



В.М. ШАПОВАЛ

**КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО
ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН**

4-е стереотипне видання

**Затверджено Міністерством освіти України
як підручник для студентів юридичних вищих
навчальних закладів і факультетів**

**Київ
«АртЕк»
2001**

ББК 67.300я73

Ш24

УДК 342(=87—075.8)

Дано загальну характеристику конституційно-правового регулювання в зарубіжних країнах.

Зокрема, визначено поняття, предмет і систему конституційного права, його суб'єкти і джерела.

Аналізуються проблеми конституційно-правової відповідальності. Значне місце відведено питанням взаємодії конституційного права і суспільства,

а також характеристики держави

як суб'єкта відповідних правовідносин.

Розглянуто основні конституційно-правові інститути в зарубіжних країнах, приділено увагу конституційно-правовому статусу особи.

Перше видання вийшло в 1997 році.

Рецензенти: д-р юрид. наук В.Н. Денисов (Ін-т держави і права НАН України), д-р юрид. наук **[Л.П. Юзьков]** (Київський ун-т ім. Тараса Шевченка)

Шаповал В.М.

III 24 Конституційне право зарубіжних країн: Підручник / 4-е стереотипне видання. — К.: АртЕк, 2001.— 264 с.

ISBN 966-505-126-1

ББК 67.300я73

ISBN 966-505-126-1

© В.М. Шаповал, 1998

© С.І. Чуев, обкладинка, 1998

© «АртЕк», комп'ютерний макет, 1998

ПЕРЕДМОВА

Навчальний курс конституційного права зарубіжних країн присвячений узагальненій характеристиці державно-правової теорії і практики країн світу, кількість яких наближається до двохсот. Ці країни різняться рівнем економічного, соціального, політичного розвитку, що й зумовлює особливості конституційно-правового регулювання. Найбільший інтерес об'єктивно викликають розвинуті країни. Саме в них історично започатковано становлення сучасного конституційного права. І сьогодні їхній державно-правовий досвід є орієнтиром. Природно, що найбільшу увагу в підручнику приділено конституційному праву саме розвинутих країн.

Вивчення курсу конституційного права зарубіжних країн має ряд аспектів. По-перше, сприяє політичному самопізнанню, розумінню місця і ролі незалежної України у світі. По-друге, під час розгляду питань курсу аналізуються дані загальної історії, економіки, політики і культури, а також інша інформація, що не належить безпосередньо до юридичних наук. Потретє, виникає потреба розгляду цілого ряду положень теорії держави і права, а також галузевих юридичних дисциплін. І нарешті, вивчення змісту конституційної теорії і практики має сприяти розв'язанню питань державотворення в нашій країні. Це не означає, що зарубіжний досвід в усіх випадках являє собою готові зразки для запозичення, проте саме такий досвід, концентровано виражений у теорії і практиці розвинутих країн, можна сприймати як своєрідне мірило для прогнозування конституційного розвитку України.

Конституційне право зарубіжних країн як навчальна дисципліна — це система знань про відповідну галузь і науку. Навчальний курс побудований таким чином, щоб забезпечити послідовне й логічне викладення матеріалу, розкрити зміст основних положень конституційної теорії, відповідного правового регулювання і політичної практики, пов'язаної з таким регулюванням.

Навчальний курс конституційного права зарубіжних країн має спеціалізований, політико-правовий характер. Його вивчення є важливою передумовою не тільки юридичної, а й загальнотеоретичної підготовки студентів, розширення їхніх світоглядних уявлень. Такий характер навчального курсу зумовлений особливостями самої галузі конституційного права.

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО: ПОНЯТТЯ, СУТНІСТЬ, ОСНОВНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ

§ 1. Конституційне право як наука

Конституційне право кожної країни можна визначити як складову частину правової системи, її галузь. Ця галузь досліджується на рівні спеціальної юридичної науки.

Наука конституційного права є єдиною юридичною галузевою наукою, проте предмет її подвійний. Предмет цієї науки становить, по-перше, відповідна галузь національної правової системи, по-друге, галузь конституційного права зарубіжних країн. Наука вивчає конкретний зміст галузі (галузей) конституційного права, її окремих інститутів і норм, на підставі чого визначаються закономірності розвитку самої галузі. До кола питань цієї науки входить також реалізація конституційно-правових норм, її предмет охоплює механізм дії таких норм. Іншими словами, предмет науки конституційного права становить не тільки нормативний матеріал, а й державна практика, що існує на його основі і навіть склалася поза сферою юридичної регламентації.

Однак цим не обмежується предмет науки конституційного права. Її проблематика включає розробку теоретичних положень, пов'язаних зі змістом відповідної галузі, її основними категоріями і поняттями тощо. Важливим завданням науки конституційного права є дослідження питань ефективності конституційно-правового регулювання, аналіз зв'язків у сфері взаємодії правових норм і суспільних

відносин. Крім того, перед вітчизняною науковою конституційного права стоять завдання виявлення і дослідження тих засобів регулювання, які б відповідали потребам національного державотворення.

Наука конституційного права відрізняється від відповідної галузі своєю системою, яка збігається з системою галузі лише в цілому і в головному. В системі науки є розділи, яких немає і не може бути в системі галузі, наприклад поняття конституційного права, його предмет, суб'єкти тощо. Ці питання не входять до змісту конституційного права як галузі, проте без них практично не існує сама наука конституційного права. Це не виключає тісного зв'язку між галуззю і науковою, який виявляється в тому, що розвиток науки супроводжує еволюцію галузі. Потреби суспільного і державно-політичного життя спонукають до пошуку рішень у сфері конституційно-правового регулювання, стимулюють розвиток науки. Водночас наука не тільки коментує характер і зміст такого регулювання, а й визначає напрями його розвитку. Багато концепцій, ідей спочатку були сформульовані в теорії і лише з часом реалізовані на практиці.

Формування науки конституційного права за рубежем має свою історію. Характеристики державної влади та її функціонування можна знайти в творах давньогрецьких мислителів. Щоправда вчені тих часів зосереджувалися на аналізі наявних тоді державних форм, а не на питаннях їх регулювання. До того ж самі державні форми звичайно розглядалися ними лише як підґрунтя для філософських і політичних узагальнень, а не як предмет спеціального дослідження. Перші справжні теоретичні розробки державно-правового характеру з'явилися в XVII—XVIII ст.ст. Як цілісна наука конституційне право сформувалося у другій половині XIX ст. Нині існує багато напрямів і шкіл цієї науки.

Початки вітчизняної науки конституційного права також лежать у минулому. Розвиток ідей національного державотворення сприяв появлі конституційних проектів українських мислителів, учених і політиків XVIII—XX ст.ст. Більшість з них, формуючи теорію державності, досліджувала зарубіжний досвід і нерідко посилалася на нього.

На терені України у складі СРСР питання конституційно-правового розвитку зарубіжних країн вивчали нечисленні вчені в наукових установах і навчальних закладах. Їхні розробки склали частину багажу радянської правової науки і були відповідним чином ідеологічно орієнтовані. Сьогодні перед науковою конституційного права стоїть завдання об'єктивного, по-справжньому наукового дослідження теорії і практики зарубіжного конституціоналізму.

Наука конституційного права тісно пов'язана з іншими юридичними науками — загальнотеоретичною, історичною і галузевими. Теорія

держави і права формулює найбільш загальні положення, на яких ґрунтуються конституційно-правові дослідження. Історія держави і права пропонує необхідну інформацію і узагальнення. Зв'язок науки конституційного права з галузевими юридичними науками більш складний. Кожна галузева наука звичайно охоплює дослідження, присвячені характеристиці відповідної галузі за рубежем. Значення науки конституційного права полягає передусім у тому, що вона пропонує не тільки інформацію, а й розроблену методологію.

Співвідношення науки конституційного права і політології (політичної науки) має свої особливості. Предметом політологічних досліджень є всі без винятку елементи політичної системи, предметом науки конституційного права — лише один з них — держава. Політологічні дослідження ґрунтуються на узагальнених підходах до свого предмета. У цьому вони подібні до теоретико-правових. Більшість розділів науки конституційного права конкретизована за змістом і має не тільки теоретичний, а й практичний характер. Відрізняється політологія від юридичних наук, зокрема від науки конституційного права, також своїм апаратом наукового аналізу і пізнання.

Наука конституційного права, як і кожна юридична наука, має свої специфічні *методи дослідження*. За умов необхідності вивчення відповідних галузей права великої кількості країн майже універсального значення набуває *порівняльно-правовий (компаративний) метод*. Використання цього методу створює додаткові можливості як для глибокого і всебічного дослідження галузей конституційного права окремих країн, так і для визначення загальних закономірностей розвитку теорії і практики зарубіжного конституціоналізму в цілому.

Важливу роль у вивчені конституційного права відіграють *системний і структурно-функціональний методи*. Конституційно-правові інститути утворюють певну систему, в рамках якої кожний з них займає своє місце, і всі вони взаємодіють. Системний метод допомагає визначити місце і роль кожного з державних інститутів у механізмі здійснення влади. Водночас на основі цього методу можна дослідити державний механізм як ціле, що, в свою чергу, розширює уявлення про його окремі ланки.

Структурно-функціональний метод також сприяє глибшому вивченю змісту галузі конституційного права та її конкретних інститутів. Відповідна характеристика державних органів розкриває не лише конституційні повноваження, а й зміст владної діяльності цих органів, їхні реальні функції. Тільки за допомогою структурно-функціонального методу можна з'ясувати фактичне співвідношення органів законодавчої і виконавчої влади у конкретній країні, справжню компетенцію уряду тощо. В цілому

му структурно-функціональний метод допомагає визначити, наскільки теорія тієї чи іншої конституційної системи відповідає її практиці.

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

§ 2. Поняття і предмет галузі конституційного права

Про конституційне право як галузь можна говорити тільки стосовно кожної окремої країни. *Конституційне (державне) право конкретної країни — це сукупність юридичних норм, які закріплюють певні засади економічної і політичної організації суспільства, порядок формування, організацію і компетенцію найголовніших ланок державного механізму, територіальну організацію держави, а також визначають основи взаємовідносин держави та особи.*

У різних країнах обсяг конституційно-правового регулювання може помітно різнитися. Відмінним є і конкретний зміст його, що зумовлено наявністю або відсутністю тих чи інших інститутів та їхніми особливостями. Проте все це не суперечить наведеному вище узагальненому визначення галузі конституційного права, яке дає уявлення про структуру цієї галузі і певною мірою позначає її інститути. Наведене визначення конституційного права має і свої вади: воно не розкриває особливості права як регулятора суспільних відносин, не вказує на предмет галузевого регулювання.

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

Конституційне право регулює політичні відносини і політичну діяльність у суспільстві. Але будь-які суспільні відносини, врегульовані правом, набувають у кінцевому підсумку політичного аспекту. Тому конституційне право об'єктивно має вужчу сферу регулювання, сферу відносин безпосередньо політичного характеру. Для з'ясування суті конституційно-правового регулювання велике значення має категорія політики як специфічної сфери функціонування і самого існування публічної, державної влади у суспільстві. Політика як головний зміст діяльності дер-

жавного механізму насамперед має бути віднесена до вищих органів держави. Саме вони здійснюють владні функції політичного характеру.

Однак не всі відносини безпосередньо політичного характеру є предметом конституційного права. Суб'єктами частини з них є політичні партії та інші елементи політичної системи. Зокрема, внутрішньопартійні відносини та ті, що виникають між партіями у зв'язку або у процесі організації та діяльності органів державної влади, далеко не завжди підлягають конституційно-правовому регулюванню.

До предмета конституційного права слід вважати належними ті відносини безпосередньо політичного характеру, що виникають у процесі організації та здійснення влади у структурі зв'язків «держава — особа» і «особа — держава», тобто в самій сфері державного владарювання. Безпосередньо політичний характер названих суспільних відносин, своєрідне коло учасників та специфіка об'єктів дають підстави говорити про їхні особливості. Однією з найважливіших особливостей цих відносин є те, що суб'єктом переважної більшості з них прямо чи опосередковано виступає держава. Тому їх можна назвати *державно-політичними відносинами владарювання*. Таке визначення предмета конституційного права відмежовує цю галузь від решти публічно-правових галузей. Так, предмет адміністративного права також становлять відносини державного владарювання. Але ці відносини не мають безпосередньо політичного характеру.

До предмета конституційного права належить і частина суспільних відносин, які слід визначити як соціально-політичні відносини владарювання. Вони виникають у структурі зв'язків «суспільство — держава — особа» і відображають загальну природу політики, лінії її взаємозв'язків з економічною організацією суспільства і звичайно не регулюються конституційним правом. Сказане передусім характерне для країн з так званими старими конституціями, тобто прийнятими у XVIII—XIX ст.ст. Проте і в країнах, де конституції були прийняті після другої світової війни, також здебільшого не пішли далі встановлення загальних положень соціально-політичного характеру і широко не регулюють відносини, безпосередньо пов'язані з економічною і політичною організацією суспільства.

Усе ж певна частина соціально-політичних відносин владарювання включена до предмета конституційного права. Їх можна водночас визначити і як державно-політичні відносини владарювання, оскільки вони є передумовою державного владарювання. Вказані відносини забезпечують внутрішню єдність усіх відносин, що регулюються конституційним правом.

Таким чином, конституційне право можна визначити як сукупність юридичних норм, що регулюють державно-політичні відносини владарювання. Самі ж ці відносини слід поділити на три групи:

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

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

3. Відносини, що характеризують основи взаємозв'язків держави та особи. Особі належить винятково важливе місце серед суб'єктів політичних відносин і, зокрема, державно-політичних відносин владарювання. Саме до особи звернено зрештою всю політичну і державну діяльність у суспільстві. Передусім це виявляється в юридичних конструкціях громадянства і основних прав та свобод особи. Зазначені права і свободи нерідко мають самостійне значення, і їх не можна зводити до наслідків діяльності державної влади. Проте вони нормативно закріплюються в процесі її здійснення. Слід також підкреслити, що зовні відповідні конституційно-правові норми відносин державного владарювання не регулюють. Однак регламентуючи права і свободи, ці норми тим самим встановлюють межі державно-владної діяльності.

Хоча державно-політичні відносини владарювання і становлять предмет конституційного права, проте у своїй сукупності вони не є вихідними для всіх інших суспільних відносин. Це не заперечує центральне місце конституційного права у правових системах зарубіжних країн. Підтвердженням цьому є особливий юридичний характер конституції як основного закону. Конституційне право в цілому не є системоутворювальним фактором у правовій системі, але його норми визначають процедуру законотворчості, субординацію нормативних актів незалежно від галузевої їх належності. До того ж окремі норми конституційного права мають програмний характер щодо інших галузей права. Наприклад, конституційні норми про недоторканність особи та деякі інші програмують основний зміст кримінально-процесуального права.

На основі норм конституційного права легітимується державний механізм та його головні ланки, створюються юридичні підстави для їх функціонування. Тим самим конституційне право набуває своєрідного установчого значення. В теорії і практиці конституціоналізму визначається ряд загальних принципів (наприклад, правової держави) і декларується універсальний характер їх для всієї правової системи.

Центральне місце конституційного права у правових системах зумовлене і його особливо тінними зв'язками з системою міжнародного публічного права. У різних країнах зв'язок між конституційним і міжнародним правом має різний зміст і характер. Звичайно в нормах конституційного права в тій чи іншій формі знаходять своє відображення принципи суверенітету, положення про державну територію, громадянство, права і свободи тощо. Усі ці принципи і положення мають не тільки конституційно-правове, а й міжнародно-правове значення. Конституційне право кожної країни закріплює основи організації і функціонування механізму здійснення зовнішньої політики, визначає форми реалізації відповідної державної функції. Іноді в його нормах декларуються принципи зовнішньої політики.

У конституційному праві визначається взаємодія систем національного і міжнародного права. Його положення розкривають порядок ратифікації і денонсації міжнародних договорів, механізми імплементації норм міжнародного права тощо. Основні закони цілого ряду держав містять статті про примат міжнародного права і про вирішення колізій, що виникають між ним і національним правом. Усе це також дає змогу говорити про особливу роль конституційного права в національних правових системах.

Характеристика конституційного права набуває завершеності при розгляді питань історії розвитку відповідних засобів регулювання. Ці засоби виникають практично з утворенням самої держави, хоч у різні історичні часи суттєво різняться за формою і змістом. Початковий розвиток правового регулювання владарювання в різних країнах був неоднаковим і зумовлювався не тільки соціально визначенним характером самої влади, а й конкретно-історичними політичними режимами, за яких ця влада здійснювалась.

Засоби первісного регулювання владної діяльності не могли становити і не становили окремої галузі. Однак у цілому вони збігалися у Стародавньому Римі із значною частиною публічного права. У період римської республіки вперше з'явився і сам термін «конституція», яким пізніше, за часів імперії, позначалися різного роду акти правителя.

За феодалізму правове регулювання владарювання протягом певного періоду майже повністю здійснювалося на основі звичаїв. У поодиноких писаних актах, що тоді приймалися, найчастіше від імені монархів проголошувалися права і привілеї «народу». Іноді укладалися угоди між феодальними володарями з приводу об'єднання в едину державу. З часом писані акти почали відігравати все помітнішу роль у правовому регулюванні організації і діяльності державної влади.

Специфічний характер правового регулювання владарювання за феодальних часів виявлявся і в тому, що писані засоби такого регулюван-

ня зовні мали характер своєрідних договорів між різними верствами і групами феодалів. Подібні договірні стосунки в дещо зміненій формі залишалися і в наступний період розвитку феодального суспільства — період станово-представницької монархії. Боротьба станів з королівською владою призвела до формування більш загальних і сталих правових засобів організації державної влади — так званих хартій. Це були договори, які визначали не тільки організацію влади, а й її статус. Найбільш відомими з таких хартій були англійська Велика хартія вільностей 1215 р. і угорська Золота булла 1222 р. За своїм характером вони не були законами, що як форма права склалися пізніше.

З часом в Англії договірна форма регламентування організації й діяльності державної влади трансформувалась у своєрідні компроміси між королем і парламентом, відмінні від актів, прийнятих на основі звичайної законодавчої процедури. Прикладами подібних компромісів є Петиція про права 1628 р., Білль про права 1689 р. та Акт про престолонаслідування 1701 р., формально чинні й сьогодні. Разом з Великою хартією вільностей та деякими іншими так званими історичними документами вони складають своєрідну «біблію британської конституції».

Ідеї конституціоналізму, тобто обмеженого основним законом державного правління, поступово набували все більшої ваги і остаточно сформувались у XVIII ст. Саме відтоді знову став використовуватись і набув свого сучасного значення термін «конституція». З прийняттям перших конституцій — юридичних актів вищої сили — власне і починається формування відповідних галузей права як цілісних і достатньо широких за обсягом регулювання систем юридичних норм.

Існує дві назви галузі — конституційне право і державне право. Історично відмінність між цими термінами зумовлена різними підходами у політико-правовій теорії XVII—XIX ст.ст. У першому випадку вихідними визначались ідеї демократії, законності й конституціоналізму (Великобританія, Франція, США), у другому — абсолютизувалася роль держави (Німеччина). Сьогодні такі відмінності мають відносне значення. Проте термін «конституційне право» більш поширений. До того ж він є точнішим, адже саме конституція є головним джерелом, ядром галузі. Власне з конституції починалася сучасна історія правового регулювання державно-політичних відносин владарювання. І саме термін «конституційне право» відмежовує у масовій правосвідомості відповідну галузь від інших.

§ 3. Система галузі конституційного права

Система галузі конституційного права відбиває внутрішню структуру його предмета. При розгляді цього питання передусім виникає проблема співвідношення системи конституції як головного джерела з системою самої галузі. Для визначення останньої треба проаналізувати всю сукупність конституційно-правових норм незалежно від форми їх закріплення. Система ж конституції відображає існування лише частини цих норм, що містяться тільки в основному законі. Разом з тим при визначенні системи галузі слід передусім враховувати конституцію — своєрідний стрижень системи. І хоча встановлена у формі конституції систематизація правових норм може бути не повністю тотожна системі галузі, вони органічно взаємопов'язані.

Важливим елементом структури конституційного права є його інститути. Поняття *конституційно-правового*, так само як і *конституційного інституту*, має передумовою існування визначеної сукупності юридичних норм, що регулюють коло однорідних і взаємопов'язаних відносин. Останні (і відповідно норми) утворюють досить відокремлену і стала групу. Головним критерієм визначення структури (системи) галузі конституційного права за інститутами є єдність змісту іхніх норм.

З позицій системного підходу можна виділити три різновиди конституційно-правових інститутів: а) загальні; б) головні, що звичайно входять до складу загальних; в) початкові, які, як правило, включають кілька правових норм. Усі вони різняться ступенем узагальнення. Власне це три рівні систематизації конституційно-правових норм.

Загальні конституційно-правові інститути — це складні нормативні формування найчастіше комплексного змісту. До них насамперед належить інститут начал організації і діяльності державного механізму. До цього на правах головних входять інститути кожного з вищих органів держави, основ організації місцевого управління і (з певними застереженнями) самоврядування та деякі інші, залежно від змісту галузі конституційного права конкретної країни. Значення загального інституту начал організації і діяльності державного механізму не можна недооцінювати, оскільки основна частина всього обсягу конституційно-правового регулювання має своїм призначенням регламентацію відповідних питань.

До загальних конституційно-правових інститутів також належить інститут територіальної організації держави. Він включає такі головні інститути, як політико-територіальний устрій, адміністративно-територіальний устрій і власне державна територія. І хоча конституції нерідко не містять спеціальних розділів, присвячених тому чи іншому із

зазначених інститутів, останні завжди існують як реальність на основі відповідного нормативного регулювання.

Нарешті, до загальних конституційно-правових інститутів слід віднести інститут конституційного статусу особи, який включає такі головні інститути, як громадянство та основні права і свободи особи.

Наведена класифікація конституційно-правових інститутів має узагальнюючий характер і не є вичерпною щодо кожної конкретної країни. Роль і значення того чи іншого головного інституту в структурі загальних інститутів і галузі в цілому визначаються особливостями теорії і практики окремих країн. При цьому головні інститути відрізняються від загальних більшою рухомістю та індивідуалізованістю.

Зміст конституційно-правових інститутів не слід пов'язувати з певною структурною частиною конституції. Норми, що входять до складу того чи іншого інституту, можуть розміщуватися в різних розділах і главах конституції, а також у різних законах та інших джерелах, незалежно від найменування тієї чи іншої глави або закону. Однак у сукупності вони становлять змістовну єдність, що забезпечується єдністю відповідної групи суспільних відносин. Роль кожного конкретного конституційно-правового інституту в загальному процесі нормативного регулювання визначається не кількістю об'єднаних у ньому норм, а соціальною значущістю, характером регламентованих суспільних відносин, місцем серед інших інститутів.

Суттєвим елементом системи конституційного права є його норми. *Конституційно-правова норма* — це правило поведінки учасників державно-політичних відносин владарювання, яке встановлене або санкціоноване державою, забезпечене її авторитетом і за певних умов — примусом. У конституційно-правових нормах виявляється державна воля, що опосередковує суспільну волю і передусім волю правлячих кіл.

Звичайно механізм узгодження цих воль має складний характер. Разом з тим конституційно-правові норми можуть безпосередньо відображати суспільну волю. Це, зокрема, має місце тоді, коли на референдумі вирішується доля конституції або законодавчого акта. Проте і в цих випадках суспільна воля звичайно формується під активним впливом тих політичних сил, які контролюють механізм здійснення державної влади.

Кожна конституційно-правова норма діє в системі інших норм галузі. Тільки в такій взаємодії всі вони виявляють свою справжню природу і зміст. Конституційно-правові норми містяться в різних джерелах, головним з яких є конституція. Норми самих конституцій нерідко відрізняються своєю узагальненістю, відсутністю деталізації. Більше того, у багатьох країнах конституційне регулювання частково здійснюється і за допомогою найбільш узагальнених норм — так званих норм-принципів, які

звичайно фіксують окремі положення, ідеї прийнятої в тій чи іншій країні політико-правової теорії. Наприклад, у ст. I Конституції Іспанії проголошено: «Іспанія — соціальна, правова і демократична держава, вищими цінностями якої є свобода, справедливість, рівність і політичний плюралізм». Нерідко норми-принципи визначають форму держави. «Політичний режим Греції — режим парламентарної республіки», — зазначається в ст. I Конституції Греції.

Наявність норм-принципів характеризує передусім конституції і конституційне право в цілому, хоча подібні норми можна знайти і в джерелах, віднесених до інших галузей права. окремі з конституційно-правових норм-принципів мають значення для всієї правової системи.

Конституційно-правові норми різняться внутрішньою структурою. Вони нерідко не мають чітко виражених типових елементів такої структури. У багатьох конституційно-правових нормах відсутня гіпотеза. У більшості з них немає і санкції.

За функціональною направленістю конституційно-правові норми можна класифікувати як *установчі*, *регулятивні* чи *охранні*. Переважна їх більшість належить до установчих і регулятивних.

Установчі норми за своєю суттю не є конкретними правилами поведінки і тому не завжди індивідуалізовані. Вони звичайно фіксують са-мих суб'єктів конституційного права, насамперед вищі органи держави. Прикладом може служити положення ст. 55 Конституції Італії: «Парламент складається з палати депутатів і сенату Республіки». Або: «Палата депутатів обирається на основі загальних і прямих виборів» (ст. 56).

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

Дія охоронних норм пов'язана із встановленням юридичних заборон. Так, у ст. 18 Основного закону ФРН сказано: «Кожний, хто використовує свободу вираження думок, особливо свободу друку, свободу викладання, свободу зборів, свободу створення спілок і товариств, таємницю листування, поштовий, телеграфний, телефонний та інший зв'язок, власність або право притулку для боротьби проти основ вільного демократичного поряд-

ку, позбавляється цих основних прав». Охоронні норми іноді прямо передбачають застосування санкцій.

За природою предмета регулювання конституційно-правові норми можна поділити на *матеріальні* і *процесуальні*. Процесуальні норми можна знайти в багатьох конституціях, законах та інших джерелах галузі. Наприклад, вони містяться в ст. 48 Конституції Франції, де йдеться про засідання палат парламенту. Процесуальні норми становлять головний зміст такого джерела конституційного права, як парламентські регламенти.

Державно-політичні відносини владарювання, що врегульовані нормами конституційного права або виникли на їх основі, набувають характеру конституційно-правових відносин.

§ 4. Суб'єкти конституційного права.

Конституційно-правова (конституційна) відповідальність

Учасниками конституційно-правових відносин можуть бути тільки суб'єкти. *Суб'єкт конституційного права* — це потенційний носій прав і обов'язків, передбачених нормами галузі.

Суб'єктом конституційного права виступає *держава в цілому*. Вона є учасником правовідносин, які безпосередньо виражают її суверенітет. Як носій суверенітету держава сама визначає коло відносин, учасником яких вона є. Ці відносини мають особливий характер і нерідко правлять за основу розвитку інших конституційно-правових відносин.

Держава в цілому є учасником конституційно-правових відносин у сфері судочинства. З цим пов'язані процесуальні гарантії прав і свобод, реалізація яких забезпечується авторитетом держави. Такий підхід відображає по-справжньому демократичне ставлення у суспільстві до прав та інтересів особи. У зазначених правовідносинах державні органи і посадові особи виступають як представники держави в цілому.

Ще одним прикладом конституційно-правових відносин за участю держави в цілому є правовідносини, пов'язані з громадянством. Громадянство — це специфічний юридичний зв'язок між державою і особою, який зумовлює наявність взаємних прав і обов'язків. Держава в цілому бере участь в усіх правовідносинах у зв'язку з набуттям і припиненням громадянства. Відповідні державні органи і посадові особи, здійснюючи свої повноваження, також виступають не як самостійні учасники правовідносин, а як представники держави.

Правозданість держави в цілому ґрунтується на її суверенітеті і є

первинною. Основу правозадатності державних органів становить визначення сувереною державою владою їхня юридично закріплена компетенція. І тому вона вторинна. Це саме можна сказати і про конституційну правозадатність таких суб'єктів, як члени (*суб'єкти*) федерації, автономні й адміністративно-територіальні одиниці.

Найбільш динамічними суб'єктами конституційного права є державні органи. Вони найчастіше виступають у ролі учасників конституційно-правових відносин. До державних органів у даному випадку віднесені й органи місцевого самоврядування, хоч останні іноді не включаються до державного механізму.

Серед державних органів — суб'єктів конституційного права — слід виділити вищі органи держави, а саме: главу держави, парламент, уряд, вищі суди. Суб'єктами конституційного права виступають вищі органи членів федерацій. Конституційною правозадатністю наділені не тільки самі вищі органи, а й окремі їх структурні елементи. Це, наприклад, палати парламентів, комісії (комітети) палат тощо. Всі вони діють у рамках компетенції відповідного державного органу, але реалізують тільки свої повноваження. Все це певною мірою може бути віднесене і до державних органів, що функціонують на рівні автономних та адміністративно-територіальних одиниць, включаючи органи місцевого самоврядування. Однак за обсягом конституційної правозадатності їх не можна порівнювати з вищими органами держави, які здійснюють політичні функції.

Особливістю конституційної правозадатності державних органів, включаючи органи місцевого самоврядування, є наявність у них владних повноважень. Тільки ці органи, а також посадові особи мають публічно-владні права. Громадяни також беруть участь у здійсненні влади. Це, зокрема, відбувається у процесі формування на основі виборів того чи іншого державного органу, в ході референдуму тощо. Але громадяни самі по собі звичайно не наділені правами, щоб безпосередньо здійснювати владу.

Серед суб'єктів конституційного права слід виділити *фізичних осіб*. Особливий характер має конституційна правосуб'єктність депутатів представницьких органів, насамперед депутатів загальнонаціональних представницьких органів — парламентів та установчих зборів (конституційних асамблей). Конституційна правосуб'єктність депутатів пов'язана з компетенцією відповідного органу. Депутати не є посадовими особами. Вони представляють представницький орган і водночас є його органічною частиною. Іноді конституційною правосуб'єктністю наділяються групи депутатів. Наприклад, певні групи депутатів мають право утворювати парламентську фракцію або звертатися з інтерпеляцією (запитом) до уряду. В ряді країн визнається лише групова депутатська законодавча ініціатива.

Спеціальна правозадатність характеризує конституційно-правовий статус виборців. До того ж у деяких країнах групи виборців також виступають у ролі суб'єкта конституційного права, будучи наділеними правом так званої народної законодавчої ініціативи.

На відміну від депутатів і виборців, громадяни мають не спеціальну, а загальну політичну (конституційну) правозадатність. Суб'єктами конституційного права є також іноземці й особи без громадянства. Вони наділені певними правами і несуть обов'язки. Обсяг конституційної правозадатності громадян у цьому випадку є вихідним і звичайно ширшим, ніж у інших відповідних категорій населення.

Нарешті, суб'єктами конституційного права є *політичні партії*. Це відбиває відносно нове явище в державно-політичному житті, відоме як інституціалізація партій, тобто створення конституційно-правової основи їх організації та діяльності. В окремих країнах суб'єктами конституційного права фактично визнані деякі *інші громадські об'єднання*, зокрема профспілки.

Дії й акти суб'єктів можуть створювати підстави для виникнення і припинення конституційно-правових відносин, а також до конституційно-правової відповідальності і застосування санкцій.

Конституційно-правова (конституційна) відповідальність як форма юридичної відповідальності має особливості, пов'язані насамперед з характером самого конституційно-правового регулювання. Однак існують особливості і більш загального характеру.

Юридична відповідальність у цілому має два аспекти: негативний і позитивний. Негативний аспект відповідальності пов'язаний з тим, що державний примус застосовується з приводу вчинення правопорушення. Позитивний аспект зумовлений загальними ознаками права, і відповідальність пов'язується з усіма без винятку моментами його дії, а не тільки з правопорушенням і застосуванням санкцій. Отже, юридична відповідальність виникає не тільки у зв'язку з дією охоронних, а й установчих і регулятивних норм. Обмеженість ролі і значення охоронних норм у системі конституційного права аж ніяк не свідчить про відсутність юридичної відповідальності.

Характер конституційного права як центральної галузі системи національного права пов'язаний і з тим, що виконання норм цієї галузі забезпечується практично усіма існуючими формами юридичної відповідальності. Зокрема, порушення окремих норм конституційного права може привести до кримінальної відповідальності і застосування відповідних санкцій. У цьому відношенні відповідальність за порушення норм конституційного права сприймається як юридична відповідальність взагалі.

Існує і власне конституційно-правова відповідальність з притаманним тільки її механізмом, колом суб'єктів і санкціями. Така відповідальність звичайно пов'язана з діями безпосередньо політичного характеру і має відповідну природу. Поняття конституційно-правової відповідальності вужче, ніж поняття відповідальності за порушення норм конституційного права. Водночас ця форма юридичної відповідальності не пов'язана лише з порушенням конституційно-правових норм. Підставами для притягнення до конституційно-правової відповідальності можуть бути порушення норм інших галузей права, зокрема кримінального.

Конституційно-правова відповідальність може існувати і за умов, коли норми права взагалі не порушуються, але мають місце дії, які розцінюються як негативні у політичному плані. Прикладом може служити політична відповідальність уряду. Конституційно-правовий відповідальності підлягають усі суб'єкти відповідної галузі, крім держави в цілому. Найчастіше таку відповідальність несуть органи державної влади.

Одним з основних різновидів конституційно-правової відповідальності є відповідальність суб'єктів (носіїв) виконавчої влади і насамперед уряду та його членів. Така відповідальність має дві конкретні форми. Це власне політична відповідальність уряду перед парламентом і відповідальність у порядку так званого імпічменту або в рамках подібних до нього процедур.

Існують і інші різновиди конституційно-правової відповідальності. Наприклад, відповідальність депутатів перед представницьким органом, відповідальність у структурі державного механізму за ієархією органів влади, відповідальність, що випливає із статусу громадянства, тощо.

Конституційно-правовій відповідальності властиві такі специфічні санкції: 1) усунення з посади і примусова відставка; 2) дострокове припинення повноважень депутата за рішенням представницького органу, а також дисциплінарні санкції, передбачені парламентськими регламентами; 3) скасування і припинення дії актів; 4) позбавлення громадянства; 5) поzbавлення державних нагород тощо.

ДЖЕРЕЛА КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА

Джерела конституційного права різноманітні й досить відмінні у різних країнах. Відмінності здебільшого пов'язані з різними підходами до розуміння права в цілому, з існуванням різних моделей правових систем. У країнах з так званою континентальною, або романо-германською моделлю правових систем головними джерелами права є законодавчі акти. Історичні витоки цієї моделі в країнах континентальної Європи — Франції, Німеччині, Іспанії та інших. Право кожної з цих країн впливало на формування загальних характеристик вказаної моделі. Іншою моделлю є англосаксонська, або англо-американська модель правових систем. У країнах, право яких віднесене до цієї моделі, важливе місце серед юридичних джерел займають судові прецеденти. Останні не характерні для країн континентальної Європи і для тих, хто наслідував пропоновані ними зразки.

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

До формалізованих джерел конституційного права належать конституція, різновиди законів, окремі акти глави держави й уряду, парламентські регламенти і судові прецеденти. Неформалізовані джерела — це передусім конституційні звичаї та конституційні угоди.

§ 1. Юридичні властивості конституцій

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

Найбільш поширеними є два значення терміна «конституція». Перше значення — це **юридична конституція** як основний закон, наділений вищою силою щодо інших правових форм. Юридичні конституції відрізняються від звичайного законодавства не тільки за змістом своїх норм, а й за їх характером. Як правило, конституції здійснюють більш загальне регулювання суспільних відносин. Однак іноді конституції містять положення, що не входять до типового обсягу їх регулювання і є конституційними лише за формою, а не за суттю. Вони включені до конституційних текстів з метою надання їм більшого авторитету і сталості. Штучний зв'язок таких положень з конституцією виявляється в тому, що у випадках відміни конституції вони зберігають своє значення, відбиваючись у звичайних законах або в інших ординарних правових формах.

Подібні положення містяться, наприклад, в Основному законі ФРН (розд. 10. «Фінанси»), в Конституції Греції (розд. 6. «Оподаткування і фінансове управління»). Відповідні норми конституцій не регулюють державно-політичні відносини владарювання, вони можуть бути сприйняті як такі, що закладають підвалини галузі фінансового права. У багатьох конституціях можна знайти норми, що утворюють певну змістовну основу для інших публічно-правових галузей, зокрема адміністративного і процесуального права.

Сказане не заперечує поняття юридичної конституції. Близьким до нього є поняття **формальної конституції**. Воно охоплює не тільки юридичні конституції як основні закони, а й так звані неписані конституції, які вищої сили не мають. Неписані конституції існують тільки у Великобританії і Новій Зеландії. Вони являють собою досить широку сукупність джерел, нерідко застарілих і навіть архаїчних, до яких належать закони, судові прецеденти, окремі акти глави держави, правові звичаї, конституційні угоди тощо. Зокрема, до складу неписаної конституції Великобританії входять такі акти, як Велика хартія вільностей 1215 р., Білль про права 1689 р., Акт про престолонаслідування 1701 р., акти (закони) про парламент 1911 р. та 1949 р., акти про членство в палаті лордів 1958 р. і 1963 р., Акт про громадянство 1981 р., Акт про народне представництво 1983 р. (виборчий закон) та багато інших. Найістотнішою особливістю

неписаних конституцій є те, що норми законів, які входять до їхнього складу, є нормами звичайного характеру. У конституційній теорії і практиці відповідних країн не вживається поняття основного закону.

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

Саме визначення відповідних конституцій як неписаних слід визнати неточним, оскільки насправді вони складаються як з писаних компонентів (закони та судові прецеденти), так і з неписаних (звичаї, конституційні угоди). Конституція як основний закон за формою і за суттю є систематизованим актом. Конституції ж названих країн можна визначити як несистематизовані, що до того ж не мають юридичних якостей основного закону.

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

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

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

Поняття конституції як основного закону історично пов'язане і з теорією суспільного договору, яку сформулював відомий французький

просвітитель Жан Жак Руссо. Він розглядав основний закон як засіб фіксації договору, на основі якого встановлюється державний лад. Прикладом такого суспільного договору вважалася, зокрема, Конституція Франції 1791 р., а учасниками договору — король і орган народного представництва. Договірний характер визнавався і за деякими конституціями XIX ст.

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

Наочним виявом і водночас підтвердженням якостей конституції як основного закону є особливий порядок її прийняття та зміни. Історично першими способами прийняття конституцій були установчі збори (конституційна асамблея, конвент тощо) і референдум. Установчими зборами прийнято чинну Конституцію США, першу Конституцію Франції, чинну Конституцію Норвегії та деякі інші конституції XIX ст. На референдум виносилася більшість конституційних актів Франції кінця XVIII — початку XIX ст. Нерідко референдуму тут передували розробка і схвалення конституцій установчими зборами.

Ті самі способи прийняття конституцій застосовуються і в наш час. Установчими зборами були схвалені або прийняті чинні конституції Італії, Індії, Португалії, Болгарії, Румунії та інших держав. Як спосіб прийняття сучасних конституцій досить широко застосовується референдум. При цьому він звичайно виступає лише як кінцева стадія конституційної працівторчості. Іноді, як і раніше, референдуму передує розробка і схвалення конституції установчими зборами (Румунія). Досить часто проект конституції розробляє спеціальна комісія, до складу якої звичайно входять депутати парламенту (Ірландія, Данія, Іспанія), або розробку його контролює уряд (Казахстан, Франція, Туреччина, Росія). У будь-якому випадку роль громадян, які беруть участь у відповідних референдумах, обмежується можливістю проголосувати «за» або «проти» пропонованого проекту.

Історія зарубіжних країн свідчить про те, що роль референдуму як способу прийняття основного закону не слід перебільшувати. Його значення і зміст можуть бути перекручені і навіть зведені нанівець шляхом різних маніпуляцій правлячих кіл, активного впливу їх на масову політичну свідомість. Немає прямої залежності між використанням процедури референдуму і демократичністю самої конституції. Головним фактором тут виступає розклад політичних сил у суспільстві на момент прийняття конституції, спроможність їх відобразити і захистити відповідні інтереси.

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

Іноді парламент схвалює спеціальну процедуру розробки і затвердження основного закону, якої сам і дотримується. Так було прийнято чинну Конституцію Греції. У деяких випадках парламент просто проголосує себе установчими зборами і діє відповідним чином. Такий порядок використовувався при прийнятті в 60-і роки ХХ ст. перших конституцій в більшості франкомовних країн Африки, а також конституцій в ряді інших країн, що розвиваються.

