає з числа радників голову (у містах – мера). До компетенції місцевих рад належать питання місцевого значення: дорожній рух, соціальне обслуговування, пожежна безпека тощо. Акти органів місцевого самоврядування – це, як правило, акти делегованого законодавства. Нормативні постанови встановлюють загальнообов'язкові правила для визначної території та затверджуються відповідним центральним урядовим відомством. За законністю таких постанов спостерігають судові інстанції.

У 1997 р. Великобританія підписала Європейську хартію про місцеве самоврядування 1985 р., що поставило питання про конституційну реформу системи місцевого управління. Лейбористський уряд під керівництвом Е. Блера вже здійснив деякі заходи у цьому напрямі. Наприклад, у рамках конституційної реформи у 2000 р. відбулися вибори Міських зборів та мера Лондона.

Розділ 23
Основи конституційного права Італії

Італійська республіка розташована на півдні Європи, на Апеннінському півострові. Межує з Францією, Швейцарією, Австрією і Словаччиною. Територія – 301,3 тис. кв. км, населення – 57,2 млн чоловік.

Сучасна італійська держава бере свій початок з XIX ст., коли відбувався процес національно-політичного об'єднання. Ще 1848 р. у королівстві Сардині-П'ємонт була введена перша конституція, відома в історії як Альбертинський статут. Після об'єднання Італії 1861 р. ця конституція була поширена в усій державі в цілому. Згідно з тим актом підсилювалася форма державного правління у вигляді обмеженої монархії, що згодом трансформувалася в парламентарну монархію.

Після приходу до влади фашистів (1922 р.) ця форма правління формально збереглася, хоча сам парламент згодом був ліквідований. Формально залишалася в силі й Конституція 1848 р., однак державний лад був кардинально змінений низкою законів, прийнятих у 1922–1928 рр. Ці закони встановили інститут так званої корпоративної держави.

Після Другої світової війни за результатами референдуму, проведеного у червні 1946 р., була ліквідована монархія і встановлена республіканська форма правління.

Нова Конституція Італії була прийнята на урочистому засіданні Установчих зборів 22 грудня 1947 р. 453 голосами, проти було подано 83 голоси. 27 грудня 1947 р. Конституція була промульгована Тимчасовим главою держави І. Бономі, а з січня 1948 р. вона набрала чинності.

§ 1. Конституція

Італійська Конституція – це багатоплановий, ретельно і детально пророблений політико-юридичний документ. Вона не має окремої преамбули. Філософські установки, соціально-правові основи та юридичні принципи відбиті безпосередньо у відповідних розділах самого конституційного тексту. Тим самим (як це прийнято вважати в італійській конституційній доктрині) підвищуєть-

ся юридична значущість і обов'язковість конституційних принципів і норм, що стосуються загальних питань державного устрою, демократичного характеру італійської держави та його прихильності до забезпечення громадянських прав і свобод.

Конституція складається з вступного розділу «Основні принципи», двох головних частин – «Права й обов'язки громадян» і «Устрій республіки» – і перехідних заключних постанов. Усього в Конституції 139 статей. Перехідні та заключні постанови мають свою особливу, римську нумерацію (усього XVIII статей).

Італійська Конституція має твердий характер, її перегляд можливий тільки в рамках особливої процедури і за наявності в обох палатах парламенту так званої конституційної більшості. Твердість Конституції додатково підсилюють й особливі повноваження Конституційного суду, що вправі за спрощеною процедурою контролювати конституційність практично всіх прийнятих парламентом законів.

Своєрідно вирішується в італійській Конституції питання про співвідношення міжнародного права і внутрішнього закону. Стаття 10 визначає, що правопорядок Італії погоджується із загальновизнаними нормами міжнародного права.

В італійській Конституції, хоча в ній окремо не згадується про принцип поділу влади, чітко розмежовані три основні державні функції: законодавча влада належить парламенту й обласним радам у межах їхньої компетенції; виконавча влада є прерогативою Президента Республіки, міністрів і органів виконавчої влади областей, провінцій і комун; судова влада входить до компетенції різних судових органів, включаючи Конституційний суд. Особливе місце в італійській Конституції посідають взаємини між державою і католицькою церквою. Значною мірою це пояснюється не тільки католицькими традиціями Італії, а й тим, що на її території, у Римі, розташований Ватикан – релігійний і адміністративний центр католицької церкви, а римський первосвященик – Папа – за традицією є римським єпископом.

Ще 1929 р. між італійською державою і Ватиканом були укладені особливі «Латеранські угоди» (Договір і Конкордат), що гарантували частковий суверенітет і міжнародну правосуб'єктність Ватикану і регламентували відносини з католицькою церквою як традиційною релігією Італії. Конституція, підтверджуючи, що відносини між італійською державою, Ватиканом і католицькою

церквою регулюються раніше підписаними Латеранськими угодами, тим самим додає конституційного характеру нормам, що містяться в цих угодах.

При цьому італійська Конституція має світський характер, додержується принципів відділення Церкви від держави і рівності віросповідань. До остаточного тексту Конституції не увійшла ст. 1 Альбертинського статуту, за яким «католицька апостольська римська релігія» була єдиною державною релігією. Пізніше, 1984 р., ця формула була також виключена з переглянутого тексту Конкордата.

Партійна система. Протягом піввікового періоду, що минув з моменту вступу в силу нинішньої Конституції, італійська держава в цілому розвивалася демократичним шляхом. Це, зокрема, знайшло своє підтвердження і в еволюції ліво- і праворадикальних партій – комуністів і неофашистів, у їхньому нинішньому поверненні в конституційні рамки.

Італійська система політичних партій зазнала серйозних змін на початку 90-х років минулого століття. Традиційно найчисельніша Християнсько-демократична партія (ХДП) значною мірою втратила підтримку населення і розпалася на ряд невеликих партій, які претендують на її електорат. Суперник ХДП — Італійська комуністична партія (ІКП), найбільша комуністична партія Західної Європи, в 1991 р. перетворена на партію соціал-демократичного спрямування – Демократичну партію лівих сил (ДПЛС). Крім того, створені нові партії. В Північній Італії і в країні в цілому посилився вплив правого політичного крила. На виборах 1991 р.,християнські демократи отримали менше 30% голосів, а коаліція партій, в якій вони відігравали провідну роль, зібрала менше половини голосів електорату.

У період з 1948 по 1963 рр. ХДП, тісно пов'язана з римсько-католицькою церквою, була достатньо сильною організацією і могла управляти самостійно, але зазвичай вступала в коаліцію з іншими партіями. Християнські демократи виступали як ядра майже 50 коаліційних урядів післявоєнного періоду.

Другою за чисельністю партією Італії була ІКП. З часів Другої світової війни вона мала масовий характер і намагалася прийти до влади, але заперечувала насильницькі революційні способи політичної боротьби. В 1950–1960 рр. ця партія перестала спиратися на СРСР і навіть піддала критиці його керівництво. Вона

визнавала багатопартійну демократію і провідну роль приватного підприємництва, а також підтримувала участь Італії в НАТО. Після того, як комуністичні партії країн Східної Європи і СРСР були відсторонені від влади, ІКП, очолювана Акілле Оккетто, змінила свою назву на ДПЛС. Все ж на наступних виборах вона отримала поразку, втративши 10% свого електорату. Меншість комуністів намагалися зберегти свій марксистський спадок і організували Партію комуністичного оновлення, яка за кількістю членів зайняла п'яте місце в парламенті.

Італійська соціалістична партія в післявоєнний період за своєю значущістю займала третє місце. З часів заснування (1892 р.) ця партія зазнала кілька розколів, найзначніший з яких відбувся в 1921 р., коли її ліве крило відкололось і була утворена комуністична партія. Період розквіту соціалістичної партії припадає на 1983—1987 рр., коли її лідер Беттшо Краксі очолював найстійкіший після війни уряд країни (він проіснував 1060 днів). Соціалісти завжди лавірували між своїми головними суперниками і не відрізнялися сильною організацією. Коли соціалістична партія зайнялася розслідуванням скандальної справи про корупцію, щоб зберегти свій політичний авторитет, судові розслідування торкнулися і соціалістів (1992 р.). Краксі був усунений від влади, а партія розпущена.

Спадкоємцем великої частини католицького електорату і більшості політичних партій, які раніше очолювали політичне життя країни, став рух «Вперед, Італія», заснований у 1993 р. великим власником нерухомості і телебачення Сільвіо Берлусконі. Він спирався на клуби фанатів його міланської футбольної команди і користувався послугами журналістів трьох державних телеканалів, які знаходилися під його контролем. Протягом декількох тижнів йому вдалося створити сильний консервативний політичний рух, який витіснив соціалістичну партію. На виборах у березні 1994 р. рух «Вперед, Італія» випередив своїх противників і фактично став найкрупнішою партією країни. Берлусконі став досить популярною особою і отримав пост Прем'єр-міністра.

Рух «Вперед, Італія» сильно відрізнявся від традиційних італійських політичних партій. Він не мав масових організацій серед електорату, залежав від активності телебачення і преси, що належали Берлусконі, і значною мірою від особистості лідера. Все це давало привід багатьом аналітикам-політологам сумніватися у довговічності руху.

У період спаду авторитету старих партій з'явилося дві партії, що поступово набирали силу – Ліга Півночі (спочатку називалася Ломбардською Лігою) на півночі країни і «Ла-Рете» — на півдні. Ліга Півночі вийшла на політичну арену в 1990 р., коли партійне об'єднання, очолюване Умберто Боссі, зайняло друге місце (після ХДП) на регіональних виборах. Ліга Півночі, яка об'єднала Ломбардську Лігу і аналогічні їй «ліги» в інших північних районах, звертала увагу громадськості на неефективність і корупцію центрального уряду, особливо в зв'язку з рухом грошей, отриманих зі збору податків (більш високих на півночі), в проекти мафії на півдні. Найпереконливішим був заклик: «Далі від Риму і ближче до Європи».

Електорат Боссі негативно сприйняв перемогу консервативної коаліції на виборах 1994 року. Однак із тих пір Боссі посварився зі своїми політичними союзниками і в грудні 1994 р. змусив лідера руху «Вперед, Італія» Сільвіо Берлусконі піти у відставку. Надавши підтримку кабінету, який очолював Умберто Доші, Боссі став здійснювати курс на політичне наслідування. Отримавши значну підтримку на виборах 1996 р., він намагався створити життєздатній політичний рух і виступив на захист національної валюти. Боссі розраховував, що Італія не вступить до Європейського валютного союзу і ця невдача викличе хвилю суспільної підтримки ідеї відділення Півночі від економічно відсталого Півдня. Його прогнози не виправдалися, а політика призвела до ізоляції Ліги Півночі і зв'язаних з нею об'єднань. До 1998 р. Ліга Півночі стала зазнавати серйозних поразок. Виявивши гнучкість, Боссі оголосив, що повертається до ідеї захисту федерального устрою Італії.

На півдні, після того, як таємна змова між християнськими демократами і мафією піддалася ретельному публічному розслідуванню, Сицілію охопила хвиля політичних убивств. Мер Палермо, колишній християнський демократ Леолука Орландо, заснував у 1992 р. партію протесту «Ла-Рете» (в перекладі – «мережа»), і в ряді міст ця партія зайняла друге місце (після християнських демократів), набравши 72% голосів. Проте наступні спроби досягнути розширення політичної підтримки по країні в цілому виявилися безрезультатними.

Події на півдні, особливо одночасне вбивство популярних слідчих, які займалися розслідуванням діяльності мафії, Джованні Фальконі і Паоло Борселіно, вплинули на політичне життя краї-

ни і змусили парламент шукати вихід із тяжкого становища. У травні 1992 р. Луїджі Оскар Скальфаро, представник християнських демократів і один із авторів Конституції 1948 р., був обраний Президентом країни. Протягом наступних семи років перебування на посаді Скальфаро став найбільш впливовим прибічником проведення політичної реформи і сприяв успішному вступу Італії до Європейського валютного союзу.

З давніх давен у політичному житті Італії важливу роль відігравали невеликі політичні партії. Щоб утриматися у влади уряди часто потребували їх голосів у парламенті. Неофашистська партія Італійський соціальний рух привернула значну увагу в 1992 р., оскільки Алесандра, онука Беніто Муссоліні, була обрана депутатом парламенту від Неаполю. Соціал-демократична партія займала центристську позицію і користувалася великим впливом. Радикали, антиклерикальна центристська політична група, відігравали провідну роль на виборах: вони виступали проти позиції Ватикану і християнських демократів у питаннях про право на розлучення, протизаплідні засоби та аборти. Республіканці – поміркована партія, що продовжує традиції реформатора XIX ст. Джузеппе Мадзіні. В 1981 р. лідер цієї партії Джованні Спадоліні став першим Прем'єр-міністром Італії. Він очолював коаліційний кабінет із представників п'яти партій, в якому більшість складали християнські демократи. Ліберальна партія, заснована Камілло Бенсо Кавуром у 1848 р., – найстаріша політична партія Італії, представляла інтереси підприємців і обстоювала принцип невтручання держави в економіку. Найбільшою партією на крайньому лівому фланзі була Партія пролетарської демократії, створена в 1974 р. дисидентами – соціалістами і комуністами, які виступили проти прагнення комуністичної партії до компромісу з християнськими демократами. Майже всі ці партії, за винятком Італійського соціального руху, перетвореного на консервативну партію, фактично зникли з політичної арени в результаті хвилі викриттів 1992–1994 рр.

Деякі невеликі партії вижили і скоро приєдналися до більш широких масових рухів. «Зелені», аналогічно своїм колегам в інших країнах Європи, представляють лівий пацифістський антиядерний рух і виступають за вжиття заходів з охорони навколишнього середовища. В 1992 р. «зелені» отримали 2,8% голосів виборців (на виборах 1987 р. – 2,5%). Серед регіональних партій особливо виділяється Південнотірольська народна партія, що

представляє інтереси німецькомовного населення Південного Тіроля, і Союз Вальдотен, об'єднання франкомовних жителів Валле д'Аоста.

У 70-х роках минулого століття в Італії активізувалися невеликі групи терористів, які часто прикривали свої дії фразеологією лівого екстремізму. В 1978 р. Альдо Моро, лідер християнських демократів, який співробітничав з комуністами, був викрадений однією із таких груп – червоними бригадами – і вбитий після 55 днів полону. З'ясувалося, що це справа рук двох нелегальних груп – «Гладіо» («меч») і «Пропаганда-2» (або «П-2»).

Розпалений в Мілані на початку 1992 р. значний скандал оголив корупцію у вищих колах влади. Виявилося, що провідні політики та інші урядові чиновники брали хабарі при злитті компаній або укладенні контрактів на громадські роботи.

Більш значні скандали з приводу кримінальних зв'язків політиків з мафією вибухнули в 1993. Серед обвинувачених і замішаних виявилися багато хто з високопоставлених діячів Християнсько-демократичної та Соціалістичної партій, включаючи двох колишніх прем'єр-міністрів, трьох партійних керівників, сімох міністрів і більше 100 членів парламенту. На референдумі в квітні 1993 р. виборці підтримали заходи, спрямовані на проведення реформ, включаючи відміну строго визначеного пропорційного представництва на парламентських виборах.

Правління Прем'єр-міністра Джуліано Амато супроводжувалося відставками вищих чиновників, обвинувачених у корупції. Сам Амато незабаром після референдуму подав у відставку. Скальфаро призначив головою уряду Карло Адзельо Чампі, політично незалежного керівника центрального банку країни, щоб продовжити процес реформування економіки і подолати політичний хаос.

Вибори в березні 1994 р. були проведені за новою системою пропорційного представництва, яка була схвалена референдумом у квітні 1993 р. Якщо ліві досягли успіху на місцевих виборах у листопаді 1993 р., то в березні 1994 р. перемогли праві партії і рух «Вперед, Італія», організований буквально за кілька місяців до виборів Сільвіо Берлусконі. Цей рух виступав у союзі із Лігою Півночі, яка поступилася значною долею голосів Берлусконі, і з Національним альянсом, організацією колишніх фашистів та інших консерваторів на чолі з Джанфранко Фіні. На виборах до

палати депутатів приголомшуючий успіх у Північній і Центральній Італії отримали партії, які сформували блок « Полюс свободи» («Вперед, Італія», Ліга Півночі, Національний альянс і рештки Християнсько-демократичного центра). Ліві отримали більшість голосів у Неаполі і Базилікаті, а в Палермо Національний альянс з невеликою перевагою отримав перемогу над партією «Ла-Рете».

Політична ситуація знову різко перемінилася на виборах у квітні 1996 р., коли коаліція лівоцентристів «Оливкове дерево», очолювана професором економіки і колишнім державним адміністратором Романо Проді, перемогла в тяжкій боротьбі з коаліцією Берлусконі–Фіні «Полюс свободи». Проді продовжував політику обмеження бюджету, і в 1998 р. Італія стала членом Європейської валютної системи. Його коаліція не змогла здійснити реформування існуючої політичної системи. Перемога Проді і його наступне правління сприяли подальшому зміцненню двополюсної політики.

§ 2. Права й обов'язки громадян

Із 139 статей Конституції 54 присвячені правам, свободам і обов'язкам громадян.

Конституція закріплює традиційні права і свободи громадян: недоторканність особи, що доповнюється недоторканністю житла і таємницею листування, свободою пересування країною, свободою зборів і асоціацій (за винятком таємних і військових організацій), свободою совісті, слова, друку, маніфестацій тощо. На судову владу покладене гарантування прав і свобод.

Політичні права і свободи представлені дуже повно й широко. Громадянам надане виборче право, право утворення політичних партій, причому ст. 49 Конституції вимагає дотримання цими організаціями демократичного режиму. Це положення було підкріплено законом 1952 р. про заборону створення фашистських партій. Проте ця норма дотепер залишається лише мертвою буквою, і спроби заборонити існуючі неофашистські партії й організації закінчувалися невдачею.

Помітно виділяються соціально-економічні права і свободи – право на працю, що Республіка визнає за всіма громадянами й

створить умови, що роблять це право реальним. Конституція ставить в обов'язок державі надавати своїм громадянам безкоштовне початкове утримання тривалістю в 9 років. Стаття 36 говорить про право трудящих мати винагороду, що відповідає кількості та якості його праці і достатнє у всякому разі для забезпечення йому і його родині вільного й гідного існування. Визнається право на утворення профспілок і на захист своїх інтересів з боку трудящих (ст. 39); на використання із цією метою страйку (ст. 40). Право на страйк було підтверджено італійським Конституційним судом ще 1960 р. Що стосується локаутів, то вони заборонені ст. 502 Кримінального кодексу.

У Конституції говориться про дві форми власності в країні – державну та приватну (ст. 42), про надання державі досить широких повноважень щодо експропріації приватної власності (ст. 43) і регулювання відносин у сфері земельної власності, установлення її меж, перетворення великих маєтків, заохочення дрібної і середньої власності (ст. 44). Держава може вторгатися у відносини власності «в суспільних інтересах» (ст. 42), у «цілях суспільної користі» (ст. 43). Назва норми зовні нагадує регулювання соціалістичного типу і стала правовою основою розвитку процесу державного впливу на економіку. Одночасно Конституція закріплює й свободу приватної господарської ініціативи. Однак вона не може розвиватися, завдаючи збиток безпеці чи свободі людського достоїнства.

Проголошення прав і свобод має юридичне й політичне значення. Усі прості закони й акти виконавчої влади, що не відповідають конституційним нормам про права і свободи, підлягають анулюванню Конституційним судом.

Хоча в Конституції 1947 р. прямо не йдеться про матеріальні гарантії прав і свобод, але покладені на державу обов'язки (наприклад, безкоштовна початкова освіта) не можуть бути реалізовані без матеріального забезпечення за рахунок бюджету.

§ 3. Виборче право і система. Референдум

Активне виборче право на виборах до Палати депутатів, обласні, провінційні та комунальні ради надається італійським громадянам, що досягли 18-річного віку, не позбавлені цього права

за кримінальні чи злочинні провини морального характеру, установлені законом. Мінімальний вік активного виборчого права по виборах до Сенату – 25 років.

Списки виборців складаються в кожному округу і переглядаються щорічно в проміжок між груднем і березнем. Закон не передбачає голосування за дорученням чи поштою.

Голосування розглядається як цивільний обов'язок. Абсентеїзм без поважних причин фіксується в судових органах протягом п'яти років, але матеріальних, адміністративних чи карних санкцій відхилення від голосування за собою не тягне.

Нижня палата італійського парламенту – Палата депутатів – включає 630 членів, що обираються на п'ять років.

Віковий ценз пасивного виборчого права для обрання депутатом 25 років, а сенатором – 40. Сенат з 1963 р. включає вдвічі менше число членів, ніж Палата депутатів, – 315, що обираються на п'ять років. Якщо Палата депутатів включає тільки одну категорію членів, то Сенат може у своєму складі, крім того, обирати ще дві групи членів: 5 членів, призначуваних Президентом Республіки за видатні заслуги перед батьківщиною в соціальній, науковій, художній і літературній галузях, і до складу палати по праву входять усі екс-президенти Республіки. Ці дві категорії осіб є членами Сенату довічно.

З 1963 р. після проведення конституційної реформи обидві палати стали мати однаковий термін повноважень, але цей термін не завжди може відповідати тривалості повноважень іншої палати, оскільки Президент Республіки має право дострокового розпуску однієї з палат.

Володіння мандатом в одній палаті несумісне із зайняттям місця в іншій. Якщо особа була відразу обрана в обох палатах, то вона має вибрати одну з них. Члени обох палат не можуть одночасно знаходитись у Конституційному суді, Вищій раді магістратури, Національній раді економіки і праці, не можуть бути керівниками, адміністраторами, членами ревізійної комісії підприємств, що належать державі. Не можуть бути обраними до обох палат: мери комун із населенням понад 20 тис. жителів, обласні радники, представники провінційної адміністрації, префекти, супрефекти, вищі чиновники поліції, вищі офіцери збройних сил, що не знаходяться в запасі, судді, а також особи, які за своєю професією мають стосунки з іноземними державами.

З 1993 р. була докорінно змінена виборча система при обранні обох палат парламенту, а також при формуванні муніципальних рад з населенням до 15 тисяч. На ці комуни була поширена мажоритарна виборча система, що діяла в дрібних комунах з населенням до 5 тисяч.

Після реформи при формуванні Палати депутатів країна поділяється на 27 виборчих округів; Сенат обирається на базі областей, число округів при формуванні у такий спосіб верхньої палати складає 20. Виборчі округи мають межі областей.

Крім виборів, італійські виборці беруть участь у референдумах. Конституція 1947 р. передбачає досить значне число різних референдумів на національному і місцевому рівнях.

Конституція закріплює право народної ініціативи (ст. 71), що не закінчується народним голосуванням, а розглядається парламентом.

Референдум передбачений Основним законом країни (статті 132 і 133) на випадок зміни територіальних меж усередині держави. Таке голосування проводиться при злитті існуючих областей і створенні нових областей з числом жителів не менше 1 млн за пропозицією комунальних рад, що представляють не менш як третину зацікавленого населення. Таке саме голосування проводиться при відділенні провінцій і комун від однієї області і приєднанні до іншої в межах області. З допомогою референдуму вирішується доля нових комун, можуть змінюватися їхні межі й назви.

Найбільш обмеженим, передбаченим ст. 75 Конституції, є інститут народного вето щодо чинного закону. Сама Конституція називає таке голосування референдумом. Таке голосування може бути проведене за вимогою 500 тис. населення або виборців п'яти обласних рад для скасування цілком або частково вже діючого закону. Застосування такого голосування не обмежене часом від дати вступу акта в силу. Проте з-під дії названої норми вилучені закони про податки і бюджет, про амністію та помилування, про повноваження на ратифікацію міжнародних договорів.

§ 4. Вищі органи державної влади

Система центральних органів державної влади Італії будується на основі принципу поділу влади: законодавча влада довірена двопалатному парламенту, виконавча (як і в усіх парламентар-

них країнах) має двоїсту структуру, – вона включає Президента республіки та уряд – Раду міністрів. Складовою частиною системи органів є Конституційний суд, що забезпечує функціонування державної системи відповідно до норм основного закону.

Парламент Італії складається з Палати депутатів і Сенату, що мають практично рівний статус. Статті 61–82 Конституції регулюють їхні повноваження і відносини, називаючи обидві «парламентами». Рівність палат юридично порушується тільки тоді, коли вони приймають рішення спільно (вибори Президента Республіки, призначення членів Конституційного суду, Вищої ради магістратури тощо), оскільки Сенат — удвічі менша за чисельністю палата. Але й у цьому разі нерівність палат ілюзорна: депутати й сенатори голосують не за приналежністю до своїх палат, а за приналежністю до своїх партійних фракцій. Нарешті, рівність палат виявляється в однаковому праві домагатися відставки уряду, відмовляючи йому в довірі чи виражаючи недовіру.

Італійські депутати й сенатори мають імунітет і індемнітет. Палати діють на основі власних регламентів, прийнятих абсолютною більшістю їхніх членів. Парламент працює в сесійному порядку, збираючись на двох сесіях щорічно. Палати можуть бути скликані і на надзвичайні сесії на вимогу їхніх голів, Президента Республіки чи третини їхніх членів. Якщо одна з палат збирається на надзвичайну сесію, то друга збирається по праву.

Керівні органи палат – бюро. Кожний з цих органів включає голову палати, чотирьох віце-голів, трьох квесторів і 8 секретарів, причому в цих органах повинні бути представлені всі партійні фракції. Бюро обирається на п'ять років, тобто на термін легіслатури палат.

У палатах утворюються постійні комісії: у Сенаті – 12 чи 13 (на два роки), у Палаті депутатів – 14 (на термін легіслатури). Сенат може утворювати комісію з європейських справ. Профіль комісій в основному повторює компетенцію відповідних міністерств.

У комісіях представлені члени кожної партійної фракції палати. На засіданнях постійних комісій можуть бути присутні члени уряду, причому в засіданнях сенатських комісій можуть брати участь і не члени комісій і їм може представлятися можливість для виступу.

Засідання палат мають публічний характер. На прохання уряду, голови партійної чи фракції групи парламентаріїв палата може прийняти рішення про проведення закритого засідання.

Італійський парламент, у цілому, має традиційні для європейських парламентів повноваження. Він законодавствує, причому може робити це з будь-якого питання; в Італії не існує регламентарної сфери видання нормативних актів, як у Франції. Законодавча ініціатива належить парламентаріям, уряду, обласним радам, Національній раді економіки та праці, а також групам виборців не менш як 50 тис. осіб. Виборці, проте, не можуть вносити проекти в галузях, зарезервованих за урядом (бюджет, ратифікація міжнародних договорів тощо). Усі законопроекти, що передбачають нові витрати, повинні вказувати джерела їхнього покриття. Кожний проект має бути складений у постатейному вигляді. Усунутий проект може бути представлений тільки після закінчення шести місяців. Законопроекти вносяться на розгляд кожній із палат і набувають чинності законів тільки після схвалення обома палатами. Винятком є закон про бюджет – його проект подається на розгляд до Палати депутатів. Прийнятий закон промульгується Президентом Республіки протягом місяця.

Особливість законодавчого процесу в парламенті – представлення палатам права передавати свої законодавчі повноваження комісіям (ст. 72). У результаті близько трьох чвертей актів на практиці приймається відповідно до цієї полегшеної і прискореної процедури. Однак закони про конституційний перегляд, виборчі закони, акти про бюджет, про делегування законодавчої влади, що санкціонують ратифікацію міжнародних договорів, завжди розглядаються при дотриманні нормальної процедури.

Парламент може делегувати уряду свої законодавчі повноваження, але делегування не допускається в конституційній сфері, сфері виборчого права, прийняття бюджету, у ратифікації міжнародних договорів.

Уряд несе колективну відповідальність перед будь-якою палатою парламенту. При конституюванні уряд повинний одержати довіру обох палат. Італійському парламенту відомі такі форми контролю за діяльністю уряду, як усні та письмові питання, інтерпеляції, комісії з розслідування. Резолюції недовіри – найбільш «грізна» зброя парламентських палат – мають бути підписані щонайменше десятою частиною членів якої-небудь палати; такі резолюції обговорюються після закінчення трьох днів із моменту внесення.

У міжнародній сфері італійський парламент ратифікує договори з іншими державами, оголошує про війну. У судовій галузі

парламент має такі повноваження: призначає третину членів Конституційного суду, третину членів Вищої ради магістратури, вирішує питання про оголошення амністії. На спільному засіданні палат парламент вирішує питання про передачу до суду Президента республіки, голови Ради міністрів і міністрів.

Президент республіки обирається на спільному засіданні палат парламенту, до членів якого приєднуються представники областей – по три від області; Валле д'Аосита посилає одного представника. Представники обираються обласними радами із забезпеченням представництва від партій опозиції. Однак практично глава держави обирається палатами парламенту, оскільки число представників від областей складає лише 58, а парламентаріїв – 935 (не включаючи довічних сенаторів).

Вибори здійснюються таємним голосуванням: у перших трьох турах потрібно одержати 2/3 поданих голосів. Починаючи з четвертого туру досить одержання абсолютної більшості. Президент республіки, який не може бути молодше 50 років, обирається на сім років. Посада глави держави несумісна з виконанням якоїнебудь іншої посади.

З терміном повноважень Президента пов'язана інша вимога законодавства. Парламент Італії чи одна з його палат не можуть бути розпущені Президентом за пропозицією уряду протягом останніх шести місяців повноважень Президента. Це право не діє, якщо останні шість місяців повноважень Президента пересікаються з останніми шістьма місяцями повноважень парламенту. Таке правило встановлене для того, щоб перешкодити Президенту скористатися проведенням дострокових виборів для свого переобрання.

Повноваження глави держави досить великі; реальне використання конституційних прав значною мірою залежить від особистості Президента, його особистісних рис.

Президент є главою держави і представляє національну єдність. Він промульгує закони, прийняті парламентом, а також постанови і декрети, що мають силу закону, призначає цивільних і військових посадових осіб, акредитує дипломатичних представників в іноземних державах (і таких представників акредитують при ньому), ратифікує міжнародні договори. Президент Республіки головує в Раді міністрів, у Вищій раді магістратури; має право помилування, дарує знаки відмінності.

Щодо парламенту в Президента республіки є два основних повноваження – право вимагати повторного розгляду законопроектів і право розпуску однієї чи обох палат.

Розпуск здійснюється за пропозицією глави уряду. Він також є головнокомандуючим Збройними силами, у випадках, передбачених Конституцією, Президент призначає референдум, за рішенням парламенту повідомляє про стан війни.

Уряд – найбільш активний орган виконавчої влади, включає голову Ради міністрів і міністрів; Конституцією (ст. 95) передбачено, що організація Президента, Рада міністрів, число, функції й організація міністерств установлюються законом.

Призначення уряду цілком залежить від палат уряду, а точніше — від співвідношення політичних сил у них. Уряд призначається Президентом республіки після консультацій з лідерами партійних фракцій у палатах і їхніми головами. Уряд вважається сформованим, якщо протягом десяти днів після свого утворення одержить довіру Палати депутатів і Сенату. Палати висловлюються одночасно і щодо програми уряду і щодо його складу. Голова Ради міністрів несе відповідальність за загальну політику, а міністри колективно відповідальні за дії Ради міністрів і індивідуально – за дії своїх відомств.

Уряд управляє країною в цілому відповідно до волі парламентської більшості: виконує закони, приймає регламенти, декрети, різного роду постанови з управління; повноваження, надані Конституцією Президенту республіки, фактично здійснюються урядом (призначення чиновників, розпуск палат тощо). На практиці уряд в Італії набагато більшою мірою, ніж в інших країнах, залежить від волі палат парламенту. Цьому сприяє не тільки правовий стан останнього в системі державних органів, а й спосіб його формування: парламент обирається шляхом загального обов'язкового голосування, в якому зазвичай беруть участь понад 90% виборців. Ця обставина значно підвищує престиж парламенту в очах суспільства.

За Конституцією Італії 1947 р. засновано кілька допоміжних і контролюючих органів, що сприяють парламенту й уряду у здійсненні їхніх функцій, а іноді мають і самостійні повноваження. До числа їх належать Національна рада економіки та праці. Державна рада і Рахункова палата.

Національна рада економіки та праці формується на корпоративній основі з представників «груп інтересів» (профспілок, підприємницьких організацій, організацій осіб вільних професій тощо) і експертів. Рада є консультативним органом парламенту й уряду з економічних і соціальних питань. Цей закон має право законодавчої ініціативи.

Державна рада – консультативний юридичний орган і одночасно вищий орган адміністративної юстиції.

Рахункова палата здійснює попередній контроль законності фінансових актів уряду і контроль за виконанням державного бюджету. Про проведення контролю має право доповідати безпосередньо парламенту.

§ 5. Конституційний суд

Конституційний суд був уперше в історії країни заснований Основним законом 1947 р. Закон про Конституційний суд був прийнятий тільки через вісім років після прийняття Конституції – 22 березня 1953 р.

Суд включає 15 суддів, що обираються на дев'ять років, і діє як єдина колегія. Судді призначаються парламентом на спільному засіданні палат, Президентом республіки і Вищою магістратурою, загальною та адміністративною.

Судді обираються з числа членів вищих загальних і адміністративних судових органів, штатних професорів права університетів і адвокатів за умови, якщо вони мають стаж роботи не менший за 20 років. Вони не можуть призначатися повторно. Голова Суду обирається з числа його членів на трирічний термін. За традицією головою стає один із членів, чий термін повноважень минає за наступні три роки; у такий спосіб голова може тільки один раз обіймати ту посаду.

Первісний термін повноважень суддів був 12 років, а з 1967 р. він скорочений до дев'яти. Мандат судді несумісний із зайняттям іще будь-якої посади. Судді мають імунітет, на зразок парламентського. Щодо суддів не існує вікових обмежень. Суд – автономний орган в адміністративному й фінансовому відношенні, має своє відособлене приміщення. Рішення схвалює кворум з 11 суддів і присутності принаймні одного судді від кожних трьох призначуваних категорій. Рішення приймаються більшістю голосів, у разі їхньої рівності голос голови дає перевагу.

Найважливіше повноваження Суду – контроль за конституційністю законів і актів, що мають силу закону. Такий контроль може бути попереднім і наступним.

Крім того, Конституційний суд розглядає суперечки про компетенцію (ст. 134), що можуть виникнути між парламентом і урядом, главою держави і парламентом, органами судової влади та урядом, а також між державою й областями, або між областями. Суд має повноваження розглядати обвинувачення щодо Президента Республіки. Якщо суд оголошує закон чи акт, що має силу закону, неконституційним, то він втрачає чинність із дня оприлюднення рішення. Повноваження Суду як органу, що розглядає обвинувачення щодо Президента Республіки, цілком реальні. У цьому разі склад Суду поповнюється 16 особами, що обираються зі списку, який складений парламентом і включає громадян, які мають необхідну кваліфікацію, щоб бути обраними до Сенату. Ці особи не можуть бути парламентаріями.

При проведенні голосування Суд має повноваження народного вето. Він вивчає вимогу про скасування закону чи акта, що має силу закону, з погляду їхньої конституційності. Суд розглядає питання, які з вимог допустимі, а які суперечать колу законів, щодо яких народне вето не може провадитися.

§ 6. Обласна автономія і місцеве самоврядування

В адміністративно-територіальному відношенні Італія поділяється на області (їх 20), провінції й комуни. Автономна область – це вищий ешелон територіального розподілу, до компетенції якого входять сфери, що до видання Конституції 1947 р. належали до ведення центральних органів влади.

Усі області розділені на дві категорії – звичайні (15) та спеціальні (5). Якщо статус перших визначений загальними для всіх конституційними нормами, то статус других неоднаковий. Він регулюється спеціальними конституційними законами.

Повноваження областей включають організацію своїх органів, свої відомства, установлення меж комун, регулювання питань суспільної добродійності, санітарної й лікарняної допомоги. У їхньому веденні знаходяться містобудування, туризм і готельна справа, полювання і риболовля, сільське господарство і ліси, ремесла, міська та сільська поліція, а також інші питання, що можуть бути включені спеціальними конституційними законами.

Області мають адміністративну діяльність у сферах, в яких вони приймають закони. Області зі спеціальним статусом мають ширші повноваження і у них є права, що перевищують компетенцію звичайних областей у специфічній для кожної з них сфері.

На національному рівні області беруть участь у виборах Президента республіки, мають ініціативу при проведенні голосувань у формі народного вето і конституційних референдумів (статті 75 і 138), право законодавчої ініціативи (ст. 121).

Органами областей зі звичайним і спеціальним статусом є ради, джунти і голови джунт. Рада зі своїм головою є законодавчим органом, що контролює діяльність виконавчої влади. Джунта – виконавчий орган.

Чисто адміністративними одиницями є провінції (їх близько 100) і комуни (близько 8 тис.). Вони мають виборні органи й органи виконавчої влади. Перші – ради; другі – у провінціях – джунти, що обираються зі складу ради, а в комунах – муніципальні джунти і мер, який виконує ще й функції представника держави. Обсяг компетенції цих територіальних одиниць невеликий – деякі соціальні, шкільні служби.

§ 7. Судова система

Згідно зі ст. 104 Конституції, магістратура має автономний й незалежний від усякої влади стан. До магістратури входять судді та прокурори. Вищим конституційним органом у судовій ієрархії є Вища рада магістратури, діяльність якої регулюється Основним законом (статті 104–108) і законом від 24 березня 1958 р., а також рядом актів. Вища рада магістратури включає 24 особи, з яких троє входять за посадою – Президент Республіки як голова, голова і генеральний прокурор Касаційного суду. Інші члени Ради обираються у такій кількості: 14 – магістратами з числа осіб, що належать до різних категорій магістратури, 7 – парламентом на спільному засіданні палат з числа штатних професорів права університетів і адвокатів з 15-річним стажем.

До компетенції Вищої ради магістратури входить: прийом до складу магістратури, переводи, підвищення й інші заходи, пов'язані зі статусом магістратів; призначення і відкликання почесних віце-преторів, світових суддів та їхніх заступників, а також членів

спеціалізованих відділень, що не є магістратами; накладення дисциплінарних санкцій на магістратів і деякі інші функції.

Судова система Італії поділяється на дві галузі – загальні суди (цивільні та кримінальні справи) і спеціальні суди (адміністративна юстиція). В основі системи загальних судів лежить судовий округ, межі якого, як правило, не збігаються з існуючими адміністративно-територіальними одиницями. Підставою системи є консиліратори (мирові судді), правомочні розглядати малозначущі цивільні справи, їхня посада неоплачувана й не вимагає юридичного утворення. Далі йдуть претори, що розглядають апеляції на рішення консиліраторів і розглядають цивільні справи як перша інстанція. Вони також розглядають кримінальні справи, у яких покарання не перевищує трьох років позбавлення волі. Усього в країні близько 1 тис. преторів.

Апеляції на рішення преторів розглядаються в трибуналах, яких у країні близько 150. Кожний трибунал включає трьох суддів. До його складу входять суди присяжних, що розглядають серйозні кримінальні злочини. Рішення в таких судах виноситься двома професійними і шістьма непрофесійними («народними») суддями. Вирок виноситься простою більшістю голосів.

Двадцять три апеляційних суди займаються розглядом цивільних і кримінальних справ, що надходять із трибуналів. Кожний такий суд засідає у складі п'яти чоловік.

Вищим судом у системі загальних судів є Касаційний суд. До його функції входить забезпечення єдності судової практики, розгляд спорів про компетенцію між судами. Цей орган є касаційною інстанцією у справах, розглянутих апеляційними судами. У кожній справі рішення приймає журі з семи суддів, а особливо складні справи можуть розглядатися в об'єднаних парламентах у складі 15 суддів.

Спеціальна (адміністративна) юстиція являє собою самостійну галузь. Вона розпадається на дві підсистеми – загальні адміністративні суди на чолі з Державною радою та спеціальні, очолювані Рахунковою палатою.

Розділ 24
Основи конституційного права Швейцарії

Швейцарія — держава в Центральній Європі. Населення — 6,4 млн чоловік, територія — 41,3 тис. кв. км. Швейцарія з багатьох точок зору, включаючи і конституційно-правову, представляє собою, хоч і невелику, але оригінальну державу. Вона ніколи не мала монархічної форми правління, не переживала періоду абсолютизму, завжди відрізнялась децентралізованим управлінням і високим ступенем розвитку демократії. У державі рівноправні чотири державні мови.

Швейцарія займає особливе місце в Європі. Ця держава з XVII ст. у своїх міжнародних відносинах дотримується політики постійного нейтралітету, який після наполеонівських війн був у 1815 р. гарантований Росією, Великобританією, Францією, Пруссією, Іспанією.

§ 1. Конституція

Діюча Конституція була прийнята на референдумі в квітні 1999 р. і набрала сили 1 січня 2000 р. Вона є п'ятою за рахунком (попередні були прийняті в 1791, 1802, 1848, 1874 роках). Як данину традиції Конституція зберегла в назві держави термін «конфедерація» – «Федеральна Конституція Швейцарської Конфедерації». Хоча фактично Конституція 1848 р. перетворила Швейцарію із конфедерації на федерацію.

До структури Конституції входять преамбула і шість розділів, які поділяються на глави, а деякі глави – на відділи. Крім цього, в текст Конституції включені «перехідні положення».

Преамбула є дуже скороченою, вона починається словами «У ім'я Всемогучого Бога!». У ній містяться вказівки на джерела прийняття Конституції («народ і швейцарські кантони»), а також закріплені основні цілі держави: оновлення союзу, укріплення демократії, незалежності та миру.

Перший розділ – «Загальні положення» містить шість статей, що закріплюють склад федерації, її цілі, принцип обмеження су-

веренітету кантонів, національні мови (ст. 4 закріпила чотири національних мови: німецьку, французьку, італійську, ретороманску), розкривають зміст правового характеру Швейцарської держави (ст. 5). Другий розділ називається «Основні права, громадянство і соціальні цілі». Він регламентує основи правового статусу людини (гл. 1) і соціальні цілі, тобто зобов'язання, що бере на себе Конфедерація і кантони стосовно особистості (гл. 3). Третій розділ – «Конфедерація, кантони і комуни» регламентує взаємовідносини і компетенцію конфедерації, кантонів і комун. У четвертому розділі – «Народ і кантони», регулюються найважливіші питання участі населення в політичному житті, основи статусу політичних партій, основи процедури здійснення народної ініціативи і проведення референдуму. П'ятий розділ Конституції визначає основи статусу вищих органів державної влади федерації. Розділ включає чотири глави, із них друга ділиться на три відділи: «Організація Федерального збору», «Процедура», «Повноваження». Нарешті, шостий, заключний, розділ закріпив процедуру перегляду Конституції, а також перехідні положення.

Діюча Конституція має ряд особливостей, що відрізняють її від попередніх конституцій і основних законів інших держав. По-перше, як уже зазначалося, дещо суперечливо звучить сама її назва: «Федеральна Конституція Швейцарської Конфедерації». По-друге, Конституція виходить далеко за межі регулювання суто політичних відносин, ще більш докладно в порівнянні з попередніми конституціями регулює економічні і соціальні питання. Особливо докладно регулюються питання з охорони навколишнього середовища, планування території, водокористування, лісокористування, охорони природи і природної спадщини країни, полювання і рибальства, охорони тварин (гл. 2, відділ 4 третього розділу). По-третє, на відміну від більшості конституцій інших країн, значна увага в Конституції Швейцарії приділяється регулюванню фінансових питань, зокрема питань оподаткування, різних видів податків, максимальних меж прямих податків (розділ третій, гл. 3 «Положення про фінанси»). По-четверте, особливістю Конституції є детальне регулювання процедури здійснення народної ініціативи і референдуму. Наприклад, повний перегляд Конституції можуть запропонувати сто тисяч «громадян і громадянок», що мають право голосу. Ця пропозиція передається на голосування народу (референ-

дум). У статтях 138 і 139 визначається найдокладніша форма оформлення ініціативи про повний і частковий перегляд Конституції і роль Федерального збору в цьому процесі.

За способом зміни Конституція є жорсткою. Ініціатива про повний або частковий перегляд може виходити від народу, від парламенту або кожної із його палат. У будь-якому випадку після дотримання зазначених у Конституції процедур поправка або нова Конституція приймаються на референдумі, тобто голосуванням народу і кантонів (статті 142 , 195).

Кожний кантон має свою Конституцію, що гарантується федерацією (ст. 172)

§ 2. Конституційні основи правового статусу людини і громадянина

У основі правового статусу громадянина лежить швейцарське громадянство. Право регулювати набуття прав громадянства в силу походження, шлюбу й усиновлення, а також утрату швейцарського громадянства і його відновлення належить Федеральної Конституції (статті 37, 38) і закону про громадянство 1952 р. (із наступними змінами). Цей інститут традиційно включає три види громадянства: громадянство міста або комуни, громадянство кантону і громадянство Швейцарії. Відповідно до законодавства розрізняється набуття громадянства за законом і шляхом адміністративного рішення, тобто шляхом натуралізації. Набуття громадянства за законом включає набуття його за народженням та у результаті взяття шлюбу. За загальним правилом, дитина, що народилася від матері або батька – швейцарських громадян, автоматично набуває таке саме громадянство — тобто діє принцип крові. Позашлюбна дитина іноземки стає швейцарським громадянином, якщо його батько є таким і матір бере з ним шлюб, а також, якщо батьки дитини в шлюбі не перебувають, але дитина одержує прізвище батька – громадянина країни і виховується, залишаючись під його батьківською владою. Іноземка набуває громадянства в результаті шлюбу зі швейцарцем. Кожний громадянин міста, комуни одночасно є громадянином кантону і громадянином Швейцарії.

Набуття громадянства за натуралізацією залежить головним чином від часу проживання у Швейцарії (12 років). Удвічі зараховується час, прожитий іноземцями у Швейцарії до 10-річного

віку. Швейцарське громадянство втрачається: або в результаті відмови від нього, або в результаті шлюбу швейцарської громадянки з іноземцем, якщо вона заявляє про відмову від швейцарського громадянства; якщо громадянин народився за кордоном, має інше громадянство і до досягнення 22 років не заявив про бажання залишитися громадянином Швейцарії. Аналогом поняття «громадяни», застосовуваним у конституціях інших країн, є вислів «усі швейцарці і швейцарки», використовуване в багатьох статтях Конституції (статті 24, 25, 40, 97, 136 тощо).

Перший відділ другого розділу Федеральної Конституції називається «Основні права». У статтях 7 і 8 закріплені фундаментальні принципи правового статусу особистості: повага і захист людської гідності й принцип рівноправності як неприпустимість дискримінації на підставах походження, раси, статі, віку, мови, соціального стану, способу життя, своїх релігійних, філософських або політичних переконань або внаслідок фізичних, розумових та психічних вад.

Усю систему конституційних прав і свобод можна розділити на наступні види: 1) *цивільні (особисті) права і свободи*. У числі таких є право на життя, гарантоване забороною страти; право на особисту свободу і недоторканність; свобода пересування і поселення; право на недоторканність приватного життя; недоторканність житла і кореспонденції; свобода совісті й віросповідання, переконань й інформації; свобода користування мовою; право на одруження й утворення сім'ї (статті 10, 13, 14, 15, 16, 18, 25); 2) *політичні права і свободи*. Сюди належать свобода асоціацій і зборів; право петиції; право на участь у виборах і референдумах; свобода народної ініціативи (статті 22, 23, 136, 141); 3) *економічні, соціальні і культурні права і свободи*. До їхнього числа належать право власності; економічна свобода; свобода вибору професії й економічної діяльності; право на трудові суперечки, страйки і локаут. (Законом може бути заборонене використання страйку для деяких категорій осіб — ст. 28); право на охорону здоров'я; право на соціальне страхування; свобода наукової і творчої діяльності; право на безкоштовну базову освіту тощо (статті 12, 19, 20, 21, 26, 27, 28, 41).