Ще одним способом прийняття конституції є введення її одностороннім актом глави держави. Це так звані октріювані, або даровані, конституції. Вони властиві насамперед країнам з монархічними формами правління. Проект основного закону розробляється під контролем самого монарха (у парламентарних монархіях — під контролем уряду) без залучення представницького органу або виборчого корпусу і ним же затверджується.

Історично октріюваними були конституції переважної більшості європейських держав. Октріюваними є конституції Бахрейну, Йорданії, Кувейту, Марокко та деяких інших держав, де глави держав — монархи — зберігають значні владні повноваження. Специфічним різновидом октріюваних конституцій є перші конституції колишніх британських колоній, даровані метрополією в момент проголошення незалежності. Ці конституції приймались у формі акта британського монарха — наказу в таємній раді, але за свою суттю завжди були урядовою правотворчістю. Більшість з таких конституцій на сьогодні скасована, проте вони зберігаються в країнах, які продовжують підтримувати державно-правові зв'язки зі своєю колишньою метрополією (Багами, Маврикій, Ямайка та інші).

Октріюваними слід визнати і конституції, прийняті керівним органом правлячої партії або «революційними радами» та іншими подібними

владними структурами, які звичайно утворюються внаслідок військових переворотів у країнах, що розвиваються. Іноді октroyуваний характер таких конституцій камуфлюється різними зовні демократичними формами.

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

Значними особливостями відрізняється порядок прийняття чинної Конституції Австралії. Проект її був розроблений конституційним конвентом. Делегатів на цей конвент обирало населення колоній, на основі яких з часом були утворені штати — суб'єкти майбутньої федерації. Розроблений проект конституції був внесений на референдум у колоніях і згодом достаточно прийнятий британським парламентом у вигляді спеціального закону. Розглянута процедура поєднує в собі майже всі існуючі способи прийняття конституцій. Австралійська конституція є «народною», тобто прийнятою із застосуванням засобів прямої і представницької демократії. Водночас тут можна знайти елементи октroyованої конституції.

Ще одним цікавим прикладом є чинна Конституція Об'єднаних Арабських Еміратів (ОАЕ). Процедура її введення виявилась у тому, що розроблений політиками і юристами проект був підписаний (і тим самим затверджений) правителями всіх еміратів. Ця конституція має риси міждержавного договору, що відбилося у формі державного устрою ОАЕ.

Спосіб прийняття конституції відіграє важливу роль у визначенні основних характеристик політичного і державного ладу конкретної країни. Певною мірою він впливає і на зміст самого основного закону. Кожний з розглянутих способів по-різному узгоджується з концепцією установчої влади, з принципами демократії. Наближення порядку прийняття конституції до вимог цієї концепції є найбільш раціональним з огляду на авторитет основного закону в суспільстві. Прийняття конституції установчими зборами забезпечує зв'язок між народом як джерелом державної влади і змістом основного закону, за яким ця влада здійснюється. Саме установчі збори сприяють встановленню більш глибоких, а головне — усвідомлених зв'язків між волевиявленням на виборах іхнього складу і процесом розробки та введення конституції. Це стосується і порядку зміни конституції.

Іноді способи зміни конституції у конкретній країні повністю збігаються із способами прийняття її, але звичайно вони дещо відмінні. Як пра-

вило, встановлюють так звану жорстку процедуру внесення поправок і змін до конституцій. Поняття жорсткості конституції пов'язане з її визначенням як основного закону. Жорсткість конституції відбиває її правову природу як нормативного акта вищої сили. В цьому відношенні так звані неписані, несистематизовані конституції можна визначити як гнучкі. Вони можуть бути змінені на основі звичайної законодавчої процедури.

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

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

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

В усіх випадках процедури прийняття конституційних поправок у парламентах суттєво відрізняються від звичайних законодавчих процедур.

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

Жорсткими звичайно вважаються ті конституції, поправки до яких затверджуються на референдумі. Такий порядок встановлений основними

законами Ірландії, Іспанії, Японії та інших держав. Спочатку парламент приймає проект поправки простою (Ірландія) або кваліфікованою більшістю членів кожної з його палат (3/5 в Іспанії). Після цього поправка виносиється на референдум. У Румунії до референдуму поправка має бути прийнята 2/3 членів кожної палати або 3/4 присутніх на спільному засіданні палат. У всіх цих країнах порядок зміни конституції відмінний від прийнятого в Австрії, Словенії та Італії: тут конституційні референдуми мають не фахультативний, а обов'язковий характер.

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

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

Встановлений за Конституцією США порядок її зміни практично нічим не відрізняється від порядку прийняття основного закону, хоч реальна практика йде по шляху використання найпростішої з встановлених процедур введення конституційних поправок. Існування такого збігу, а також жорсткість американської конституції в першу чергу пояснюються тим, що її було прийнято за часів абсолютизації ідей установчої влади.

Альтернативні процедури зміни конституції прийняті і в деяких інших країнах. Наприклад, у Франції перегляд конституції здійснюється за рішенням, прийнятим обома палатами парламенту в ідентичній редакції. Після цього питання виносиється на референдум. Однак проект перегляду конституції не передається на референдум, якщо президент вирішує направити його на розгляд самого парламенту, який скликається як спеціальний конгрес. В останньому випадку проект перегляду вважається схваленим тільки тоді, коли він одержить підтримку більшості у 3/5 тих депутатів, хто брав участь у голосуванні.

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

У Латвії конституція змінюється за рішенням парламенту, прийнятим кваліфікованою більшістю голосів. Однак найважливіші її статті, що визначають засади державного ладу, можуть бути змінені тільки за результатами референдуму. В Литві, як і в Білорусі, зміни конституції відбуваються шляхом повторного прийняття поправок. Разом з тим положення основного закону про засади конституційного ладу і про порядок зміни самої конституції можуть бути ревізовані тільки на референдумі. В Молдові поправки до конституції приймає парламент кваліфікованою більшістю голосів. Проте статті, де йдеться про суверенітет, незалежність і унітарний характер держави, а також про нейтралітет як принцип зовнішньої політики, є предметом перегляду виключно за результатами референдуму.

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

Деякі конституції розрізняють загальний перегляд їхніх текстів і часткові зміни (Австрія, Іспанія, Португалія, Швейцарія). Звичайно вста-

новлюється більш жорсткий порядок повної ревізії основних законів. Іноді припускається можливість повторного перегляду (Португалія) або часткових змін тих самих положень конституції (Греція) лише по закінченні встановленого строку. В названих країнах цей строк дорівнює п'яти рокам.

У Киргизстані, Литві й Узбекистані в основних законах передбачено, що неприйнята конституційна поправка може бути повторно внесена на розгляд парламенту не раніше, ніж через рік після невдалої спроби. У Білорусі парламент не має права змінювати конституцію в останні шість місяців строку своїх повноважень.

Існують конституції, окрім положення яких визнаються незмінними. «Республіканська форма правління не може бути предметом перегляду», — записано в ст. 89 Конституції Франції. Аналогічне положення міститься в Конституції Італії (ст. 139). Положення подібного характеру можна знайти в конституціях Казахстану, Греції й Португалії.

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

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

Взагалі більшу або меншу жорсткість тієї чи іншої конституції, не кажучи вже про положення щодо їх незмінності, не слід сприймати як вихідну ознаку. Ступінь жорсткості конкретної конституції не впливає на її юридичну силу. Жорсткість основного закону лише визначає юридичні можливості його зміни і певною мірою впливає на зміст і стабільність відповідного регулювання.

Це підтверджує і той факт, що існують конституції, які практично перебувають у стані постійної зміни. Такою, зокрема, є чинна Конституція Індії. За 1950—1990 рр. до неї було внесено близько 400 поправок. Докорінно реформований зміст конституцій таких європейських держав, як Бельгія та Нідерланди. При цьому значення внесених змін настільки істотне, що може йтися про нові конституції.

Жорсткість конституцій не є перешкодою для їх скасування або за певних умов і до нехтування ними. Усе залежить від динамізму і змісту суспільного розвитку тієї чи іншої країни. Так, за весь період нової історії Франції в цій країні було прийнято 16 конституцій і актів конституційно-

го характеру. У країнах Азії, Африки і Латинської Америки конституції звичайно ставали одними з перших жертв військових заколотів і державних переворотів. Починаючи з другої четверті XIX ст., у країнах Латинської Америки загалом було прийнято і потім скасовано близько 150 основних законів. Політична історія окремих з цих країн налічує понад 20 конституцій (Болівія, Венесуела, Гаїті). У багатьох країнах Африки, що здобули незалежність у другій половині ХХ ст., за цей час змінилося по три або чотири конституції.

Зазначене вище підтверджує тезу про те, що жорсткість конституцій є суто юридичною ознакою і їй не слід надавати абсолютноного значення. Можливості і ймовірності конституційних змін у першу чергу визначаються економічними і політичними факторами розвитку суспільства. Разом з тим жорсткість конституції значною мірою характеризує її як основний закон.

§ 2. Особливості еволюції і змісту конституцій

В історії конституціоналізму можна виділити три періоди. Перший — кінець XVIII — початок ХХ ст. Конституції, прийняті в цей період, називають старими, більшість з них вже не діє. Чинними залишаються конституції США (1787 р.), Норвегії (1814 р.), Нідерландів (1815 р.), Бельгії (1831 р.), Люксембургу (1868 р.), Швейцарії (1874 р.), Австралії (1900 р.) та деякі інші.

Другий період припадає на роки між двома світовими війнами. Він пов'язаний з докорінною зміною політичної карти Європи і виникненням нових країн, де були прийняті основні закони. Зміст цих конституцій нерідко відрізнявся від прийнятих у попередній період. Зокрема, вони містили змістовніці положення про права і свободи, встановлювали більш демократичне виборче право і виборчі системи тощо. Іноді ці конституції фіксували зміну форми держави (Австрія і Німеччина). На сьогодні з них чинними залишаються лише конституції Фінляндії (1919 р.), Австрії (1920 р.), Латвії (1922 р.) та Ірландії (1937 р.). До конституцій цього періоду слід також віднести чинну Конституцію Мексики (1917 р.), що є такою насамперед за своїм змістом. Усі ці конституції прийнято називати новими.

Третій період історії конституціоналізму почався у повоєнні роки. У цей час були прийняті конституції Ісландії (1944 р.), Франції (1946 р., на сьогодні тут діє Конституція 1958 р.), Італії та Японії (1947 р.), ФРН (1949 р.), а згодом і Греції (1952 р., потім були введені Конституція 1967 р. і чинна Конституція 1975 р.), Данії (1953 р.). Ще пізніше були прийняті

конституції Португалії (1976 р.), Іспанії (1978 р.), Туреччини (1982 р.). Де-шо осторонь стоїть Конституція Швеції (1974 р.), зміст і форма якої відмінні від решти названих основних законів. Конституції зарубіжних країн, прийняті після другої світової війни, є новітніми конституціями.

Водночас у повоєнний період здійснено важливі конституційні реформи у багатьох розвинутих країнах, де основні закони було прийнято раніше. У цей самий період прийнято нові або суттєво змінено старі конституції в цілому ряді країн Азії і Латинської Америки. Процес деколонізації спричинився до введення конституцій у країнах, що здобули політичну незалежність.

У країнах Східної Європи та в інших країнах — членах Ради Економічної Взаємодопомоги (РЕВ) у перші повоєнні роки і дещо пізніше були прийняті конституції, в яких звичайно проголосувались державна форма так званої республіки народної демократії і соціалістичний вибір. З часом практично в усіх цих країнах були введені нові конституції, в них декларувалася побудова соціалізму або відповідні перспективи. На сьогодні до таких конституцій належать основні закони Куби (1976 р.) і СРВ (1992 р.), а також конституції КНДР (1972 р.) та КНР (1982 р.).

У більшості країн Центральної і Східної Європи на початку 90-х років були прийняті нові конституції. Це конституції Хорватії (1990 р.), Болгарії (1991 р.), Македонії (1991 р.), Румунії (1991 р.), Словенії (1991 р.), Словаччини (1992 р.), Чехії (1992 р.) і Югославії (1992 р.). В Угорщині формально залишається чинною Конституція 1949 р., але в принципово новій редакції 1990 року. Докорінних змін зазнала і Конституція Польщі, де в 1992 р. був прийнятий спеціальний закон, що визначив засади нової організації влади («мала конституція»). В тому ж 1992 р. була прийнята новітня Конституція Монголії. До новітніх конституцій віднесені основні закони держав, що утворилися на терені колишнього СРСР: Естонії (1992 р.), Узбекистану (1992 р.), Литви (1992 р.), Киргизстану (1993 р.), Росії (1993 р.), Білорусі (1994 р.), Азербайджану (1995 р.), Вірменії (1995 р.), Грузії (1995 р.) тощо. Усі ці конституції містять цілий ряд положень, які об'єктивно мають перехідний характер.

Між новітніми конституціями, прийнятими у перші повоєнні роки і в 70-і роки, з одного боку, і введеними у першій половині 90-х років — з іншого, існує певна подібність. Вона зумовлена подібністю умов, за яких приймалася більшість з цих конституцій. Як правило, мало місце поновлення або становлення демократичної державності після краху тоталітарних або авторитарних режимів, і конституції вводилися в обстановці високої політичної активності народу.

Усі новітні конституції мають спільні особливості, більшість з яких лише окреслювалася у попередній період історії конституціоналізму.

1. У новітніх конституціях відображені більш значну роль держави у сфері економіки. Найповніше це виявилося у конституціях, прийнятих у 70-і та 90-і роки.

2. У новітніх конституціях значно ширше, ніж у попередній період, представлені положення соціологічного змісту і характеру. Обсяг і значення таких положень у різних конституціях неоднакові. Іноді в основних законах йдеється про соціальні орієнтири і завдання держави, про проведення реформ, іноді все обмежується конституційною фразеологією, наданим текстам основних законів соціального звучання. І хоча практично всі новітні конституції використовують терміни «суспільство», «соціальний» тощо, вони залишаються насамперед основними законами держави, а не суспільства в цілому.

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

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

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

По-перше, конституції окремих держав (Японії, Італії і ФРН) по-своєму підсумували політичні результати другої світової війни. В них підкреслюється розрив цих країн з їхнім мілітаристським минулім. Зокрема, в ст. 9 Конституції Японії проголошено, що «народ Японії на вічні часи відмовляється від війни як суверенного права нації, а також від загрози або застосування збройної сили як засобу вирішення міжнародних спорів». Там же зазначено, що Японія не буде створювати збройні сили та інші засоби війни і не визнає право держави на війну. У ст. 26 Основного закону ФРН визначені як протиконституційні й такі, що мають бути покарані, дії, які здатні порушити мирне спільне життя народів і розпочинаються з цією метою, зокрема для підготовки агресивної війни. Близькі за змістом і суттю положення можна знайти в ст. 11 Конституції Італії.

По-друге, в конституціях Греції, Португалії та Іспанії, переважної більшості держав Центральної та Східної Європи, а також тих, що утворилися на терені колишнього СРСР, у більш-менш узагальненому вигляді викладені принципи зовнішньої політики. Нерідко вони містять спеціальні глави і статті відповідного змісту. Так, у ст. 11 Конституції Молдови прого-

лошений постійний нейтралітет. У ст. 18 Конституції Білорусі записано, що метою є зробити свою територію без'ядерною зоною, а державу — нейтральною. Згідно зі ст. 137 Конституції Литви, на її території не можуть бути розміщені зброя масового знищення та військові бази інших держав.

По-третє, практично усі новітні конституції включають положення про співвідношення національного і міжнародного права і, зокрема, про пріоритет останнього. Формульовання цих положень різняться. Наприклад, у ст. 10 Конституції Італії зафіксовано, що правовий порядок держави узгоджується із загальновизнаними нормами міжнародного права. У ст. 15 Конституції Росії встановлено, що загальновизнані принципи і норми міжнародного права і міжнародні договори Російської Федерації є складовою частиною її правової системи. Якщо міжнародний договір Російської Федерації встановлює інші правила, ніж передбачені законом, то застосовуються правила міжнародного договору.

Деяло інакше визначене співвідношення національного і міжнародного права в Конституції Франції. У ст. 55 прями визнаний пріоритет (примат) міжнародно-правових договірних норм перед законодавством. Водночас у ст. 54 записано, що прийняття будь-якого міжнародного зобов'язання, яке суперечить конституції, має передувати перегляд самої конституції. Подібне положення викладено в ст. 8 Конституції Молдови.

Іноді у відповідний спосіб підтверджується важливість Загальної декларації прав людини 1948 р. та інших міжнародних документів про права людини. У ст. 10 Конституції Іспанії проголошено, що конституційні положення щодо основних прав і свобод особи слід тлумачити відповідно до Загальної декларації прав людини та угод з цих питань, які ратифіковані Іспанією. «Міжнародні договори з питань прав людини мають пріоритет перед національним правом, якщо вони встановлюють більш широкі права і свободи», — записано в ст. 11 Конституції Словаччини. В Конституції Чехії за такими договорами визнана ще й пряма дія (ст. 10). Подібні положення можна знайти в основних законах Португалії та Румунії. У ст. 29 Конституції Португалії навіть припускається застосування покарання у випадках, коли відповідне діяння не визнається злочинним у національному законодавстві, але є таким згідно із загальновизнаними нормами міжнародного права.

По-четверте, у деяких країнах, які донедавна були складовими частинами федерацій, що розпалися, застерігається можливість участі у державних союзах. Так, у ст. 7 Конституції Словаччини записано, що «Словашська Республіка може входити у союз з іншими державами на основі вільного рішення. Право виходити з такого союзу не може бути обмежене». У ст. 2 Конституції Хорватії зафіксовано право парламенту прийма-

ти рішення про об'єднання з іншими державами. У ст. 120 Конституції Македонії встановлений порядок прийняття подібного рішення. У ст. 78 Конституції Югославії припускається можливість не тільки об'єднання з іншими державами за рішенням парламенту, а й прийняття до складу федерації нових членів.

По-п'яте, в конституціях держав — членів Європейського Союзу знайшли своє відображення процеси інтеграції. Іноді ці процеси відбивалися у конституційних положеннях про передачу частини суверенних прав міждержавним організаціям. Відповідні доповнення були зроблені і до деяких основних законів, прийнятих у попередні періоди.

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

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

Свої особливості має зміст конституцій, прийнятих у країнах, що розвиваються. Вони пов'язані не тільки з різним рівнем економічного і суспільно-політичного розвитку цих країн, а й з історично зумовленою орієнтацією загальнокультурного характеру.

Існують суттєві відмінності у конституційному розвитку між країнами Латинської Америки і так званими старими державами Азії, з одного боку, і країнами Тропічної Африки — з іншого. Якщо перші в цілому зорієнтовані на сприйняття конституційного досвіду розвинутих країн, то другі, дотримуючись такої орієнтації у принципі, намагаються пристосувати свої конституційні системи насамперед до специфічних власних потреб. Тому саме конституції молодих держав відрізняються найбільш характерними особливостями.

До таких особливостей слід віднести звичайно ширшу сферу конституційного регулювання, з чим пов'язане введення до змісту основних законів різного роду загальних положень програмного характеру. Йдеться про принципи, основні положення, основи і цілі тощо. За своїм змістом усі ці положення є деклараціями економічних і суспільно-політичних намірів держави.

Вперше серед країн, що розвиваються, подібні програмні положення були включені в Конституцію Індії 1950 р. У частині четвертій — «Керівні принципи державної політики» — викладено в основному ідеї економічної і політичної демократії, пов'язані з концепціями так званої

держави загального благоденства. Ці концепції протягом тривалого часу вважалися головним змістом ідеології ліберального і соціал-демократичного напряму. Проте значення цих принципів є відносним. Вони не можуть здійснюватись у примусовому порядку судами, не створюють для особи прав, за захистом яких вона може звернутися до суду. Під впливом індійської конституції близькі за змістом і характером положення введені до основних законів Гани, Кувейту, Непалу, Нігерії, Пакистану, Таїланду, Шрі-Ланки тощо. У багатьох країнах, що розвиваються, відповідні положення можна знайти у преамбулах конституцій.

Програмні положення конституцій окремих держав прямо відбивають або донедавна відбивали зміст політичних документів правлячих партій (Алжир, Заїр, Замбія, Танзанія тощо). Іноді такі документи повністю вводили до складу основних законів. Тим самим ідеологічним установкам правлячих режимів надавалося конституційного значення. Водночас самі конституції надмірно ідеологізувались, а їх зміст, по суті, втрачав своє юридичне значення.

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

Теорія мусульманського права не визнає верховенства конституції як основного закону. Але на сьогодні конституції прийняті майже в усіх мусульманських країнах, за винятком Оману та (із застереженнями) Саудівської Аравії, які є абсолютними монархіями. Згідно з ісламською традицією, юридичною основою суспільного життя є насамперед священні книги — Коран і Суна. Положення цих книг становлять головний зміст мусульманського права — шаріату.

Норми шаріату регулюють не тільки релігійні обряди, вони мають загальноетичне значення. Водночас ці норми регулюють суспільні відносини і сприймаються як обов'язкові, зокрема, у сфері державного владарювання. Так, норми шаріату визначають зміст прав і обов'язків громадян. Виходячи з того, що за цими нормами визнається божественне походження, вони подаються як цінності, вищі за закони, створені людьми. Іншими словами, мусульманському праву надається роль і значення своєрідного основного закону суспільства і держави.

З визнанням особливого характеру норм шаріату пов'язана принципова відмінність між сприйняттям в більшості країн ідею народного суверенітета

ту і концепцією ісламської державності. За концепцією ісламської державності, будь-яке суспільне волевиявлення не має абсолютноного характеру. Воно обмежене незмінними положеннями шаріату. Тому мусульманське право формально не визнає інституту загальних виборів. Своєрідним їх замінником виступає принцип так званих гідних представників, до яких об'єктивно мають бути віднесені ті, хто входить до верхніх прошарків суспільства. Такі представники можуть давати поради правителям, присягати їм на вірність від імені всього суспільства, виконувати деякі інші функції.

Проте в цілому іслам не пропонує цілісної концепції державності. До того ж норми шаріату здебільшого дуже загальні, тому їх можна тлумачити і застосовувати залежно від умов, що змінюються. Сам державно-правовий розвиток мусульманських країн наочно свідчить, що практика здебільшого не відповідає розглянутій теорії. На практиці використання принципів і норм ісламу у сфері регулювання владарювання реально обмежене тими країнами, що офіційно проголосили ісламську державність (Іран і Афганістан). Але і тут традиційні ісламські підходи співіснують з політичними і державними інститутами європейського походження.

§ 3. Інші джерела конституційного права

Особливості галузі конституційного права виявляються в його джерелах.

Важливим джерелом конституційного права, крім конституції, виступають конституційні закони. Поняття конституційного закону має кілька значень.

По-перше, в юридичній теорії багатьох країн конституційними законами називають закони, які вносять поправки і доповнення до конституцій. Звичайно вони, будучи прийнятими, інтегруються з конституційним текстом, інакли існують формально поза рамками цього тексту, виступаючи у ролі доповнення (США). Однак завжди поправки до конституції і сама конституція розглядаються як змістовне ціле. За своєю юридичною силою поправки не відрізняються від основного закону.

По-друге, конституційними законами офіційно називають складові частини конституцій деяких країн, які не являють собою єдиний нормативний акт вищої юридичної сили, а становлять певну сукупність таких актів. Наприклад, Конституція Швеції включає три конституційні закони — Форму правління та Акт про свободу друку, прийняті у 1974 р., а також Акт про престолонаслідування 1810 р. Раніше до конституційних законів належав і Акт про рикстаг (парламент), але новий такий акт, прийнятий у

тому ж 1974 р., зайняв проміжне положення між конституційними і звичайними законами. Частина його положень може бути змінена у порядку, що застосовується до конституційних законів, частина — на основі звичайної законодавчої процедури.

Конституцію Фінляндії становлять чотири акти відповідного характеру, введені у різні роки: Форма правління 1919 р. (цим же роком звичайно позначається і сама конституція країни), Акт про парламент 1928 р. і два акти щодо організації виконавчої та судової влади, прийняті у 1922 році.

В Австрії поняття конституції звичайно ототожнюється з Конституційним законом 1920 р., який регламентує питання державного устрою. Однак він не вичерпує змісту конституційного регулювання в цій країні. Офіційно конституційними законами також визнані Конституційний закон про нейтралітет 1955 р. та деякі інші акти, прийняті у попередні роки, зокрема ще за часів існування Австро-Угорської імперії. Серед них на самперед слід назвати Основний закон держави про загальні права громадян і земель 1867 р., Закон про захист свободи особи 1862 р. і датований тим самим роком Закон про охорону недоторканності житла.

Особливістю законотворчості в Австрії є те, що її результатом може бути прийняття окремих положень звичайних законів, спеціально позначених як конституційні положення. Конституційні закони і конституційні положення звичайних законів приймають за однаковою процедурою, яка має відносно жорсткий характер. Прикладом звичайного закону, що містить конституційні положення, є Закон 1975 р. про політичні партії.

У Польщі назву конституційного офіційно має Закон про взаємовідносини законодавчої і виконавчої влад і про місцеве самоврядування, чинний з 1992 року. Він замінив конституцію, номінально датовану 1952 р., водночас залишивши у силі її окремі розділи і статті.

У цілому подібна картина спостерігається і в деяких інших країнах. У Канаді поняття конституції асоціюється з сукупністю актів, частина яких прямо названа конституційними законами, а решта є такими за своїм характером. Ці акти прийняті в 1867—1982 рр., причому більшість їх введена парламентом колишньої метрополії або октреїрувана британським монархом.

Нарешті, по-третє, в юридичній теорії і практиці окремих країн, крім конституційних законів, що замінюють основний закон, виділяють і інші конституційні закони. Останні не є частиною основного закону і пов'язані з ним лише за змістом. Так, в Італії конституційними офіційно визнаються закони, що змінюють саму конституцію, закони, що ухвалюють статути областей спеціальної автономії, змінюють територію областей, закони, що регулюють діяльність конституційного суду. В конституції цієї

країни також передбачено введення конституційних законів, які розширюватимуть коло суб'єктів законодавчої ініціативи.

Подібні конституційні закони звичайно приймаються в тому самому порядку, що й поправки до конституції, обов'язково кваліфікованою більшістю складу парламенту. В Угорщині основний закон припускає прийняття, крім конституційних і звичайних законів, «проміжних» законодавчих актів. Останні приймаються за рішенням кваліфікованої більшості не складу парламенту, а кворуму. До таких актів віднесені закони про надзвичайний стан, про статус депутата парламенту, про конституційний суд тощо.

Дещо по-іншому визначається поняття конституційних законів у деяких країнах, основні закони в яких були прийняті на початку 90-х років. У Литві для прийняття конституційних законів потрібна абсолютна більшість голосів, а для їх зміни — кваліфікована більшість у 3/5 складу парламенту. Перелік конституційних законів встановлюється парламентом за рішенням, прийнятым відповідною кваліфікованою більшістю. Така характеристика конституційних законів є близькою до поняття органічних законів, відомого державно-правовій теорії і практиці ряду країн.

Свої особливості має поняття конституційних законів, визначене за Конституцією Росії. Так, у ст. 76 встановлено, що «федеральні закони не можуть суперечити федеральним конституційним законам». Конституційні закони приймаються в тому самому порядку, в якому змінюються більшість положень конституції. Однак цей порядок, на відміну від процедури прийняття конституційних поправок, не передбачає необхідності схвалення прийнятого акта законодавчими органами 2/3 суб'єктів федерації. Самі ж конституційні закони можуть бути прийняті з питань скликання конституційних зборів, прийняття у федерацію й утворення в її складі нових суб'єктів, зміни конституційно-правового статусу суб'єктів федерації, організації і проведення референдумів, встановлення порядку діяльності уряду, визначення повноважень, порядку утворення і діяльності федеральних судів, регламентації надзвичайного і воєнного стану та з деяких інших питань.

Особливістю конституційно-правового регулювання суспільних відносин в Росії є також те, що тут до джерел відповідної галузі права об'єктивно віднесені так звані **державно-правові договори**. Серед них Федеративний договір, або Договір про розмежування предметів ведення і повноважень між федеральними органами державної влади Російської Федерації і органами державної влади суверених республік у складі Російської Федерації 1992 року. Договір не входить до складу чинної Конституції Росії і водночас має, по суті, підпорядкований щодо ней характер: у разі невідповідності положенням Конституції положень цього та інших подібних договорів діють положення Конституції. Основний закон

Росії передбачає можливість укладання різних державно-правових договорів у зв'язку з федерацівним державним устроєм. Державно-правові договори відомі конституційні практиці і деяких інших країн.

Помітне місце серед джерел конституційного права окремих країн займають **органічні закони**. Вони звичайно приймаються для уточнення або доповнення положень конституції на основі так званих бланкетних норм останньої. Такі норми лише визначають коло питань, що мають бути врегульовані органічними законами. Так, відповідно до ст. 25 Конституції Франції, «органічний закон встановлює тривалість повноважень кожної палати, кількість її членів, їхню винагороду, умови обрання, принципи обираності і непропустивності суміщень». Ст. 63 встановлює: «Органічний закон визначає порядок організації та функціонування Конституційної ради і її процедуру». Подібні положення займають помітне місце у Конституції Франції: ще 12 її статей передбачають прийняття органічних законів, віднесених до сфери організації і діяльності виконавчої та судової влади.

Відповідні положення можна знайти і в Конституції Іспанії. Так, у ст. 81 сказано, що «органічні закони — це закони, що стосуються основних прав і свобод, схвалюють статути про автономію, встановлюють порядок загальних виборів, а також інші спеціально передбачені Конституцією закони». Ст. 72 Конституції Румунії містить перелік органічних законів з двадцятьма пунктами. Статтю аналогічного змісту та нумерації знаходимо і в Конституції Молдови. Перелік органічних за характером законів містить ст. 104 Конституції Естонії.

По суті, органічні закони встановлюють головні конституційно-правові інститути в цілому або їх основи. Порядок прийняття, зміни і скасування їх дещо відрізняється від звичайного законодавства, хоча за юридичною силою вони тотожні. У Франції органічні закони приймаються на основі звичайної законодавчої процедури. Але в разі відсутності згоди між палатами ці закони можуть бути прийняті нижньою палатою абсолютною більшістю її загального складу. У будь-якому випадку органічні закони після схвалення парламентом і до офіційного опублікування передаються до органу конституційного контролю — конституційної ради, яка має підтвердити їх конституційність. В Грузії, Іспанії, Португалії, Румунії і Молдові органічні закони приймаються абсолютною більшістю складу парламенту. Такий самий порядок встановлений і в Естонії, хоч у самій конституції назва «органічні закони» не вживается.

Поняття органічних законів відоме також юридичній теорії та практиці США. Але тут воно має інше значення. У США опублікований звід законів, який є інкорпорацією федеральних законодавчих актів. Однак інкорпорації не піддані конституції і ряд політико-правових актів, що переду-

вали її: Декларація незалежності 1776 р., Статті Конфедерації 1781 р. та Акт про Північно-Західні території 1787 р. Всі вони розміщені у розділі зводу під назвою «Органічні закони США».

Різновидом законодавчих джерел конституційного права є **звичайні закони**. Це закони про вибори, громадянство, про організацію та діяльність окремих органів державної влади або їхніх структурних елементів, про надзвичайний стан тощо. Кількість і зміст таких законів у більшості країн прямо залежать від обсягу і змісту самих конституцій: чим детальнішим і ширшим за обсягом є власне конституційне регулювання, тим вужча сфера відповідного законодавчого регулювання. Від інших звичайних законів закони, віднесені до джерел конституційного права, відрізняються лише своїм предметом. В окремих випадках джерелами конституційного права є систематизовані закони — кодекси. За приклад може привести Виборчий кодекс Франції 1983 р.

За умов федеративної форми державного устрою джерелами конституційного права виступають не тільки федеральні конституції і закони, а й конституції (там, де вони введені) і закони суб'єктів федерацій. У Росії до таких актів віднесені не лише конституції республік, а й так звані статути інших суб'єктів федерації, які приймаються і регламентують питання організації та діяльності органів державної влади на відповідних рівнях.

До джерел конституційного права слід також віднести прийняті в окремих країнах (Іспанія, Італія, Португалія) спеціальні нормативно-правові акти — **статути автономії**. Порядок прийняття цих актів має свої відмінності в різних країнах, але у будь-якому випадку відповідні процедури ґрунтуються на взаємодії представницького органу автономії і національного парламенту. До того ж у юридичній теорії і практиці Італії відоме поняття законів областей — автономних одиниць, на які поділена територія цієї унітарної держави. Відповідні акти приймаються обласними радами (зборами) в межах їхньої компетенції. Проте державно-правове значення переважної більшості цих актів украй обмежене.

Певне значення як джерело конституційного права мають **парламентські регламенти (статути)**. З їхньою допомогою регулюються організація і діяльність палат парламенту. Як правило, вони мають вигляд єдиного акта, що вводиться рішенням самої палати і не потребує промульгації. У Франції регламенти палат до введення в дію обов'язково передаються до органу конституційного контролю, який висловлюється щодо їхньої відповідності основному закону. Звичайно для прийняття регламентів потрібна абсолютна більшість голосів членів парламенту. В Угорщині і Словенії регламенти приймають на основі кваліфікованої більшості у 2/3 кворуму, а в Македонії — складу парламенту.

В англомовних країнах, що сприйняли британську конституційну модель, регламенти являють собою сукупність постійних або тимчасових правил, прийнятих палатами парламенту або встановлених їхніми керівними органами (спікерами).

До джерел конституційного права окремих зарубіжних країн належать деякі акти глави держави та уряду (накази, укази, ордонанси тощо). Наприклад, у державно-правовій практиці Франції має місце введення урядом на основі делегованих парламентом повноважень так званих ордонансів, які підписуються президентом і мають силу законів. Серед них були акти з питань виборчої системи, статусу депутатів парламенту, організації та діяльності державних органів тощо.

У Великобританії певне конституційно-правове значення мають акти, прийняті на підставі так званої королівської прерогативи, тобто формально за власними правомочностями монарха. Формою таких актів звичайно є накази короля (королеви) в таємній раді. Реально ж вони є правоутворчістю уряду. На основі деяких з них вирішувались питання визначення територіальної юрисдикції, введення конституцій кoliшніх колоній та інші питання зі сфери конституційно-правового регулювання.

У переважній більшості країн акти виконавчої влади не посідають помітного місця серед джерел конституційного права, що передусім зумовлене предметом цієї галузі і характером конституційно-правового регулювання.

Формалізованим джерелом конституційного права у країнах, право яких належить до англосаксонської моделі, є судові прецеденти. Судові прецеденти — це рішеннявищих судів у конкретних справах, які мають обов'язкове юридичне значення для нижчих або рівних за рангом судових установ при розгляді ними аналогічних або подібних справ. При цьому відповідний характер має не все судове рішення, а лише певні його аспекти — так зване *ratio decidendi* (букв. — основа рішення). Ці аспекти і мають значення судового прецеденту — джерела права. Все інше в судовому рішенні визначається як *obiter dicta* (мимохід сказане). В англомовних країнах судові прецеденти разом з основними законами та законодавством є головними джерелами конституційного права.

До конституційно-правових положень, встановлених судовими прецедентами, належать норми, які визначають реалізацію прав і свобод, засоби судового захисту та деякі інші моменти щодо основ правового статуту особи. Судові прецеденти як джерела конституційного права містять також норми, що встановлюють принципи судоустрою і судочинства. В окремих країнах (Великобританія) вони визначають умови здійснення повноважень уряду, його взаємовідносини з парламентом тощо.

Судові прецеденти мають два смислових різновиди: а) прецеденти,

в яких сформульовані норми так званого загального права (common law) і які історично становлять першооснову прецедентного права — сукупності всіх діючих судових прецедентів; б) прецеденти, пов'язані з тлумаченням конституції і відповідного законодавства.

Водночас слід зауважити, що в усіх країнах, де прийнята відповідна форма права, правило обов'язковості судового прецеденту не вважається абсолютноним. У США судді орієнтуються насамперед на приписи конституції, а не на власні прецеденти щодо її тлумачення. При цьому відхід від правила обов'язковості судового прецеденту може відбуватись і без будь-яких змін існуючих норм, вироблених судовою практикою, що означає збереження за цими нормами їхнього юридичного значення та чинності, і в разі потреби суд може звертатися до них у майбутньому. Іноді використовується інша практика, що полягає у скасуванні прецедентів шляхом прийняття поправок до основного закону. Застосування такого порядку наочно свідчить про значення прецедентів як джерела конституційного права. За всю історію США відомо чотири конституційні поправки такого характеру, останню, позначену як XXVI, прийнято в 1971 році.

Характеризуючи судовий прецедент, слід також вказати на особливості його взаємодії з законодавством. Прецедент підпорядкований закону: останній, безумовно, може його відмінити. Однак цим не вичерпуються їхні взаємовідносини. Взаємодія закону і судового прецедента відбувається на складній основі. Вони нерідко доповнюють один одного, що виявляється в тлумаченні суддями законодавства, коли виникають розбіжності між намірами законодавців, втіленими в акті парламенту, і поглядами судей, відображеними у відповідних прецедентах. Усунути розбіжності спроможний лише новий закон, який скасує суперечливі прецеденти.

Розглянемо ще один аспект характеристики судових прецедентів, які в сукупності нерідко визначаються як прецедентне право, або «право, створене судами». Прецедентне право часто сприймається як синонім загального права. Інколи загальне право ототожнюється з поняттям права в цілому, з правовою системою тієї чи іншої англомовної країни. Якщо виходити з досить поширеного визначення загального права як сукупності норм і принципів, що мають звичаєву першооснову, склалися історично і сформульовані в судових рішеннях, то його зв'язок з прецедентним правом слід визнати подібним до співвідношення змісту і форми.

Оцінка судових прецедентів як формалізованого джерела конституційного права передусім пов'язана з тим, що вони є рішенням вищих судів, які завжди здійснювали письмове судочинство. Ці рішення в авторитетній формі викладаються в судових звітах і таким чином набувають фіксованої, писаної форми.

До цього слід додати, що в країнах, право яких віднесене до континентальної моделі правових систем, поняття прецеденту як джерела конституційного права іноді має інше значення. В більшості з цих країн існують органи конституційної юстиції (конституційні суди), які суттєво впливають на правотворчість, приймаючи рішення щодо відповідності окремих законів положенням конституції і навіть тлумачення самої конституції. І хоча за цими рішеннями далеко не в усіх країнах визнається юридична сила, практичне значення їх не слід недооцінювати.

Другу групу джерел конституційного права становлять неформалізовані джерела — різні нормативні форми, що за своєю природою є звичаями. Слід розрізняти звичаї як форми юридичні (правові звичаї) і неюридичні (норми, встановлені на основі однакової практики політичного змісту). Якщо законотворчість — це створення конкретних нормативних актів, то правовий звичай є результатом досить абстрактної суспільної практики, в якій неможливо розмежувати нормотворчий процес та його результат.

Правові звичаї мають таку саму юридичну силу, як і законодавство та судові прецеденти, але, на відміну від законів і судових прецедентів, які мають офіційну писану форму, звичаї такої форми не мають. Об'єктивно у процесі систематизації права звичаї замінюються на інші, формалізовані джерела, хоча така ситуація нетипова для галузі конституційного права.

Роль звичаїв у конституційно-правовому регулюванні залежить від історичних і національних особливостей системи права тієї чи іншої країни. **Юридичний звичай** виступає як джерело конституційного права здебільшого в англомовних країнах. Звичаєво-правові норми пов'язані з функціонуванням важливих об'єктів конституційного регулювання. Дія їх поширюється на законодавчу і виконавчу владу. У Великобританії до звичаєво-правових належать норми, що визначають зміст королівської прерогативи — сукупності правомочностей, які формально належать монархові, але в основному реалізуються урядом. Правові звичаї регламентують деякі питання роботи парламенту. Аналогічну природу мають норми, які формують прийнятій у цій країні конституційний принцип парламентського верховенства та деякі інші.

Інакше слід оцінювати нормативну природу різноманітних правил звичаєвого характеру, що складаються в практиці тих чи інших державних органів. Таких правил багато, певна частина з них стосується об'єктів конституційного права. Наприклад, відповідні правила регламентують питання організації і діяльності парламентських структур у зв'язку з участю в їх роботі політичних партій. Ці правила являють собою політичні звичаї, які є неформалізованими і водночас не мають юридичного значення. Державні органи, які створюють політичні звичаї, не визнають їх юридично обов'язковими, хоч і виконують встановлені в них вимоги.