Конституція закріпила систему гарантій, що забезпечують реалізацію прав і свобод. До цієї системи включаються організаційно-правові й матеріальні гарантії. До числа організаційно-правових гарантій належать заборона свавілля і беззаконня з боку органів і

посадових осіб держави; сформульований в ст. 35 обов'язок кожної особи, що виконує публічні функції, дотримуватися основних прав і сприяти їхній реалізації. У ст. 29 закріплені гарантії загального характеру, що стосуються процедури: розгляд будь-якої справи в рамках адміністративної або судової процедури безперешкодно в розумний термін; право кожної особи на юридичну допомогу, у тому числі й на безкоштовну для кожної особи, «яка не має достатньо коштів». Крім того, особа має право «на безкоштовну допомогу адвоката в тій мірі, у який того вимагає захист його права»; право громадянина на оскарження в суді будь-якої затримки, арешту або взяття під варту (ст. 31); презумпція невинуватості; право на оскарження вироку до вищестоящої судової інстанції (ст. 32).

До матеріальних гарантій прав людини варто віднести, насамперед, те, що в Конституції виділена спеціальна глава «Соціальні цілі». Норми цієї глави закріплюють зобов'язання держави і кантонів із забезпечення таких соціальних прав і свобод особи: право на охорону здоров'я, захист сім'ї, підтримку дітей, право на працю, базову освіту, що виступають і як право і як його гарантія. У ст. 119 закріплена гарантія від зловживань при зачатті з медичною допомогою і від генної інженерії. «Будь-яка форма клонування і будь-яке втручання в генотипи гамет» (статеві клітини організму) і людських ембріонів забороняються». Матеріальні гарантії прав людини містяться в багатьох розділах і главах Конституції Швейцарії. Наприклад, розділ 3, глава 1, відділ 4 — «Навколишнє середовище і планування території». У статтях 73, 78–80, 84 сформульовані положення, пов'язані з охороною навколишнього середовища.

§ 3. Партійна система і політичні партії

Конституція особливо нічого не говорить про партійну систему і статус політичних партій. Є усього лише одна ст. 137, у якій дана функціональна характеристика політичних партій, «політичні партії сприяють формуванню суспільної думки і народної волі», однак у політичному житті країни вони грають важливу роль. У Швейцарії традиційно існує багатопартійна система. Найвпливовішими є: Вільна демократична партія, що сформувалася ще на початку XIX ст., виступає за зміцнення федеративних відносин у державі, особистої й економічної свободи; Християнсько-демократична партія, утворена на початку XX ст., обстоює ідеї соціально орієнтованої ринкової еко-

номіки, об'єднує в основному католиків; Швейцарська народна партія висловлює інтереси середніх верств селянства і ремісників; Соціал-демократична партія Швейцарії, виникла наприкінці XIX ст. як марксистська партія, що висловлює інтереси робітничого класу, згодом відмовилася від властивого марксизму радикалізму і є нині лівореформаторською партією. Серед інших політичних партій можна назвати Ліберально-демократичний союз, що має вплив у окремих кантонах (Во, Женева, Невшатель і Базель) і виступає за захист особистої свободи, приватної власності і федералізму. З 1935 р. існує Ліга незалежних, що виступає на захист споживача, проти державного сектора в економіці й односторонньої політики союзів підприємців. Після Другої світової війни на базі боротьби проти припливу іноземної робочої сили з'явилася низка політичних угруповань (наприклад, партія Швейцарські демократи). Екстремістський характер має колишня Революційна марксистська ліга, що називає себе нині Соціалістичною робочою партією і не має представництва у Швейцарському парламенті. Нарешті, слід відзначити дві екологічні партії – Зелену партію Швейцарії і Вільний список, що мають разом у Федеральних зборах 6% місць, а також Автомобільну партію, що виступає проти регулювання дорожнього руху, що зростає, і має 3% парламентських мандатів.

Помітну роль у політичному житті країни грають соціально-професійні об'єднання – профспілки, союзи підприємців, і роботодавців та ін., що тісно співробітничають із політичними партіями і надають їм фінансову підтримку.

§ 4. Вибори і референдум

Спеціальної глави про виборчу систему в Конституції Швейцарії не міститься. Основні принципи її, а також порядок проведення виборів закріплені в статтях стосовно правового статусу громадян і у відділі 5 – «Федеральні органи влади». У відповідності зі ст. 136 Конституції при федеральних виборах і голосуваннях «усі швейцарці і швейцарки» мають однакові політичні права й обов'язки. Право голосу належить тим із них, хто досяг 18 років і за федеральним правом не позбавлений активного цивільного права. Членом національної ради може бути обраний будь-який виборець.

Виборчі права в кантонах і комунах регулюються кантональним виборчим правом.

Федеральне законодавство передбачає позбавлення політичних, а отже, виборчих, прав на термін від двох до десяти років за вчинення злочину, що спричинило покарання у виді позбавлення волі. Кантони позбавляють виборчих прав душевнохворих, позбавлених волі на термін більше року. Ценз осілості на федеральному рівні не передбачений. Якщо у виборця немає постійного місця проживання, він повинен зареєструватися за 10 днів до дня голосування, представивши документи про народження. На кантональному і комунальному рівні ценз осілості зазвичай складає три місяці (ст. 39). «Швейцарці і швейцарки, що знаходяться за кордоном», можуть брати участь у голосуваннях на федеральному рівні. Допускається голосування поштою.

У Швейцарії діє змішана виборча система. Національна рада (нижня палата парламенту) обирається – за пропорційною системою, а Рад кантонів (верхня палата) – за мажоритарною системою в два тури.

Вибори кантональних парламентів (великих рад) проводяться за пропорційною системою, а у напівкантонах діє мажоритарна виборча система.

Швейцарському конституційному праву притаманний інститут невизнання імперативного мандата, що знайшов закріплення в ст. 161 – «заборона імперативного мандата».

Іншим інститутом безпосередньої демократії у Швейцарії (крім виборів) є референдум. У середині XX ст. й особливо після Другої світової війни цей інститут здобув у країні велику популярність. Діюча Конституція містить спеціальну главу «Ініціатива і референдум» (розділ 4, глава 2), норми якої закріпили утримання і процедуру проведення референдуму. Відповідно до Конституції референдуми підрозділяються на обов'язкові (ст. 140) і факультативні (ст. 141).

Обов'язковий референдум означає, що відповідне питання життя країни може бути вирішене тільки шляхом проведення референдуму. Коло таких питань зазначене у Конституції (ст. 140). Це: перегляд Конституції; приєднання до організацій колективної безпеки або до національних співтовариств; оголошення терміновими федеральних законів, що позбавлені конституційної основи, і тривалість дії яких перевищує один рік.

Ці закони повинні бути передані на голосування протягом одного року з часу їхнього прийняття Федеральними зборами.

Обов'язковість підтвердження референдумом також вимагає народної ініціативи (100 тис. «громадян і громадянок»), що ведуть до повного перегляду Конституції; принцип повного перегляду Конституції у випадку розбіжностей між палатами парламенту. Рішення на загальнообов'язковому референдумі схвалюються більшістю народу і більшістю кантонів. Результат народного голосування в кантоні вважається за голос кантону, а у напівкантоні – півголоса. Такі рішення є загальнообов'язковими, не потребують ніякого схвалення або утвердження.

Факультативний федеральний референдум може проводитися з питань прийняття, схвалення або зміни федеральних законів або постанов, а також схвалення міжнародних договорів (ст. 141), що мають невизначену тривалість дії, не можуть бути денонсовані. Факультативний референдум проводиться у формі голосування народу федерації. Рішення, приймається більшістю народів і має рекомендаційний характер.

На кантональному рівні референдум поширений ще більш, ніж на федеральному.

Для референдумів, як і для виборів, характерний досить високий рівень абсентеїзма.

§ 5. Вищі органи державної влади

Федеральні збори (парламент Швейцарії). Правове положення Федеральних зборів, їх структура і порядок формування визначені у главі 2 розділу 5 Конституції. Відповідно до ст. 148 Федеральні збори мають вищу владу в Конфедерації за умови дотримання прав народу і кантонів. Федеральні збори складаються з двох палат – Національна рада (нижня палата) і Рад кантонів (верхня палата).

Національна Рада включає 200 депутатів, що обираються терміном до чотирьох років шляхом загальних, прямих виборів за пропорційною виборчою системою. Виборчими округами є кантони. Виборчі округи створюються пропорційно чисельності населення кантону, але за умови, що кожний кантон має право, щонайменше, на одне місце в палаті (ст. 149). Депутатом Національної ради може бути обраний будь-який громадянин, що володіє активним виборчим правом.

Рад кантонів включає 46 депутатів від кантонів. Конституція (ст. 150) містить перелік кантонів і напівкантонів, що відповідно до їхнього

населення обирають кожний по одному або по два депутати. Правила обрання депутатів до Ради кантонів установлюються самими кантонами. Вибори є прямими і проводяться за мажоритарною виборчою системою абсолютної більшості в два тури. Конституція не визначає терміни повноважень верхньої палати, але за загальним правилом депутати до Ради кантонів обираються на чотири роки.

Внутрішніми керівниками кожної палати є голова і два віце-голови, що обираються палатами з числа членів палати терміном на один рік. Ці особи не можуть бути обрані на наступний термін (ст. 152). Внутрішніми допоміжними органами є постійні комісії, що обираються також палатами із числа її членів. Число комісій і їхніх видів визначаються законом. Звичайно формуються постійні комісії в палатах, а також створюються три спільні комісії (комісія з зовнішньої політики, комісія зі справ зовнішньої економіки і податків, фінансова комісія, що контролює бюджет і фінансове господарство).

У Федеральних зборах можуть створюватися партійні фракції (ст. 154), але вони, як правило, створюються тільки в Національній раді, а депутати Ради кантонів беруть участь у роботі фракцій нижньої палати.

Депутати Швейцарського парламенту відповідно до ст. 161 користуються вільним мандатом, «члени Федерального збору голосують без інструкції». Основною формою роботи парламенту є сесії. Регулярні (чергові) сесії скликаються один раз на рік. Позачергові (надзвичайні) сесії можуть скликатися на вимогу однієї четвертої частини депутатів кожної з палат. Палати засідають, як правило, роздільно. Палати Федерального збору рівноправні, рішення Федерального збору повинні бути схвалені обома палатами. Спільні засідання палат проводяться під керівництвом голови Національної ради тільки з питань, зазначених Конституцією (ст. 157). Це: проведення виборів; вирішення спорів з приводу компетенції між вищими федеральними органами влади; прийняття рішень щодо застосування помилування абсолютною більшістю голосуючих членів обох палат. Засідання Національної ради і Ради кантонів мають відкритий характер, але окремим законом може бути встановлене проведення закритих засідань.

До компетенції Федерального збору належать ті питання, що Конституцією віднесені до Конфедерації і не довірені іншим федеральним органам влади. Це положення дає підставу характеризувати компетенцію Федерального збору як відносно визначену.

До основних повноважень Федерального збору належать, насамперед, прийняття законів – усі важливі розпорядження, що містять правові норми, повинні бути видані у формі «федерального закону» (ст. 164). До цієї категорії, зокрема, входять основні положення, що стосуються: здійснення політичних прав; обмеження конституційних прав, прав і обов'язків осіб; оподатковування; задач і цілей Конфедерації; зобов'язань кантонів при здійсненні федерального права; організації органів федеральної влади і процедури, застосованої в них. Федеральний закон може передбачити делегування повноважень з видання правових норм іншим органам, якщо тільки це не виключається Конституцією.

Відповідно до ст. 173 Конституції Федеральні збори, крім того, виконують інші задачі і здійснюють наступні повноваження: вживають заходів із забезпечення зовнішньої безпеки, коли того вимагають обставини; видають акти з питань надзвичайного стану в країні; управляють кадровою армією і можуть приводити її в бойову готовність; вживають заходів із виконання федерального права; приймають рішення щодо законності завершених народних ініціатив; приймають рішення у спорах про компетенцію між вищими органами федеральної влади; вирішують питання про помилування і повідомляють про амністію. Особливе місце займають заходи для підтримки Федеральної Конституції, гарантії для кантональних конституцій (ст. 172). У сфері фінансів це щорічне прийняття бюджету і затвердження звіту про його виконання (ст. 167). Федеральні збори здійснюють вищий нагляд за Федеральною радою, Канцлером Конфедерації і федеральною адміністрацією, федеральними судами й іншими органами й особами, яким доручено виконання задач Конфедерації. Закон може дати Федеральним зборам здійснення інших задач й інших повноважень (ст. 173, п. 3).

Про здійснення своїх повноважень Федеральна рада видає акти у формі закону, ордонанса і постанови.

Федеральна рада і федеральна адміністрація. Конституція (ст. 174) визначає Федеральну раду як вищий розпорядницький і виконавчий орган влади Конфедерації. Він обирається Федеральними зборами після кожного нового переобрання складу Національної ради з числа депутатів Федерального збору в складі семи членів. Від одного кантону може бути обраний тільки один член Федеральної Ради. Федеральні збори обирають із числа семи членів Федеральної ради терміном на один рік Голову Конфедерації і віце-голову

Федеральної ради. Обидві посадові особи можуть переобиратися на ці пости на другий термін (ст. 176). Конституція закріпила принцип колегіальної влади, усі рішення Федеральної ради приймаються колегіально шляхом голосування. Для підготування і виконання рішень справи Федеральної ради розподіляються між її членами по департаментах. Число департаментів відповідає числу членів Федеральної ради. Кожним департаментом управляє член Федеральної ради. Таким чином, департаменти є частиною федеральної адміністрації. Крім департаментів в адміністрацію включається Федеральне канцлерство, що виконує функції штабу Федеральної ради. Воно управляється Канцлером Конфедерації, що обирається Федеральними зборами (статті 168, 179).

Основні повноваження Федеральної ради закріплені в статтях 180–187 Конституції. Найважливіші з них: встановлення цілей і засобів проведення своєї урядової політики. Він планує і координує діяльність держави; здійснює право законодавчої ініціативи; стежить за застосуванням законів і постанов Федерального збору і судових рішень, винесених федеральними органами судової влади; розробляє фінансовий план, а також проект бюджету і складає державний звіт; стежить за належним фінансовим управлінням; веде іноземні справи при дотриманні права брати участь у цих справах Федерального збору; представляє Швейцарію за кордоном; підписує і ратифікує міжнародні договори і передає їх на схвалення Федерального збору; вживає заходів для забезпечення зовнішньої безпеки, незалежності й нейтралітету Швейцарії; вживає заходів для забезпечення внутрішньої безпеки; схвалює законодавчі акти кантонів, коли того вимагає виконання федерального права. Крім того, на Федеральну раду покладені інші задачі й повноваження: стежити за федеральною адміністрацією й іншими органами або особами, яким доручено виконання задач Конфедерації; робити призначення і вибори, не віднесені до відання якогось органу влади; регулярно робити звіт про своє управління і про стан країни перед Федеральними зборами тощо. Актами Федеральної ради є ордонанси.

Судова влада. Здійснення правосуддя в сфері федеральної компетенції Конституція поклала на Федеральний суд (статті 188–191). Організація і процедура у Федеральному суді регулюються спеціальним законом. У конституційному порядку визначаються лише основні положення статусу суду. Склад федераль-

ного суду – 30 судів, що обираються Федеральними зборами терміном на шість років. При обранні Федерального суду Федеральні збори стежать за тим, щоб у ньому були представлені всі офіційні мови Швейцарії. Організацію своєї адміністрації суд установлює сам. Конституція визначає конституційну юрисдикцію. Федеральний суд розглядає: скарги на порушення конституційних прав і свобод особи; скарги на порушення автономії комун й інших гарантій, наданих кантонами корпораціями публічного права; скарги на порушення міжнародних договорів або міжкантональних угод; суперечки у сфері публічного права між конфедерацією і кантонами або між кантонами. Конституція (ст. 190) закріпила положення про те, що в сферах цивільної, кримінальної, адміністративної юрисдикції, а також в інших галузях права повноваження Федерального суду встановлюються законом.

У Федеральному суді діють п'ять палат, у кожній з яких від п'яти до семи судів. Дві палати, по суті, суди публічного права, два – цивільного права й одна – кримінального права. Суд діє переважно як касаційна, але іноді і як перша інстанція. Для розгляду кримінальних справ передбачено утворення судів присяжних.

Судова організація в кантонах неоднакова, але загальна схема така: мировий суддя, окружний суд кантону (апеляційний суд). У багатьох кантонах діють спеціальні суди або судді – у справах неповнолітніх, у торгових справах, у соціальних справах тощо.

§ 6. Політико-територіальний устрій

Швейцарія за формою політико-територіального устрою є федерацією, хоча Конституція зберегла як данину традиції колишню назву країни – «Федеральна Конституція Швейцарської Конфедерації». Швейцарія складається з 23 кантонів, три з яких діляться на напівкантони. Перелік кантонів і напівкантонів, закріплений в ст. 1 Конституції. Федерація створена за територіально-історичним принципом, хоча в країні діють чотири офіційних мови (німецька, французька, італійська і ретороманська – ст. 4). Зберігання в діючій Конституції норми про суверенітет кантонів (ст. 3) варто розглядати як данину традиції. Кантони зазвичай мають ознаки державності (право мати свою Конституцію, громадянство, законодавство, компетенцію тощо), але ст. 49 закріплює «примат і дотримання федерального права». Кантони не мають право сецесії (виходу

зі складу федерації). Компетенція Конфедерації розмежована між Конфедерацією і кантонами, її можна класифікувати на три групи повноважень: повноваження, що складають виняткову компетенцію Конфедерації: оборона, митна справа, ведення міжнародних справ, грошова емісія, залізниці, цивільне право, режим іноземців тощо; повноваження, що складають виняткову компетенцію кантонів: регулювання відносин між церквою і державою, комунальне господарство, кримінальне і цивільне судочинство тощо. Питання розмежування повноважень закріплені в третьому відділі Конституції, гл. 1 – «Відносини між Конфедерацією і кантонами».

§ 7. Місцеве самоврядування

Кантони діляться на общини (комуни). Термін «община» вживається в німецькомовній частині країни, термін «комуна» – в інших її частинах. Конституція (ст. 50) гарантує автономію комун «у межах, установлених кантональним правом». До компетенції общин (комун) входить управління своїми фінансами, регулювання питань санітарії та гігієни, шкільна справа, охорона порядку. У великих містах вони відають також дорогами, водо- і енергопостачанням. У більшості комун (общин) вищим органом місцевого самоврядування є загальні збори виборців. У великих одиницях поряд зі зборами або замість них існує виборний орган, зазвичай іменований радою. Виконавча влада у всіх комунах (общинах) здійснюється колегіальним органом, що обирається населенням комуни.

Виконавчі органи проводять у життя рішення збору або ради. Автономія комун не означає їх повної самостійності у вирішенні своїх справ. За ними здійснюється спостереження з боку держави і з боку кантонів. Кантональне законодавство передбачає втручання в справи комун (общин), наприклад, за скаргою якоїсь особи. У цьому випадку проводиться юридичний контроль, що може здійснюватися або кантональним урядом, або адміністративним судом кантону. Іншою формою втручання є контроль, здійснюваний посадовою особою – префектом. Він або обирається населенням комуни (общини), або призначається урядом кантону. З деяких питань префекти здійснюють за місцевим самоврядуванням адміністративний контроль (наприклад, щодо облаштованості території). Органи, що перевіряють, і посадові особи виходять з інтересів кантону або всієї держави.

Розділ 25
Основи конституційного права Канади

Канада – держава у Північній Америці, її територія – 9976 тис. кв. км. Населення – 30,1 млн мешканців. 40% – англо-канадці, 27% – франко-канадці. Столиця – Оттава. Офіційні мови – англійська та французька. Канада – демократична держава, за формою правління – конституційна монархія з двома офіційними мовами та двома правничими системами – Громадянським правом та Загальним правом. Канада являє собою федерацію, у складі якої виділяються десять провінцій з системою майже повного самоврядування та дві особливі території, підвладні безпосередньо центральному уряду.

§ 1. Конституція Канади

Конституція Канади складається з кількох законодавчих актів. Найважливішими з них є Квебекський закон 1774 р., Конституційний закон 1791 р., Закон про об'єднання Канади 1840 р., Закон про Британську Північну Америку 1867 р. та Конституційний закон 1982 р., який став останнім із числа конституційних актів Канади, прийнятих Британським парламентом.

Канадська писана Конституція – на відміну від американської – не становить цілісного документу і не є кодифікованою. На додаток до інших документів, вона містить у собі 25 основних актів, закріплених у Конституційному акті 1982 р.: чотирнадцять актів Британського парламенту, сім – парламенту Канади і чотири закони від імені англійського монарха і Таємної ради. Стрижневим у цьому зведенні законів залишається Закон про Британську Північну Америку від 29 березня 1867 р. Саме він започаткував сучасну канадську державність. Сьогодні цей закон, визначений як конституційний закон 1867 р., зберігає силу і є одним із складових елементів Конституції Канади. Законом 1867 р. було передбачено об'єднання колоніальних володінь, що існували на півночі Північно-американського субконтиненту, в єдине територіальне утворення – Канаду, яке з часом отримало статус домініона. Такий статус означав тоді певний рівень самоврядуван-

ня і самостійності у вирішенні внутрішніх справ. Акт про Британську Північну Америку дав життя федерації – новій державі.

Організація державного механізму регламентована, насамперед, Законом 1867 р. Хоча при виданні Акта 1867 р. його творці мали намір дати Канаді конституцію, але в жодному положенні документа цей термін не був ужитий. Тільки після прийняття Акта про Британську Північну Америку (№ 2) 1949 р., яким були внесені чергові зміни до Акта 1867 р. (ст. 91), термін «конституція» (точніше – «конституційний акт») був згаданий. 1965 р. канадський уряд розповсюдив цей термін, опублікувавши Білу книгу з назвою «Зміна Конституції Канади». Країна тривалий час зазнавала впливу англійського права, що мало пряму дію на території цієї держави. У другій половині XIX ст. екстериторіальна дія англійського права спочатку обмежується статутним правом (законом про дієвість колоніальних законів 1865 р.), а потім його дія детермінується Вестмінстерським статутом 1931 р., прийнятим Британським парламентом. Цим статутом права домініонів, включаючи Канаду, значно розширено, вони, по суті, здобули незалежність. Але з колишньою метрополією збереглися певні конституційно-правові зв'язки, які з часом були звужені. Ці зв'язки визначають особливості форми державного правління.

Після прийняття Закону 1867 р. до початку 80-х років XX ст. було прийнято близько тридцяти актів, які змінювали і доповнювали його зміст. Та вже 17 квітня 1982 р. парламент прийняв змістовний Конституційний закон. Відповідно до нього Канада сьогодні має право самостійно вносити поправки та доповнення до Конституції за встановленою процедурою. Конституція Канади 1982 р. (ст. 2) безпосередньо встановлює, що жодний акт англійського парламенту, прийнятий після Конституції, не буде поширюватися на Канаду і не стане частиною його внутрішнього права. Канада, таким чином, одержала власний Основний закон.

Зазначимо дванадцять важливих положень писаної Конституції Канади разом із поправками, що вносилися до кінця 1981 р.: 1 – створення федерації, провінцій, територій, національного парламенту, провінційних законодавчих установ і деяких кабінетів; 2 – національний парламент дістав повноваження щодо утворення з територій нових провінцій, зміни кордонів провінцій за погодженням з останніми; 3 – визначено повноваження парламенту і про-

вінційних законодавчих установ; 4 – офіційна виконавча влада передана Королеві і проголошено створення Королівської Таємної ради для Канади (юридична основа федерального Кабінету); 5 – парламенту надано повноваження формувати Верховний суд Канади (його було створено 1875 р.); 6 – гарантовані певні права на використання англійської та французької мови у федеральному парламенті й судах, а також у законодавчих установах і судах Квебека та Манітоби; 7 – а) гарантовано роздільне навчання у школах для протестантської і римо-католицької меншості; б) закріплено спеціальні статті щодо Манітоби (утвореної 1870 р.), більш обмежені гарантії для Альберти і Саскачевану (утворених 1905 р.) та для Ньюфаундленда (який увійшов до складу Федерації 1949 р.); в) надано гарантію роздільних шкіл для представників численних християнських сповідань; 8 – гарантовано особливе цивільне право для Квебека; 9 – надано парламенту право брати на себе повноваження у розв'язанні правових питань власності та громадських прав, а також впливу на вирішення проблем у провінціях за їхньою згодою (це право ніколи не використовувалося); 10 – заборонені провінційні тарифи; 11 – надані провінційним законодавчим установам повноваження вносити поправки до конституцій провінцій, за винятком тих, що стосуються посади лейтенант-губернатора; 12 – надані національному уряду (Раді генерал-губернатора, тобто федеральному Кабінету) певні права щодо контролю над провінціями: а) призначення, інструктаж та звільнення лейтенант-губернаторів; б) відхилення законів провінцій протягом року після їх прийняття; в) використання повноважень лейтенант-губернаторів надсилати провінційні законопроекти до Оттави без отримання на це санкції (за цих умов законопроект не набуває юридичної сили, доки протягом року не отримає санкції центральної виконавчої влади); у зв'язку з цим із 70 таких законопроектів (останній подано 1961 р.) від усіх провінцій, крім Ньюфаундленда, тільки 14 набули сили закону. Ці основні принципи писаної Конституції на кінець 1981 р. прем'єр-міністр сер Роберт Борден назвав «проявом звичайного здорового глузду», що дозволило регулювати суспільні відносини Канади, маневрувати, втілювати нове, йти на компроміси, доходити згоди.

Конституційний акт 1982 р. вніс до Конституції певні зміни.

1. Встановив чотири правових формули або процеси внесення поправок до Конституції, яких до 1982 р. взагалі не існувало (за

винятком вузько обмежених і зараз скасованих повноважень, що були надані національному парламенту 1949 р.). *Перша* формула охоплює поправки: щодо функції Королеви, генерал-губернатора, лейтенант-губернаторів, права провінції на кількість місць у Палаті громад, що, принаймні, дорівнювала б кількості її місць у Сенаті 1982 р.; використання англійської та французької мов (за винятком поправок, що стосуються лише однієї провінції); структури Верховного суду Канади; а також щодо поправок до самої формули внесення поправок. Такого типу поправки мають приймати Сенат і Палата громад (або тільки Палата громад, якщо Сенат не схвалив пропозицію протягом 180 днів після того, як це зробила Палата громад), а також законодавчі установи кожної провінції, що надає кожній провінції право накладати вето. *Друга* формула охоплює поправки: щодо скасування будь-яких прав, повноважень або привілеїв провінційних урядів або законодавчих установ; пропорційного представництва провінцій у Палаті громад; повноважень Сенату та способу відбору сенаторів; кількості сенаторів від кожної провінції; щодо визначеного Конституцією місця Верховного суду Канади у державній структурі (це не стосується структури самого Верховного суду, то охоплюється першою формулою); розширення існуючих провінцій і перетворення їх на території; взагалі – щодо Канадської Хартії прав і свобод (див. далі). Такі поправки мають приймати Сенат і Палата громад (або, знов таки, – лише Палата громад, якщо Сенат зволікає і не вирішує питання протягом 180 днів), а також законодавчі установи двох третин провінцій, в яких мешкає принаймні половина населення, від загальної кількості усіх провінцій (мається на увазі загальна кількість населення Канади без урахування територій). Це означає, що будь-які чотири провінції укупі (наприклад, чотири Приморські провінції або чотири Західні) можуть накласти вето на будь-яку з поправок. У такий спосіб можуть діяти Онтаріо і Квебек. Сім провінцій, якщо їм треба було б прийняти будь-яку поправку, мали включити до сукупності або Квебек, або Онтаріо. Кожна провінція за резолюцією, схваленою її законодавчою установою, може ухилитися від прийняття за цією формулою поправки, що ліквідує будь-яке з її повноважень, прав або привілеїв; і, якщо така поправка стосується передачі повноважень в освіті або інших сферах культури національному парламенту, останній повинен сплатити провінції «відповідну компен-

сацію у прийнятних розмірах». *Третя* формула охоплює поправки щодо положень, які стосуються однієї або кількох провінцій: питання змін кордонів провінцій або нововведень, що стосуються використання англійської або французької мов у певних провінціях. Такі поправки мають приймати Сенат, Палата громад (або тільки Палата громад, якщо Сенат зволікає і не вирішує питання протягом 180 днів) та законодавчі установи відповідних провінцій. *Четвертою* формулою провадяться зміни у виконавчому уряді Канади або Сенаті чи у Палаті громад (крім тих, що передбачені першими двома формулами). Ці поправки можуть бути прийняті звичайними рішеннями парламенту Канади.

2. Другою докорінною зміною, яку вніс Конституційний акт 1982 р., є «закріплення» певних частин писаної Конституції першими трьома формулами внесення поправок, тобто, відповідні статті Конституції виявляються недосяжними з точки зору повноважень парламенту або будь-яких провінційних законодавчих установ. Наприклад, монархія тепер може підлягати будь-яким змінам тільки за умов одностайної згоди провінцій. Це саме стосується інституту влади генерал-губернатора, лейтенант-губернаторів, структури Верховного суду Канади (дев'ять суддів, троє з яких обов'язково мають бути представниками Квебека; усі вони призначаються федеральним урядом і можуть бути звільнені тільки за зверненням Сенату і Палати громад), це стосується права провінції мати таку кількість представників у Палаті громад, яка, принаймні, дорівнювала б кількості її місць у Сенаті 1982 р., а також внесення поправок до самих формул. На жодне з цих положень ніяка провінція окремо накласти вето не може. Положення, яких стосується друга формула, можуть бути змінені тільки за згодою семи провінцій, населення яких складає, принаймні, половину населення десяти провінцій. Гарантії щодо використання англійської і французької мов у Нью-Брансвіку, Квебеку і Манітобі можуть зазнати змін тільки за умови їх схвалення як законодавчими установами відповідних провінцій, так і Сенатом і Палатою громад (або тільки Палатою громад – з урахуванням положення про 180 днів). Гарантії існування шкіл за віросповіданням у Ньюфаундленді можуть бути змінені лише за згодою законодавчих установ Ньюфаундленда; це саме стосується Лабрадорського кордону. Процес внесення поправок за першими трьома формулами можуть ініціювати Сенат, Палата громад або провінційні

законодавчі установи. Звичайне рішення парламенту може бути ініційоване кожною з палат.

3. Новим Конституційним актом стверджується Хартія прав і свобод, до якої не можуть внести зміни ні парламент, ні законодавчі установи будь-якої провінції. Такі зміни вносяться за другою формулою (або, якщо вони стосуються однієї чи кількох, а не всіх провінцій, – за третьою формулою).

4. Четверта велика зміна, внесена Конституційним актом 1982 року, надає провінціям широкі повноваження щодо використання їхніх природних ресурсів. Кожна провінція матиме змогу контролювати вивезення до будь-якої частини Канади основної сировини, що добувається на шахтах, у нафтових та газових свердловинах, а також лісу, електроенергії за умови, що інші частини Канади не дискримінуються з огляду на ціни та постачання.

Усі ці зміни, зокрема формули внесення поправок і Хартія, дуже важливі. Та вони залишають основну структуру уряду, а також розподіл повноважень між національним парламентом і провінційними законодавчими установами такими, якими вони були перед тим. До речі, провінційним Законодавчим зборам також залишено їхні повноваження щодо конфіскації майна будь-якої особи або корпорації та передачі його будь-кому без компенсації попередньому власнику.

Конституційний акт 1982 р. вносить інші зміни, і одна з них здається справді важливою. Акт про Британську Північну Америку 1867 р. надав Національному парламенту виняткові повноваження щодо «індіанців та земель, зарезервованих для індіанців». Суди постановили, що до «індіанців» належать також іннуїти, а до аборигенів взагалі – ще й метиси. До 1982 року у Конституції про корінні народи нічого більше не зазначалося. Нині Конституція містить три статті щодо правового статусу аборигенних народів.

Наприкінці акт ухвалює англійську та французьку версії всієї писаної Конституції, починаючи з Акта 1867 р. і до Акта 1982 р., та робить обидві версії однаковою мірою чинними.

Але писана Конституція, саме конституційний закон, навіть з останнім доповненням – Конституційним актом 1982 р., є тільки частиною всієї діючої Конституції – системи регулювань, завдяки якій здійснюється управління державою. Вона не становить усієї тканини Конституції, а є лише її основою. Відповідальний уряд, національний Кабінет, прем'єр-міністр, бюрократична си-

стема, політичні партії, федерально-провінційні наради – основні ознаки урядової системи Канади. Але писана Конституція не містить про них ані слова. Значну частину Конституції Канади утворюють законодавство (наприклад, федеральний і провінційний закони про вибори, Акт про парламент Канади, акти про законодавчі збори, закони про державну службу), традиційні структури (прем'єр-міністр, Кабінет, уряд, політичні партії, федерально-провінційні наради), постанови судів (що тлумачать Акт 1867 р. та поправки до нього), договори між національними та провінційними урядами. Тобто Конституція Канади є змішаною за типом і складається як із писаної некодифікованої частини, так і з судових прецедентів, звичаїв і наукових доктрин. Більше того, вся правова система Канади (включаючи Канадське конституційне право), будучи наступницею Англійської правової системи, постійно відчуває вплив права країн, що входять до правової сім'ї загального права, і такий вплив взаємний. Це пов'язано з поширеним твердженням принципу «переконливого прецеденту», коли судове рішення, затверджене в одній судовій ієрархії обов'язковим прецедентом, тобто джерелом права, може видатися настільки переконливим для суду іншої судової ієрархії (у тому числі іншої країни), що суд може прийняти своє рішення на його основі, й іноземний прецедент, таким чином, стане джерелом права країни суду. Наприклад, прецедент, встановлений Вищим судом Австралії, – для Верховного суду Канади тощо. Завжди спостерігався конкуруючий вплив американського права. З іншого боку, інтерес Канади й Австралії до американського права зумовлений подібністю ряду проблем (дія писаної Конституції у загальному праві, взаємодія права федерації і її суб'єктів). Таким чином, у традиціях англосаксонської правової сім'ї багато галузей права одержали подальший розвиток, у тому числі й конституційне право.

§ 2. Основи правового статусу особи

Як ми вже зазначали, Конституційним актом 1982 р. стверджується Хартія прав і свобод, яка гарантує такі права і обов'язки: 1 – демократичні права (наприклад, право кожного громадянина брати участь у виборах Палати громад і провінційних законодавчих зборів і право на вибори, принаймні, кожні п'ять років, але напередодні або під час війни, при вторгненні або повстанні термін

діяльності федеральної та провінційної палат може бути продовжений за ухвалою двох третин голосів Палати громад чи Законодавчих зборів); 2 – основні свободи (совісті, думки, слова, мирних зборів, асоціацій); 3 – право на пересування (право на в'їзд до Канади, перебування, виїзд з країни, право на переїзд до Канади і заробітки у будь-якій провінції з урахуванням обмежень, що мотивуються реалізацією «програми позитивних дій», спрямованих на підтримку соціально і матеріально незабезпечених); 4 – юридичні права (довгий реєстр, що включає передусім право на справедливий, завчасний, прилюдний розгляд справи неупередженим судом); 5 – рівноправність; 6 – право на офіційні мови; 7 – право навчатися мовами меншостей. Всі ці права підлягають доцільним обмеженням, які виправдані у вільному та демократичному суспільстві. Суди мають вирішувати, якими можуть бути такі обмеження.

Підкреслимо деякі особливості стосовно ряду прав та свобод. У рамках права на пересування Канада приділяє особливу увагу гарантуванню права на в'їзд. З огляду на високий рівень економічного розвитку, потребу у фахівцях різних напрямів діяльності (переважно інженерні та технічні спеціальності), Канада, як і багато держав, розробила спеціальну програму, що заохочує імміграцію зазначеної категорії осіб, засновану, у першу чергу, на цілій системі конституційно-правових норм. Щодо основних та юридичних прав, права на рівність, викладених у Хартії, парламент чи провінційні законодавчі установи можуть приймати закони, що порушують будь-яке з цих прав, крім права на рівність, що забороняє дискримінацію за статтю (чоловік і жінка рівні перед законом). Ці закони матимуть силу, незважаючи на той факт, що суперечать тому чи іншому положенню Хартії. Такий закон може діяти тільки п'ять років, але його дія може бути поновлена на подальші періоди у п'ять років. Офіційними мовами Канади вважаються англійська і французька для будь-яких установ уряду та парламенту Канади і для уряду і Законодавчих зборів Нью-Брансвіка. Кожен має право користуватися будь-якою мовою у парламенті та Законодавчих зборах Нью-Брансвіка. Акти парламенту та Законодавчих зборів Нью-Брансвіка, а також документи і протоколи засідань обох установ мають складатися і вестися обома мовами. Заяви та інші справи можуть оформлятися у федеральних судах і у судах Нью-Брансвіка англійською або французькою

мовами. Будь-який громадянин має право спілкуватися з урядом та парламентом Канади, а також з урядом і Законодавчими зборами Нью-Брансвіка обома мовами, залежно від доцільності використання тієї чи іншої мови. Хартія підтверджує існуючі конституційні гарантії щодо використання англійської та французької мов у Законодавчих зборах та судах Квебека і Манітоби.

Особливий інтерес становлять права меншин на освіту рідними мовами, які є двобічними. По-перше, у будь-якій провінції громадяни Канади, які мають дитину, що здобула чи здобуває початкову або середню освіту англійською або французькою мовою, мають право на те, щоб усі їхні діти здобували освіту тією ж мовою у навчальних закладах для мовних меншин, фінансованих з громадських фондів, де кількість дітей це дозволяє. Громадяни, які здобули початкову освіту в Канаді англійською чи французькою мовою, але мешкають у провінції, де ця мова є мовою англійської чи французької лінгвістичної меншини, мають право на те, щоб їхні діти здобували початкову та середню освіту відповідною мовою, якщо вистачає дітей для створення класів. По-друге, у кожній провінції, крім Квебека, громадяни, рідною мовою яких є мова англійської чи французької лінгвістичної меншини, мають право на те, щоб їхні діти здобули початкову і середню освіту відповідною мовою (якщо їх кількість це дозволяє). Це право буде поширене на Квебек тільки за умови згоди Законодавчих зборів або уряду Квебека. У Хартії передбачено, що гарантії, які вона надає щодо деяких прав і свобод, «не повинні тлумачитися як відмова від будь-яких інших прав і свобод, якими користуються громадяни Канади», вона буде тлумачитись «у такий спосіб, що відповідає збереженню та збагаченню багатогранної культурної спадщини Канади». Тут також стверджується, що будь-яка стаття Хартії «не відміняє і не принижує інші права та привілеї, гарантовані Конституцією Канади стосовно релігійних, відособлених чи нетрадиційних навчальних закладів» (пункти 26, 27, 29). Конституційне положення затверджує, що гарантії використання англійської та французької мов не заперечують або не принижують юридичні права, звичаї та привілеї щодо використання інших мов. Ці права є і залишаються непохитними.

Конституція також передбачає судові гарантії (пункти 7–14). Наприклад, кожен має право на захист від необґрунтованих обшуків і накладення арешту на майно.

Дуже важливою рисою Хартії є те, що федеральні і провінційні закони можуть ставитися під сумнів та відкидатися судами на тій підставі, що вони порушують Хартію. Саме це положення Білля про права, закладене в американську Конституцію, протягом вже майже 200 років дуже добре знайоме американцям. Для канадців це положення нове, майже революційне і значно розширює юрисдикцію судів. Пункт 1 Хартії передбачає гарантовані Хартією права, які «підлягають лише доцільному обмеженню, що явно виправдовується у вільному та демократичному суспільстві». Суди вирішуватимуть, яким є зміст використаних тут висловів «доцільні», «явно виправдовуються» і «вільному та демократичному суспільстві», їх постанови можуть залишити за парламентом і Законодавчими зборами більшість повноважень, що вони мали перед тим, як набула чинності Хартія; вони можуть також певною мірою обмежити більшість із цих повноважень. Щодо поправок до Хартії, то вони вносяться лише за згодою семи провінцій, населення яких складає не менше половини загальної кількості населення десяти провінцій (крім положень щодо використання мов у Нью-Брансвіку, поправки до яких можуть бути внесені спільно парламентом та провінційними Законодавчими зборами).

Характеристика правового статусу особи не була б повною, якщо упустити права корінних народів Канади, що гарантуються Конституційним актом 1982 р. По-перше, він стверджує, що гарантія деяких прав і свобод «не розглядатиметься як заперечення чи приниження будь-яких прав аборигенів, договірних та інших прав і свобод, якими послугуються аборигенні народи Канади», включаючи права і свободи, затверджені Королівською прокламацією 1763 р., а також будь-які права і свободи, здобуті шляхом урегулювання земельних питань (частина 1, п. 25 «Хартії прав і свобод»). По-друге: «Існуючі аборигенні та договірні права аборигенних народів Канади визнаються та підтверджуються цим актом», при цьому визначається, що до аборигенних народів належать індіанці, іннуїти та метиси. По-третє, 1983 р. в п. 35 частини 2 «Права корінних народів Канади» до Акта було вперше внесено поправку (набула чинності 21 червня 1984 р.), що роз'яснює зміст терміну «права, що випливають з договорів». До них були віднесені права і свободи, здобуті внаслідок узгодження земельних питань або які ще могли бути здобутими таким шляхом. При цьому підкреслювалося, що

вони гарантовані однаковою мірою чоловікам та жінкам. Цей пункт також встановлює, що не будуть вноситися поправки до конституційних положень, що стосуються індіанців та індіанських резервацій, прав і свобод аборигенів, гарантованих Хартією прав і свобод без обговорення на конференції перших міністрів із представниками корінних народів. Але в Канаді зберігається проблема дії звичаєвого права корінних жителів у національній правовій системі (як і у США, і в Австралії).

Конституційний акт 1982 р. містить також частину 3 «Зрівняння можливостей та регіональні розбіжності». У ній стверджується: 1 – національний уряд і парламент, а також провінційні уряди і законодавчі установи «зобов'язані забезпечувати рівні можливості для добробуту канадців, економічного розвитку з тим, щоб зменшити розбіжності у можливостях, а також у наданні громадських послуг належної якості усім канадцям»; 2 – уряд і парламент Канади «зобов'язані витримувати принцип зрівняння виплат для того, щоб провінційні уряди мали достатні кошти для надання громадських послуг приблизно на однаковому рівні та з майже однаковим рівнем оподаткування».

§ 3. Вищі органи державної влади

Законодавча влада у країні належить Королеві (голові держави) в особі генерал-губернатора та парламенту. Кожний закон схвалює уряд від імені Королеви, але повноваження щодо втілення законів надаються йому від імені канадського народу. Парламент складається з Палати громад (нижній) та Сенату (верхній).

Зазвичай Сенат складається із 104 членів: 24 – з Приморських провінцій (10 – з Нової Шотландії, 10 – з Нью-Брансвіка, 4 – від острова Принца Едуарда); 24 – з Квебека, 24 – з Онтаріо, 24 – із західних провінцій (по 6 – з Манітоби, Саскачевана, Альберти та Британської Колумбії); 6 – з Ньюфаундленда та по одному з Території Юкон та Північно-Західних територій. Передбачено також наявність чотирьох або восьми спеціальних сенаторів – по одному чи по двоє з Приморських провінцій, з Квебека, з Онтаріо та із Заходу. Проте скористалися з цього лише одного разу – у 1990 р. Сенатори призначаються на посаду генерал-губернатором за рекомендацією прем'єр-міністра і залишаються на посту до 75-річного віку, за умови, що, перебуваючи на посту, жодного разу

не пропустили двох послідовних сесій парламенту. До 1965 р. сенатори перебували на посаді довічно, лише кілька з них, що зайняли посади до цієї дати, зберігають сьогодні свої місця. Сенатором може стати особа, якій виповнилося 30 років, вартість реального майна, а також розмір загального чистого банківського активу мають складати щонайменше 4400 доларів. Сенатори, як правило, мешкають у провінції або на території, де вони призначені на посаду. Що стосується Квебека, сенатори повинні мешкати або мати свій виборчий ценз в одному з 24 сенаторських округів Квебека, де вони призначені на посаду. Сенат має право пропонувати до прийняття будь-які законопроекти, за винятком тих, що стосуються витрат народних коштів та оподаткування. Він може доповнити та відхилити будь-який законопроект, причому стільки разів, скільки вважає за потрібне. Жоден законопроект не стане законом, якщо не буде схвалений Сенатом. Такі повноваження видаються на перший погляд завеликими, що робить верхню палату сильнішою, та протягом майже 40 років Сенат жодного разу не відхилив законопроекту, що його прийняла Палата громад. Але траплялися випадки, коли Сенат вимагав внесення поправок, з якими Палата громад не погоджувалася. Так, у 1989–1990 роках Сенат наполягав на внесенні поправки до законопроекту про страхування безробітних, з якою Палата громад не погоджується й дотепер. Та більшість поправок, внесених Сенатом до законопроектів, має роз'яснювальне значення. Основна робота Сенату зосереджується у комісіях, де опрацьовуються статті законопроекту з урахуванням розбіжностей думок та доказів, що надійшли від різних груп та окремих людей. Комісії працюють ефективно, адже чимало членів Сенату є компетентними спеціалістами і мають багаторічний досвід роботи в юриспруденції, бізнесі та управлінні. Тому Сенат досяг значних успіхів у вивченні багатьох злободенних суспільних проблем.

Палата громад – основний орган, що створює законопроекти. Він складається з 301 члена, і кожен з них представляє виборчий округ. Від кожного виборчого округу обирається той кандидат, який набрав найбільшу кількість голосів, навіть якщо це складає менше половини загальної кількості (за мажоритарною системою відносної більшості). Депутати обираються шляхом загальних прямих виборів терміном на п'ять років. Кількість округів змінюється після загального перепису населення, згідно з Конституцією та Законом

про регулювання меж виборчих округів, за якими кількість парламентських місць визначається з урахуванням щільності населення. Кожна провінція може мати стільки членів у Палаті громад, скільки мала у Сенаті до 1982 р. Виборчі округи часом відмінні за розмірами, але у визначених межах.

Основна боротьба за місця у Палаті громад ведеться серед кількох політичних партій, незважаючи на те, що Канаді властива багатопартійна система без домінування однієї або двох партій. Серед них Прогресивно-консервативна партія, яка була заснована 1854 р. Вона представляє інтереси крупних і середніх власників та фермерських кіл Заходу Канади та виступає за передачу державних підприємств власному капіталу, обмеження державного втручання в економіку і скорочення соціальних програм, підтримує курс на тісне співробітництво із США. Ліберальна партія заснована 1873 р., вона висловлює інтереси крупних власників, захищає принцип «вільного підприємництва» з використанням обмеженої регулюючої функції держави. Ця партія найконсервативніша, підтримує ідеї обмеження проникнення іноземного капіталу до економіки Канади, здійснює політику «канадизації» економіки. Постійного партійного членства вона не має, тобто організаційно не оформлена. 1961 р. була утворена нова Демократична партія. Її базою були Соціал-демократична організація (Федерація кооперативної співдружності) і частини профспілок, які входили до Канадського робітничого конгресу. Виникнення цієї партії – результат прагнення канадських трудівників мати свою окрему партію. На даний час вона являє собою типову соціал-реформістську партію, яка входить до Соціалістичного Інтернаціоналу. Необхідно згадати немалозначну на політичній арені сепаратистську партію – Квебекську партію, яка функціонує з 1968 р. тільки у провінції Квебек, де не припиняються спроби одержати статус самостійності аж до відокремлення від Канади. Крім зазначених, у Канаді діють ще кілька політичних партій: Партія соціального кредиту – заснована 1935 р., Комуністична партія Канади, 1921 р.