Використання політичних звичаїв як одного із засобів регулювання державно-політичних відносин владарювання має місце в усіх без винятку зарубіжних країнах. Це насамперед зумовлено специфікою конституційного права, особливостями розвитку політичної системи і наявністю певних суспільно-політичних потреб. Не існує ніякого протиріччя в тому, що, з одного боку, політичні звичаї не мають юридичної сили, а з іншого — використовуються як засіб регулювання державно-політичних відносин владарювання. Ці відносини є предметом конституційного права усіх країн, вони мають ширше коло, ніж сфера регламентуючої дії норм галузі. Це вимагає застосування неюридичних засобів відповідного регулювання. Загалом політичні звичаї слід оцінювати як джерело фактичної, а не юридичної конституції. Водночас вони є джерелом неписаних, несистематизованих конституцій.

Така оцінка повністю віднесена і до так званих **конституційних угод**. Вони сприймаються як засіб регулювання практично в усіх країнах англосаксонської моделі права (у США для позначення цього засобу використовується термін «звичай»). Але їхня роль у цьому регулюванні в різних країнах неоднакова.

Найбільше значення конституційні угоди мають у Великобританії, де з їхньою допомогою регламентуються найважливіші питання державного ладу. Деякі з цих угод формулюються так: монарх повинен призначати на посаду прем'єр-міністра особу, яку підтримує більшість у нижній палаті парламенту. Прем'єр-міністр визначає склад кабінету (уряду). Міністри мають бути членами парламенту. Монарх здійснює свої владні правомочності за порадою міністрів. Члени уряду несуть колективну та індивідуальну політичну відповідальність перед парламентом (нижньою палатою). В інших країнах більшість відповідних положень можна знайти в текстах основних законів.

Аналізуючи природу норм конституційних угод, треба мати на увазі те, що вони також не є юридично обов'язковими. Волевиявлення з приводу створення цих норм не передбачає надання їм такого характеру. Процес нормотворення у праві і в сфері конституційних угод має різне призначення. Норми, що становлять зміст конституційних угод, — суто політичні. Проте така їх характеристика є занадто широкою, оскільки охоплює розмаїття правил поведінки, що регулюють відносини в межах усієї політичної системи та окремих її елементів. Та оскільки далеко не всі політичні норми безпосередньо стосуються здійснення державної влади, норми конституційних угод треба віднести до державно-політичних норм. Проте існують і інші неюридичні норми, пов'язані з організацією і функціонуванням державної влади. Вони не мають безпосередньо політичного характеру (наприклад, деякі норми, що регулюють відносини у сфері державного управління). На відміну від них

норми конституційних угод слід визначити як державно-політичні норми конституційного значення.

Виникають питання щодо нормативних характеристик самого конституційного права. **Конституційне право** — галузь, тісно пов'язана з категорією політики. І справа не тільки в тому, що предметом цієї галузі є відносини безпосередньо політичного характеру. Конституційне право практично всіх країн містить окремі положення, що являють собою своєрідний неюридичний елемент. Він не характерний для інших галузей права і об'єктивно має політичний зміст. У конституціях (основних законах) він присутній у вигляді окремих положень преамбул та основного тексту, де містяться загальнopolітичні декларації, принципи, цілі тощо. Юридична значущість цих положень звичайно заперечується.

Відповідним елементом у більшості англомовних країн виступають конституційні угоди. Їхня реальна роль у процесі конституційного регулювання більш значуча у порівнянні з вищевказаними положеннями основних законів. Зокрема, у Великобританії, якщо не враховувати норми конституційних угод, практично неможливо визначити риси її реальної конституційної системи. Таке значення цих норм не тільки зумовлює характеристику неписаної, несистематизованої конституції як політико-правового феномена, а може сприйматись як передумова застосування широких підходів до вивчення конституційного права.

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО І СУСПІЛЬСТВО

§ 1. Конституційні засади суспільного життя

Конституційна регламентація суспільного життя в різних країнах неоднакова за формою і обсягом. У сфері економічної організації суспільного життя вона протягом тривалого часу зводилася до закріплення в основних законах права приватної власності. Історично це право розглядалось як природне право людини. «Власність є правом недоторканним і священним, і ніхто не може бути позбавлений її інакше, ніж у випадку встановленої законом явної супільної необхідності і за умов справедливого і попереднього відшкодування», — записано у ст. 17 Декларації прав людини і громадянинів 1789 р. Отже, наприкінці XVIII ст. право приватної власності не характеризувалося як політичний і юридичний абсолют. Доля власності, що належала окремим особам, пов'язувалася з об'єктивними соціальними потребами. Відповідні конституційні формулювання вже тоді відбивали намагання узгодити інтереси особи і суспільства.

Формулювання Декларації прав людини і громадянинів знайшли своє відображення у багатьох конституціях, прийнятих у XVIII—XIX ст. ст. Проте з часом вже звичайно не йшлося про «священність» власності, а більше уваги приділялося окремим деталям, пов'язаним з її правовим режимом. Прийняті в минулому столітті і чинні сьогодні конституції Бельгії, Люксембургу і Норвегії визнали неприпустимість конфіскації майна у

будь-якій формі, а норвезька Конституція ще й встановила вимогу повного відшкодування у випадках позбавлення права власності. У Конституції Нідерландів були визначені основи правового режиму власності під час війни або стихійного лиха, порядок відшкодування у випадках знищення або псування майна та вирішення відповідних спорів тощо.

Особливістю Конституції США є те, що в ній формально не було закріплене право приватної власності. Але це зовсім не означає, що тим самим воно юридично не визнавалося. Навпаки, це право сприймається як правовий постулат, визначальний для суспільного життя. Юридична регламентація права власності в США, як і в багатьох інших англомовних країнах, значною мірою здійснюється на основі судових прецедентів. При цьому останні не проголошують таке право, а встановлюють коло обмежень, за рамками яких воно реалізується.

У ХХ ст. соціально-економічний і політичний розвиток багатьох країн супроводжувався процесом розширення державних функцій, який спочатку не знаходив адекватного відбиття в основних законах. Такий висновок можна зробити, аналізуючи зміст нових конституцій. Вони, зокрема, здебільшого обмежувалися повторенням формулювань про власність, що містились у конституціях попередніх років.

Відносно, а в деяких випадках значно ширшим є відповідний зміст новітніх конституцій. Майже всі вони уточнили юридичний статус власності в дусі соціалізації її значення. Так, у ст. 14 Основного закону ФРН сказано: «Власність зобов'язує. Користування нею повинно водночас служити спільному благу». У ст. 29 Конституції Японії зазначено, що «право власності визначається законом у такий спосіб, щоб воно не зачіпало суспільного добробуту». Цим за приватною власністю прямо визнається соціальна функція, і сама власність тісніше прив'язується до потреб суспільства в цілому.

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

Конституції окремих держав містять положення, які встановлюють загальні засади економічної організації суспільства. Так, у Конституції Італії в розділі «Економічні відносини» йдеться про форми власності, про свободу приватної господарської ініціативи, про соціальну функцію кооперацій та державну підтримку їх, про право трудящих брати участь в уп-

равлінні підприємствами тощо. У ст. 80 Конституції Португалії (редакція 1982 р.) записано, що організація суспільства ґрунтуються на підпорядкуванні економічної влади демократичній політичній владі, співіснуванні різних форм власності, усуспільненні основних засобів виробництва, земель і природних ресурсів, демократичній участі трудящих в управлінні підприємствами, у розвитку суспільного сектора економіки. Частина сьома Конституції Іспанії має назву «Про економіку і господарство». Вона присвячена викладанню основ правового режиму різних форм власності. Зокрема, тут закріплено обов'язковість державного планування соціально-економічного розвитку і зазначено, що таке планування має здійснюватися на демократичних засадах. окремі питання економічної організації суспільства регламентуються у спеціальному розділі Конституції Греції.

До конституційних положень, пов'язаних з регламентацією зasad економічної організації суспільства, належать проголошені в більшості новітніх законів принципи державної політики у відповідній сфері. Наприклад, у ст. 2 Конституції Італії зазначено, що держава вимагає непорушних зобов'язань політичної, економічної і соціальної солідарності у зв'язку з необхідністю гарантувати права людини. Або, як записано в ст. 3, завданням республіки є ліквідація перешкод економічного і соціального характеру, які, фактично обмежуючи свободу і рівність громадян, перешкоджають всебічному розвитку людської особистості і реальній участі всіх трудящих у політичній і соціальній організації країни. Ці та подібні за змістом положення конституцій є, по суті, лише деклараціями намірів держави.

Свої особливості притаманні конституційній регламентації зasad економічної організації суспільства в країнах Центральної і Східної Європи, а також у тих, що утворилися на терені колишнього СРСР. Майже в усіх відповідних конституціях проголошений відхід від старих форм господарювання і задекларовані принципи ринкової економіки. «Ринок, вільна економічна ініціатива, добросовісна конкуренція є головними чинниками економіки», — зафіксовано у ст. 9 Конституції Молдови. В Конституції Угорщини визначено, що економіка країни має ринковий характер, і публічна та приватна власність користуються однаковою підтримкою і знаходяться у рівних умовах (ст. 9). У ст. 37 Конституції Киргизстану міститься таке положення: «Соціальна діяльність держави не повинна приводити до заміни державним опікуванням економічної свободи й активності, можливості громадянина самостійно досягати економічного добробуту для себе і своєї родини».

Загальною рисою новітніх основних законів, прийнятих у першій половині 90-х років ХХ ст., є більш широкий обсяг відповідної регламентації. У переважній більшості конституцій визначене коло головних об'єктів державної власності та викладені основи режиму їх використання і декларовані

принципи державного регулювання економічної діяльності. У деяких з цих конституцій регламентації зasad економічної організації суспільства присвячено спеціальні глави і статті. Зокрема, у структурі Конституції Литви є глава «Народне господарство і праця», а в Конституції Македонії — глава «Основи економічних відносин». Конституція Словаччини містить главу під назвою «Економіка Словацької Республіки», а Конституція Узбекистану — главу «Економічні засади суспільства». Красномовними є також назви окремих статей Конституції Молдови: «Основні принципи власності», «Економіка», «Зовнішньоекономічна діяльність» тощо.

Важливою складовою конституційної регламентації зasad економічної організації суспільства слід вважати положення основних законів про соціально-економічні права. На думку деяких зарубіжних державознавців, значення відповідних положень не обмежується завданнями такої регламентації, і соціально-економічні права є частиною так званого каталогу прав і свобод особи.

Разом з тим багато теоретиків-конституціоналістів не відносить ці права до загального каталогу прав і свобод. Виходячи з того, що реалізація соціально-економічних прав обмежена навіть у найбільш розвинутих країнах умовами суспільного життя, вони звичайно розглядаються як декларовані державою соціальні сподівання. Відповідні положення конституцій характеризуються як програмні. З іншого боку, підкреслюється, що на основі цих положень не виникають суб'єктивні права, які можуть бути захищені в суді. А саме останнє визначає природу реальних прав і свобод особи. На думку багатьох юристів, відсутність можливостей судового захисту спрощує ситуацію і дає змогу без особливих застережень декларувати широке коло відповідних сподівань, що й спостерігається в текстах деяких основних законів.

Незважаючи на викладене, закріплення положень про соціально-економічні права є однією з особливостей новітніх конституцій. Найповніше вони викладені в основних законах Греції, Іспанії, Італії, Португалії, в конституціях більшості держав Центральної і Східної Європи, а також тих, що утворилися на терені колишнього СРСР.

Одним з визнаних соціально-економічних прав є право на працю. В деяких конституціях йдеться не лише про право на працю, а й деклаruється обов'язок держави заохочувати створення умов, які б зробили це право реальним. За працюючими визнається право на винагороду, що відповідає виконаній роботі і витраченим зусиллям, право на оплачувану відпустку, встановлюється вимога юридичної регламентації максимальної тривалості робочого дня тощо. Іноді для позначення згаданих положень застосовується термін «свобода праці».

До деяких новітніх конституцій включені положення про соціаль-

ний захист дітей, молоді, старих та інших категорій населення. Більшість новітніх конституцій містить положення про захист навколошнього середовища і про право користуватися ним. Конституційними новаціями останніх десятиліть є положення про так звані соціально-культурні права. Йдеться не тільки про право на освіту, а і про свободу творчості й наукових досліджень, свободу викладання у навчальних закладах, право на заняття фізичною культурою і спортом, на користування досягненнями культури тощо. Конституційне закріплення відповідних положень нерідко супроводжується визнанням необхідності державних заходів щодо їх реалізації.

Формою конституційної регламентації зasad суспільного життя можна вважати проголошений в основних законах ряду країн *принцип соціальної держави*. Уперше він був декларований в Основному законі ФРН: «Федеративна Республіка Німеччини є демократичною і соціальною федерацією державою» (ст. 20). У подальшому ідея соціальної держави була зафіксована в конституціях деяких інших держав, включаючи держави Центральної і Східної Європи та ті, що утворилися на терені колишнього СРСР.

Ідея соціальної держави, попри її абстрактність, по-різному тлумачиться в зарубіжній конституційній теорії. Найбільшу увагу їй приділено в німецькій юридичній літературі. Іноді цю ідею пов'язують з узагальненим поняттям соціальної справедливості, з наявністю певного рівня економічного добробуту і культури, доступного усім верствам і групам населення. В іншому випадку вважають, що ідея соціальної держави відображає посилення ролі держави в регулюванні різного роду соціально-економічних процесів. Водночас вказують на визнання суспільством відповідальності перед його членами.

Серед конституційних положень, на основі яких здійснюється регламентація окремих сторін суспільного життя, можна виділити положення про *взаємовідносини держави і церкви*. Звичайною практикою є фіксація в основних законах свободи віросповідання (нерідко — свободи совісті). Наприклад, у ст. 16 Конституції Іспанії гарантується ідеологічна, релігійна і культова свобода індивідів і товариств. Ці свободи можуть бути обмежені у своїх проявах лише для підтримання публічного порядку, що охороняється законом. Ніхто не може бути примушений до висловлення своєї думки з питань ідеології, релігії або віросповідання.

За Конституцією Румунії, релігійні культи самостійні, відокремлені від держави і користуються її підтримкою, зокрема, через сприяння релігійній присутності в армії, лікарнях, в'язницях, притулках і дитячих будинках (ст. 29).

У прийнятих в XIX ст. конституціях Бельгії і Люксембургу визна-

чене, що цивільний шлюб має передувати церковному. При цьому в усіх випадках позиція держави є нейтральною щодо церкви або однаково прихильною до всіх конфесій.

Іноді в конституціях акцентується увага на питаннях церковного і світського виховання й освіти. «Релігійне навчання в державних школах, за винятком неконфесійних, є обов'язковим», — зафіксовано в ст. 7 Основного закону ФРН. Але водночас застережено, що держава має право нагляду за таким навчанням, і жоден викладач не може бути примушений провадити його. У § 2 Конституції Норвегії записано, що ті особи, які сповідують євангелічну лютеранську релігію, зобов'язані виховувати в її дусі дітей. У Конституції Туреччини застережено, що «виховання і навчання релігії та етици має бути проведене під наглядом і контролем держави. Навчання релігійній культурі і моральне виховання повинні бути обов'язковими у програмах початкових і середніх шкіл» (ст. 24).

У конституціях окремих держав та чи інша конфесія проголошена державною або національною. «Євангелічна лютеранська церква є національною церквою» (§ 4 Конституції Данії). Статус євангелічної лютеранської церкви як національної встановлений основними законами Ісландії та Норвегії. Згідно з положеннями британської конституції, монарх є главою англіканської церкви.

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

Окремо слід згадати Конституцію Греції. По-перше, вона містить спеціальний розділ «Відносини між державою і церквою», де, зокрема, записано, що «панівною релігією в країні є релігія східно-православної церкви Христової» (ст. 3), визначено засади церковного управління. По-друге, в іншому розділі спеціально визначено статус гори Афон — місцевості, де розташовані монастири, що належать до різних православних автокефальних церков. Як зазначено в ст. 105, частина Афонського півострова наділена «давнім привileйованим статусом самоврядної частини Грецької держави». В духовному відношенні відповідна територія підпорядкована Вселенському (Константинопольському) патріарху. Всі особи, що ведуть там чернече життя, автоматично стають громадянами Греції. На цій території, що відома як Свята гора, заборонено селитися іновірцям і розкольникам. Докладний режим Святої гори визначається так званою конституційною хартією, яка затверджується Вселенським патріархом і грецьким парламентом.

Відносини між державою і церквою належать до сфери консти-

туційного регулювання і в країнах, що розвиваються. Найбільшою мірою це характерно для так званих мусульманських країн, де, як зазначалося, релігія ісламу відіграє важливу роль у суспільному і державно-політичному житті. Закріплення цієї ролі здійснюється звичайно шляхом конституційного проголошення ісламу державною релігією. Іноді в конституціях зроблено застереження про неприпустимість перегляду їхніх положень щодо статусу цієї релігії (Бахрейн, Марокко).

У більшості країн конституційне закріплення за ісламом статусу державної релігії є лише визнанням того факту, що його сповідує майже все населення. Водночас у конституціях ідеться про відданість ісламським традиціям. У конституціях Сирії і Тунісу іслам визначений як «релігія президента». Як правило, визнання ісламу державною релігією сполучається із світськими ідеологічними установками, яких дотримуються правлячі кола. Виняток становлять лише ті країни, де ісламські принципи враховані при формуванні політичних і державних інститутів (Саудівська Аравія та країни Перської затоки) або навіть сама держава визначається як ісламська (Афганістан, Іран). Тут іслам покладений в основу офіційної політико-правової теорії і відіграє майже універсальну роль у суспільному житті.

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

§ 2. Основний закон і політична система суспільства

Конституційне право зорієнтоване насамперед на регламентацію засад державного ладу і взаємовідносин держави і особи. Держава ж є одним з найважливіших елементів політичної системи суспільства. Тому, регламентуючи основи державної організації та діяльності, конституційне право впливає і на функціонування політичної системи в цілому. Цей вплив звичайно має загальний і непрямий характер.

У політичній системі будь-якої розвинутої країни важливе місце займають *політичні партії*. Як самостійний елемент політичної системи, вони відокремлені від держави. З іншого боку, партії і держава активно взаємодіють. Співвідношення між ними в різних країнах виявляється по-різному. Різняться як рівень, так і форми взаємодії. Однак у будь-якому випадку політичні партії не є складовою частиною державного механізму. У співвідношенні «держава — партії» останні виступають як засіб завоювання й утримання влади, а перша — як засіб її здійснення.

Характеризуючи взаємодію і взаємовідносини держави і політичних партій, слід звернути увагу на явище інституціоналізації партій. Це явище є відносно новим для конституційно-правового розвитку зарубіжних країн. Інституціоналізація політичних партій виявляється у створенні розгорнутої правової основи їхньої організації і діяльності. Поняття інституціоналізації охоплює регламентацію порядку утворення партій, фіксацію в законодавстві загальних вимог щодо формування програмних і організаційних документів, внутрішньої структури і членства, фінансування діяльності та регулювання деяких інших питань.

Конституційне право регламентує окремі питання діяльності партій, зокрема участь їх у виборчих кампаніях. Саме з участю у виборах конституції ряду держав пов'язують факт і необхідність існування партій, їхнє функціональне призначення. «Політичні партії та угруповання сприяють вираженню думок і поглядів голосуванням», — записано в ст. 4 Конституції Франції. Інші новітні конституції містять більш загальні визначення цілей і завдань політичних партій. Зокрема, в Основному законі ФРН констатується, що «партії сприяють формуванню політичної волі народу» (ст. 21). Близькі за змістом формулювання можна знайти в конституціях ряду інших держав.

У новітніх конституціях, прийнятих на початку 90-х років ХХ ст., положення про політичні партії нерідко доповнюються проголошенням ідей багатовимірності суспільно-політичного життя, що є своєрідною реакцією на відому практику недавнього минулого. «В Російській Федерації визнається ідеологічна багатоманітність. Жодна ідеологія не може встановлюватись як державна або обов'язкова. В Російській Федерації визнається політична багатоманітність, багатопартійність», — записано в ст. 13 Конституції Росії. «Жодна приватна особа, жодна частина народу, жодна соціальна група, жодна політична партія або інше громадське об'єднання не можуть здійснювати державну владу від свого імені», — значено в Конституції Молдови (ст. 2). Подібні положення можна знайти в основних законах Білорусі, Болгарії, Казахстану, Киргизстану, Узбекистану та деяких інших держав. А в Конституції Литви зафіксовано, що «держава, політичні партії і громадські об'єднання, інші інституції або особи не можуть монополізувати засоби масової інформації» (ст. 44).

Заслуговують на увагу положення основних законів про те, що організація та діяльність політичних партій повинні підпорядковуватися демократичним принципам. Про це йдеться в конституціях Іспанії, Франції та ФРН. Деякі конституції забороняють таємні і воєнізовані об'єднання. За Конституцією Болгарії, не можуть бути утворені політичні партії на етнічній, расовій або релігійній основі. В Конституції Молдови

заборонена діяльність партій, які складаються із іноземних громадян, а в Киргизстані — політичних партій інших держав.

Нерідко встановлюються обмеження щодо організації і діяльності політичних партій більш загального характеру. Так, у вже цитованій статті Конституції Росії забороняється створення і діяльність громадських об'єднань, цілі чи діяльність яких спрямовані на насильницьку зміну основ конституційного ладу, підривання безпеки держави, створення озброєних формувань, розпалення соціальної, расової, національної і релігійної ворожнечі.

Близькі за змістом положення можна знайти в інших конституціях, прийнятих на початку 90-х років, а також в основних законах, що діють в ряді розвинутих країн. Наприклад, у ст. 21 Основного закону ФРН зазначається, що «партії, які за своїми цілями чи поведінкою своїх прибічників мають намір заподіяти шкоду основам вільного демократичного порядку або поставити під загрозу існування Федеративної Республіки, — протиконституційні». На підставі такої статті конституційний суд може заборонити ту чи іншу політичну партію. Офіційно відповідне положення трактується як таке, що спрямоване проти діяльності різного роду екстремістських політичних угруповань. Однак надмірно узагальнений зміст наведеного положення зумовлює можливості довільного тлумачення його і формування державно-політичної практики недемократичного характеру. Подібні положення потребують детальної і обґрунтованої регламентації відповідних дій у поточному законодавстві, насамперед у нормах кримінального права. Без цього вони несуть реальну загрозу демократичному розвитку суспільного і державно-політичного життя.

Свої особливості має юридичне регулювання організації та діяльності політичних партій в англомовних країнах. Конституція США стоїть о сторонон цих питань. Організація і діяльність політичних партій регламентуються законодавством штатів, головним чином їхніми виборчими законами, які визначають процедуру створення і реєстрації партій, а також їхню структуру на рівні штатів. Одним з головних завдань керівних органів партій визнається висунення кандидатів на виборні посади в державних органах. У законах докладно регламентується порядок формування місцевих партійних організацій. За своїм змістом ці положення мало чим відрізняються від спеціального законодавства про політичні партії, що діє в деяких європейських країнах.

Специфічним є правове регулювання організації і діяльності політичних партій у Великобританії. Законодавство цієї країни не передбачає спеціальної процедури створення і реєстрації саме для партій. Останні розглядаються як звичайні асоціації за інтересами, і в цьому відно-

шенні формально не відрізняються, наприклад, від спортивного клубу. Такий підхід спрощує зміст і обсяг правового статусу політичних партій. З іншого боку, він забезпечує відсутність спеціальних юридичних обмежень їхньої діяльності в політичній сфері. Це є характерним і для інших країн, що наслідували принципи англійського права.

Своєрідність правового становища політичних партій у Великобританії полягає також у тому, що про них тривалий час взагалі не згадувалось у законодавчих актах. Уперше термін «політична партія» використано в Законі 1937 р. про міністрів корони. Згадуються партії також у законах, які регламентують окремі аспекти діяльності партій у державно-політичній сфері, зокрема в Законі 1967 р. про компанії, в якому встановлено вимогу до керівництва останніх повідомляти про витрати на політичні цілі і про одержувачів відповідних коштів. У Законі 1970 р. про народне представництво зазначено, що партії на парламентських виборах можуть виступати під символами, зображеннями на виборчих бюллетенях.

Оскільки далі формальної згадки про партії в законодавстві не йдеться, було б невірним стверджувати, що для Великобританії характерне явище інституціоналізації політичних партій. Щодо цієї країни можна говорити про інституціоналізацію не партій, а партійних систем, тобто про нормативне оформлення ролі партійної системи в організації та діяльності державного механізму.

Інституціоналізація британської двопартійної системи виявляється у пристосуванні до неї парламенту, порядку формування уряду тощо. Так, саме з урахуванням двопартійності прийняті деякі важливі правила процедури британського парламенту. Регламенти його нижньої палати передбачають виділення протягом сесії певного часу для опозиції, яка таким чином дістає змогу критикувати урядові програми. За опозицією зарезервовані також посади голів окремих парламентських комітетів.

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

Інституціоналізація політичних партій в окремих країнах здійснюється на основі законів або спеціальних парламентських постанов

про їх державне фінансування. Відповідні акти передбачають матеріальну підтримку партій з боку держави за рахунок спеціального фонду коштів. Такі закони або парламентські постанови прийняті в 60—90-і роки ХХ ст. у Великобританії, Греції, Італії, Норвегії, США, Фінляндії, Швеції та в інших країнах. Аналогічні за змістом положення можна знайти і в спеціальних законах про політичні партії.

У законах або постановах про фінансування політичних партій встановлюються умови надання державних дотацій. Дотації одержують партії, які користуються певною підтримкою виборців. Так, у ФРН право на одержання державної дотації мають партії, які зібрали не менше десяти відсотків загальної кількості голосів, поданих в одномандатних округах або не менше половини відсотка — в багатомандатних. Фіксований відсоток необхідної кількості голосів як умова одержання дотації встановлений також у Швеції і Фінляндії. В Австрії дотації надаються тим партіям, які мають представництво в парламенті. У деяких країнах (Італія і Норвегія) умовою державного фінансування партій є висунення ними встановленої кількості кандидатів у депутати по округах.

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

У випадках прямого державного фінансування партій кошти між ними розподіляються по-різному. Найчастіше це робиться згідно з пропорцією поданих за партії голосів (Великобританія, Норвегія, США, ФРН) або завойованих ними парламентських мандатів (Данія, Фінляндія, Швеція). Є і складніші формули розподілу державних дотацій. Так, в Австрії кожна партія, що провела в нижню палату парламенту не менше п'яти депутатів, одержує основну суму дотації. Решта коштів розподіляється пропорційно кількості голосів, які одержали на виборах представлені в палаті партії. Порядок розподілу дотацій, за яким великі політичні партії мають переваги, запроваджений і в Італії.

Здебільшого державні кошти надаються партіям тільки з метою часткової компенсації їхніх витрат на виборчу кампанію. У Скандинавських країнах дотації можуть використовуватись партіями і на інші цілі, зокрема на організаційно-політичну роботу. Зазначені грошові суми займають помітне місце у прибутковій частині партійних бюджетів, хоча ніде не перевищують половини її обсягу.

Водночас законодавчо визнається необхідність контролю з боку держави за фінансами політичних партій. Іноді таку вимогу навіть зафіксовано в конституціях. При цьому звичайно йдеється про опублікування партіями даних про джерела їхнього фінансування. Таке або близьке за змістом правило встановлене у ст. 21 Основного закону ФРН, ст. 21 Конституції Італії, ст. 14 Конституції Греції, ст. 69 Конституції Туреччини. Проте найповніше ці питання регламентуються актами про фінансування політичних партій, в яких визначено строки надання фінансових звітів партій, порядок їх оголошення та перевірки, структуру таких звітів тощо. При цьому, як правило, вимагається звіт не тільки про витрати наданих державою коштів, а й про увесь партійний бюджет. Саме тому відповідні акти не можна сприймати однозначно. З одного боку, їхні положення створюють можливості для контролю не тільки за партійними фінансами, а й над усією сферою організації і діяльності партій. З іншого — вони сприяють зміцненню фінансового становища партій і забезпечують їм додаткові можливості для здійснення функцій.

Зміст спеціальних законів про політичні партії, що були введені в 60—90-і роки в ряді європейських країн, зокрема в Австрії, Іспанії, Португалії, ФРН, є ще більш суперечливим. Першим з них був Закон ФРН про політичні партії, прийнятий у 1967 р. і в подальшому доповнений. Він вважається типовим і був узятий за взірець тими країнами, де діє відповідне законодавство.

Важливе місце в спеціальних законах про партії відведено регламентації питань організаційного характеру. Звичайно в них встановлюється вимога обов'язкової реєстрації партій, без якої останні практично позбавляються реальних можливостей для здійснення своїх функцій. Реєстрація супроводжується передаванням партіями до державних органів (міністерств внутрішніх справ або юстиції) документів, передусім списку членів партії. Нерідко однією з головних умов реєстрації визначено наявність певної кількості членів партії. Загальною вимогою реєстрації є також звіт про джерела фінансування партії.

Законодавство про партії досить детально регламентує і питання внутрішньопартійної організації. Воно встановлює загальні вимоги до форми і змісту партійних статутів, пропонує типову організаційну структуру партій. Закони про партії містять норми, що визначають порядок формування органів партій, їхню компетенцію, взаємовідносини в ієрархії цих органів тощо. За своїм змістом спеціальне законодавство про партії практично підміняє собою партійні документи статутного характеру. Введення його спричинилося до досить жорсткої регламентації з боку

держави організації і діяльності політичних партій. Таку регламентацію не можна оцінювати однозначно.

Конституції багатьох держав містять положення, які слід віднести до визначення статусу *інших, неполітичних за своїм характером громадських об'єднань*, зокрема професійних спілок. Найчастіше йдеться про право на об'єднання у профспілки. Проте в деяких країнах в основних законах викладені певні засади організації та діяльності профспілок. Іноді в конституціях коротко згадуються асоціації підприємців та інші об'єднання. У цілому ж обсяг конституційної регламентації згаданих елементів політичної системи обмежений. Це об'єктивно відповідає предмету конституційно-правового регулювання.

ПРИНЦІП НАРОДНОГО СУВЕРЕНІТЕТУ В КОНСТИТУЦІЙНОМУ ПРАВІ

§ 1. Суверенітет як категорія конституційної теорії і практики

Конституціоналізм як багатоаспектне явище знаходить вияв у конституційній теорії, в суспільно-політичному русі за її реалізацію і в конституційній практиці. Особливий інтерес викликає зміст конституційних принципів (принципів конституції), що становлять основу теорії і практики.

Конституційні принципи — це категорія політичної і правової свідомості. Вони не мають самостійного регулюючого значення. Відбиваючись у змісті норм основних законів, конституційні принципи набувають характеру принципів конституції. Останні є формою нормативного закріплення конституційних принципів. Принципи конституції нерідко прямо включені до змісту основних законів, зафіковані у вигляді так званих норм-принципів. Принципи конституції об'єктивують відповідну теорію, матеріалізують у правовій формі конституційні принципи і тому звичайно однайменні з ними. Разом з тим конституційні принципи є більш абстрактними. Закріплюючи найбільш визнані в суспільстві політико-правові ідеї, вони виходять у своєму значенні за межі предмета конституційно-правового регулювання і нерідко мають відношення до характеристики правої системи в цілому.

Зміст і формулювання прин-

ципів конкретизуються відповідно до державно-правового розвитку окремих країн, що пояснюється історичними і національними особливостями такого розвитку. Самі ж принципи тісно взаємопов'язані і доповнюють один одного. Водночас вони різняться не тільки за змістом, а й за предметним спрямуванням. Наприклад, принцип поділу влад передусім віднесеній до механізму здійснення державної влади, принцип федералізму — до її політико-територіальної організації.

Одним з найбільш загальних конституційних принципів (принципів конституції) є принцип **суверенітету**. Поняття суверенітету відоме конституційній теорії і практиці всіх країн, хоч існують різні і досить далекі від його традиційного тлумачення. Звичайно принцип суверенітету асоціюється з визначенням самого сенсу державності. Це зумовлює його, по суті, універсальне політико-правове значення.

З проблемою суверенітету завжди було пов'язане визначення найважливіших характеристик конституційного права, зокрема з'ясування питання про носія влади в державі та про межі її здійснення. Визнаною є точка зору, за якою серед усіх відповідних принципів принцип суверенітету є найбільш «політичним» за своїм характером. Це пояснюється не тільки особливостями його юридичного змісту, а й тим значенням, яке він відіграє у процесі здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави. До того ж за своїм походженням суверенітет історично являв політичну ідею, яка лише з часом набула юридичного значення.

Поняття суверенітету вперше сформулював Жан Боден (XVI ст.), який запропонував засновану на принципі суверенітету концепцію державної влади. За Ж. Боденом, суверенітет — це постійна й абсолютна, найвища і невідчужувана влада в державі, яка здійснюється як всередині країни, так і поза її межами. Ж. Боден визнавав носієм суверенітету не державу, а монарха. Такий підхід був зумовлений соціально-економічними і політичними реаліями періоду утворення централізованих абсолютистських держав. У подальшому ідею суверенітету розвинули представники школи природного права, найбільш відомий з яких — Гуго Гроцій — розмежував поняття суверенітету і його носія. Г. Гроцій розглядав суверенітет не як саму державну владу, а як її особливу властивість.

Аналіз розвитку політико-правової теорії засвідчує, що поняття суверенітету змінювало свій зміст залежно від особливостей конкретного історичного періоду. У другій половині XVIII ст. за роки, що передували французькій революції, була сформульована концепція народного суверенітету. Найбільш широке обґрунтування ідеї народного суверенітету запропонував французький просвітитель XVIII ст. Ж. Ж. Руссо, який визнавав народ суб'єктом і носієм суверенної влади, джерелом повноважень усіх державних

органів. Ж. Ж. Руссо прямо заперечував сумісність принципу народного суверенітету і представницької демократії, вважаючи за неможливе вираження загальної волі, або волі народу, засобами, заснованими на представництві.

Ідея Ж. Ж. Руссо щодо несумісності принципу народного суверенітету і представницької демократії мали своїх опонентів ще за часів французької революції XVIII ст. Найбільш знаними серед них були такі мислителі і політичні діячі, як Шарль Монтеск'є та Еммануїл Сійес. Вони прийняли ідею народного суверенітету, але тлумачили її по-своєму. Зокрема, Ш. Монтеск'є писав, що народ не є компетентним ні щодо безпосередньої реалізації виконавчої влади, ні щодо прямої законотворчості. Ще категоричнішими були висловлювання Е. Сійеса. Він вважав, що переважна більшість громадян нездатна оцінювати зміст законів, оскільки, на його думку, їй не вистачає освіти, щоб розуміти ці закони, і дозвілля, щоб їх вивчати.

Постійним елементом подальшого розвитку зарубіжної політико-правової теорії було зіставлення представницької і безпосередньої демократії з позиції оцінки принципу народного суверенітету. Домінуючими були і залишаються погляди, згідно з якими цьому принципу відповідають існуючі теорія і практика як безпосередньої, так і представницької демократії. Водночас принцип народного суверенітету іноді розглядається як своєрідний камуфляж державно-правових реалій. У зв'язку з цим деякі вчені вбачають загрозу створення передумов для «парламентського деспотизму». Такі наслідки, на їхню думку, можуть мати місце тоді, коли у представницькому органі утворюється «випадкова більшість», яка діє, посилаючись на народну довіру, хоч практично її не має.

Сам же принцип народного суверенітету в загальному плані визнаний в конституційній практиці абсолютної більшості зарубіжних країн. «Суверенітет належить народу, який реалізує його у формах і межах конституції», — зазначається в ст. 1 Конституції Італії. Аналогічні або близькі за змістом формулювання містяться практично в усіх основних законах, прийнятих у XIX—XX ст. ст.

Іноді у відповідних конституційних положеннях замість народного суверенітету декларується національний суверенітет. Зокрема, в ст. 1 Конституції Іспанії зазначено, що «національний суверенітет належить іспанському народу, від якого походять повноваження держави». Подібний текст містить і ст. 3 Конституції Франції. Така заміна термінів не є випадковою і свідчить про сполученість понять народного, національного і державного суверенітету.

Використання терміна «національний суверенітет» відображало процес формування в XVII—XIX ст. ст. національних держав. Нації, які на той час утворились, набували державних форм, тож не дивно, що май-

же відразу в зарубіжній політико-правовій науці поняття національного суверенітету стало сприйматись як першооснова державного суверенітету.

Що ж до прийнятого в науці поняття державного суверенітету, то воно звичайно трактується як верховенство держави на своїй території і незалежність у міжнародних відносинах. Верховенство держави означає дію в межах її території тільки однієї публічної влади, яка визначає повноваження усіх державних органів і посадових осіб, а також підлеглість цій владі всього населення території. Незалежність держави в міжнародних відносинах — це її непідпорядкованість будь-якій зовнішній владі, владі інших держав.

Суверенітет виступає як необхідна політико-правова характеристика держави. Поняття суверенітету відображає якісні риси держави. Водночас воно прямо пов'язане з властивостями державної влади, тобто суверенітет — це вияв самої природи влади. Зв'язок між державним і народним суверенітетом нерідко вбачають у тому, що народ є єдиним джерелом влади, яка звичайно здійснюється державою та її органами.

До сказаного слід додати, що в політико-правовій науці за рубежем принцип народного суверенітету не формулюється у вигляді загальної ідеї народовладдя. Подібна термінологія вважається надмірно абстрактною і в юридичній літературі практично не використовується. Замість цього тлумачать саме поняття народу, виходячи з того, що воно позначає виборчий корпус, тобто сукупність громадян, які мають право брати участь у виборах і референдумах. При цьому зміст принципу народного суверенітету зводиться до юридичного визначення відповідних прав, що прямо зафіксовано в багатьох конституціях. «Національний суверенітет належить народу, який здійснює його через своїх представників і шляхом референдуму», — зазначено в ст. 3 Конституції Франції. У ст. 20 Основного закону ФРН записано, що «державна влада здійснюється народом шляхом виборів та голосувань і через спеціальні органи законодавства, виконавчої влади та правосуддя».

Викладене трактування принципу народного суверенітету становить зміст одного із своєрідних постулатів конституційної теорії і практики за рубежем. Проте існують країни, де принцип народного суверенітету визнано із застереженнями. Це передусім Великобританія та інші англомовні країни, що сприйняли головні ідеї британського конституціоналізму.

Особливу роль у конституційній теорії і практиці цих країн відіграє принцип суверенітету парламенту (парламентського верховенства). Сучасне його тлумачення запропонував Альберт Дайсі — відомий британський учений-юрист. Він розрізняв юридичний суверенітет, що мав належати парламенту, і політичний суверенітет, носієм якого називався електорат (виборці). За А. Дайсі, зміст юридичного суверенітету виявляється в тому, що парламент має формально абсолютну законодавчу компетенцію.

На відміну від інших країн, де повноваження представницьких органів визначаються і тому обмежуються писаними конституціями, у Великобританії парламент з огляду на його суверенітет (верховенство) і в межах реальних можливостей може приймати, змінювати та скасовувати будь-які закони. Не може він приймати закони основного характеру, які б мали змінюватись або скасовуватися особливим порядком. Існує лише звичайна законодавча процедура. По суті ж ідеться не про абсолютну, суверенну владу парламенту, а лише про його формальне верховенство в законодавчій сфері. Через це багато британських авторів вважає за краще говорити про принцип парламентського верховенства, а не суверенітету.

Слід зазначити, що в конституційній теорії Великобританії та ряду інших англомовних країн не знайшла собі місця традиційна для західної філософської і політико-правової думки ідея народного суверенітету. На обмеженість такого підходу до визначення суверенітету звертає увагу багато сучасних британських авторів. Деякі з них намагаються поєднати юридичний і політичний суверенітет за А. Дайсі. Інші пропонують доповнити формулювання А. Дайсі новими елементами, такими як політичні партії, уряд тощо, і розглядати їх як наділені суверенітетом. Але у будь-якому випадку конституційна практика Великобританії та інших вказаних країн мало чим відрізняється від реалізації в державно-політичному житті ідей народного суверенітету там, де вони вважаються сприйнятими.

§ 2. Народний суверенітет і конституційно-правові засоби прямої демократії

Принцип народного суверенітету знайшов своє відображення в цілому ряді конкретних засобів реалізації влади. За змістом цього принципу до таких засобів насамперед мають бути віднесені конституційно-правові засоби прямої демократії.