Зазначимо деякі особливості діяльності парламенту, або законодавчого процесу Канади. Початок роботи щойно обраного парламенту ознаменовується традиційним відкриттям сесії за незвичайною процедурою. У діяльності парламенту Спікеру Палати громад відводиться особлива роль. Він разом із головуючим Палати вирішує усі питання щодо регламенту і процедури, здійснює

контроль над штатом Палати. З 1985 р. він обирається таємним голосуванням у самій Палаті після загальних зборів. Ним має бути будь-який член Палати, за винятком королівських міністрів, лідерів партій та осіб, які обіймають посади у Палаті громад. До нього ставляться вимоги бути нейтральним, безпартійним, стійким у контролі за дотриманням усіх правил з боку прем'єр-міністра. До 1985 р. спікер Палати громад обирався зазвичай серед членів партії, яка була правлячою, хоча траплялися й випадки (останній – у 1970 р.), коли спікер від однієї партії продовжував виконувати свої обов'язки після зміни уряду, або (у 1957 р.), коли уряд був готовий підтримати члена однієї з партій меншин. Іноді спікер припиняє своє членство у партії і бере участь у наступних загальних виборах як незалежний кандидат. Нова процедура зробила крок у напрямі страхування спікера від «виснажливої» підозри, що він, нібито, – лише обранець уряду та що «спікерство» взагалі – лише одне з призначень прем'єр-міністра. Вона також поклала край традиції поперемінного обіймання посади спікера франкомовними та англомовними членами Палати громад (хоча це ще зустрічається у Сенаті). У Палаті громад якщо спікер – англомовного походження, його заступник має бути франкомовним. І навпаки. А буває так, що заступник спікера є представником опозиції. Спікера Сенату призначає генерал-губернатор за рекомендацією прем'єр-міністра.

Після обрання спікера Палати громад у Сенаті з'являється генерал-губернатор. Спікер сповіщає його про обрання і просить затвердити традиційні права та привілеї Палати громад. Затвердження вручає спікер Сенату. Надалі генерал-губернатор виголошує тронну промову частково англійською, частково французькою мовами, в якій викладається позиція уряду щодо економічного становища у країні та політична концепція, якої уряд буде дотримуватися, повідомляється про важливі законопроекти, які він хоче винести на обговорення. Згодом члени Палати громад вертаються на робочі місця, де прем'єр-міністр вносить на обговорення так званий Законопроект №1. Це – фіктивний законопроект, який далі не слухається до відкриття наступної сесії і тільки формально підтверджує право Палати громад заслуховувати справу на її розсуд до того, як розглядатиметься тронна промова. Сесія триває місяцями, а то й більше року у зв'язку зі складною традиційною процедурою дебатів, у ході яких порушується

дуже широке коло злободенних проблем. Діяльність Палати громад протягом усієї сесії складається з робочих днів. Після рядових засідань Палата розглядає розпорядження уряду. Щоденно виділяється час для проведення опитування («період запитань»), коли члени палати (переважно опозиція) ставлять міністрам запитання щодо дій та політики уряду. Опитування триває протягом 45 хвилин, що дає змогу підтримувати відповідальність уряду і дає змогу швидко відкликатися на важливі події. Наступні робочі години присвячуються вивченню законопроектів, які пропонуються. Кожен член Палати може внести свій законопроект, але основний час займає розгляд урядових законопроектів.

Щодня одна година виділяється на розгляд справи «приватного» члену Палати (того, хто не належить до Кабінету). Пропонуючи той чи інший законопроект, міністр Кабінету або рядовий член просять дозвіл Палати, який вони дістають без дебатів. Пропозиція щодо проведення першого читання і друкування законопроекту майже завжди приймається автоматично і знову ж таки без проведення дебатів. Згодом подається пропозиція щодо другого читання. Це вже стадія принципового обговорення законопроекту. Якщо він приймається у другому читанні, його передають до законодавчої комісії Палати. Кожна комісія заслуховує різні докази, розглядає законопроект пункт за пунктом, перед тим як повернути до Палати (з поправками або без них). Кожна з комісій складається приблизно з 10 членів, де партії представлені пропорційно їх впливовості у Палаті. Фінансові законопроекти (на основі проекту державного бюджету), метою яких є вилучення грошей з Об'єднаного фонду державних зборів, підлягають розгляду всією Палатою, яка при цьому працює як комісія. Комісії вивчають законопроекти пункт за пунктом. Кожен член комісії має право вносити поправки. Після розгляду голова доповідає про законопроект з усіма прийнятими поправками Палати.

Після того, як законодавчою комісією законопроект викладено у Палаті, її члени можуть вносити поправки до різних пунктів. Далі законопроект проходить третє читання. Пропозиція про третє читання вимагає, щоб законопроект був переданий до Сенату, де він проходить ту саму процедуру. Законопроекти, запропоновані та схвалені Сенатом, передаються до Палати громад і проходять аналогічні етапи. Законопроект не стане законом доти, поки не буде схвалений обома палатами Парламенту і не дістане підтрим-

ки генерал-губернатора або заступника (як правило, Верховного судді). Тут важливо зазначити, що королівська влада у даному випадку традиційна, вона має англійські корені. Згода-санкція на прийняття федерального законопроекту ще не відхилялась, і вважається, що відхилення – явище застаріле і стало нині неконституційним. У Великобританії королівська санкція не відхилялась із 1707 р. Після закінчення обома палатами усіх сесійних справ Парламент оголошує перерву в роботі до наступної сесії, яка, згідно з законом, має відбутися не пізніше як через рік. Генерал-губернатор підбиває підсумки роботи сесії.

У діяльності парламенту велике значення мають як тимчасові, так і постійні комісії, яких близько двадцяти. Наприклад, сільськогосподарська, у справах зв'язку та культури, транспорту тощо. Постійні комісії формуються у перші дні роботи парламенту, а також на початку кожної сесії для розгляду проблем, переданих Палатою, та складання концептуальної доповіді, що заслуховуватиметься у Палаті. Вони розглядають також Основний проект державного бюджету, що має бути направлений сюди до 1 березня кожного року і повернутий до Палати не пізніше 31 травня. Палата громад може створювати спеціальні комісії для з'ясування окремих питань, а також спільно із сенатом утворювати об'єднані комісії від обох палат.

Глава держави. Єлизавета II, Королева Англії, є також офіційною главою канадської держави. Влада Королеви пронизує всі гілки державної влади. За англійською традицією верховна влада канадської держави належить Суверену. 1867 р. засновники закону про Британську Північну Америку добровільно передали офіційну виконавчу владу Королеві. На практиці це означало створення відповідального уряду, який в особі Кабінету підзвітний у своїй діяльності Палаті громад, а Палата громад відповідальна перед народом. Уряд виконує свої функції Іменем Королеви. Однак насправді влада монарха суворо обмежена. Сучасні функції монархії є переважно церемоніальними та неполітичними. Королева тримає владу, але не править. Королева не живе у Канаді постійно. Тому, якщо королева не перебуває у Канаді, вся повнота королівської влади лягає на представника Королеви – Генерал-губернатора, якому Королева делегує свої повноваження. Генерал-губернатор призначається Її Величністю за рекомендацією прем'єр-міністра Канади і Кабінету. Генерал-губернатор перебу-

ває на посаді протягом 5 років, хоча цей термін може бути продовжений ще на один рік або більше. На вимогу глави уряду Генерал-губернатор може бути також відсторонений від посади. За винятком надзвичайного стану він наділяється всією повнотою влади з боку Кабінету, що отримав підтримку більшості членів обраної народом Палати громад. Генерал-губернатор має бути обов'язково канадцем. Перший канадець був призначений на цю посаду 1952 р., і відтоді ця посада була передана канадським громадянам на майбутнє. З того часу, за традицією, англомовний канадець змінює франкомовного на цій посаді. У випадку смерті, нездатності, зміщення або відсутності Генерал-губернатора на посаді його обов'язки виконує Головний суддя Верховного суду Канади, який діє як Адміністратор офісу.

Генерал-губернатор представляє монарха на федеральному рівні, на провінційному – лейтенант-губернатори. Федеральні закони, а також закони більшості провінцій розпочинаються формулою: «Її Величність, за порадою та згодою Сенату і Палати громад, наказує...». Парламент (або провінційна законодавча установа) збирається лише за королівським викликом; палати парламенту (законодавчі установи) «не обладнані автоматичним стартером». Жоден із федеральних і провінційних законопроектів не стане законом без королівської санкції. Були випадки, коли монарх особисто давав дозвіл на введення в дію федеральних законів, але, як правило, ці санкції дають Генерал-губернатор або його заступник, а санкції на введення у дію провінційних законів – лейтенант-губернатор або адміністратор. Генерал-губернатор і лейтенант-губернатори отримують консультації у своїх міністрів і мають право заохочувати їх до певних дій або застерігати від чогось. У своїй діяльності вони здебільшого покладаються на поради міністрів, хоча в окремих випадках вчиняють самостійно чи навіть усупереч думці Кабінету міністрів.

Конституція також заснувала Королівську Таємну Раду Канади, щоб надавати поради Генерал-губернаторові. Це формальний заклад, який складається, в основному, із сучасних та колишніх державних міністрів.

Виконавчу владу в Канаді, яка належить Королеві в особі Генерал-губернатора, здійснює уряд – Кабінет міністрів. Ще Конституційним актом 1867 р. проголошується продовження діяльності виконавчого уряду Канади, який наділяється Іменем Коро-

леви владою та правами. Виконавча влада формально належить Британській Королеві, але фактично здійснюється урядом, який несе відповідальність перед парламентом. Уряд формує партія, що отримує найбільшу кількість місць на загальних виборах. Друга за величиною партія стає офіційною опозицією, а лідер займає загальновизнане становище лідера опозиції. Він отримує платню, таку саму, як і міністр. Лідер партії, що утримує принаймні 12 місць, одержує вищу платню, ніж звичайний член парламенту. Цим партіям також виділяються громадські кошти для проведення дослідницьких робіт.

Якщо під час виборів партія, що була в опозиції до діючого Кабінету, здобуває переважну більшість місць у Палаті громад або Законодавчих зборах, Кабінет подає у відставку, і Генерал-губернатор чи лейтенант-губернатор запрошують голову партії, яка отримала перемогу на виборах, зайняти посаду прем'єр-міністра і сформувати новий Кабінет. Прем'єр-міністр робить заміни серед міністрів, яких потім офіційно призначає на посади генерал-губернатор, а у провінціях – лейтенант-губернатор. Якщо жодна з партій не отримує явної більшості, Кабінет може або піти у відставку (і в такому разі Генерал-губернатор і лейтенант-губернатор запросять голову найбільш опозиційної партії сформувати Кабінет), або ж, залишаючись при владі, негайно розпочати роботу з новообраною Палатою. При зволіканні з вирішенням питання про те, чи залишиться при владі уряд «меншості», чи буде відправлений у відставку, його розв'язують представники народу в новообраній Палаті. Якщо Кабінет отримує вотум недовіри у Палаті громад, він має піти у відставку (і тоді Генерал-губернатор звернеться до лідера опозиції з проханням сформувати новий Кабінет) або зажадати розпуску парламенту та проведення нових виборів. Через складні обставини Генерал-губернатор може відхилити питання перевиборів. Наприклад, якщо на виборах жодна з партій не отримала явної більшості і прем'єр-міністр зажадав проведення нових виборів, не дозволяючи новому парламенту зібратися, Генерал-губернатор має сказати «ні». Це випливає з того, що формула «парламентське урядування» має реальний зміст, а відтак необхідно, щоб новообраний парламент мав змогу зібратися і визначитися, чи спроможний він вирішувати питання державного управління. Буває й так, що Кабінет меншості усувається на підставі вотуму недовіри відразу – на першій сесії нового

парламенту; тоді випадає нагода сформувати уряд іншої партії, який має здобути підтримку з боку Палати громад. За таких обставин генерал-губернатор може заблокувати прохання щодо нових виборів. Таким самим чином діють і лейтенант-губернатори провінцій.

У Канаді кожен з новообраних чиновників на посаду, яка за рангом вища від мера, не перебуває на ній обов'язково протягом визначеного «терміну». Кабінет теж не має встановленого «терміну» щодо власних повноважень. Початок діяльності Кабінету пов'язується з приведенням прем'єр-міністра до присяги, а завершення – з виходом його у відставку або смертю.

До складу Кабінету міністрів входять прем'єр-міністр, міністри – глави окремих міністерств та міністри без портфелів. Міністрів призначає прем'єр-міністр. Прем'єр-міністра призначає Генерал-губернатор із лідерів парламентської більшості. Це призначення відбувається автоматично. Прем'єр-міністр є членом Палати громад (історія знає двох прем'єрів, що були членами Сенату: 1891–1892, 1894–1896 роки). Хоча прем'єр-міністром може стати особа, що не є членом Палати громад, але за звичаєм буде обрана членом Палати як лідер партії більшості у ній. Прем'єр-міністра колись називали «першим серед рівних» у кабінеті, або «місяцем серед менших зірок». Тепер про нього так не кажуть. Нині він має незрівнянно більшу владу, ніж будь-хто з його колег. Передусім прем'єр-міністр обирає міністрів і може сам звернутися до будь-якого міністра з проханням піти у відставку. Коли ж міністр відмовиться, прем'єр має право порадити Генерал-губернатору звільнити цього міністра, і ця порада неодмінно буде виконана. Ухвали Кабінету приймаються не обов'язково більшістю голосів. Прем'єр-міністр, зваживши думки, може проголосити власну точку зору політикою уряду, навіть, коли більшість міністрів його не підтримує. Ті з міністрів, хто, виступаючи проти того чи іншого рішення, не збираються іти у відставку, зрештою мають йому підкоритися.

Члени Кабінету міністрів мають входити до Королівської Таємної Ради Канади. «Таємні радники» призначаються Генерал-губернатором за порадою прем'єр-міністра, їхнє членство у Раді довічне, якщо вони не будуть звільнені Генерал-губернатором за порадою того ж прем'єра. Нинішні, як і колишні, міністри Ка-

бінету назавжди залишаються членами Ради так само, як і Верховний суддя Канади та колишні верховні судді, і, звичайно, експспікери обох палат. Інших видатних громадян також може бути включено до складу Ради на знак пошани до них. У повному складі Таємна рада ще не збиралася. Лише міністри та невеличка купка «не-міністрів» часом бувають присутні на таких важливих церемоніях, як вступ на престол нового короля (королеви). Діючим органом Ради є Кабінет, а також комісії Таємної ради. Майже всі члени Кабінету міністрів, за традицією, мають бути членами палати громад, або поступово зайняти у ній належні місця.

Міністр із Палати громад має право бути прийнятим до Сенату на його запрошення і виступити там без права голосу. Такі самі можливості має й сенатор. За традицією, кожна провінція повинна мати, принаймні, одного свого міністра у Кабінеті. Як повелося, принаймні, один міністр з Квебека має бути англомовним протестантом, також один міністр має належати до франкомовної меншості з Нью-Брансвіка чи Онтаріо або з обох провінцій. Вважається також за необхідне мати хоча б одного англомовного (як правило, ірландця) міністра римо-католицького віросповідання. А останнім часом розмаїття культур Канади знайшло своє відображення також у представництві у Кабінеті єврейської та інших неанглійських та нефранцузьких етнокультурних меншин.

Кількість міністрів у Кабінеті не регламентується. Кабінети нараховують у своєму складі від 10 до 26 членів. Більшість міністрів має «портфелі» (це означає, що вони очолюють окремі департаменти. Призначаються ще міністри «без портфелів», які не очолюють департаменти; державні міністри, що завідують відділами департаменту або «міністерствами», які не охоплюють усіх функцій установи державного управління (наприклад, державне міністерство фізкультури і аматорського спорту).

Міністри колективно відповідають перед Палатою громад або Законодавчими зборами за політику Кабінету і здійснюване ним керівництво. Кабінет відповідальний майже за все законодавство. Лише він уповноважений розробляти і виносити на обговорення законопроекти, пов'язані з державним бюджетом та оподаткуванням населення.

§ 4. Федералізм Канади, правове положення провінцій, місцеве самоврядування і управління

Канада – федеративна держава. Федералізм поєднує спільне і відмінне. За висловом сера Джона А. Макдоналда, першого прем'єр-міністра Канади, федералізм передбачає створення «загального уряду і законодавчих установ для загальних цілей поряд із місцевими урядами і законодавчими установами для розв'язання локальних завдань». Представники франкомовного і англомовного населення виразно заявляли, що вони закладають підвалини «нової нації», «нової політичної спільноти». Але вони завжди обстоювали збереження неповторності у звичаях, культурі кожної з федеральних провінцій або колоній. Переважно франкомовне й римо-католицьке населення Східної Канади (Квебека) намагалося побороти загрозу з боку англомовної більшості (переважно протестантів), спрямовану на те, щоб послабити їхні права на мову, цивільне право, укладене за французьким зразком, релігійно зорієнтовану систему освіти.

Батьки-засновники Конфедерації – всі однаковою мірою – наполягали на створенні справжньої федерації, – реальної чи напівзалежних провінцій. Провінції не зважувалися на відособлене існування, проте не мали змоги й об'єднатися. Невеликі малонаселені спільноти на неосяжних територіях порізнили не лише природні бар'єри, які видавалися часом нездоланними, а й значні відмінності в економічних інтересах, мові, релігії, законодавстві та освіті. Вони могли скласти федерацію (і зробили це), очолювану міцним центральним урядом і парламентом, але при збереженні широких прав автономії і самоврядування для кожної спільноти.

Нова Шотландія стала першою територією Канади, де було засновано представницьке урядування. 1758 р. за результатами виборів там створено Законодавчі збори. Слідом Законодавчі збори з'явилися на острові Принца Едуарда, у Нью-Брансвіку, у Верхній та Нижній Канаді (попередники нинішніх Онтаріо і Квебека), Ньюфаундленді. У січні 1848 р. у Новій Шотландії уперше засновано відповідальне урядування, здійснюване через Кабінет, підзвітний у своїй діяльності Законодавчим зборам, які могли усунути його від влади. Згодом аналогічне урядування з'являється в інших провінціях. На час створення Федерації 1867 р. згадана система діяла упродовж 20 років на переважній частині території нинішньої центральної та східної Канади.

Сьогодні у кожній провінції відбуваються законодавчі збори (провінції не мають Верхніх палат), що схожі на Палати громад. Законопроекти мають проходити три читання і отримати королівську санкцію від лейтенанта-губернатора. За всю історію існування канадської держави на провінційному рівні в отриманні санкції було відмовлено 28 разів, останній раз – 1945 р. на острові Принца Едуарда. Члени зборів обираються від виборчих округів, що створені законодавчими установами з урахуванням кількості населення. Членом зборів може стати будь-який кандидат, який набрав найбільше голосів, навіть, якщо їх подало менше половини від загальної кількості. Національний парламент уповноважений створювати закони для «миру, порядку і доброго урядування Канади», крім тих, які стосуються «питань, що віднесені виключно до компетенції Законодавчих зборів провінцій». Провінційні законодавчі установи уповноважені створювати закони про пряме оподаткування у провінції на провінційні потреби, збереження природних ресурсів, в'язниці, благодійні установи, лікарні (крім морських), муніципальні установи, ліцензії для провінційних та муніципальних зборів, місцеві роботи та підприємства (за окремими винятками), інкорпорацію провінційних компаній, затвердження шлюбів, власності та цивільних прав у провінції, створення судів і здійснення правосуддя, штрафи за порушення провінційних законів, питання суто місцевого чи особистого характеру у провінції, та освіту (з урахуванням деяких прав протестантських та римо-католицьких меншин у будь-якій провінції та конкретних релігій у Ньюфаундленді). З урахуванням обмежень, запроваджених Конституційним актом 1982 р., провінції можуть вносити поправки до своїх Конституцій звичайним актом Законодавчих зборів.

Парламент не може взяти на себе будь-які повноваження провінційних Законодавчих зборів. Парламент і провінційні законодавчі установи мають також повноваження щодо сільського господарства та імміграції, а крім того, аспектів використання природних ресурсів, але якщо їхні законодавчі акти вступають у протиріччя, національний закон має перевагу. Такі самі повноваження поширюються на питання пенсій за віком, інвалідністю та одиноким станом, але якщо їхні закони вступають у протиріччя, провінційний закон має перевагу.

Конституційним актом 1867 р. передбачено, що все, що не згадано серед повноважень провінційних законодавчих установ, входить до компетенції національного парламенту. Це створює враження дуже широких повноважень. Та насправді вони не такі всеосяжні, як здається, у зв'язку з детальним тлумаченням судами цього питання. Як наслідок, усе трудове законодавство віднесено до сфери провінційного законодавства, крім деяких галузей. Соціальне забезпечення (за винятком страхування по безробіттю, що є питанням загальнонаціональним, а також поділені повноваження щодо пенсій) входить до компетенції провінцій. Проте національний парламент фактично створив загальнонаціональне лікарняне та медичне страхування, надаючи субсидії провінціям за умови, що їхні плани мають відповідати певним стандартам. Через тлумачення судами провінційних та національних повноважень телерадіомовлення та повітряну навігацію було передано до компетенції парламенту, щоб він видавав закони для «миру, порядку та доброго врядування Канади», в інших випадках компетенцію парламенту було зведено до рівня повноважень за надзвичайних умов, у період війни чи у разі настання глибокої національної кризи, зокрема голоду, епідемії, високої інфляції (хоч деякі випадки не входять до цього переліку).

Хоч парламент не може передавати будь-які повноваження провінційним Законодавчим зборам, а провінційні Законодавчі збори не можуть передавати свої повноваження парламенту, парламент має право делегувати втілення федерального акта провінційним установам (як це він зробив з регулюванням міжпровінційного та міжнародного дорожнього руху), таким самим чином провінційна законодавча установа може делегувати виконання провінційного акта федеральній установі. «Адміністративне делегування» – важливий аспект гнучкості Конституції Канади. Звичайно, визнання двомовності з боку офіційних установ досі обмежене, проте з часом воно набирає поширення. Наприклад, у зв'язку з настійним проханням місцевого уряду провінції Нью-Брансвік, у Конституції було збережено визнання французької та англійської мов як офіційних мов провінції. Згідно з Конституцією кожна провінція, за винятком Квебека, Нью-Брансвіка та Манітоби, вільна у виборі офіційної мови. В Альберті єдиною офіційною мовою може бути українська, а може бути й три офіційні мови – українська, польська і класична грецька. Квебек,

Нью-Брансвік і Манітоба також вільні у виборі офіційної мови, але до цього списку вони повинні додати англійську та французьку мови.

Провінційними законодавчими установами створюються муніципальні уряди великих та малих міст, сіл, округів, районів, столичних регіонів. Повноваження їм надають на свій розсуд ті самі законодавчі установи. Мери, глави сільських та міських рад, члени ради муніципалітету обираються за вимогами провінційних законодавчих установ. У країні нині існують майже п'ять тисяч муніципальних урядів, що займаються наданням таких послуг, як водопостачання, створення каналізаційної та сміттєзбиральної мереж, упорядження доріг, тротуарів, будинків, спортивних майданчиків, бібліотек, поліпшення вуличного освітлення, насадження парків тощо. Нагляд за роботою шкіл здійснюють, в основному, шкільні управління та комісії.

§ 5. Судова система Канади

У Канаді існує традиційна англосаксонська правова система, де галузі права формуються за наявності визначеної кількості норм, що регулюють подібні відносини. У сучасному загальному праві поряд із традиційними галузями (цивільне право і процес, кримінальне право і процес, конституційне право) значно збільшується перелік галузей – дитяче право, залізничне право, право охорони навколишнього середовища, право, що регулює планування міст і зонування. Багато галузей одержали подальший розвиток. Наприклад, новим змістом наповнився договір купівлі-продажу в зв'язку з розвитком нових форм торгівлі.

Вищою судовою інстанцією Канади є Верховний суд країни, який був створений 1875 р. Він складається з дев'яти суддів, з яких троє повинні представляти Квебек. Суддів довічно признає Генерал-губернатор. На засіданні суду для ухвалення рішення, як правило, досить участі п'яти його членів. Суд розглядає скарги на постанови з цивільних і кримінальних справ, винесені вищими судовими інстанціями провінцій і Федеральним судом, і приймає остаточні рішення. Скарги на рішення судів з цивільних справ можуть бути подані лише з дозволу судів, що їх винесли, або самого Верховного суду, якщо той вважає, що при розгляді справи виникли питання, які «виходять за рамки безпосередніх інтересів сторін».

Верховний суд розглядає скарги лише у справах про більш тяжкі злочини, якщо початковий виправдувальний вирок був відмінений вищестоящим судом або якщо при розгляді справи виникла суперечка з питання права. На прохання Генерал-губернатора або уряду Верховний суд може як консультативний орган розглядати питання, пов'язані з тлумаченням конституційних актів, перевіркою конституційності законів, прийнятих парламентом і законодавчими зборами провінцій, і суперечки між ними про компетенцію.

Федеральний суд Канади, створений 1970 р. замість колишніх установ, містить у собі судове відділення (13 суддів) і апеляційне відділення (9 суддів). Він очолюється головою і його заступником. Весь склад суду призначається довічно Генерал-губернатором. У судовому відділенні розглядаються цивільні позови до федеральної влади і від їх імені, суперечки про громадянство, скарги з питань податків, патентів і торгових марок, суперечки між федеральним урядом і органами виконавчої влади провінцій тощо. Це єдиний суд у Канаді, діяльність якого обмежується застосуванням лише федеральних законів. Усі інші суди застосовують як закони федерації, так і закони провінцій.

Верховний суд кожної з 10 провінцій виступає як суд першої інстанції у найбільш важливих і кримінальних справах, а також розглядає апеляційні скарги на постанови нижчестоящих судів провінцій по всіх категоріях справ.

Суди графств (у деяких провінціях – округів, у Квебеку – Провінційні суди) розглядають у першій інстанції цивільні справи, як правило, із сумою позову від 300 до 3000 доларів, а також кримінальні справи про злочини середньої тяжкості (крадіжки, автодорожні злочини тощо). Цивільні справи у позовах на суму до 300 доларів розглядаються в судах з дрібних позовів (у деяких провінціях – з дрібних боргів). Кримінальні справи про найменш тяжкі злочини, переслідувані в сумарному порядку, а також про деякі злочини, переслідувані за обвинувальним актом, розглядаються магістратськими суддями (у Квебеку – світовими сесійними судами). Обвинувачуваний вправі вимагати, щоб його справа була розглянута за участю суду присяжних. Однак на практиці більшість обвинувачуваних відмовляється скористатися з цього права. Законодавство передбачає розгляд і деяких категорій цивільних справ за участю суду присяжних. Журі присяжних з кримінальних справ складають 12 (у провінції Альберта – 6) членів, і

при винесенні вердикту, зазвичай, потрібна їх одностайність. З цивільних справ журі складають від 5 до 12 присяжних, і рішення приймається більшістю голосів.

У деяких провінціях Канади є роздільні суди із справ неповнолітніх (розглядають обвинувачення у злочинах і дрібних правопорушеннях) і сімейні суди (суперечки про дітей, позови про сплату аліментів тощо). В інших провінціях вони об'єднані в суди, що розглядають обидві категорії справ. Відповідно до прийнятого 1982 р. Закону про неповнолітніх правопорушників справи про злочини підлітків у віці 12–18 років повинні розглядатися у названих судах за правилами процедури загальних судів, із залученням адвоката і дотриманням інших гарантій прав обвинувачуваного. У Канаді немає системи адміністративних судів: скарги на дії адміністративних органів розглядаються, як правило, загальними судами (провінцій і федерації) на підставі спеціально виданих законів (наприклад, Закон провінції Онтаріо про процедуру судового розгляду адміністративних скарг 1971 р.).

На свої посади усі судді призначаються федеральною владою, за винятком магістратських суддів, призначуваних владою провінцій. Усунення судді з його посади може бути зроблено Генерал-губернатором лише на настійну вимогу федерального парламенту.

Розслідування кримінальних справ проводиться, головним чином, поліцією. Обвинувачення у суді магістратів можуть підтримувати приватні особи, однак генеральні атторнеї федерації або провінції вправі на будь-якій стадії судового розгляду призупинити розгляд обвинувачення, пред'явленого приватною особою. Обвинувачення в судах більш високих інстанцій підтримується представником Генерального атторнея провінції. Ним може бути як постійно виступаючий у такій якості юрист, так і приватно практикуючий адвокат, якому доручається ведення конкретного процесу. Генеральний атторней Канади очолює Міністерство юстиції. Його представники можуть підтримувати обвинувачення у будь-яких судах. Захист у кримінальних справах і представництво інтересів сторін у цивільних справах здійснюють лише адвокати, що є членами корпорацій юристів відповідних провінцій.

Розділ 26
Основи конституційного права Російської Федерації

Російська Федерація – держава у східній частині Європи та у північній Азії. За територією Російська Федерація одна із найбільших країн – 17075 тис. кв. км. Столицею Російської Федерації є м. Москва – одне із найстаріших міст держави. Російська федерація є найбільш заселеною державою Європи (146,3 млн жителів). РФ – багатонаціональна країна, на її теренах мешкають майже 100 народів і народностей, що обумовлює федеративний устрій держави.

Тривалий час РФ входила до складу Радянського Союзу. Тому до 1993 р., коли на референдумі була прийнята нова Конституція, державний лад визначався так званими «радянськими конституціями» 1918, 1925, 1937, 1978 рр.

§ 1. Конституція РФ 1993 р.

До 1993 р. в Росії діяла Конституція 1978 р., до якої було внесено понад 300 поправок і доповнень, у тому числі й такі, як утворення Інституту президентства, Конституційного суду тощо. Конституція 1978 р. вже не відповідала новій політичній ситуації, що склалася після серпня 1993 р. Процес підготовки проекту Конституції був дуже тривалим. Перший з'їзд народних депутатів Росії створив Конституційну комісію, яка підготувала проект Конституції. Він був опублікований у листопаді 1991 р. Нестабільність політичного життя, поляризація політичних сил не дозволили прийняти проект цієї Конституції. Тоді був підготовлений так званий президентський проект Конституції. Відповідно до Указу Президента від 20 травня 1993 р. була скликана Конституційна нарада, мета якої – завершити підготовку президентського проекту Конституції. У роботі Конституційної наради взяли участь представники органів влади федерального рівня, суб'єктів федерації, місцевого самоврядування, політичних партій, юристи. Конституційна нарада схвалила проект і прийняла рішення про винесення його на референдум. 12 рудня 1993 р. Конституція була прийнята. Гостра політична боротьба знайшла свій

відбиток у результатах голосування. За прийняття Конституції проголосували тільки 58,4% виборців. 41,6%, у тому числі 9 республік і 10 областей, проголосували проти проекту. У зв'язку з результатами голосування слід згадати, що в останні роки в усьому світі Конституції приймаються не менш як двома третинами голосів виборців.

У результаті прийняття Конституції 1993 р. колишня Конституція 1978 р. з наступними змінами і доповненнями припинила дію.

Конституція Російської Федерації 1993 р. має преамбулу і два розділи. Перший розділ складається з 9 глав, до яких увійшло 137 статей. Другий розділ – прикінцеві та перехідні положення. У преамбулі, зокрема, говориться, що багатонаціональний народ Російської Федерації, об'єднаний спільною долею на своїй землі, утверджуючи права і свободи людини, громадський мир і злагоду, зберігаючи державну єдність, виходячи із загальновизнаних принципів рівноправності та самовизначення народів, відроджуючи суверенну державність Росії, ... приймає цю Конституцію.

Глава 1 «Основи конституційного ладу» охоплює широке коло суспільних відносин, які складають основи конституційного ладу. Ці основи докладно закріплюються в наступних главах Конституції. Згідно з Конституцією Російська Федерація є демократичною федеративною правовою державою з республіканською формою правління. Російська Федерація – суверенна незалежна держава. Носієм суверенітету та єдиним джерелом влади є багатонаціональний народ. Демократичний характер держави виражається, насамперед, у тому, що народ здійснює свою владу безпосередньо, а також через державні органи влади та органи місцевого самоврядування. Ніхто не може присвоїти владу. Захоплення влади або присвоєння владних повноважень переслідується законом.

Конституція РФ та федеральні закони мають верховенство на всій території федерації. Конституція має вищу юридичну силу і стоїть над іншими законами і нормативними актами. Вона зумовлює діяльність законодавчої, виконавчої та судової влади. Закони та інші правові акти, що приймаються в Російській Федерації, не повинні суперечити Конституції РФ.

До основ конституційного ладу відносять федералізм, здійснення державної влади на основі її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Державну владу у федерації здійснює Президент РФ, Федеральні збори, уряд РФ, суди РФ.

Конституція закріплює положення, щодо економічної, соціальної і політичної систем федерації. Земля та інші природні ресурси можуть бути у державній, приватній, муніципальній та інших формах власності. Усі форми власності визнаються і захищаються однаково.

Конституція закріплює політичну систему життя країни: визнає політичну різноманітність, багатопартійність, рівність об'єднань перед законом; визнає ідеологічну різноманітність; забороняє створення і діяльність громадських об'єднань, спрямованих на насильницьку зміну основ конституційного ладу.

Глава 2 Конституції закріплює права і свободи людини та громадянина. Вона містить 48 статей. Глава починається ст. 17, яка проголошує, що в РФ визначаються і гарантуються права і свободи людини і громадянина згідно із загальними принципами та нормами міжнародного права та відповідно до цієї Конституції. Основні права і свободи людини нерозривні й належать кожному від народження. Здійснення прав і свобод людини не повинно порушувати прав і свобод інших осіб. Права і свободи людини й громадянина діють безпосередньо.

У Конституції РФ 1993 р. є поділ основних прав і свобод на: особисті права та свободи; політичні права; соціально-економічні, культурні права тощо.

Категорії особистих прав і свобод людини та громадянина присвячена найбільша кількість статей Конституції. Це основа статусу людини та громадянина. До цієї групи належать: право на життя, право на свободу і особисту недоторканність приватного життя та сімейну таємницю; таємницю листування, телефонних розмов, поштових, телеграфних та інших повідомлень; недоторканність житла; право визначення своєї національної незалежності, користування рідною мовою.

Політичні права. Насамперед, це право громадян на участь в управлінні справами держави. Це випливає із ст. 3 Конституції, в якій говориться, що носієм суверенітету та єдиним джерелом влади є її багатонаціональний народ, який здійснює владу як безпосередньо, так і через своїх представників, а також через органи місцевого самоврядування. Формами безпосередньої реалізації громадянами влади є: референдуми, участь у виборах до органів державної влади та місцевого самоврядування. Громадяни мають право брати участь у здійсненні правосуддя. Вони мають право

на свободу зборів і маніфестацій, звертання до державних органів і органів місцевого самоврядування зі скаргами на їхню діяльність, на що влада повинна реагувати.

До групи соціально-економічних прав і свобод Конституція відносить право на підприємницьку діяльність; право на приватну власність: ніхто не може бути позбавлений свого майна інакше, як за рішенням суду. Окремі громадяни та об'єднання громадян мають право володіти землею; право на вільний труд і на винагороду за нього залежно від кількості та якості; право на відпочинок; охорону родини; право на житло; право на освіту та інші права.

Конституція закріплює основні обов'язки громадян: додержання Конституції і законів; сплачення податків та зборів, захист Вітчизни, збереження природи і навколишнього середовища.

Конституція (ст. 2) закріплює обов'язок держави захищати права і свободи людини та громадянина.

Глава 3 присвячена федеральному устрою. Глава 4 – Президенту Російської Федерації, Глава 5 – Федеральним зборам. Навіть така структура Конституції мовчазно вказує на те, «хто є хто».

Наступні глави закріплюють питання про виконавчу та судову владу, органи місцевого самоврядування; остання, 9 глава, присвячена конституційним поправкам та перегляду Конституції.

Розділ 2 «Прикінцеві та перехідні положення» вирішує питання, що виникають у зв'язку з набуттям чинності Конституції РФ 1993 р.

§ 2. Федеративний устрій

Стаття 1 Конституції РФ встановлює, що Російська Федерація – Росія – є демократична федеративна правова держава з республіканською формою правління.

Конституція (ст. 11, п. 3) встановлює розмежування предметів відання і повноважень між органами державної влади Російської Федерації та органами влади суб'єктів федерації. Виключні предмети відання і повноваження Російської Федерації (ст. 71 Конституції), спільні предмети відання та повноваження Російської Федерації та її суб'єктів (ст. 72 Конституції). Поза межами відання і повноважень Російської Федерації за предметами спільного відання Російської Федерації та суб'єктів федерації суб'єкти федерації

мають усю повноту влади (ст. 73 Конституції), тобто у цьому разі йдеться про виключні повноваження суб'єктів федерації.

До відання Російської Федерації належать: прийняття та зміна Конституції федерації і федеральних законів, контроль за їх виконанням; федеративний устрій і територія; регулювання і захист прав національних меншин; встановлення системи федеральних органів законодавчої, виконавчої та судової влади, порядку їх організації і діяльності; формування федеральних органів державної влади; федеральна державна власність та управління нею тощо.

Російська федерація складається з республік, країв, областей, міст федерального значення, автономної області, автономних округів – рівноправних суб'єктів федерацій (ст. 5, п. 1 Конституції). У наш час до складу федерації входить 21 республіка – суб'єкт федерації: Республіка Адигея, Республіка Алтай, Республіка Башкортостан, Республіка Бурятія, Республіка Дагестан, Інгуська Республіка, Кабардино-Балкарська Республіка, Республіка Калмикія-Хальмг Тангч, Карачаєво-Черкеська Республіка, Республіка Карелія, Республіка Комі, Республіка Марій Ел, Республіка Мордовія, Республіка Саха (Якутія), Республіка Північна Осетія, Республіка Татарстан (Татарстан), Республіка Тува, Удмуртська Республіка, Республіка Хакасія, Чеченська Республіка, Чуваська Республіка – Чаваш Республіка.

За Декларацією про державний суверенітет 1990 р., визнано доцільним суттєве розширення прав республік, автономної області, автономних округів, а також країв і областей. Потім це було зафіксовано в Конституції РФ.

У складі федерації з'явилися нові республіки: Адигея, Алтай, Хакасія, Карачаєво-Черкеська, які раніше були автономними областями. Деякі республіки за рішенням вищих органів державної влади одержали дещо іншу назву: Республіка Якутія стала Республікою Саха (Якутія), Марійська Республіка – Республікою Марій Ел.

Республіка у складі Російської Федерації – це унітарна демократична держава, що має всю повноту державної влади на своїй території, крім тих повноважень, які входять до виключної компетенції Російської Федерації.

Республіки у складі федерації різноманітні за розміром території, за кількістю населення. Але вони юридично рівноправні. Статус республіки визначається статтями 5 п. 2 і 66 Конституції

РФ. Республіка – це держава, яка має свою Конституцію і законодавство, свою територію, яка не може бути змінена без її згоди. Так, Степове уложення (Основний закон) Республіки Калмикія (ст. 6) закріпило, що територія і статус Республіки Калмикія не можуть бути змінені без її згоди. Територія Республіки Калмикія використовується і охороняється як основа життя та діяльності народу Калмикії. Кордони між республіками можуть бути змінені за їх взаємною згодою.

Кожна республіка має свою Конституцію, яка законодавчо закріплює основи її конституційного ладу, права, свободи та обов'язки громадян; систему, принципи організації і діяльності та компетенцію законодавчих, виконавчих, судових і місцевих органів.

Республіки – суб'єкти федерації мають законодавчі, виконавчі та судові органи. Законодавчі (представницькі) органи, які були утворені замість Верховних Рад, називаються по-різному: Народними зборами, Державними зборами, Конституційними зборами, Законодавчими зборами – Верховним Хуралом, Народним Хуралом, Парламентом тощо.

Більшість парламентів є однопалатними, за винятком Державних зборів Башкортостана, Законодавчих зборів Карелії, парламенту Кабардино-Балкарії, а також Державних зборів Республіки Якутія (Саха), які мають двопалатну структуру. Так, Державні збори Якутії мають у своєму складі Палату республіки, яка працює на непостійній основі, і Палату представників, яка працює постійно, на професійній основі.

Громадяни республік обирають Президента строком на 4–5 років. У більшості з них Президент є главою держави, вищою посадовою особою, головою виконавчої влади. Одна й та сама особа може бути обраною на третій строк повноваження. Виконавчі органи державної влади у виконавчих органах очолює Президент, в інших – глава уряду.

До спільного відання федерації та республік належать: забезпечення відповідності Конституцій і законів республік Конституції Російської Федерації та федеральним законам; захист прав і свобод людини і громадянина; захист прав національних меншин, забезпечення законності, правопорядку, громадської безпеки; режим прикордонних зон; питання володіння, користування і розпорядження землею, надрами, водними та іншими ресурсами тощо.

Крім спільної компетенції федеральних і республіканських органів, республіка вирішує низку питань, які складають виключні повноваження республіки. Це питання прийняття Конституції, внесення до неї змін і доповнень, контроль за її додержанням; законодавство республіки, установлення системи державних органів влади тощо.

Правове положення країв, областей, міст федерального значення. До складу федерації входять шість країв, 40 областей і два міста федеральною значення – Москва і Санкт-Петербург. Ці суб'єкти є державно-територіальними утвореннями, їх конституційно-правничий статус закріплюється Конституцією федерації та статутом, який приймається законодавчим (представницьким) органом суб'єкта Російської Федерації. Це – нові суб'єкти федерації, які не були відомі дотеперішній федерації. Утворення таких суб'єктів обумовлено тією роллю, яку вони відіграють у політичному та економічному житті федерації.

Як суб'єкти федерації краї, області, міста федерального значення приймають не тільки Статут, а й закони та інші нормативні акти. Вони утворюють органи законодавчої (представницької), виконавчої та судової влади.

Конституційно-правовий статус автономної області, автономного округу. Згідно зі ст. 5 Конституції РФ рівноправними суб'єктами федерації є автономна область і десять автономних округів, які склалися історично.

Автономні округи – це національно-територіальні утворення, які входять до складу федерації через область чи край (за винятком Чукотського автономного краю, який входить у федерацію безпосередньо) і відрізняються особливим національним складом та побутом населення.

Правовий статус автономної області, автономного округу визначається Конституцією РФ і статутом, який приймається законодавчим (представницьким) органом відповідного суб'єкта федерації, а також федеральним договором 1992 р. про розмежування предмета відання і повноважень між федеральними органами державної влади і органами державної влади автономної області і автономного округу та іншими федеральними актами.

Повноваження автономної області і автономних округів розділяються на дві групи: предмети спільного відання федерації і

суб'єктів (ст.72 Конституції РФ) та виключні повноваження суб'єктів федерації (ст. 73 Конституції РФ).

До спільного відання федеральних органів державної влади і органів державної влади автономної області, автономного округу належать, зокрема, забезпечення відповідності нормативних правничих актів автономної області, автономного округу Конституції і законам Російської Федерації, захист прав і свобод людини та громадянина; забезпечення законності, правопорядку тощо.

Поза межами відання федерації і повноважень федерації за предметами спільного відання федерації та суб'єктів федерації автономна область і автономні округи мають усю повноту державної влади (ст. 73 Конституції), тобто органи державної влади автономної області і автономних округів самостійно вирішують усі питання своєї компетенції.

У травні 2000 р. Указом Президента В. В. Путіна були утворені сім федеральних округів і призначені в них представники президента. Федеральний округ охоплює від 5 до 17 суб'єктів федерації. Мета реформи – укріплення федерації і вертикалі державної влади. Уповноважені представники президента координуватимуть діяльність органів державної влади.

§ 3. Вищі органи державної влади

Президент Російської Федерації. Відомо, що за часів радянської влади до інституту президентства ставилися негативно. До 1990 р. колегіальним главою держави була Президія Верховної Ради СРСР. Аналогічним органом державної влади в союзних і автономних республіках також була Президія Верховної Ради кожної республіки.

У березні 1990 р. до Конституції Радянського Союзу 1977 р. були внесені зміни та доповнення і утворено посаду Президента, яка замінила Президію Верховної Ради СРСР. Президент став главою радянської держави. Інститут президентства СРСР припинив свою діяльність разом з розвалом Радянського Союзу.

У Росії інститут президентства був утворений шляхом референдуму. До Конституції Російської Федерації 1978 р. була, зокрема, внесена глава про Президента. На відміну від інших республік, в яких Президент обирався Верховною Радою, в Росії перший Президент був обраний 1991 р. шляхом загальнонародних

виборів. Цей спосіб обрання президента закріплено Конституцією РФ 1993 р.

Згідно зі ст. 80 Конституції РФ, Президент РФ є главою держави. Він є гарантом Конституції РФ, прав і свобод людини та громадянина, він вживає заходів щодо охорони суверенітету РФ, її незалежності та державної цілісності, забезпечує узгоджене функціонування і взаємодію органів державної влади.

Порядок обрання Президента регулюється ст. 81 Конституції та прийнятим на її основі 1995 р. Федеральним законом «Про вибори Президента Російської Федерації» від 24.12.1999 р.

Згідно з цими законами, Президент РФ обирається громадянами Російської Федерації на основі загального, прямого і рівного виборчого права при Таємному голосуванні. Громадяни беруть участь у виборах Президента добровільно. Брати участь у виборах мають право громадяни Російської Федерації, яким на день виборів виповнилося 18 років.

Президентом РФ може бути обраний громадянин РФ не молодший за 35 років, який постійно проживає у РФ не менш як десять років. Президент РФ обирається строком на чотири роки. Висування кандидата на посаду Президента належить безпосередньо виборцям, виборчим об'єднанням і виборчим блокам.

Вибори Президента визнаються такими, що не відбулися, якщо в них взяли участь менш ніж половина виборців, внесених до списків. Обраним вважається кандидат на посаду Президента, який дістав понад половину голосів виборців, які брали участь у голосуванні. У березні 2004 р. кандидат на посаду Президента РФ В.В. Путін у першому турі отримав майже 72 % голосів.

Повноваження Президента Російської Федерації. Повноваження Президента випливають з його статусу як глави держави. Вони зумовлені формою правління та політичними, економічними й іншими обставинами, за яких була прийнята Конституція.

Повноваження Президента РФ закріплюються статтями 83–90 та іншими статтями Конституції РФ, які, наприклад, регулюють діяльність уряду Російської Федерації.

Президент РФ призначає за згодою Державної Думи Главу уряду РФ, приймає рішення про відставку уряду РФ; Конституція РФ не передбачає умов, за якими Президент може приймати рішення про відставку Уряду РФ; на пропозицію Глави Уряду РФ призначає на посаду і звільняє з посади заступників Глави

уряду РФ, федеральних міністрів; має право головувати на засіданнях уряду.

Президент має ряд повноважень, поєднаних з формуванням інших державних органів: подає Державній Думі кандидатуру для призначення на посаду Глави Центрального банку; ставить перед нею питання про звільнення з посади Глави Центрального банку; подає Раді Федерації кандидатури для призначення на посади суддів Конституційного Суду РФ, Верховного Суду РФ, Вищого Арбітражного суду РФ, а також кандидатуру Генерального прокурора РФ тощо.