Найвідомішим і найпоширенішим засобом прямої демократії є **референдум**. Референдум — це спосіб прийняття офіційних рішень шляхом проведення голосування виборців з питань, встановлених конституцією або законодавством. Таке голосування може мати загальний або локальний характер (відповідно загальнодержавний і місцевий референдуми).

Інститут референдуму має свою історію. Він був відомий у державно-політичному житті Стародавнього Риму, де відповідні заходи мали назву плебісцитів. За нових часів референдум був уперше проведений 1780 р. у північноамериканському штаті Массачусетс, а починаючи з середини XIX ст. цей інститут був сприйнятий у більшості штатів США і в Швейцарії. Ха-

рактерно, що й сьогодні у Сполучених Штатах проводяться тільки місцеві референдуми на рівні штатів, адміністративно-територіальних одиниць та міст. У Швейцарії референдуми проводяться як на місцевому рівні, так і на рівні федерації. У кінці XIX ст. референдум був запроваджений в окремих штатах Австралії, а згодом — і в межах усієї країни.

Не дивно, що саме в названих країнах референдуми проводились найчастіше. У Швейцарії, починаючи з 1874 р., відбулося близько 150 тільки конституційних референдумів. В Австралії з початку ХХ ст. було організовано 40 загальнодержавних референдумів. У США лише в штаті Каліфорнія у період між 1912 і 1978 рр. проведено понад 170 голосувань з ініціативи самих виборців.

Досить поширеним став референдум у ХХ ст. Його проведення було передбачено рядом конституцій європейських держав, прийнятих у період між світовими війнами. Зокрема, це стосується чинних конституцій Австрії та Ірландії. Ще частіше про цей інститут згадують новітні основні закони: Данії, Іспанії, Італії, Франції, ФРН (на рівні федерації та її суб'єктів), Швеції, Японії. Організація референдумів передбачається конституціями майже всіх центрально- і східноєвропейських держав, а також держав, що утворилися на терені колишнього СРСР. Нарешті, інститут референдуму широко відомий конституційній практиці країн, що розвиваються.

Майже в усіх цих випадках конституційна регламентація референдумів доповнюється спеціальними законами, які деталізують порядок їх проведення. Іноді відповідні заходи здійснюються на основі спеціальних урядових або парламентських рішень (Греція, Норвегія). Конституції і закони встановлюють певне коло суб'єктів референданої ініціативи. У різних країнах до них віднесені глава держави або парламент. Іноді ці суб'єкти мають взаємодіяти. Наприклад, у Польщі референдум можуть призначати нижня палата парламенту або президент за згодою верхньої палати. У деяких країнах правом референданої ініціативи наділена визначена частина складу парламенту (1/3 у Словенії, 1/5 в Італії тощо).

У ряді країн референдум повинен бути проведений на вимогу певної кількості виборців (петиційний референдум). Зокрема, у Білорусі референдум призначається президентом на пропозицію не менш, як 450 тис. виборців. У Словаччині проведення референдуму оголошує президент на пропозицію парламенту і на вимогу 350 тис. виборців. Інститут петиційного референдуму встановлений у конституціях Італії, Киргизстану, Латвії, Литви, Словенії, більшості штатів США, Швейцарії та деяких інших держав.

У Великобританії та в інших англомовних країнах, де сприйняті засади британського конституціоналізму, ставлення до інституту референдуму неоднозначне. Супротивники практичної реалізації ідеї референдуму вважа-

ють, що вона підірве принцип верховенства парламенту. Більш помірковані не вбачають невідповідності між цією ідеєю і парламентським верховенством. Вони розглядають референдум як засіб додаткової апробації спірних законопроектів, застосуваний лише з дозволу самого парламенту, гадаючи так: якщо парламент має верховенство, то він може приймати законодавство, яке припускає проведення референдумів. Але парламент не буде зв'язаний результатами таких референдумів, тобто останні матимуть не зобов'язуючий, а консультативний характер. Саме такий характер мав загальнодержавний референдум, що відбувся у Великобританії у 1975 р. з питань членства в Європейському економічному співтоваристві.

Незважаючи на те, що у Великобританії проводились різні референдуми, а місцеві референдуми визнані законодавчо, тут, як і в деяких інших країнах, відсутній законодавчий акт, який би встановлював цей конституційно-правовий інститут.

Оцінюючи характер і значення інституту референдуму, не слід сприймати його як абстрактно демократичний. Головним фактором тут виступає розклад політичних сил у суспільстві на момент проведення референдуму. Правлячі кола завжди мають можливості впливати на свідомість і поведінку учасників референдуму та на його результати. Політична історія знає немало прикладів, коли за результатами референдумів приймалися рішення реакційного характеру. Зокрема, за роки існування в Німеччині так званого третього рейху тричі на референдуми виносились принципові політичні питання. І щоразу підтримку мала офіційна позиція.

Залишаються і певні проблеми щодо узгодженості ідеї референдуму з самою природою представницької демократії. Як зазначалося, ці проблеми знаходили своє відображення у творах ідеологів французької революції XVIII ст. З часом ідеї референдуму, сполучені з різного роду концепціями так званої плебісцитарної демократії, почали протиставляти парламентаризму. Референдум іноді розглядають як раціональний замінник представницьких органів або навіть як засіб заличення виборців до розв'язання конфліктів між вищими органами держави, насамперед між органами законодавчої і виконавчої влади.

Усі ці погляди відображають зміни, що відбулись у структурі державного механізму. Їм передувало об'єктивне послаблення позицій представницького органу, зміщення центру владної діяльності до органів виконавчої влади. Водночас наведені і подібні оцінки референдуму принижують роль парламенту, який є одним з найбільш демократичних механізмів реалізації державної влади, одним з найважливіших виявів практичного здійснення ідеї народного суверенітету.

Державно-правова практика зарубіжних країн свідчить про мож-

ливість узгодження використання засобів прямої і представницької демократії. Багато що залежить від характеру політичного режиму в тій чи іншій країні, від традицій у взаємовідносинах виконавчої влади, яка в багатьох випадках має право ініціювати референдуми, і законодавчої влади. За умов демократичного розвитку гострі протиріччя між референдумарною формою прямої демократії та парламентаризмом не виникають, хоча проблеми їх співвідношення і взаємодії є об'єктивними і завжди існують.

Референдумна форма прямої демократії має свої різновиди. Референдуми класифікують за різними критеріями.

За предметом, за змістом питання, що виносиється на голосування, референдуми бувають *конституційними, законодавчими і з питань по-точної політики*.

Конституційний референдум — це голосування виборчого корпусу, яке звичайно затверджує основний закон, його перегляд або внесення поправок до нього. Конституційний референдум, що проводиться у федераційній державі, може бути загальнодержавним і таким, що відбувається в межах окремих суб'єктів федерації. Порядок проведення таких референдумів, їх узгодженість з іншими стадіями конституційної нормотворчості в різних країнах мають свої відмінності.

Практика конституційних референдумів поширена в зарубіжних країнах. Найчастіше конституційні референдуми відбувались у Швейцарії та в США. Проведення таких референдумів у США передбачено конституціями сорока дев'яти штатів з п'ятдесяти (крім Делаверу). За весь період існування північноамериканських штатів як незалежних держав, конфедерації і федерації тут було винесено на референдуми кілька десятків проектів конституцій і тисячі конституційних поправок, частина з яких була прийнята.

У деяких штатах перегляд конституції потребує проведення двох референдумів. Законодавчі збори штату за свою ініціативу ставлять питання про формування конституційного конвенту. Це питання виносиється на референдум. За умов позитивного його вирішення утворюється конвент, який і розробляє проект конституційної реформи. Такий проект остаточно затверджується також на референдумі. Все це є прикладом взаємозв'язків прямої і представницької демократії.

Законодавчий референдум — це голосування виборчого корпусу, яке звичайно затверджує законопроект або скасовує закон, що набув чинності. Така форма референдуму визнана конституціями Данії, Естонії, Ірландії, Ісландії, Італії, Латвії, Португалії, окремих штатів США, Швейцарії та інших. Вона знайшла своє відображення і в основних законах, прийнятих в цілому ряді країн, що розвиваються.

Законодавчий референдум може мати попередній або наступний ха-

рактер. У процесі проведення попереднього референдуму на голосування виноситься законопроект. Такий референдум практично завжди є затверджуючим, ратифікуючим. Предметом наступного, так званого післяпарламентського референдуму є перегляд закону, який набув чинності. Це скасовуючий референдум.

Попередній законодавчий референдум відрізняється різноманітністю відповідних процедур. Наприклад, у Данії після прийняття законопроекту парламентом і до промульгації одна третина представницького органу може подати на ім'я його голови письмову вимогу про те, щоб цей законопроект був поставлений на народне голосування. Парламент розглядає цю вимогу і в разі схвалення її повідомляє главу уряду (прем'єр-міністра) про своє рішення. Останній проголошує проведення референдуму.

У Франції президент за пропозицією уряду під час сесії парламенту або за спільною пропозицією обох палат може передати на референдум будь-який законопроект щодо регулювання питань організації державної влади або щодо ратифікації відповідних міжнародних договорів.

Своєрідний різновид попереднього референдуму існує в деяких кантонах Швейцарії. Тут усі наділені виборчими правами громадяни обов'язково збираються раз або двічі на рік для того, щоб своїм безпосереднім голосуванням ратифікувати прийняті законодавчим органом законопроекти.

Основною процедурою проведення наступного референдуму є процедура так званого народного вето. Історично народне вето є однією з перших сучасних форм прямої демократії. Вперше на практиці було реалізоване у 1831 р. в одному з кантонів Швейцарії. Згідно з цією процедурою, якщо у визначеній конституцією строк певна кількість виборців в офіційній формі заявить про свою незгоду з прийнятим законом, останній обов'язково виноситься на референдум. Залежно від наслідків референдуму такий закон або скасовується, або зберігає силу.

Так, у Швейцарії конституційна процедура народного вето на рівні федерації ґрунтується на передачі законів і парламентських постанов на референдум за вимогою 50 тис. виборців або восьми кантонів. Аналогічний порядок введений щодо затвердження міжнародних договорів. Саме ж народне вето далеко не завжди досягає своєї мети. Починаючи з 1848 р. відповідна процедура в масштабах усієї країни була застосована близько 100 разів, проте лише в третині випадків голосування призвело до скасування законів. У США процедура народного вето визнана основними законами двадцять чотирьох штатів.

В Італії референдум призначається для повного або часткового скасування закону на вимогу 500 тис. виборців або п'яти обласних рад. За період з 1945 по 1990 р. процедура народного вето була використана в цій

країні лише тричі, що пов'язано з відносно великою кількістю виборців, які можуть стати ініціаторами відповідних референдумів.

Відомі й інші процедури наступного референдуму. Зокрема, в Ісландії встановлений порядок, за яким багато що залежить від глави держави. Якщо президент не схвалює законопроект, останній все ж таки набуває чинності і водночас передається на референдум. У разі підтримки його на референдумі відповідний закон зберігає свою силу, у противному випадку — скасовується. Таке право президента слід розглядати як своєрідний замінник права вето.

Референдум з питань поточної політики — це голосування виборчого корпусу, що прямо не стосується конституційної або законодавчої нормотворчості. Деякі з таких референдумів за своїм значенням і наслідками нічим не поступаються законодавчим або навіть конституційним референдумам.

Різновидом референдуму з питань поточної політики є плебісцит. Поняття плебісциту в юридичній науці тлумачиться по-різному. Нерідко воно сприймається як синонім загального поняття референдуму. З іншого боку, плебісцитами називають референдуми, що не мають законодавчого і конституційного характеру. Термін «плебісцит» використовується для позначення голосувань, які проводяться для визначення політичного статусу територій. Зокрема, плебісцити проводяться з питань визначення державної належності окремих територій. У міжнародному праві плебісцит характеризується як засіб і юридична підстава територіальних змін. Плебісцитами є також голосування з питань форми держави.

Прикладом плебісциту є голосування населення Саарської області на предмет включення її до складу ФРН, яке відбулося в 1957 р. Після другої світової війни плебісцити з питань визначення форми державного правління були проведені в Італії, Франції та Греції. При цьому основні закони цих держав спеціально не виділяють плебісцит як окремий різновид референдуму, а Конституція Греції взагалі не знає референдарної форми прямої демократії. У ФРН плебісцити з питань територіальних змін у межах федерації визнані єдиним з можливих різновидів загальнодержавних референдумів. Це зроблено шляхом тлумачення федерального основного закону.

Конституційній теорії і практиці відомі обов'язкові і факультативні референдуми. Така класифікація ґрунтується на врахуванні умов і підстав проведення референдуму.

Обов'язковий референдум — це голосування виборчого корпусу, яке обов'язково проводиться з тих питань, що визначені в конституції або в законодавстві. Обов'язковий характер мають плебісцити з територіальних питань. Обов'язковими є звичайно конституційні референдуми.

Факультативний референдум — це народне голосування (голосуван-

ня виборчого корпусу) з питань, визначених у конституції або в законодавстві, що проводиться лише за певних умов, встановлених там само. Таке голосування проводиться не автоматично, а за ініціативою певного числа суб'єктів федерації або адміністративно-територіальних одиниць, державного органу (парламенту, президента тощо), частини депутатів або частини виборчого корпусу.

Іноді класифікація референдумів з урахуванням умов і підстав їх проведення пов'язується з питанням про юридичні наслідки відповідних голосувань. окремі теоретики-конституціоналісти вважають, що рішення, які приймаються за результатами обов'язкових референдумів, мають пріоритетне значення і навіть вищу юридичну силу щодо аналогічних за змістом рішень, прийнятих парламентами. На їхню думку, ці рішення можуть бути скасовані або змінені лише за результатами нових референдумів. Рішення, прийняті на факультативних референдумах, можуть бути предметом власне парламентського перегляду, і самим парламентом вирішувати питання про такий перегляд. Звідси рішення, прийняті за результатами факультативних референдумів, сприймаються як такі, що за своєю юридичною силою нічим не відрізняються від звичайних парламентських рішень.

Такий підхід ґрунтуються на фактичному протиставленні референдерарної форми парламентаризму. Як зазначалося, ця форма не суперечить змісту теорії і практики народного представництва. Навпаки, навіть за наявності певних розходжень між концепціями прямої і представницької демократії відповідні механізми реалізації влади звичайно поєднуються і доповнюють один одного. До того ж саме державно-політичне життя зарубіжних країн не дає підстав говорити про будь-яку відмінність між юридичними наслідками обов'язкових і факультативних референдумів.

За юридичними наслідками референдуми можна класифікувати як *зобов'язальні* і *консультативні*. Рішення, прийняті за результатами зобов'язального референдуму, має юридично обов'язкове значення, а у випадку консультативного референдуму воно такого значення не має і сприймається як політична порада, висловлена виборчим корпусом. Проте хоча така порада не має юридичної сили, об'єктивно державні органи не можуть не враховувати народне волевиявлення на референдумі.

Конституції переважної більшості держав визнають можливість проведення тільки зобов'язальних референдумів.

Досить поширеною є практика консультативних референдумів у США. В конституційній теорії цієї країни прийняті тлумачення принципу поділу влад, за яким формально не припускається будь-яке делегування повноважень законодавчим органом. Тому проведення зобов'язальних попередніх референдумів за ініціативою законодавчих органів окремих

штатів звичайно розцінюється судами як таке, що суперечить конституції. Водночас за ознакою відповідності конституції визначається законність проведення попередніх консультивативних референдумів.

До засобів прямої демократії належить також інститут **народної законодавчої ініціативи**. За його змістом визначена в конституції кількість виборців має право поставити в парламенті питання про прийняття закону, і представницький орган зобов'язаний розглянути це питання.

Народна законодавча ініціатива є відносно новим засобом прямої демократії. Вперше вона була запроваджена в XIX ст. в окремих штатах США. Спочатку народна ініціатива тут мала на меті зобов'язати законодавчий орган розробити і прийняти закон щодо пропонованого виборцями питання або, у випадку відмови парламенту зробити це, спонукати його винести питання на референдум. За таких умов розробка законопроекту завжди визнавалася функцією законодавчого органу. З часом був прийнятий інший порядок реалізації народної ініціативи: самі виборці, які виступають з такою ініціативою, можуть або навіть повинні скласти законопроект і запропонувати його законодавчому органу. Останній або приймає цей законопроект, або виносить його на референдум. Існує і такий варіант: законодавчий орган розглядає, потім виносить законопроект на народне голосування. Водночас у деяких штатах законодавчий орган може винести на референдум свій власний, альтернативний проект закону. В усіх випадках народна ініціатива сполучається з референдумом.

Інститут народної законодавчої ініціативи встановлений також конституціями ряду європейських держав, але тут він не пов'язується з референдумом. В Італії народна ініціатива здійснюється шляхом внесення у парламент постатейно розробленого законопроекту від імені не менше, ніж 50 тис. виборців. В Австрії кожна пропозиція, що надійшла до центральної виборчої комісії від імені 100 тис. виборців, або однієї шостої частини громадян у трьох землях, які наділені виборчими правами, передається на обговорення у парламент. Така пропозиція повинна мати форму законопроекту. В Іспанії передбачена можливість реалізації народної ініціативи за умови її підтримання 500 тис. виборців. Така ініціатива не поширюється на проекти органічних законів, законів про оподаткування, міжнародні відносини, а також з питань помилування. У Румунії народна законодавча ініціатива потребує підтримки з боку 250 тис. виборців, у Білорусі та Литві — 50 тис., у Киргизстані та Югославії — 30 тис., у Македонії та Словенії — 10 тис. і 5 тис. виборців відповідно, а в Латвії — десятої частини усіх виборців.

Інститут народної законодавчої ініціативи відомий конституціям 22 штатів США. В окремих штатах (Каліфорнія, Орегон та деякі інші) виборці мають право ініціювати не тільки звичайні законопроекти, а й про-

екти конституційних поправок. Іншими словами, тут існує **народна конституційна ініціатива**. Кількість виборців, які мають підписати петицію щодо такого проекту, визначається в різних штатах у межах від кількох тисяч до половини зареєстрованих. Конституційні ініціативи виборців вимагають підтримки від 10 до 15 відсотків їх загальної чисельності.

Народна конституційна ініціатива існує і в Швейцарії, як на рівні суб'єктів, так і на рівні федерації. В останньому випадку конституційні поправки за умови підтримання їх 100 тис. виборців можуть бути внесені до парламенту у вигляді загальних пропозицій або конкретних проектів. Після розгляду парламентом їх обов'язково виносять на референдум. Характерно, що застосування такого засобу здійснення прямої демократії, як народа конституційна ініціатива, має своєрідні наслідки. Зокрема, виборці іноді пропонують поправки, які, по суті, не стосуються предмета конституційного регулювання.

Положення про народну конституційну ініціативу містяться в основних законах ряду інших країн. Кількість виборців, які мають підписати петицію щодо конституційної поправки, визначена по-різному. Наприклад, у Румунії це 500 тис. виборців, у Киргизстані та Литві — 300 тис., у Молдові — 200 тис., у Білорусі та Македонії — 150 тис., у Словенії — 30 тис. виборців.

Одним із засобів прямої демократії можна вважати так званий **народний розпуск представницького органу**, запроваджений у ряді швейцарських кантонів. Конституції відповідних кантонів передбачають, що питання про розпуск і переобрання всього складу представницького органу має бути внесене на референдум, якщо цього вимагає певна кількість виборців. Звичайно це та сама кількість виборців, яка може ініціювати проект закону або конституційної поправки. Якщо пропозиція виборців підтримана на референдумі, законодавчий орган розпускається й оголошується вибори його нового складу.

Інститут народного розпуску в даному випадку лише зовні виглядає зверхнім щодо представницького органу. До того ж правом розпуску парламенту в багатьох країнах наділений глава держави, що, однак, не дає підстав говорити про його пріоритет у здійсненні влади або його домінуюче становище в державному механізмі. Інститут народного розпуску там, де він існує, є засобом збалансування цього механізму, поєднання позитивних якостей прямої і представницької демократії.

§ 3. Народний суверенітет і вибори

Принцип народного суверенітету виявляється і у змісті засобів представницької демократії, до яких насамперед належать **вибори**. Останні є не тільки формою реалізації ідей представницької демократії і способом формування такого органу, як парламент, а й виступають у ролі однієї з визначальних характеристик природи самого народного представництва. Водночас вибори є способом формування інших вищих органів держави, зокрема, в республіках обирається глава держави — президент.

Вибори бувають *прямими* і *непрямими*. Прямі вибори відбуваються за умов, коли виборці безпосередньо виявляють своє ставлення до кандидатів шляхом голосування. Прямими, як правило, є парламентські вибори і вибори до інших представницьких органів. Шляхом прямих виборів звичайно обирається глава держави у переважній більшості президентських республік і республік з так званою змішаною формою правління. На непрямих виборах волевиявлення виборців опосередковується спеціальною колегією вибірників (президентські вибори у США) або самим парламентом чи створеним на його основі зібраним (президентські вибори в парламентарних республіках).

Прямі вибори за порядком організації і проведення багато в чому співвідносяться з референдумом. Головна ж відмінність між ними полягає в тому, що народне волевиявлення на референдумі є за своєю суттю безпосередньою владною діяльністю виборчого корпусу, а волевиявлення на виборах лише визначає того, хто буде уповноважений займатися владною діяльністю.

Особливістю прямих виборів є те, що вони пов'язані з необхідністю узгодження волевиявлення виборців і відповідної діяльності обраних, тобто з певним сполученням їхніх воль. Це сполучення в теорії іноді розглядають як своєрідну угоду. Звідси появляється термін «депутатський мандат». Але, незважаючи на термінологію, взаємовідносини виборців та обраних не можна ототожнювати з такими, що виникають між учасниками цивільно-правових договорів, зокрема договору доручення. На виборах і при здійсненні мандата волі виборців та їхніх обранців не протистоять одна одній, як це має місце у цивільно-правових договірних відносинах. І ці волі спрямовані на досягнення однієї мети — заміщення і реалізацію цього мандата. Вибори не призводять до виникнення якихось суб'єктивних стосунків між виборцями та обранцями. Волевиявлення виборців обмежується самим актом обрання і за умов прийнятого в розвинутих країнах вільного мандата практично не впливає на зміст конституційно-правового статусу парламентаріїв. Статус останніх визначається конституцією і законодавством, а не волею виборців.

Вибори у представницькі органи проводяться із застосуванням різних юридичних процедур. Ключовою стадією виборчого процесу є висунення кандидатів у депутати. У деяких країнах відповідна діяльність законом віднесена виключно до політичних партій (Австрія, Португалія, Фінляндія, Швеція). В Італії, ФРН та в цілому ряді інших країн висунення кандидатів здійснюється не тільки партіями, а й самими виборцями. При цьому для реєстрації кандидатів потрібно, щоб відповідні документи були підписані певною кількістю виборців по кожному округу (наприклад, у ФРН — 200 виборців, в Італії — 350).

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

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

У реальному державно-політичному житті висунення кандидатів у депутати майже завжди здійснюється політичними партіями. У більшості випадків цю функцію беруть на себе керівні органи партій. Практично в кожній країні є округи, де в силу різних обставин забезпечена підтримка виборцями представників певної партії. За таких умов добір кандидатів наперед вирішує результат виборів. У свою чергу, існування надійних виборчих округів зумовлює так зване десантування, коли висувають канди-

датів, які не мають з округом ніякого зв'язку, але їх обрання має велике значення для політичних партій. Звичайно на виборах у таких округах балотуються керівники партій.

Значними особливостями характеризується порядок висунення кандидатів у депутати й на виборні посади у США. Тут він практично завжди має суттєвий партійну природу. Майже в усіх штатах законодавчо визначена спрощена процедура висунення кандидатів від так званих встановлених партій. Ними визнані головні політичні партії США — демократична і республіканська. Інші партії набувають статусу встановлених лише після того, як під петицією про висунення їхніх кандидатів буде поставлена певна кількість підписів виборців. У різних штатах ця кількість визначена від кількох тисяч до десятків тисяч підписів. Для того щоб партії були визнані як встановлені, вони також мають одержати підтримку на самих виборах. Звичайно, це кілька відсотків загального числа виборців, що взяли участь у голосуванні.

Встановлені партії висувають кандидатів шляхом так званих первинних виборів — праймеріз. Лише в одному штаті висунення кандидатів відбувається на партійних з'їздах, а ще в чотирьох процедури праймеріз сполучаються з визначенням кандидатів на з'їздах. З використанням процедур первинних виборів висувають кандидатів у президента, губернатори, члени федерального конгресу і законодавчих органів штатів, а також на деякі виборні посади місцевого рівня.

Праймеріз — це висунення кандидата із застосуванням голосування виборців. Але на відміну від самих виборів на праймеріз обираються кандидати на виборні посади, які після цього балотуються у звичайному порядку. Як правило, праймеріз мають закритий характер, тобто кожна партія проводить голосування окремо і залишає до нього тільки своїх прихильників. У семи штатах проводяться відкриті праймеріз, коли у відповідних процедурах беруть участь усі виборці незалежно від партійного членства. У південних штатах припускається проведення додаткових праймеріз: якщо жоден з кандидатів не набрав більше половини поданих голосів, проводиться другий тур за участю двох кандидатів, які здобули найбільшу підтримку в першому турі. У будь-якому випадку первинні вибори мають суттєвий партійний характер.

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

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

Діяльність політичних партій визначає зміст інших стадій виборчого процесу. Вони беруть активну участь у роботі органів, створюваних для проведення виборів, а в ряді країн — у формуванні таких органів. У деяких країнах політичні партії навіть готують виборчі бюллетені. Саме партії ведуть передвиборну агітацію, забезпечують контроль за можливими порушеннями в процесі виборів тощо. Практично вибори в розвинутих країнах набули характеру однієї з форм суто партійної діяльності.

Визначаючи парламентські вибори як форму реалізації ідей представницької демократії, слід також згадати встановлений законодавством окремих країн принцип обов'язкового голосування. Так, у ст. 48 Конституції Італії голосування на виборах розцінюється як громадський обов'язок. За ухилення від участі в голосуванні передбачається застосування так званих моральних санкцій: мер — голова представницького органу місцевого самоврядування — у відповідних випадках має право публічно висловити громадський осуд. Виборчі закони Австралії, Бельгії, Люксембургу, Нідерландів і Туреччини передбачають грошові штрафи за неучасті у голосуванні. В Австрії і Греції як альтернатива штрафним санкціям припускається можливість адміністративного арешту.

Обов'язковий порядок голосування зумовлює штучне підвищення активності виборців. Однак за свою природою таке голосування суперечить ідеї вільного волевиявлення на виборах. Це волевиявлення становить сенс самого виборчого права як суб'єктивного права громадян. Ставлення до голосування і до участі у виборах в цілому як до обов'язку має рацію лише тоді, коли воно саме по собі склалося у свідомості виборців.

Визначальним для характеристики парламентських виборів як форми реалізації ідей представницької демократії є поняття виборчої системи. *Виборча система* — це встановлений конституцією і законодавством порядок визначення результатів виборів. У деяких країнах як синонім поняття виборчої системи використовується термін «система представництва». Існує три різновиди виборчих систем, кожний з яких має багато конкретних варіантів. Це *мажоритарні, пропорційні і змішані виборчі системи*.

Виборчі системи, в основу яких покладений принцип більшості, називаються мажоритарними. Історично саме ці системи були запроваджені першими. Незважаючи на всю відмінність правил, що становлять зміст мажоритарних систем у різних країнах, розрізняють дві головні їх форми.

Однією з таких форм є мажоритарні виборчі системи абсолютної більшості, за якими обраним вважається той кандидат, який одержав 50 % встановленої в законі або загальної кількості поданих в окрузі голосів і ще

один голос, тобто той, хто користується абсолютною підтримкою виборців, які брали участь у голосуванні. У випадках, коли жоден з кандидатів не набере необхідної кількості голосів, питання про заміщення мандата або виборної посади залишається відкритим. Як свідчить зарубіжна виборча практика, така ситуація є ординарною. Для того щоб зробити вибори результативними, застосовують різні засоби. Наприклад, на повторне голосування (перебалотування) пропонуються дві кандидатури, які попередньо набрали найбільшу кількість голосів.

Недолік мажоритарних систем абсолютної більшості полягає в тому, що голоси, подані за переможених кандидатів, фактично пропадають. Хоча кількість цих голосів може наблизатися до половини поданих в окрузі, волевиявлення відповідних виборців не матиме практичного значення.

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

Мажоритарні виборчі системи відносної більшості завжди результативні. Водночас партія, яка завоювала більшість місць у парламенті, за загальною кількістю поданих за неї голосів може поступатися іншій партії. Така ситуація двічі складалася в післявоєнні роки у Великобританії. При застосуванні правил мажоритарних систем відносної більшості теоретично можливе і таке, що одна з партій в масштабах усієї країни одержить, порівняно з конкурентами, найбільшу кількість голосів, але разом з тим не здобуде жодного мандата.

Мажоритарні системи відносної більшості суттєво впливають і на політичну поведінку населення під час виборів. Наприклад, у Великобританії вважають, що у частини виборців існує так званий синдром втраченого голосу. Побоюючись, що в разі голосування за кандидатури «третіх партій» їхній вибір не відіб'ється на кінцевому результаті або об'єктивно полегшить обрання небажаного для них кандидата, потенційні виборці таких партій голосують за кандидата тієї з двох головних партій, програма якої більше до їхніх поглядів. Іншими словами, частина виборців діє за принципом «обирати найменше з двох лих». Існування синдрому втра-

ченого голосу посилює позиції двопартійної системи там, де вона склалась, або прискорює біполярне розмежування виборчого корпусу.

Вибори за мажоритарними системами, як правило, проводяться в одномандатних округах.

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

Ідеї пропорційного представництва також мають свою історію. На початку 40-х років XIX ст. їх почали запроваджувати у Франції і Швейцарії. Трохи пізніше ці ідеї стали популярними в наукових і політичних колах майже всіх європейських країн. Поступово вони знайшли своє відбиття і в законодавстві. Нині пропорційні виборчі системи є найбільш поширеними в розвинутих країнах.

Форми пропорційного представництва характеризуються різноманітністю. Важко знайти дві країни, де б ці форми збігалися в деталях. Однак усі без винятку форми такого представництва мають певні спільні риси і ґрунтуються на двох началах. Це — необхідність визначення так званого виборчого метра та існування умовної передачі голосів. Виборчий метр (квота) — це найменша кількість голосів, необхідних для обрання одного депутата за пропорційними виборчими системами. Використовуються різні методи визначення метра, більшість з них пов'язана з досить складними математичними підрахунками. Умовна передача голосів — це обов'язкове зарахування голосів, поданих за кандидата понад кількість, визначену виборчим метром, іншому кандидату, який не набрав необхідного числа голосів. Умовна передача голосів вносить штучний елемент у пропорційне представництво.

Вибори за пропорційними системами проводяться в багатомандатних округах, тому що навіть теоретично не можна поділити один мандат між кількома кандидатами. Враховуючи те, що парламентські вибори за рубежем практично завжди мають партійний характер, виборці за умови пропорційного представництва голосують не за окремі кандидатури, а за партійні списки. Поділом загальної кількості голосів, поданих за список, на виборчий метр визначається число представників, обраних від даного списку, тобто партії.

У більшості випадків застосовується правило вільних списків. Воно дає змогу виборцям виражати своє ставлення до кожного з кандидатів, занесених у конкретний партійний список. Для цього в бюллетені вони вказують, кого з кандидатів від партії воліли б бачити обраним у першу чергу, кого — в другу і т. д. В окремих країнах (Фінляндія, Швейцарія)

свобода вибору під час голосування не обмежується кандидатами тільки одного партійного списку.

Рідше використовується правило зв'язаних списків, за яким порядок розташування кандидатів у списку визначає сама партія, а виборець голосує за список у цілому (Албанія, Естонія, Ізраїль). У деяких країнах вибір голосуючого обмежується одним кандидатом у відповідному списку (Бельгія, Данія, Нідерланди). Таке правило гарантує політичним партіям обрання будь-якого кандидата, чиє прізвище стоїть у чільній частині списку в тому виборчому окрузі, де партії мають достатню і стабільну підтримку. Практично в таких випадках виборці позбавлені можливості визначити своє ставлення до конкретних кандидатів.

Під час виборів за пропорційними системами звичайно утворюють досить великі за кількістю населення округи. Існує закономірність: у більших округах чіткіше виявляються переваги пропорціоналізму. Ідеальним варіантом вважається той, коли вся країна розглядається як єдиний виборчий округ. Це має місце на парламентських виборах в Нідерландах та Ізраїлі. В Японії за таким принципом обирається частина депутатів верхньої палати парламенту. Форма загальнодержавного виборчого округу прийнята і в деяких інших країнах. У багатьох країнах діє так званий принцип вирівнювання, за яким певна частина мандатів заздалегідь виділяється для розподілу в масштабі всієї країни. Це робиться, щоб «вирівняти» деформації пропорціоналізму, які виявляються при розподілі мандатів в окремих округах.

Ще одним різновидом виборчих систем є змішані системи, яким властиві елементи мажоритаризму і пропорціоналізму. Характерним прикладом змішаної системи є виборча система, встановлена законодавством ФРН. Половина депутатів нижньої палати парламенту тут обирається в одномандатних округах за мажоритарною системою відносної більшості. Інша половина обирається за пропорційною системою на основі партійних списків, висунутих у землях — суб'єктах федерації. Відповідно кожному виборцю надається два бюллетені. Один подається за конкретного кандидата, другий — за список політичної партії.

Трапляються формальні сполучення мажоритаризму і пропорціоналізму. Наприклад, в Австралії нижня палата парламенту обирається за мажоритарною системою абсолютної більшості, а верхня — на основі пропорційного представництва. Змішані виборчі системи поширені в зарубіжних країнах.

Характеризуючи пропорційні і змішані виборчі системи, слід зауважити, що законодавство багатьох країн містить положення, які об'єктивно зумовлюють фактичне порушення пропорційного представниц-

тва. Найбільш характерним прикладом таких положень є норми, що регламентують застосування так званих відсоткових застережень. Зокрема, у ФРН в розподілі мандатів на основі пропорціоналізму мають право брати участь лише ті політичні партії, які одержали не менше 5 % голосів іх загальної кількості у масштабах усієї країни або провели в депутати своїх кандидатів не менше, ніж у трьох територіальних округах. Така практика характеризується в німецькій юридичній літературі як «загороджувальний пункт». Якщо зважити на те, що відсотковому застереженню на конкретних виборах можуть не відповідати кілька партій, значна кількість виборців залишиться практично не представленою.

Положення про відсоткові застереження можна знайти в законодавстві більшості країн, де прийняті пропорційні та змішані виборчі системи. Розглянуте й інші обмеження пропорційного представництва звичайно пояснюються потребами не розпорощувати політичні сили в парламентах і тим самим забезпечити стабільність уряду.

Подібні застереження об'єктивно сприяють зміцненню позицій великих партій і звужують сферу діяльності інших.

У цілому ж значення будь-яких виборчих систем не треба абсолютизувати. Вони звичайно сприймаються лише як спосіб наближення до більш-менш справедливого представництва і в жодному разі не як метод досягнення ідеального результату.

Розділ V

ФОРМА ДЕРЖАВИ В КОНСТИТУЦІЙНОМУ ПРАВІ

Однією з найголовніших характеристик державного ладу будь-якої країни є форма держави, в якій виявляються особливості організації влади, відбивається співвідношення окремих елементів державного механізму.

Форма держави — це сукупність найбільш загальних ознак держави, які зумовлені інституціональними і територіальними способами організації влади.

Нерідко форма держави сприймається як сукупність саме таких способів.

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

§ 1. Форма державного правління

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

Характер взаємовідносин вищих органів держави є визначальним і з точки зору *теорії поділу влад*. Ідея поділу влад у найбільш чіткому і послідовному викладі була запропонована вже згадуваним Ш. Монтеск'є. Він розрізняв три влади — законодавчу, виконавчу і судову. Кожна з них мала здійснюватися відповідними органами (органом). Усі три влади визначалися як рівноважні і взаємно зрівноважені. Ш. Монтеск'є розглядав поділ влад не як простий поділ функцій між різними державними органами, а як розмежування політичних сил, що здійснюється в ім'я політичних свобод. На його думку, зосередження всіх названих влад у руках однієї особи чи групи осіб було б неприпустимим. Як альтернативу деспотизму і гарантію додержання прав і свобод особи розглядали поділ влад і всі наступні прихильники цієї ідеї.

Концепція Ш. Монтеск'є справила великий вплив на розвиток конституційної теорії і практики і, зокрема, знайшла пряме відображення в конституційних актах періоду французької революції XVIII ст. Одне з положень Декларації прав людини і громадянина 1789 р. визначало, що «суспільство, в якому не забезпечене користування правами і не здійснений поділ влад, не має конституції». Характерно, що Декларація у тій чи іншій формі була інкорпорована до змісту багатьох прийнятих за два століття конституцій Франції, включаючи і чинну.

Принцип поділу влад є підґрунтам Конституції США 1787 р., хоча прямо в її тексті він і не згадується. Цей принцип знайшов пряме відображення в структурі американської конституції. Так, перші три з семи статей її головного тексту присвячені організації і повноваженням органів законодавчої, виконавчої і судової влад. Юридична форма закріплення принципу поділу влад тут має вигляд структурно-функціонального визначення кожного з вищих органів держави у нормах основного закону.

Саме така форма закріплення поділу влад довгий час була загальноприйнятою в конституційному праві зарубіжних країн, які реально або номінально сприйняли названий принцип. У багатьох новітніх консти-

туціях, прийнятих на початку 90-х років ХХ ст., відповідний принцип до того ж прямо задекларований. Декларуючи на конституційному рівні поділ влад, правлячі кола застерігають необхідність відповідними засобами створити умови для переходу до нових форм державно-політичного життя. З іншого боку, це означає проголошення відмови від раніше прийнятих принципів організації влади і побудови державного механізму.

Що ж до сучасного розуміння принципу поділу влад, то його зміст, по суті, має два тлумачення, які знаходять втілення в різних формах правління і водночас відбивають власне факт їхнього існування.

Перше тлумачення поділу влад передбачає формальну ізольованість кожної з них, відсутність між ними тісних функціональних відносин. Таке тлумачення поділу влад асоціюється з президентською республікою. Класичним є варіант поділу влад за Конституцією США. Президентсько-республіканська форма правління тут ґрунтується на жорсткому поділі влад, який, проте, реально означає лише загальне розмежування функціональної компетенції між сферами влади, а точніше — між трьома вищими органами держави.

Особливістю практичної реалізації принципу поділу влад є її звичайне доповнення у вигляді так званої системи стримувань і противаг. Ще Ш. Монтеск'є писав, що розподілені влади повинні взаємно врівноважуватись. Пізніше ідея стримувань і противаг набула широкого визнання в конституційній теорії багатьох країн. Ця ідея пов'язувалася з необхідністю не тільки запобігти надмірній концентрації влади, а й забезпечити стабільність і сталість у діяльності державних інститутів.

Сама ж система стримувань і противаг, покладена в основу організації і функціонування вищих органів держави, втілена в багатьох положеннях Конституції США. Зокрема, остання визначає різні способи формування органів усіх трьох влад: конгрес обирається виборчим корпусом, президент — непрямими виборами, колегією вибірників, які, в свою чергу, обираються народом, верховний суд формується спільно президентом і верхньою палатою конгресу — сенатом. Ідея стримувань і противаг у її конституційному оформленні пов'язується також з різними строками повноважень вищих органів. Усе це покликане забезпечити самостійність відповідних сфер влади.

Найголовнішим є те, що в межах системи стримувань і противаг, відповідно до конституційних норм, створено структуру взаємодії і взаємообмежень вищих органів держави, а звідси — трьох поділених влад. Так, у США конгрес може притягати президента до відповідальності, використовуючи процедуру імпічменту, а сенат — відхиляти кандидатури на зайняття урядових або ряду інших федеральних посад, за-

пропоновані президентом. У свою чергу, президент може перешкодити введенню в дію прийнятого конгресом закону, застосувавши вето. Члени верховного суду призначаються президентом з «поради і згоди» сенату, тобто спільно законодавчою і виконавчою владою. З іншого боку, верховний суд здійснює функцію конституційного контролю законодавчої діяльності конгресу і правотворчості президента.

Принцип поділу влад є своєрідним постулатом. У зарубіжній конституційній теорії і практиці до нього звертаються майже кожного разу, коли виникають різні кризові ситуації у сфері державно-політичних відносин владарювання. Все це свідчить про значущість і життєвість цього принципу. Нерідко принципу поділу влад надають суто політичного значення і не фокусують увагу на його юридичному змісті. Такий підхід ґрунтується на визнанні того, що навіть за умови наявності у державних інститутів різних повноважень і функцій їхні дії спрямовані на досягнення спільної мети. Тим самим принцип поділу влад, по суті, замінюється принципом розподілу державних функцій.

Еволюція ідеї поділу влад супроводжується зміною відповідної практики. Однією з таких змін є тяжіння до розширення функцій виконавчої влади. Таке явище має місце за будь-якої форми правління. Воно є об'єктивним за своїм характером, хоча його і не слід абсолютноувати.

Ніде практична реалізація відповідних теоретичних концепцій не призвела до абсолютноного поділу влад. Навіть у президентських республіках окремі законодавчі та виконавчі функції розподіляються між різними за формальним призначенням державними органами. До деякої міри це стосується і судових функцій (окремі судові повноваження парламентів, адміністративна юстиція тощо).

Згідно з іншим тлумаченням відповідного принципу, незважаючи на їх формальний поділ, влади повинні тісно співпрацювати і взаємодіяти. Подібне тлумачення поділу влад найбільшою мірою відповідає природі парламентарних форм правління. У країнах з такими формами правління принцип поділу влад нерідко зазнає суттєвих коректив або навіть взагалі заперечується. Багато теоретиків, виходячи з особливостей організації та діяльності державного механізму, не бачить тут необхідності в чіткому поділі влад. Вони посилаються при цьому на нібито властиве парламентарним за формулою правління країнам явище — часткову збіжність, або частковий розподіл функцій органів законодавчої і виконавчої влади, що інколи призводить до «змішування влад». Подекуди в межах цих і подібних концепцій поділ влад визначається тільки як незалежність суду.

Широкого визнання в країнах з парламентарними формами правління набули концепції дифузії, дисперсії влади. Їхні автори фактично заперечу-

ють жорсткий поділ влад. На їхню думку, владні повноваження здійснюються різними державними органами та посадовими особами. Між цими органами далеко не завжди можна провести чітку грань за інституціональним і функціональним принципом, що не виключає ієрархії між ними. Як вважають ці автори, чим більше органів здійснюють владні повноваження, тим меншою є ймовірність монополізації влади, тим менше можливостей для свавільного і деспотичного правління, яке обмежує свободу особи.

Поняття поділу влад відоме і конституційній теорії країн з так званою змішаною республіканською формою правління, зокрема Франції. Французькі конституціоналісти нерідко висловлюються на користь жорсткого поділу влад. Проте, намагаючись пристосувати цей принцип до існуючих державно-політичних реалій, деякі з них пропонують уточнити поняття законодавчої і виконавчої влади. Вони вважають, що термін «виконавча влада» є вузьким і в цілому невдалим. Функції уряду не зводяться тільки до виконання законів. Урядова, або управлінська, функція, на їхню думку, вбирає в себе законодавчу функцію, а це призводить до того, що остання більше не ототожнюється з діяльністю парламенту.

Дещо інший підхід запропонував відомий французький учений Моріс Дюверже. Він вважав, що різниця між законодавчою і виконавчою владою не має значення, адже лідер партії парламентської більшості володіє тією й іншою, оскільки керує урядом і контролює цю більшість. Тому, писав М. Дюверже, говорити, що обидві ці влади розмежовані — фікція, а справжній поділ влади має місце між урядом і опозицією.

Подібні теоретичні концепції певною мірою пов'язані із змістом Конституції Франції 1958 р., яка ґрунтується на одному з варіантів поділу влад. Цей варіант сполучає елементи жорсткого поділу з класичними інститутами парламентаризму. Так, ст. 23 закріпила принцип несумісності функцій члена уряду з депутатським мандатом, що властиве президентським республікам. Водночас у ст. ст. 20, 49 і 50 зафікований принцип політичної відповідальності уряду, який характеризує парламентарні форми правління.

Сама ж форма державного правління має кілька сучасних різновидів. Кожен з них в умовах конкретної країни має свої особливості, що не заважає визначення загальних характеристик.

Однією з сучасних форм державного правління в розвинутих країнах є *президентська республіка*. Класичною президентською республікою вважається США. Президентсько-республіканська форма правління прийнята в цілому ряді країн Латинської Америки, а також у деяких інших зарубіжних країнах.

Головними ознаками президентської республіки є: 1) дотримання формальних вимог жорсткого поділу влад і запровадження збалансованої

системи стримувань і противаг; 2) обрання президента на загальних виборах; 3) поєднання повноважень глави держави і глави уряду в особі президента; 4) формування уряду президентом лише за обмеженою участю парламенту; 5) відсутність політичної відповідальності уряду перед парламентом; 6) відсутність права глави держави на розпуск парламенту; 7) відсутність інституту контрасигнування, тобто скріплення актів президента підписами міністрів, які б і несли за них відповідальність.

Характеризуючи президентську республіку, слід зазначити, що її класичному варіанту притаманна наявність двох центрів влади — президента і парламенту. У США це найбільш наочно виявляється у періоди так званого розділеного правління, коли президент і парламентська більшість репрезентують різні партійно-політичні сили. Одним з наслідків практичної реалізації принципу поділу влад у класичній президентській республіці є і те, що виконавча влада має порівняно невеликі можливості для втручання у сферу компетенції законодавчої влади, а остання зберігає певні засоби контролю за діяльністю першої. При цьому обидві влади залишаються незалежними одна від одної, що, будучи поєднаним із взаємними стримуваннями і противагами, забезпечує демократичне управління державними справами.

Певні відмінності характеризують президентсько-республіканську форму державного правління, що існує в країнах Латинської Америки. Тут, за умови формального проголошення жорсткого поділу влад, вирішальну роль у державному механізмі відіграють органи виконавчої влади, а саме президент. Останній наділений такими повноваженнями, які дозволяють йому активно втручатись у сферу законодавчої і впливати на функціонування судової влади. До того ж свої повноваження президент здійснює нерідко в умовах, коли відсутні розвинута партійна система і відповідні політичні засоби контролю за діяльністю державного механізму. Характерно, що прийнята в латиноамериканських країнах форма державного правління іноді визначається як «суперпрезидентська» республіка.

Запроваджений у названих країнах варіант президентської республіки за деякими ознаками навіть формально відрізняється від свого класичного прототипу, яким є президентська республіка в США. На відміну від США, де президент обирається непрямими виборами, тут відповідні вибори мають, як правило, прямий характер. Конституції багатьох держав Латинської Америки не припускають переобраних президента на наступний строк, хоч у практиці відповідних країн таке обмеження далеко не завжди має реальне значення. Нарешті, у деяких з них відсутня посада віце-президента, що, без сумніву, сприяє посиленню особистої влади самого фактичного глави виконавчої влади.

Різновидами сучасних форм державного правління є парламентарні

республіка і монархія. Головна відмінність між ними полягає у тому, що в монархіях глава держави визначається в порядку престолонаслідування, в республіках — шляхом виборів.

Парламентарні форми правління досить поширені в розвинутих країнах. Їхніми ознаками є: 1) здійснення повноважень глави держави (президента, монарха) і глави уряду різними особами; 2) обмеженість владних повноважень глави держави і водночас віднесеність реальної компетенції у сфері виконавчої влади до уряду та його глави; 3) формування уряду парламентом за участю глави держави, яка в багатьох випадках є майже номінальною; 4) формальна політична відповідальність уряду (колективна та індивідуальна) перед парламентом; 5) право глави держави розпустити парламент, яке, як правило, ефективно контролює уряд; 6) контрасигнування актів глави держави главою уряду та (або) відповідним міністром. Ознакою парламентарно-республіканської форми є також те, що глава держави — президент — обирається не на загальних виборах, а парламентом або спеціальною колегією, яка в основному складається з депутатів того ж парламенту.

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

Тому не дивно, що в зарубіжній політологічній літературі парламентарні форми правління нерідко визначаються як «правління партій». У будь-якому випадку ефективне функціонування державного механізму за умови сприйняття парламентарних форм правління здійснюється лише тоді, коли суспільство має досить високий рівень політичної організації і, зокрема, характеризується наявністю розвинутої партійно-політичної структури.

Історично першою парламентарною формою правління була парламентарна монархія. Парламентарна республіка є, по суті, її пізнішим варіантом. Сама ж парламентарно-монархічна форма сформувалася шляхом еволюції феодальної монархії, яка відбувалася протягом кількох століть під впливом загальних соціально-економічних і політичних факторів. У процесі цієї еволюції абсолютна монархія поступилася місцем конституційній монархії та її різновидам — послідовно дуалістичній і парламентарній.

Парламентарно-монархічна форма правління зафіксована в конституціях, прийнятих у багатьох розвинутих країнах, серед яких насамперед

слід назвати Бельгію, Великобританію, Данію, Іспанію, Люксембург, Нідерланди, Норвегію, Швецію та Японію. Наявність у більшості з цих країн такої форми державного правління пояснюється еволюційним характером суспільно-політичного розвитку, гнучкістю відповідних державних інститутів. Не останню роль у збереженні тут монархічної форми відіграє й те, що сам монарх сприймається не тільки як державний інститут, а й як символ єдності народу.

Своєрідністю відрізняється парламентарно-монархічна форма правління, прийнята в ряді країн — колишніх колоніальних володіннях Великобританії. Ці країни за традицією іноді називають домініонами. Серед них насамперед слід назвати Австралію, Канаду і Нову Зеландію. В останні десятиліття внаслідок проведених конституційних реформ кількість домініонів серед країн, що розвиваються, помітно зменшилася.

Домініони не тільки сприйняли головні засади британської конституційної моделі, а й зберегли певні, що існували ще за колоніальних часів, державно-правові зв'язки з колишньою метрополією. Зокрема, всі вони вважаються парламентарними монархіями, але власних монархів не мають. Британський монарх є номінальним главою держави, а його функції в кожному з домініонів здійснює генерал-губернатор. Генерал-губернатор формально призначається британським монархом за поданням уряду домініону, хоча такий порядок узвичаївся не відразу. Наприклад, у Канаді лише в другій половині 20-х років ХХ ст. відповідні призначення стали робити за попередньою згодою місцевого уряду, а з 50-х років — тільки за поданням останнього. Вирішальну роль у процедурі призначення генерал-губернатора відіграє прем'єр-міністр, який фактично і визначає її результати. Строк повноважень генерал-губернаторів — 5—6 років.

Порівняно менш поширеною є парламентарно-республіканська форма державного правління. На європейському континенті до неї без будь-яких застережень можна віднести Албанію, Грецію, Естонію, Італію, Латвію, Словаччину, Угорщину, Чехію, ФРН та Югославію, хоч і названі країни мають помітні відмінності. Майже винятком є форма парламентарної республіки для конституційної практики країн, що розвиваються (наприклад Індія).

Що ж до порядку заміщення посади президента в парламентарних республіках, то він також має відмінності. У Греції, Ізраїлі, Латвії, Мальті, Словаччині, Туреччині, Угорщині, Чехії та Югославії президентів обирають самі парламенти. В Естонії президента обирає парламент, а в разі його невдачі — колегія вибірників. До складу цієї колегії входять депутати парламенту і представники рад місцевого самоврядування. Кожна рада місцевого самоврядування (представницький орган) обирає до колегії вибірників не менше одного представника. Для виборів президентів у парламентарних рес-

публіках звичайно потрібна кваліфікована більшість у першому турі й абсолютно або навіть проста більшість в усіх наступних турах голосування.

У ФРН президента обирає спеціальна колегія (федеральні збори), до складу якої входять у рівній кількості члени нижньої палати парламенту і делегати, обрані законодавчими органами суб'єктів федерації — земель. В Індії до складу колегії, що обирає президента, входять виборні члени обох палат парламенту і виборні члени законодавчих органів штатів. В Італії президент обирається на спільному засіданні членів парламенту. У виборах також беруть участь по три делегати відожної з областей, які, в свою чергу, обираються обласними радами. Від однієї з областей обирається один делегат. Існують і інші варіанти заміщення політичної посади президента в парламентарних республіках, але у будь-якому випадку відповідні вибори проводяться за участю парламенту.

Значними особливостями характеризується республіканська форма правління, прийнята в Швейцарії. Нерідко цю країну ідентифікують як парламентарну республіку. Але це не точно. Відповідну форму можна визначити як *директоріальну республіку*.

На рівні федерації органом виконавчої влади в Швейцарії є союзна рада (уряд), яка обирається строком на чотири роки на об'єднаному засіданні палат парламенту. Кожний з членів союзної ради очолює окремий департамент (міністерство). Зі складу союзної ради парламент щорічно обирає президента союзу і віце-президента. Останні на цих посадах здійснюють окремі представницькі й почесні функції, зокрема, президент веде засідання союзної ради. Водночас президент і віце-президент виконують функції керівників окремих департаментів, включених до структури уряду.

За Конституцією Швейцарії встановлена несумісність депутатського мандата і членства у складі союзної ради, хоч усі без винятку члени ради можуть брати участь у парламентських дебатах без права вирішального голосу.

Члени союзної ради (міністри) не йдуть у відставку у випадках, коли їхні пропозиції не знаходять підтримки в депутатів представницького органу. Більше того, швейцарська конституція не знає інституту політичної відповідальності уряду перед парламентом, хоча союзна рада повинна звітувати на кожній сесії представницького органу. Уряд функціонує протягом усього періоду парламентських повноважень. Такий консенсус між законодавчою і виконавчою владою зумовлений тим, що до складу союзної ради звичайно обираються представники всіх основних політичних партій. Характерно, що ні союзна рада, ні президент не мають права вето на рішення парламенту. Не наділені вони і правом його розпуску.

У цілому прийнята в Швейцарії форма державного правління є унікальною. Її особливості пов'язані з відмінним від інших розвинутих

країн балансом між законодавчою і виконавчою владою. Юридичні передумови існування цієї форми правління доповнюються широким спектром політичних передумов. До останніх у першу чергу належать глибокі демократичні традиції у сфері державно-політичного життя країни, зумовлені загальними економічними і соціальними факторами її розвитку. За словами відомого державознавця XIX ст. А. Есмена, незважаючи на захоплення, яке швейцарська система державного управління викликає у багатьох, вона не придатна для пересадження на інший ґрунт. На сьогодні форма директоріальної республіки залишається однією з головних індивідуальних ознак державного ладу саме Швейцарії.

Однією з сучасних форм державного правління в розвинутих країнах є так звана змішана республіканська форма, або, враховуючи різноманітність конкретних форм, *zmішані республіканські форми правління*, які нерідко називають парламентарно-президентськими (президентсько-парламентарними) або, що не зовсім вдало, напівпрезидентськими республіками.

Типовою ознакою змішаних форм правління є сполучення рис президентської і парламентарної республік. Як і в президентській республіці, тут главу держави обирають на загальних виборах. Іноді він наділений значними повноваженнями у сфері виконавчої влади або навіть очолює її. З іншого боку, як і в парламентарній республіці, суб'єктами виконавчої влади є прем'єр-міністр і уряд в цілому, які несуть відповідальність перед представницьким органом. У наші дні змішані республіканські форми правління є досить поширеними: тільки в Європі їх мають Австрія, Болгарія, Ірландія, Ісландія, Македонія, Польща, Румунія, Словенія, Фінляндія, Франція і Хорватія. До змішаної форми тяжіє і більшість країн, що утворилися на терені колишнього СРСР.

Сутність тієї чи іншої змішаної форми правління визначається не арифметичними підрахунками якостей, що відрізняють її від інших сучасних форм. Найважливішим є співвідношення конституційних і реальних повноважень у сфері виконавчої влади, якими володіють президент і прем'єр-міністр. За таким критерієм окремі країни зі змішаною республіканською формою правління мало чим відрізняються від парламентарних (Австрія, Ісландія, Словенія) чи президентських (Польща, Румунія, Франція) республік.

Конституції більшості відповідних держав припускають можливість своєрідного дрейфу форми правління в межах зміни співвідношення повноважень між президентом і прем'єр-міністром. Це пов'язано з невизначеністю і надмірною узагальненістю окремих конституційних положень щодо виконавчої влади. Подібна якість основних законів не може сприйматися однозначно. Як результат, статус президента і прем'єр-міністра може змінювати-

ся залежно від суспільно-політичних обставин, що склалися на даний момент, і навіть від авторитету політиків, які займають відповідні посади.

Розглянуті форми державного правління не є характерними для переважної більшості країн, що розвиваються. Пояснення полягає в тому, що форма правління, як і будь-яка інша загальна ознака державного ладу, має відповідати реаліям суспільно-політичного життя кожної конкретної країни, потребам її розвитку, традиціям тощо.

На сьогодні в країнах, що розвиваються, існують як монархічні, так і республіканські форми правління, хоча домінують останні. Найбільш пошиrenoю в молодих незалежних країнах є форма так званої *монархичної республіки*. Президентська посада тут заміщується (за нечисленними винятками) шляхом загальних виборів. При цьому президент звичайно сам призначає віце-президента. Як правило, президент концентрує в своїх руках усю виконавчу владу, а уряд вважається допоміжним органом. У ряді країн запроваджено посаду адміністративного прем'єр-міністра, який виступає в ролі не глави уряду, а помічника президента. Адміністративний прем'єр-міністр здійснює функції з координації діяльності міністерств і діє лише в межах повноважень, делегованих йому президентом. У більшості країн, що розвиваються, уряд формується президентом і несе перед ним відповідальність. У переважній більшості країн президент має право розпуску представницького органу.

Монархична республіка практично повністю відкидає принцип поділу влад. Тут відсутні функціональний розподіл між вищими органами держави та більш-менш збалансована система стримувань і противаг. Водночас для монархичної республіки характерною є також відмова від багатьох засад парламентаризму, зокрема від участі парламенту у формуванні уряду та від інституту відповідальності уряду перед представницьким органом. Президент концентрує в своїх руках усі основні владні повноваження. Його конституційний статус посилюється тим, що він, як правило, очолює правлячу партію, яка є єдиною в країні. В умовах юридично або фактично встановленого однопартійного режиму відбувається зрошення партійного апарату з державним механізмом. Це також відбувається на позиціях президента і може сприйматись як характерна ознака значної частини монархичних республік.

У так званих мусульманських країнах збереглась і така реліктова форма правління, як *абсолютна монархія* (Оман, Саудівська Аравія). Для деяких з цих країн характерна історично перехідна форма — *дуалістична монархія* (Йорданія, Кувейт, Марокко тощо). Загальною ознакою дуалістичних монархій є те, що тут реальні владні повноваження розподілені між монархом і парламентом, хоча монарх звичайно зберігає домінуючі позиції.

Крім монархій, у мусульманських країнах прийняті і республіканські форми правління. Найбільш цікавою серед них є *теократична (ісламська) республіка*, прикладом якої може бути Іран. Конституція цієї країни встановила засади побудови державного механізму, які за багатьма ознаками можна порівняти з тими, що узгоджуються з традиційними республіканськими формами. Однак поряд з такими інститутами, як президент і парламент, воно фіксує наявність так званого керівника. Останній наділений верховною духовною і політичною владою і здійснює функції вождя нації, яка сприймається як громада мусульман. Неординарними слід визнати і деякі інші конкретні форми державного правління, прийняті у зарубіжних країнах.

Отже, характер форми правління в тій чи іншій країні відображає особливості державного ладу, зафіковані в основному законі. Йдеться про конституційно визначені взаємовідносини вищих органів держави, насамперед органів законодавчої і виконавчої влади. Іноді в конституціях прямо визначається форма правління. «Політичною формою Іспанської держави є парламентарна монархія», — записано в ст. 1 Конституції Іспанії. «Формою державного ладу Ірану є ісламська республіка», — свідчить ст. 1 Конституції Ірану. У Конституції Греції зазначено, що тут прийнята форма парламентарної республіки (ст. 1). У такому або у більш загальному вигляді форма державного правління визначена в основних законах Болгарії, Данії, Ісландії, Латвії, Литви, Молдови, Норвегії, Румунії та інших. Однак у переважній більшості випадків про характер і особливості форми правління можна говорити, лише проаналізувавши ті розділи конституцій, в яких ідеться про повноваження вищих органів держави. Багато дає і вивчення відповідної державно-політичної практики.

§ 2. Форма державного устрою

Форма державного устрою — це спосіб організації державної влади, який визначається характером взаємовідносин держави як цілого і її складових частин. Свій вияв форма державного устрою знаходить в особливостях політико-територіальної організації (устрою) держави та її адміністративно-територіального устрою. В теорії і практиці сучасного конституціоналізму відомо дві форми державного устрою — федераційна та унітарна.

Федерація — це держава, територія якої складається з територій її членів — суб'єктів (державних утворень). Федераційні держави звичайно кваліфікують як складні. Нині їх налічується близько 20. Протягом останніх десятиліть від федераційної форми з різних причин відмовилися Індонезія, Камерун, Лівія та деякі інші країни, що розвиваються. В

Європі на початку 90-х років ХХ ст. самоліквідувалася така федерація, як Чехо-Словаччина. Водночас на засадах федералізму відбувалося реформування державного устрою такої країни, як Бельгія.

Існуючі федерації різняться за багатьма характеристиками, що не заважає виявленню загальних ознак цієї форми державного устрою. Як зазначалося, територія федеративної держави розглядається як сукупність територій суб'єктів федерації — штатів (Австралія, Бразилія, Венесуела, Індія, Малайзія, Мексика, Нігерія, США), провінцій (Аргентина, Канада, Пакистан), земель (Австрія, ФРН), республік (Росія, Югославія), кантонів (Швейцарія) тощо.

Серед зазначених держав слід виділити так звані асиметричні федерації. Прикладом такої федерації може бути Росія, в якій, крім республік, до суб'єктів федерації віднесені за Конституцією 1993 р. краї, області, міста федерального значення (Москва і Санкт-Петербург), а також автономна область і автономні округи. І хоч усі названі суб'єкти визнаються рівноправними, статус республік визначається федеральною конституцією і конституціями самих республік, а статус інших суб'єктів — федеральною конституцією і статутами цих суб'єктів, прийнятими відповідними законодавчими (представницькими) органами. До цього слід додати, що деякі суб'єкти російської федерації входять до складу інших, наприклад, автономні округи у складі країв і областей.

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

Зміст політико-правового статусу державних утворень виявляється також у тому, що суб'єкти багатьох федерацій наділені установчою владою, тобто можуть приймати власні конституції, які повинні відповідати федеральним основним законам. Водночас загальною рисою є наявність у кожного суб'єкта власної системи органів влади, зокрема законодавчих, виконавчих і судових органів. Прийнято навіть виділяти вищі органи суб'єктів федерації.

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

1. В основних законах Австралії, Бразилії, Мексики, США, Швейцарії і Югославії визначена сфера виключної компетенції федерації, а

сфера компетенції суб'єктів утворюється шляхом передачі їм так званих залишкових повноважень, тобто тих, які не віднесені конституціями до виключно федеральних.

Так, ст. 1 (розділ восьмий) Конституції США містить перелік законодавчих повноважень федерального конгресу, до яких віднесені встановлення і стягнення податків, мита та інших федеральних зборів; регулювання торгівлі із зарубіжними країнами і між штатами; карбування грошей, регулювання грошового обігу і визначення одиниць мір та ваги; поштова служба; розвиток науки і ремесел та захист авторських і винахідницьких прав; федеральна судова система; оголошення війни; повноваження у сфері оборони тощо (усього 18 пунктів). Розв'язання решти питань, згідно з десятою поправкою до Конституції США, віднесено до компетенції окремих штатів.

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

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

Однак було б спрощенням стверджувати, що США розвивалися і розвиваються тільки в напрямі надання федеральним органам все більших повноважень за рахунок штатів. Діалектика процесів, що відбуваються у взаємовідносинах федерації та її суб'єктів, тут набагато складніша. Вона виявляється в наявності і взаємодії двох тенденцій: у потягу до більшої централізації, розширення компетенції федерації, з одного боку, і в тяжінні до зміцнення позицій штатів, з іншого. Ці тенденції відображають певні економічні й суспільно-політичні інтереси.

Федерації, в яких розмежування компетенції здійснюється шляхом визначення виключної компетенції самої федерації і передачі залишкових повноважень її членам, прийнято називати децентралізованими. Але така їх характеристика є досить умовною. Зокрема, в конституціях відповідних латиноамериканських федерацій встановлене так зване пра-

во інтервенції. Це право реалізується федеральними органами (звичайно президентом) з метою запобігання виникненню «внутрішньої або зовнішньої загрози» державній владі або ліквідації такої загрози, а також забезпечення «збереження республіканської форми правління».

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

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

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

3. Основний закон ФРН також встановлює дві сфери компетенції. Це робиться шляхом визначення виключної компетенції федерації і так званої конкуруючої компетенції. У сфері конкуруючої компетенції можуть приймати рішення як федеральні органи, так і органи земель. За суб'єктами федерації, безумовно, залишається тільки право законотворчості з тих питань, які не включені до двох відповідних переліків.

Пріоритет у сфері законотворчості, як і в інших сферах державної діяльності, завжди залишається за федерацією. Її органи взагалі можуть паралізувати діяльність органів суб'єктів. Так, у ст. 72 Основного закону ФРН прямо вказано, що «у сфері конкуруючої компетенції землі володіють правом законодавства лише тоді і остильки, коли і оскільки федерація не використовує свої права законодавства». Тут послідовно проводиться лінія на встановлення верховенства федеральної влади над землями: «Федеральне право має перевагу над правом земель» (ст. 31). Крім того, згідно зі ст. 37, федеральний уряд може за згодою парламенту застосо-

сувати заходи примусу, щоб спонукати землі до виконання їхніх «федеральних обов'язків». Зважаючи на неясність змісту цієї статті, слід, однак, підкреслити, що вона чітко проводить принцип субординації між федерацією та її суб'єктами.

Аналогічний принцип покладений в основу розмежування компетенції органів влади федерації та її суб'єктів у Росії. Тут конституція встановила сферу виключної компетенції федерації і сферу спільної компетенції. Проте і в останній сфері вирішальну роль об'єктивно відіграє федерація. Як записано в ст. 76, «за предметами спільногого ведення Російської Федерації і суб'єктів Російської Федерації видаються федеральні закони і закони та інші нормативні правові акти суб'єктів Російської Федерації, що приймаються відповідно до федеральних законів (виділено мною. — В. Ш.)». А далі прямо сказано, що акти суб'єктів федерації не можуть суперечити федеральним законам, прийнятим з питань, які віднесені до сфер виключної компетенції федерації і спільної компетенції. У випадках виникнення такого протиріччя діє федеральний закон.

Конституція Росії також визнає наявність сфери так званих залишкових повноважень, які перебувають поза предметно визначеними сферами виключної компетенції федерації і спільної компетенції. Але тут домінують суб'єкти федерації: в цитованій статті основного закону прямо застережено, що у випадку виникнення протиріччя між федеральним законом і нормативно-правовим актом суб'єкта, виданим з питань, які віднесені до сфери залишкових повноважень, діє нормативно-правовий акт суб'єкта федерації.

4. Дещо інший принцип розмежування відповідної компетенції прийнятий в такій федерації, як Індія. Її конституція встановила три предметні сфери компетенції: виключну компетенцію федерації, виключну компетенцію штатів і спільну (конкуруючу) компетенцію федерації та штатів. До особливостей індійської федерації слід віднести детальну регламентацію змісту відповідних сфер. Зокрема, перелік питань, що віднесені до законодавчої компетенції федерації, містить близько 100 пунктів. Деталізованими є і два інших переліки конституційних повноважень.

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

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

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

Вони пройшли шлях від конфедерації (союзу держав) до федерації (союзної держави). Саме утворення союзу було результатом дій окремих держав — майбутніх суб'єктів федерації. В Австралії до утворення федеративної держави спричинилося об'єднання самоврядних колоній, які згодом стали штатами. Подібне відбулось і в Канаді, хоча рівень волеви-явлення населення колоній у процесі формування федерації у цих двох випадках був різним. Саме до вищезазначених країн має бути віднесений термін «союзна держава», який часто невідповідає застосовується до всіх без винятку федерацій.

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

Класичними прикладами конфедерацій вважаються США з 1776 до 1787 р., Швейцарія до 1848 р., Германський союз з 1815 до 1867 р. Практика конфедеративних об'єднань відома і новітній історії. Зокрема, за останні 40 років були утворені і самоліквідувалися такі конфедерації, як Об'єднана Арабська Республіка (Єгипет і Сирія) та Сенегамбія (Сенегал і Гамбія). У розвинутих країнах подібного не траплялося.

Своєрідною формою конфедерації в умовах монархічного правління є унія — об'єднання двох держав під спільною короною одного монарха. В XIX ст. унія мала місце між Нідерландами і Люксембургом, з 1814 до 1905 р. — між Швецією і Норвегією, з 1918 до 1944 р. — між Данією та Ісландією. У конкретних випадках унія мала різний юридичний характер і наслідки, але завжди її учасники зберігали право діяти самостійно у сфері зовнішньої та внутрішньої політики і залишалися суверенними державами.

Конфедерація є гнучкою і багатоваріантною формою міждержавного об'єднання. Окрімі конфедерації мало чим відрізнялися від міжнародних організацій. Відмінність тут можна було простежити лише на рівні намірів тих, хто об'єднується, проголошених у відповідних документах, і змісту повноважень, наданих спільноутвореним органам. Однак на сьогодні така відмінність майже відсутня. Це, зокрема, пояснюється наслідками процесу міждержавної інтеграції та утворенням таких складних за своїми характеристиками міждержавних об'єднань, як Європейський Союз, динаміка політичної еволюції якого не дає змоги на сьогодні чітко відмежувати його від традиційних міжнародних організацій та конфедерацій.

Іноді можна знайти реальне сполучення якостей федералізму і конфедералізму. В наші дні прикладом такого сполучення є Об'єднані Арабські Емірати (ОАЕ). За чинною Конституцією 1971 р., ОАЕ визнаються федеративною державою, до складу якої входять сім еміратів. Згідно зі ст. 1, кожна незалежна арабська держава може за певних умов приєднатися до ОАЕ. Самі ж ОАЕ проголошені «частиною великої арабської батьківщини» (ст. 6). За основним законом емірати суверенні. При цьому, зберігається дія всіх міжнародних договорів, підписаних окремими еміратами до створення ОАЕ, а при укладанні нових договорів, що зачіпають інтереси або «особливe становище» конкретного емірату, федеральний уряд повинен враховувати позицію останнього.

Певні якості конфедералізму притаманні і державному устрою Югославії. У ст. 7 Конституції цієї держави записано, що суб'єкти федерації в межах своєї компетенції можуть «підтримувати міжнародні стосунки, засновувати власні представництва в інших державах і вступати до міжнародних організацій». Водночас республіки — члени федерації можуть укладати міжнародні договори відповідного характеру. У ст. 2 зачленено, що до складу Югославії можуть бути прийняті інші республіки на умовах, встановлених її конституцією. Останнє положення є своєрідним натяком на можливість реінтеграції держав — колишніх суб'єктів федерації, що існувала донедавна.

Що ж стосується федерацій, утворених на союзних засадах, то значення цих засад втрачає свій сенс майже відразу після завершення

відповідного процесу. Розширення складу федерацій тут звичайно відбувається на основі інших принципів. Так, у США новоутворені штати входили до складу федерації на підставі прийняття конгресом спеціального закону. Частина з цих штатів була створена шляхом перерозподілу територій колишніх суб'єктів федерації, інші — внаслідок окупації і захоплення спірних територій або територій сусідніх держав. Територію деяких нових штатів було просто куплено в іноземних держав.

В окремих, утворених на союзних засадах федераціях суб'єкти наділені порівняно широкою за обсягом і важливою за значенням компетенцією. Характерно, що в ст. 3 Конституції Швейцарії декларовано суверенність кантонів, «оскільки їхній суверенітет не обмежений союзною конституцією». Подібні положення можна знайти в конституціях частини американських штатів. І хоча ці положення є конституційними фікціями, саму їх наявність слід сприймати як підтвердження значущості повноважень органів суб'єктів відповідних федерацій. Іноді ці органи наділені повноваженнями навіть у сфері зовнішньополітичної діяльності.

Наприклад, американські штати беруть участь у міжнародних справах, хоча вона і обмежується вирішенням окремих питань неполітичного характеру. Відповідно до Конституції США, «жодний штат не може вступати в договори, союзи або конфедерації» (ст. 1, розділ десятий). Однак за згодою федерального конгресу штати можуть ставати учасниками договірних відносин з іноземними державами, якщо ці відносини не суперечать політиці федерації. У деяких випадках вони самостійно укладають угоди з державами, з якими межують. Предметом таких угод є здебільшого питання співробітництва в галузі поліцейської діяльності і прикордонного контролю.

Конституція Швейцарії за кантонами залишає «право укладати із зарубіжними країнами договори з питань господарської діяльності, сусідських відносин і поліції» (ст. 9), обумовивши, що такі договори не повинні зачіпати інтересів федерації та інших кантонів. У Канаді також припускається можливість участі провінцій у міжнародних справах. Проте в усіх випадках зовнішньополітична компетенція суб'єктів федерацій обмежується другорядними питаннями, і сама наявність такої компетенції аж ніяк не свідчить про те, що відповідні державні утворення наділені міжнародною правосуб'ектністю.

Вужчими за обсягом є владні повноваження органів суб'єктів таких федерацій, як ФРН та Австрія. Реалізація ідей федералізму тут має певну історичну традицію, а в Німеччині вона була ще й пов'язана з формуванням єдиної держави внаслідок об'єднання окремих, політично організованих територій. У XIX ст. Німеччина еволюціонувала від конгло-

мерату феодальних володінь до конфедерації, а потім і до єдиної імперії. Остання являла собою своєрідну федерацію. Федеративний устрій було сприйнято і в так званій Веймарській республіці, що утворилася після першої світової війни.

В Австро-Угорській імперії другої половини XIX — початку ХХ ст. починаючи з 60-х років XIX ст. ця організація характеризувалась автономією окремих регіонів — країв. Автономію в ті роки мали Буковина й Галичина, де були створені країові сейми та деякі інші владні структури. Практика автономізації сприяла формуванню чинників федералізму.

На відміну від розглянутих країн, федерацівна форма державного устрою в країнах Латинської Америки, а також у країнах, що розвиваються, майже завжди мала і має, по суті, штучну природу. Відповідні федерації звичайно утворювались директивно, за рішенням центральних органів. При цьому в деяких випадках форму державного устрою змінювали по кілька разів (Аргентина, Мексика). В результаті іноді важко визначити різницю між обсягом і значенням компетенції суб'єктів вказаних федерацій та повноваженнями органів автономій, утворених в деяких унітарних державах (наприклад, в Іспанії, Італії).

Особливості федерацівної форми державного устрою визначаються політико-правовим статусом суб'єктів як державних утворень. Проте у багатьох федераціях територія держави не є сумаю територій відповідних утворень, оскільки, крім державних утворень — повноправних суб'єктів федерацій, є одиниці, що не мають такого статусу. Наприклад, у США виділений федеральний округ Колумбія, де розташована столиця цієї держави. В Канаді, крім десяти провінцій, до складу федерації включені дві спеціальні територіальні одиниці — Північно-Західні території та Юкон. Є подібні одиниці в Австралії, Бразилії, Індії та в деяких інших федераціях.

За своюю політико-правовою природою подібні територіальні одиниці не є державними утвореннями. Функції державного управління тут здійснюються на засадах, близьких до зasad автономії або місцевого самоврядування, що позначається на обсязі повноважень відповідних органів. Відрізняється також організація влади: якщо в державних утвореннях вона в цілому відображає принципи, прийняті на федеральному рівні, то для територіальних одиниць, які не мають такого статусу, характерна більш жорстка субординація щодо федеральних органів.

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

лише одна конституція, одна система права і одна система органів влади. Територія унітарної держави навіть формально є єдиною. Її складові частини найчастіше мають статус адміністративно-територіальних одиниць.

Адміністративно-територіальні одиниці — це частини території держави, організаційно відокремлені для виконання загальних завдань державного управління. Вони є територіальною базою для здійснення функцій такого управління. Однак у межах адміністративно-територіальних одиниць здійснюються не тільки функції державного управління у вузькому значенні цього поняття (тобто суто адміністративні функції), а й певні політичні функції.

Адміністративно-територіальні одиниці не є суто географічним явищем. Це матеріальна основа організації публічної влади, що склалася на окремій частині державної території. Існує кілька систем адміністративно-територіального поділу. Для розвинутих країн звичайними є дво- і триланкові системи. Зустрічаються й чотириланкові (Франція). Порядок формування адміністративно-територіальних одиниць має свої особливості в унітарних і федеративних державах. Якщо за умов унітарної форми державного устрою створення та зміна цих одиниць здійснюються централізовано, то у федерації відповідні питання, як правило, вирішуються на рівні суб'єктів.

Існуючі системи адміністративно-територіального поділу в основному склалися ще в XIX ст., хоча вони постійно еволюціонують. У 60—80-х роках XX ст. в багатьох розвинутих країнах були проведені реформи адміністративно-територіального поділу. Ці реформи характеризувалися двома підходами: скороченням кількості наявних територіальних одиниць шляхом збільшення їх розмірів або створенням нової, укрупненої ланки адміністративно-територіального поділу — регіону. Проблема регіоналізації пов'язувалася з необхідністю практичного розв'язання питань реалізації загальних соціально-економічних програм на національному і місцевому рівнях, узгодження інтересів, підвищення ефективності в роботі державного механізму тощо. В теоретичному плані регіоналізація нерідко розглядається як складова більш широкого процесу децентралізації влади. Існують різні погляди на юридичну природу регіону.

Усе це ускладнює визначення такого явища, як автономія. Звичайно *автономія* супроводжує унітарну форму державного устрою і за таких умов розглядається як засіб децентралізації. За своєю юридичною природою автономія є самоврядуванням населення на частині території держави, що звичайно характеризується наданням органам автономії законодавчих повноважень з питань місцевого значення. Статус автономних одиниць відмінний від правового положення звичайних адміністративно-тери-

торіальних одиниць. Найчастіше цей статус надається не всім, а лише окремим частинам держави. Виняток становлять автономії в Іспанії та Італії.

Автономії утворюються за адміністративним і національним принципами з урахуванням історичних та географічних факторів. Прикладами адміністративних автономій є більшість областей в Іспанії та Італії, а також автономні області в Португалії (острови Мадейра та Азорські). До національних автономій слід віднести Гренландію і Фарерські острови в Данії, Аланські острови в Фінляндії, Басконію і Каталонію в Іспанії, а також області Трентіно-Альто Адідже, Фріулі-Венеція Джулія і Валь д'Аоста в Італії. Існують національні автономії і в деяких інших країнах (Молдова, Узбекистан та інші). У Росії вони мають особливий статус. Входячи до складу країв і областей, які є суб'єктами федерації, автономна область (Єврейська) і автономні округи самі включені до федерації як рівноправні суб'єкти.

Своєрідністю відзначається політико-територіальна організація Великобританії. У Північній Ірландії (Ольстері) віднедавна представницький орган та інші органи автономії розпущені. Управління територією здійснює британський уряд. У Шотландії з початку XVIII ст. представницького органу взагалі не існує. Водночас тут прийнятий принцип спеціального представництва цього національно-історичного регіону в британському парламенті. До того ж Шотландія має власну судову систему і региональний орган виконавчої влади.

Характеризуючи особливості організації автономій за рубежем, слід зазначити, що у кожній відповідній одиниці утворюються представницькі органи, які виконують законодавчу функцію в межах своєї компетенції. Представницький орган автономії формує виконавчі органи, які несуть перед ним політичну відповіальність. Водночас діяльність цього органу досить ефективно контролюється центральною владою, зокрема, глава держави звичайно має право розпустити його.

В Італії таке право президент реалізує за умов, якщо обласна рада діє не у відповідності до конституції або грубо порушує закон. Він може розпустити раду і в разі її недієздатності, а також з міркувань національної безпеки. У Португалії президент наділений правом розпуску представницьких органів автономії або припинення їхньої діяльності, якщо така діяльність суперечить конституції. У всіх країнах, де є автономії, діють призначенні центральною владою її представники (губернатори, спеціальні міністри, урядові комісари тощо). До їхньої компетенції віднесено здійснення від імені держави управління в автономній одиниці і координації діяльності всіх існуючих тут владних структур.

Комpetенцію органів автономій звичайно встановлюють спеціальні закони, прийняті національними парламентами. У Фінляндії такий закон

може бути змінений у порядку, встановленому для конституційних законів. У Молдові статус автономій має бути визначений органічними законами.