Президент РФ має право зупинити дію актів органів виконавчої влади суб'єктів федерації у випадках, коли вони суперечать Конституції РФ та федеральним законам, міжнародним зобов'язанням Російської Федерації або порушують права та свободи людини і громадянина, до вирішення цього питання відповідним судом.

Президент формує Адміністрацію Президента РФ; формує та очолює Раду Безпеки РФ, до складу якої, крім Президента входять, керівники палат Федеральних зборів, Глава уряду РФ, деякі федеральні міністри (оборони, внутрішніх справ, іноземних справ та ін.); Президент затверджує військову доктрину; є Верховним Головнокомандуючим Збройних сил, призначає і звільняє вище керівництво Збройних сил, присвоює вищі військові звання.

У випадку агресії або загрози агресії вводить на території Росії або в окремих її місцевостях воєнний стан (ст. 87 Конституції), вводить на всій території Росії або в окремих її місцевостях надзвичайний стан (ст. 88 Конституції), підписує та оприлюднює федеральні закони.

Президент РФ здійснює низку повноважень, пов'язаних з діяльністю Державної Думи і прийняттям федеральних законів (ст. 84 Конституції РФ). Він призначає вибори до Державної Думи; розпускає Державну Думу у випадках і в порядку, передбачених Конституцією, і призначає референдум у порядку, встановленому федеральним Конституційним законом; вносить законопроекти до Державної Думи (у світі небагато держав, конституції яких надають президентові таке ефективне право брати участь у нормотворчій діяльності парламенту, як право законодавчої ініціативи).

Президент РФ може внести до Державної Думи не тільки звичайні законопроекти, а й пропозиції про поправки та перегляд

положень Конституції. Він має змогу впливати на зміст законопроектів шляхом використання права вето, не ставлячи підпису під законом, відхилити його.

Президент протягом 14 днів підписує федеральний закон і оприлюднює його, він має право звертатися до Конституційного Суду із запитаннями про відповідність Конституції нормативних актів, про тлумачення Конституції (ст. 125 Конституції).

Президент здійснює свої функції та повноваження за допомогою прийняття указів і розпоряджень. Конституція не конкретизує, з яких питань приймаються ці нормативні акти. Вона тільки констатує, що вони не повинні суперечити Конституції (ст. 90). Така невизначеність створює умови для такого стану, коли екс-Президент РФ Б. М. Єльцин за допомогою указів втручався у сферу законодавчої діяльності Федеральних Зборів. Так, під час кампанії щодо виборів Президента 1996 р. Б. М. Єльцин сказав, що він вибере 250 із 500 законопроектів, які надійшли до Державної Думи, і урегулює їх указами. Він дуже часто приймав укази за питаннями, які підлягали урегулюванню Федеральними Зборами. А чого вартий Указ № 1400 про розпуск парламенту Росії? Вперше в історії Росії був «розстріляний» парламент.

Президент відповідно до Конституції РФ і федеративних законів визначає основні напрями зовнішньої політики. Він як глава держави представляє Російську Федерацію в міжнародних зносинах, веде переговори та підписує міжнародні договори, здійснює управління зовнішньою політикою; приймає вірчі та відкличні грамоти акредитованих при ньому дипломатичних представників.

Після консультації з відповідними комітетами чи комісіями палат Федеральних Зборів призначає та відкликає дипломатичних представників Російської Федерації в іноземних державах і міжнародних організаціях.

До компетенції Президента входять питання громадянства, надання політичного притулку, нагородження державними нагородами, присвоєння почесних звань, здійснення помилування.

Конституція передбачає кілька підстав для припинення строку повноважень Президента: у зв'язку із закінченням строку його перебування на посаді; у зв'язку із стійкою нездатністю за станом здоров'я здійснювати повноваження; усунення з посади.

Президент може бути усунений з посади у спосіб, який передбачає ст. 93 Конституції РФ. Він дуже складний. Виникають сум-

ніви у можливості здійснити ці положення статті, якщо буде необхідність, на практиці. Відповідно до цієї статті Президент може бути усунений з посади на підставі висунутого Державною Думою обвинувачення в державній зраді або вчиненні іншого тяжкого злочину, підтвердженого висновком Верховного Суду РФ про наявність у діях Президента ознак злочину та висновком Конституційного Суду РФ про додержування установленого порядку висунення обвинувачення.

Рішення Державної Думи про висунення обвинувачення та рішення Ради Федерації про усунення Президента з посади мають бути прийняті двома третинами голосів від загальної кількості в кожній з палат за ініціативою не менш як однієї третини депутатів Державної Думи і за наявності рішення спеціальної комісії, утвореної Державною Думою.

Рішення Ради Федерації про усунення Президента РФ з посади має бути прийняте не пізніше тримісячного строку після висунення Державною Думою обвинувачення проти Президента. Якщо у цей строк рішення Ради Федерації не буде прийняте, обвинувачення проти Президента вважається відхиленим.

Федеральні Збори Російської Федерації. Федеральні Збори – парламент Російської Федерації – є представницьким і законодавчим органом Російської Федерації. Федеральні Збори складаються з двох палат – Ради Федерації та Державної Думи. Двопалатна структура парламенту відбиває федеральний устрій республіки. Нижня палата – Державна Дума – повинна бути виразником інтересів усіх верств суспільства, а верхня – Рада Федерації – специфічних рис федеративного устрою.

Вибори депутатів Державної Думи регулюються ст. 97 Конституції РФ і докладно – Федеральним законом «Про вибори депутатів Державної Думи Федеральних Зборів Російської Федерації» від 20.11.2002 р. Депутати Державної Думи обираються громадянами Російської Федерації на принципах загального, рівного і прямого виборчого права при таємному голосуванні. Право обирати мають громадяни РФ, які досягли 18 років. Депутатом Думи може бути обраний громадянин Російської Федерації, який досяг на день виборів 21 року.

Згідно з Конституцією РФ, Державна Дума обирається строком на чотири роки. Вона складається з 450 депутатів: 225 із них обираються на основі мажоритарної виборчої системи по одно-

мандатних (один округ – один депутат) виборчих округах на основі єдиної норми представництва виборців. Єдина норма представництва виборців установлюється шляхом поділу загальної кількості виборців на 225 одномандатних виборчих округів; 225 депутатів Державної Думи обираються по загальнофедеральному виборчому округу пропорційно кількості голосів, поданих за федеральні списки кандидатів у депутати, ці списки висуваються виборчими об'єднаннями, виборчими блоками.

2003 р. майже 32 виборчих об'єднання взяли участь у висуванні кандидатів у депутати Державної Думи. Однак конституційну більшість у Державній Думі отримала «Єдина Росія».

Рада Федерації. До Ради Федерації входять по два представники від кожного суб'єкта Російської Федерації: по одному від представницького і від виконавчого органів державної влади. Порядок формування Ради Федерації встановлюється федеральним законом.

Рада Федерації другого скликання до 2000 р. не обиралася як перша, а формувалася з керівників законодавчих (представницьких) і виконавчих органів державної влади, тобто складалася із керівників законодавчих (представницьких) та виконавчих органів суб'єктів федерації, а тому не була спроможна працювати на постійній основі.

Прийнятий Державною Думою 19 липня 2000 р. і схвалений Радою Федерації 26 липня 2000 р. Федеральний закон про порядок формування Ради Федерації Федеральних Зборів Російської Федерації, зберігаючи таку саму норму представництва від суб'єктів федерації, яка закріплена п. 2 ст. 95 Конституції РФ, передбачає внесення суттєвих змін у порядок формування членів Ради Федерації від законодавчого (представницького) і виконавчого органів суб'єктів федерації.

Членом Ради Федерації може бути обраний (призначений) громадянин Російської Федерації не молодший за 30 років, який відповідно до Конституції РФ має право обирати і бути обраним до органів державної влади (п. 32 ст. 1 Федерального закону).

Член Ради Федерації – представник від законодавчого (представницького) органу державної влади суб'єкта Російської Федерації – обирається законодавчим (представницьким) органом державної вклади суб'єкта Федерації строком на повноваження цього органу, а при формуванні законодавчого (представницького)

органу суб'єкта Російської Федерації шляхом ротації на строк повноваження одноразово обраних депутатів цього органу (ст. 2 Федерального закону). Кандидатура для обрання представника до Ради Федерації від законодавчого (представницького) органу державної влади суб'єкта Російської Федерації висувається на розгляд цього органу його головою. Група депутатів (кількістю не менше однієї третини загальної кількості депутатів) законодавчого (представницького) органу державної влади може висунути на розгляд цього органу альтернативні кандидатури для обрання представника до Ради Федерації.

Інший порядок висування представника до ради Федерації від виконавчого органу державної влади суб'єкта Федерації. Він (представник) призначається вищою посадовою особою суб'єкта Російської Федерації (керівником вищого виконавчого органу державної влади суб'єкта Російської Федерації) на строк його повноважень.

Повноваження членів Ради Федерації, депутатів Державної думи можуть бути достроково припинені у разі втрати громадянства або набуття громадянства іноземної держави; набуття законної сили обвинувачувального вироку суду; визнання недієздатним на підставі рішення суду; смерті члена Ради Федерації або призову на військову службу з їх згоди, а також на підставі особистої заяви.

Порядок формування депутатів Державної Думи і членів Ради Федерації впливають на деякі форми їх діяльності. Так, депутати Державної Думи зобов'язані підтримувати зв'язок з виборцями.

Члени Ради Федерації, депутати Державної Думи мають право парламентського запиту до Глави уряду РФ, членів уряду, Генерального прокурора РФ, Глави Центрального банку РФ, Глави Центральної виборчої комісії, Глави Рахункової палати РФ, керівників федеральних органів державної влади, органів державної влади суб'єктів федерації і органів місцевого самоврядування (ст. 13 Федерального закону «Про статус члена Ради федерації і депутата Державної Думи»).

Компетенція Федеральних Зборів і порядок їх діяльності. Важливими повноваженнями Федеральних Зборів є їхнє право на прийняття федеральних законів і федеральних конституційних законів. Право законодавчої ініціативи належить уряду, законодавчим (представницьким) органам суб'єктів федерації; Кон-

ституційному Суду, Верховному Суду федерації та Вищому Арбітражному суду федерації тільки з питань їх компетенції.

Законопроекти вносяться до Державної Думи (ст. 104 Конституції). Закони приймаються Державною Думою більшістю голосів від загальної кількості членів цієї палати або якщо протягом 14 днів його не було розглянуто Радою Федерації. Якщо Державна Дума не погодилася з рішенням Ради Федерації, федеральний закон вважається прийнятим при повторному голосуванні, коли за нього проголосувало не менше двох третин від загальної кількості депутатів Державної Думи.

Конституція передбачає також федеральний конституційний закон, який вважається прийнятим, якщо він схвалений більшістю – не менш як трьома чвертями голосів від загальної кількості членів Ради Федерації і не менш як двома третями голосів від загальної кількості депутатів Державної Думи.

Федеральні конституційні закони приймаються з питань передбачених Конституцією. До таких питань належать: надзвичайний стан; прийняття до федерації та утворення в її складі нового суб'єкта федерації; зміна статусу суб'єкта федерації тощо.

Повноваження Ради Федерації закріплені ст. 102 Конституції РФ. До відання Ради Федерації належать: затвердження змін кордонів між суб'єктами федерації, затвердження указів Президента про введення воєнного стану, про введення надзвичайного стану тощо.

Основною формою діяльності Ради Федерації є її засідання, які провадяться відкрито. Рада Федерації може прийняти постанову про закрите засідання.

Для керівництва своєю працею Рада Федерації обирає зі свого складу Главу Ради Федерації та трьох його заступників.

До повноважень Державної Думи за Конституцією віднесено: дачу згоди Президенту РФ на призначення Глави уряду федерації; вирішення питання про довіру уряду; призначення на посаду і звільнення з посади (на пропозицію Президента) Глави Центрального банку федерації; призначення на посаду і звільнення з посади (на пропозицію Президента) Глави Рахункової палати та половини її складу; призначення на посаду і звільнення з посади Уповноваженого з прав людини; оголошення амністії; висунення обвинувачення проти Президента для усунення його з посади.

Палати Федеральних зборів засідають окремо, їх засідання відкриті. У випадках, передбачених Регламентом палати, можуть

провадитися закриті засідання. На спільні засідання палати можуть збиратися для заслуховування послань Президента РФ, послань Конституційного Суду РФ, виступів керівників іноземних держав.

Палати утворюють комітети та комісії. Між палатами є відмінність у порядку формування, діяльності, повноваженнях, і вони впливають на формування і правовий статус комітетів і комісій. З урахуванням згаданих особливостей Державної Думи, її задач та функцій і утворюються комітети та постійні комісії. Так, керуючись п. 3 ст. 101 Конституції РФ і Регламентом, Державна Дума створила зі складу депутатів 28 комітетів: із законодавства і судово-правової реформи; з праці й соціальної політики; зі справ ветеранів; з охорони здоров'я; з бюджету, податків, банків і фінансів; з економічної політики тощо.

При формуванні комітетів і комісій враховується принцип представництва депутатських об'єднань. Посади керівників комітетів також залежать від кількості членів депутатської фракції.

Державна Дума створює зі складу депутатів комісії: мандатну, з етики та ін.

Рада федерації створює такі комітети: з конституційного законодавства і судово-правових питань; з питань безпеки й оборони, з бюджету, податкової політики, фінансового, валютного та митного регулювання; банківської діяльності; з питань федерації, федеративного договору тощо.

Конституція РФ передбачила для кожної палати Федеральних Зборів властиві повноваження, які виконуються ними самостійно. Але деякі повноваження виконуються палатами спільно. Це прийняття федеральних законів і федеральних конституційних законів, рішення про усунення Президента РФ з посади, прийняття поправок до глав 3–8 Конституції РФ.

Уряд Російської Федерації. Згідно зі ст. 110 Конституції РФ, уряд Російської Федерації здійснює виконавчу владу республіки. Уряд – колегіальний орган виконавчої влади, до складу якого входять Глава уряду, заступники Глави уряду та федеральні міністри.

Російська Федерація є президентсько-парламентською республікою. Формування уряду має свої особливості. Пропозиція щодо кандидатури Глави уряду РФ вноситься до Державної Думи не пізніше двотижневого строку після вступу на посаду новообраного Президента РФ чи після відставки уряду РФ або протягом тижня з дня відхилення кандидатури Державною Думою.

Призначений Глава уряду подає Президентові РФ пропозицію про структуру Кабінету міністрів та кандидатури на посади заступників Глава уряду та федеральних міністрів. Після виборів 2004 р. Президент РФ В.В. Путін розпочав адміністративну реформу, у ході якої кардинально змінилися структура і компетенція уряду РФ.

Уряд припиняє виконання своїх повноважень у випадках, передбачених Конституцією: при вступі на посаду знову обраного Президента або прийняття Президентом рішення про відставку уряду на свій розсуд. Діяльність уряду може припинитися тоді, коли Державна Дума вирішує питання про недовіру і Президент погоджується з цим рішенням, проголошує про відставку уряду і вживає заходів для утворення нового його складу. Президент може не погодитися з рішенням Державної Думи. У цьому разі уряд продовжує виконувати свої функції у такому самому складі. Якщо Державна Дума протягом трьох місяців повторно висловить недовіру уряду, Президент оголошує про відставку уряду або розпускає Державну Думу.

Глава уряду може поставити перед Державною Думою питання про довіру уряду. Якщо Державна Дума відмовляє у довірі, Президент протягом семи днів приймає рішення про відставку уряду або про розпуск Державної Думи та призначення нових виборів.

Стаття 114 Конституції РФ закріплює основні повноваження уряду. Уряд розробляє і подає Державній Думі федеральний бюджет і забезпечує його виконання; подає Державній Думі звіт про виконання державного бюджету; забезпечує проведення у федерації єдиної фінансової, кредитної та грошової політики тощо.

§ 4. Конституційний Суд Російської Федерації

Конституційний Суд РФ є складовою частиною судової влади. Він був заснований у грудні 1990 р. Його теперішнє становище закріплено гл. 7 Конституції РФ 1993 р. та Конституційним законом 1994 р. «Про Конституційний Суд Російської Федерації». Згідно з гл. 7 Конституції, Конституційний Суд – це вищий судовий орган захисту конституційного ладу країни, орган і конституційного контролю. Діяльність КС поширюється на всю територію країни. Він самостійно і незалежно виконує свої функції.

Конституційний Суд складається з 19 суддів. Суддею може бути громадянин Російської Федерації, якому виповнилося на

день обрання не менш як 40 років і який може виконувати свої повноваження до 70-річного віку. Кандидатури членів КС обговорюються у особливій процедурі судовими інстанціями, науковою громадськістю і вносяться Президенту, який остаточно вносить їх на затвердження Ради Федерації. Під час обговорення проекту Закону «Про Конституційний Суд» вносилася пропозиція, щоб кандидати в члени КС висувалися не тільки Президентом, а й Державного Думою. Обґрунтовуючи свою точку зору, ініціатори зверталися до досвіду зарубіжних країн, в яких кандидатури на посади членів КС висувалися не тільки парламентом і вищими судовими інстанціями.

Згідно із Законом «Про Конституційний Суд РФ», суддя обирається строком на 12 років без права повторного переобрання. Членами КС можуть бути особи з вищою юридичною освітою та стажем роботи за фахом не менше 15 років. Серед діючих членів КС сім фахівців з конституційного права, три цивілісти, сім криміналістів, два фахівці в галузі міжнародного права. Глава КС обирається таємним голосуванням строком на три роки.

КС складається з двох палат. Вони рівноправні, розглядають справи по черзі. На пленарному засіданні у повному складі дається тлумачення Конституції, розглядаються суперечки про відповідність Конституцій республік і статутів інших суб'єктів федерації Конституції РФ, встановлюється порядок імпічменту Президенту РФ.

Стаття 125 Конституції закріпила перелік суб'єктів, які можуть звертатися до Конституційного Суду із запитами про вирішення справ про відповідність нормативних актів Конституції РФ. Це Президент РФ, Рада Федерації, Державна Дума, одна п'ята частина членів Ради Федерації або депутатів Державної Думи, уряд РФ, Верховний Суд, Вищий Арбітражний Суд, органи законодавчої і виконавчої влади суб'єктів федерації.

За поданням вищезгаданих суб'єктів КС вирішує справи про відповідність Конституції РФ федеральних законів, нормативних актів Президента РФ, Ради Федерації, Державної Думи, уряду РФ, Конституцій республік, статутів, а також законів та інших нормативних актів суб'єктів федерації, виданих з питань, що належать до відання органів державної влади федерації та органів Державної влади суб'єктів федерації; договорів між органами державної влади федерації та органами державної влади суб'єктів федерації, договорів між органами державної влади суб'єктів федерації, міжнародних договорів федерації, які не набули чинності.

КС розв'язує суперечки про компетенцію: між федеральними органами державної влади, між органами державної влади федерації та органами державної влади суб'єктів федерації; між вищими державними органами суб'єктів федерації.

Конституційний Суд «за скаргами про порушення конституційних прав і свобод громадян і за запитами суддів перевіряє конституційність закону, який застосовується чи має бути застосований у конкретній справі.

КС за запитом Ради Федерації дає висновок про додержання установленого порядку висунення обвинувачення проти Президента у державній зраді або вчиненні іншого тяжкого злочину.

Конституційному Суду належить право законодавчої ініціативи з питань свого відання.

Рішення КС остаточні і оскарженню не підлягають.

§ 5. Місцеве самоврядування

Відповідно до Конституції РФ (п. 2 ст. 3), народ здійснює свою владу безпосередньо, а також через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування – це спосіб організації та здійснення влади на місцях. Місцеве самоврядування забезпечує самостійне вирішення населенням питань місцевого значення, володіння, користування і розпорядження муніципальною власністю.

Згідно з Конституцією РФ (ст. 12) орган місцевого самоуправління не входить до системи органів державної влади. Місцеве самоврядування здійснюється громадянами шляхом референдуму, виборів та інших форм прямого волевиявлення. До місцевого самоврядування належать міські і сільські поселення, частини цих поселень (райони міст, мікрорайонів, квартали, вулиці тощо).

Представницькі органи (Дума, муніципальний комітет, збори представників тощо) складаються з депутатів, обраних на основі загального, рівного та прямого виборчого права при таємному голосуванні, глави муніципальних утворень (глава адміністрації, староста і т. п.) обираються або призначаються.

Органи місцевого самоврядування самостійно управляють муніципальною власністю, формують, затверджують і виконують місцевий бюджет, установлюють місцеві податки та збори, здійснюють охорону громадського порядку, а також вирішують інші питання місцевого значення.

Розділ 27
Основи конституційного права Польщі

Польша – держава у Східній Європі. Територія – 312,7 тис. кв. км. Столиця – м. Варшава. Населення 38,6 млн чол. Офіційна мова – польська.

У листопаді 1918 р. Польща стала незалежною державою. У березні 1921 р. була прийнята демократична Конституція. Але незалежність польської держави тривала недовго. 1 вересня 1939 р. Німеччина здійснила злочинний напад на Польщу і протягом трьох тижнів розгромила її збройні сили. Почалася Друга світова війна. Гітлерівська Німеччина включила західну частину Польщі до складу третього рейху, східну перетворила на генерал-губернаторство, а фактично на колонію, де були утворені концентраційні табори Майданек, Освенцім, Треблінка. В них було знищено шість мільйонів чоловік з окупованих країн Європи, серед яких понад два мільйони поляків. Польський народ розпочав боротьбу проти окупантів.

Від повного біологічного знищення польську націю врятувала Червона Армія, яка розгромила німецькі збройні сили і, як відомо, втратила при звільненні Польщі від загарбників понад 1 млн 188 тис. солдатів. Владою у країні заволоділи комуністи.

§ 1. Конституція Польщі

1952 р. була прийнята Конституція, яка закріпила належність влади народові й проголосила Польщу народною республікою.

Майже півстоліття у влади були комуністи. У країні періодично виникали політичні кризи – 1956, 1968, 1970, 1976, 1981 і 1989 рр. Комуністи з великими труднощами переборювали їх, усували окремих керівників, які «скомпрометували» себе, та вдавалися до інших заходів, щоб зберегти владу, але через зроблені помилки та зловживання владою зазнали краху. Ось деякі найбільш важливі законодавчі акти, прийняті з 1989 р.

У квітні 1989 р. було прийнято закон «Про зміну Конституції Польської Народної Республіки» і «Положення про вибори до Сейму ПНР X скликання на період 1989–1993 рр.»; «Положення про вибори до Сейму Польської Народної Республіки». В законі «Про зміну Конституції Польської Народної Республіки», зокре-

ма, була підвищена роль Сейму, утворений Сенат, який було скасовано ще 1946 р.; було створено інститут президентства, замість Державної Ради, передбаченої Конституцією ПНР 1952 р., замість назви «Польська Народна Республіка» держава дістала назву «Республіка Польща».

Положення про вибори до Сейму та Положення про вибори до Сенату створили умови для справжнього виявлення волі виборців.

Внаслідок переговорів між колишньою правлячою коаліцією, яку складали Польська об'єднана робітнича партія (панівна партія в цій коаліції), Об'єднана селянська партія та Демократична партія з керівництвом профсоюзу «Солідарність», остання була легалізована, визнана опозицією і включена до політичного життя.

Згідно з домовленістю «За круглим столом» між правлячою коаліцією та «Солідарністю» під час виборів депутатів Сейму першій повинно належати 65 % усіх місць у Сеймі, а опозиції – 35. За цією схемою відбулися у червні 1989 р. вибори до Сейму. Про співвідношення політичних сил того часу свідчать результати першого туру. Від правлячої коаліції у першому турі було обрано лише два депутати з 264 за окружними виборчими списками, а 262 депутати було обрано лише в другому турі. Правляча коаліція зазнала нищівної поразки, а майже всі кандидати в депутати Сейму від «Солідарності» були обрані ще в першому турі.

До Сенату не було обрано жодного кандидата від правлячої коаліції.

Незабаром правляча коаліція розпалася; змушений був відмовитися від посади Президента керівник комуністів В. Ярузельський. Президентом Республіки Польща на загальних виборах 1990 р. був обраний керівник «Солідарності» Л. Валенса. Політична обстановка у країні залишалася нестабільною, що знаходило своє відображення на результатах чергових виборів до Сейму та Сенату. Так, під час виборів Союз демократичних лівих сил дістав 20,5% дійсних голосів виборців, Польська селянська партія – 15,4% усіх голосів, і, завдяки системі підбиття підсумків голосування, вони дістали 66 % місць у Сеймі і 73 із ста сенаторів.

Профсоюз «Солідарність», який не зміг подолати 5%-й бар'єр, не був репрезентований у Сеймі. У вересні 1995 р. і вдруге – 2000 р. Президентом Республіки Польща від Союзу демократичних лівих сил був обраний О. Квасьневський.

У вересні 1997 р. маятник політичного життя колихнувся в бік правого блоку. Перемогу на виборах дістала політична коаліція «Акція виборча Солідарність» (АВС) на чолі з правоцентристським Союзом свободи, яка подолала внутрішні розбіжності, виступила єдиним фронтом і перемогла, дістала 38,8% дійсних голосів виборців. Союз демократичних лівих сил хоч і дістав 28% дійсних голосів, зазнав поразки. Під час цих виборів 5%-й бар'єр подолали п'ять політичних партій.

Внаслідок виборів до Сейму 1997 р. «Акція виборча Солідарність» отримала 202 мандати; Союз демократичних лівих сил – 156; Союз свободи – 72; Польська селянська партія – 17, інші політичні партії – 13 депутатських мандатів.

У 90-ті роки Сейм приймає ряд важливих законів про подальше удосконалення органів державної влади, а також органів місцевого самоврядування та удосконалення виборчого законодавства. Так був прийнятий Конституційний Закон від 17 жовтня 1992 р. «Про взаємовідносини між законодавчою та виконавчою владою, а також про територіальне самоврядування», який скасував Конституцію 1952 р. за винятком розділів про Конституційний трибунал, Державний трибунал, Найвищу Палату контролю, Суд і Прокуратуру, принципи виборчого права, герб, кольори, гімн і столицю, внесення змін до Конституції... Як зазначається у вступі до цього Конституційного закону, він ставить за мету удосконалення діяльності найвищих органів держави до моменту прийняття нової Конституції.

Були також прийняті Положення про вибори до Сейму 1993 р. (зі змінами, внесеними 1995 р.). Положення про вибори до Сенату 1991 р. (зі змінами, внесеними в 1993 і в 1995 рр.).

У квітні 1992 р. був затверджений Конституційний закон «Про порядок підготовки та прийняття Конституції Республіки Польща», згідно з яким утворилася Конституційна комісія Національних зборів. До її складу входили депутати Сейму та сенатори. Визначалися суб'єкти, які мають право вносити проекти конституції та строки їх внесення.

До Конституційної комісії Національних зборів було внесено сім проектів, шість з яких підписані групами депутатів Сейму та Сенату, сьомий – президентський проект конституції.

У січні 1997 р. після тривалих дискусій Конституційна комісія схвалила проект Конституції, а 2 квітня 1997 р. Національні

збори прийняли його необхідною більшістю. На референдумі, який відбувся 25 травня 1997 р., за Конституцію висловилися 56,8 %, проти – 43,2 %, а всього до урн прийшло 39,8 % тих, хто мав на це право, тобто, за Основний закон проголосували трохи більше, ніж одна п'ята дорослих громадян. Конституція набрала чинності через три місяці з дня її оголошення (ст. 243 Конституції 1997 р.).

У розділі I Конституції Республіка регулює основи політичного та громадянського устрою. Республіка Польща – проголошує стаття 1 Конституції – є загальним добром усіх громадян. Республіка Польща є демократичною правовою державою, яка здійснює принципи соціальної справедливості. Вона є єдиною державою, в якій найвища влада належить нації. Нація здійснює владу через своїх представників або безпосередньо. З питань, які мають особливе значення для держави, може бути проведено загальнопольський референдум. Конституція передбачає також проведення місцевого референдуму (статті 125,170).

Органи публічної влади діють на основі і в межах права. Конституція проголошується верховним правом країни. Норми Конституції є нормами прямої дії, якщо Конституція не передбачає іншого.

Устрій Республіки Польща базується на поділі і рівновазі законодавчої, виконавчої та судової влади. Законодавчу владу здійснюють Сейм і Сенат, виконавчу – Президент Республіки Польща і Рада Міністрів, а судову – суди і трибунали.

Республіка Польща забезпечує свободу створення та діяльності політичних партій. Вони об'єднують на принципах добровільності та рівності польських громадян з метою впливу демократичними методами на формування політики держави. Республіка забезпечує свободу утворення та діяльності професійних громадсько-професійних організацій сільських об'єднань, громадських рухів, а також інших добровільних об'єднань і фондів.

Забороняється утворення політичних партій та інших об'єднань, програма або діяльність яких передбачає або допускає расову та національну ненависть, застосовує насильницькі методи з метою захоплення влади або впливає на політику держави, або передбачає збереження в таємниці структури та членства.

Конституція, зокрема, закріплює ринкове господарство, охорону власності та право її спадкоємності, охорону праці; відносини між Церквою та державою...

Збройні сили Республіки слугують охороні незалежності держави й цілісності її території, а також забезпечення безпеки і недоторканності її кордонів.

У розділі II закріплюються права і обов'язки людини й громадянина. Частина цього розділу закріплює такі політичні права і свободи, як свобода організації мирних зборів і участь у них; кожному забезпечується свобода на об'єднання, одержання інформації про діяльність державних органів і посадових осіб.

Польський громадянин має право брати участь у референдумі, а також обирати Президента Республіки Польща, депутатів, сенаторів і представників до органів місцевого самоврядування.

Далі у цьому розділі закріплюються економічні, соціальні та культурні свободи і права; захист прав і свобод та обов'язки польських громадян.

У розділі III – Джерела права – до джерел загальнообов'язкового права відносять Конституцію Республіки Польща, закони, ратифіковані міжнародні договори, а також розпорядження.

Джерелом загальнообов'язкового права, яке діє на даній території, є акт місцевого органу, який його прийняв.

Розпорядження приймаються органами, зазначеними в Конституції, на основі конкретного повноваження, передбаченого законом, і з метою його виконання.

Рішення Ради Міністрів, а також розпорядження Голови Ради Міністрів і міністрів мають внутрішній характер і є обов'язковими тільки для одиниць, підпорядкованих органу, який приймає ці акти, розпорядження приймаються тільки на основі закону.

§ 2. Вищі органи державної влади

Вищі органи державної влади. Законодавчу владу в Республіці Польща здійснюють Сейм і Сенат.

Сейм контролює діяльність Ради Міністрів у межах, передбачених Конституцією і законами. Він складається з 460 депутатів. Вибори до Сейму є загальними, рівними, прямими, пропорційними і відбуваються таємним голосуванням. Сенат складається зі 100 сенаторів. Вибори до Сенату є загальними, прямими; проводяться таємним голосуванням. Вибори до Сейму та Сенату призначає Президент Республіки. Сейм і Сенат обираються на чотирирічний строк повноважень. Строк повно-

важень цих двох державних органів розпочинається з дня першого засідання і триває до дня першого засідання заново обраного Сейму.

Обиратися до Сейму може кожний громадянин, який має право обиратися і якому виповнився на день виборів 21 рік; до Сенату – кожний польський громадянин, який має право обирати і якому на день виборів виповнилося 30 років.

Кандидатів у депутати і в сенатори можуть висувати політичні партії, а також виборці. Конституція забороняє балотуватися одночасно до Сейму та Сенату. Дійсність обрання затверджується Верховним Судом, а виборець має право на підставі принципів, обумовлених законом, звертатися до Верховного Суду з протестом про визнання виборів недійсними.

Сейм може бути достроково розпущений на основі власного рішення, прийнятого двома третинами голосів конституційного числа депутатів.

Згідно із ст. 98 п. 4 Конституції 1997 р. Президенту Республіки надається право розпуску Сейму у випадках, передбачених Основним законом (неприйняття бюджету і непередача його в певний строк для затвердження Президенту Республіки (ст. 225); відмова Раді Міністрів у вотумі довіри (ст. 155) тощо), після того, як буде заслухана думка Маршала Сейму та Маршала Сенату. Одночасно в день опублікування постанови Сейму, прийнятої більшістю – не менш як двома третинами голосів конституційної більшості депутатів або рішення Президента Республіки про розпуск Сейму, припиняється строк повноважень Сенату, Сейм не може бути розпущений під час надзвичайного стану, а також протягом 90 днів після його закінчення, а строк повноважень Сейму та Сенату може бути продовжений. За цих умов не можуть проводитися вибори до Сейму та Сенату.

Особа, яка тимчасово виконує обов'язки Президента Республіки, не має права приймати рішення про скорочення терміну повноважень Сейму.

Президент Республіки, який прийняв постанову про розпуск Сейму, одночасно приймає також постанову про призначення виборів до Сейму та Сенату.

Право саморозпуску чи розпуску – це спосіб подолання конституційної кризи в діяльності законодавчих органів влади.

Конституція передбачає можливість функціонування Національних зборів (ст. 114). Це спільне засідання Сейму та Сенату,

яке відбувається під головуванням Маршала Сейму, а за його відсутності – Маршала Сенату. Національні збори приймають присягу Президента Республіки перед зайняттям ним посади (ст. 130); заслуховують звернення Президента (ст. 144 п. 8); визначають стійку нездатність Президента Республіки виконувати свої функції через стан здоров'я (ст. 131 п.4), а також можуть схвалити рішення про притягнення Президента до відповідальності за порушення Конституції, закону. За ці дії Президент несе відповідальність перед Державним Трибуналом.

Національні збори прийняли нині чинну Конституцію.

Компетенція Сейму закріплена, головнім чином, Конституцією 1997 р. та іншими нормативними актами, в тому числі Регламентом Сейму.

Вона є основним критерієм для визначення правового положення і ролі Сейму в державному та політичному житті, його взаємовідносин з іншими державними органами.

До компетенції Сейму належить затвердження програми діяльності уряду і винесення йому вотуму довіри, контроль за його діяльністю; утворення Конституційного трибуналу, Державного трибуналу, Найвищої Палати контролю, обрання Уповноваженого з прав громадян. Він виконує також ряд зовнішньополітичних функцій.

Сейм від імені Республіки Польща приймає рішення про стан війни і укладення миру. Сейм може приймати постанову про стан війни тільки в разі збройного нападу на територію Республіки Польща або в разі необхідності виконання міжнародних договорів про спільну оборону від агресії. Якщо Сейм не може зібратися на засідання, рішення про стан війни приймає Президент Республіки.

Головною функцією Сейму є законодавство. Він приймає Конституцію, конституційні закони (разом із Сенатом та Президентом), постанови.

Конституція широко, без будь-яких обмежень (які є, наприклад, в конституціях Франції, США, Австрії та Болгарії), закріплює повноваження Сейму в законодавчій галузі. «Сейм, – говориться у ст. 120 Конституції, – приймає закони більшістю голосів у присутності не менш як половини загальної кількості депутатів, якщо Конституція не передбачає іншого». Так само Сейм приймає постанови, коли закон чи постанова Сейму не передбачає іншого.

Право законодавчої ініціативи, тобто право на внесення пропозиції про прийняття нового закону або внесення змін до чинного закону, яку обов'язково повинен розглянути Сейм, мають, відповідно до ст. 113 Конституції, депутати, Сенат, Президент та Рада Міністрів. Тільки Раді Міністрів належить виняткове право вносити законопроекти, які регулюють питання бюджету (ст. 221 Конституції).

Законодавча ініціатива належить також групі не менш як 100 тис. громадян, які мають право обирати до Сейму.

Регламент Сейму Республіки Польща 1992 року зі змінами, внесеними 1996 р., деталізує порядок внесення законопроекту об'єктами права законодавчої ініціативи. Так, депутатський проект закону може бути внесений комісією Сейму або за підписом не менш як 15 депутатів.

Сенат, згідно з Регламентом Сенату Республіки Польща, здійснює право законодавчої ініціативи так: під час обговорення того чи іншого питання виникає необхідність і доцільність внесення законопроекту. Його можуть вносити комісія або не менш як десять сенаторів. Коли Сенат ухвалив рішення про необхідність прийняття закону, він повідомляє про це Маршала Сейму та Голову Ради Міністрів. Президія Сенату передає законопроект на розгляд комісії з ініціативи та законодавчих завбачень, яка залучає до розгляду законопроекту інші постійні комісії, і після обговорення комісія пропонує Сенату відповідну пропозицію. Якщо ця ініціатива схвалюється, Маршал Сенату повідомляє про неї Сенат, Маршала Сейму та Голову Ради Міністрів. Таким чином, законопроекти вносяться до Сейму не від сенаторів чи постійної комісії, а від усього Сенату.

Проекти законів і постанов на адресу Маршала Сейму вносяться у письмовому вигляді й повинні бути обґрунтовані. Необхідно розкрити мету їх прийняття, становище нормотворчого врегулювання в цій галузі, звернути увагу на те, як було врегульовано це питання попередніми правовими нормами і як передбачається їх врегулювати, які можуть бути суспільні економічні та фінансові наслідки, джерела фінансування, підсумки консультацій, політичних дискусій тощо.

Якщо стосовно проектів законів і постанов виникають сумніви щодо їх відповідності чинним нормам права, Президія Сейму

може звернутися до законодавчої комісії для одержання від неї висновку. Якщо законодавча комісія зробила позитивний висновок, Маршал Сейму віддає розпорядження про його розмноження і передачу друкованого тексту депутатам. Одночасно Маршал Сейму направляє проекти законів і постанов Президенту, Маршалу Сенату та Голові Ради Міністрів.

Розгляд проектів законів відбувається шляхом трьох читань, а постанов – двох. Такий порядок розгляду дає змогу докладніше обговорити законопроект чи постанову та удосконалити їх. Вперше законопроект заслуховується на засіданні комісії, окрім законопроектів про зміни в Конституції, проектів конституційних законів, які регулюють основні права та свободи громадян, виборче право з обрання Сейму та Сенату, Президента, право власності та інших важливих законопроектів – вони розглядаються на засіданні Сейму.

Перше читання законопроекту (постанови) відбувається на сьомий день після одержання депутатами друкованого тексту, якщо Сейм не прийме іншого рішення. Читання включає обгрунтування проекту ініціатором внесення законопроекту, запитання депутатів і відповіді на них, дискусій щодо загальних принципів проекту. Завершується перше читання на засіданні Сейму передачею проекту до комісій, у тому числі й до законодавчої комісії, або тільки до останньої, якщо Сейм не відхилив проект у цілому.

У розгляді проекту чи постанови беруть участь зацікавлені комісії та окремі депутати, які не входять до цих комісій, але мають право дорадчого голосу. Коли проект розглядають кілька комісій, то вони направляють до Сейму спільну постанову, в якій викладається їхня точка зору.

У ході другого читання подається до Сейму звіт комісії про проект, проводяться дискусії і вносяться поправки й пропозиції. Відбувається воно також на сьомий день після отримання депутатами звіту комісії. Право внесення поправок належить ініціаторові проекту, депутатам і Раді Міністрів. Внесені поправки передаються до комісії, яка їх розглядає, подає додатковий звіт до Сейму, який приймає або відхиляє їх.

Третє читання може відбутися негайно, якщо в другому проект не було направлено на повторний розгляд до комісії. Під час третього читання подається додатковий звіт комісії, якщо проект не був направлений на перерозгляд, доповідач подає поправки і

доповнення, внесені під час другого читання. Спочатку голосуються поправки до окремих статей, а потім – проект у цілому в редакції, запропонованій комісією.

Сейм приймає закони більшістю голосів у присутності не менш як половини загальної кількості депутатів, якщо Конституція не встановлює іншого. Маршал Сейму негайно передає закон Маршалу Сенату.

Сенат мусить протягом 30 днів прийняти без змін або внести до нього поправки, чи відхилити його. Якщо Сенат протягом цього часу не ухвалює відповідного рішення, закон вважається затвердженим (ст. 121 Конституції).

Постанову Сенату, яка відхиляє закон або вносить поправки до нього, Сейм може не ухвалити простою більшістю голосів у присутності не менш як половини всіх депутатів.

Закон, прийнятий Сеймом і Сенатом, передається Президенту на підпис. Якщо Президент відхиляє закон або вносить до нього поправки, Сейм може не погодитися з ним, приймаючи постанову 3/5 голосів у присутності не менш як половини загальної кількості депутатів (ст. 122 п. 5 Конституції).

Конституція передбачає прискорений спосіб розгляду законопроекту (ст. 123). Відповідно до цієї статті Рада Міністрів у мотивованих випадках, які вона визначає сама, може внести законопроект як терміновий. Тоді скорочується термін його підготовки та розгляду. Проект розглядає також Сейм або комісія, для якої визначається менший термін розгляду, проект включається до порядку денного засідання Сейму негайно. Розгляд термінових законів Сенатом відбувається протягом 14 днів, а строк підписання законів Президентом складає 7 днів.

Внутрішня структура Сейму. Для ефективного санкціонування Сейму велике значення мають порядок організації та діяльності його внутрішніх органів. Ці питання регулюються Конституцією та рішенням Сейму від 30 липня 1992 р. «Про Регламент Сейму Республіки Польща» (зі змінами, внесеними 1993 і 1996 рр.).

До органів Сейму входять Маршал Сейму, віце-маршали, Президія Сейму, Конвент сеньйорів (Конвент старійшин) і комісії Сейму.

Перше засідання новообраного Сейму скликає Президент протягом 30 днів від початку виборів. На цьому засіданні депутати

приймають присягу згідно зі ст. 104 Конституції. Відмова від прийняття присяги рівнозначна відмові від мандата.

Після прийняття депутатами присяги обирається Маршал Сейму серед кандидатів, які висували не менш як 15 депутатів. Якщо під час першого голосування жоден із кандидатів не дістав абсолютної більшості голосів і було висунуто більше одного кандидата, то в наступних турах голосування зі списків кандидатів викреслюється той, який дістав найменше число голосів.

Сейм обирає Маршала Сейму абсолютною більшістю голосів у присутності не менш як половини загальної кількості депутатів. Обраний Маршал керує засіданнями Сейму.

Кількість віце-маршалів визначається Сеймом і обираються вони в такому самому порядку, як і Маршал. Сейм також обирає секретарів.

Маршал Сейму охороняє права і гідність Сейму, представляє його, керує обговоренням питань, що вносяться до порядку денного, а також діяльністю Президії Сейму, скликає Конвент сеньйорів і керує його роботою, слідкує за порядком на території Сейму, виконує інші функції, передбачені Регламентом Сейму, конституційними та іншими законами.

Частину повноважень Маршала виконують віце-маршали Сейму.

Велику роль у виконанні Сеймом своїх повноважень відіграють постійні комісії. Конституція обмежується вказівкою про те, що Сейм може обирати зі свого складу комісії, а Регламент Сейму вже детально визначає завдання, види та порядок їх діяльності.

Усі питання, що входять до компетенції Сейму, вирішуються на його пленарних засіданнях. Детальний аналіз і належне вирішення складних і важливих державних питань, що виносяться на розгляд засідань Сейму, потребує скрупульозної попередньої підготовки. Цю роботу виконують комісії Сейму – органи, утворені для розгляду й підготовки питань, що складають предмет роботи Сейму, висловлюють думку про питання, що доручені їм Сеймом чи Президією Сейму для обговорення. Вони також є органами Сейму в галузі контролю за діяльністю окремих державних органів територіального самоврядування та інших органів і організацій у сфері втілення в життя законів та рішень Сейму.

Комісії обираються, як правило, під час першого засідання новообраного Сейму зі складу депутатів. Комісії надається право заслуховувати запрошених осіб у такому порядку, як це передбачає кримінально-процесуальний кодекс. Крім того, Сейм може утворювати та скасовувати надзвичайні комісії і одночасно визначати для них завдання й порядок діяльності. Такі комісії часто займаються підготовкою найбільш важливих законів (конституції, конституційних законів тощо).

Загальновідомо, що авторитет парламенту залежить від ефективності діяльності комісій та їх кількості.

Постійні комісії утворюються за галузевим принципом і за сферами діяльності. Внаслідок утворення цілого ряду комісій Сейм має можливість більш систематично та всебічно вирішувати важливі питання державного, політичного та культурного життя країни.

Депутатські клуби та групи в Сеймі. Політичні партії беруть активну участь у виборчій кампанії. Якщо політичним партіям чи партійним коаліціям поталанило здолати 5 %-й бар'єр для політичної партії і не менше 8 % – для виборчої партійної коаліції, ще передбачені Положенням про вибори до Сейму, то їх кандидати мають право бути представлені в Сеймі.

Відповідно до Регламенту, депутати можуть утворювати в Сеймі клуби та групи за політичною належністю. Клуби утворють депутати–члени однієї політичної партії, яка нараховує в Сеймі не менше 15 депутатів. Групу можуть утворювати депутати–члени однієї політичної партії, які мають у Сеймі не менше трьох депутатів. Депутат Сейму може бути членом тільки одного клубу чи групи.

Роботою депутатського клубу керує голова, а більш численного – президія. Клуб намагається втілювати в життя політику своєї партії в Сеймі та його органах, головним чином, у роботі постійних і тимчасових комісій. Він значною мірою впливає на формування внутрішніх органів і на діяльність палати. Зі складу більш численного парламентського клубу, як правило, обирають керівні органи палати. Такі клуби (або їхня коаліція), в першу чергу, визначають напрям законодавчої діяльності парламенту тощо.

Сенат, порядок його обрання, склад і повноваження. За Конституцією 1921 р. Сенат за способом формування і компетенцією

мало чим походив на демократичний інститут. Він обирався на основі менш демократичної виборчої системи, ніж Сейм. Активне виборче право належало громадянам, яким виповнилося на день призначення виборів 30 років. Пасивне виборче право належало громадянам по досягненні 40-річного віку.

За Конституцією 1935 р., яка скасувала значну кількість демократичних інститутів (передбачених попередньою Конституцією), Сенат був перетворений на державний орган, права якого були розширені за рахунок скорочення компетенції Сейму. Йому надавалося право вимагати скасування рішень Сейму про відставку уряду, про надзвичайний стан, ратифікацію міжнародних договорів. Були скасовані навіть ті невеличкі демократичні положення, на підставі яких обиралися сенатори. Одна третина сенаторів призначалася «підзвітним перед Богом та історією Президентом», інші дві третини обиралися двоступеневим голосуванням на основі надто обмеженого виборчого права.

На референдумі 1946 р. Сенат було скасовано.

Ідея відновлення Сенату була запропонована Демократичною партією ще наприкінці 50-х років. Сенат був .утворений як самостійна палата лише на підставі Закону «Про зміни Конституції Польської Народної Республіки» від 17 квітня 1989 р.

Сенат обирається відповідно до Закону «Положення про вибори до Сенату» від 16 серпня 1991 р. зі змінами 1994 р., який передбачає, що вибори проводяться на основі Положення про вибори до Сейму, коли цей закон не встановлює іншого. Вибори до Сенату відбуваються одночасно з виборами до Сейму, Сенат складається зі 100 сенаторів, яких обирають по воєводствах на строк повноважень Сейму загальними та прямими виборами при таємному голосуванні. Право висувати кандидатів у сенатори належить політичним партіям і виборцям.

Неможливо одночасно бути кандидатом до Сейму і Сенату. Обраним до Сенату може бути кожний польський громадянин, який має право обирати і якому до дня виборів виповнилося 30 років.

Дійсність виборів до Сенату підтверджує Верховний Суд.

Мандат сенатора припиняється зі смертю сенатора, при відмові від прийняття присяги, позбавленні виборчого права, відмові від мандата, вирішенням Державного Трибуналу за порушення пра-

вил займатися господарською діяльністю згідно зі ст. 107 Конституції.

Повноваження Сенату та його внутрішня структура. Сенат має право законодавчої ініціативи й розглядає закони, прийняті Сеймом. Маршал Сенату ці закони передає до відповідної комісії. Розглянувши закон, комісія вносить пропозицію до Сенату: прийняти закон без поправок, внести до тексту поправки або відхилити його. Якщо Сенат протягом 30 днів із моменту одержання не приймає відповідного рішення, вважається, що він з цим законом погоджується (ст. 121 Конституції).

При розгляді закону про бюджет Сенат може вносити поправки протягом 20 днів з дня його одержання від Сейму (ст. 223 Конституції).

Питання про поправки до закону або про його відхилення в цілому вирішується постановою Сейму, прийнятою абсолютною більшістю голосів у присутності половини усіх депутатів Сейму.

Крім законодавчих повноважень Сенат дає згоду Президентові призначити у справах, які мають особливе значення для держави, референдум. Сенат бере участь разом із Сеймом на засіданнях Національних зборів.

Голова Найвищої палати контролю призначається Сеймом за згодою Сенату строком на шість років і може бути призначений повторно тільки один раз (ст. 205 Конституції). Таке саме право має Сенат відносно Уповноваженого з прав громадян, який призначається строком на п'ять років.

Внутрішня структура Сенату подібна до структури Сейму. Вона також регулюється Конституцією (ст. 124) та постановою Сенату Республіки Польща «Про Регламент Сенату» від 23 листопада 1990 р. в редакції 1996 р.

Органами Сенату є Маршал Сенату, Президія Сенату, Конвент сеньйорів (Конвент старійшин), комісії. Призначення органів Сенату те саме, що й органів Сейму, але стосується сфери діяльності другої палати, компетенція якої відрізняється від першої. Ця відмінність виявляється у мірі участі Сенату в законодавчій діяльності, а функція контролю за діяльністю уряду здійснюється Сеймом. Це, наприклад, наклало відбиток на кількість та види постійних комісій, серед яких немає галузевих комісій і комісій конституційної відповідальності.

Завдання постійних комісій Сенату визначаються інакше, ніж Сейму. Так, Регламент Сенату зазначає, що комісії Сенату є органами, які утворюються для розгляду та підготовки питань за власною ініціативою або переданих їм Сенатом, Маршалом Сенату чи Президією Сенату. Комісії в межах своєї компетенції обговорюють і передають Сенату висновки щодо законів, прийнятих Сеймом.

Президент Республіки. Порядок його обрання, повноваження та відповідальність. Інститут президентства не є якимось новим державним органом для Польщі. Його передбачали ще Конституції 1921 та 1935 років.

Законодавчий Сейм, який діяв з 1947 по 1952 рр., прийняв у грудні 1947 р. Конституційний закон про обрання Президента Республіки Польща. Тоді Президент обирався Законодавчим Сеймом терміном на сім років. Закон не обмежував строку для його переобрання. Кандидатура на посаду Президента могла бути висунута за підписом не менш як 50 депутатів. Обраним вважався той кандидат, який дістав абсолютну більшість голосів депутатів Законодавчого Сейму.

Інститут президентства діяв до прийняття Конституції 1952 р., коли його замінили колегіальним главою держави – Державною радою.

Державна рада тоді стала вищим колегіальним постійно діючим органом, який утворював Сейм із числа своїх депутатів. Вона мала великі повноваження і фактично підміняла Сейм, оскільки він працював протягом двох коротеньких сесій протягом року.

У квітні 1989 р. Сейм прийняв закон «Про зміну Конституції ПНР», за яким замість Державної ради був утворений інститут президентства. Президент обирався на спільному засіданні Сейму та Сенату, об'єднаних у Національні збори. Цей спосіб обрання Президента був змінений законом 1990 р. про обрання Президента, а потім і Конституційним Законом «Про відносини між законодавчою та виконавчою владою Республіки Польща, а також – територіальне самоврядування» від 17 жовтня 1992 р. Президент з того часу став обиратися виборцями безпосередньо.

Згідно зі ст. 126 діючої Конституції, Президент Республіки Польща є вищим представником Республіки Польща і гарантом безперервності державної влади. Президент слідкує за додержан-

ням Конституції, стоїть на варті суверенітету і безпеки держави, а також недоторканності й цілісності її території.

Президент Республіки обирається нацією на загальних, рівних, прямих виборах таємним голосуванням строком на п'ять років і може бути обраний повторно лише один раз. Президентом Республіки може бути обраний польський громадянин, якому виповнилося на день виборів 35 років і який володіє повнотою виборчих прав до Сейму. Правом висувати кандидатів у Президенти користуються не менш як 100 тисяч громадян, які мають право обирати до Сейму.

Вибори Президента Республіки призначає Маршал Сейму на день, який припадає на період не раніше 100 днів і не пізніше 75 днів до завершення строку повноважень Президента, який обіймає цю посаду, а у випадку вакантності посади Президента – не пізніше 14-го дня після того, як стала вільною посада Президента. У цьому разі вибори мають відбутися через 60 днів після їх призначення.

Обраним Президентом Республіки вважається той кандидат, який дістав понад половину поданих дійсних голосів виборців. Якщо під час першого туру жоден з кандидатів не дістав необхідної кількості голосів, то на 14-й день після першого голосування проводиться повторне голосування. У цьому голосуванні беруть участь ті два кандидати, які під час першого голосування дістали по черзі найбільшу кількість голосів. Якщо один із цих двох кандидатів відмовився балотуватися, втратив виборче право або помер, на його місце при повторному голосуванні на вибори допускається кандидат, який дістав по черзі найбільшу кількість голосів під час першого голосування.

Обраним Президентом вважається кандидат, який у другому голосуванні дістав найбільше голосів. Під час виборів 2000 р. Президентом Республіки Польща був обраний на другий строк ще в першому турі лідер лівих сил Олександр Квасьневський. Дійсність обрання Президента Республіки підтверджується Верховним Судом.

Термін повноважень Президента розпочинається з дня вступу на посаду, але до цього він повинен прийняти присягу перед Національними зборами. Президент не може обіймати ніякої іншої посади або виконувати які-небудь публічні функції, за винятком тих, що пов'язані з виконанням своєї посади.

Конституція Республіки Польща та інші закони надають Президентові дуже значні повноваження в усіх галузях державного життя.

Президент призначає вибори до Сейму і Сенату на день, вільний від праці, скликає перше засідання Сейму і Сенату; може розпустити Сейм у випадках, передбачених Конституцією, після того, як вислухає думку Маршала Сейму та Маршала Сенату. (Такими випадками є: нерозгляд Сеймом протягом чотирьох місяців з дня передачі йому Радою Міністрів для прийняття проекту закону про бюджет; відмова в затвердженні складу уряду, який був сформований за дорученням Президента; відмова Сейму у вотумі довіри уряду. В умовах надзвичайного стану Президент не має права розпускати Сейм.)

У день оголошення постанови Президента про розпуск Сейму закінчується строк повноважень і Сейму, і Сенату, Президент може звернутися з посланням до Сейму, Сенату або до Національних зборів. За посланнями дебати не відбуваються.

Президент бере активу участь у законодавчій діяльності. Про це свідчить хоча б той факт, що Конституція надає йому право законодавчої ініціативи (а таким правом користуються президенти небагатьох країн). Прийнятий Сеймом і Сенатом закон Маршал Сейму передає Президентові для підпису. Президент може мотивованою постановою повернути його Сейму для повторного розгляду.

Президент може перед підписанням закону звернутися до Конституційного трибуналу з пропозицією перевірити, чи відповідає цей закон Конституції. Конституція надала Президентові не тільки право відкладального вето, а й право вибіркового вето (ст. 122, п. 4 Конституції).

Президенту також надане право за згодою Сенату з винятково важливих державних питань призначати референдум.

Президент має деякі повноваження і у сфері управління. Він призначає Голову Ради Міністрів, приймає відставку уряду, є Верховним Головнокомандуючим Збройних сил, призначає та звільняє Начальника Генерального штабу Війська Польського і командуючих родами Збройних сил, призначає Першого голову і голів Верховного Суду, вносить до Сейму пропозиції про призначення Голови Національного банку Польщі, надає польське громадянство та вирішує питання про вихід із нього.

Важливі повноваження має Президент у галузі зовнішніх відносин. Він здійснює загальне керівництво у сфері міжнародних відносин, призначає і звільняє дипломатичних представників в іноземних країнах, приймає вірчі та відкличні грамоти акредитованих при ньому дипломатичних представників іноземних держав, а також ратифікує та денонсує міжнародні договори, про що ставить до відома Сейм і Сенат.

Президент здійснює загальне керівництво у галузі внутрішньої та зовнішньої безпеки. Дорадчим органом при Президентові виступає Рада національної безпеки. Президент має повноваження ввести воєнний стан на частині або на всій території країни, оголосити часткову чи загальну мобілізацію, ввести надзвичайний стан.

Посада Президента стає вакантною внаслідок його смерті, відмови від посади; недійсності виборів Президента; рішення Національних зборів про визнання нездатності тривалий час виконувати свої обов'язки за станом здоров'я. Постанова приймається не менш як двома третинами голосів у присутності не менш як половини всіх членів Національних зборів.

Президент звільняється з посади постановою Державного трибуналу. Тимчасово, до зайняття посади новообраним Президентом, його функції виконує Маршал Сейму, а якщо він не може їх виконувати, – Маршал Сенату (ст. 131 Конституції).

За порушення Конституції або законів, а також за вчинення злочину Президент може бути притягнутий до відповідальності Державним трибуналом. Постанова про притягнення Президента до відповідальності може бути прийнята Національними зборами не менш як двома третинами голосів від законної кількості членів і за умови, що пропозиція про це буде внесена не менш як однією чвертю всіх членів Національних зборів. Від моменту прийняття постанови про висунення обвинувачення проти Президента він відсторонюється від виконання своїх функцій.

Рада міністрів. Компетенція Ради міністрів. Конституція передбачає порядок формування, повноваження та відповідальність Ради міністрів. Право формування уряду доручається тій політичній партії або партійній коаліції, яка перемогла на виборах і дістала більшість депутатських мандатів у Сеймі (парламентський спосіб формування уряду).

Схематично Конституція передбачає такий порядок формування уряду: Президент доручає сформувати уряд лідеру партії або

партійної коаліції, яка має більшість депутатів у Сеймі, – майбутньому кандидату на посаду Голови Ради міністрів. Утворений уряд подає Сейму програму своєї діяльності, яка повинна бути схвалена абсолютною більшістю депутатів. Якщо уряд не дістав вотуму довіри, призначення кандидатури на посаду Голови Ради міністрів, якому доручається формування уряду, переходить від Президента до Сейму. Склад такого уряду також вимагає абсолютної більшості голосів депутатів. А якщо й цей уряд не дістав вотуму довіри, право рекомендувати кандидатуру на посаду Голови Ради міністрів знову переходить до Президента. Утворений в такий спосіб уряд може бути затверджений не абсолютною, а простою більшістю голосів депутатів. Такі самі вимоги пред'являються Конституцією і до уряду, створеному Головою Ради міністрів, кандидатура якого висунута Сеймом. Якщо Уряд не створений, Президент розпускає Сейм і призначає нові вибори.

Сейм за пропозицією не менш як 46 депутатів (одна десята частина всього складу) може прийняти вотум недовіри уряду абсолютною більшості голосів й одночасно обрати нового Голову Ради міністрів, якому Президент доручає створити уряд. Президент, приймаючи відставку Ради міністрів, доручає голові виконувати обов'язки до часу призначення нової Ради міністрів.

На відміну від конституцій, наприклад Франції, Італії, Іспанії та інших країн, які лаконічно закріплюють компетенцію уряду, Конституція Польщі закріплює її дуже докладно (ст. 146).

Рада міністрів здійснює внутрішню та зовнішню політику, керує всією державною адміністрацією, схвалює рішення з питань державної політики, якщо Конституція не відносить останні до компетенції Президента або іншого державного органу чи територіальних органів самоврядування; забезпечує виконання законів; приймає постанови; здійснює законодавчу ініціативу щодо бюджетного законодавства, закону про тимчасовий бюджет тощо.

До компетенції Ради міністрів входить також керівництво, координація та контроль за діяльністю всіх органів державної адміністрації, одночасно Рада міністрів несе відповідальність за їх діяльність перед Сеймом.

Голова Ради міністрів пропонує Сейму розпустити компетентний орган місцевого самоврядування, якщо він грубо порушує Конституцію або закони (ст. 171 Конституції).

Члени Ради міністрів несуть відповідальність перед Державним Трибуналом за порушення Конституції або законів, а також за злочини, вчинені у зв'язку із займаною посадою.

§ 3. Конституційний трибунал, державний трибунал, найвища палата контролю. Уповноважений з прав громадян

Розділи VIII–IX Конституції закріплюють, зокрема, групу органів, покликаних забезпечити законність у діяльності державних органів, посадових осіб та охорону прав і свобод громадян. Серед них такі, як Конституційний трибунал, Державний трибунал. Конституція закріплює найвищу палату контролю, яка є найвищим органом державного контролю, та Уповноваженого з прав громадян.

Важливою властивістю Конституції є її главенство у правовій системі, інституції притаманна вища юридична сила порівняно з іншими правовими актами. Це означає, що всі інші юридичні акти повинні їй відповідати. Юридичний акт, що суперечить їй, вважається недійсним і не може бути застосований.

Конституційний контроль – це перевірка нормативних актів з точки зору їх відповідності Конституції, особлива форма діяльності спеціальних органів і одна з ознак правової держави.

Таким органом у Польщі є Конституційний трибунал. Він почав діяти з 1966 р. Членів Конституційного трибуналу обирає Сейм на дев'ять років з осіб, які володіють високими правовими знаннями. Повторне обрання до складу Конституційного трибуналу не допускається. Члени Конституційного трибуналу незалежні, підлеглі лише Конституції.

Конституційний трибунал видає рішення про відповідність Конституції законів, міжнародних договорів та інших нормативних актів центральних державних органів, про відповідність цілей і діяльності політичних партій; вирішує спори про компетенцію між центральними органами, розглядає скарги громадян, якщо права останніх порушені рішенням судових органів або діями публічної влади, а також здійснює загальнообов'язкове тлумачення законів. Прийняте Конституційним трибуналом рішення є остаточним.

Конституція визначає коло суб'єктів, які мають право клопотати про відповідність нормативних актів, законів Конституції.

Таким правом володіють Президент Республіки, Маршал Сейму, Маршал Сенату, не менш як 50 депутатів Сейму, 30 сенаторів, Голова Найвищої палати контролю, Голова Ради Міністрів, Уповноважений з прав громадян, Перший Голова Верховного суду, Голова Верховного Адміністративного суду, Генеральний прокурор, органи територіального самоврядування, Всепольські профспілки. На відміну від Конституційного суду, наприклад Австрії, який не тільки вирішує питання відповідності законів та інших нормативних актів Конституції, а й розглядає справи; вищих посадових осіб федерації та її суб'єктів за допущені ними порушення у зв'язку з офіційною діяльністю, в Польщі для цієї мети утворено Державний трибунал.

Державний трибунал вирішує справи про відповідальність осіб, які займають визначені законом вищі державні посади і які порушили Конституцію чи закони. Такими особами можуть бути Президент, Голова Ради міністрів, міністри. Голови комітетів і комісій Ради міністрів, Голова Найвищої палати контролю, Голова Польського Національного банку. Державний трибунал може прийняти вирішення про кримінальну відповідальність зазначених осіб за кримінальний злочин, вчинений у зв'язку із зайняттям вказаних посад. За порушення Конституції або законів, які не є злочином, Державний трибунал може позбавити особу активного та пасивного виборчого права, заборонити обіймати керівні посади, позбавити орденів і медалей, почесних відзнак.

Державний трибунал може позбавити мандата депутата Сейму, якщо депутат порушує закон, обмежуючий господарську діяльність з отриманням користі з державного майна.

Державний трибунал обирається Сеймом на строк його повноважень з осіб, які не є депутатами і сенаторами. Головою Державного трибуналу є Перший Голова Верховного Суду.

Найвища палата контролю. Правовий статус найвищої палати контролю переглядався кілька років. Найвища палата контролю була підпорядкована Сейму і Державній Раді, Раді міністрів. У минулому вона була позбавлена властивих їй функцій.

Тепер, згідно з Конституцією, Найвища палата контролю (НПК) є вищим органом державного контролю.

НПК контролює діяльність органів державної адміністрації, Польського Національного банку, державних юридичних осіб та

інших державних організаційних одиниць з точки зору законності, економічності, доцільності та сумлінності.

Найвища палата контролю підпорядковується Сейму, вона вносить пропозицію щодо звітів Ради Міністрів про виконання державного бюджету. Сейм приймає постанову про довіру Раді Міністрів після заслуховування думки НПК, викладеної її Головою.

Голову НПК призначає Сейм за згодою Сенату строком на шість років. Він може бути призначений повторно тільки один раз. Голова НПК не може обіймати другої посади, окрім посади професора вищої школи і не може займатися іншою професійною діяльністю. Він не може належати до політичної партії, професійного союзу, займатися публічною діяльністю, несумісною з гідністю його посади.

Уповноважений з прав громадян. Уповноваженого з прав громадян обирають строком на п'ять років за пропозицією Маршала Сейму або групи не менш як з 35 депутатів. Призначення відбувається за згодою Сенату (ст. 27, п. 2 Регламенту Сенату).

Конституція лаконічно визначає функції Уповноваженого: він стоїть на сторожі прав і свобод громадян, передбачених Конституцією та іншими нормативними актами.

Кожний громадянин має право звернутися до Уповноваженого зі скаргою. Уповноважений розглядає ці скарги, передає їх до органу, що винен у порушенні прав громадянина або до вищестоящого органу. Він вносить до Сейму певні питання, які торкаються його діяльності, та може виступати з ініціативою перед Конституційним трибуналом.

Діяльність Уповноваженого з прав громадян нагадує діяльність інституту омбудсмена в деяких країнах.

§ 4. Зміна Конституції

Проект Закону про зміну Конституції може бути внесений не менш як однією п'ятою передбаченої законом кількості депутатів Сенату або Президентом.

Перше читання проекту закону про зміну Конституції може відбуватися лише на 13-й день після внесення Сейму законопроекту. Закон про зміну Конституції приймається Сеймом не менш як двома третинами голосів у присутності не менш як половини передбаченої законом кількості депутатів, а також Сенатом – абсо-

лютною більшістю голосів у присутності не менш як половини передбаченої законом кількості сенаторів.

Після прийняття закону, який вносить зміни до розділів I (Республіка), II (Свободи, права й обов'язки людини та громадянина), XII (Зміна Конституції), суб'єкти, яким надано право внесення проекту закону про зміну Конституції, можуть зажадати проведення референдуму із затвердження цього закону.

Прийнятий закон про зміну Конституції Маршал Сейму передає Президентові Республіки для підпису. Президент Республіки підписує закон протягом 21 дня з дня його отримання і дає розпорядження про його публікацію.

§ 5. Місцеве самоврядування

Конституція Республіки Польща виокремлює спеціальну главу «Місцеве самоврядування». Місцеве самоврядування виконує суспільні завдання, не закріплені Конституцією чи законом за іншими органами державної влади.

Стаття 16 Конституції приписує, що всі жителі одиниць основного територіального поділу (воєводства, міста та гміни) складають у силу закону самоврядувальну спільність. Місцеве самоврядування бере участь у виконанні державної влади. Належну йому в межах законів більшу частину суспільних завдань самоврядування виконує від свого імені та несе за це особисту відповідальність.

Конституція визначає, що основною одиницею самоврядування є гміна (ст. 164). Інші одиниці регіонального та місцевого самоврядування визначаються законом. Гмінний рівень складає основу і практично на його долю місцевого самоврядування припадає найбільше завдань із питань, що не закріплені за іншими одиницями місцевого самоврядування. Кожна одиниця місцевого самоврядування володіє правоздатністю; їм належать право власності та інші майнові права; самостійність цих одиниць підлягає правовому захисту (ст. 165).

Суспільні завдання, пов'язані з задоволенням потреб самоврядованої спільності, виконує одиниця місцевого самоврядування як свої власні задачі. Закон може доручити виконання інших завдань, якщо це випливає з обгрунтованих потреб держави. Супе-

речки про компетенцію між органами місцевого самоврядування і урядовою адміністрацією вирішуються адміністративним судом.

Усім одиницям місцевого самоврядування Конституцією забезпечується участь у державних доходах, виходячи з обсягу покладених на них завдань. Доходи одиниць місцевого самоврядування, а також спільні та цільові дотації за рахунок коштів державного бюджету, є їх власними доходами. Одиниці місцевого самоврядування мають право встановлювати розмір місцевого оподаткування і місцевих зборів у межах, визначених законом.

До структури самоврядування входять розпорядчі і виконавчі органи, що формуються шляхом виборів. Вибори є загальними, рівними, прямими і проводяться голосуванням.

Члени гмінних та інших спільностей можуть вирішувати шляхом референдуму питання, які стосуються цієї спільності, в тому числі питання щодо відкликання обраного на прямих виборах органу місцевого самоврядування.

Діяльність органів місцевого самоврядування підлягає нагляду з точки зору її законності. Органами, що наглядають за діяльністю одиниць місцевого самоврядування, є Голова Ради Міністрів і воєводи, а з фінансових питань – регіональні рахункові палати. Сейм за пропозицією Голови Ради Міністрів може розпустити розпорядчий орган місцевого самоврядування, якщо той порушує Конституцію або закони (ст. 170).

Одиниці місцевого самоврядування співпрацюють між собою та навіть створюють різного роду спілки. Крім того, мають право вступати в міжнародні об'єднання місцевих та регіональних спілок, а також співпрацювати з місцевими та регіональними спілками інших держав.

Розділ 28
Основи конституційного права Болгарії

Республіка Болгарія – держава у Східній Європі, розташована у східній частині Балканського півострова. Межує з Румунією – вздовж Дунаю, на півдні – з Грецією і Туреччиною, на заході – з Югославією і Македонією. На сході омивається Чорним морем. Територія – 110,9 тис. кв. км. Населення – понад 10 млн мешканців. Столиця – Софія (1,114 млн).

§ 1. Конституція

У другій половині XIX ст., після закінчення російсько-турецької війни і звільнення країни від турецького ярма, починається конституційна історія Болгарії. Конституцій у сучасному розумінні слова було чотири: 1879, 1947, 1971 й 1991 рр.

Конституція 1879 р. – Тирнівська (за місцем засідань Великих народних зборів – Тирново – давньої столиці Болгарії) – стала одним із найдемократичніших європейських актів того часу: вона встановлювала конституційну монархію, містила широкий перелік прав й основних свобод громадян, гарантії правового статусу людини.

Після Другої світової війни у Болгарії виникла так звана держава народної демократії. Монархія була замінена республікою. Конституція 1947 р., створена за участі радянських спеціалістів, була покликана створити правову базу для соціалістичних перетворень. Вона містила 101 статтю, і статті про державу, суспільно-економічний устрій і систему державних органів передували статтям про основні права й обов'язки громадян. Прикладом для неї слугувала сталінська Конституція СРСР 1936 р., але з урахуванням різних етапів соціалістичного будівництва. Основними її характеристиками є: пріоритет державної власності (хоча визнавалася й приватна власність); закріплений антимонопольний принцип і встановлена можливість примусового обмеження і відчуження власності на користь держави й суспільства зі справедливим відшкодуванням; залишкова компетенція Народних зборів як носія державної влади; з системи органів зникли Великі

народні збори і з'явився новий орган влади – Президія Народних зборів, наділений поряд із традиційними повноваженнями глави держави правом тлумачення законів, конституційного контролю і реалізації низки повноважень Народних зборів між сесіями; встановлена відповідальність депутатів перед виборцями і право їх відкликання. Праву на труд відповідав обов'язок працювати. Закріплено військову повинність, обов'язок сплати податків, охорони всенародного надбання тощо.

Після того як керівництво Болгарської комуністичної партії (БКП) дійшло висновку, що засади соціалізму побудовано, було прийнято нову Конституцію у 1971 р. Вона закріпила керівну роль БКП, принципи соціалістичної законності і демократизму, соціалістичну економічну й політичну систему; побудову комуністичного суспільства. Був доповнений перелік прав громадян і розширена система проголошених матеріальних гарантій. Змінилася система державних органів – замість Президії Народних зборів засновано Державну раду – колегіальний орган, який фактично здійснював більшу частину повноважень Народних зборів.

Чинне сьогодні конституційне право є продуктом суспільних перетворень початку 90-х років. Відмова від соціалістичного шляху розвитку, перехід від тоталітарної державності до демократичної призвели до зміни політичної системи і становлення конституційного права.

Чинна Конституція Республіки Болгарія (з назви було виключено слово – Народна) була прийнята Великими народними зборами 12 липня 1991 р. Являє собою досить невеликий документ (10 глав, 169 статей, перехідні положення, які мають власну нумерацію – 9 параграфів).

У Преамбулі проголошується рішучість створити демократичну, правову, соціальну державу, зберегти єдність Болгарії і вірність загальнолюдським цінностям: свободі, миру, гуманізму, рівності, справедливості й терпимості; верховним принципом визнаються права людини, її гідність й безпека.

Перша глава «Основні засади», що складається з 24 статей, містить характеристику держави, формулює основні принципи функціонування політичної та економічної системи, принципи діяльності держави в соціальній сфері.

Друга глава «Основні права та обов'язки громадян» (37 статей) фактично охоплює правовий статус як громадян, так й іноземців.

Правове положення органів держави регулюється главами 3–6 (відповідно: «Народні збори», «Президент Республіки», «Рада міністрів», «Судова влада»).

Сьому главу присвячено місцевому самоврядуванню і місцевій адміністрації.

Восьма має назву «Конституційний суд» і містить норми, які регулюють порядок утворення і діяльності цього суду. Його спеціально відокремлено від інших органів держави, чим підкреслено, що Конституційний суд стоїть окремо від усіх гілок влади.

Дев'ята глава регулює питання внесення змін і доповнень до чинної Конституції, а також прийняття нової.

Десята глава «Герб, печатка, прапор, гімн, столиця» присвячена головним чином символам держави.

Перехідні й заключні положення встановлюють порядок формування і функціонування державних органів у перехідний період (до формування нових органів), межі дії старого законодавства.

Конституція Болгарії 1991 р. разом із врахуванням власного досвіду, парламентських традицій використовує в основному післявоєнний конституційний досвід і тому є досить «соціалізованим» актом: проголошуються не тільки право на труд і заборона примусової праці, на соціальне забезпечення у випадку безробіття і у зв'язку з непрацездатністю, а й заборона дитячої праці, нічної роботи для жінок, соціальна функція власності, охорона навколишнього середовища.

У Конституції збережено положення про об'єкти виключної державної власності (ст. 18), хоча й дещо змінене.

Закріплена заборона оголошувати чи засновувати будь-яку політичну партію або ідеологію як державну (ст. 11); заборонено примусову асиміляцію (ст. 29). Оголошено про неможливість скасування основних прав громадян (ст. 57).

Згідно з ч. 1 і 2 ст. 5 Конституція є верховним законом, інші закони не можуть протирічити їй, а її приписи мають безпосередню дію.

Передбачений своєрідний порядок зміни й доповнення Конституції. Народні збори можуть змінювати та доповнювати усі положення Конституції, окрім тих повноважень, зміна яких віднесена до повноважень Великих народних зборів. Правом ініціативи зміни й доповнення Конституції наділені 1/4 народних депутатів і Пре-

зидент. Пропозиції розглядаються Народними зборами не раніше, ніж через місяць, і не пізніше, ніж через три місяці після її внесення. Закон про зміни чи доповнення Конституції приймається Народними зборами 3/4 усіх народних представників трьома голосуваннями у різні дні. Якщо пропозиція отримала менше 3/4, але не менше 2/3 голосів, вона виноситься на розгляд не раніше, ніж через 2, і не пізніше, ніж через 5 місяців і приймається, якщо проголосували за нього не менше 2/3 загального числа народних представників. Закон про зміни чи доповнення Конституції підписується і обнародується головою Народних зборів.

Для найсуттєвіших конституційних реформ повинен бути скликаний спеціальний орган установчої влади – Великі народні збори, які складаються з 400 народних представників, що обираються у загальному порядку. До їх компетенції входять: а) прийняття нової Конституції; б) рішення питання про зміни території республіки і ратифікацію міжнародних договорів, що передбачають такі зміни; в) рішення питань про зміни у формі державного устрою і державного управління; г) рішення питань про зміни положень конституції щодо безпосередності дії її норм, пріоритету міжнародних договорів перед внутрішнім законодавством, про нескасовування основних прав громадян, про обмеження прав громадян в умовах війни і надзвичайного стану; д) рішення питань про зміну і доповнення гл. 9 Конституції.

Право ініціативи за такими питаннями мають не менше 1/2 числа народних представників і Президент. Проект нової Конституції чи зміна чинної, проект територіальних змін розглядаються Народними зборами у термін від 2 до 5 місяців після внесення. Народні збори вирішують питання про проведення виборів до Великих народних зборів більшістю 2/3 від загального числа народних представників. Після цього у тримісячний строк Президент призначає вибори до Великих народних зборів, з проведенням яких повноваження Народних зборів закінчуються.

Великі народні збори не можуть вирішувати інші питання, ніж ті, для рішення яких вони скликані. Рішення з внесених проектів приймається більшістю 2/3 усіх народних представників трьома голосуваннями у різні дні. У невідкладних випадках воно виконує функції і Народних зборів. Акти Великих народних зборів підписуються і оприлюднюються їх головою у семиденний термін від їх прийняття.

Повноваження Великих народних зборів припиняються, коли будуть прийняті остаточні рішення з усіх питань, задля яких вони були скликані. Тоді Президент призначає вибори до Національних зборів у встановленому порядку.

§ 2. Конституційні основи правового статусу особи

Конституція регулює положення як громадян, так й іноземців, та інститут громадянства. Низка важливих положень щодо правового статусу особи міститься у першій главі «Основні засади». Зокрема встановлено, що держава гарантує життя, гідність і права особи і створює умови для вільного розвитку людини у громадянському суспільстві (ст. 4). Друга глава починається з положень про громадянство і режим іноземців, після чого йдеться про громадянські (особисті), політичні й соціальні права й свободи та визначаються основні обов'язки.

Усі люди народжуються вільними і рівними у правах, є рівними перед законом (ст. 6). Закріплена заборона обмежень прав на дискримінаційних підставах. Гарантується політичний плюралізм. Основні права не можуть бути скасовані. Приписи Конституції діють безпосередньо. Перелік конституційних прав і свобод у цілому є традиційним, відповідає міжнародному праву.

До прав людини у Конституції віднесені право на життя, особисту свободу, недоторканність житла, свобода і таємність листування, свобода вибору місця проживання, свобода совісті, думки, право на освіту, розвиток своєї культури тощо.

Зазначені права, здійснення яких можливе за умови болгарського громадянства: недоторканність приватного життя (ст. 32), право повернення до країни (ст. 35), вивчення болгарської мови (ст. 36), отримання інформації від державних органів (ст. 41), виборчі права (ст. 42), свобода зборів (ст. 43), право на труд (ст. 48), на здорове навколишнє середовище (ст. 55) тощо. Очевидно, що деякі права і свободи недоцільно віднесені до прав громадянина: хіба тільки громадяни мають право на сприятливе природне середовище чи на захист порушених прав?

Стаття 57 передбачає заборону зловживання правами і використання їх на шкоду правам і законним інтересам інших осіб. Закріплено чотири способи обмеження прав і свобод.

Громадянство Болгарії і режим іноземців. У ст. 25 Конституції передбачено кілька способів отримання громадянства: якщо хоча б один із батьків є болгарським громадянином, народження на території республіки, якщо не отримано іншого громадянства за походженням. Воно може бути отримане і за натуралізацією, для чого необхідно проживати на території держави не менше 5 років (згідно із законом про громадянство 1968 р.). В особливих випадках за особливі заслуги перед Болгарією, для осіб болгарської національності, які перебувають у шлюбі з болгарськими громадянами, та деяких інших категорій осіб натуралізація можлива і без дотримання вищезазначеної вимоги.

Конституція передбачає заборону позбавлення громадянства громадян за народженням (натуралізовані громадяни можуть бути позбавлені громадянства у випадку вчинення тяжких злочинів проти Болгарії і протягом 5 років з моменту натуралізації при повідомленні неправдивих даних для отримання громадянства), заборону вигнання громадянина з країни і видачі іншій державі, Полегшений порядок отримання громадянства для осіб болгарського походження. Болгарські громадяни, що перебувають за кордоном, користуються заступництвом республіки. Іноземцям надається національний режим, крім випадків, встановлених у законодавстві (ст. 26), гарантується, що їх не буде вигнано й видано проти їх волі іншій держав (ст. 27). Республіка надає притулку тим, хто переслідується через свої переконання або діяльність на захист визнаних прав і свобод.

У Конституції можна виділити три блоки прав і свобод:

– громадянські (особисті) (статті 28–37). Поряд із загальновідомими свободами треба зазначити заборону насильницької асиміляції, яку закріплено через те, що за часів правління компартії проводилася політика обмеження прав і національної гідності тисяч мусульман, яке у 1984 р. втілилося у насильницькій зміні імен болгар турецького походження (біля 10 % населення).

– політичні (статті 39–45) – право брати участь у виборах і референдумах, проводити мирні збори, вільно об'єднуватися, висловлювати свою думку, отримувати і поширювати інформацію тощо.

– економічні, соціальні і культурні (статті 48–51) – право на труд і заборона примусової праці, на відпустку, на відпочинок, на здорові і безпечні умови праці, право робітників на страйк, об'єд-

нання у профспілки, на страхування здоров'я, сприятливе природне середовище і обов'язок його берегти; рівність у шлюбі, рівноправність дітей, народжених у шлюбі і поза шлюбом, особливий захист державою жінки-матері; право на освіту (платну і безплатну), розвиток своєї культури, свобода творчості тощо.

Закріплені обов'язки: поважати права і законні інтереси інших, дотримуватися і виконувати Конституцію і закони держави, захищати батьківщину (військовий обов'язок), платити податки й збори відповідно до доходів і майна.

§ 3. Конституційні основи суспільного ладу

Економічна система. У Конституції Болгарії прямо не говориться про ринкову економіку. Передбачена свобода підприємницької діяльності («Економіка Республіки Болгарія засновується на вільній господарській ініціативі»). Усі учасники господарських відносин є рівними – «закон створює і гарантує для усіх громадян і юридичних осіб однакові правові умови господарської діяльності, запобігаючи зловживанням, пов'язаним з монополізмом, несумлінною конкуренцією, і захищає споживача» (ст. 19). Матеріальну основу і гарантію економічної свободи людини становить приватна власність, яка є недоторканною.

Конституція виділяє приватну і публічну власність, причому приватна передує публічній (ст. 17). Встановлена можливість вилучення власності за певних умов: на підставі спеціального закону; за умови, що державні й общинні інтереси не можуть бути задоволені іншим способом; тільки за попереднього і рівноцінного відшкодування.

До об'єктів виключної державної власності належать: надра, прибережна смуга пляжів, республіканські шляхи сполучення, води, ліси, парки національного значення, природні й археологічні резервати, визначені законом (ст. 18).

Режим державної і общинної власності визначається законами: Закон про державну власність 1996 р. і Закон про общинну власність 1996 р. Згідно з ними і державна, і общинна власність може бути приватною і публічною. Майно і речі, які є об'єктами публічної державної (об'єкти виключної державної власності; майно, надане органам держави для виконання ними їх функцій; державне майно і речі, оголошені пам'ятниками культури світового

чи національного значення; інше майно, призначене для задоволення суспільних потреб національного значення і передане у загальне користування) і публічної общинної власності (майно, призначене для здійснення функцій місцевого самоврядування і місцевої адміністрації; майно, призначене для тривалого задоволення суспільних потреб загального значення; нерухоме й рухоме майно, яке є суспільною власністю і оголошене пам'ятниками культури місцевого значення), не можуть відчужуватися, обтяжуватися майновими правами і на них не поширюються строки давнини.

Приватна державна і приватна общинна власність може надаватися для потреб керівництва політичних партій і профспілкових органів, а також здаватися в оренду для здійснення культурної, соціальної діяльності і охорони здоров'я. На неї поширюються загальні положення про власність.

Земля є основним національним багатством, використовується тільки для сільськогосподарських цілей, якщо інше не встановлено законом, не може бути власністю іноземців й іноземних юридичних осіб (тільки право користування, забудови й інші майнові права) (ст. 22).

Державою створюються умови для збалансованого розвитку окремих регіонів (ст. 20), вона допомагає територіальним органам і діяльності на територіях шляхом проведення фінансової, кредитної і інвестиційної політики.

Соціальна система. Конституція захищає найуразливіші у сучасному світі соціальні відносини. Стаття 14 закріплює, що сім'я, материнство й дитинство знаходяться під опікою держави і суспільства. Шлюб є добровільним союзом між чоловіком і жінкою, які мають рівні права і обов'язки у шлюбі. Законним є тільки громадянський шлюб (не церковний) (ст. 46).

Віросповідання є вільним. Традиційною релігією у Болгарії проголошено східно-православне віросповідання (ст. 13), яке відіграло значну роль у збереженні болгарської культури, хоча держава є поліконфесіональною (мусульмани, іудеї, церква адвентистів сьомого дня, Об'єднана божа церква, Вірменська апостольська церква). Закріплені відділення релігійних установ від держави і заборона використання релігійних спільностей і установ, а також релігійних переконань у політичних цілях (ст. 13).

Держава створює умови для вільного розвитку науки, освіти і мистецтва, допомагає їм. Вона має піклуватися про збереження національного історичного і культурного спадку (ст. 23).

Держава заохочує освіту, створюючи й фінансуючи навчальні заклади, допомагає здібним учням і студентам, створює умови для професійного навчання і перекваліфікації, здійснює контроль за всіма видами і ступенями навчальних закладів (ст. 53). При цьому визнається академічна автономія за вищими навчальними закладами.

Політична система. Головним принципом політичного життя Болгарії є політичний плюралізм. Жодна політична партія чи ідеологія не може оголошуватися державною.

Болгарія характеризується як республіка з парламентарним правлінням, але через те, що Президент обирається прямими виборами, її не можна віднести до парламентарних республік. А такі інститути, як вотум недовіри, можливість розпуску Парламенту Президентом, наявність посади глави уряду, свідчать про те, що вона не є президентською республікою. Отже, Болгарія є республікою зі змішаною формою правління.

Певній частині болгарського суспільства ближче монархічне правління, яке має глибокі історичні корені. Монархісти почали виявляти політичну активність вже у 1989 р., коли впав тоталітарний режим, із лозунгом «Хочемо свого царя» (мова йде про спадкоємця болгарського престолу Симеона II з династії Кобургів, який був відновлений у болгарському громадянстві, проживає у Мадриді). Монархісти на виборах 1991 р. не пройшли 4 % бар'єр і не отримали місць у парламенті.

Уся влада в державі виходить від народу і здійснюється ним безпосередньо або через представників. Державна влада ґрунтується на принципі розподілу влади.

Болгарія характеризується як правова, світська, демократична держава. Вона є єдиною державою з місцевими самоврядуванням; закріплена неможливість створення автономних територіальних утворень (статті 2 і 3).

Зовнішня політика держави здійснюється відповідно до принципів і норм міжнародного права, її основними цілями є національна безпека і незалежність держави, благоденство й основні права та свободи болгарських громадян, сприяння встановленню справедливого міжнародного порядку.

Політичні партії, які сприяють формуванню і вираженню політичної волі громадян, є єдиним видом суспільних об'єднань (ст. 12 – «об'єднання громадян, в тому числі профспілкові, не можуть ставити політичні цілі й здійснювати політичну діяльність, властиві тільки політичним партіям»). На політичній арені Болгарії діють: Рух за права і свободи (РПС), Комітет із захисту прав, свобод і духовних цінностей, Незалежне об'єднання «Екогласність», Клуб репресованих після 1945 р., рух «Громадська ініціатива», Союз демократичних сил (СДС) тощо. Болгарська компартія була перетворена на партію соціал-демократичного спрямування (у 1990 р. вона була перейменована у Болгарську соціалістичну партію (БСП). Була поновлена робота у 1989 р. Болгарської соціал-демократичної партії, Болгарського хліборобського народного союзу «Н. Петков» і Болгарської радикал-демократичної партії.

Поряд із трьома найкрупнішими – РПС, БСП, СДС – у парламенті представлені Євролевіца (більшість керівників якої вийшли з БСП) і популістська організація «Болгарський бізнес-блок».

Порядок організації і діяльності політичних партій регулюється законом про політичні партії 1990 р., де встановлено, що партія створюється за згодою не менше 50 болгарських громадян, які мають активне виборче право. Політичні партії вносяться до окремого реєстру Софійського міського суду за письмовим проханням відповідного партійного органу, яке розглядається у 7-денний термін у відкритому судовому засіданні з участю прокурора. Рішення суду про внесення партії до реєстру публікується у «Диржавен вестник», з цього моменту партія набуває статусу юридичної особи. Політичним партіям забороняється створювати свої організації на підприємствах, в установах й інших організаціях і брати участь у керуванні ними, а також свої дитячо-юнацькі організації. Партії можуть здійснювати організовану політичну діяльність (мітинги, демонстрації, збори, публічна агітація на підтримку або проти політичних партій, кандидатів на виборах, висувати кандидатів на усі виборні посади, крім суддів).

У1989 р. відродилися незалежні профспілки, які об'єдналися у Конфедерацію праці «Подкрепа» («Підтримка») і виступають опонентом Конфедерації незалежних профспілок (яка є наступницею болгарських професійних спілок соціалістичного періоду у реформованому вигляді).

§ 4. Вищі органи державної влади

Народні збори. Для обрання до парламенту особа повинна мати активне виборче право, болгарське громадянство і відсутність іншого громадянства, досягти 21 року. Вибори проводяться за пропорційною системою. Вибори призначає Президент не менше ніж за 50 днів до їх проведення. Виборчі округи називаються виборчими районами, виборчі дільниці – виборчими секціями. Утворюється 31 багатомандатний виборчий район: 3 – у Софії, 2 – у Пловдівському окрузі, інші 28 – у межах колишніх округів. Виборчі секції охоплюють до 1 тис. виборців. Для організації і проведення виборів створюються: Центральна виборча комісія, районні, общинні і секційні виборчі комісії. Висувати кандидатів мають право: політичні партії, коаліції, виборці (ініціативний комітет з 5–7 чоловік реєструється у районній виборчій комісії, має зібрати 2 тис. підписів для реєстрації незалежного кандидата).

Компетенція Народних зборів закріплена у статтях 84 і 85 Конституції. Найважливішими повноваженнями вони наділені у сфері законотворчості: вони приймають, змінюють, доповнюють і скасовують закони, в тому числі про зміни і доповнення до Конституції (ст.153), крім положень, зміна яких належить до компетенції Великих народних зборів. У сфері фінансів – приймають держбюджет і звіт про його виконання, встановлюють податки, визначають їх розмір, дають згоду на укладання договорів про державні займи. У сфері відносин з урядом – обирають і звільняють з посади Міністра-голову і за його пропозицією Раду міністрів, проводять зміни у складі Ради міністрів, створюють і ліквідують міністерства. Народні представники мають право ставити питання і робити запити до Ради міністрів і окремих міністрів, на які ті повинні дати відповідь.

Народні збори призначають вибори Президента, обирають і звільняють з посади керівників Болгарського народного банку й інших установ.

У сфері зовнішньої політики – вирішують питання про оголошення війни і укладання миру, оголошують воєнний і інший надзвичайний стан за пропозицією Президента чи Ради міністрів, дозволяють використання болгарських збройних сил за межами країни і перебування іноземних військ на території держави чи прохід через свою територію; а також ратифікують і денонсують міжнародні договори.

Народні збори приймають закони, рішення, декларації і звернення.

Парламент Болгарії – Народні збори – складається з 240 депутатів, які обираються на 4 роки. Конституція досить детально регламентує статус народного представника (статті 67–72). Передбачено вільний (а не імперативний) мандат депутата, несумісність діяльності народного представника і знаходження на іншій державній службі, депутатський імунітет, визначений розмір винагороди.

Положення про організацію і діяльність Народних зборів (1995 р.) встановило, що залежно від політичної орієнтації депутати можуть утворювати парламентські групи (мінімум – 10 осіб). Угруповання меншої чисельності можуть приєднуватися до існуючих груп і утворювати парламентський союз. Не допускається їх створення для захисту приватних, місцевих і професійних інтересів.

Народні збори – однопалатний орган. На першому засіданні депутати таємним голосуванням за мажоритарною системою абсолютної більшості у 2 тури обирають голову Народних зборів і його заступників (до 5 осіб). Відкритим голосуванням із свого складу народні представники обирають 10 секретарів, які перевіряють і підписують протоколи засідань, слідкують за часом виступу парламентарів, беруть участь в організації голосування тощо.

Голова призначає квесторів, які виконують його розпорядження з підтримки порядку, допомагають секретарям в організації голосування тощо.

Із свого складу народні збори обирають постійні й тимчасові комісії: керівництво (голова і 2 заступники) і члени комісії (від 13 до 31 особи) обираються відкритим голосуванням з урахуванням співвідношення парламентських груп. Народний представник може входити не більш ніж до двох постійних комісій. Народні збори створюють такі постійні комісії: економічну, з бюджету і фінансів, із зовнішньої політики, з національної безпеки, із прав людини і віросповідань, з освіти і науки тощо.

Тимчасові комісії створюються для вивчення проблем і проведення розслідувань (ст. 79). Законодавчий процес визначений у статтях 87 і 88 Конституції в загальних рисах. Право законодавчої ініціативи належить народним представникам і Раді міністрів. Законопроект про держбюджет вносить тільки Рада міністрів. Закони приймаються 2/3 голосів двома голосуваннями; інші акти – одним голосуванням. Усі акти оприлюднюються у «Диржавен

вестник» не пізніше 15 днів після прийняття. Рішення про оприлюднення закону належить Президенту, який може у вказані строки повернути з мотивуванням закон до Народних зборів для нового обговорення, в чому йому не можна відмовити. Повторне прийняття закону потребує 1/2 голосів усіх народних представників, після чого Президент повинен оприлюднити закон.

17 червня 2001 р. відбулися чергові парламентські вибори: найбільшу підтримку здобула коаліція «Національний рух Симеон II» (43%), лідер якої Симеон II став главою уряду, СДС (20%), БСП (17%), РПС (6%).

Президент є главою держави, уособлює єдність нації. Президентом обирається болгарський громадянин за народженням, який досягнув 40 років і останні 5 років проживав у державі, безпосередньо виборцями на 5 років.

Президент і Віце-президент обираються попарно, голосування відбувається фактично за «кандидатську двійку». Уся держава є одномандатним виборчим районом, в якому кожна двійка обирається за одним списком.

Президент наділений такими повноваженнями: призначення виборів, скликання на перше засідання нових Народних зборів, право відкладального вето, направлення звернень, інформування Народних зборів про основні питання з кола своїх повноважень, розпуск Народних зборів у разі недосягнення згоди щодо утворення уряду; участь у формуванні Ради міністрів, призначення і звільнення державних службовців, затвердження змін меж і центрів адміністративно-територіальних одиниць (за пропозицією Ради міністрів); призначення вищих судів і Головного прокурора (за поданням Вищої судової ради), призначення директора Національної слідчої служби; представництво Болгарії у міжнародних відносинах, призначення і звільнення керівників диппредставництв тощо.