В Іспанії, Італії і Португалії компетенція органів автономій визнана і в спеціальних актах — статутах. Як зазначалося, порядок введення цих статутів дещо різиться, але у будь-якому випадку відповідні процедури потребують взаємодії представницьких органів автономії та національного парламенту. Так, в Іспанії розроблені в автономіях проекти статутів приймаються парламентом у вигляді органічних законів. В Італії статути вводяться рішенням обласних рад, а парламент лише їх затверджує. Для цього він приймає звичайні або конституційні закони.

В Росії компетенцію органів автономних одиниць встановлює федеральна конституція і статути, прийняті законодавчими органами самих автономій. Згідно з конституцією, за поданням законодавчих і виконавчих органів автономної області, автономного округу може бути прийнятий федеральний закон про автономну область чи автономний округ. Відносини автономних округів, що входять до складу краю чи області, можуть бути врегульовані федеральним законом і договором між органами автономного округу і, відповідно, органами краю чи області.

Зміст і обсяг повноважень органів автономій у різних країнах не однакові. Найширшою і найзмістовнішою компетенцією наділені органи автономних областей Іспанії та Італії. Зокрема, в Іспанії, за винятком енергетики, оборонної та атомної промисловості, всі питання економічного розвитку областей вирішуються органами автономій у відповідності до вимог загальнодержавної економічної політики. Заслуговують на увагу і такі повноваження, як право португальських автономій брати участь у переговорах про укладення окремих міжнародних договорів або право датських автономій вирішувати питання їх віднесеності до процесу європейської інтеграції.

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СТАТУС ОСОБИ

Становище індивіда в суспільнстві, відображене і закріплене в основному законі, визначається як конституційний статус особи. Його зміст насамперед виявляється в інституті громадянства, принципах і власне конституційних правах і свободах.

Сучасне поняття громадянства історично пов'язане з французькою революцією XVIII ст. Політико-правова концепція «вільного громадянина» прислужилася обґрунтуванню ліквідації феодального ладу, розвитку нових політичних та економічних відносин. Ця концепція заступила категорію підданства, яка за часів феодалізму позначала васальні відносини залежності окремого індивіда від держави, персоніфікованої в особі монарха. В наші дні категорія підданства іноді застосовується в державно-політичній практиці країн з монархічними формами правління. В розвинутих країнах за своїм юридичним значенням вона практично не відрізняється від громадянства і, по суті, лише фіксує відповідну форму правління.

Громадянство є засобом інституціоналізації принципів взаємовідносин держави і особи. Стан громадянства створює взаємні права і обов'язки. Держава поширює свою владу на громадянина як на своїй території, так і поза її межами, і може вимагати від нього виконання певних дій. Водночас громадянин може претендувати на захист своїх законних інтересів з

боку держави або на їх захист від протизаконних дій самих державних органів. Тільки на основі громадянства особа наділяється всією повнотою конституційних прав і свобод. Зокрема, стан громадянства визначає обсяг її правозадатності у сфері відносин владарювання.

Найбільш поширеним у зарубіжній юридичній науці є визначення **громадянства як особливого правового зв'язку між особою і державою**, що *породжує для них взаємні права і обов'язки*. Конституційна теорія і практика розрізняє дві сторони громадянства — державно-правову і міжнародно-правову. У сфері міжнародно-правових відносин прийнято вживати термін «державна належність», який означає, що між особою і державою існує юридичний зв'язок особливого характеру, але при цьому особа може і не бути громадянином. Особа, зв'язана державною належністю, політично під владою відповідній державі і має право на міжнародно-правовий захист з її боку. Але якщо ця особа не є громадянином, держава не зобов'язана гарантувати її права і свободи у повному обсязі.

Поняття державної належності є ширшим за громадянство. Законодавство може визначати різні рівні такої належності, віднесені до різних категорій населення. Це, зокрема, має місце у Великобританії щодо населення її нинішніх і колишніх залежніх територій, яке з тих чи інших причин зберегло відповідний правовий зв'язок. Разом з тим для повноправних громадян державна належність не створює додаткових прав і обов'язків. У цьому випадку зміст понять державної належності і громадянства збігається.

Подібний дуалізм стану громадянства відомий праву розвинутих країн, хоч у теорії терміни «громадянство» і «державна належність» розрізняють не завжди. У будь-якому випадку зміст цих термінів пов'язаний з юридично встановленими правами й обов'язками, з певним співвідношенням між особою і державою, яке у конкретних випадках може бути різним. Водночас треба підкреслити, що для визначення самого сенсу громадянства важливим є не тільки сполучення прав і обов'язків особи і держави, а й наявність у особи (громадянина) окремих, конкретних прав, якими є політичні права і передусім виборче право. Останнє довгий час взагалі розглядалось як своєрідна ознака наявності стану громадянства.

Характеризуючи поняття громадянства, слід також вказати на сталість відповідного правового зв'язку, що виникає між особою і державою. Така сталість існує у просторі і в часі. У просторі вона насамперед виявляється в тому, що стан громадянства зберігається за особою і в разі виїзду її за кордон. Разом з тим деякі зумовлені цим станом права і обов'язки особи під час її перебування за кордоном фактично не реалізуються. Це не означає, однак, що особа втратила такі права. Окремі ж права та обов'язки особи реалізуються саме під час її перебування за кордоном.

Сталість громадянства виявляється в його безперервності. Безперервність громадянства означає його наявність з моменту набуття і до моменту припинення. Зміст стану громадянства рухливий і залежить від змісту відповідного законодавства, хоча сам стан при цьому залишається незмінним. Разом з тим ця незмінність не означає нерозривності громадянства. Сталість громадянства є головною ознакою, яка відрізняє його від правових зв'язків, що виникають між державою та іноземцями, які постійно або тимчасово мешкають на її території.

Рисою громадянства звичайно вважається також те, що воно ґрунтуються на фактичному зв'язку особи і держави. Але ця риса не має абсолютноного значення. Наявність у особи фактичного зв'язку з державою не завжди свідчить про те, що вона має громадянство. З іншого боку, існують випадки, коли громадянин втрачає зв'язок зі своєю державою, але зберігає громадянство.

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

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

Історично першим був прийнятий принцип «права крові». Він становив ще принцип римського права. У феодальну епоху народження на території, під владній конкретному суперену, призводило до встановлення правового зв'язку підданства. Звідси і виник принцип «права ґрунту», що домінував у Європі до кінця XVIII ст. «Право крові» знову набуло значення після його закріплення у французькому Цивільному кодексі 1804 р. (кодексі Наполеона).

Сучасне законодавство про громадянство переважної більшості країн встановило змішаний принцип, за яким домінуючим є «право крові», що узгоджується з елементами «права ґрунту». Так, за «правом ґрунту» визначається громадянство дітей, батьки яких невідомі. «Право ґрунту» зберігає домінуюче або рівне з «правом крові» значення в латиноамериканських країнах, а також у країнах, право яких історично походить від англійської правової системи.

Наявність у законодавстві різних підходів до визначення громадянства за народженням призводить до явища подвійного громадянства (біпатризму). Причинами такого явища можуть бути розбіжність змісту законодавства різних країн про порядок набуття громадянства за волевиявленням, територіальні зміни тощо. Але нерідко тут головну роль відіграє саме наявність колізій між «правом крові» і «правом ґрунту».

Наприклад, згідно з чотирнадцятою (XIV) поправкою до Конституції США, філіація відбувається за принципом «права ґрунту». Цей принцип не поширюється на дітей дипломатів, консулів і деяких інших категорій іноземців. Однак припускається можливість набуття громадянства на основі «права крові»: американським громадянином є особа, яка народилася за кордоном у батьків, які є американськими громадянами. Характерно, що в такому випадку філіація обмежена тільки одним поколінням народжених за кордоном. Це застереження зумовлене наміром запобігти практиці біпатризму, але його не можна вважати абсолютно ефективним. Зокрема, громадянин США, який за законом набув цього стану за «правом крові», народившись на території іншої держави, де діє «право ґрунту», за звичайних умов буде вважатись і громадянином цієї держави. З іншого боку, особа, яка народилася на території США у громадян іноземної держави, де домінує «право крові», також може стати біпатридом.

У законодавстві більшості країн не визначаються юридичні наслідки подвійного громадянства. Водночас передбачаються різні заходи щодо запобігання цьому явищу. Так, для запобігання випадкам біпатризму майже в усіх розвинутих країнах законодавчо встановлено, що одруження жінки з іноземцем автоматично не впливає на її громадянство. Для ліквідації біпатризму нерідко використовується практика оптації, тобто вибору громадянства. Порядок оптації встановлюється в законодавстві і міжнародних договорах. Найчастіше оптація має місце у зв'язку з територіальними змінами та укладанням спеціальних міждержавних угод про запобігання подвійному громадянству та усунення його.

Існують, проте, й угоди, які припускають можливість подвійного громадянства. Про це прямо зазначається в конституціях деяких держав. При цьому, як правило, робляться посилення на існуючі між відповідними країнами так звані особливі зв'язки історичного характеру. Прикладами таких угод є договори про подвійне громадянство між Іспанією та рядом латиноамериканських держав. У ст. 11 Конституції Іспанії застережено, що «в цих країнах, навіть якщо вони не визнають за своїми громадянами такого права на взаємній основі, іспанці можуть натуралізуватись без втрати свого громадянства за народженням». У ст. 62 Конституції Росії записано, що «громадянин Російської Федерації може мати грома-

дянство іноземної держави (подвійне громадянство) відповідно до федерального закону або міжнародного договору Російської Федерації». Подібний підхід до подвійного громадянства є майже винятком. Біпатрізм звичайно розглядається як аномалія не тільки в національному, а й у міжнародному праві.

Особливості такого способу набуття громадянства, як філіація, виявляються у розв'язанні питань громадянства дітей, народжених у так званих змішаних шлюбах, тобто коли їхні батьки є громадянами різних держав. Законодавство цілого ряду розвинутих країн для таких випадків передбачає філіацію за принципом «права крові» батька (Бельгія, Греція, Іспанія, Японія тощо). Іншими словами, дитина стає громадянином держави громадянства батька. У більшості країн у цьому відношенні визнано рівність статей, і громадянство дитини встановлюється за узгодженням між батьками.

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

Натуралізоване громадянство, як правило, надається особі, яка не є громадянином іншої держави. В деяких країнах набуття громадянства за волевиявленням означає автоматичну втрату попереднього громадянства. У більшості ж країн втрата попереднього громадянства настає лише за рішенням компетентних органів. Надання натуралізованого громадянства звичайно здійснюється в індивідуальному порядку, хоча трапляються випадки колективної натуралізації. Останні настав перед пов'язані з оптациєю громадянства. Щодо цього саму оптацию слід розглядати як різновид натуралізації.

Надання громадянства в порядку натуралізації звичайно потребує чітко вираженого (у формі відповідної заяви) волевиявлення особи, яка бажає його набути. Але за певних обставин таке волевиявлення практично відсутнє, і лише домислюється згода на натуралізоване громадянство. Це має місце при набутті натуралізованого громадянства неповнолітніми. Загальноприйнятим є принцип, за яким діти до досягнення певного віку автоматично змінюють своє громадянство разом із своїми батьками (довільна натуралізація).

Індивідуальна натуралізація практично завжди пов'язана з певними умовами, або вимогами. Ці вимоги можуть як обмежувати можливості натуралізації, так і полегшувати її. Головною умовою натуралізації є так зване укорінення. Згідно з цією умовою, особа, яка претендує на здобуття громадянства конкретної держави, повинна до подання відповідної заяви про-

тягом певного часу проживати на її території. Встановлення відповідного строку має на меті надання іноземцеві можливості інтегруватись у нове для нього суспільне середовище і належним чином проявити себе.

Конституції і законодавство про громадянство встановлюють різні строки укорінення. Звичайним є п'ятирічний строк, хоча в деяких країнах він сягає десяти років (Бельгія, Іспанія). У Скандинавських країнах строк укорінення визначений у сім років. З іншого боку, в латиноамериканських країнах цей строк дорівнює двом рокам. Водночас у більшості країн припускається можливість скорочення періоду укорінення. Наприклад, в Іспанії він може бути зменшений до п'яти років і навіть до двох років для осіб, які претендують на натуралізоване громадянство і зробили «значні послуги» цій державі. У Франції п'ятирічний строк укорінення може бути скорочений до двох років для тих, хто протягом цих двох років провчився у французькому університеті або іншому вищому навчальному закладі, «зробив або може зробити важливі послуги своїми талантами або здібностями». В Норвегії припускається можливість скорочення строку укорінення для громадян інших Скандинавських держав та Фінляндії.

З юридичної точки зору, умова укорінення пов'язується з так званим доміцилем, який у даному випадку означає факт постійного проживання особи у відповідній країні, а також намір обрати її місцем свого постійного проживання, одруження і, як наслідок, натуралізації.

Законодавство й адміністративна практика визначають також інші умови, що обмежують можливості натуралізації. Серед них слід назвати наявність певного рівня матеріального добробуту, кваліфікації та професійної підготовки, повагу до закону, відсутність заборгованості щодо сплати податків тощо. Звичайною є вимога знання державної мови.

З іншого боку, порядок натуралізації може бути спрощений. Спрощеним є порядок реінтеграції, тобто поновлення в громадянстві. У деяких країнах полегшена процедура натуралізації встановлена для осіб корінної національності (Болгарія, Греція, Ізраїль, ФРН та інші). Майже завжди зазначена процедура вимагає прийняття присяги на вірність.

Однак навіть виконання всіх формальних вимог процедури натуралізації не гарантує набуття громадянства. Законодавство зарубіжних країн не визнає за особою права на натуралізацію. Натуралізація є дозвільною за своїм характером процедурою, пов'язаною з принципом державного суверенітету. В різних країнах цю процедуру здійснюють різні органи. Звичайно відповідні повноваження належать міністерству внутрішніх справ, але іноді вони віднесені до судових органів або до глави держави.

Існують також і інші способи набуття громадянства, однак головними є філіація і натуралізація.

Для характеристики інституту громадянства важливими є питання припинення громадянства, а саме: вихід із громадянства, власне втрата громадянства і позбавлення громадянства.

Вихід із громадянства здійснюється у вільному або дозвільному порядку. У більшості країн прийнята дозвільна процедура виходу з громадянства. Заяву про вихід розглядають компетентні органи. Вони враховують юридичні й фактичні обставини, що склалися у зв'язку з цією заявою, і за певних умов можуть відмовити. Проте в жодній з розвинутих країн можливість виходу з громадянства не заперечується.

У США, Великобританії та в деяких інших країнах визнаний принцип вільного виходу з громадянства. Він здійснюється у формі односторонньої відмови особи від свого громадянства і не потребує дозволу державної влади. У деяких країнах, де встановлений цей принцип, свобода виходу з громадянства обмежена для окремих категорій осіб. Наприклад, у ФРН такі обмеження визначені для суддів, державних службовців та інших. Практично завжди не припускається або суворо обмежується можливість виходу з громадянства в той час, коли відповідна країна перебуває у стані війни.

Законодавством окремих країн передбачено *власне втрату громадянства*, тобто автоматичну втрату громадянства за певних умов. Найчастіше умовою такої втрати громадянства є натуралізація в іншій державі. Звичайно, в країнах, де встановлений дозвільний порядок виходу з громадянства, не припускається його автоматична втрата. У країнах, де визнаний принцип вільного виходу з громадянства, автоматична втрата його є звичайною процедурою.

Однією з форм припинення громадянства є його *позбавлення*. Позбавлення громадянства, набутого в порядку філіації, називається *денаціоналізацією*, а позбавлення натуралізованого громадянства — *денатуралізацією*. Денатуралізація є досить звичайною процедурою. Вона нерідко пов'язана з різного роду протиправними діями, зокрема з набуттям особою громадянства з порушенням закону. Відносно ординарний характер денатуралізації зумовлений тим, що в зарубіжній політико-правовій теорії поширення концепція, за якою юридичний зв'язок між державою і натуралізованим громадянином вужчий за обсягом встановлених прав і обов'язків і менш стійкий, ніж зв'язок між державою та її природженим громадянином.

Що ж стосується *денаціоналізації*, то її можливість пов'язується з державним суверенітетом. Зокрема, згідно зі ст. 89 Кодексу законів про громадянство Франції, особа може бути позбавлена французького громадянства у разі засудження її за злочини проти безпеки держави, за ухилення від обов'язків, встановлених законом про військову повинність, за дії на користь іншої держави, що завдають шкоди інтересам Франції, та

ство переважної більшості країн не припускає денационалізацію, пов'язуючи це з тим, що громадянство за народженням є одним з невідчужуваних, природних прав людини.

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

З інститутом громадянства пов'язані інститути *політичного притулку та екстрадиції* (видачі). Вони також співвіднесені як з національним, так і з міжнародним правом.

Конституції багатьох держав встановлюють основи правової регламентації притулку. «Іноземець, позбавлений у своїй країні можливості реально користуватися демократичними свободами, гарантованими італійською Конституцією, має право притулку на території Республіки», — записано в ст. 10 Конституції Італії. У ст. 27 Конституції Болгарії зазначено, що «Республіка Болгарія надає притулок іноземцям, переслідуваним за їхні пerekонання або діяльність на захист міжнародно визнаних прав і свобод». Водночас у деяких конституціях прямо забороняється видача іноземців, які переслідаються за політичну діяльність. Нерідко в основних законах також забороняється видача іноземним державам своїх громадян. окремі конституції встановлюють загальні засади правового режиму іноземних громадян.

§ 2. Права і свободи в теорії конституціоналізму. Принципи конституційного статусу особи

Теоретичне обґрунтування природи прав і свобод особи тією чи іншою мірою пов'язане із змістом практично всіх політико-правових ідей загального характеру. Однак існують такі ідеї, головним призначенням яких є тлумачення саме феномена прав і свобод.

До цих ідей насамперед належить *теорія природного права*, а точніше — *концепція прав людини і громадянина*, що є однією з складових цієї теорії. Теорія природного права активно використовувалася новими соціальними силами у період революцій XVII—XVIII ст. ст. у їхній боротьбі за політичну владу. За цією теорією, люди природно є носіями незалежних від влади прав, що існують поза волею держави, але держава повинна додержуватись і захищати їх. Для цього природні права і свободи закріплюються в законодавстві.

До природно-правових поглядів минулого звертаються сучасні вчені, відповідним чином інтерпретуючи їх. Нерідко навіть пишуть про відродження школи природного права. Ідеї згаданої теорії використовують також зарубіжні конституціоналісти. Деякі з них вважають, що над правом у цілому є норми, які існують об'єктивно, незалежно від чиєїсь волі. Ці норми виводять або прямо пов'язують із сутністю природних прав людини. Інакше кажучи, природні права ставляться над позитивним правом і розглядаються як критерій оцінки його змісту. Така теоретична конструкція не завжди узгоджується з практикою. Проте загальний зміст теорії природного права не можна сприймати негативно. Відповідні ідеї мають демократичнезвучання, а реалізація їх охоплює різні аспекти суспільного і державно-політичного життя.

Визначаючи зміст концепції прав людини і громадянина, необхідно вказати, що вона відображає дуалізм у поглядах на громадянське суспільство і державу. Як зазначалося, природні права належать особі безпосередньо. Роль держави при цьому зводиться до забезпечення умов для їх реалізації. Нерідко сукупність природних прав позначається терміном «права людини». До цих прав звичайно відносять різні права і свободи особи, пов'язані з її існуванням та діяльністю як абстрактного індивіда. На відміну від таких прав і свобод, «права громадянина» визначаються і встановлюються державою. Головне їх призначення — забезпечити участь особи в державно-політичному житті шляхом надання її відповідних юридичних можливостей. Цим особа як суб'єкт конституційних правовідносин, по суті, ставиться в певну залежність від держави.

У зв'язку з цим не можна не звернути увагу на протиріччя у змісті прийнятої в зарубіжному конституціоналізмі тези про принципову рівність між особою і державою як суб'єктами конституційного права або навіть про зверхність першої щодо другої. Зверхність особи щодо держави насамперед пояснюється тим, що основні закони зорієнтовані на існування чіткої межі між суспільною і приватною сферами, а встановлені в їхніх нормах заборони і дозволи стосуються лише держави та її органів.

Ця безумовно демократична формула далеко не завжди знаходить підтвердження в державно-політичному житті. Слід зважити й на те, що держава та її органи мають специфічні, притаманні тільки їм владні права (повноваження). У рамках правовідносин, пов'язаних із здійсненням таких повноважень, держава об'єктивно виступає як вихідний суб'єкт. Про це свідчить і наявність певних захисних прав особи: право на судовий або адміністративний захист від неправомірних дій державних органів, на відшкодування збитків, завданих такими діями, тощо. Ці права, за умов існування ефективних механізмів реалізації, мають велике значення і є важливим елементом правового статусу особи.

Самі ж права людини і громадянина в конституційній теорії і практиці нерідко ототожнюються відповідно з особистими і політичними правами. Існують також інші визначення прав і свобод, зовні не узгоджені зі змістом концепції прав людини і громадянина. Зокрема, у теорії серед політичних прав виділяють ті, що пов'язані з участю особи в процесі формування та здійснення державної влади, і називають такі права власне політичними. Говорять також про індивідуальні та публічні (соціальні) права, як визначення особистих прав використовують поняття «громадянські права» тощо.

Дуалізм особистих та політичних прав і свобод як прав людини і громадянина має певне загальнopolітичне і конституційне значення. На основі аналізу розмежування цих прав і свобод та з урахуванням практики їх реалізації можна зробити висновки щодо характеру співвідношення суспільства і держави у конкретній країні, природи існуючого тут політичного режиму.

У багатьох конституціях відмінність між правами людини і громадянина відбувається у формулюваннях відповідних статей. Коли йдеться про права людини, звичайно використовуються визначення «кожний», «ніхто», «усі» або «визнається право», «гарантується свобода» та подібні словосполучення абстрактного, безособового характеру. Що ж до прав громадянина, то вони, як правило, адресовані саме громадянам: «громадянин (громадяни) може» тощо. Іноді права громадянина формулюються як права народу (Японія) або як права осіб певної національної (етнічної) належності (Іспанія, ФРН). Однак і тут наявність їх прямо пов'язується зі станом громадянства. Співвідношення між відповідним чином сформульованими правами людини і правами громадянина в основних законах різних держав неподільної, що відображає різні підходи в конституційній теорії та практиці.

З теоретичним обґрунтуванням природи прав і свобод особи тісно пов'язана також ідея *правової держави*. Сучасна теорія правової держави випливає з концепції видатного німецького філософа XVIII ст. Іммануїла Канта. Сфера свободи індивіда становила першооснову концепції І. Канта. На його думку, індивід може робити все, що не заборонено законом, і така поведінка буде правомірною. Держава може втрутатися лише у випадках, коли особа порушує вимоги права. Особу, за І. Кантом, не можна розглядати як засіб досягнення будь-яких благ чи навіть так званих спільніх інтересів. Держава — це об'єднання великої кількості людей, підпорядковане праву. Останнє ж має ґрунтуватися на людському розумі і свободі.

Вчення про правову державу номінально вважалося пріоритетним у державно-правовому розвитку Німеччини XIX—XX ст.ст. Сучасна теорія правової держави знайшла своє відображення в конституційному

тексті. В загальній формі це зроблено в ст. 20 Основного закону ФРН: «Законодавство зв’язане конституційним устроєм, виконавча влада і правосуддя — законом і правом». Водночас якість вищої цінності визнається за правами, сформульованими в конституції. У ст. 1 Основного закону сказано, що «основні права зобов’язують законодавство, виконавчу владу і правосуддя так само, як і діюче право». Захист прав людини проголошується головною функцією правової держави.

Формула «правова держава» має місце в Конституції Іспанії: «Іспанія — соціальна, правова і демократична держава» (ст. 1). Про правову державу йдеться також в основних законах майже усіх держав Центральної і Східної Європи, а також тих, що утворилися на терені колишнього СРСР. Нерідко вони містять норми, що сприяють більш конкретному тлумаченню самого поняття правової держави. «Права і свободи людини та громадянина є безпосередньо діючими. Вони визначають смисл, зміст і застосування законів, діяльність законодавчої і виконавчої влади, місцевого самоврядування і забезпечуються правосуддям», — записано в ст. 18 Конституції Росії. Подібні за змістом положення можна знайти в основних заликах Казахстану, Киргизстану, Словенії та деяких інших держав.

За змістом поняття правової держави слід тлумачити інші конституційні положення. Зокрема, як зазначено в ст. 10 Конституції Естонії, «встановлені права, свободи і обов’язки не виключають існування інших прав, свобод і обов’язків, що випливають зі смислу Конституції або узгоджуються з ним, а також відповідають принципам людської гідності, соціальної і правової держави». Analogічного характеру положення містять основні закони Киргизстану, Росії та Словенії.

Треба додати, що в сучасній юридичній літературі за рубежем розрізняються поняття формально-правової і матеріально-правової держави. Перше позначає державу, в якій управління побудоване на формальній законності, на виконанні вимог права, якими б вони не були, друге — державу, підпорядковану праву, заснованому на імперативних гуманітарних цінностях загального характеру. Згадані цінності не можна не враховувати, оскільки, як вважають прихильники відповідного підходу, це б знищило самий сенс права. Сказане об’єктивно має ключове значення при визначенні критеріїв правової державності.

Своєрідним еквівалентом концепції правової держави є ідея *панування (верховенства) права*, поширена в англомовних країнах. Сучасне розуміння цієї ідеї багато в чому зумовлене змістом концепції, сформульованої в кінці XIX ст. відомим британським державознавцем А. Дайсі. Він сприймав панування права як його верховенство, протиставлене адміністративній сваволі. Водночас у пануванні права А. Дайсі вбачав рівність перед законом, або рівну підлеглість усіх одним і тим самим законам.

Нині концепція А. Дайсі не втратила своєї привабливості для багатьох авторів. Але їхні оцінки панування права ширші за змістом. У розробці своїх концепцій сучасні автори застосовують різні підходи, хоч майже завжди ідея панування права пов'язується з визнанням існування широкого кола прав і свобод, іх процесуальних гарантій та демократичних принципів судочинства. Послідовники А. Дайсі вважають, що органи виконавчої влади повинні не тільки діяти відповідно до вимог права, а й підпорядковуватись йому. Водночас вони вказують на необхідність захисту особи від зловживання цих органів своїми повноваженнями.

Важливу роль у з'ясуванні природи прав і свобод особи та її конституційного статусу в цілому відіграють *принципи цього статусу*. До таких принципів звичайно відносять свободу і рівність. І це не випадково: відповідні філософські категорії тісно взаємопов'язані.

Принципи конституційного статусу особи є складовою політико-правової теорії. Вони являють собою певні теоретичні узагальнення, сформульовані в процесі осмислення суспільно-політичного розвитку. Проблеми свободи і рівності були присутні в теорії конституціоналізму протягом усього періоду її становлення і розвитку. З іншого боку, принципи конституційного статусу особи можна розглядати як важливий елемент його самого. У такому випадку вони мають нормативно-правовий характер. З самого початку існування сучасної державності в конституціях у тій чи іншій формі (звичайно у загальній) фіксують вимогу свободи і рівності особи. Так, Декларація прав людини і громадянства 1789 р. починалася словами: «Люди народжуються і залишаються вільними та рівними в правах».

Традиційне для зарубіжного конституціоналізму тлумачення *свободи* полягає в тому, що її звичайно сприймають як відсутність широких обмежень діяльності особи. Але це не означає абсолютної свободи. Держава встановлює певні вимоги, яким повинна відповідати діяльність кожної особи. Межею свободи будь-якої людини є свобода інших людей. Ці ідеї знайшли своє відображення в конституційних текстах. Зокрема, у ст. 2 Основного закону ФРН зафіксовано: «Кожний має право на вільний розвиток своєї особистості, оскільки він не порушує права інших і не йде супроти конституційного порядку чи моралі». Аналогічні або близькі за змістом положення містять конституції багатьох держав.

Іноді свобода розглядається не як загальний принцип, а як одне з конкретних прав особи — право на свободу. Зокрема, такі формулювання можна знайти в конституціях Іспанії та Японії. Це має історичну традицію: декларації прав і свобод, проголошені у XVIII ст., фактично відносили до особистих прав і свобод право на життя, свободу, рівність і забезпечення людської гідності.

Звичайно принцип свободи деталізується у проголошених в конституціях особистих правах і свободах. Останні тісно пов'язані з поняттям процесуальних гарантій прав і свобод. Деякі автори виділяють процесуальні гарантії в окрему групу особистих прав — прав обвинуваченого в судовому процесі. Проте зміст процесуальних гарантій ширший. Він охоплює не тільки процедури судочинства, а й попередні процесуальні стадії.

В основних законах багатьох держав встановлюються загальні вимоги законності проведення затримань, арештів, обшуків та інших процесуальних дій. Конституції закріплюють окрім демократичні засади судочинства. Іноді тут можна знайти положення про принципи застосування кримінальних покарань. У найширшому обсязі це відображене в новітніх конституціях Греції, Іспанії, Португалії і Швеції, а також у конституціях 90-х років ХХ ст. Відповідні конституційні положення несуть на собі відбиток змісту міжнародних документів про права людини.

Ті ж самі питання регламентуються і окремими старими конституціями. Наприклад, процесуальні гарантії прав і свобод особи та демократичні засади судочинства у США зафіксовані в Біллі про права 1791 р. (перші десять поправок до конституції). У ст. 4 цього акта (четверта поправка) йдеється про «право народу на охорону особи, житла, паперів і майна від необґрутованих обшуків та арештів», а також встановлюються деякі загальні вимоги до змісту відповідних ордерів та умови їх видачі. Принцип, проголошений у ст. 5 Білля про права, називається привілеєм проти самозвинувачення. Згідно з цією статтею, «ніхто не буде примушений свідчити проти самого себе». Нарешті, в ст. 6 сформульоване право на захист у судовому процесі і визначені певні засади судочинства.

Відповідні конституційні положення конкретизуються в законодавстві та в інших правових джерелах. В англомовних країнах велику роль у визначенні змісту процесуальних гарантій відіграють судові precedenti. Як би там не було, конституційне закріплення процесуальних гарантій надає їм вищого авторитету і політичної значущості.

Значення судового захисту прав і свобод особи передусім зумовлене характером і змістом прийнятих принципів судочинства, зокрема гласністю судового розгляду, доступністю суду, презумпцією невинності тощо. Конституційне і в цілому юридичне оформлення демократичних принципів судочинства є одним із досягнень суспільно-політичного розвитку. Однак це не означає, що тут усі проблеми вже вирішенні. Наприклад, існує проблема суду присяжних, який прийнято розцінювати як наочне підтвердження демократизму судоустрою і судочинства.

Цікаво простежити сучасну еволюцію суду присяжних у Великобританії — батьківщині цього інституту. Участь присяжних у судовому

засіданні традиційно розглядається британською науковою як гарантія забезпечення справедливості правосуддя, проте розвиток законодавства з питань судоустрою і судочинства свідчить про наявність стійкої тенденції до звуження компетенції суду присяжних і обмеження реального демократизму в діяльності відповідних судових установ. Так, у 60-і роки ХХ ст. було скасовано принцип одноголосності присяжних у винесенні вердикту. У повоєнні часи кілька разів зменшувалося число безумовних, тобто без зазначення мотивів, відведенъ присяжних захистом. Тим самим сталося звуження обсягу процесуальних гарантій. До того ж в останні десятиліття законодавчо розширино кількість складів злочинів, які розглядаються без участі присяжних. Фактично мінімальна частина кримінальних і цивільних справ розглядається у суді присяжних. Усе це, однак, не заперечує той факт, що суд присяжних зберігає значний прогресивний потенціал.

Характеризуючи конституційний статус особи, слід також проаналізувати інший його принцип — *принцип рівності*, юридичний зміст якого виявляється у визнанні рівності всіх перед законом, в наданні усім громадянам однакових прав і обов'язків. Принцип рівності означає відсутність закріпленої в праві дискримінації з будь-яких ознак.

Принцип рівності відображені практично в усіх конституціях. «Усі люди рівні перед законом. Чоловіки і жінки рівноправні. Нікому не може бути завдано шкоди або віддано перевагу за ознаками його статі, його походження, його раси, його мови, його вітчизни і місця народження, його віросповідання, його релігійних або політичних переконань», — записано в ст. 3 Основного закону ФРН.

Згідно з поширеною ліберальною концепцією прав і свобод, завдання держави в основному обмежувалося створенням юридичних умов для їх реалізації. Інакше кажучи, проголошення рівноправності громадян у суспільстві означало, що реалізація прав є передусім приватною справою кожної особи. Однак з часом, в умовах так званої держави загального благоденства, остання взяла на себе відповіальність за забезпечення не тільки юридичних, а й певних матеріальних гарантій цих прав (наприклад, безкоштовна юридична допомога неімущим та малоімущим).

Необхідність забезпечення державою прав і свобод іноді проголошується в основних законах. Наприклад, у ст. 3 Конституції Італії записано: «Завдання Республіки — усувати перешкоди економічного і соціального порядку, які, фактично обмежуючи свободу і рівність громадян, заважають повному розвитку людської особистості та дійсній ефективній участі всіх трудящих у політичній і соціальній організації країни». Однак практичні можливості реалізації прав і свобод нерідко прямо пов'язані з матеріальним становищем суб'єктів.

З принципом рівності пов'язаний і факт проголошення в новітніх конституціях державного захисту прав та інтересів національних меншин. Так, у ст. 6 Конституції Італії сказано, що «Республіка відповідними засобами охороняє мовні меншини». У ст. 3 Конституції Іспанії записано, що «багатство різних мовних відтінків у країні є культурною цінністю, яка користується особливою повагою і захистом». Захист прав національних меншин, інтересів різних етнічних груп передбачено також конституційними актами Канади, Швеції та деяких інших держав.

Про права національних меншин йдеться і у конституціях держав Центральної та Східної Європи, а також тих, що утворилися на терені колишнього СРСР. В одних випадках відповідні права подано в узагальненому викладі. Наприклад, у ст. 50 Конституції Білорусі проголошено, що «кожний має право зберігати свою національну належність». В інших випадках встановлюється принцип так званої національно-культурної автономії відповідних меншин. Так, у ст. 50 Конституції Естонії встановлено, що «національні меншини мають право створювати для національних культурних потреб самоврядні установи». Аналогічне за змістом положення містить ст. 45 Конституції Литви: «Національні громади громадян самостійно займаються справами своєї національної культури, освіти, благодійництва, взаємодопомоги. Держава надає підтримку національним громадам».

Іноді в конституціях здійснено більш детальну регламентацію прав національних меншин. До Конституції Словаччини включений спеціальний розділ (четвертий) під назвою «Права національних меншин та етнічних груп». Тут зафіксовано право відповідних громад на розвиток національної культури, право одержувати інформацію рідною мовою, право об'єднуватися в асоціації на національній основі, право на здобуття освіти рідною мовою, право користуватися своєю мовою в офіційних стосунках, право брати участь у вирішенні справ, що їх безпосередньо стосуються, та деякі інші. Водночас застережено, що використання усіх цих прав не повинно становити загрози суверенітету і територіальній цілісності держави чи призводити до дискримінації інших її громадян.

Докладно йдеться про права національних меншин і в Конституції Словенії. Крім прав на національно-культурну автономію, тут викладені так звані спеціальні права італійської та угорської етнічних груп. У ст. 64 цієї Конституції до таких прав віднесені право вільно користуватися національною символікою, право на державне сприяння спілкуванню з країнами своєї етнічної тотожності. Припускається делегування певних владних функцій установам, що можуть бути створені національними меншинами. Останні мають бути прямо представлені у парламенті і на рівні місцевого самоврядування. Передбачається також прийняття спеціальних законів про статус

італійської та угорської етнічних груп. Ці закони можуть бути введені тільки за згодою представників цих груп. Характерно, що, згідно зі ст. 83 Конституції Хорватії, закони про статус національних меншин вводяться за умови іх підтримки кваліфікованою більшістю складу нижньої палати парламенту. Тим самим цим законам надають, по суті, конституційного характеру.

До особливостей конституційної регламентації слід віднести і те, що в окремих основних законах, прийнятих у 90-і роки, визнані спеціальні права осіб корінної національності. Так, у ст. 5 Конституції Словенії визнані такі права за особами словенського походження, що мешкають на території цієї держави, але не мають словенського громадянства. Там саме йдеться про державне сприяння відносинам з словенськими етнічними групами в інших країнах. У Конституції Румунії у ст. 7, яка має назву «Румуни за ру-бежем», зафіксовано, що держава сприяє зміцненню зв'язків з румунами, які мешкають поза межами цієї країни, і діє з метою збереження та розвитку етнічної, культурної та релігійної ідентичності відповідних осіб, зберігаючи при цьому повагу до законодавства іноземних держав. Подібні положення можна знайти і в Конституції Македонії (ст. 49).

Завершуючи аналіз змісту конституційного статусу особи, слід звернути увагу на проблему *взаємозв'язку прав та обов'язків особи*. В теорії і практиці зарубіжного конституціоналізму наявність такого зв'язку нерідко заперечується. Хоч існування обов'язків не відкидається, але вони не сприймаються в органічному взаємозв'язку з правами. Деякі державознавці вважають, що такий взаємозв'язок призвів би до обмеження прав особи. Теза про відсутність взаємозв'язку прав і обов'язків звичайно аргументується тим, що невиконання особою того чи іншого обов'язку не поズбавляє її прав. Такий підхід дещо спрощує природу прав і обов'язків особи. Водночас немовби знімається питання про обов'язки держави щодо забезпечення проголошених у конституціях прав і свобод особи.

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

Проблема взаємозв'язку прав і обов'язків має ще один аспект. У теорії зарубіжного конституціоналізму акцент у взаємовідносинах особи і держави, врегульованих на основі відповідних положень, ставиться на обов'язках держави. Конституційні права особи розглядаються як формальна межа здійснення державної влади. Обов'язки держави також визнаються межею здійснення її влади: встановлюючи права і свободи особи, держава обмежує себе і бере відповідні обов'язки.

Такий підхід тією чи іншою мірою відображені у текстах основних законів. «Повага й охорона людської особистості є першорядним обов'язком держави», — записано в ст. 2 Конституції Греції. «Людська гідність недоторканна. Поважати і захищати її — обов'язок державної влади», — проголошено в ст. 1 Основного закону ФРН. «Людина, її права і свободи є вищою цінністю. Визнання, дотримання і захист прав і свобод людини і громадянина — обов'язок держави», — зафіксовано в ст. 2 Конституції Росії.

Іноді про обов'язки держави щодо особи йдеється у більш загальному плані, і вони пов'язуються із здійсненням державних функцій у соціально-економічній сфері. Зокрема, відповідні державні обов'язки декларовані в розділі 3 Конституції Іспанії під назвою «Про основні принципи соціальної та економічної політики».

Разом з тим у конституціях іноді вказується і на обов'язки особи щодо держави. У ст. 2 Конституції Італії зафіксовано, «що Республіка визнає і гарантує невід'ємні права людини... і вимагає виконання непорушних обов'язків політичної, економічної і соціальної солідарності». Майже аналогічне за змістом положення містить ст. 24 Конституції Греції. Подібні надмірно узагальнені визначення обов'язків особи перед державою певною мірою деформують природу її прав і свобод і об'єктивно створюють ґрунт для довільного тлумачення їх у конкретних ситуаціях взаємовідносин держави і особи.

До сказаного слід додати, що деякими теоретиками встановлення конституційних обов'язків особи перед державою розцінюється як напір позначити межу відповідних вимог державної влади, тобто знову ж таки як самообмеження держави щодо особи та її прав і свобод. З цією думкою навряд чи можна погодитись, адже існують зафіксовані в конституціях і деталізовані в законодавстві обов'язки особи захищати батьківщину, сплачувати податки тощо. Такі обов'язки не зумовлені самообмеженням державної влади і мають, по суті, об'єктивний характер.

§ 3. Конституційні права і свободи та їх класифікація.

Виборче право як суб'єктивне право громадян

Конституційне закріплення прав і свобод особи в різних країнах має свої особливості, зумовлені національними традиціями в розвитку політико-правової теорії і практики. Переважна більшість конституцій містить спеціальні розділи, в яких фіксуються права і свободи і які звичайно передують розділам, присвяченим регламентації основ організації і діяльності державного механізму.