У Болгарії глава держави традиційно користується своєрідним повноваженням – звільняти від сплати заборгованості державі, якщо її неможливо стягнути.

Президент видає такі акти – укази, звернення, послання (ст. 102). Передбачений інститут контрасигнування указів Президента підписами Міністра-голови чи відповідного міністра, за винятком актів про розпуск Народних зборів, про повернення закону для нового розгляду та деяких інших (ч. 3 ст. 102).

Першим Президентом був обраний Желю Желев (1991 р.). У 1996 р. був обраний Петр Стоянов також за підтримки СДС

(65,74%). У січні 2002 р. Стоянова на посаді президента змінив лідер Болгарської соціалістичної партії Георгій Пирванов (переміг на виборах в листопаді 2001 р. – 56%).

Рада міністрів. За Конституцією керівництво внутрішньою і зовнішньою політикою покладено на уряд держави (статті 105–116). Він керує виконанням держбюджету, організує господарське керування держмайном, в деяких випадках укладає, затверджує і денонсує міжнародні договори тощо. Формами здійснення його повноважень є постанови, розпорядження, рішення, які видаються на підставі й на виконання законів. Постановами Рада міністрів затверджує правила і декрети (наредбі).

Формування уряду починається з консультацій Президента з парламентськими групами Народних зборів, після яких він доручає кандидату на посаду Міністра-голови від найбільшої за чисельністю групи сформувати уряд. Якщо цей кандидат у 7-денний термін не зможе запропонувати склад Ради міністрів, то Президент покладає цей обов'язок на кандидата від другої за чисельністю групи. Якщо йому вдається сформувати уряд, то Президент пропонує Народним зборам обрати кандидата в Міністра-голови. Якщо ж згоди про створення уряду не досягли, Президент призначає службовий уряд, розпускає Народні збори і призначає нові вибори, які мають відбутися протягом 2 місяців. Президент не може розпустити Народні збори протягом останніх трьох місяців свого мандату і повинен обмежитися тільки призначенням службового уряду.

Рада міністрів складається з Міністра-голови, його заступників і міністрів. Членами Ради міністрів можуть бути болгарські громадяни, які відповідають умовам обрання у народні представники (досягти 21 року, не знаходитися під опікою і не відбували покарання у вигляді позбавлення волі). На них поширюється принцип несумісності посад і діяльності, встановлені для народних представників.

Положення про структуру і організацію роботи Ради міністрів і її адміністрації (1996 р.) передбачає, що її діяльність ґрунтується на принципах законності, колегіальності, централізації, децентралізації оперативних функцій і повноважень, взаємодії і співробітництва, публічності. Рада міністрів може створювати і ліквідувати комітети, комісії, ради, агентства, яким може делегувати свої функції і повноваження, які не є її виключною компетенцією. Апарат Ради міністри очолює головний секретар. Парламентський секретар представляє Раду міністрів перед керівництвом Народних

зборів, парламентськими групами, комісіями парламенту, політичними і суспільними організаціями, органами місцевого самоврядування. Офіційну позицію Уряду виражає прес-секретар, який діє під безпосереднім керівництвом Міністра-голови.

Створення і ліквідація міністерств є компетенцією Народних зборів, яка здійснюється за пропозицією Міністра-голови. Структуру і штатний розклад у межах загальної чисельності, визначеної Радою міністрів, затверджує відповідний міністр. Колегіум міністерства – радний орган, склад якого затверджується міністром. Колегіум скликається міністром і приймає рішення з основних проблем, пов'язаних із завданнями і діяльністю міністерства.

Стаття 89 Конституції передбачає політичну відповідальність Ради міністрів перед Народними зборами. 1/5 депутатів може запропонувати проголосувати за недовіру Раді міністрів. Пропозиція вважається прийнятою, якщо її підтримали більше 1/2 усіх народних представників. Якщо Народні збори проголосували за недовіру Міністру-голові або Раді міністрів, Міністр-голова подає заяву про відставку уряду. Якщо пропозицію відхилено, питання про недовіру з тих же підстав не можна висувати протягом наступних 6 місяців.

Рада міністрів має право вимагати від Народних зборів висловлення довіри щодо політики в цілому, програми чи конкретного питання. В разі неотримання довіри, Міністр-голова заявляє про відставку уряду (ст. 112).

§ 5. Судова влада та правоохоронні органи

Конституційний суд є спеціалізованим органом конституційного контролю (статті 147–152 Конституції і Закон про Конституційний суд 1991 р.). Він стоїть окремо від усіх трьох гілок влади. До його компетенції входить обов'язкове тлумачення Конституції, вирішення питань про неконституційність нормативних актів, вирішення спорів про компетенцію між Народними зборами, Президентом і Радою міністрів тощо. Складається з 12 суддів, 1/3 яких обирається Народними зборами, 1/3 – Президентом, 1/3 – на загальних зборах суддів Верховного касаційного суду і Верховного адміністративного суду. Строк повноважень – 9 років, склад поновлюється кожні три роки від кожної квоти.

Рахункова палата обирається Народними зборами (голова і 10 членів) на 9 років, здійснює контроль за виконанням держбюджету (ст. 91 Конституції і Закон про Рахункову палату 1995 р.).

Об'єктами перевірок є усі організації, які утримуються на кошти держбюджету чи отримують їх з нього.

Вища судова рада (ст.130 Конституції) є органом самоврядування посадових осіб судової влади, відіграє важливу роль у вирішенні кадрових питань у судовій системі Болгарії. Склад – 25 членів (голови Верховного касаційного і Верховного адміністративного судів і Головний прокурор є членами по праву; 11 обираються Народними зборами, 11 – органами судової влади, на 5 років). На засіданнях головує міністр юстиції, який не бере участі у голосуванні.

Судова система. Основи статусу судів передбачені статтями 117–134 Конституції і Законом про судову владу 1994 р.

У Болгарії існує загальна і адміністративна юстиція: Верховний касаційний суд (здійснює судовий нагляд за точним застосуванням законів усіма судами), Верховний адміністративний суд (здійснює верховний судовий нагляд за точним застосуванням законів у адміністративній юстиції, також виносить рішення щодо законності актів Ради міністрів, міністрів тощо), апеляційні (вирішують скарги і протести на рішення окружних судів свого судового району), окружні (для певних кримінальних і цивільних справ суд першої інстанції, апеляційна інстанція для скарг і протестів на рішення районних судів), військові і районні суди (суди першої інстанції, в них також діють судді-виконавці, які призначаються міністром юстиції за поданням голови відповідного окружного суду).

Прокуратура і Національна слідча служба діють при судах.

У районних судах діють нотаріуси, функції яких інколи можуть виконувати районні судді чи судді-виконавці районних судів.

Судді, прокурори і слідчі користуються таким самим імунітетом, що і народні представники, їх призначає, підвищує у посаді, звільняє від посади Вища судова рада. Після трирічного перебування на посаді вони стають незмінними і звільняються з посади тільки у випадку виходу на пенсію, відставки, набрання сили вироку про позбавлення волі за умисний злочин, при неможливості виконувати свої обов'язки протягом понад рік. Голови верховних судів і Головний прокурор призначаються і звільняються з посади Президентом за поданням Вищої судової ради строком на 7 років без права на переобрання.

Політико-територіальний устрій і місцеве самоврядування. Болгарія є унітарною державою. Територія держави поділена на общини і області. Закон про адміністративно-територіальний

устрій Республіки Болгарія (1995 р.) передбачає поділ території на адміністративно-територіальні (області й общини, а у складі общин – кметства і райони у великих містах) і територіальні одиниці (населені пункти – міста і села, і населені утворення – дачні зони, промислові зони, курортні комплекси і курортні місцевості, розташовані на землях населених пунктів).

Область створюється за законом, складається з однієї і більше сусідніх общин і називається як населений пункт, що є її адміністративним центром. Зараз у Болгарії 8 областей. Столиця Софія до складу областей не входить, а столична община має статус області.

Община складається з одного або більше сусідніх населених пунктів. Створюється за ініціативи і/або за згодою мешканців. Умови для її створення – більше 4 тис. мешканців; наявність населеного пункту – традиційного центру з розвинутою соціальною і технічною інфраструктурою; включення усіх сусідніх населених пунктів, які не можуть заснувати окрему общину; відстань між центром общини й іншими її населеними пунктами не перевищує 20 км. Община є юридичною особою. Зараз у Болгарії 255 общин.

Райони створюються у столиці й інших містах із чисельністю більше 300 тис. мешканців.

Кметство може створюватися на території общини за рішенням її ради і за згоди її мешканців, за наявності на відповідній території більше 100 мешканців і за можливості здійснювати надані общиною функції.

Община є основною адміністративно-територіальною одиницею, в якій здійснюється місцеве самоврядування, а громадяни беруть участь в управлінні общиною через обрані ними органи місцевого самоврядування і безпосередньо на референдумі і загальних зборах населення.

Представницьким органом місцевого самоврядування в общині є общинна рада, яка обирається на 4 роки і чисельність якої залежить від кількості мешканців (від 11 радників – при 5 тис., до 51 радника – більше 100 тис. мешканців і 61 радника у Столичній общині). Общинна рада вирішує питання місцевого значення, визначає політику розвитку общини, економічні питання, питання охорони навколишнього середовища тощо.

У великих містах проблеми щодо повсякденних потреб населення за місцем проживання тощо общинній раді допомагає вирішувати районна рада.

Органом виконавчої влади в общині є кмет, який, як і кмет району чи кметства, обирається населенням на 4 роки. Кмет общини є одночасно кметом її адміністративного центру. Кметом може керувати особа, що має освіту не нижче середньої, на час мандату не керує політичною партією і комерційними товариствами і організує діяльність общинної адміністрації, службовці якої мають статус держслужбовців.

Передбачаються ще дві форми безпосередньої демократії в общинах: збори і збір підписів. Загальні збори населення вирішують місцеві питання (в общині, районі, кметстві, населеному пункті, кварталі населеного пункту і складаються зі всіх виборців): впорядкування території, забезпечення гігієни, розпорядження общинним майном, проведення заходів із захисту рослин від хвороб тощо.

Збір підписів проводиться для визначення пропозицій населення щодо вирішення важливих питань місцевого життя. Вважається таким, що відбувся, якщо не менше 1/4 осіб із правом голосу підпише підписні листи протягом місяця. Після цього голова общинної ради повідомляє радників і у місячний термін проводить засідання общинної ради щодо цього питання.

Обласне управління здійснює обласний управляючий, якому допомагає обласна адміністрація, що включає його заступників. Його призначає Рада міністрів, а заступників – Міністр-голова. Ці особи не можуть входити до керівних органів політичних партій і здійснювати комерційну діяльність. Обласний управляючий забезпечує проведення державної політики, відповідає за захист національних інтересів, законність і громадський порядок на території області тощо. Актами обласного управляючого є накази (заповіді), які можна оскаржити у судовому порядку.

Центральні державні органи і їх представники на місцях здійснюють контроль за законністю актів місцевого врядування тільки в передбачених законом випадках.

Столичне самоврядування і управління. Столична велика община є специфічною територіальною одиницею, в межах якої поєднуються самоврядування населення з проведенням державної політики розвитку столиці. Столична общинна рада складається з 61 радника. Обласний управляючий у Софії не призначається, його функції виконує кмет Столичної общини. Вона поділяється на 24 райони, а райони – на кметства районів. У районах населення обирає районні ради. Виконавчу владу в районі здійснює районний кмет.

Розділ 29
Основи конституційного права Китайської Народної Республіки

Китайська Народна Республіка (Китай) – розташована в Центральній і Східній Азії. Китай займає перше місце у світі за чисельністю населення (близько 1,3 млрд), третє – за розміром території (після Росії і Канади), друге – за обсягом ВВП (після США), але 91-е за ВВП на душу населення. Це держава тоталітарного соціалізму, знаходиться на стадії довгої модернізації. Невід'ємною частиною Китаю є острів Тайвань з іншим суспільним ладом. Загальнонаціональною проблемою є питання щодо шляхів об'єднання Тайваню з материковою частиною Китаю.

Китай є постійним представником ООН. Китайська мова (разом з англійською, російською і французькою) є офіційною мовою ООН.

Сучасне державне право Китаю відбиває національну специфіку та історичну унікальність його державності, особливості китайського варіанту модернізації тоталітарно-бюрократичного суспільства.

Конституційне право КНР як галузь національного права має певну низку особливостей. Перш за все, воно є галуззю соціалістичного права й пронизано відповідними ідеями. У конституційному праві відбилися всі основні концепції та постулати соціалістичного «конституціоналізму», керівна роль комуністичної партії, соціалістичне народовладдя, соціалістична законність, класова боротьба тощо. Цілі та завдання конституційно-правового регулювання визначаються перспективами будівництва соціалізму, сформульованими у Конституції 1982 р.

Для соціалістичного права характерна насиченість нормативних актів нормами-принципами, нормами-побажаннями, різного роду сентенціями (типу «не трудящий та не їсть»), які створюють ідеалістичну картину гармонійного суспільства. Все це властиве й конституційному праву КНР.

Особливістю конституційного права є наявність актів, які мають експериментальний тимчасовий характер і видаються «у дослідному порядку». Причому такі акти видаються майже на всіх рівнях органів влади. Практика видання тимчасових актів обу-

мовлюється складнощами опрацювання оптимального варіанта правового регулювання суспільних відносин у країні з більш ніж мільярдним населенням та гострими соціальними проблемами.

Слід зазначити, що в КНР немає чіткої межі між правовим актом та політичною директивою. Положення неправового змісту зустрічаються в законах. Ще більшою мірою це характерно для постанов Постійного комітету ВЗНП та Державної Ради. Складно і навіть неможливо визначити відмінності за змістом, формою та наслідками між документами ЦК КПК та, наприклад, актами Державної Ради.

Головним джерелом державного права Китаю є Конституція 1982 р.

§ 1. Конституція

Чинна Конституція КНР була затверджена Всекитайськими зборами народних представників (парламентом) 4 грудня 1982 р. і є четвертою в історії країни.

У Преамбулі Конституції 1982 р., яка характеризує підсумки розвитку КНР, програмні цілі та основні принципи її внутрішньої та зовнішньої політики, зазначається, що надалі основне завдання КНР – «зосередженими силами здійснити соціалістичну модернізацію». В галузі зовнішньої політики декларовано, що КНР буде дотримуватися «незалежної та самостійної зовнішньої політики», «п'яти принципів – взаємної поваги суверенітету та територіальної цілісності, взаємного ненападу, невтручання у внутрішні справи один одного, рівності та взаємної вигоди, мирного співіснування», що вона «докладає зусиль в інтересах збереження миру у всьому світі та сприяння справі прогресу людства».

Влада в КНР визначена як демократична диктатура народу, з вказівкою на те, що вона є диктатурою пролетаріату за сутністю (ст. 7).

Із Конституції 1982 р. усунуто всі згадки про «Культурну революцію» та її настанови (наприклад, про «продовження революції при диктатурі пролетаріату»). Водночас багато уваги в конституціях приділяється Єдиному фронту, який при цьому називається не «народно-демократичним» як 1954 р., не революційним, як 1978 р., а тільки «патріотичним». Знайшло конституційне закріплення і формулювання про склад Єдиного фронту, що допускає

включення до нього «патріотів», які не стоять на соціалістичних позиціях, але «є прихильниками об'єднання Батьківщини», тобто возз'єднання КНР і Тайваню. До політики щодо Тайваню має пряме відношення й конституційне положення можливості «у разі необхідності» заснувати «особливі адміністративні райони» (ст. 31), режим яких «з урахуванням конкретних умов встановлюють Всекитайські збори народних представників».

Конституція закріпила багатоукладність економіки країни: до двох соціалістичних секторів додані одноосібний (статті 7, 8, 11), а у ст. 18 – державно-капіталістичний в особі змішаних китайсько-іноземних підприємств та іноземних приватнокапіталістичних підприємств. У першій частині зазначеної статті йдеться про те, що «дозволяється іноземним підприємствам та іншим іноземним господарським організаціям або окремим особам відповідно до законів Китайської Народної Республіки вкладати капітал в Китаї, здійснювати в різних формах економічне співробітництво з китайськими господарськими організаціями». Закріплюючи багатоукладність в економіці КНР, Конституція особливо підкреслює, що «основа соціалістичної економічної системи КНР – соціалістична суспільна власність на засоби виробництва, тобто всенародна власність і колективна власність трудящих мас» (ст. 6).

У Конституції значно розширена глава про права та обов'язки громадян, яка тепер розміщена одразу за першою главою «Загальні положення». У ній 23 статті замість чотирьох у Конституції 1975 р. та 16 – у Конституції 1978 р. Вперше введено статті, що визначають громадянство КНР (ст. 33) та встановлюють рівність громадян перед законом (ст. 34).

Конституція 1982 р. внесла значні зміни у державну структуру КНР. По-перше, відновлено інститут Голови КНР; по-друге, Постійному Комітету Всекитайських зборів народних представників (ВЗНП) надано фактично такі самі права в галузі законодавства, як і самим Зборам; по-третє, засновано Центральну військову Раду КНР, що за своїм складом була такою, як і у Військовій комісії ЦК КПК, по-четверте, відновлено волосну ланку органів влади та управління, яка відокремлена від народних комун, що зберігаються дотепер лише як одна з форм організації колективного господарства на селі; по-п'яте, зазначено строк, що обмежує перебування деяких вищих державних посадових осіб на своїх постах (Голови та заступника Голови КНР, Голови та

заступників Голови Постійного комітету ВЗНП, Прем'єра, заступників Прем'єра та членів Державної Ради (уряду), Голови Верховного народного суду, Генерального прокурора Верховної народної прокуратури – двома скликаннями ВЗНП, тобто десятьма роками (статті 66, 75, 87)); по-шосте, визначено принцип несумісництва членства у постійних комітетах Зборів народних представників (включаючи й ПК ВЗНП) із займанням адміністративних, судових і прокурорських посад (статті 65, 103); по-сьоме, засновано у складі урядів різних ступенів системи ревізійних органів для посилення контролю за фінансовою діяльністю (ст. 91).

Конституція відновила основні автономні права національних районів, які раніше проголошувалися Конституцією 1954 р., у тому числі й права на видання положень про автономії та окремо діючих положень (місцевих законів, що враховують національну специфіку), на формування у разі необхідності в межах державної системи військового будівництва з санкції Державної Ради загонів суспільної безпеки для охорони громадського порядку в районах національної автономії (ст. 120). Разом із тим, Конституцією вперше встановлено правило обіймання деяких посад в органах самоврядування районів національної автономії громадянами «тих національностей, які користуються районною автономією» (ст. 114). Їм резервуються пости голів урядів національної автономії та голів або заступників голів Постійних комітетів Зборів народних представників цих одиниць. Проте в чинній Конституції КНР, як і в усіх попередніх, немає визначення права неханьських народів на самовизначення та державність.

Чинна Конституція КНР названа Основним законом держави і має найвищу юридичну силу. Структура Конституції: Вступ (Преамбула), чотири глави (138 статей). Конституція КНР 1982 р. має реальний характер. Проголошений нею курс на реформування китайської економіки проводиться динамічно та результативно.

§ 2. Політична система

Політична (у тому числі й державна) влада в Китаї здійснюється через ряд політичних інститутів і відносин, які характеризуються як взаємозв'язком, так і диференційованістю, становить політичну систему Китаю. Інститути – це структурна характеристика політичної системи, а норми відносин – функціональна. Велике

значення в політичній системі КНР мають основні політичні, точніше, організаційно-політичні інститути – соціалістична держава, Комуністична партія Китаю, демократичні партії, Народна політична консультативна Рада, громадські організації та об'єднання, засоби масової інформації. Ці інститути створюють кістяк політичної системи КНР – механізми здійснення влади. До політичної системи КНР також включаються політичний режим, ідеологія – марксизм-ленінізм, ідеї Мао Цзе-дуна, релігійні общини та церква, а також право як регулятор суспільних відносин.

Важливим інститутом політичної системи Китаю є Комуністична партія Китаю. У Конституції зазначається особлива роль КПК в історії країни: перемога в революції та успіхи в будівництві соціалізму в минулому та майбутньому пов'язуються з її керівництвом. У Статуті Комуністичної партії Китаю, прийнятому на її XII з'їзді 1982 р., КПК називається «керівним ядром справи соціалізму в Китаї». Статус Комуністичної партії як єдиної керівної та правлячої партії закріплено Конституцією Китаю.

Хоча в Китаї, крім КПК, існують ще вісім демократичних політичних партій, в юридичній літературі її характеризують як однопартійну країну, тому що тільки Комуністичній партії надано статус практично державної партії.

Демократичні партії входять до політичної системи в рамках «Єдиного патріотичного фронту» Китаю. Існування цих партій дає підстави стверджувати, що в країні мають місце багатопартійність, багатопартійне співробітництво під керівництвом КПК, що являють собою «особливість та перевагу політичної системи Китаю».

На сьогодні в КНР існують і функціонують такі демократичні партії: Революційний комітет гоміндану Китаю (заснований 1948 р.); Демократична ліга Китаю (створена 1941 р.); Китайська асоціація демократичного національного будівництва (1945 р.); Селянсько-робітнича демократична партія Китаю (1930 р.); «Партія Чжі-гундан» («Прагнення до справедливості») (1947 р.); «Товариство 3-го вересня» (1945 р.); Ліга демократичного самоврядування Тайваню (1947 р.).

У державному устрої Китаю демократичні партії мають велике значення. Керівна роль КПК щодо цих партій є безспірною, що закріплено в їх статутах. Усі демократичні партії існують і функціонують у рамках Конституції КНР. Якщо КПК у цілому визна-

чає внутрішньо- та зовнішньополітичний курс країни, то демократичні партії відіграють роль порадників і консультантів. Наявність у Китаї цих нечисленних порівняно з КПК партій – це позитивний чинник і в політичному, і в економічному відношенні.

Наступним політичним інститутом у політичній системі Китаю є закріплений Конституцією «широкий патріотичний Єдиний фронт», керований Комуністичною партією. До його складу входять усі політичні партії та громадські організації країни.

До політичних інститутів, що складають кістяк політичної системи Китаю, належать засоби масової інформації (ЗМІ). Слід нагадати, що в Китаї вони являють собою об'єкт державної власності, не мають прав юридичної особи та фінансуються з коштів державного бюджету. Держава (точніше КПК в особі її центральних і місцевих партійних органів) здійснює контроль за радіомовленням і телебаченням та іншими засобами масової інформації. Тому засоби масової інформації Китаю не можна назвати вільними.

Розглядаючи політичну систему, слід пам'ятати, що в КНР чітко провадяться у життя ідеї марксизму-ленінізму, Мао Цзе-дуна без будь-яких намагань до реформування (політичної системи). У той самий час у країні результативно провадяться глибокі економічні реформи, що загалом визначає принцип будівництва соціалізму в країні «з китайською специфікою».

§ 3. Виборча система

Конституційними принципами виборчої системи КНР є: загальне, рівне, активне та пасивне виборче право (ст. 34); обов'язкове представництво всіх національних меншин в органах державної влади різних ступенів (статті 59, 113); обрання всіх представницьких органів державної влади демократичним шляхом, їх відповідальність перед народом та підпорядкованість народу (ст. 3); підпорядкованість депутатів органам, що їх обрали, право відкликання та заміни депутатів органами, що їх обрали (статті 77, 102).

У Законі про вибори закріплено принцип рівного виборчого права. Його гарантією є надання кожному виборцю одного голосу (ст.4). Проте необхідність забезпечення інтересів різних соціальних прошарків (місцевих жителів, військовослужбовців, реемігрантів) і національних меншин, запровадження виборчої системи з нерівною вагою кожного голосу.

Відповідно до Закону про вибори, кількість сільських виборців, висунутих одним депутатом, у Зборах народних представників повіту (або автономного повіту) повинна бути в чотири рази більшою порівняно із селищами міського типу. Проте у здійсненні програми форсованого економічного будівництва значна кількість жителів сіл стала перемішуватися в селища міського типу. Спостерігається таке, що робочі та службовці, що працюють на промислових підприємствах на території повіту, складають значну частину всього його населення. Тому згідно з поправкою до Закону про вибори, що внесена в 1986 р., у таких випадках норма представництва від сіл та селищ міського типу може бути змінена аж до повного їх зрівняння. Проте при цьому кожного разу для застосування зазначеного положення Закону потрібна згода Постійного комітету Зборів народних представників провінції, автономного району або міста центрального підпорядкування. Але це правило не відміняє загального положення закону, згідно з яким норма представництва міського населення повинна бути вищою, аніж сільського. Практика проведення виборів до Зборів народних представників повітової ланки свідчить про те, що цього положення дотримуються.

Норми представництва національних меншин до Всекитайських зборів народних представників за законом встановлюються Постійним комітетом залежно також від кількості їх населення. Нечисленні національності також направляють щонайменше одного депутата. 1982 р. до Закону КНР про вибори було внесено зміни стосовно норм представництва до місцевих Зборів народних представників від національних меншин. Згідно з законом 1979 р., якщо загальна кількість жителів однієї національності даного району не перевищує 10% населення, то норма представництва для неї могла б бути підвищеною, але не більше ніж на 50% порівняно із звичайною. При застосуванні цього положення представництво деяких, особливо нечисленних національностей, було незначним. Тому до Закону було внесено зміну, згідно з якою кількість жителів, висунутих одним депутатом від здійснюючої автономію національності, що становить менше 15% населення даного району, може бути знижена більш як наполовину порівняно з кількістю виборців, які висуваються одним депутатом у місцевих Зборах народних представників.

У подальшому, 1986 р., у ст. 16 Закону про вибори було додано положення про представництво національних меншин у місцях їх компактного проживання. Якщо чисельність національної мен-

шини в даній місцевості становить 15–30% усього населення, то норма представництва від неї може бути зменшена. Однак кількість депутатів, що висувають її, не повинна перевищувати 30% чисельності всіх депутатів від даного району.

Згідно із Законом про вибори 1979 р. (ст. 6), порядок проведення виборів депутатів від реемігрантів визначається особливо. При внесенні до нього змін 1982 р. було вирішено відмовитися від проведення окремих виборів депутатів від цієї соціальної групи з фіксованою кількістю депутатів, а представників реемігрантів до Всекитайських зборів народних представників та місцевих зборів обирати шляхом звичайних виборів у районах з порівняно великою їх кількістю. Тим самим фактичне представництво реемігрантів в органах державної влади КНР могло б бути більшим, ніж передбачалося першим виборчим законом 1953 р. (30 осіб), і визначатися припливом у КНР реемігрантів із країн їхнього розселення. Згідно з прийнятою Всекитайськими зборами народних представників 10 грудня 1982 р. Постановою з питань про норми представництва, у ВЗНП знову була введена квота (тимчасова) кількості депутатів Всекитайських зборів народних представників від реемігрантів, що переїхали до Китаю – 35 чоловік (тобто більше, ніж 1953 р.). Від Тайваню, якому передбачалося надати статус особливого адміністративного району, тимчасово обираються 13 депутатів вихідцями з цієї провінції, що проживають у континентальній частині КНР.

Особливістю виборчої системи Китаю є те, що правове регулювання реалізації виборчого права цією соціалістичною групою громадян КНР здійснюється не загальним Законом про вибори, а спеціальною Постановою «Про порядок проведення виборів депутатів від Народно-визвольної армії Китаю до Всекитайських зборів народних представників і місцевих Зборів народних представників різних ступенів», прийнятих Постійним комітетом ВЗНП 10 червня 1981 р. на основі ст. 5 Закону про вибори до Всекитайських зборів народних представників і місцевих Зборів народних представників (1979 р.). Відповідно до цієї постанови активним і пасивним виборчим правом при проведенні виборів до ВЗНП і місцевих ЗНП користуються військовослужбовці, які проходять дійсну військову службу, робітники військових промислових підприємств, що перебувають в адміністративному підпорядкуванні військових відомств, штатні та позаштатні пра-

цівники і службовці Збройних сил, члени сімей військовослужбовців, що проживають разом із ними. Отже, до виборчого корпусу від Збройних сил входять не тільки військовослужбовці, а й широкий контингент цивільних осіб.

Останнім часом укріпилася практика установлення квот при виборах до Всекитайських зборів народних представників для армії (як і для інших специфічних груп виборців) не законом, а рішенням останньої сесії ВЗНП даного скликання.

Діюче виборче законодавство не фіксує й визначеної норми представництва від різних частин Народно-визвольної армії Китаю. Вони установлюються виборчою комісією армії, що передбачено п. 1 ст. 4 Постанови про порядок проведення виборів депутатів ВЗНП і місцевих Зборів народних представників від Народно-визвольної армії.

Щодо виборів до місцевих Зборів народних представників різних ступенів, то згідно з названою Постановою норми представництва для розташованих у даній адміністративній одиниці військових формувань установлюються постійними комітетами ЗНП відповідного ступеня (ст. 4, п. 2).

Особливістю виборчої системи КНР є також своєрідний характер прояву принципу прямого і непрямого виборчого права. Принцип прямого виборчого права застосовується тільки при виборах до низової та повітової ланок системи органів державної влади, тобто до Зборів народних представників волостей, національних волостей, селищ, міських районів, міст без районного поділу, повітів, хошунів, автономних повітів та автономних хошунів. Депутати Зборів народних представників провінційної ланки (провінцій, автономних районів, міст центрального підпорядкування), а також Всекитайських зборів народних представників обираються нижчестоящими ЗНП.

Особливо складна багатоступенева система виборів передбачена для Народно-визвольної армії Китаю. На зборах рот та заводських цехів військовослужбовців у полісах та відповідних ним одиницях, військових підокругах, гарнізонах, провінційних військових округах, корпусах та відповідних їм одиницях обираються делегати до вищестоящих зборів представників військовослужбовців і делегати до місцевих Зборів народних представників різних ступенів. Депутатів до Всекитайських зборів народних представників від Народно-визвольної армії Китаю обирають представники військовослужбовців Генерального штабу, великих

військових округів, родів військ; Державного науково-технічного комітету оборони, Канцелярії оборонної промисловості, Академії військових наук, Військової академії, Військово-політичної академії та Академії тилу (ст. 4, п.1 Постанови Постійного комітету Всекитайських зборів народних представників про порядок проведення виборів депутатів Народно-визвольної армії Китаю).

Багатоступеневі вибори до Всекитайських зборів народних представників від армії проводяться знизу доверху через один ступінь: ротна ланка обирає полкову, остання – корпусну тощо. У результаті депутатів Всекитайських зборів народних представників безпосередньо обирають фактично вищі офіцерські кадри, керівники військових закладів, підприємств, навчальних закладів.

Характеризуючи в загальних рисах принципи виборчої системи, діюча Конституція КНР (ст. 3) зазначає, що Всекитайські збори народних представників та місцеві збори різних ступенів «обираються демократичним шляхом, відповідають перед народом і перебувають під його контролем».

Отже, можна виділити такі особливості Китайської виборчої системи:

а) суб'єктивне виборче право нерівне;

б) депутати Веекитайських зборів народних представників, вищого органу державної влади, обираються шляхом непрямих виборів;

в) виборче законодавство визначає специфічний режим формування депутатського корпусу від Народно-визвольної армії Китаю.

§ 4. Система державних органів

Згідно з чинною Конституцією КНР до основних форм діяльності держави належить здійснення державної влади, державного управління, судової роботи, нагляду за законністю. Відповідно до цього, в КНР державні органи поділяються на чотири основні види – державна влада, управління, суд, прокуратура. Вони складають єдину систему органів держави, що в Конституції визначається терміном «Державна структура». У главі III Основного закону, яка установлює принципи організації та форми діяльності органів держави, є також статті про органи самоврядування в районах національної автономії Китаю, які, однак, організацією та порядком діяльності не відрізняються від місцевих державних органів у звичайних адміністративних одиницях країни.

Основу всієї системи державних органів у КНР складають представницькі органи державної влади – Всекитайські збори народних представників (ВЗНП) і місцеві збори народних представників (ЗНП). Крім ВЗНП та ЗНП різних ступенів до органів державної влади в КНР належать також утворені ними та підзвітні їм постійні комітети (ПК), що в період між сесіями зборів виконують усі їхні функції.

Особливість формування представницьких органів державної влади в тому, що відповідно до діючого Закону КНР про вибори до ВЗНП та місцевих ЗНП різних ступенів (у редакції 1986 р.), безпосередньо населенням на загальних рівних і прямих виборах таємним голосуванням обираються тільки органи державної влади, що утворюються в адміністративно-територіальних одиницях низового (волості, національні волості та селища) та повітового рівнів. Решта ЗНП, а також ВЗНП обираються відповідними нижчестоящими органами державної влади.

Прерогативою представницьких органів є їхня правомочність видавати закони та інші нормативні акти. У КНР це право належить також і вищому колегіальному органу державної влади – Постійному комітету ВЗНП.

Нарівні з ПК ВЗНП частину повноважень глави держави в КНР здійснює Голова КНР. За своїм теперішнім статусом, він виконує в основному представницькі функції і у внутрішньополітичній діяльності, не має державно-адміністративних повноважень. Проте формально-юридично даний пост є одним з інститутів державної влади.

До органів державного управління належать: центральний уряд (Державна Рада), міністерства, державні комітети та інші центральні відомства, а також місцеві народні уряди різних ступенів, делеговані ними органи, департаменти, відділи, канцелярії, комісії.

Специфікою КНР є органічне включення до його державної структури вищого органу – Центральної воєнної ради (ЦВР), яка за Конституцією (ст. 93) «керує всіма Збройними силами держави». Голова ВР обирається Всекитайськими зборами народних представників. Водночас він є головою Воєнної ради ЦК КПК.

Правовий статус усіх державних органів регулюється Конституцією країни.

Система місцевих органів влади і управління будується відповідно до територіального поділу. В КНР прийнято триступеневу систему адміністративно-територіального поділу: верхню ланку склада-

ють провінції, автономні райони та міста центрального підпорядкування; середню – автономні округи, повіти, автономні повіти та міста; а нижчу – волості, національні волості, селища, міські райони.

Правовий статус місцевих органів влади регулюється статтями 95–121 Конституції КНР за Законом про організації місцевих зборів народних представників і місцевих народних урядів від 10 грудня 1982 р.

§ 5. Органи суду і прокуратури

Суд. У Китаї існують загальні та спеціальні суди. Загальні – це Верховний народний суд і місцеві народні суди трьох ступенів – вищий, середній і нижчий. Спеціальні суди – це військові суди, але можуть утворюватись й інші спеціальні суди, що було не рідкістю у часи «культурної революції». На практиці, однак, згідно з традиціями населення не часто звертається до суду, віддаючи перевагу недержавним, неформальним методам розв'язання спорів. Судові органи виконують головним чином каральну функцію, а також покликані брати участь у перевихованні осіб, що скоїли злочини і проступки.

Верховний народний суд формується вищими органами державної влади: голову суду обирає ВЗНП, членів – Постійний комітет ВЗНП Верховний народний суд здійснює судовий нагляд за діяльністю загальних і спеціальних судів. Справи першої інстанції він практично не розглядає. Як і інші суди, він не користується незалежністю як особливої ланки державної влади: він несе відповідальність перед ВЗНП і його Постійним комітетом, що можуть у будь-який час змінити його склад.

Нижча ланка місцевих народних судів формується громадянами шляхом виборів, інші місцеві суди обираються місцевими органами державної влади. Судді місцевих судів, як і судді Верховного народного суду, також не користуються незмінністю й незалежністю: вони несуть відповідальність перед місцевими представницькими органами та їхніми постійними комітетами.

Спеціальних адміністративних судів у Китаї немає, але в загальних судах є палати (колегії) з адміністративних справ. Вони приймають скарги про порушення адміністративних прав і законних інтересів громадян і юридичних осіб. У селах такі скарги розглядають комітети сільського населення (органи громадського самоврядування), рішення яких можна оскаржити в суді. 1993 р.

створені також арбітражні комісії і арбітражні суди з трудових спорів (від повіту та нижче), їх рішення не є остаточними, їх можна оскаржити в народному (державному) суді.

Конституція закріплює деякі загальновизнані принципи правосуддя, в тому числі право обвинуваченого на захист, рівність громадян при розгляді справ, право громадян різних національностей використовувати свою рідну мову в судочинстві.

Суди розглядають справи, як правило, колегіально, деякі кримінальні справи – за участю народних засідателів, які обираються колективами підприємств, установ і за місцем проживання. Нескладні цивільні й незначні кримінальні справи можуть бути розглянуті одноособово суддею.

Прокуратура. Прокурори здійснюють нагляд за законністю, підтримують обвинувачення у суді, беруть участь у розгляді деяких цивільних справ, якщо це викликано інтересами держави; ведуть розслідування більш складних кримінальних справ, за які призначаються суворі міри покарання (слідчі дії в цих випадках проводять слідчі при прокуратурах).

Вищий орган прокуратури – Верховна народна прокуратура на чолі з генеральним прокурором. На місцях створюються місцеві народні прокуратури, в армії – військові прокуратури. Є також транспортні й інші прокуратури. Місцеві прокуратури можуть створювати свої відділення в лісових районах, у районах гірничодобувної промисловості й інших місцях.

Прокуратура будується на строгій централізації, вона організаційно відділена від судів. Законодавство про прокуратуру вимагає від неї підтримувати тісний зв'язок з масами, вміти розрізняти і правильно розв'язувати, з одного боку, протиріччя між народом і його ворогами, а з іншого – протиріччя серед народу.

Генеральний прокурор призначається ВЗНП, члени Верховної народної прокуратури – Постійним комітетом ВЗНП, місцеві прокурори – генеральним і вищестоящими прокурорами.

§ 6. Національно-державний устрій

Особливість національно-державного устрою КНР відбита в конституційно закріпленому значенні Китайської Народної Республіки як «єдиної багатонаціональної держави» (ст. 22). Така форма державного устрою – «єдиного і неподільного», «унітарного» зумовлюється, на думку китайських теоретиків, «реально

існуючими умовами Китаю», у тому числі й особливостями національних відносин у країні. В цих умовах у Китаї прийнята лише політика районної національної автономії для вирішення національного питання в країні.

Районна національна автономія в КНР не має характеру національної державності (до того ж, і право націй на самовизначення не фігурує в жодному законодавчому акті в КНР). Це адміністративна автономія. Райони національної автономії являють собою місцеві адміністративні райони, що перебувають під єдиним керівництвом держави і є невід'ємною її частиною. Такі райони утворюються в місцях компактного проживання неханських національностей (ст. 12 Конституції).

Головні положення з національного питання сформульовано в Конституції (розділ 6, статті 112–122). У Законі районної національної автономної Китайської Народної Республіки від 1 жовтня 1984 р., в основу якого покладено положення Конституції КНР 1982 р., коло основоположних ідей щодо національно-державного устрою КНР викладається більш конкретизовано, в уточнених формуваннях. Особлива увага в Законі звертається на забезпечення прав самоврядування. Районна національна автономія визначається у ньому не тільки як основна лінія у вирішенні національного питання в КНР, а й як найважливіший елемент політичної системи держави. Відповідно до Закону (ст. 6) органи самоврядування районів національної автономії можуть вживати певних заходів для прискорення економічного та культурного розвитку національних районів. Однак при цьому вони повинні ставити інтереси держави на перше місце та виконувати завдання, які визначають вищестоящі державні органи (ст. 7). Законом установлюється процедура обов'язкових консультацій вищестоящих органів з органами самоврядування у разі необхідності зміни кордонів автономної одиниці. Такі зміни повинні затверджуватися Державною Радою (ст. 14). У статті зазначається, що всі народні уряди районів національної автономії є адміністративними органами, які перебувають під єдиним управлінням Держради. У Законі докладно регламентуються норми представництва в ЗНП автономних одиниць національностей, крім того, що здійснює автономію. Конкретно розглядається захист інтересів неханців у господарській сфері, надання їм різних пільг і переваг з метою покращення економічної ситуації в національних районах. Законом про автономії гарантується можливість самостійного вирі-

шення органами самоврядування господарських питань місцевого значення. При цьому самостійні рішення місцевих органів у даній області повинні бути затверджені Державною Радою та іншими вищестоящими державними органами.

У 80-х роках (після прийняття Конституції) процес створення автономних національних районів у місцях компактного проживання неханських національностей був практично завершений. Тепер у КНР нараховується п'ять автономних одиниць вищого ступеня – автономних районів (або областей), що за своїм адміністративним статусом відповідають провінціям. У деяких із них є національні автономні одиниці нижчих ступенів – автономні повіти та автономні округи: 31 автономний округ, що територіально відповідає звичайним округам провінцій (кожний округ складається з кількох повітів) і 104 автономних повіти. Таким чином, усього в КНР нараховується 140 одиниць районної національної автономії.

§ 7. Адміністративно-територіальний поділ

З моменту утворення КНР залишається фактично без змін триланковий поділ на провінційну, повітову та волосну ланки. Деякі зміни були пов'язані в основному з уточненням кордонів, найменувань тих чи інших адміністративно-територіальних одиниць і географічних об'єктів, збільшенням або зменшенням їх кількості тощо.

У рамках структури, що існувала раніше, відбувалися й певні зміни, що визначалися, головним чином, соціально-економічними чинниками – кооперуванням села та індустріалізацією, що спричиняла збільшення кількості населених пунктів міського типу й розвиток існуючих міст.

Сучасний адміністративно-територіальний поділ установлено Конституцією 1982 р. Відповідно до положення Конституції (ст. 31) у КНР можуть створюватися «особливі адміністративні райони», режим яких визначається «з урахуванням конкретної обстановки» законами, що застосовуються Всекитайськими зборами народних представників. З 1999 р. статусом особливого адміністративного округу користується Гонконг з 5-мільйонним населенням. Планується в межах політики возз'єднання країни з Тайванем.

Розділ 30
Основи конституційного права Японії

Держава у Східній Азії, яка розташована на чотирьох островах – Хоккайдо, Хонсю, Сикоку, Кюсю та численних невеликих островах. Територія – 372,2 тис. кв. км. Столиця – м. Токіо. Населення – 126,2 млн чоловік. Офіційна мова – японська.

§ 1. Конституція

Поразка Японії у Другій світовій війні та її окупація військами США були основною причиною, яка визначила докорінну ломку застарілих конституційних та адміністративних норм. Основою післявоєнної перебудови суспільства стала Декларація, яку підписали глави урядів США, Великобританії, Китаю та Радянського Союзу в червні 1945 р. у Потсдамі.

У жовтні 1945 р. Прем'єр-міністр Японії Кіндзюро Сідехара сформував спеціальну комісію з вивчення питань конституційної реформи і перед її учасниками поставив завдання – поєднати закладені в Конституції Японської Імперії прусські великодержавницькі принципи із вимогами демократизації суспільства. В лютому 1946 р. японський уряд надрукував цей проект, який вносив значні зміни до Конституції 1889 р. Однак цей законопроект не відповідав духу Потсдамської декларації, і Далекосхідна комісія відхилила його. А вже в березні уряд вніс на розгляд Парламенту проект генерала Дугласа Макартура, який був розроблений в штабі американських окупаційних військ. Нова Конституція була прийнята Парламентом у жовтні 1946 р., промульгована Імператором і надрукована 3 листопада 1946 р. Через шість місяців – 3 травня 1947 р. – вона набула чинності.

Структурно Конституція Японії складається з 11 глав і 103 статей, які послідовно регулюють: статус імператора; відмову від війни; права і обов'язки народу; діяльність Парламенту, Кабінету і судової влади; державні фінанси; місцеве самоврядування; процедуру зміни Конституції.

Нова Конституція відрізняється від Конституції Мейдзі з багатьох важливих аспектів. Основними є:

– особа Імператора більше не визнається священною й існує лише як символ держави і об'єднує нації, а єдиним носієм державного суверенітету стає народ (ст. 1);

– принцип розподілу влади здійснюється на більш демократичній основі. Імператор вже не володіє виконавчою владою. Він має право виконувати лише ті державні функції, котрі визначені в Конституції. Наприклад, він лише формально затверджує призначення Прем'єр-міністра і головного судді Верховного суду (ст. 4). Парламент призначає Прем'єр-міністра, а головного суддю – Кабінет міністрів. Тільки із згоди Кабінету міністрів Імператор проголошує від імені народу закони та договори, скликає сесії Парламенту, присуджує нагороди (гл. 1);

– коло основних прав і свобод людини значно розширилося (гл. 3);

– Японія «відмовляється від війни як суверенного права нації, а також від загрози або застосування збройної сили як засобу вирішення міжнародних спорів» (ст. 9);

– ліквідуються всі аристократичні інститути (ст. 14). Колишня Палата перів замінюється Палатою радників, члени якої обираються як представники свого народу;

– місцеве самоврядування здійснюється в широких масштабах (статті 92–95).

До особливостей Конституції 1947 р. можна віднести більш чітке закріплення трьох принципів: принципу народного суверенітету, принципу додержання основних прав і свобод громадян і принципу пацифізму.

Принцип народного суверенітету як основи державної влади в японському конституційному праві з'явився вперше і закріплений в преамбулі та в ст.1 Конституції. Вищим органом державної влади і єдиним законодавчим органом є Парламент (ст. 41).

Конституція містить широкий перелік особистих, політичних і соціально-економічних прав і свобод громадян (статті 10–40).

Особливе значення має ст. 9 Конституції, в якій закладені положення про відмову від війни і створення регулярних збройних сил. Включення до Конституції даної статті мало за мету запобігти відродженню японського мілітаризму. З одного боку, вона є постійним об'єктом критики реакційних сил країни, а з іншого – виступає перешкодою для здійснення Японією своїх міжнародних зобов'язань, таких як участь Японії як члена ООН в комп-

лектації міжнародних збройних сил, однак поки це компенсується участю у миротворчих місіях (Камбоджа, Мозамбік, Руанда) і в рятувальних операціях. На сьогодні функцію збройних сил виконують японські сили самооборони, які були створені в 1950 р. як «резервний поліцейський корпус» після початку війни в Кореї.

Контроль за дотриманням Конституції покладений на суди. Конституція не забороняє нижчим судам проводити конституційний нагляд, однак встановлює, що остаточне рішення з таких питань приймає тільки Верховний суд. Юридичною основою для інституту конституційного нагляду є норма ст. 98, яка проголошує, що «Конституція є Верховним законом країни, і ніякі закони, укази, рескрипти або інші державні акти, які суперечать у цілому або в частині її положенням, не мають законної сили».

Слід звернути увагу, що Конституція 1947 р. ще жодного разу не переглядалася, хоча питання про відміну або перегляд окремих її статей стояло вже з перших днів її прийняття. Критика, в основному, стосувалася «імпортного», нав'язаного країні характеру Конституції. Дуже гостра боротьба розгорнулася навколо відміни або зміни «мирної» ст. 9, щодо котрої застосовується розширене тлумачення Конституції.

Зауважимо, що однією з причин конституційної стабільності Японії – є *«жорсткий» порядок змін основного закону,* який встановлює ст. 96: «Зміни Конституції здійснюються з ініціативи Парламенту та зі згодою не менш як двох третин загальної кількості членів обох палат і далі представляються на затвердження народу». Затверджені таким чином зміни виносяться на спеціальний референдум або на розгляд Парламенту після його нових виборів (можливість ратифікації визначається рішенням Парламенту). Треба пояснити, що існуючий в Японії баланс політичних сил не дозволяє партіям, які виступають за внесення змін до Конституції, досягти в Парламенті необхідного для цього кворуму.

§ 2. Основи правового статусу особи

Важливим чинником у становленні нового конституційного порядку в Японії було визнання нової ролі особистості як активного носія прав і свобод. Після капітуляції в 1945 р. в Японії склалася система цінностей, яка поєднувала її власні традиції із західною концепцією цивільних прав і свобод, причому в галузі прав

людини японська концепція запозичила теорію природного права із західноєвропейської. Всі державні інститути і закони базуються на *ідеї гідності і цінностей людської особистості.* Однак у Конституції підкреслюється, що «...народ повинен утримуватися від будь-яких зловживань свободами і правами і несе постійну відповідальність за виконання їх в інтересах суспільного добробуту» (ст. 12).

Відповідно до ст. 11 Конституції «народ безборонно користується всіма основними правами людини», котрі, будучи гарантовані Конституцією, «надаються сучасному і майбутнім поколінням як непорушні вічні права». Із цього формулювання можна зробити висновок про те, що Конституція виходить із концепції «наданих прав».

У певній кількості статей говориться, що вказані в них права не належать, а *гарантуються,* причому невизначеному колу суб'єктів. І останнє, суб'єктом цілого ряду прав Конституція вважає не окремих індивідів, а *народ.* Наприклад, саме за народом визнається «невід'ємне право обирати публічних посадових осіб і звільняти їх від посади». Всі публічні посадові особи є слугами всього суспільства, а не певної її частини (ст.15, частини 1 та 2).

Основні права і свободи громадян розглядаються як абсолютні і притаманні людині від народження, які не можуть бути порушені навіть шляхом видання Парламентом відповідних законів. Конституція встановила, що «всі люди повинні поважатися як особистості» (ст. 13), вони «рівні перед законом і не можуть підлягати дискримінації в політичному, економічному і соціальному відношеннях за мотивами раси, релігії, статі, соціального положення, а також походження» (ст. 14). Великим завоюванням демократичних сил Японії стало включення до Конституції положень про свободу думки, совісті, віросповідання, зборів, об'єднань, слова, друку й інших способів прояву особистості (статті 19–23). Особливе місце займає положення про рівність чоловіка та жінки, рівність у шлюбі (ст. 24) та рівність при заміщенні державних посад (ст. 44).

Важливе значення в Конституції набуває ст. 10 про умови громадянства, які визначаються законом. Таким законом був Закон про підданство Японії від 4 травня 1950 р., який замінив Закон про підданство 1900 р. Особливість чинного закону полягає в тому, що, вживаючи термін «підданство», він вступає у формальне про-

тиріччя із вказаною статтею Конституції та конституційним принципом народного суверенітету. Адже навіть у Великобританії та Канаді, які не пройшли через такі радикальні конституційні перетворення і формально не наголошували на принципі народного суверенітету, діє закон про громадянство, а не про підданство, як в Японії.

Громадянство *набувається* головним чином за народженням на основі дії *принципу крові,* якщо навіть дитина народилася поза шлюбом, а мати дитини є піддана Японії.

Право підстави застосовується у двох випадках: коли дитина народилася на території Японії, а батько і мати невідомі, а також коли вони не мали громадянства.

Натуралізація відповідно до японського закону – набуття підданства з дозволу влади – стає чинною тільки після того, як в офіційному віснику з'явиться повідомлення про рішення міністра юстиції на прохання повнолітнього іноземного громадянина. Але до цього громадянин повинен прожити в Японії не менш ніж п'ять років.

Припинення підданства також може мати місце навіть після появи надрукованого повідомлення міністра юстиції. Як ми бачимо, і в цьому є особливість Японії, в питаннях набуття та припинення громадянства особливу роль відіграють міністр юстиції і апарат міністерства. Ті питання щодо громадянства, які в Японії вирішує міністр юстиції, в інших державах вирішує глава держави.

В японській Конституції знайшли своє відображення всі три основні групи прав, свобод та обов'язків громадян: особисті (цивільні), політичні та економічні, соціальні і культурні.

Особисті права і свободи надають конституційного захисту приватному життю громадян, свободу людині від втручання держави. Право на «життя, свободу і прагнення до щастя» закріплює ст. 13. Також Конституційне право на життя ми знаходимо в ст. 36, яка забороняє застосування катувань та жорстких покарань: «Ніхто не може бути позбавлений життя або свободи або підданий покаранню інакше як відповідно до процедури, встановленої законом». Право на життя включає в себе також право на безпеку і право на сприятливе навколишнє середовище, що належить до так званого «нового права».

Право на свободу думки та совісті (ст. 19) відображене в особистих правах у духовній сфері і передбачає свободу від ідеологічного нагляду. Японія є світською державою, і тому Конституція визнає свободу релігії, і крім того, «держава і її органи повинні утримуватися від проведення релігійного навчання та будь-якої релігійної діяльності» (ст. 20).

Конституція закріплює «право кожного на недоторканність житла, документів і майна..,таємницю особистого життя і комунікацій» (ст. 35). Стаття 22 надає кожному право вільного пересування, поселення, а також вибору професії. «Свобода виїзду для всіх за кордон і свобода відмови від свого громадянства не повинна порушуватися» – так записано в цій статті.

Конституція Японії в достатньо широкому обсязі встановлює кримінально-правові й процесуальні гарантії особистих прав і свобод. За американським зразком Конституція проголошує принцип «привілеїв проти самозвинувачення»: «Ніхто не може бути примушений давати свідчення проти себе. Визнання, зроблене під примусом, під катуванням або під загрозою.., не може розглядатися як доказ» (ст. 38). Ніхто не може бути заарештованим без достатньої підстави (ст. 34). Арешт може проводитися тільки «за наявності наказу компетентного працівника органів юстиції», наказу, в котрому вказано причини злочину за який особу заарештовують (ст. 33). Стаття 39 забороняє «притягнення до кримінальної відповідальності двічі за один і той самий злочин». Право на неупереджений суд, розгляд і захист у судовому процесі сформульовано в ст. 37 Конституції.

Політичні права пов'язані з участю в політичному житті держави і управлінні державними справами. Японська Конституція надає громадянам виборче право (статті 15, 44, та 93) і право подання «мирної петиції» (ст. 16), причому Основний закон визначає коло питань, з котрих може бути подана петиція. До них належать: відшкодування шкоди, зміщення публічних посадових осіб, введення, відміна або внесення змін до законів, указів або розпоряджень. До політичних свобод належать також свобода зборів і об'єднань, свобода слова, друку і всіх інших форм висловлення думок (ст. 21).

З'ясування соціально-економічних прав і свобод тісно пов'язано із концепцією соціальної держави, ядром якої є принцип відповідальності держави за забезпечення розвитку суспільного добро-

буту, соціального забезпечення та народного здоров'я. Ці ідеї знайшли відображення в ст. 25 японської Конституції. Важливими елементами правового статусу індивіда є приватна власність, яка включає право володіти, користуватися, наслідувати та мати прибуток. Право приватної власності визнається в Японії як соціально обумовлене, тобто, воно не повинно вступати в суперечність із суспільним добробутом (ст. 29). Конституція також передбачає право громадян на працю (ст. 27), заборону примусової праці (ст. 18), право на підтримання мінімального рівня здоров'я і культурного життя (ст. 25), право на освіту, в тому числі і на обов'язкову безоплатну освіту (ст. 26), свободу наукової діяльності (ст. 23).

Конституційні обов'язки громадян знаходяться в тісному контакті із конституційними правами і свободами. Інколи обов'язки сформульовані не прямо, наприклад, обов'язок працювати (ч. 1 ст. 27), а побічно, наприклад, обов'язок сплачувати податки сформульований в Конституції таким чином: «Населення підлягає оподаткуванню у відповідності із законом» (ст. 30), забезпечення обов'язковою освітою дітей, які знаходяться на піклуванні (ст. 26).

Конституція Японії також містить і гарантії додержання основних прав і свобод. Основою юридичної гарантії є контроль за конституційністю нормативних актів і відповідальність за порушення конституційних прав і свобод, що здійснює судова влада.

§ 3. Вищі органи державної влади

Імператор. Імператорська династія Японії вважається однією з найстаріших спадкових династій в світі. Як стверджують історичні джерела, перший імператор вступив на японський трон в 660 р. до н. е., а сучасний імператор – 125-й. Царювання кожного імператора представляє собою еру, котра починається з дати вступу на трон нового імператора (з 1989 р. починається ера Хейсей – ера правління Імператора Акіхіто).

Після Другої світової війни статус Імператора змінився. Відсутність у післявоєнній Конституції положень про форму правління створює основу для існування різних поглядів із цього питання. Найбільш поширене сьогодні міркування, що сучасна Японія – парламентська салічна монархія.

Статус Імператора в Японії має свої особливості. Для того щоб найкраще уявити собі його реальну владу, необхідно звернутися

не тільки до юридичних повноважень – статей Конституції, а й до фактичної діяльності Імператора. За Конституцією (ст. 1) Імператор є символом держави і єдності народу, його статус визначається волею всього народу, котрому належить суверенна влада.

Відповідно до статей 3 та 4 Конституції Імператор не наділений повноваженнями, пов'язаними із державною владою. Всі його дії щодо державних справ можуть бути започатковані тільки зі згоди і схвалення Кабінету міністрів, котрий несе за них відповідальність. За поданням Парламенту Імператор призначає Прем'єр-міністра, а за рекомендацією останнього – інших членів Кабінету; за поданням Кабінету призначається головний суддя Верховного суду (ст. 6).

Зі згоди і схвалення Кабінету Імператор від імені народу здійснює наступні дії, які належать до справ державних (ст. 7):

– промульгацію поправок та змін до Конституції, законів, урядових указів та договорів;

– скликання Парламенту, розпуск Палати представників і об'являє про загальні вибори до Парламенту;

– підтвердження відповідно до законів призначення та звільнення державних міністрів й інших посадових осіб, а також повноважень і вірчих грамот послів та посланників;

– підтвердження загальних і приватних амністій, пом'якшення та відстрочка покарання, відновлення в правах;

– дарування нагород;

– підтвердження відповідно до закону ратифікаційних грамот й інших дипломатичних документів, прийом іноземних послів та посланників;

– здійснення церемоніалу.

Відповідно до Закону про Імператорське прізвище 1947 р. династичний порядок наслідування престолу оберігає Рада імператорського двору, яка складається із двох членів імператорської сім'ї, Прем'єр-міністра, головуючих та їх заступників у палатах Парламенту, головного судді і одного члена Верховного суду.

Повсякденні справи замість скасованого міністерства імператорського двору тепер вирішує управління імператорського двору, яке діє при канцелярії Прем'єр-міністра. Начальник управління призначається Прем'єр-міністром, а його кандидатура узгоджується з Імператором, який і керує роботою персоналу, чисельність котрого на початку 80-х років складала 1 тис. чоловік.

У випадках коли встановлювалося регентство Регент діяв від Імені Імператора. Крім того, Імператор відповідно до закону може доручити іншим особам здійснювати свої повноваження.

Однак на практиці у Імператора ще менше повноважень, ніж у Монарха Великобританії, тому що йому заборонено здійснювати навіть такі традиційні для глави уряду права, як право на вето, вплив на формування уряду, верховне головнокомандування збройними силами держави. Імператор – це символ єдності народу, а в повсякденному житті виконує церемоніальні функції зовнішньополітичного характеру.

Цілу низку зовнішньополітичних заходів Імператор виконує не самотужки, йому в цьому допомагають члени імператорської сім'ї. Разом із тим, відповідно до ст. 73 Конституції керівництво зовнішньою політикою належить до компетенції Кабінету міністрів, який представляє Японію у відносинах із іноземними державами.

Імператорська сім'я в Японії користується дуже великим авторитетом у суспільстві, і приблизно 80% дорослого населення країни підтримують монархічну форму правління в країні.

Парламент. У 1874 р. перша політична партія Японії представила уряду декларацію про створення представницького законодавчого органу. Перші загальні вибори пройшли 1 липня 1890 р., а перша сесія Парламенту була скликана 29 листопада 1890 р.

Відповідно до положень ст. 41 Конституції Японії «*Парламент є вищим органом державної влади і єдиним законодавчим органом держави*». Компетенція Парламенту в Конституції спеціально не визначена, якщо не вважати окремих її положень, які передбачають регулювання тих чи інших питань законом. Однак слід зауважити, що японський Парламент користується невизначеною компетенцією. У всякому разі він здійснює *законодавчу владу, затверджує бюджет, контролює діяльність уряду, здійснює суд у порядку імпічменту щодо тих суддів, проти котрих відкрита справа про зміщення з посади*.

Порядок роботи Парламенту регулюється Конституцією Японії, Законом про Парламент 1947 р., Регламентом Палати представників 1947 р., а також Регламентом Палати радників 1949 р.

Японський Парламент складається з двох палат – Палати радників та Палати представників. Палата радників складається з 252

членів, яких обирають терміном на 6 років, з переобранням половини складу кожні три роки. Палата представників обирається на 4 роки в кількості 500 депутатів. Палата представників може бути достроково розпущена актом Імператора на вимогу уряду, а верхня палата розпуску не підлягає.

Парламент формується шляхом загальних і прямих виборів. Конституція встановлює загальне виборче право для повнолітніх, таємне голосування, недопущення дискримінації у виборчих правах за ознаками раси, статі, релігії, соціального стану, освіти, майнового стану та доходів (ст. 44).

Питання, які стосуються виборів, регламентуються Законом про обрання на публічні посади 1950 р. із подальшими змінами (останні – в 1994 р. – встановлення нової системи виборів до нижньої палати). Відповідно до цього законом активне виборче право на виборах до обох палат надано громадянам у віці від 20 років, які проживають у виборчому окрузі не менше трьох місяців і внесені до списків виборців, пасивне – від 25 років для Палати представників і 30 років для Палати радників. Кандидат вносить грошову заставу, яка не повертається в разі неотримання їм певного мінімуму голосів. Основу парламентської виборчої системи складає змішана система, яка поєднує в собі елементи мажоритарної і пропорційної систем.

До 1996 р. вибори до Палати представників проводилися за системою середніх виборчих округів. 21 листопада 1994 р. був прийнятий Закон про малі виборчі округи, який дозволив визначити кордони округів відповідно до пропозицій Комісії Палати представників щодо демаркації кордонів виборчих округів. Останні вибори проходили за новою виборчою системою, згідно із якою 300 депутатів обираються по одномандатним округам, а 200 – по 11 регіональних блоках відповідно до списку політичних партій пропорційно отриманим голосам. За такою виборчою системою кожен виборець має два голоси.

Палата радників також обирається за змішаною системою. 152 радники обираються від 48 багатомандатних округів (2–8 радників від округу). Крім того, створюється загальнонаціональний округ, в котрому виборці голосують за одну з політичних партій. Обрані від цього округу до палати 100 радників відбирають із кандидатів, які раніше були включені кожною партією до свого списку, пропорційно кількості набраних кожною партією голосів. Та-

ким чином, виборець один голос віддає за конкретного кандидата, а другий – за політичну партію.

В Японії діють жорсткі правила передвиборної агітації. Вона триває тільки 12 днів (до змін 1994 р. – 2 тижні), передбачено одне радіо- та телезвернення кандидата протягом не більше п'яти з половиною хвилин за рахунок бюджету. Агітація виборців по домівках, а також агітація проти інших кандидатів заборонена.

Депутати та радники мають вільний депутатський мандат, і питання про недійсність його вирішується 2/3 голосів відповідною палатою. Члени палат не несуть відповідальності у зв'язку із своїми промовами, висловлюваннями і голосуванням у палатах, користуються обмеженим депутатським імунітетом.

Закон про Парламент встановлює наступні види парламентських сесій: чергові (ст. 10), надзвичайні та спеціальні (ст. 11). Чергові сесії Парламенту скликаються один раз на рік, у грудні, і тривають 150 днів (ще їх називають бюджетними сесіями). Рішення про скликання надзвичайної сесії Парламенту приймає Кабінет міністрів за вимогами 1/4 загальної кількості членів однієї з палат (ст. 53). Необхідність скликання спеціальної сесії виникає у випадку розпуску Палати представників і триває вона протягом 30 днів із дня чергових виборів до палати. Оскільки з розпуском Палати представників Палата радників теж закінчує свою роботу, то Кабінет міністрів може скликати надзвичайну сесію Палати радників. Однак, якщо її рішення не будуть прийняті Палатою представників протягом 10 днів із дня їх засідання, то вони втрачають силу.

Засідання палат є відкритими, однак інколи проводяться і закриті засідання у випадках, якщо резолюція про це прийнята 2/3 голосів присутніх членів (ст. 62 Закону про Парламент). Кожна палата веде протоколи своїх засідань. «Ці протоколи повинні друкуватися і розповсюджуватися для ознайомлення за винятком тих протоколів, котрі визнаються секретними» (ст. 57 Конституції).

Кожна палата обирає на весь термін повноважень головуючого, його заступника, тимчасового головуючого, головуючих постійних комісій та генерального секретаря палати (ст. 58 Конституції). Головуючі палат та їх заступники виконують обов'язки з підтримки порядку в палатах та слідкують за виконанням порядку денного. Для того щоб забезпечити безсторонність на засіданні Парламенту, вони, як правило, призупиняють відносини зі свої-

ми партіями. В палатах створюються партійні фракції (щоб створити фракцію, необхідно 2 депутати), котрі відіграють важливу роль у розподілі міністерських портфелів.

У діяльності Парламенту важливу роль відіграють постійні парламентські комісії. Згідно із Законом про Парламент Палата представників має 20 таких комісій (ст. 41, п. 2 Закону про Парламент): у справах Кабінету міністрів, місцевої адміністрації, з питань юстиції, зовнішньої політики, державних фінансів, освіти, з соціальних питань, з трудових питань, з питань сільського, лісового та водного господарства, з торгівлі та промисловості, з питань зв'язку, транспорту, будівництва, суспільної безпеки, науки і техніки, навколишнього середовища, а також бюджетну, ревізійну, дисциплінарну комісії і комісію з організації внутрішньої роботи Парламенту.

Палата радників має 17 комісій (ст. 42, п. 3 Закону про Парламент) – таких самих, окрім комісій з питань науки і техніки, суспільної безпеки і навколишнього середовища. Ці комісії складають основу механізму розробки та прийняття рішень у Парламенті Японії. До складу комісій входять представники різних партій пропорційно представництву цих партій у відповідній палаті. Депутати, як правило, не є експертами з питань, які обговорюються в комісіях, тому Закон про Парламент в ст. 43 передбачає, що у випадках, коли для діяльності комісії необхідна участь спеціально підготовлених членів, до її складу можуть входити спеціалісти з проблем, які розглядаються.

Таким чином, у роботі комісії можуть брати участь і не парламентарії. Кожен парламентарій зобов'язаний бути членом хоча б однієї комісії (ст. 42, п. 2 Закону про Парламент). Засідання комісій можуть бути двох видів: робочі й загальні. На робочих засіданнях обговорюються найважливіші питання, як правило, в присутності членів Кабінету. На загальних розглядаються звичайні питання за участю парламентських секретарів.

Головним завданням Парламенту є прийняття законів та державного бюджету. В законодавчому процесі нижня палата має більшу вагу, оскільки палата представників може подолати вето Палати радників шляхом прийняття закону вдруге 2/3 голосів, причому не від загальної кількості депутатів, а від кворуму (1/3 складу палати – ст. 59 Конституції). Також, якщо Палата радників не прийняла рішення щодо законопроекту протягом 60 днів після

отримання його з Палати представників (для бюджетного закону цей термін скорочується в два рази), то рішення палати радників вважається рішенням Парламенту.

При кожній палаті діє законодавче бюро, котре допомагає депутатам при підготовці законопроектів.

Згідно із Законом про Парламент право на законодавчу ініціативу мають депутати Парламенту і Кабінету міністрів. Законопроект може бути представлений на розгляд Парламенту, якщо його підтримали 20 депутатів або 10 радників. Якщо мова йде про бюджет країни, то його повинні підтримати не менш як 50 депутатів або не менше 20 радників. Народна законодавча ініціатива Японії невідома.

На першому етапі розробка законів ведеться в департаментах відповідних міністерств. Далі через керівництво міністерства документи потрапляють до канцелярії Прем'єр-міністра, потім до Прем'єр-міністра і тільки потім у Парламент, де над ним починають працювати у відповідних комісіях і в законодавчих бюро палат. Якщо комісія дає позитивний результат, проект виноситься на пленарне засідання і обговорюється у двох читаннях. Законопроект, за винятком особливих випадків, які передбачені Конституцією і пов'язаних із наданнями Палаті представників більших можливостей, стає законом після прийняття його обома палатами (ст. 59 Конституції). Якщо думки палат розійшлися, то на допомогу їм створюється *паритетна узгоджувальна комісія* (10 депутатів та 10 радників).

Парламент має виключні повноваження щодо розпоряджень державними фінансами (про це свідчить ст. 85 Конституції). Порядок складання і затвердження державного бюджету визначені в Законі про фінанси 1947 р. Кабінет складає і передає Парламенту на обговорення і затвердження бюджет на кожний фінансовий рік. Проект бюджету потрапляє до Палати представників (ст. 60 Конституції), після цього головуючий передає його на розгляд до постійної бюджетної комісії. Бюджетні комісії вважаються найважливішими, тому що вони є найбільшими за кількістю депутатів (у бюджетній комісії Палати представників 50 членів, а в Палаті радників – 45). Обговорення законопроекту про бюджет відбувається за участю Прем'єр-міністра і всіх членів Кабінету, це робиться для того, щоб вони могли дати відповідні пояснення і відповісти на запити представників політичних партій. В обго-

воренні бюджету беруть участь і представники громадськості. Будь-яка людина може взяти участь в обговоренні бюджету. Директор бюджетної комісії відбирає кілька чоловік, які будуть брати участь у дебатах. Якщо законопроект про бюджет відхиляється бюджетною комісією Палати представників, тоді Кабінет міністрів повинен підготувати новий проект бюджету, котрий знову проходить весь шлях обговорення. Після затвердження бюджету Палатою представників його направляють до Палати радників, де процедура обговорення повністю повторюється.

Рішення палат, як правило, приймаються простою більшістю голосів. В Японії застосовують три форми голосування: вставанням, таємним голосуванням та незапереченням.

Прийнятий закон підписується міністром, який відповідає за його виконання, контрасигнується Прем'єр-міністром і направляється Імператору для промульгації. Закон повинен бути надрукований протягом 30 днів і вступає в силу через 20 днів після публікації.

Парламент також відтворює і *контрольні функції за діяльністю уряду*. Як нам відомо, Кабінет міністрів Японії повинен користуватися підтримкою Парламенту з питань політики, яку він проводить. Гарантією цього є інститут парламентської відповідальності Кабінету, який складається із наступних елементів: по-перше, кандидатура на посаду Прем'єр-міністра формально обирається палатами Парламенту (фактично це лідер партії парламентської більшості), по-друге, нижня палата може прийняти більшістю голосів резолюцію про недовіру Кабінету. Основною формою контролю є інтерпеляція, подати яку може будь-який депутат Палати представників через головуючого палати, а відмову головуючого депутат може оскаржити на пленарному засіданні палати. Відповідь на інтерпеляцію депутат повинен отримати протягом 6 днів в усній або письмовій формі. В Конституції Японії закріплено право кожної палати проводити розслідування з питань державного управління (ст. 62 Конституції). До форм контролю належить також і загальна дискусія з питань політики, яку проводить уряд на початку кожної сесії, коли в Парламенті виступають Прем'єр-міністр, міністр фінансів та закордонних справ.

Кабінет міністрів. Згідно з Конституцією Японії Кабінет міністрів здійснює виконавчу владу (ст. 65). До нього входять

Прем'єр-міністр та інші державні міністри. Конституція визначає також *принцип громадянського кабінету* (ст. 66). Під терміном «громадянська особа» розуміється особа, яка не знаходиться на військовій службі, ніколи не була професійним військовим і не пропагує мілітаристську ідеологію.

За традицією, головою Кабінету стає лідер партії парламентської більшості (ст. 67). У випадку, коли між палатами з цього питання виникають непорозуміння, або у випадку неприйняття Палатою радників рішення протягом 10 днів після рішення Палати представників (час перерви в роботі Парламенту не враховується) рішення Палати представників стає рішенням Парламенту. Обраний кандидат призначається Імператором на посаду Прем'єр-міністра.

Відповідно до Закону про Кабінет міністрів 1947 р. Прем'єр-міністр призначає не більше 20 державних міністрів (ст. 2 Закону про Кабінет міністрів), причому більшість міністрів повинна бути обрана із членів Парламенту (ст. 68). Фактично всі члени Кабінету – парламентарі і всі вони затверджуються наказом Імператора.

Міністерства і функції окремих міністрів викладені в Законі про структуру державних виконавчих органів 1948 р. 12 міністрів очолюють міністерства юстиції, закордонних справ, фінансів, освіти, охорони здоров'я і соціального забезпечення, сільського, лісового і рибного господарства, зовнішньої торгівлі і промисловості, транспорту, зв'язку, праці, будівництва, місцевого самоврядування. Крім того, один міністр Кабінету є генеральним секретарем, інші 8 міністрів стають міністрами «без портфелів», вони фактично виконують обов'язки радників Прем'єр-міністра і за традицією керують окремими підрозділами його канцелярії. В Кабінеті міністрів Японії відсутні посади військового та військово-морського міністрів, а також міністра внутрішніх справ (силами самооборони керує міністр «без портфеля» – начальник управління національної оборони, а також деякі функції виконує міністерство місцевого самоврядування).

У період, коли міністр виконує свої обов'язки, він не може бути притягнутий до судової відповідальності без згоди на це Прем'єр-міністра (ст. 75 Конституції). Прем'єр-міністр може на певний час звільнити міністра від посади (ст. 68). Кабінет несе колективну відповідальність перед Парламентом (ст. 66) і якщо палата представників приймає вотум недовіри або відмовляється голосувати

за довіру уряду, Кабінет міністрів повинен піти у відставку в тому випадку, якщо Палата представників не буде розпущена Кабінетом протягом 10 днів (ст. 69). Кабінет також повинен піти у відставку, якщо посада Прем'єр-міністра стає вакантною, або якщо скликається перша сесія Парламенту після виборів до Палати представників (ст. 70).

Більш детально діяльність Кабінету міністрів регламентована в Законі про Кабінет міністрів, де визначені структура та функції Кабінету, компетенція Прем'єр-міністра та інших міністрів, відносини з іншими державними органами.

Процедура засідання Кабінету для прийняття рішень регулюється згідно зі звичаєм. Засідання Кабінету є закритими, проводяться два рази на тиждень у період парламентської сесії, рішення приймаються одностайно або на основі консенсусу.

До повноважень Прем'єр-міністра як голови Комітету слід віднести загальну координацію діяльності Кабінету, призначення і звільнення від посад державних міністрів, внесення на розгляд Парламенту законопроектів, доповіді Парламенту про загальний стан державних справ і зовнішньої політики, підписання законів та наказів одноосібно (як відповідний міністр), контрасигнація підписів уповноваженого міністра, участь у проведенні переговорів і підписанні міжнародних договорів, керівництво підготовкою і укладання міжурядових угод. Прем'єр-міністр має канцелярію.

Кожен міністр має двох заступників: парламентського (ст. 17 Закону про структуру державних виконавчих органів) і адміністративного (ст. 17, п. 2 того ж закону). Міністри фінансів, сільського, лісового та рибного господарства, зовнішньої торгівлі й промисловості мають двох парламентських заступників. Японські міністри не є спеціалістами, тому реальним керівником міністерства є адміністративний заступник – професійний чиновник із спеціальною освітою.

Безпосередньо при Кабінеті міністрів діє *секретаріат,* який очолює генеральний секретар Кабінету, *законодавче бюро, рада у справах персоналу та рада національної оборони*. При законодавчому бюро інколи створюються *тимчасові комісії та ради*.

У канцелярії Прем'єр-міністра і міністерствах існує велика кількість *комітетів і управлінь*. Так, при канцелярії Прем'єр-міністра діє комісія з урегулювання екологічних конфліктів, комітет у справах державної безпеки (йому підпорядковано управ-

ління поліції), комітет у справах справедливої торгівлі, управління у справах державних земель, управління імператорського двору, управління у справах навколишнього середовища.

Незалежні органи. Це органи, незалежні від уряду. До них слід віднести перш за все, Ревізійну раду і Раду державних установ.

Ревізійна рада повинна контролювати державний бюджет і державні витрати. Згідно зі ст. 90 Конституції заключний звіт про державні доходи та витрати щорічно перевіряється Ревізійною радою. Цей звіт являє собою доповідь разом із доповіддю Кабінету міністрів протягом фінансового року.

Рада державних установ відає питаннями служби державних чиновників і слідкує за тим, щоб коли займаються державні посади не отримала перевагу жодна з партій, а призначення проходили виключно на основі професійної кваліфікації і досвіду претендентів.

§ 4. Судова влада

Ієрархія судових органів у Японії має чотириступеневу структуру: Верховний суд, вісім Вищих апеляційних судів, 50 місцевих судів (у кожній префектурі по одному і чотири місцевих суди на острові Хоккайдо), 50 сімейних судів і приблизно 450 первинних судів (місцеві й сімейні суди мають однаковий статус). Створення спеціальних судів Конституцією заборонено (ст. 76). Правовою основою судоустрою в Японії є Конституція і Закон про суди 1947 р.

Очолює японську судову систему **Верховний суд,** наділений найширшими повноваженнями як вища судова інстанція, вищий орган конституційного нагляду і орган, який керує всіма нижчими судами. Верховний суд встановлює правила для роботи на тільки судів, а й адвокатів. Крім того, його правила обов'язкові для виконання і прокуратурою.

Верховний суд, вищі, місцеві й первинні суди розглядають цивільні і кримінальні справи. Компетенція Верховного суду поширюється на всю територію країни і умовно може бути розподілена на три основні сфери: розгляд цивільних, кримінальних і адміністративних справ; судове управління; конституційний нагляд.

Вищим судовим органом є Верховний суд, до складу котрого входить головний суддя, якого призначає Імператор, і 14 суддів,

призначених Кабінетом. Призначення суддів Верховного суду затверджується всенародним референдумом під час найближчих виборів до Палати представників; потім такі референдуми повторюються кожні 10 років (ст. 79 Конституції).

Верховний суд виконує свою роботу в повному складі (кворум – 9 членів) або в складі відділень (ст. 9 Закону про суди). Закон про суди передбачає, що питання, які стосуються розгляду законів і підзаконних актів на предмет відповідності Конституції, мають розглядатися Верховним судом у повному складі (ст. 10 Закону про суди). Рішення з цього питання приймається Верховним судом, якщо за нього проголосувало не менше 8 членів суду (на практиці це буває рідко).

Основною функцією Верховного суду є конституційний контроль, а крім того, він виступає судом останньої інстанції при розгляді будь-яких справ. Він розглядає у другій інстанції справи про злочини проти держави, і в третій – інші кримінальні та цивільні справи. Верховний суд також виконує повноваження судового управління. Він узагальнює судову практику, видає обов'язкові керівні матеріали для судів нижчої інстанції, положення про прокуратуру при Верховному суді, про внутрішню дисципліну і управління судовими органами, встановлює правила процедури судочинства, роботи адвокатів, внутрішнього розпорядку в судах (ст. 77 Конституції).

Вищі суди (всього 8, мають 6 відділень) є судами першої інстанції у справах про державну зраду та інші злочини проти держави, а також апеляційною інстанцією з цивільних та кримінальних справ, які розглядаються в судах нижчої інстанції. Справи розглядаються колегією з трьох суддів, а колегія з п'яти суддів розглядає справи про деякі державні злочини.

Окружні суди (всього 50, мають 242 відділення) розглядають основну масу цивільних та кримінальних справ, а також є апеляційною інстанцією у рішеннях, які виносяться дисциплінарними судами. Вони знаходяться в кожній із 47 префектур. Справи розглядаються, частіше за все, одним суддею або колегією з трьох суддів, якщо справа стосується звинувачення в злочині, котрий карається позбавлення волі терміном більше одного року. Кордони судових округів побудовані таким чином, щоб вони не співпадали з кордонами територіальних одиниць місцевого самоврядування.

Суди по сімейних справах мають таку ж структуру, як і окружні суди, і діють при окружних судах і в їх відділеннях. Вони виконують примирливу функцію і виносять рішення у справах, пов'язаних із сімейним правом, розглядають деякі кримінальні злочини, які скоїли неповнолітні (до 20 років).

Як допоміжні органи при сімейних судах існують *примирливі комісії,* до кожної з котрих входять суддя та представник населення. В штатах сімейних судів для підготовки до розгляду справ неповнолітніх діють так звані дослідники (тьосакан), в обов'язки котрих входить вивчення на науковій основі особистості неповнолітнього, соціального середовища, в якому він живе, умов, за яких він скоїв злочин. Ефективність сімейних судів достатньо висока, однак їх перевантаженість заважає індивідуалізації підходу до неповнолітніх.

Дисциплінарні суди (всього 575) розглядають незначні цивільні справи з ціною позову не більше 900 тис. ієн і деякі кримінальні справи. Вони розглядаються одним суддею, котрий не обов'язково повинен мати юридичну освіту.

Всі судді призначаються на свої посади Кабінетом міністрів терміном на 10 років, за списками кандидатів, який складається Верховним судом Японії. Після 10 років сумлінної праці суддя може бути переобраним на другий термін, і все це може повторюватися кілька разів через кожні 10 років, поки він не досягне пенсійного віку (65 або 70 років).

Разом із тим, Конституція передбачає ряд заходів, спрямованих на підвищення авторитету суддів. Так, зокрема, призначенню в члени Верховного суду передує так звана процедура «перегляду народом» при проведенні виборів до Палати представників. І якщо більшість виборців дасть згоду на зміщення якого-небудь судді, він повинен негайно залишити свою посаду. Така процедура повторюється кожні 10 років.

Однак, не дивлячись на зовнішню ефективність таких заходів, їх доцільність викликає серйозні сумніви у японських фахівців, тому що більшість виборців погано знає членів Верховного суду. Судді всіх судів можуть бути звільнені з посад тільки в результаті публічного розгляду відповідно до процедури імпічменту, котра передбачає розгляд звинувачень на адресу судді спеціальними органами парламенту.

Прокуратура діє на основі Закону про прокуратуру 1947 р. Певна суперечність між принципом незалежності прокуратури з субординаційними відносинами з міністерством юстиції формально дозволяють ті обставини, що стосовно конкретних справ міністр може дати вказівки лише Генеральному прокурору. Прокуратура повинна дотримуватися правил, встановлених Верховним судом.

Прокуратура являє собою центральну організацію, яку очолює генеральний прокурор, однак структура її пристосована, перш за все, до судової системи: служби генеральної прокуратури є у Верховному суді, при вищих, територіальних, сімейних та інших судах. Прокуратура наглядає за веденням слідства у найбільш складних кримінальних справах, а також за виконанням кримінальних покарань.

І ще на одній особливості діяльності прокуратури хотілося б зупинитися. Цікаво, що прокурор не зобов'язаний знайомити з усіма матеріалами справи навіть суддю, котрому він передає лише звинувачувальний висновок без будь-яких інших документів.

Сьогодні існують *комісії з контролю за діяльністю прокуратури*. Вони створюються з представників населення та мають обмежену компетенцію: прокурор «враховує» думку комісії, котра, однак, для нього не є обов'язковою.

Правову основу для організації і діяльності японської поліції складає Закон про поліцію 1954 р. Відповідно до Закону поліція існує як самостійна державно-муніципальна одиниця. Державну частину поліцейської системи складає головне поліцейське управління, а також структури, які знаходяться в його складі (штаб дворової поліції, поліцейська академія, НДІ поліції) та його периферійні органи. До периферійних органів належать управління поліцейських округів. При цьому кожний округ охоплює територію кількох префектур.

Адвокати ведуть свою професійну діяльність на основі Закону про адвокатів 1949 р. Відповідно до його положень вони проводять захист сторін у судових процесах, а також дають консультації з юридичних питань. Крім того, для того щоб професійно займатися адвокатською практикою, необхідно зареєструватися *в Японській федерації адвокатів*. Тільки після такої реєстрації адвокати постійно працюють у колегії адвокатів, які створюються у відділеннях окружних судів і мають статус юридичної особи.

§ 5. Місцеве самоврядування і управління

Японія є унітарною державою, і в той же час у ній отримали широкий розвиток муніципальні інститути. Ієрархічна система адміністративно-територіального поділу будується на основі двох складових. Верхня складова створює **префектури** (їх в Японії 47), які поділяються на чотири категорії: «то» (Токіо), «до» (Хоккайдо), «фу» (Осака і Кіото) і «кен» (43 префектури). Правовий стан префектур різних категорій однаковий. Нижня складова адміністративно-територіального поділу створює **міста** («сі»), **селища** («мати») і **сільські общини** («мура»). Столиця країни м. Токіо в адміністративному відношенні представляє собою 23 спеціальних райони, які прирівнюються до міст.

Поряд із префектурами та муніципалітетами, які являють собою звичайні органи місцевого самоврядування, в Японії можуть створюватися особливі органи місцевого самоврядування для вирішення конкретних завдань. Це *особливі столичні райони, корпорації регіонального розвитку, асоціації органів місцевого самоврядування, фінансово-промислові округи*.

Принцип місцевої автономії відображається в Конституції (гл. 8) та Законі про місцеві автономії 1947 р. Поряд з цими джерелами діють кілька десятків інших нормативних актів – законів та підзаконних актів. Серед них Закон про місцевих комунальних службовців 1950 р., Закон про сільськогосподарські комітети 1951 р., ряд інших законів, які визначають механізм фінансування органів місцевого самоврядування.

Японські правознавці розрізняють *принцип місцевої автономії, автономію місцевої общини і автономію жителів*. Принцип місцевої автономії означає автономію адміністративно-територіальної одиниці від держави. Автономія місцевої общини пов'язана із внутрішньою організацією і формами діяльності адміністративно-територіальних одиниць та передбачає управління общини громадянами, які проживають на її території. Автономія жителів визначається процедурою проведення місцевого референдуму, яка закріплена в Законі про місцеве самоврядування. Це забезпечує можливість подання певною частиною населення петиції про прийняття, зміни або відміну місцевих постанов про проведення інспекції діяльності місцевих зборів, відкликання їх депутатів, зняття з посади глав місцевих органів та інших посадових осіб.

Крім того, Парламент може прийняти закон, який стосується будь-якої конкретної муніціпії, тільки за згодою абсолютної більшості її мешканців.

Функції, які виконують органи місцевого самоврядування, є трьох видів:

– власне місцеві функції;

– «адміністративні повноваження» (носять місцевий характер, однак мають більшу частину участі держави в цих справах);

– функції, які делегуються центральними установами.

Стаття 94 Конституції закріплює за муніціпіями право управляти своїм майном, вести справи і управляти в своїх кордонах. Важливе значення має наділення муніціпій (муніципальних зборів) правом приймати обов'язкові постанови, тобто нормативні акти місцевого значення. Загальний перелік функцій міститься в Законі про місцеве самоврядування (п. 3 ст. 2). Він містить 22 напрями діяльності, до яких належать: підтримання суспільного порядку на своїй території; забезпечення безпеки, здоров'я та благополуччя населення; управління парками, площами і дорогами; ведення комунального господарства; управління лікарнями, школами тощо.

Місцевим законодавчим органом в муніціпії є **муніципальні збори,** які очолює голова. Склад зборів залежить від чисельності населення: крупні префектуральні збори налічують до 120 членів, маленькі сільські – близько 12. Закон про місцеве самоврядування передбачає можливість заміни місцевих зборів у селищах загальними зборами мешканців (ст. 91 Закону про місцеве самоврядування), однак на практиці це зустрічається вкрай рідко. Місцеві збори збираються чотири рази на рік на сесії (п. 2 ст. 102 Закону про місцеве самоврядування).

Керівництво виконавчою владою в муніціпії виконує її голова – губернатор у префектурах, мер у містах та старости в селищах (ст. 139 Закону про місцеве самоврядування). Голова місцевої адміністрації має право вносити на розгляд місцевих зборів проекти рішень, встановлювати місцеві податки, накладати вето на рішення зборів (воно може бути прийнято більшістю в 2/3 голосів удруге), достроково розпускати збори. Збори, в свою чергу, можуть звільнити голову адміністрації від посади більшістю в 3/4 голосів. Виконавчими повноваженнями користуються також

постійні комісії місцевих зборів: з освіти, праці, справ персоналу, суспільної безпеки тощо (п. 5 ст. 80 Закону про суди, який передбачає 11 постійних комісій).

На рівні муніципальних органів більше, ніж на загальнонаціональному, розвинуті інститути безпосередньої демократії. Так, шляхом прямих виборів обираються не тільки депутати муніципальних зборів, а й губернатори, мери і старости. Муніципальні збори і голови муніціпій обираються мешканцями, які зареєструвалися у відповідному районі, терміном на чотири роки (ст. 93 Закону про місцеве самоврядування). Населення може вимагати відкликати депутатів, розпустити муніципальні збори (ці питання вирішуються комісією з контролю за виборами абсолютною більшістю голосів за вимогами не менш як 1/3 складу комісії), прийняття зборами тієї чи іншої обов'язкової постанови (які не стосуються податків і фінансів, за вимогами не менш як 1/15 виборців даного муніципалітету), проведення ревізії фінансово-бюджетної діяльності муніципальних органів.

В Японії накопичений достатній досвід вирішення проблем, пов'язаних із загальною діяльністю на територіях, котрі виходять за кордони однієї префектури. Така взаємодія стала можливою завдяки формуванню **«рад у зв'язках з місцевими адміністраціями»** відповідно до положень спеціального Закону 1965 р. Такі ради створюються в складі префектур і деякої кількості міст. З 1969 р. застосовується також введений міністерством у справах самоврядування порядок об'єднання зусиль сусідніх муніціпій у вирішенні справ, котрі стосуються обслуговування населення. В цих випадках створюються кооперативи або консультативні ради. Зараз практично 90% первинних органів місцевого самоврядування Японії беруть участь у такому співробітництві.

Незважаючи на розвинену систему органів місцевого самоврядування, в Японії існує жорсткий прямий контроль центральних установ за діяльністю органів місцевого самоврядування. Між центральними та місцевими органами влади інколи виникають напружені відносини, і це пов'язано із бажанням центру обмежити самостійність муніціпій. В першу чергу, це стосується фінансового контролю, оскільки в Японії більше 70% податків потрапляє до державного бюджету і лише 30% – до місцевих. До того ж, є такі установи, які контролюються центральними міністерствами та управліннями.

З кінця 70-х років у Японії почали активно обговорювати проблему про необхідність проведення адміністративної реформи, в тому числі підвищення ролі регіонів. У другій половині 80-х років приступили до її виконання. З липня 1992 р. діє система «пілотних органів місцевого самоврядування», яка заключається в розширені прав міст із населенням понад 200 тис. чоловік. У червні 1993 р. обидві палати Парламенту прийняли резолюцію про розширення повноважень місцевої влади, вимагаючи від уряду конкретних заходів, спрямованих на розробку відповідних законів. У рамках роботи над проведенням адміністративної реформи Комітет з вивчення системи місцевої влади запропонував п'ятирічну схему процесу децентралізації.

На початку 1994 р. був створений Комітет просування реформи (який складався із 7 членів, призначених Прем'єр-міністром і погоджений з Парламентом із числа авторитетних осіб), котрий був наділений правом надавати рекомендації й інспектувати роботи з проведення децентралізації, а в грудні 1994 р. уряд затвердив «основні напрями реформи місцевого самоврядування». В лютому 1995 р. уряд вніс на розгляд Парламенту закон про децентралізацію, який в травні 1995 р. був прийнятий. Згідно із Законом робота з проведення децентралізації повинна бути завершена протягом п'яти років, у першу чергу, шляхом внесення змін до існуючих законів, які стосуються питань місцевого самоврядування.

Розділ 31
Основи конституційного права Бразилії

Бразилія (Федеративна Республіка Бразилія) – одна з найбільших держав Латинської Америки. Вона займає п'яте місце в світі за розмірами території (після Канади, Китаю, США та Росії), п'яте – за чисельністю населення (близько 167 млн у 1999 р.), дев'яте – за обсягом ВВП, 53-е – ВВП на душу населення. Однак Бразилію відносять до країн, які ще розвиваються. Великі промислові міста (Сан-Паулу нараховує близько 20 млн чоловік), найкрупніші в світі поміщицькі латифундії поєднуються з напівфеодальними пережитками, використання штучних супутників Землі та животіння корінного населення країни з патріархальними порядками – такі контрасти сучасної Бразилії.

За формою державно-територіального устрою Бразилія – федерація (Союз). Вона розділена на 26 штатів, федеральний округ, в якому знаходиться столиця країни, муніципалітети. Крім того, в складі федерації знаходяться також три федеральні території, підпорядковані центральній владі.

§ 1. Конституція

Діюча Конституція Бразилії – восьма в історії країни. Вона була прийнята в 1988 р. після довгого правління військових і складного перехідного періоду. Розробка проекту Конституції розпочалася ще в 1985 р. 18 липня 1985 р. Президент країни підписав декрет про створення Тимчасової конституційної комісії, до якої увійшли 49 найвидатніших юристів Бразилії. Її перший, попередній, проект викликав серйозні зауваження з боку лівих і правих партій. Тому розробку тексту Конституції продовжили у 8 тематичних комісіях Установчих зборів.

Проект, підготовлений Установчими зборами, був надрукований і 9 липня 1987 р. винесений на всенародне обговорювання, яке було дуже жвавим. У результаті застосування народної ініціативи до проекту внесли 122 поправки. Самі ж члени Установчих зборів запропонували 60 тис. поправок. Заключне голосування сталося 22 вересня 1988 р. «За» було подано 474 голоси, «проти» –

15, утрималися 6 членів Зборів. Конституція набрала чинності 5 жовтня 1988 р.

Бразильська Конституція налічує 42 тис. слів і за розмірами в шість разів перевищує Конституцію США, а за обсягом поступається лише Конституції Індії. Основний закон поклав початок новому періоду в історії країни – періоду «Нової республіки».

Конституція 1988 р. побудована відповідно до конституційних традицій Бразилії, а в більш широкому розумінні були враховані й латиноамериканські традиції, які практично завжди орієнтувалися на державно-правову систему США. Вплив правової системи США вельми помітний і навіть починається Конституція країни із повторення знаменитої фрази із Конституції США 1787 р. Тільки тут читаємо: «Ми, представники бразильського народу...». Мета створення нової бразильської держави значно ширша, ніж та, яка вказана в Основному законі США (Преамбула). Основними цілями держави є: створення демократичної держави, яка повинна « забезпечити існування соціальних та індивідуальних прав, свободу, безпеку, добробут, розвиток, рівність і справедливість як найвищих цінностей суспільства, плюралістичного і без забобонів, заснованого на соціальній гармонії, на внутрішньому і міжнародному порядку із мирним вирішенням розбіжностей...». Республіканська президентська форма правління, федеративна форма територіального устрою, примат особистих прав і свобод перед іншими – все це було запозичено із конституційної системи США.

У той же час до акта 1988 р. увійшли деякі інститути із європейського конституційного права. Спеціальні глави і частини присвячені економічному порядку, соціальному порядку, міській політиці, аграрній політиці, охороні здоров'я, спорту, проблемам науки і техніки. Всі вони мають відношення до відповідних положень конституцій Португалії 1976 р., Іспанії 1978 р., Греції 1975 р. та Франції 1958 р.

Композиційно Конституція 1988 р. побудована за європейським зразком: вона відкривається Преамбулою, за якою йдуть розділи про основні принципи, права і гарантії, організацію держави, захист держави і демократичних інститутів, про податки і бюджет, економічну і фінансову політику, соціальний устрій, і наприкінці – загальні конституційні положення.