У преамбулі до Конституції Франції записано: «Французький народ урочисто проголошує свою відданість правам людини і принципам національного суверенітету тією мірою, якою вони були визначені в Декларації 1789 року, підверджений преамбулою до Конституції 1946 року». Отже, тут має місце загальне визнання інституту основних прав і свобод без будь-якої їх деталізації.

Основою конституційної регламентації прав і свобод у США є перші десять поправок до федеральної Конституції, або Білль про права 1791 р. Такий підхід можна було б вважати надто вузьким, якби не численні судові прецеденти з відповідних питань, створені верховним судом. Слід також зауважити, що в більшості штатів діють власні біллі про права, або відповідні розділи конституцій. У 60—80-і роки ХХ ст. майже в усіх штатах були прийняті поправки до конституцій або навіть нові біллі про права. Вони розширили обсяг конституційного регулювання прав і свобод особи.

Принципово інший підхід до регламентації прав і свобод у Великобританії. Тут немає акта конституційної значущості, у якому б закріплялися основи правового статусу особи. Окремі законодавчі акти відповідного змісту, прийняті в ході історичного розвитку, здебільшого застаріли і не створюють цілісної картини. Прийнято вважати, що права і свободи у Великобританії формулюються судами. Останні в ході судового розгляду приймають рішення (судові прецеденти), що обмежують дії особи. Поза цими обмеженнями і перебуває сфера реалізації прав і свобод.

Наведена схема формально відповідає відомому принципу «все, що не заборонено, — дозволено». Вона зовні забезпечує майже абсолютний обсяг прав і свобод. Однак подібний висновок був би спрощенням. Суди не завжди точно формулюють прецеденти. Це призводить до довільного визначення ними обсягу правового статусу особи та його окремих елементів. До того ж, як свідчить практика, далеко не всі права і свободи можуть бути реально встановлені та ефективно забезпечені в такий спосіб.

Подібний підхід до регламентації прав і свобод, на відміну від прийнятого в інших країнах, називають негативним. У цьому випадку норми конституційного права не встановлюють конкретні права і свободи, а шляхом заборон визначають сферу їх існування.

Конституційні права і свободи особи, залежно від характеру відображеніх в них суспільних відносин, у зарубіжній науці конституційного права звичайно класифікують як особисті та політичні. Іноді сюди додають і соціально-економічні права, розглянуті вище. Наведена класифікація є де-що умовною, оскільки не сприяє точному визначення групової належності окремих прав і свобод. Наприклад, право на страйк містить елементи, поєднані з політичним і соціально-економічним станом особи.

Особисті права і свободи — категорія прав і свобод, що прямо не стосується стану громадянства індивіда. Тому іноді такі права визначаються як індивідуальні права або свободи фізичної особи. Як зазначалося, їх також називають громадянськими правами, але така назва може призвести до непорозуміння, коли йдеться про конституційну (політичну) правозадатність осіб, які не є громадянами відповідної держави. У текстах конституцій прийняті різноманітні формулювання особистих прав і свобод, але вони піддаються узагальненням.

До категорії особистих прав і свобод передусім належить особиста недоторканність (особиста свобода). Її головний зміст — захист від необґрунтованих арештів. Відображення в багатьох конституціях англійська процесуальна процедура «хабеас корпс», встановлена законом ще в XVII ст., передбачає перевірку в суді обґрунтованості арешту особи. В конституційній теорії і практиці Франції та деяких інших країн прийняті ширше поняття безпеки особи, яке містить не тільки гарантії від безпідставних арештів і утримання під вартою, а й сукупність процесуальних гарантій прав особи в судовому процесі. Не викликає сумнівів той факт, що зазначені правові положення відіграють істотну роль у формуванні конституційного статусу особи. Проте їхня дія може бути призупинена. Певну загрозу недоторканності особи становить проголошення надзвичайного стану. У конституціях визначені загальні засади регламентації надзвичайного стану.

До змісту поняття особистих прав і свобод входять також так звані свободи приватного життя — недоторканність житла, таємниця кореспонденції, свобода вибору місця проживання, свобода пересування, права і свободи, пов’язані із шлюбним станом та сімейними відносинами тощо. Серед них слід виділити таємницю кореспонденції.

Однією з особливостей сучасної конституційної регламентації таємниці кореспонденції є те, що захистом забезпечуються не тільки окремі, дещо статичні за формулюваннями права і свободи, що становлять зміст цього поняття (таємниця листування, телефонного зв’язку тощо), а й загальна свобода, визначена як свобода від посягань на інформацію приватного характеру. Поняття цієї свободи має свої відмінності в різних країнах, але практично всюди посяганням визнають не лише перехоплення відповідної інформації, а й неофіційне збирання інформації у так званих банках даних та її використання проти волі і на шкоду інтересам особи, чиї права порушені.

Конституційні положення про свободу від посягань на інформацію приватного характеру конкретизуються відповідними законами. Більшість з них встановили право зainteresованої особи на ознайомлення з інформацією, яка збирається та зберігається в державних органах. Це право також проголошено в деяких новітніх конституціях. Визначаючи його безу-

мовно прогресивний характер, слід вказати і на об'єктивну обмеженість, яка передусім зумовлена різними застереженнями, встановленими в законодавстві. Ті ж закони, в яких проголошено право індивіда на ознайомлення з інформацією, нерідко фактично заперечують його посиланнями на необхідність забезпечення функціонування державних органів, збереження державної таємниці тощо.

До цього слід додати, що свободи приватного життя є об'єктом постійних посягань з боку каральних органів. У боротьбі зі злочинністю технічне перехоплення інформації, зовнішнє спостереження або інші види подібної діяльності є звичайною поліцейською практикою. Її основи встановлюються спеціальними законодавчими актами. Однак завжди існувала й існує проблема розмежування легальної та нелегальної практики поліції, інших каральних органів, що безпосередньо зачіпає свободи приватного життя. Нерідко розв'язанню цієї проблеми перешкоджають самі законодавчі акти, невизначеність окремих положень яких дозволяє припускатися різних тлумачень. Згадана проблема нерідко має не тільки юридичний, а й політичний характер.

Характеризуючи особисті права, необхідно також визначитися щодо права приватної власності, яке зарубіжні дослідники слушно відносять до вказаної категорії прав і свобод. Як зазначалося, у старих конституціях право на приватну власність проголошувалось як одне з природних прав людини, що має невідчужуваний характер. У цілому ж це право слід сприймати не тільки як одне з прав особи, а й як своєрідну основу, стрижень сукупності її прав і свобод, що визначає зміст останніх.

Іншу категорію прав і свобод становлять *політичні права і свободи*. У поєднанні з особистими правами і свободами вони утворюють так званий традиційний каталог прав і свобод. У різних формах та обсязі вони проголошуються практично в усіх конституціях. Для нормального розвитку політичного життя кожної країни найбільше значення мають свобода слова (свобода висловлення своїх думок), свобода друку, свобода зборів, мітингів та процесій, свобода асоціацій (право на утворення об'єднань), право петицій (звернень до державних органів), виборче право та деякі інші. Більшість з них може бути поділена на елементи, які також нерідко сприймаються як окремі права і свободи. Наприклад, поняття виборчого права охоплює право обирати, бути обраним, право на участь у виборчій кампанії тощо. Свобода асоціацій передбачає право на утворення політичних партій, профспілок тощо.

Складний характер має також співвідношення між окремими політичними правами і свободами. Так, свобода слова — це і самостійне правове явище і елемент свободи друку або свободи зборів. Предметнішим

є поняття свободи висловлення своїх думок, яке означає, що особа може вільно висловлювати думки у приватних бесідах і листуванні, на мітингах і зборах, через засоби масової інформації тощо.

Наведений перелік політичних прав і свобод не є вичерпним. Зокрема, аналіз новітніх конституцій дозволяє зробити висновок, що сюди може бути віднесене право на участь у вирішенні державних справ, право на самоврядування, право на посаду на державній службі тощо. Визнання цих прав і свобод розширяє сферу конституційного регулювання відповідних відносин, сприяє суспільним інтересам і інтересам окремої особи.

На особливу увагу заслуговує таке політичне право, як виборче. Наслідком реалізації його є формування таких ланок державного механізму, як парламент і нерідко глава держави. Як зазначалося, саме з наявністю в особи виборчого права звичайно пов'язують стан її громадянства. Однак у деяких країнах припускається можливість участі у голосуванні на місцевих і навіть загальних виборах іноземців.

Так, згідно зі ст. 26 Конституції Австрії, виборче право на основі встановленої за міждержавними угодами взаємності може бути надане особам, які не є громадянами цієї держави. Існують і інші подібні приклади.

Саме ж виборче право як суб'єктивне право особи (громадянина) поділяється на активне і пасивне виборче право. Активне виборче право — це встановлене законом право громадянина брати участь у виборах в органі державної влади насамперед шляхом голосування. Пасивне виборче право означає право балотуватись на відповідні посади, тобто право бути обраним. Можливість надання активного і пасивного виборчого права завжди зумовлювалась певними вимогами до потенційних учасників виборів. Ці вимоги визначено в конституціях і виборчому законодавстві.

Згідно з концепціями виборчої діездатності, що були запропоновані теоретиками XVIII ст. і певний час домінували в Європі та Америці, наявність виборчого права зумовлювалася цензами майнового характеру. Однак з середини XIX ст. загальна картина поступово почала змінюватися. Обмеження майнового характеру були поступово скасовані або зведені нанівець. Ще однією рисою розвитку виборчого права у XIX—XX ст.ст. було те, що при встановленні вікового цензу для активного виборчого права виходили з необхідності зрівняти його з віком повноліття. Проте спочатку у більшості європейських країн відповідний віковий ценз становив 21—25 років.

Такий підхід об'єктивно обмежував політичну активність молоді. Її тільки в другій половині ХХ ст. динаміка суспільно-політичного життя привела до зниження вікового цензу для активного виборчого права. У 1969 р. у Великобританії він становив 18 років. Наступного року такий самий ценз законодавчо визначили ФРН і США, а згодом — Франція, Італія, Швеція,

Іспанія, Греція та інші країни. Однак у Туреччині, Швейцарії та Японії зідповідний ценз і нині дорівнює 20 рокам.

Разом з тим у наші дні зберігається різниця між віковими цензами для активного і пасивного виборчого права. Як і раніше, перший за загальним правилом нижчий. Наприклад, на виборах у нижні палати парламентів Бельгії, Великобританії і Росії відповідних прав набувають у віці 18 і 21 року, Франції і Румунії — 18 і 23 років, Італії, Канади, США та деяких інших країн — 18 і 25 років, Японії — 20 і 25 років. Водночас у Данії, Нідерландах, Фінляндії, Швейцарії, Угорщині і Словенії вікові цензи для активного і пасивного виборчого права збігаються.

Характерним є і те, що на виборах у верхню палату парламенту там, де вона існує і обирається, віковий ценз для пасивного виборчого права звичайно вищий, ніж у нижню. Так, у США правом бути обраними до палати представників наділені громадяни з 25-річного віку, а в сенат — з 30-річного. В інших країнах відповідні цензи становлять: в Італії — 25 і 40 років, Чехії — 21 і 40 років, Франції — 23 і 25 років, Румунії — 23 і 35 років, Японії — 25 і 30 років.

Еволюція виборчого права призвела до скасування так званого статевого цензу і надання відповідних прав жінкам. Уперше активне виборче право було надане жінкам у США: в період з кінця XIX ст. і до першої світової війни воно було встановлене законодавством шести штатів. На початку ХХ ст. емансипація жінок на виборах мала місце в Австралії, а на європейському континенті — в Норвегії та Фінляндії, причому в двох останніх країнах жінки могли не тільки голосувати, а й балотуватися на виборах.

Після першої світової війни почався процес відповідного розширення виборчого корпусу і в інших країнах. Цей процес був досить тривалим і для багатьох розвинутих країн завершився лише після другої світової війни. Наприклад, якщо в США на федеральному рівні виборчі права були надані жінкам у 1920 р., то в цілому ряді європейських країн це було зроблено після другої світової війни, а у Швейцарії — в 1971 р. В наш час формальних обмежень виборчих прав за ознаками статі в розвинутих країнах практично не існує.

Одна з характерних рис виборчого права XIX—XX ст.ст. — наявність цензу осілості. Це відповідає історично зумовленим поглядам на виборчий округ як на територіальну корпорацію, населення якої є певною єдністю з різноманітними спільними інтересами. Однак на сьогодні виборчі округи далеко не завжди збігаються з адміністративно-територіальними одиницями, які могли б претендувати на визнання такими корпораціями. Як би там не було, ценз осілості впроваджений у багатьох країнах. У США він дорівнює одному місяцю, в Австралії, ФРН і Японії — трьом, у Бельгії

і Франції — шести, у Канаді та Фінляндії — дванадцяти місяцям тощо. Звичайно цей ценз зумовлює необхідність проживання протягом встановленого строку на території відповідного виборчого округу або адміністративно-територіальної одиниці.

В окремих країнах ценз осілості виражений узагальнено. Наприклад, у Конституції Ісландії зазначено, що для участі в голосуванні на парламентських виборах потрібно проживати в країні не менше п'яти років (ст. 33). Аналогічний строк осілості для надання активного виборчого права визначений у Норвегії, для пасивного права він становить десять років (§§ 50 і 61 Конституції). В Австралії, крім тримісячного цензу осілості у відповідному виборчому окрузі, запроваджена вимога проживати в країні протягом не менше півроку до початку складання виборчих списків. Іноді ценз осілості встановлюється в непрямій формі. Зокрема, у Великобританії до участі в голосуванні не допускаються ті громадяни, які хоч і мають виборчі права, але за місяць до дня виборів не були зареєстровані.

Сучасне виборче право сприймається як загальне при оптимальному обмеженні виборчого віку. Як зазначалося, майнові цензи в розвинутих країнах практично відсутні. Єдиним реальним цензом у більшості випадків залишається ценз осілості. Це не виключає обмеження громадян у виборчих правах за законом. Звичайно, такі обмеження встановлюються для тих, хто вчинив злочин і відбуває покарання у вигляді позбавлення волі. Законодавство ряду країн застерігає, що у виборчих правах обмежуються банкрути, ті, хто утримується за рахунок суспільних фондів, та деякі інші особи. Іноді встановлюються більш загальні обмеження щодо соціальної поведінки виборців: у Конституції Італії припускається обмеження виборчих прав у випадках скосиння «негідних вчинків, вказаних у законі» (ст. 48).

Конституції і законодавство закріплюють принцип рівного виборчого права. На практиці це означає, що, по-перше, кожний виборець має один голос і, по-друге, всі громадяни беруть участь у виборах на рівних підставах.

Законодавство передбачає необхідність утворення рівних за кількістю виборців або населення округів, хоча вимога рівності виборчих округів звичайно розглядається як загальна і майже повсюдно не виконується. Для нерівності округів є певні об'єктивні підстави. Зокрема, виборчі округи намагаються більш-менш точно узгодити з існуючим в тій чи іншій країні адміністративно-територіальним поділом. Відповідні одиниці за кількістю населення можуть помітно різнятися. Нерівна ж кількість виборців, які проживають у різних округах, призводить до того, що голос, поданий в одному окрузі, «важить» більше, ніж поданий в іншому. Як результат, порушується принцип рівного виборчого права.

Проте ще більшою мірою таким порушенням сприяють свідомі

маніпуляції з виборчими округами, відомі як «виборча географія (геометрія)». Оскільки визначення виборчих округів є звичайно прерогативою державних органів, правлячі партії здобувають можливість забезпечити собі завищене представництво в парламенті. Робиться це так: менша частина округів формується таким чином, щоб там мешкала переважна більшість прибічників опозиції. Остання буде домінувати в цих округах на виборах, а її представники будуть обрані. В кожному з решти округів більшість серед виборців, хоч і незначну, становитимуть ті, хто підтримує уряд. Звідси при однаковій підтримці конкуруючих партій в цілому по країні в більшому числі округів переможуть представники правлячої партії, що забезпечує її збереження влади. Подібна практика тією чи іншою мірою застосовується в різних країнах, починаючи з часів проголошення самого принципу рівного виборчого права.

Можливість порушень рівного виборчого права зумовлена і характером прийнятих виборчих систем, розглянутих вище.

Завершуячи розгляд питань конституційної регламентації прав і свобод особи, зупинимось на проблемі їх обмеження. Хоча формулювання обмежень в основних законах різні, всі вони звичайно мають загальний характер. Наприклад, у ст. 12 Конституції Японії записано, що «народ повинен утримуватися від будь-яких зловживань правами і свободами і несе постійну відповідальність за використання їх на шкоду інтересам суспільного добробуту».

Поряд з обмеженнями, що стосуються всього загалу і відповідним чином сформульовані, конституції іноді передбачають позбавлення прав і свобод як індивідуальну санкцію за зловживання ними. Як записано у вже цитованій ст. 18 Основного закону ФРН, «кожний, хто використовує свободу висловлення думок, особливо свободу друку, свободу викладання, свободу зборів, свободу створення спілок і товариств, таємницю листування, поштовий, телефонний та інший зв'язок, власність або право притулку для боротьби проти основ вільного демократичного порядку, позбавляється цих основних прав». Однак і ці положення, незважаючи на зовні індивідуалізований їх характер, є загальними за своєю природою.

Мало чим відрізняються від них обмеження прав і свобод, можливість яких передбачена у зв'язку з проголошенням надзвичайного стану, та деякі інші.

Іноді можливість обмеження прав і свобод органічно пов'язується з самою їх природою. «Обмеження прав і свобод не можуть змінювати зміст сутності цих прав і свобод», — записано в ст. 13 Конституції Словаччини. У ст. 54 Конституції Молдови встановлено, що «обмеження прав і свобод мають відповідати обставинам, що їх зумовили, і не можуть заперечу-

вати саме існування права або свободи». Подібні положення, що об'єктивно є демократичними за характером, можна знайти в основних законах Європейської конвенції прав людини, Азербайджану, Грузії, Казахстану, Киргизстану, Угорщини та деяких інших держав.

Існування певних обмежень прав і свобод має об'єктивний характер. Реалізація їх для кожного конкретного індивіда здійснюється в умовах встановленого правопорядку і пов'язана з правами і свободами інших осіб. Тому проблемою є не сам факт таких обмежень, а форма юридичного їх закріплення. Формулювання в основних законах таких підстав для можливого обмеження прав і свобод, як «необхідність захисту вільного і демократичного ладу», «збереження суспільного добробуту, моралі і здоров'я інших осіб» тощо, мають надто загальне значення і припускають надмірно широке їх тлумачення. Результатом може бути порушення прав і свобод особи.

ПАРЛАМЕНТ

§ 1. Парламенти і парламентаризм

Державні функції в кожній країні здійснюються розгалуженою системою органів. Вищі органи держави — парламент, глава держави і уряд, верховний суд — реалізують основні владні повноваження, а їхня діяльність набуває політичної значущості. Проаналізувавши роботу вищих органів, можна визначити, на яких засадах функціонує державний механізм у цілому.

Значну увагу в характеристиці вищих органів держави приділяють парламентам, які розглядають як органи законодавчої влади, а іноді і як такі, що своєю діяльністю формально забезпечують функціонування і саме існування інших вищих органів держави. Відомо, що немало конституцій було прийнято парламентами або за їхньою безпосередньою участю, і саме конституції утворюють правову основу для існування і функціонування всього державного механізму. Звідси можна говорити про установчу роль парламентів щодо інших елементів цього механізму.

Підвищений інтерес до парламентів зумовлений і тим, що вони є представницькими органами. В основі формування і роботи парламентів лежать ідеї народного представництва, впровадження яких у політичне життя пов'язане із становленням сучасної державності зарубіжних країн. Такі ідеї склали чи не найголовніший зміст конституційної теорії, що виникла і

домінувала у початковий період розвитку цієї державності. З часом сенс та значення їх дещо змінилися, але вони і сьогодні зберігають характер політико-правового постулату, непересічної соціальної і духовної цінності.

Парламенти є загальнонаціональними колегіальними представницькими органами державної влади, які повністю або частково обираються народом (виборчим корпусом) і, на відміну від інших загальнонаціональних колегіальних представницьких органів — так званих установчих зборів (конституційних конвентів, асамблей), — діють на постійній основі.

Представницька природа парламентів не пов'язується лише з їх виборністю. У багатьох країнах шляхом загальних виборів заміщується пост глави держави — президента. Однак лише парламент звичайно претендує на роль своєрідного «дзеркала суспільства». З цим пов'язана така притаманна всім без винятку парламентам риса, як колегіальність. Колегіальність парламентів визначає особливості порядку прийняття ними різного роду офіційних рішень.

Парламенти — це виборні і колегіальні органи держави, які функціонують в умовах демократичного правління і мають свої головні повноваження у сфері законотворчості. В унітарних державах парламенти формуються на загальнонаціональному рівні, у федераціях — також і на рівні їхніх суб'єктів. В останньому випадку повноваження законодавчих органів двох рівнів розмежовуються на засадах, визначених федеральною конституцією.

Діяльність парламентів визначає характер і зміст парламентаризму. Парламентаризм — це система взаємодії держави і суспільства, для якої характерними є визнання провідної або особливої і досить істотної ролі у здійсненні державно-владних функцій загальнонаціонального колегіального постійно діючого представницького органу. Парламентаризм не слід пов'язувати з якимись конкретними формами державного правління. Явище парламентаризму в тій чи іншій формі властиве кожній сучасній демократичній країні, воно є історично зумовленим наслідком суспільно-політичного розвитку.

Парламентаризм має свою передісторію. Ще в VI ст. до н. е. в Афінах із складу найбільш заможних груп обирали колегіальний орган — раду чотирьохсот. Представництво встановлювалось відожної так званої філі (племені), на які ще з часів родового устрою поділялось афінське суспільство. В подальшому установи представницького характеру створювались протягом майже всіх періодів існування давньогрецької демократії. Це ж саме стосується державно-політичної історії Стародавнього Риму. Однак усі ці установи були інститутами рабовласницької держави, а їхні склад та діяльність обмежувалися інтересами панівної частини тогочасного суспільства.

Термін «парламент» відомий з часів феодалізму. Ним спочатку позначалося правосуддя. У Франції в XIII ст. королівська курія була поділена на дві палати. Одна з них займалася судовими справами і називалася парламентом. Цей парламент, що набув назви паризького, існував і далі як судова установа і тільки за часів революції XVIII ст. зійшов з історичної арени. Проте він ніколи не був ні представницьким, ні законодавчим органом.

За часів феодалізму передісторія парламентаризму знайшла свій вияв у так званих станово-представницьких установах, які спочатку частково, а згодом повністю набули виборного характеру. Це не було народне представництво в його прийнятому розумінні. І справа не тільки в тому, що відповідні органи були засновані на засадах представництва, яке враховувало інтереси вузьких верств суспільства, а самі представники були вихідцями з верхніх прошарків цих верств. Подібна картина спостерігалася також протягом певного періоду розвитку буржуазного парламентаризму. Важливим є те, що сам характер представництва, природа і зміст мандата за феодальних часів мали принципово інше обґрунтування, ніж представництво і мандат депутата сучасного парламенту.

Юридичною основою станового представництва був мандат, практично аналогічний цивільно-правовому мандату. Між виборцями і депутатами встановлювались відносини, адекватні тим, що передбачаються знайомим ще цивільному праву часів Стародавнього Риму договором доручення. За класичним римським правом, мандат (доручення) — це цивільно-правовий договір, за яким особа (мандант, довіритель) доручає, а інша особа (мандатор, повірений) бере на себе безоплатно виконання будь-яких дій. У тій чи іншій формі і з певними відмінностями у змісті подібний договір доручення визнаний цивільним правом усіх країн сучасного світу.

Представництво в станових установах часів феодалізму мало характер цивільно-правового представництва за дорученням не тільки за суттю, а й за форму. Так, у Франції виборці вручали депутату генеральних штатів (станово-представницької установи) наказ. Депутат видавав розписку, що на певних умовах він погоджується прийняти на себе обов'язки представника. Приймаючи доручення, депутат звичайно присягав суверо виконувати наказ. У разі необхідності він звертався до виборців з пропозицією про надання додаткових повноважень. Після закінчення сесії генеральних штатів депутат був зобов'язаний звітувати виборцям про виконання своїх обов'язків. У разі незадоволення діяльністю депутата виборці могли достроково припинити його повноваження, тобто відкликати депутата. Подібні правила були прийняті практично в усіх країнах феодальної Європи.

Отже, за своїм характером мандат депутата станово-представницьких установ був імперативним мандатом, тобто депутат презентував

тільки своїх виборців і мав суворо виконувати їхні доручення, а виборці мали право достроково його відкликати у випадках, коли вважали, що він їхні доручення не виконує.

Представництво за часів феодалізму майже в усіх країнах було виключно становим. Тільки в Англії воно мало як становий, так і територіальний характер. Палата громад була за своєю природою на самперед органом представництва територіальних корпорацій — графств і міст. І в наші дні у парламентській практиці цієї країни зберігаються деякі елементи архаїчних поглядів на природу представництва. Зокрема, депутати палати громад титулуються за назвою тих округів, які вони представляють. Прийнятим є звертання в процесі парламентських дебатів не за прізвищем депутата, а саме за назвою його виборчого округу. Характерно, що, на відміну від переважної більшості феодальних становово-представницьких установ, англійський парламент діяв на постійній основі.

Під час революцій XVII—XVIII ст.ст. і в ході подальшого суспільного розвитку в XIX ст. парламенти почали формуватись як справжні органи народного представництва. Їхні конкретні форми визначалися національно-історичними й політичними умовами відповідних країн. Однак вже в цей період подекуди простежуються певні зміни ролі парламентів у процесі здійснення державної влади, які в подальшому набули характеру загальної тенденції.

Зміщення акцентів у взаємовідносинах вищих органів на користь посилення ролі уряду і зміцнення його повноважень за рахунок парламенту звичайно пояснювалось і пояснюється необхідністю забезпечити більш оперативне і професійне управління державними справами. На думку багатьох зарубіжних політологів і державознавців, таке зміщення є об'єктивним наслідком сучасного розвитку країн, всебічним потребам якого найбільшою мірою відповідає динамізм і зваженість у діяльності органів виконавчої влади. Не слід, однак, забувати, що відповідний переорганізації у системі вищих органів держави і зміни у функціонуванні державного механізму в цілому зумовлені певними політичними інтересами.

Зміщення акцентів у взаємовідносинах вищих органів призвело не тільки до звуження реальних можливостей парламентів у сфері здійснення державної влади, а й супроводжувалося зниженням їхнього авторитету. Такий стан суспільно-політичного і конституційного розвитку зарубіжних країн у вітчизняній літературі ще донедавна визначався як «криза буржуазного парламентаризму».

Наявність серйозних проблем відповідного змісту визнають і зарубіжні дослідники. Аналізуючи практику передусім країн з парламентарними формами правління, частина з них називають парламент орга-

ном, який має за завдання не прийняття політичних рішень, а лише обговорення дій виконавчої влади. На їхню думку, основною функцією парламентів є не законотворчість, а коментар і критика урядової діяльності. Характерним є і те, що замість традиційної формули «парламентське правління» нерідко використовують такі формули, як «правління кабінету (уряду)», «правління прем'єр-міністра» тощо.

Проте було б надмірним спрощенням абсолютноизувати ті негативні моменти, що супроводжують розвиток сучасного парламентаризму. Тенденція до падіння ролі парламентів виявляється далеко не в усіх країнах.

У президентських республіках конституції встановили досить жорсткий розподіл основних функцій вищих органів держави. Внаслідок цього парламенти діють як юридично і фактично незалежні органи з властивими тільки їм важливими повноваженнями.

Прикладом можуть бути США, де конгрес не тільки суто законодавчий орган, а й виступає як один з центрів концентрації політичної влади. Сучасна історія цієї країни наочно свідчить, що за певного розкладу партійно-політичних сил конгрес ефективно конкурує з президентом у здійсненні державних функцій.

У країнах з парламентарними формами правління уряд майже завжди контролює парламент за допомогою партійної більшості у представницькому органі, на яку він спирається. Але і в цих країнах парламенти нерідко «володіють ситуацією». Це найбільшою мірою стосується тих випадків, коли жодна з партій не має більшості депутатських місць, і виникають труднощі при формуванні коаліції. Коаліційні уряди нерідко мають нестійкий характер. Ще більшою нестабільністю відзначаються так звані уряди меншості, які утворюються однією з партій у разі неможливості створити коаліцію. І хоча питання про формування та діяльність таких урядів звичайно виносяться за межі парламентів, саме останні виконують роль тієї офіційної структури, яка приймає остаточне рішення.

Характеризуючи сучасний стан парламентаризму, слід зазначити, що сам державно-правовий розвиток країн світу зумовлює необхідність певної корекції наведених оцінок ролі і значення представницьких органів. Зацікавлені у збереженні іміджу цих органів та сталості всього державного механізму в цілому, правлячі кола багатьох країн вдалися до парламентських реформ. Наприклад, було розширено повноваження представницьких органів з контролю за діяльністю органів виконавчої влади. У деяких країнах виникли нові парламентські структури — спеціальні комісії, які контролюють діяльність органів виконавчої влади. Там, де такі структури вже існували, коло їх повноважень було розширене.

Новацією є також введення в цілому ряді країн посади парла-

ментського уповноваженого з питань прав людини, до компетенції якого входить розгляд скарг на дії органів виконавчої влади. І хоч усі ці та деякі інші нововведення не слід переоцінювати, сам факт практичного визнання їхньої необхідності є симптоматичним. Він свідчить про намагання правлячих кіл заблокувати негативні процеси в розвитку парламентаризму або, щонайменше, згладити їхні наслідки.

Важливим моментом для характеристики сучасного стану парламентаризму є й те, що представницькі органи продовжують відігравати значну роль у сфері ідеології, ідеологічного впливу на населення. В багатьох країнах парламент уособлює укорінення національної традиції, його діяльність та сприймання її населенням визначають особливості політичної культури. І це не можна не враховувати. Водночас парламенти є ареною для узгодження суперечностей і можуть використовуватись політичними партіями для активної пропаганди своїх програм та демократичної боротьби за владу.

Отже, явище парламентаризму ще не вичерпало себе, хоча надто оптимістичним було б говорити про якийсь «ренесанс» парламентаризму. Реальні процеси суспільно-політичного і державно-правового розвитку зарубіжних країн свідчать, що відбувається пристосування представницьких органів до потреб сьогодення. Все це і зумовлює оцінки змісту парламентаризму.

§ 2. Побудова, склад і організація парламентів

Характеристика парламентаризму набуває завершеності тільки тоді, коли враховуються структура і організація, зміст компетенції і головні напрями діяльності самих представницьких органів. Розгляд цих питань дає змогу скласти об'єктивне уявлення про те, як реалізуються засади теорії народного представництва, наскільки їхня природа відповідає політичним потребам сьогодення. Тільки завдяки аналізу загальних закономірностей побудови і визначення основних функцій парламентів та врахуванню відповідних особливостей, властивих конкретним країнам, можна встановити реальну роль представницьких органів у здійсненні державної влади, справжнє місце їх у державному механізмі.

Термін «парламент» має узагальнююче значення. Представницькі органи нерідко мають інші офіційні назви. Наприклад «національні збори». Ця назва досить вдало передає характерні риси парламенту як загальнодержавного органу. Близькими за змістом до неї є назви «народні збори» (так зафіксовано в конституціях Албанії та Болгарії) або «державні збори» (Естонія та Угорщина). У деяких країнах назва парламенту відбиває форму

державного устрою — «федеральні (союзні) збори» (Росія, Швейцарія). Нарешті, є країни, представницькі органи яких мають такі назви, як «законодавчі збори (асамблея)» або «палата представників (депутатів)».

Усі ці назви прямо вказують на одну з головних формальних прикмет представництва — колегіальність. Те саме можна сказати і про таку назву, як «конгрес». За прикладом США така офіційна назва парламентів встановлена в більшості країн Латинської Америки.

Парламенти в Скандинавських країнах мають зовні суто індивідуальні назви. Наприклад, у Данії це фолькетінг, в Ісландії — алтінг, у Норвегії — стортінг, у Швеції — рикстаг. Сюди ж можна віднести й такі назви, як сейм (Латвія, Литва), кнессет (Ізраїль), сабор (Хорватія), меджліс (деякі країни Азії). Усі ці назви мають значення офіційних термінів, якими позначають парламенти та їх представницький характер. Але перебільшувати оригінальність цих термінів не слід. Наприклад, датський фолькетінг українською мовою перекладається як народні збори.

Парламенти в окремих країнах зберегли історичні назви, які мали ще станово-представницькі установи часів феодалізму. Так, представницький орган в Іспанії і в наші дні називають кортесами, а в Нідерландах — генеральними штатами. У Великобританії парламент також зберіг свою первісну назву — власне парламент. Парламентами називаються представницькі органи у більшості англомовних країн, що взяли за взірець британську конституційну систему (Австралія, Канада, Нова Зеландія тощо).

У конституціях Бельгії, Італії, Казахстану, Молдови, Франції, Чехії, Японії та ряду інших держав також використовується термін «парламент». Водночас основні закони Австрії, Польщі та ФРН такого терміну не знають. Конституції цих держав не позначають обидві палати як єдиний законодавчий орган — парламент. Це, однак, не означає, що він тут не існує. Про це свідчать зміст повноважень палат і порядок їх взаємодії, передбачені в конституційних текстах.

Одним з вихідних моментів у характеристиці парламентаризму як загального явища та визначені особливостей представницьких органів конкретних країн є їх побудова. У свою чергу, головною ознакою побудови парламентів значної кількості країн є двопалатність, або бікамералізм.

Двопалатність тривалий час була типовою рисою парламентаризму. Історично створення або збереження верхніх палат відображало компроміси, що були досягнуті між буржуазією і феодальним класом в їхній боротьбі за політичну владу. В наш час існування верхніх палат передусім пояснюється потребами оптимізації парламентської організації. Акцент звичайно ставиться на необхідності забезпечити врівноважений підхід у парламентській роботі, надати їй високого професійного рівня. Нерідко

пишуть, що діяльність верхніх палат має стимувати нижні, створювати такі умови, за яких буде забезпечений зважений законодавчий процес, виключене прийняття непродуманих та поквапливих рішень і зберігатися рівновага в державному механізмі.

У федеративних державах двопалатна побудова парламентів вважається чи не обов'язковою і пояснюється необхідністю представництва на загальнонаціональному рівні інтересів суб'єктів федерації та їхнього населення. За прийнятою формулою, депутати нижніх палат парламенту представляють увесь народ (виборчий корпус) в цілому, а верхніх — тільки свій штат, провінцію тощо.

Історично верхні палати сприймалися і певною мірою сприймаються нині як консервативний за своєю політичною природою елемент парламентаризму. Цьому сприяють різні державно-правові фактори, які супроводжують їх формування і діяльність, про що йтиметься нижче. Проте все це є не більше, ніж загальна схема. Реальність не завжди відповідає такій схемі.

Сьогодні двопалатність вже не має значення типової риси явища парламентаризму. До другої світової війни однопалатні парламенти в Західній Європі в умовах демократичного правління існували лише в Люксембурзі й Фінляндії. У повоєнні роки на засадах однопалатності були реформовані парламенти в таких європейських країнах, як Греція, Данія, Португалія і Швеція. Не прийняли принцип бікамералізму у переважній більшості молоді незалежні країни Азії і Африки. Однопалатні представницькі органи були утворені в країнах Центральної та Східної Європи (за винятком Югославії). Проте характерно, що в наші дні Польща, Румунія, Словенія, Чехія і Хорватія звернулися до двопалатної форми побудови парламентів.

У двопалатних парламентах палати мають різні назви. Однією з найбільш поширеніх назв нижніх палат є «палата представників». Таку назву встановили конституції Австралії, Бельгії, Ірландії, Уругваю, Філіппін, США, Японії та деяких інших держав. Для парламентів більшості президентських республік Латинської Америки, Іспанії, Італії та інших характерною назвою нижніх палат є «палата (асамблея, конгрес) депутатів». Конституції фіксують і інші назви нижніх палат: «національні збори» (Франція), «палата громад» (Великобританія, Канада), «сейм» (Польща) тощо.

Для верхніх палат майже універсальною назвою є «сенат». Її мають верхні палати парламентів США і президентських республік Латинської Америки, а також Австралії, Канади, Філіппін та інших. В Європі таку назву мають верхні палати парламентів Бельгії, Ірландії, Іспанії, Італії, Польщі, Румунії, Чехії і Франції. Такі назви верхніх палат, як «палата лордів» (Великобританія), «палата округів» (Хорватія) або «палата радників» (Японія) є винятком із загального правила.

В окремих федераціях назви палат парламентів відображають не тільки відповідну форму державного устрою, а й різний характер представництва. Так, в Австрії нижня палата має назву національної ради, а верхня — союзної ради. У Швейцарії — відповідно національна рада і рада кантонів, у Росії — державна дума і рада федерації, в Індії — народна палата і палата штатів. Назви палат парламенту ФРН — союзні збори і союзна рада — засвідчують лише федеральний устрій цієї держави. (У вітчизняній літературі палати парламенту ФРН називаються відповідно бундестаг і бундесрат, що є транскрипцією з німецької мови.)

Інколи в назвах палат лише умовно позначається формальне положення їх у рамках представницького органу. Так, у Нідерландах верхню палату парламенту називають першою палатою, а нижню — другою.

Істотне значення в характеристиці побудови парламентів має *порядок формування палат*. Нижні палати двопалатних парламентів, як і однопалатні парламенти в цілому, практично повсюдно формуються на основі прямих виборів. При цьому в законодавстві звичайно фіксується норма представництва, тобто визначається середня кількість виборців, від якої в палату (парламент) обирається один депутат. Такий порядок формування нижніх палат іноді забезпечує представницький характер парламенту в цілому.

Порядок формування верхніх палат має істотні відмінності і звичайно відрізняється від прийнятого для нижніх. В ряді країн застосовуються прямі вибори. Їх нерідко проводять не тільки на основі виборчого права з більш високим віковим цензом, а й з використанням інших виборчих систем. Зокрема, так формують іспанський, італійський, польський, румунський і чеський сенати, а також палату радників парламенту Японії.

Свої особливості мають прямі вибори у верхні палати парламентів деяких федераційних держав. Представництво в таких палатах насамперед враховує наявність суб'єктів федерації. Від кожного суб'єкта обирається рівна кількість депутатів. Так, сенат конгресу США обирається безпосередньо виборчим корпусом за принципом «по два сенатори від кожного штату». На таких самих засадах відбуваються вибори верхніх палат парламентів Венесуели, Мексики і Бразилії. У Швейцарії до ради кантонів обирають по два представники від кожного суб'єкта федерації. Для цього у 22 кантонах проводять прямі вибори, в одному відповідна процедура відбувається в рамках кантонального представницького органу.

Представництво у верхній палаті парламенту Австралії забезпечують 12 сенаторів від кожного штату і два сенатори відожної з так званих територій, що не мають статусу штату. В Югославії до складу верхньої палати входять 40 депутатів, обраних у рівній кількості від республік — суб'єктів цієї федерації (Сербії і Чорногорії). За аналогічними або близьки-

ми принципами формується повністю або частково склад верхніх палат парламентів таких федераційних держав, як Малайзія та Нігерія.

Суб'єкти федерацій мають різну чисельність населення і, отже, різняться кількісним складом виборчого корпусу. Тому розглянута практика формування верхніх палат призводить до фактичного порушення принципу рівного представництва у масштабах усієї країни. Проте ці порушення вважаються об'єктивними.

Існують країни, де принцип рівного представництва суб'єктів федерацій у верхніх палатах парламентів трансформувався у рівне представництво від адміністративно-територіальних одиниць. Так, у Хорватії до палати округів обирають по три представники відожної відповідної одиниці.

В окремих країнах склад верхніх палат формується шляхом непрямих, або багатоступінчастих виборів. Прикладом може бути сенат парламенту Франції, який за конституцією забезпечує представництво «територіальних колективів» республіки, а також французів, що мешкають за межами країни.

Сенаторів обирають спеціальні колегії, що утворюються в департаментах — одиницях адміністративно-територіального поділу. До складуожної такої колегії входять депутати національних зборів (нижньої палати) від департаменту, генеральні радники (члени представницького органу самоврядування) і делегати від муніципальних органів комун — найнижчої ланки адміністративно-територіального поділу. Враховуючи те, що депутати національних зборів і генеральні радники департаментів самі обрані населенням, а делегатів від комун обирають муніципалітети, тобто обрані населенням відповідних територій представницькі органи самоврядування, вибори в сенат французького парламенту слід визнати дво- і триступінчастими.