Конституція Бразилії – найвищий закон у країні, і ця обставина закріплює таку важливу рису як система контролю конституційності. Разом з тим, акт 1988 р. (ст. 59) визначив ієрархію нормативних актів, які видаються федеральною законодавчою владою: на першому місці стоять поправки до Конституції, далі – додаткові закони, нижче звичайні закони, делегуючі закони, тимчасові заходи, законодавчі декрети, резолюції.

Визначаючи характер зовнішньополітичних відносин бразильської держави, Конституція дає перелік загальновизнаних принципів міжнародного права (незалежність, рівність, невтручання у внутрішні справи тощо, а також неприймання тероризму і расизму і надання політичного притулку).

Відбиваючи сучасні тенденції конституційного розвитку, Основний закон детально обговорює економічну структуру суспільства, виходячи з постулатів ринкової, соціально орієнтованої економіки. Конституція встановлює, що «економічний порядок у країні базується на праці й вільній ініціативі, його мета – забезпечити всім гідне існування відповідно до принципу «соціальної справедливості». Економічний устрій Бразилії спирається на суверенітет держави, приватну власність і її соціальні функції, свободу конкуренції, захист прав споживачів, пошук шляхів повної зайнятості тощо. В Конституції також йдеться і про перспективи планування, однак держава практично не має права втручатися в економічну сферу. Її втручання можливе лише в деяких випадках, зокрема, для національної безпеки або в публічних інтересах (ст. 173). Державні компанії, компанії зі змішаним капіталом й інші організації, які займаються економічною діяльністю, підпорядковуються тим же правилам, що і приватні компанії. Як монополії держави Конституція закріплює розвідку, видобуток, переробку, імпорт та експорт нафти та газу (ст. 177).

У Конституції також говориться і про можливість націоналізації підприємств (після прийняття Основного закону націоналізація в країні проводилася), а також дуже гостру для Бразилії проблему – земельну реформу. В загальному плані це питання вирішене на користь землевласників, однак по суті аграрна проблема залишається невирішеною.

Конституція регулює відносини і з аборигенами країни. Вона визнає за ними право на соціальну організацію, звичаї, віроспові-

дання, а також право на землю, на якій вони постійно жили. Однак земля племен вважається не їх власністю, а федеральним майном. Кордони земель встановлює уряд, експлуатація річкових ресурсів і мінеральних родовищ племен можлива лише з дозволу Парламенту. Парламент може надати такий дозвіл лише після консультацій з племенами, а у випадках, коли держава буде експлуатувати природні ресурси, які належать племенам, певна частка прибутку відраховується племенам.

Бразильська Конституція – демократична Конституція. Вона передбачає багатопартійність, політичний плюралізм, розділення влади, певні заходи проти концентрації влади, послаблює повноваження Президента і посилює роль Парламенту, передбачає місцеве самоврядування, зрівнює положення штатів і територій, закріплює широкі права громадян, особливо «права трудящих», встановлює систему судових органів, у тому числі й спеціальних судових установ, які б захищали права громадян і конституційний порядок.

Деякі частини і розділи Конституції Бразилії носять *декларативний* характер. В Основному законі є певна кількість принципів, ідеологічних положень, гасел, які позбавляють окремі статті юридичної визначеності, заважають її прямому використанню і застосуванню. У зв'язку з цим Конституція передбачає видання «додаткових законів» – актів конституційного характеру, а також інших законів.

Конституція змінюється шляхом внесення до неї поправок (ст. 60). Поправки можуть бути запропоновані третиною кожної з двох палат Парламенту, Президентом, 2/3 голосів законодавчих зборів штатів. Вони повинні бути прийняті двічі обома палатами Парламенту, кожен раз більшістю в 3/5 їх складу. Після цього поправки промульгуються президіями палат Парламенту (Палати депутатів і Сенату), а не Президентом. Конституція не може змінюватися за умов надзвичайного стану, а також умов федерального втручання в справи штатів – інституту, передбаченого Конституцією. Також не можуть переглядатися: федеративна форма устрою держави, демократичні принципи виборчого права, положення про розподіл влади, норми і особисті права і гарантії людини і громадянина.

§ 2. Основи правового статусу особи

Конституція Бразилії містить певну кількість положень, які стосуються до прав людини і громадянина. Цілком імовірно, що це найбільш деталізоване регулювання прав і свобод різних категорій населення (в тому числі трудящих, пенсіонерів, дітей) серед всіх конституцій країн світу. До Конституції включені такі права особи, які раніше звичайно не розглядалися на конституційному рівні, наприклад, право на 13-у заробітну плату, право на безкоштовну допомогу дітям до 6-и років, право пенсіонерів на індексацію пенсій у зв'язку з інфляцією тощо.

Конституція 1988 р. приділила правам і свободам надзвичайну увагу. Їм присвячений спеціальний другий розділ, який має назву «Основні права і гарантії». Цей розділ включає кілька глав: «Про індивідуальні і колективні права і обов'язки», «Про соціальні права», «Про громадянство», «Про політичні права», «Про політичні партії».

Конституція Бразилії не обмежується правами, свободами, гарантіями і обов'язками, які в ній записані. Надзвичайно важлива норма міститься в параграфі 2 ст. 5: «Права і гарантії, які містяться в Конституції, не виключають інших прав і гарантій, котрі випливають із устрою і принципів, які вона закріпила, або міжнародних договорів, учасником яких є Федеративна Республіка Бразилія». В даному положенні містяться два розряди прав і свобод – перший, що охоплює права і свободи, на котрі спирається сама Конституція і розвивається в звичайному законодавстві і судовій практиці, і другий, котрий має своїм джерелом міжнародне право. Іншими словами, визнаються права і свободи, які регулюються міжнародним правом, акти котрого ратифікувала Бразилія.

Конституція закріплює принцип *рівноправності* індивідів. У ній говориться про традиційні аспекти рівноправності перед законом незалежно від статі, раси і національності, а також незалежно від професії, освіти й інших характеристик особи. Принцип рівноправності в сфері певних особистих прав Конституція поширює й на іноземців. У статтях 5, 12 Конституції говориться, що всі, бразильці й іноземці, рівні перед законом, якщо це стосується права на життя, безпеку і власність.

Особливо широко представлені в Конституції норми *соціально-економічних прав,* котрі також поширюються не тільки на гро-

мадян Бразилії. До них відносять право на працю, відпочинок, освіту, охорону здоров'я, соціальне забезпечення, соціальний захист. Особливу групу соціальних прав складають права трудящих. Сюди належать право на страйки (робітники самі приймають рішення про час страйку і про свої вимоги), право на створення профспілок, право трудящих на 13-у заробітну плату до Різдва, на участь в управлінні підприємствами і участь у розподілі прибутків, право на соціальне забезпечення. Окремо говориться про права пенсіонерів: пенсія не повинна бути нижче прожиткового мінімуму, вона повинна підвищуватися з урахуванням інфляції, пенсіонер також повинен отримувати 13-у пенсію наприкінці року. Однак слід мати на увазі, що при реформах (ревізіях) Конституції в 1994–1999 рр. деякі з цих положень, а також деякі положення економічного характеру, були виключені із тексту Основного закону, бо виконати їх було неможливо.

Політичні права, які закріпленні в бразильській Конституції, мають в основному традиційний характер: виборче право, свобода слова, зборів, об'єднань тощо, але деякі з них трактуються значно ширше, ніж у попередніх бразильських конституціях. Наприклад, «створення об'єднань і право проводити збори в місцях, відкритих для публіки, тепер не вимагає застосування дозвільного порядку».

До сфери *особистих прав і свобод* Конституція включає як традиційні права, так і деякі з тих, що є новими для конституційного права. До числа традиційних належать: недоторканність особи, житла, таємниця листування, право habeas corpus, та інші процесуальні права (арешт за судовим рішенням або на місці злочину, право обвинуваченого на захист тощо). Деякі процесуальні права отримали в Конституції деталізацію (наприклад, коли йдеться про затримання людини, необхідна присутність адвоката). До числа нетрадиційних норм права, які, до речі, зустрічаються і в інших нових конституціях, належить і право на інформацію і поширення інформації, процедура habeas data – право бразильських громадян й іноземців, які проживають у країні, отримувати всю інформацію про себе, яка знаходиться в державних установах, права споживачів, право кожного на збалансовану екологію.

Колективні права також сформульовані в Конституції достатньо широко. В ній збережені положення, які раніше були закріплені в основних законах Бразилії, мається на увазі право на «народну дію»: колективні вимоги трудящих про відміну актів дер-

жавних органів, які зазіхають на національну мораль, навколишнє середовище, охорону здоров'я. В Конституції також іде мова і про права політичної опозиції (зокрема, вона повинна мати доступ до всіх офіційних документів уряду, а її представник може увійти до деяких дорадчих органів при найвищих посадових особах держави), вводиться поняття колективної безпеки, говориться про право на самовизначення.

§ 3. Вищі органи державної влади

Національний конгрес. Статус бразильського парламенту – Національного конгресу визначено в гл. 1 «Про законодавчу владу» розділу IV Конституції країни.

Національний конгрес складається із двох палат: Палати депутатів (513 чоловік), яка є органом загальнонаціонального представництва, і Федерального сенату (81 сенатор) – палата представництва суб'єктів федерації.

Нижня палата Національного конгресу – *Палата депутатів* обирається терміном на чотири роки за пропорційною виборчою системою і, на відміну від США, відповідно до Конституції Бразилії, у виборах бере участь населення федеральної території і федерального округу на рівних підставах. У результаті використання пропорційної системи виборів у палаті депутатів представлені кілька партій, більшість з яких має невелике представництво. Однак слід зауважити, що така роздробленість при даній формі правління об'єктивно послаблює Парламент і посилює владу Президента.

Сенат складається із представників штатів і федерального округу, сенаторів і їх заступників (по три сенатори і по два заступники кожного сенатора). Території в сенаті не повинні бути представлені.

Правовий стан депутатів, сенаторів та їх заступників відповідає принципам парламентаризму (вільний мандат, імунітет, індемнітет). Судити членів Парламенту за скоєні злочини може тільки Верховний федеральний суд, під час війни їх можна призивати в армію, але тільки з дозволу відповідної палати, депутатам і сенаторам, а також їх заступникам заборонено займатися комерційною діяльністю, вони не мають права поєднувати свій пост із посадою міністра, губернатора, секретаря штата, префекта федераль-

ного округу. Член Парламенту Бразилії отримує за свою роботу зарплатню в розмірі 150 тис. дол. США на рік.

Кожна палата створює свої керівні і внутрішні органи, приймає свій регламент; крім того, існує також спеціальний регламент засідання обох палат.

Палати обирають *головуючих* (як правило, із найбільш численної фракції) та їх заступників (із інших фракцій), секретарів, галузеві постійні комісії, інколи створюють і тимчасові комісії (в тому числі об'єднані комісії палат), слідчі комісії. Комісії створюються пропорційно чисельності партій та блоків. Вони мають право викликати міністрів, які звітують, вони знайомляться з річними звітами різних міністерств та відомств, приймають петиції та заяви від громадян про свавілля влади, обговорюють законопроекти і державні програми, однак жодних вказівок міністрам вони не мають право давати.

Відповідно до традицій, які запозичені з Конституції США, діюча бразильська Конституція спеціально встановлює повноваження Національного конгресу. Компетенції Національного конгресу розподіляються на дві групи повноважень.

Перша група – це такі повноваження, які Національний конгрес отримує із санкції Президента (Бразилія – президентська республіка). Вони визначені в 14 пунктах ст. 48 Конституції (система податків, збір і розподіл прибутків, державні фінанси, кордони, власність Союзу, чисельність Збройних сил, національні плани, створення міністерств та інших органів публічної адміністрації, створення прокуратури, адміністративних судів, амністія тощо). Реалізуються ці повноваження в основному через закон.

Друга група – це виключно повноваження Національного конгресу, які визначені в 17 пунктах ст. 49 Конституції (рішення про міжнародні договори, дозвіл Президенту на певні дії, пов'язані з питаннями зовнішньої політики та оборони, схвалення декрету про стан захисту або федерального втручання, заборона нормативних актів виконавчої влади, які виходять за рамки регламентної влади або делегованого законодавства, затвердження ініціативи державної влади щодо ядерних програм, надання дозволу Президенту і Віце-президенту залишати країну на термін не більше ніж 15 днів, призначення грошового утримання Президенту, Віце-президенту, міністрам тощо). Значна частина цих повноважень реалізується через індивідуальні акти.

Крім повноважень Національного конгресу в цілому, Конституція визначає також виняткові повноваження кожної із його палат. Палата депутатів (як і Сенат) вирішує питання своєї внутрішньої організації, приймає регламент, обирає частину членів Ради республіки (дорадчий орган при Президентові). Більшістю голосів в 2/3 свого складу Палата депутатів може розпочати процедуру імпічменту Президенту та Віце-президенту, після чого справа для юридичної кваліфікації передається до Федерального верховного суду, а потім до Сенату (ст. 51 Конституції).

Коло виключних повноважень Федерального сенату (ст. 52 в редакції Конституційної поправки № 23 1999 р.) значно ширше: 14 позицій проти п'яти у Палати депутатів. Сенат 2/3 голосів приймає висновок про винність Президента, Віце-президента, міністрів і звільнює їх з посад, після чого вони підлягають суду як звичайні громадяни країни. Сенат також обирає частину Ради республіки, дає дозвіл на зовнішні фінансові операції держави, штатів, міст та муніціпій. Однак міністри, на відміну від США, не затверджуються сенатом.

Конгрес збирається на свої сесії двічі на рік у терміни, вказані в Конституції: з 15 лютого по 30 червня та з 1 серпня по 15 грудня. Встановлені дати та терміни сесій в Конституції направлені в Бразилії проти президентського свавілля. В період сесій, як правило, палати проводять свої засідання окремо. Спільні засідання проводяться тільки в тих випадках, які обумовлені в Конституції: при відкритті сесії (Конституція не передбачає цього для надзвичайних сесій), коли приймається або змінюється регламент спільного засідання палат, при заслуховуванні послання Президента, а також при розгляді питання про вето Президента.

Надзвичайні сесії Парламенту скликаються головою Сенату у випадках, коли приймається декрет про стан захисту або про федеральне втручання, на вимогу Президента республіки, головуючих палат, більшістю членів будь-якої палати. На надзвичайних сесіях розглядаються тільки ті питання, заради яких був скликаний Національний конгрес. Конституційна поправка №19 1998 р. заборонила в цих випадках підвищувати винагороду парламентаріям.

Національний конгрес бере активну участь у *законодавчому процесі*. Конгрес приймає значну кількість законів, які мають різні назви і статус. Відповідно до ст. 59 Конституції парламент розробляє і приймає такі категорії законів:

– поправки до Конституції;
– доповнюючі закони;
– звичайні (ordinarias) закони;
– делегуючі закони;
– тимчасові закони;
– законодавчі декрети;
– резолюції.

Порядок розробки, редагування, внесення змін і кодифікації законів регулюється відповідно до Конституції додатковим законом. Такий закон, який був прийнятий в 1995 р., направлений, в першу чергу, на зменшення кількості законів і увібрання одних законів іншими.

Ініціатива внесення додаткових і простих законів належить членам Конгресу, Президенту, Федеральному верховному суду, Генеральному прокурору, а також громадянам у формі народної законодавчої ініціативи. Однак з багатьох питань законопроекти вносить тільки Президент: про чисельність збройних сил, про службові та адміністративні організації, про управління федеральними територіями, про організацію прокуратури, про створення міністерств та їх повноваження. Крім того, Президент має право приймати тимчасові закони, але для цього він повинен отримати згоду Парламенту.

Бюджетні та контролюючи повноваження Парламенту. Відповідно до Конституції Парламент приймає бюджет на основі загальних правил законодавчого процесу. Президент представляє проект бюджету одразу до обох палат. Комісія Парламенту, яка вивчає проект, може вносити до нього поправки. Однак для прийняття деяких із них необхідна згода Президента. Тому право вето практично не поширюється на закон про бюджет. Якщо Парламент не прийме бюджет до початку фінансового року, в країні вводяться тимчасові акти або продовжує діяти бюджет попереднього року.

Парламент також має контрольні повноваження щодо виконавчої влади, однак ці повноваження незначні. Постійні комісії палат і самі палати мають право вимагати інформацію від міністрів, однак відповідальність міністрів перед Парламентом не передбачена. Відповідно до Конституції Парламент проводить фінансовий і нефінансовий контроль над іншими органами управління, і цей контроль ведеться з точки зору не тільки законності актів управління,

а й їх ефективності. Формою контролю є парламентські слухання, які організують постійні комісії палат.

Виконавча влада належить Президенту республіки, котрому допомагають міністри (ст. 76 Конституції). Ради міністрів як особливого органу в Бразилії немає. Як і в США, міністри створюють Кабінет, який працює під головуванням Президента і є його дорадчим органом.

Президент – *центральна фігура в державному механізмі, він політичний лідер країни. Відповідно до латиноамериканської концепції права він наділений дуже широкими повноваженнями, котрі ст. 84 Конституції відносить до виняткових.*

Президент обирається терміном на чотири роки прямим голосуванням громадян, за мажоритарною системою, абсолютною більшістю тільки на один термін і в подальшому не може бути обраний на цей пост протягом усього життя. Разом із Президентом обирається Віце-президент, кандидатура котрого висувається тією ж партією. Обрання Віце-президента на другий термін теж неможливе. У випадках коли Президент не може виконувати свої обов'язки, його послідовно заміщують Віце-президент, головуючий Палати депутатів, Сенату, Федерального верховного суду.

Виходячи із особистих повноважень Президента, які, до речі, ширші, ніж у Президента США, він самостійно призначає міністрів, керує всією федеральною адміністрацією, підписує і друкує закони, має право вето, видає декрети і регламенти в сфері виконавчої діяльності, видає акти, які мають силу закону, керує відносинами з іноземними державами, підписує міжнародні договори (однак ратифікує їх Парламент).

Після заслуховування думок Ради республіки і Ради національної оборони Президент видає декрет про стан оборони та облоговий стан. Стан оборони вводиться, коли в країні виникає стихійне лихо, при постійній загрозі стабільності інститутам держави. У цих випадках Президент може ввести обмеження деяких конституційних прав: свободи зібрання, тємниці листування тощо. Облоговий стан вводиться, коли виникають заворушення загальнодержавного характеру, при іноземній агресії, стані війни, а також у випадках, коли в умовах стану оборони ці заходи виявилися неефективними. При облоговому стані можливі більш значні обмеження конституційних прав: обшуки, арешти, реквізиції, контроль над засобами масової інформації з боку виконавчої влади, а не судових органів.

Президент – верховний головнокомандуючий: він призначає офіцерів. Разом із Сенатом він призначає членів Федерального верховного суду, Генерального прокурора, Генерального атторнея (свого роду «державного» адвоката), голову Центрального банку і деяких інших високих посадових осіб, частину членів Ради республіки.

Президент представляє Парламенту перспективні плани, головує в Раді Республіки і в Раді національної оборони, оголошує війну і підписує мир (в обох випадках це затверджує Національний конгрес). Президент присуджує почесні звання, відзнаки, нагороди.

Поряд із Віце-президентом і міністрами Президенту допомагають у роботі два важливих дорадчих органи: Рада республіки та Рада національної оборони. *Рада республіки* – це вищий консультативний орган Президента республіки. До його складу входять Віце-президент республіки, голова Палати депутатів, голова Федерального сенату, лідери більшості і меншості в Палаті депутатів і в Сенаті, міністр юстиції, а також 6 відомих громадян, два із котрих призначаються Президентом республіки, два – обираються Федеральним сенатом і два – Палатою депутатів. Всі вони призначаються і обираються терміном на три роки без права перепризначення або переобрання.

Раді республіки належить право висловлюватися щодо федерального втручання, введення стану захисту і воєнного стану, а також щодо важливих питань стабільності демократичних інститутів. Президент може запрошувати державних міністрів взяти участь у засіданні Ради, якщо вважає, що питання, яке обговорюється, належить до компетенції відповідного міністерства.

Рада національної оборони представляє собою консультативний орган Президента республіки з питань, пов'язаних із національним суверенітетом і захистом демократичної держави. До складу Ради входять Віце-президент республіки, голова Палати депутатів, голова Сенату, міністр юстиції, міністр оборони, командуючі Військово-морськими, Сухопутними та Військово-повітряними силами, голова військового кабінету Президента республіки, міністр зовнішніх зносин, міністр планування. Рада обговорює питання національної безпеки, оборони і дає своє бачення проблеми при вжитті надзвичайних заходів для оборони країни.

§ 4. Конституційний нагляд

Бразильська Конституція регулює організацію та компетенцію судів більш детально, ніж будь-яка інша конституція в світі. Судові органи є незалежними і підпорядковані вони тільки закону. Конституція 1988 р. посилила цю незалежність, встановивши принцип адміністративної та фінансової автономії судової влади (ст. 99). Суди фінансуються за особливою статтею бюджету, а кошти в рамках цієї статті розподіляють самі.

У Бразилії існують дві судові системи – федеральна і окремих штатів, однак вони централізовані. Відповідно до Конституції (ст. 92) органами судової влади в Бразилії є: Федеральний Верховний суд; Вищий суд правосуддя; федеральні регіональні суди та федеральні судді; трудові суди та трудові судді; виборчі суди та виборчі судді; військові суди та військові судді; суди та судді штатів, федерального округу і територій. Глава VIII Конституції, яка присвячена організації влади, являє своєрідний судовий мінікодекс. Засновники його включили до цієї глави норми не тільки про судову систему у власному її значенні, а також про прокуратуру, публічну адвокатуру, звичайну адвокатуру та публічний захист.

Вищим органом судової системи є **Федеральний Верховний суд,** який складається з 11 членів, призначених Президентом республіки і узгоджених з Федеральним Сенатом. Відповідно до ст. 102 Конституції (з урахуванням Конституційної поправки №23 1999 р.) головна функція суду – *конституційний контроль* щодо законів та інших актів Союзу і штатів. Правом оскарження в порядку конституційності має Президент республіки; президії обох палат Національного конгресу, президії законодавчих зборів штатів, губернатори штатів, Генеральний прокурор Республіки, політичні партії, які представлені в Національному конгресі, профспілки або професійні національні асоціації.

Федеральний Верховний суд розглядає суперечки між Союзом і штатами, Союзом і федеральним округом, штатами і округом. До його компетенції належать також питання екстрадиції злочинців, суперечки з іноземною державою, міжнародною організацією і федерацією, штатом, федеральним округом або територією.

У першій інстанції Федеральний Верховний суд розглядає справи про кримінальні злочини, скоєні Президентом республі-

ки, Віце-президентом, членами Конгресу, своїми суддями і генеральним прокурором республіки; про кримінальні злочини, які скоїли міністри держави, члени вищих судів, Федерального Рахункового трибуналу і глави дипломатичних місій; справи про політичні злочини, а також деякі справи в порядку habeas corpus та habeas data.

Конституція 1988 р. заснувала **Вищий суд правосуддя**, передавши йому частину повноважень, які раніше належали Федеральному Верховному суду. Члени цього трибуналу (числом 33) призначаються Президентом і затверджуються Сенатом. Вищий суд правосуддя в першій інстанції розглядає кримінальні справи щодо губернаторів штатів і федерального округу, а також великої групи членів судів, членів трибуналів правосуддя штатів та федерального округу, членів рахункових трибуналів штатів та округу й інші справи при здійсненні процедури habeas data стосовно актів міністрів штатів та власних рішень.

Цей же суд розглядає суперечки про підсудність між федеральними трибуналами, між судовою та адміністративною владою федерації, перевіряє кримінальні справи, які розглядали федеральні судові органи, і може анулювати рішення обласних судів.

Конституція 1988 р. реформувала проміжні ланки судової влади. Вона скасувала Федеральний апеляційний трибунал, судді котрого були переведені до створеного Вищого трибуналу правосуддя, і заснувала такі судові органи, як **федеральний обласний (регіональний) трибунал** та федеральні судді.

Регіональні суди відтворюють судову владу на територіях спеціальних округів. Вони розглядають у першій інстанції певні категорії справ, зокрема справи, які стосуються федеральних суддів і прокурорів, а також виступають як апеляційна інстанція. Регіональні суди формуються, як мінімум, із семи суддів. Їх підбирає, у міру можливості, у відповідних регіонах і призначає Президент республіки.

Нижча інстанція федеральних судів – федеральні судді, розглядають більшість кримінальних та цивільних справ за федеральними законами і законами штатів.

Нарешті, найнижчу ланку загальних судів складають професійні та непрофесійні федеральні судді в штатах (на кожний штат припадають один або кілька судових округів), які розглядають у першій інстанції невелику кількість кримінальних і цивільних

справ із можливістю подання апеляції до судів першої інстанції. Закон про створення таких судів був прийнятий у 1995 р.

На федеральному рівні в Бразилії діє розвинена система спеціалізованих судових органів – трудові, виборчі, військові трибунали і судді. Кожна із названих гілок юстиції має свою власну компетенцію, яка визначена у федеральній Конституції.

Органами *трудової юстиції* є: Вищий трудовий трибунал; обласні трудові трибунали; жунти (колегії) з примирення і вирішення спірних питань. Вищий трудовий трибунал складається з 17 професійних суддів («міністрів»), яких призначає Президент довічно і затверджуються вони Федеральним сенатом. 11 чоловік призначаються із числа професійних суддів трудової магістратури, троє – із адвокатів і троє – із трудової прокуратури (ст. 111 Конституції в редакції Конституційної поправки № 24 1999 р.). Ця Конституційна поправка заснувала замість жунт з примирення і вирішення трудових спорів інститут трудових старійшин, котрі діють як одноосібні судді з трудових справ у місцевостях, де немає відповідних юрисдикційних органів.

Органи *виборчої юстиції* – це Вищий виборчий трибунал; обласні виборчі трибунали; виборчі судді; виборчі жунти. Основне завдання виборчих трибуналів – розгляд виборчо-правових спорів. Вищий виборчий трибунал складається із семи членів, три з котрих обираються таємним голосуванням зі складу Федерального верховного трибуналу, а два – так само зі складу Вищого трибуналу правосуддя; інші двоє суддів призначаються Президентом із шести відомих адвокатів.

Військова юстиція представлена Вищим військовим трибуналом, військовими трибуналами і суддями. Вона включає 15 суддів («міністрів»), призначених довічно Президентом і затверджених Федеральним сенатом; троє суддів обираються з числа адміралів Військово-морського флоту, четверо – із числа генералів Сухопутних військ і троє – із числа генералів Військово-повітряних сил, п'ятеро суддів призначаються із числа цивільних осіб, троє з них – адвокати, один – військовий суддя і один – військовий прокурор. Військова юстиція уповноважена розглядати і вирішувати справи про військові злочини, які встановлені законом.

Конституція Бразилії містить також положення про *прокуратуру,* котра, як і в деяких інших країнах романської системи пра-

ва, перекладається як «публічне міністерство», хоча знаходиться в складі не виконавчої влади, а судової. Прокуратура є постійно діючим незалежним інститутом, який зобов'язаний захищати правовий порядок, демократичний режим, суспільні й особисті інтереси (ст. 127 Конституції). Вона складається з прокуратури Республіки та прокуратури штатів. Прокуратура Республіки, в свою чергу, складається із Федеральної прокуратури, військової прокуратури, трудової прокуратури, прокуратури федерального округу і територій. Прокуратура являє собою єдину систему під керівництвом Генерального прокурора, який призначається Президентом після затвердження абсолютною більшістю депутатів Федерального Сенату терміном на 2 роки. Конституція Бразилії передбачає отримання прокурорами довічного поста після двох років перебування на цій посаді.

Основні функції прокуратури такі: порушення кримінальних справ; забезпечення урядовими органами і службами прав, гарантованих Конституцією, призначення цивільних розслідувань і подання публічних цивільних позовів для захисту державної і суспільної власності, навколишнього середовища та інших індивідуальних і колективних інтересів; встановлення зовнішнього контролю за діяльністю поліцейських, за проведенням слідства і поліцейського розслідування. При цьому слід зауважити, що прокуратурі заборонено юридично представляти і консультувати державні органи.

Генеральна адвокатура Бразилії відповідно до ст. 131 Конституції є інститутом, котрий безпосередньо або через відповідні органи представляє Республіку в судовому засіданні і за його межами. Вона відповідає за юридичну консультацію і допомогу виконавчим органам. Головою Генеральної адвокатури є Генеральний адвокат, якого призначає Президент країни.

Вищим органом **фінансово-економічного контролю** є Федеральний Рахунковий трибунал, котрий офіційно допомагає Конгресу виконувати його контрольні повноваження. До складу Рахункового трибуналу входять 9 суддів, одна третина котрих призначається Президентом Республіки, який погоджує ці кандидатури з Федеральним Сенатом, а дві третини – Конгресом. Судді Рахункового трибуналу мають ті ж гарантії та привілеї, що і судді Верховного суду.

До зобов'язань Рахункового трибуналу входять: накладення штрафних санкцій на незаконні або неправильні витрати, призупинення дій будь-якого акта, сповіщення Конгресу та органів судової влади про виявлені порушення.

§ 5. Бразильський федералізм

Традиції існування федеративної форми держави в Бразилії почали діяти лише з 1890 р., коли Установчі збори обговорювали це питання і внесли його до проекту нової Конституції 1891 р. Федеративна модель політико-територіального устрою створювалася під впливом США. Разом із тим, увагу спеціалістів привертали і деякі аспекти швейцарського федералізму. На відміну від США, Швейцарія об'єднала в складі федерації штати, які вже там існували і були республіками, тоді як Бразилія перетворювалася на федерацію з унітарної монархії.

Бразильська федерація (в Конституції частіше згадується термін «союз») має свої особливості: як її складові частини називають не тільки штати і федеральний округ, а й адміністративно-територіальні одиниці, на котрі розділені штати – муніципії. Згідно із ст. 1 Конституції Бразилія – «непорушна єдність» штатів, федерального округу і муніципій. Федеральний закон передбачає також можливість створення федеральних територій, які б управлялися з центру. Після прийняття Конституції 1988 р. дві федеральні території були перетворені на штати або приєднані до них. Сьогодні в Бразилії 26 штатів і федеральний округ (остання територія Фернамбуку теж перетворена в штат, хоча в Конституції зберігаються норми, які детально регулюють правовий стан територій), а також приблизно 4300 муніципій, які поділені на штати.

Бразильська федерація, з одного боку, побудована на основі концепції кооперативного федералізму, однак з іншого – особливо на практиці – це висококонцентрована федерація. Перше знаходить своє віддзеркалення в «триелементному» підході до структури федерації в розширенні повноважень її суб'єктів та в прагненні переглянути в Конституції широке коло питань щодо спільної компетенції. Друге відбивається в організації федерації, в концепції федеральної інтервенції, в «жорсткому» порядку взаємовідносин федеральних органів та органів штатів.

Найважливіше питання всякої федерації – *розмежування компетенції* між центром і суб'єктами – в Бразилії був вирішений за європейською схемою, а саме на прикладі ФРН. В основу був покладений принцип кооперативного федералізму. Сьогодні в Бразилії розрізняють три основні сфери компетенції: виключна компетенція Союзу, спільна компетенція Союзу, штатів, федерального округу і муніципій, і остання, спільна компетенція союзу, штатів і федерального округу (без муніципій)[1]. Остання характеризується в Конституції як спільна компетенція цих утворень (Союзу, штатів, округу) згідно «із законодавством» (муніципальні органи законів не видають, хоча в окремих місцях об'ємної бразильської Конституції є згадки про закони муніципій, під котрими розуміють, скоріше за все, їх нормативно-правові акти). Крім того, поряд із загальним положенням про компетенцію Союзу в Конституції йдеться також про виключну компетенцію союзного законодавства.

Виключна компетенція союзу викладена в 24 пунктах, деякі з яких розділені на підпункти. Це відносини з іноземними державами і міжнародними організаціями, питання війни і миру, оборони країни, податки, управління зв'язком і багато інших питань. До виключної компетенції Союзу слід також віднести цивільне, торговельне, кримінальне, процесуальне, виборче, аграрне, морське, повітряне і трудове право, цивільна і військова реквізиція за надзвичайних умов під час війни, вода, енергія, інформатика, теле- і радіомовлення, поштова служба, організація судів, прокуратури тощо.

Спільна компетенція Союзу, штатів, федерального округу, муніципій викладена в 12 пунктах, серед яких: захист Конституції, законів, демократичних інститутів; охорона публічної власності; збереження культурних цінностей і історичних документів; забезпечення доступу до науки і освіти; збереження лісів, фауни і флори. Детальне розмежування повноважень також здійснюється додатковим законом.

Третя сфера – *спільна компетенція Союзу, штатів та федерального округу* – містить: податкове, фінансове, пенітенціарне право, освіту, культуру, соціальне забезпечення, захист юнацтва тощо (всього 16 пунктів). У цій сфері Союз встановлює тільки

---

[1] Цікаво, що Б. О. Страшун у підручнику «Конституційне(державне) право зарубіжних країн» дає 4 сфери компетенції: загальносоюзну, спільну, конкуруючу та залишкову, яка належить штатам.

загальні принципи, а детальне регулювання здійснюється штатами та федеральним округом.

Штати мають свої конституції, а система їх органів нагадує федеральну систему. В штатах створюються органи законодавчої влади (однопалатні законодавчі збори), органи виконавчої влади (губернатор та віце-губернатор, які обираються терміном на 5 років), органи судової влади (суди штатів). Суверенітету штати не мають і права виходу з федерації теж не мають. Питання про створення нових штатів (а також територій), їх розподіл вирішується федеральним законом, їх кордони затверджуються сенатом, штати мають право тільки висловлювати свою думку.

Становище федерального округу практично таке саме, як і становище штатів, однак округ очолює не губернатор, а обраний префект. Відповідно до Конституції федеральна територія має власну адміністрацію, суди, які, однак, призначаються з центра. Якщо на території проживають понад 100 тис. чоловік, населення обирає територіальні збори із консультативною функцією при губернаторі.

§ 6. Місцеве самоврядування і управління

Штати складаються з *муніципій,* котрих в країні налічується близько 5 тисяч. Вони мають право самостійного управління у всіх сферах, які стосуються їх інтересів. Наприклад, відповідно до ст. 144 Конституції штату Сан-Паулу 1989 р. муніципії володіють «політичною, адміністративною та фінансовою автономією, а також мають право самоорганізації відповідно до закону на основі принципів, встановлених федеральною і теперішньою Конституцією». Федеральна ж Конституція встановлює для муніципій, як і для штатів, досить жорсткі вимоги щодо принципів організації, управління, іноді дуже деталізовані. В конституціях зарубіжних країн стосовно місцевого самоврядування звичайно встановлюються лише загальні норми, без будь-яких подробиць. Однак Конституція Бразилії не копіює ці загальні тенденції.

Створення муніципій, входження їх до складу одна одної, злиття муніципій або виділення їх з інших регулюються законом штату в рамках періоду, визначеного федеральним додатковим законом, і залежить від попереднього плебісциту, який проводиться в даних муніципіях після розповсюдження матеріалів про муніципальну життєздатність, що друкуються відповідно до закону

(ст. 18, параграф 4 Конституції в редакції Конституційної поправки № 15 1996 р.).

Статус муніципії детально регулюється її органічним законом. Однак самі муніципії визначають свій статус. Головне – цей статус не повинен суперечити вищестоящому законодавству.

До *компетенції* муніципії входять такі повноваження, як законодавча ініціатива з проблем, які представляють зацікавленість місцевої влади, доповнення законодавства федерального і штатів, якщо в цьому є необхідність, встановлення і збір податків у межах своєї компетенції, створення, організація і скасування округів відповідно до закону штату.

Муніципія обирає законодавчий орган – *муніципальна палата,* яка складається з радників. Їх кількість залежить від чисельності населення муніципії і може коливатися від 9 в муніципіях де кількість жителів складає 1 млн, до 55, де їх кількість понад 5 млн.

Центральною фігурою в муніципальному управлінні є префект – голова місцевої адміністрації. Префект, віце-префект та муніципальні радники обираються терміном на чотири роки шляхом прямих виборів одночасно по всій країні.

На місцевому рівні, як і в центрі, діє та ж демократична норма про винагороду посадовим особам, оскільки винагорода префекта, віце-префекта та муніципальних радників встановлюється муніципальною палатою протягом кожної легіслатури. Винагорода радникам регулюється тією самою Конституційною поправкою №19 1998 р., а також Конституційною поправкою № 25 2000 р. Муніципальні радники користуються недоторканністю і не несуть відповідальності за свої думки і виступи.

Муніципальна палата сама організує свою законодавчу і наглядову діяльність. Федеральна Конституція зобов'язує її співпрацювати з представницькими органами інших рівнів у муніципальному плануванні, а також передбачати в статусі муніципії діяльність інституту народної ініціативи щодо проектів закону, які становлять особливий інтерес для муніципії, міста або округу.

Зміст

Вступ **3**

ЗАГАЛЬНА ЧАСТИНА

Розділ 1. Поняття конституційного права зарубіжних країн **5**
§ 1. Конституційне право як галузь права – в зарубіжних країнах 5
§ 2. Конституційне право зарубіжних країн як наука 9
§ 3. Конституційне право зарубіжних країн як навчальна дисципліна 11

Розділ 2. Наука конституційного права **13**
§ І. Виникнення конституційного права як самостійної галузі юридичної науки 13
§ 2. Еволюція науки конституційного права до Другої світової війни 14
§ 3. Розвиток сучасної науки конституційного права 20

Розділ 3. Конституції зарубіжних країн **24**
§ 1. Поняття конституції 24
§ 2. Зміст конституцій 26
§ 3. Форма і структура конституцій 28
§ 4. Підготовка, прийняття, зміна і скасування конституції 29

Розділ 4. Конституційно-правові основи суспільного ладу .. **32**
§ 1. Форми власності 33
§ 2. Соціальна структура суспільства 39
§ 3. Політична система 41

Розділ 5. Політичні партії і партійні системи **43**
§ 1. Партійні системи 44
§ 2. Функції політичних партій 46
§ 3. Класифікація політичних партій 47
§ 4. Інституціоналізація політичних партій 51
§ 5. Підприємницькі організації 52

Розділ 6. Політичний режим **56**
§ 1. Поняття політичного режиму 56
§ 2. Демократичний режим 58
§ 3. Авторитарний режим 63

Розділ 7. Конституційно-правовий статус людини і громадянина 69
§ 1. Способи набуття і втрати громадянства 69
§ 2. Проблема подвійного громадянства, апатриди, правовий статус іноземних громадян 72
§ 3. Рівність і заборона дискримінації 75
§ 4. Конституційні права та свободи 77
§ 5. Судовий та інший юридичний захист прав і свобод 83
§ 6. Міжнародно-правовий захист прав людини 85

Розділ 8. Політико-територіальний устрій держави 87
§ 1. Поняття політико-територіального устрою 87
§ 2. Унітарна форма політико-територіального устрою 87
§ 3. Федеративна форма політико-територіального устрою 89
§ 4. Автономні утворення у зарубіжних державах 95

Розділ 9. Вибори і референдум у зарубіжних країнах 99
§ 1. Вибори: поняття, соціальне призначення та політична роль. Конституційно-правове регулювання 99
§ 2. Виборче право та його основні принципи 101
§ 3. Виборчий процес, його основні стадії. Гарантії законності виборчих дій 105
§ 4. Виборчі системи 109
§ 5. Референдум у зарубіжних країнах 112

Розділ 10. Форми правління 115
§ 1. Поняття форми правління 115
§ 2. Монархія 115
§ 3. Республіка 123
§ 4. Змішані форми правління 130

Розділ 11. Парламент 133
§ 1. Поняття парламенту та парламентаризму 133
§ 2. Компетенція парламенту 140

Розділ 12. Глава держави 146
§ 1. Поняття інституту глави держави 146
§ 2. Порядок заміщення посади глави держави 148
§ 3. Повноваження глави держави 154

Розділ 13. Уряд 160
§ 1. Місце уряду в системі вищих органів державної влади 160
§ 2. Порядок формування і структура урядів 162
§ 3. Функції урядів 168

Розділ 14. Конституційний контроль у зарубіжних країнах 171
§ 1. Поняття конституційного контролю (нагляду) 171
§ 2. Види конституційного контролю 174
§ 3. Органи конституційного контролю 175
§ 4. Компетенція органів конституційного контролю 179
§ 5. Порядок розгляду та вирішення справ в органах конституційного контролю 181

Розділ 15. Судова влада в зарубіжних країнах 184
§ 1. Поняття судової влади і її місце в системі розподілу влади 184
§ 2. Конституційні основи організації судової влади 188
§ 3. Системи судових органів. Органи і посадові особи, які сприяють здійсненню судової влади 193
§ 4. Конституційний статус суддів у зарубіжних країнах 195
§ 5. Конституційні принципи здійснення судової влади 198

Розділ 16. Місцеве управління у зарубіжних країнах 200
§ 1. Поняття місцевого управління і місцевого самоврядування в зарубіжних країнах 200
§ 2. Системи місцевого управління 204
§ 3. Структура, склад і порядок роботи органів місцевого управління 208
§ 4. Компетенція органів місцевого управління та їх відносини з центральними органами держави 214

Розділ 17. Конституційне врегулювання зовнішньої політики зарубіжних країн 221
§ 1. Державні інтереси зарубіжних країн. Конституційні принципи зовнішньої політики зарубіжних країн 221
§ 2. Визнання обмежень державного суверенітету і участь у міжнародних союзах 227
§ 3. Конституційне розмежування зовнішньополітичних повноважень між федерацією та її суб'єктами 229
§ 4. Розподіл зовнішньополітичних повноважень між вищими органами державної влади та управління 230

Розділ 18. Особливості конституційного права держав–членів Європейського Союзу 236
§ 1. Правова природа Європейського Союзу 236
§ 2. Правовий статус громадян Європейського Союзу 240

§ 3. Правовий статус держав-членів у Європейському Союзі 242
§ 4. Конституційно-правове регулювання членства держав у Європейському Союзі ... 246

ОСОБЛИВА ЧАСТИНА

Глава 19. Основи конституційного права Сполучених Штатів Америки ... 254
§ 1. Конституція ... 255
§ 2. Білль про права. Поправки ... 258
§ 3. Соціально-економічна система ... 260
§ 4. Вищі органи державної влади ... 270
§ 5. Судова влада ... 280
§ 6. Американський федералізм ... 282
§ 7. Місцеве самоврядування та управління ... 283

Розділ 20. Основи конституційного права Федеративної Республіки Німеччина ... 284
§ 1. Конституція ... 285
§ 2. Партії і вибори ... 290
§ 3. Основи державного ладу ... 294
§ 4. Вищі органи державної влади ... 297
§ 5. Федералізм і самоврядування ... 303
§ 6. Судова система ... 306

Розділ 21. Основи конституційного права Франції ... 310
§ 1. Конституція ... 310
§ 2. Правове регулювання громадських об'єднань ... 316
§ 3. Вибори і референдум ... 319
§ 4. Вищі органи державної влади ... 323
§ 5. Регіональне і місцеве управління та самоврядування ... 334
§ 6. Судова влада ... 338

Розділ 22. Основи конституційного права Великобританії .. 339
§ 1. Конституція ... 339
§ 2. Конституційно-правовий статус людини та громадянина ... 342
§ 3. Політичні партії та партійна система ... 345
§ 4. Вищі органи державної влади ... 347
§ 5. Судова влада ... 356
§ 6. Політико-територіальний устрій. Організація влади на місцях ... 357

Розділ 23. Основи конституційного права Італії 360
§ 1. Конституція 360
§ 2. Права й обов'язки громадян 367
§ 3. Виборче право і система. Референдум 368
§ 4. Вищі органи державної влади 370
§ 5. Конституційний суд 375
§ 6. Обласна автономія і місцеве самоврядування 376
§ 7. Судова система 377

Розділ 24. Основи конституційного права Швейцарії 379
§ 1. Конституція 379
§ 2. Конституційні основи правового статусу людини і громадянина 381
§ 3. Партійна система і політичні партії 383
§ 4. Вибори і референдум 384
§ 5. Вищі органи державної влади 386
§ 6. Політико-територіальний устрій 390
§ 7. Місцеве самоврядування 391

Розділ 25. Основи конституційного права Канади 392
§ 1. Конституція Канади 392
§ 2. Основи правового статусу особи 398
§ 3. Вищі органи державної влади 402
§ 4. Федералізм Канади, правове положення провінцій, місцеве самоврядування і управління 412
§ 5. Судова система Канади 415

Розділ 26. Основи конституційного права Російської Федерації 418
§ 1. Конституція РФ 1993 р. 418
§ 2. Федеративний устрій 421
§ 3. Вищі органи державної влади 425
§ 4. Конституційний Суд Російської Федерації 434
§ 5. Місцеве самоврядування 436

Глава 27. Основи конституційного права Польщі 437
§ 1. Конституція Польщі 437
§ 2. Вищі органи державної влади 441
§ 3. Конституційний трибунал, державний трибунал, найвища палата контролю. Уповноважений з прав громадян 456
§ 4. Зміна Конституції 458

§ 5. Місцеве самоврядування 459

Розділ 28. Основи конституційного права Болгарії 461
§ 1. Конституція 461
§ 2. Конституційні основи правового статусу особи 465
§ 3. Конституційні основи суспільного ладу 467
§ 4. Вищі органи державної влади 471
§ 5. Судова влада та правоохоронні органи 475

Розділ 29. Основи конституційного права Китайської Народної Республіки 479
§ 1. Конституція 480
§ 2. Політична система 482
§ 3. Виборча система 484
§ 4. Система державних органів 488
§ 5. Органи суду і прокуратури 490
§ 6. Національно-державний устрій 491
§ 7. Адміністративно-територіальний поділ 493

Розділ 30. Основи конституційного права Японії 494
§ 1. Конституція 494
§ 2. Основи правового статусу особи 496
§ 3. Вищі органи державної влади 500
§ 4. Судова влада 510
§ 5. Місцеве самоврядування і управління 514

Розділ 31. Основи конституційного права Бразилії 518
§ 1. Конституція 518
§ 2. Основи правового статусу особи 522
§ 3. Вищі органи державної влади 524
§ 4. Конституційний нагляд 530
§ 5. Бразильський федералізм 534
§ 6. Місцеве самоврядування і управління 536

Навчальне видання

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Навчальний посібник

За загальною редакцією В.О.Ріяки

Шеф-редактор
В. С. КОВАЛЬСЬКИЙ, кандидат юридичних наук

Юрінком Інтер — редакція наукової та навчальної літератури

Редактор *М.І. Ромась*
Комп'ютерний набір *Л.М. Сисоєва*
Комп'ютерна верстка *О.М. Коваленко*
Художнє оформлення *М.П. Черненко*

Підписано до друку 27.08.2004. Формат 84x108/32. Друк офсетний.
Папір офсетний № 1. Гарн. Petersburg.
Умовн. друк. арк. 28,56. Обл.-вид. арк. 31,35.
Наклад 3000 прим. Зам. № . Ціна договірна.

Оригінал-макет виготовлено комп'ютерним центром СП «Юрінком Інтер»

(Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до державного реєстру видавців, виготівників
і розповсюджувачів видавничої продукції —
серія ДК № 19 від 20.03.2000.)

З питань придбання літератури звертатися до видавництва «Юрінком Інтер»
за адресою: 04209, Київ-209, вул. Героїв Дніпра, 31-б; тел. 411-64-03

Віддруковано в ЗАТ «Віпол» ДК № 15.
03151, м. Київ, вул. Волинська, 60.