У Нідерландах верхня (перша) палата формується на основі двоступінчастих виборів. Її члени обираються провінційними штатами, які є представницькими органами самоврядування. З використанням процедур непрямих виборів заміщаються всі або частина місць у верхніх палатах парламентів деяких інших країн.

Свої особливості мають непрямі вибори у верхню палату парламенту Австрії. Законодавчі органи (ландтаги) земель обирають своїх представників до федеральної ради. Кількість цих представників залежить від чисельності населення суб'єктів федерації і варіюється від трьох до дванадцяти. При цьому члени федеральної ради обираються на строки власних повноважень ландтагів. Враховуючи, що ці строки різняться, депутати верхньої палати федерального парламенту перебувають не в рівному становищі.

Своєрідним є порядок формування верхньої палати парламенту Словенії — національної ради. Її члени також займають свої місця у пред-

ставницькому органі за результатами непрямих виборів. Однак найважливішим є те, що представництво в цій палаті має, по суті, корпоративний характер: з 40 радників по чотири обирають від підприємців, від осіб, зainятих за наймом, від фермерів, представників так званого малого бізнесу і «вільних» професій, шість — від різного роду громадських об'єднань і установ, що займаються неприбутковою діяльністю, і 22 — від територій. Усі радники є обраними на п'ять років, хоч порядок виборів їх не однаковий. Подібне представництво іноді називають реальним. Воно відоме історії парламентаризму. Проте на сьогодні така практика майже унікальна. Тому не дивно, що конституційні повноваження верхньої палати парламенту Словенії мають обмежений характер.

У формуванні верхніх палат використовуються і деякі інші виборчі процедури. В цілому слід підкреслити, що виборні верхні і нижні палати діють у різних умовах. Як зазначалося, на виборах у верхні палати віковий ценз для пасивного виборчого права звичайно вищий, ніж у нижні. Відмінності виявляються і в тому, що строк повноважень (так званий строк легіслатури) членів верхніх палат нерідко більш тривалий. Так, у Конгресі США членів нижньої палати обирають на два роки, а верхньої — на шість. У парламенті Австралії — відповідно на три і шість років, у Чехії і Японії — на чотири і шість, у Франції — на п'ять і дев'ять.

Більш тривалий строк повноважень членів верхніх палат ставить їх у меншу залежність від виборців у порівнянні з членами нижніх палат. Крім того, це зумовлює більшу стабільність в роботі, забезпечує депутатам верхніх палат більші можливості для політичного маневру. Слід також пам'ятати, що в країнах з парламентарними формами правління достроковому розпуску підлягають, як правило, тільки нижні палати.

Однак головною особливістю парламентів з різними строками повноважень палат є те, що склад верхніх палат частково оновлюється. У США і Чехії кожні два роки обирається третина членів сенату, у Франції це відбувається кожні три роки. В Австралії та Японії кожні три роки оновлюється половина складу верхніх палат. На думку теоретиків зарубіжного парламентаризму, такий порядок має на меті забезпечити спадковість у роботі представницького органу.

Разом з тим принцип часткового переобрання членів верхніх палат створює їм певні організаційно-функціональні переваги перед нижніми палатами в процесі парламентської діяльності. Ці переваги можуть мати суттєве значення, наприклад коли верхня палата відхиляє законопроект, прийнятий нижньою палатою незадовго до закінчення строку її повноважень. Природно, що немає ніяких гарантій вчасного узгодження цього законопроекту палатами. Ще більш проблематичним є повторне прийняття законопроекту но-

вим складом нижньої палати. В умовах часткового переобрання верхня палата набуває якості постійного елементу парламентської побудови.

У ряді країн, де верхні палати повністю або частково формуються на основі виборчих процедур, встановлені однакові строки повноважень обох палат. У Бельгії, Іспанії, Нідерландах, Польщі, Румунії, Хорватії, Швейцарії і Югославії це чотири роки, в Італії та Ірландії — п'ять років.

Для членів однопалатних парламентів тривалість легіслатури встановлена, як правило, в межах чотирьох-п'яти років. Прикладом може бути парламентська практика європейських країн. Чотирирічний строк повноважень парламентів визначений конституціями Албанії, Болгарії, Греції, Естонії, Ісландії, Данії, Норвегії, Португалії, Фінляндії та деяких інших держав. На такий самий строк обираються депутати до нижніх палат парламентів ряду федерацій, де верхні палати повністю або частково формуються на невиборних засадах (Росія, ФРН) або де цей строк неможливо встановити через різні умови виборів депутатів від окремих суб'єктів (Австрія).

П'ятирічний строк повноважень прийнятий для парламентів Кіпру, Люксембургу, Мальти й Угорщини та для нижньої палати парламенту Великобританії. Серед європейських країн тільки в Латвії парламент обирається на три роки. З цього можна зробити висновок, що в державно-політичному житті країн світу сформувались оптимальні підходи до періодичності скликань представницьких органів.

Проте абсолютновати вищерозглянуті риси парламентської побудови не слід. Значення їх треба пов'язувати з більш загальними факторами, що супроводжують державно-правовий розвиток тієї чи іншої країни. Зрештою форми парламентської організації та діяльності завжди наповнюються певним суспільно-політичним змістом.

Сказане стосується і тих парламентів, верхні палати яких формуються на невиборній основі, наприклад шляхом призначення. Саме так заміщаються місця в бундесраті ФРН: його члени призначаються урядами земель із свого власного складу. Кількість членів бундесрату від кожної землі залежить від кількості її населення і встановлена в межах від трьох до шести. Під час голосування в бундесраті всі голоси від окремої землі подаються як один голос.

Спосіб призначення членів верхніх палат парламентів застосовується і в деяких інших розвинутих країнах. У Канаді сенаторів призначає генерал-губернатор за рекомендацією прем'єр-міністра. Сенатори можуть займати своє місце до досягнення ними 75-річного віку. В основу формування сенату покладений принцип нерівного представництва від різних провінцій. Зокрема, по 24 місця в палаті мають такі провінції, як Онтаріо і Квебек. Від інших провінцій може бути призначено десять, шість або чотири сенатори.

Такий розподіл місць у палаті враховує кількість населення різних провінцій, рівень їх економічного розвитку та багато інших факторів.

У Росії в ст. 95 Конституції передбачено, що до складу ради федерації мають входити по два представники від кожного суб'єкта федерації: по одному від представницького органу і органу виконавчої влади. По суті це означає формування верхньої палати парламенту на змішаній основі.

На змішаній основі формуються верхні палати і в деяких інших країнах, де в різних співвідношеннях сполучаються вибори, призначення, а також заміщення депутатських місць за посадою або навіть за власним правом. Так, в Ірландії на строк повноважень верхньої палати прем'єр-міністр може призначити одинадцять сенаторів, які мають ті самі права, що і їхні обрані колеги. Як правило, у такий спосіб до парламенту проводяться ті керівники правлячої партії, які не були обрані в нижню палату. В Італії і Хорватії до обраного складу верхньої палати президент може ввести ще п'ять сенаторів. Він призначає (в Італії — довічно) тих громадян, які уславили батьківщину видатними заслугами в різних сферах суспільного життя. Членами верхніх палат парламентів у цих країнах за власним правом і довічно є колишні президенти.

Особливe місце серед верхніх палат займає палата лордів парламенту Великобританії. Тут сполучаються практично всі невиборні способи заміщення депутатських місць. До того ж при формуванні цієї палати застосовуються принципи суперфіційного походження. За своїм складом палата лордів є формально найчисельнішою серед верхніх палат парламентів країн світу: право займати її лави має приблизно 1200 чоловік. Певні порівняння тут можливі лише з всекитайськими зборами народних представників, які за Конституцією КНР є вищим органом державної влади. До їх складу входить близько трьох тисяч депутатів.

Переважну більшість членів палати лордів становлять так звані спадкові лорди. Зараз їх приблизно вісімсот, і вони, як і раніше, передають свої титули герцогів, маркізів, графів і віконтів у спадщину разом з місцем у палаті. З кінця 50-х років ХХ ст. поступово утворилася досить значна (нині понад 350 чоловік) група довічних лордів. Такий титул надається монархом за поданням прем'єр-міністра відставним політикам, діячам науки, культури тощо. Свій титул і місце в палаті вони зберігають довічно, але не мають права передавати нащадкам. Довічні лорди є найбільш динамічним елементом палати. Фактично саме вони забезпечують її збереження як державного інституту, беручи більш-менш активну участь у парламентській роботі.

Членами палати лордів є також так звані судові лорди, або лорді-юристи, яких призначає монарх здебільшого з числа суддів одного з вищих судів — апеляційного суду, та лорди, які є членами палати на підставах

успадкування або довічного призначення і які раніше обіймали певні судові посади. Статус судового лорда має і лорд-канцлер, який являє собою унікальну державно-правову фігуру. Він обіймає ряд судових посад, очолює палату лордів в цілому і є членом кабінету міністрів (уряду), якому підпорядковане державне управління у сфері юстиції. В його особі поєднуються функції органів трьох влад — законодавчої, виконавчої, судової.

Лорди-юристи формально наділені тими самими правами, що й інші члени палати. Але фактично вони не беруть участі в загальних засіданнях палати, якщо там не розглядаються питання організації судоустрою і судочинства. Засідання самих лордів-юристів визначаються як форма діяльності вищого суду Великобританії — суду палати лордів.

Нарешті, до складу палати лордів входять так звані духовні лорди. Це ієрархи церкви, які репрезентують її тут. Наявність такого представництва в палаті відображає особливий характер зв'язків, що існують між церквою і державою.

Палата лордів парламенту Великобританії — унікальне явище в сучасному державно-політичному житті розвинутих країн. Вона не має вагомих владних повноважень, а її конституційне становище чи не найбільш умовне серед усіх верхніх палат парламентів.

Розглядаючи побудову парламентів зарубіжних країн, варто звернутися до відповідного досвіду Норвегії. Представницький орган тут формується як єдина колегія на основі загальних виборів. Але після його обрання самі депутати вирішують шляхом голосування, хто з них буде засідати в одній палаті, а хто — в другій. Конституція встановлює пропорцію між чисельністю складу палат. Усі депутати парламенту Норвегії обираються на чотири роки.

Існує певна закономірність: чим ближчий спосіб формування верхніх палат до прямого волевиявлення народу, тим ширше коло їхніх повноважень, тим близче вони до обсягу компетенції нижніх палат. Аналіз змісту реальної компетенції палат та їх співвідношення дозволяє визначити місце кожної з них у парламентській організації та справжню роль представницьких органів у здійсненні державної влади.

Велике значення для характеристики організації парламентів мають питання їхнього *складу*. За свою природою парламенти є колегіальними органами, що вже саме по собі створює умови для їх певної чисельності, яка нерідко прямо визначається в основних законах. У Греції, Іспанії, Македонії, Португалії, Хорватії та деяких інших країнах встановлено чисельний мінімум і максимум складу представницького органу.

У федеративних державах чисельність парламентів, точніше їхніх верхніх палат, визначається по-різному. В тих країнах, де в конституціях

фіксується конкретне і рівне представництво суб'єктів федерації у верхніх палатах (Австралія, США, Швейцарія та інші), склад останніх, по суті, завжди визначений і залежить лише від самого факту існування цих суб'єктів. Принцип визначеності норми представництва прямо встановлений в основних законах Австрії та ФРН. Як зазначалося, тут зафіковані норми представництва у верхніх палатах від окремих суб'єктів федерації залежно від чисельності населення останніх.

У цілому ряді країн питання визначення чисельності складу виборних палат парламентів вирішується на інших засадах. Зокрема, самі конституції або спеціальні закони визначають норму представництва, тобто середню кількість виборців, яких має представляти в парламенті один депутат. При цьому норма представництва звичайно періодично збільшується, що забезпечує більш-менш постійне число членів палати. Іноді змінюється чисельність складу палат, що впливає на саму норму представництва. У тих випадках, коли палати формуються іншими, невиборними способами, відповідне число, як правило, фіксується в конституціях або в законодавстві.

Чисельність парламентів та їхніх палат відбиває певні закономірності. По-перше, кількісний склад нижніх палат практично завжди є більшим і навіть значно більшим, ніж у верхніх палатах. По-друге, чисельність нижніх палат певною мірою відповідає кількості населення тієї чи іншої країни, хоча така залежність відносна. Так, в Європі найменш чисельними є парламенти в таких країнах, як Ісландія, Кіпр, Люксембург і Мальта. Вони налічують від 60 до 80 депутатів. До складу парламентів Латвії, Естонії, Молдови і Словенії входять від 90 до 101 депутата. Від 130 до 200 депутатів мають парламенти або нижні палати парламентів Австрії, Данії, Ірландії, Литви, Нідерландів, Норвегії, Чехії, Словаччини, Фінляндії, Швейцарії та Югославії. Склад парламентів (нижніх палат) Албанії, Бельгії, Болгарії і Португалії визначений у межах від 201 до 260 депутатів. У решті країн з відносно невеликим населенням можна знайти значно вищі цифри. Зокрема, у Швеції до складу представницького органу входять 349 депутатів, в Угорщині — 386.

Найчисельнішими за складом є нижні палати парламентів США (435), Росії (450), Польщі (460), Японії (512), Франції (577), Італії (630), Великобританії (650) та ФРН (662 депутати). Верхні палати парламентів деяких з цих країн також мають значний чисельний склад. Наприклад, в Японії, Італії та Франції вони нараховують відповідно 252, 315 і 319 депутатів (станом на 01.01.97 р.).

Одна з особливостей верхніх палат парламентів у країнах з федеративною формою державного устрою полягає в тому, що палати, які є органами призначеного представництва, мають невеликий кількісний склад.

Так, у сенаті парламенту Канади нараховується 112 місць. Водночас у палаті громад (нижня палата) засідають 295 депутатів. Ще більша диспропорція між кількісним складом палат парламенту ФРН.

Незначна кількість місць у верхніх палатах, які формуються за принципом рівного представництва кожного з суб'єктів федерації. Наприклад, у верхній палаті парламенту Швейцарії лише 46, Австралії — 76 депутатів. Не можна визнати чисельним і сенат конгресу США, до складу якого входять 100 членів. Характерною рисою такого представництва є, як зазначалося, ігнорування чисельності населення суб'єктів федерацій.

Характеризуючи загальну організацію роботи парламентів у розвинутих країнах, слід зазначити, що вони працюють посесійно. Початок і черговість засідань встановлені за принципом «осінь — весна». Перерви між першою і другою сесіями або в одній сесії називаються парламентськими канікулами і в розвинутих країнах звичайно приурочені до великих християнських свят — Різдва Христового та Великодня.

За тривалістю сесії у різних країнах неоднакові. Так, у Фінляндії парламент засідає 120 днів, у Данії, Португалії — 8 місяців, у Великобританії сесія палати громад триває в середньому 175 днів. Осіння сесія палат іспанських кортесів триває 3—4, весняна — 4—5 місяців. У національних зборах Франції тривалість першої сесії становить 80, другої — 90 днів. У всіх парламентах літній період є часом відпусток.

Крім чергових, проводяться надзвичайні, або позачергові, сесії, які, у разі потреби, скликаються під час канікул або літньої відпустки депутатів. Їхні строки обмежені початком чергових сесій або вирішенням питань порядку денного. На відміну від чергових, які скликаються за власним правом палати або за формальною ініціативою глави держави, згідно з датами і строками, встановленими в конституціях, порядок скликання надзвичайних сесій пов'язаний з волевиявленням ширшого кола суб'єктів конституційно-правових відносин.

В окремих республіках (Ісландія, Португалія) та монархіях (Нідерланди, Норвегія) скликання позачергової сесії здійснюється виключно главою держави, хоча реальним ініціатором такої дії здебільшого виступає уряд. У Данії відповідне право належить прем'єр-міністру або 2/5 загальної кількості депутатів, у Швеції — уряду, голові парламенту або 150 його членам, в Іспанії — уряду, постійним комісіям або абсолютній більшості членів нижньої палати. У Швейцарії можливими ініціаторами надзвичайної сесії визнані уряд, будь-які п'ять суб'єктів федерації 1/4 складу нижньої палати.

Наведений порядок скликань надзвичайних сесій свідчить, що в більшості випадків у країнах зі змішаною республіканською і парламен-

тарними формами ця подія не відбувається без участі уряду. Відповідне право уряду ставить парламент у залежність від нього. З іншого боку, недемократичним є значне обмеження або відсутність права депутатів (точніше парламентських фракцій) на скликання надзвичайних сесій. Встановлена в окремих конституціях вимога підтримки ініціативи про скликання позачергової сесії парламенту абсолютною більшістю членів палати не тільки позбавляє опозицію відповідного права, а й ставить під сумнів його зміст. Практично в подібних випадках скликання позачергової сесії визнається суто урядовою прерогативою.

Сесійний характер роботи представницьких органів є свідченням їх професійного характеру. Однак тривалість сесій парламентів не слід переоцінювати. У Бельгії, Швейцарії, Японії та деяких інших країнах палати засідають в середньому не більше 80 днів на рік. Головне, щоб парламенти здійснювали реальні владні повноваження і посідали належне місце в державному механізмі.

Сесійні засідання палат звичайно мають відкритий характер. Водночас припускається проведення і закритих парламентських засідань. Кворум для проведення засідань встановлений різний: від трьох і сорока депутатів відповідно у верхній і нижній палаті парламенту (Великобританія), до однієї третини (Австрія, Туреччина, Чехія і Японія) або половини складу палати (майже всі інші країни).

У двопалатних парламентах припускається можливість спільних засідань обох палат. У Норвегії, де внутрішню побудову парламенту лише умовно можна вважати двопалатною, спільні засідання звичайно проводяться для усунення розбіжностей, що виникають у процесі обговорення і прийняття законопроектів. У Росії такі засідання передбачені для заслуховування послань президента і конституційного суду та виступів керівників іноземних держав. У деяких країнах спільні засідання палат скликають з приводу важливих питань державно-політичного життя, наприклад щоб призначити членів уряду (Швейцарія), щоб прийняти присягу в обраного президента (Австрія) тощо.

§ 3. Внутрішня структура палат парламентів

Характеристика парламентів передбачає детальний розгляд структури їхніх палат. Найважливішими елементами цієї структури є парламентські фракції, керівні органи і комісії (комітети). Усі вони свою діяльністю забезпечують функціонування представницького органу та реалізацію його завдань.

Парламентські фракції (групи, клуби) утворюються за принципом належності депутатів до тієї чи іншої політичної партії, репрезентованої у представницькому органі. Угруповання депутатів за іншими принципами звичайно забороняються, хоч існують країни, де, крім фракцій, у парламентах функціонують об'єднання депутатів на основі спільних професійних інтересів, регіональної належності тощо.

Парламентські фракції звичайно формуються з членів однієї політичної партії, хоч у ряді розвинутих країн існує практика утворення спільних фракцій з представників кількох партій, що проводять єдину або близьку лінію в політиці. У деяких країнах (Австрія, Італія) створюють так звані змішані фракції, до складу яких входять депутати, які не є членами будь-якої партії або які не побажали стати членами фракцій, що утворилися на партійній основі.

Фракції мають свою внутрішню організацію. Вони звичайно утворюють керівні органи. Для розв'язання питань поточної парламентської роботи фракції у своєму складі формують так звані робочі групи, які, зокрема, вивчають ті питання, що є предметом окремих законопроектів з порядку денного. Робочі групи мають тимчасовий характер і діють до розв'язання відповідних питань. Фракції орієнтуються на рекомендації робочих груп, до складу яких призначають найбільш компетентних депутатів.

Фракції виконують суттєву роль у підготовці і прийнятті практично всіх парламентських рішень. Від них залежать зміст порядку денного роботи палати, хід законодавчого процесу, ініціативи щодо контролю за урядом тощо. Фракції беруть активну участь у формуванні інших парламентських структур — постійних і спеціальних комісій (комітетів), а також керівних органів палат. У країнах із змішаною республіканською і парламентарними формами правління в тих випадках, коли жодна з партій не завоювала більшості місць у представницькому органі, фракції відіграють важому, а нерідко і вирішальну роль у формуванні уряду. Чез через фракції політичні партії впливають на уряд, якщо вважають, що дії останнього суперечать їхнім настановам.

Проте не всі фракції володіють такими можливостями в повному обсязі. Зазначені можливості притаманні правлячим партіям. Більш менш реально реалізувати свої політичні настанови можуть фракції великих партій. Що ж стосується інших партій, то вплив їхніх фракцій на роботу парламентів і урядів визначається лише тим, наскільки їхні вимоги і пропозиції відповідають загальному курсу домінуючих політичних сил.

Питання організації та діяльності парламентських фракцій вирішуються в ряді новітніх конституцій. Існування фракцій визнається конституціями Болгарії, Греції, Данії, Естонії, Іспанії, Італії, Румунії, Словенії,

Швейцарії та Югославії. При цьому звичайно йдеться про пропорційне представництво фракцій у парламентських структурах. У Конституції Португалії ці питання регламентуються докладніше. Вона містить ст. 183 «Парламентські групи», де визначено головні напрями їхньої діяльності і права. У Швейцарії питання організації і діяльності парламентських фракцій врегульовано у спеціальному законі. У більшості країн відповідне регулювання здійснюється на основі парламентських регламентів.

Однак не завжди існування фракцій передбачено навіть у парламентських регламентах. Інколи в них, як у вищезгадуваних основних законах, про фракції йдеться лише у зв'язку з функціонуванням парламентських комісій (Нідерланди, Норвегія, Фінляндія). Причому це робиться в такій самій непрямій формі, як і у конституційних текстах. Іноді в нормах конституційного права взагалі не згадується про фракції, що, однак, не заперечує їх. Нині фракції є невід'ємним елементом парламентської структури практично в усіх країнах з демократичними політичними режимами.

У більшості випадків визначається мінімальна кількість депутатів, яка є достатньою для створення фракцій. Цей мінімум у різних країнах неоднаковий і певною мірою залежить від чисельного складу самих палат. Так, для створення фракцій у нижніх палатах парламентів встановлено таку кількість депутатів: Бельгія — 3, Австрія та Швейцарія — 5, Італія і Франція — 20, Росія — 35. У ФРН створення фракції можливе за умови, якщо вона нараховує не менше 5% загальної кількості членів бундестагу. Разом з тим у деяких країнах для утворення фракцій вважається за достатнє саме існування будь-якої за чисельністю групи депутатів за умов визнання ними своєї спільнотою партійної належності.

Значні особливості характеризують партійну організацію парламентів англомовних країн. У США кожна з політичних партій у палатах конгресу також має свої фракції. Вони слабо пов'язані з іншими партійними структурами поза конгресом і в питаннях своєї діяльності повністю самостійні. Фракції тут — неформалізований конституцією елемент парламентської структури, що ні в якому разі не заважає відповідній партійно-політичній активності.

Щодо внутрішньої організації, фракції у конгресі США є досить цікавими об'єднаннями. Закриті збори членів партії в кожній з палат називаються кокусом (у демократів) або конференцією (у республіканців). Ці збори проводяться на початку кожної сесії для обговорення політичних та організаційних питань. Вони узгоджують кандидатури на різні парламентські посади і насамперед на заміщення місць у постійних комітетах палат конгресу. Палати лише формально затверджують пропоновані кандидатури. Рішення кокусів або конференцій мають обов'язко-

вий характер, хоча парламентарії можуть відступати від них, коли зміст цих рішень прямо суперечить їхнім передвиборним заявам.

Одним з неформальних елементів партійної організації конгресу США є лідери партій у кожній з палат. Залежно від результатів виборів у конгрес лідер фракції тієї чи іншої партії визнається лідером більшості або меншості в палаті. В обох палатах лідери фракцій є головними фігурами в проведенні політики своєї партії. Вони працюють у тісному контакті з головами постійних комітетів палат і нерідко таким чином впливають на долю законопроектів. Взаємодіють вони і з представниками виконавчої влади і передусім з президентом. У тих випадках, коли президент і більшість у палаті репрезентують одну партію, глава держави використовує лідера більшості як один з основних каналів інформації про діяльність палати і через нього намагається впливати на законодавчий процес.

Слід також вказати на існування так званих рульових комітетів. Фактично вони виконують роль колегіальних керівних органів фракцій. До кожного з рульових комітетів входять лідер партії в палаті, голова комісії (конференції), а також організатори, що займаються питаннями партійної дисципліни в палаті. Звичайно до їхнього складу входять і члени ряду важливих постійних комітетів палати, які репрезентують там свою партію. В рамках фракцій створюються інші внутрішні комітети, які займаються організаційною роботою.

У цілому ж роль парламентських фракцій у здійсненні державно-владничих функцій у США, як і в інших президентських республіках, відмінна від значення їх у країнах з парламентарними формами правління. Фракції тут не мають змоги брати участь у здійсненні контролю за діяльністю кабінету, що зумовлено прийнятим принципом жорсткого поділу влад. Але за умов «сильного» законодавчого органу питання партійної організації в його рамках завжди мають суттєве значення. Самі ж фракції наповнюють діяльність парламентів відповідним партійно-політичним змістом.

Свої особливості має партійна організація парламенту Великобританії. Законодавство і політична практика цієї країни не знають такого терміна, як «парламентська фракція». Тут офіційно визнаний поділ складу нижньої палати на «уряд її величності королеви (короля)» та «опозицію її величності». Такий статус опозиції визнається в законодавчому порядку: офіційною опозицією є друга за кількістю місць у палаті громад партія, тобто партнер правлячої партії по двопартійній комбінації. Всі інші представлені в парламенті політичні партії не мають формального статусу офіційної опозиції і не наділені відповідними правами. Характерно, що законом встановлене державне грошове утримання керівників офіційної опозиції в обох палатах парламенту.

У Великобританії, як і в США, питання парламентської організації політичних партій здебільшого не регламентуються правовими нормами, а віднесені до дії статутів (внутрішніх правил) самих партій. Тут також об'єднання членів парламенту за партійною належністю слабко пов'язані і майже не залежать від органів партії поза стінами парламенту. Більше того, парламентські об'єднання членів головних партій є окремими структурами, які нарівні з іншими входять до системи керівних партійних органів. Вони навіть посідають одне з центральних місць у системі цих органів.

Головною дійовою особою парламентської організації кожної з двох основних політичних партій Великобританії — консервативної і лейбористської — є її лідер. Він водночас вважається лідером партії в цілому. Порядок обрання лідера у консерваторів і лейбористів дещо різнятися. Якщо у перших його обирають тільки члени палати громад від цієї партії, то у других така процедура проводиться в рамках спеціальної колегії, до складу якої нарівні з парламентаріями входять представники профспілок та місцевих партійних організацій. При цьому слід враховувати, що у випадку завоювання партією більшості місць у палаті громад обраний таким чином лідер її стає прем'єр-міністром. Поєднання в руках однієї особи керівних посад у партії та в уряді зумовлює її найвпливовішу роль у здійсненні політичної влади.

У переважній більшості інших країн з парламентарними формами правління лідерів (голов) партій визначають на з'їздах або конференціях, і їхня роль тут дещо інша. Навіть якщо лідер буде обраний у парламент, а це за існуючим виборчим правом практично. Йому гарантовано, він не очолює автоматично парламентську фракцію своєї партії. На це місце може бути обраний інший авторитетний парламентарій — член партії. Що ж до заміщення в таких випадках посади прем'єр-міністра, то на цю посаду претендує або обраний на з'їзді партії її лідер, або там же висунутий один з партійних керівників.

У Великобританії, крім лідерів, у складі парламентського представництва головних політичних партій утворюються спеціальні керівні комітети. У період перебування партій в опозиції такі комітети мають називати тіньових кабінетів. Порядок формування останніх у консерваторів і лейбористів різнятися. Лідер консервативної партії практично сам визнає, хто з парламентаріїв буде входити до його складу. При цьому він звичайно рахується з внутрішньопартійною розстановкою сил і передусім на її найвищому рівні. Тіньовий кабінет лейбористської партії обирає її парламентська організація. За кожним з членів тіньових кабінетів визначається певний напрям політичної діяльності, який відповідає сфері компетенції того чи іншого міністерства. У парламентських дебатах члени тіньового кабінету сприймаються як своєрідні візваві відповідних міністрів.

Розгляд партійної організації парламентів був би неповним без характеристики фракційної дисципліни у представницьких органах. Зокрема, в парламентах розвинутих країн у структурі фракцій виділяються партійні організатори — секретарі або інші особи, які зобов'язані підтримувати дисципліну в палаті. Секретарі контролюють парламентську діяльність членів своєї партії. Вони стежать за тим, щоб депутати відвідували засідання палати, а також виступали і голосували згідно з наданими керівництвом фракції інструкціями. За недотримання інструкцій чи інші порушення на депутата накладають дисциплінарні стягнення аж до виключення зі складу фракції. У Великобританії та в деяких інших англомовних країнах з парламентарними формами правління відповідні організатори вважаються членами уряду в тих випадках, коли їхні партії є правлячими.

Важливим елементом внутрішньої структури палат парламентів є їхні *керівні органи* — одноосібні або колегіальні. В Японії, в англомовних і деяких інших країнах керівництво палатами здійснюється одноосібно їхніми головами. В однопалатних парламентах і в нижніх палатах голів обирають самі палати, іноді лише на час сесії. Проте реально вони завжди залишаються на своєму місці протягом усього періоду роботи парламенту даного скликання.

В усіх англомовних країнах одноосібний голова парламенту або нижньої палати зветься спікером. Його повноваження і фактичне становище в палаті в різних країнах помітно різняться. Так, спікер палати громад парламенту Великобританії має широкі повноваження в питаннях процедури. Він стежить за дотриманням регламенту, керує парламентськими дебатами, організовує виконання внутрішньопарламентських рішень тощо. Спікер несе відповідальність за роботу адміністративно-допоміжних служб палати. Важливим є його право самотужки встановлювати правила парламентської процедури. Так звані правила спікера становлять важливу частину офіційних регламентів палати громад. Вони діють доти, поки сама палата спеціальним рішенням їх не скасує.

Особа спікера вважається політично нейтральною. Депутат, обраний спікером, відразу ж припиняє всі формальні зв'язки зі своєю партією. Самі ж вибори спікера проводяться на непартійній основі. Іноді спікер представляє опозиційну партію. У виборчому окрузі, де балотується спікер, не прийнято висувати кандидата-конкурента. Новий склад палати майже завжди знову обирає на строк своїх повноважень «старого» спікера. Все це має бути запорукою його політичної неупередженості. Через це спікер не бере безпосередньої участі в парламентських дебатах і голосує тільки тоді, коли під час голосування голоси депутатів розділились нарівно.

Крім спікера, в палаті громад парламенту Великобританії працює

що одна важлива особа — лідер палати. Його призначає прем'єр-міністр з числа політичних діячів — членів кабінету (уряду). Лідер палати завжди виступає від імені уряду і несе відповідальність тільки перед його главою. Лідер наділений різноманітними повноваженнями, серед яких слід виділити право брати участь у визначені порядку денного роботи палати. Він також інформує палату про всі урядові справи, що мають загальнодержавне значення.

Дещо вужчими правами наділені спікери в парламентах інших англомовних країн. Різничається і їхній загальний статус. Так, спікера палати громад парламенту Канади за традицією обирають з лав правлячої партії, хоча можливі і винятки. На відміну від нижньої палати британського парламенту, де спікер звичайно займає посаду на весь час його обрання як депутата, в Канаді строк перебування на цій посаді, як правило, обмежений одним скликанням, що пов'язано з прийнятим принципом послідовної ротації на посаді спікера представників англо- і франкомовного населення. До претендента на посаду спікера ставиться вимога знасти обидві державні мови — англійську і французьку. Якщо обраний палатою спікер є представником однієї з двох мовно-етнічних груп, то його заступник має обов'язково репрезентувати іншу групу.

Спікер палати представників конгресу США реально є представником своєї партії і діє відповідно. Тому на цю посаду завжди обирається конгресмен від тієї політичної партії, яка має більшість у палаті. Спікер палати представників є однією з найважливіших осіб, які забезпечують реалізацію законодавчих програм партії більшості. І хоча він офіційно не очолює цю більшість, його рішення і дії користуються великим авторитетом і орієнтують поведінку багатьох парламентаріїв. На відміну від спікера британської палати громад, він голосує і тим самим визначає свою партійну позицію.

Як і кожний одноосібний голова палати, спікер має широкі повноваження в забезпеченні нормальної діяльності палати представників згідно з встановленою процедурою. Водночас у цій сфері він користується і значними дискреційними повноваженнями, тобто практично діє на свій власний розсуд. Це передусім стосується вирішення питань надання слова і парламентської дисципліни. В англо-американській юридичній і політологічній літературі існує вираз «спіймати погляд спікера», або «бути визнаним спікером», який означає, по суті, довільну поведінку спікера в ході парламентських дебатів.

Спікеру палати представників конгресу США належить право призначати членів узгоджувальних та інших об'єднаних комітетів, а також комітетів з розслідування. Саме спікер вирішує, який постійний комітет буде розглядати законопроект, а від цього нерідко залежить доля останнього.

У верхніх палатах одноосібний керівник, як правило, також обирається. Проте існує й інша практика. У Канаді відповідна посада заміщується за рішенням генерал-губернатора з рекомендації прем'єр-міністра. У США офіційним головою верхньої палати є віце-президент. Водночас сенат обирає так званого тимчасового голову, який, за деякими винятками, веде засідання палати. У Великобританії керівництво палатою лордів здійснює лорд-канцлер. Як зазначалося, він займає і ряд судових посад, а також є членом британського уряду (кабінету).

Повноваження голів верхніх палат нерідко більш обмежені у порівнянні з одноосібними керівниками нижніх палат. У першу чергу це стосується тих парламентів, де палати нерівноправні, і домінує або переважає за своєю загальною компетенцією нижня палата.

У більшості країн керівну роботу в палатах парламентів здійснюють виборні колегіальні органи (бюро, президія, правління тощо). Голову цього органу, як правило, обирає палата і він є водночас її головою. Значну частину функцій керівництва палатою голова здійснює самостійно. Титули він має різні: власне голова (у більшості країн), маршалок (у Польщі), президент (в Австрії, Норвегії, ФРН), тальман (у Швеції) тощо.

Значними особливостями характеризується порядок заміщення посади голови у верхніх палатах парламентів таких федеративних держав, як Австрія та ФРН. Так, в Австрії у федеральній раді заміна головуючого відбувається через кожні півроку: головують по черзі представники різних земель, розташованих за алфавітом. Такий самий принцип заміщення посади голови встановлений і в бундесраті ФРН з тією лише різницею, що строк повноважень кожного з головуючих становить один рік.

Кількісний склад колегіальних керівних органів палат істотно різиться. У цілому ряді країн він визначений у межах від трьох до п'яти осіб. Частіше ж колегіальні органи являють собою більш чисельні і навіть громіздкі структури. Так, у Швейцарії бюро нижньої палати складається з десяти осіб, а верхньої — з п'яти, у Франції — з двадцяти двох і двадцяти відповідно. В Італії бюро кожної з палат складається з шістнадцяти членів. Президія бундестагу ФРН нараховує дев'ятнадцять чоловік. Такі цифри пояснюються тим, що до складу колегіальних органів палат тут входять не тільки голови та їхні заступники, а й так звані секретарі і квестори.

Секретарі виконують в основному організаційно-технічну роботу в ході парламентських засідань. Квестори займаються питаннями парламентського персоналу та організації офіційних церемоній. Усі ці посадові особи обираються із складу представницького органу звичайно з урахуванням пропорцій партійного представництва в ньому.

Роль колегіального органу в керівництві палатою досить обмежена.

Головну відповідальність за ведення парламентських справ несе голова цього органу. Важливо й те, що колегіальні керівні органи палат парламентів звичайно розглядаються лише як робочі органи палат. Вони не мають повноважень приймати будь-які рішення за самі палати ні під час сесій, ні в періоди парламентських канікул. До того ж колегіальні керівні органи в переважній більшості країн не виконують політичні функції загального характеру і обмежуються лише внутрішньопарламентськими справами.

Голови палат (парламентів) здійснюють церемоніальні функції і представляють палату у відносинах з іншими державними органами, а також у сфері міжпарламентських відносин. І хоча вони майже повсюдно не зобов'язані зрікатися своєї партійної належності, від них вимагається керувати парламентською роботою без будь-якої політичної упередженості.

Водночас за головами палат закріплені і важливі політичні функції. У більшості республік голови парламентів (нижніх палат) особисто або спільно з іншими посадовими особами заміщують президента в разі його тимчасової відсутності. В Італії, Франції, ФРН та Югославії право такого заміщення належить головам верхніх палат. В Австрії функції президента переходять спочатку до глави уряду — канцлера. Якщо пост президента залишається вакантним понад 20 днів, або якщо главу держави усунуто з поста за результатами спеціально проведеного референдуму, то його функції здійснює керівний орган нижньої палати парламенту. В деяких країнах голови палат (парламенту) входять до складу спеціальних колегій, що у відповідних ситуаціях заміщують президента. В Ірландії до складу такої колегії входять голови палат і голова верховного суду, в Ісландії — голова парламенту, голова верховного суду і прем'єр-міністр.

Здійснюють голови палат і деякі інші політичні функції. У Казахстані та Франції голови обох палат парламенту разом з президентом призначають відповідно по два і три члени конституційної ради кожний і тим самим формують склад цього органу, що здійснює функції конституційного контролю. Ці повноваження голів палат, безумовно, надають їм значної політичної ваги.

Повноваженнями політичного характеру наділені й голови парламентів у ряді країн, що утворилися на терені колишнього СРСР. Наприклад, за конституцією голова олій мажлісу (парламенту) Узбекистану здійснює загальне керівництво підготовкою питань порядку денного, координує діяльність парламентських комітетів і комісій, організовує контроль за виконанням законів і постанов парламенту, керує роботою у сфері міжпарламентських зв'язків тощо (усього тринадцять пунктів). У відповідних країнах до складу колегіальних керівних органів парламентів, крім голів палат та їхніх заступників, входять голови постійних

комісій представницьких органів. Тим самим зберігається підхід до організації цих органів, що був прийнятий за часів існування СРСР.

Крім керівних органів палат, у парламентах нерідко утворюються й інші колегіальні структури, що також вирішують сuto організаційні питання і, зокрема, займаються парламентською процедурою. Це конференції голів, ради голів тощо. До їхнього складу, крім керівників палати (парламенту), входять голови постійних парламентських комісій (Фінляндія) або керівники фракцій (Австрія, Бельгія, Португалія) або ті й інші (Швеція).

Прикладом подібних парламентських структур може бути і рада старійшин, що утворюється в бундестазі ФРН. Рада старійшин відіграє досить помітну роль у вирішенні організаційних питань роботи палати. До її складу входить голова бундестагу, його чотири заступники, адміністратор (директор) бундестагу, представник уряду в ранзі міністра і двадцять три депутати, які репрезентують парламентські фракції. Рада старійшин збирається щотижня для затвердження детального порядку денного засідань палати і прийняття окремих рішень неполітичного характеру. Бундестаг затверджує всі її рішення практично без обговорення.

На відміну від інших країн, де відповідні парламентські структури діють на постійній основі, в Італії конференція голів парламентських груп (фракцій) створюється з приводу виникнення конкретних ситуацій і скликається за ініціативою голови палати, уряду або однієї з груп. Вона наділена найширими повноваженнями з питань роботи палати і її постійних комісій.

Завершуючи розгляд парламентських структур, які забезпечують роботу самого представницького органу, зупинимося на характеристиці *адміністративно-допоміжних служб*. Такі служби діють в усіх парламентах, хоча форми і масштаби їхньої діяльності в різних країнах неоднакові. У Великобританії, Італії, Нідерландах, США, Японії та в ряді інших країн кожна з палат парламенту має свої окремі адміністративно-допоміжні служби. Головна особливість юридичного статусу фактично всіх співробітників цих служб полягає в тому, що вони визначаються як парламентські службовці і займають свої посади за наймом. Дещо осторонь стоять фігури керівників таких служб. Вони мають спеціальний титул генерального секретаря, директора, клерка палати тощо.

Під загальним керівництвом генерального секретаря, директора або клерка парламенту перебувають усі адміністративні служби, що здійснюють матеріально-технічне забезпечення представницького органу. Разом з тим він очолює і певні інформаційні структури, зокрема, бібліотеку та різного роду аналітичні підрозділи, що постачають парламентаріям потрібну інформацію. Відповідні підрозділи є практично в усіх парламентах. Вони не

тільки готують аналітичні й оперативні матеріали для внутрішньопарламентського використання, а й задовольняють різного роду публічні потреби.

Як правило, в рамках допоміжних служб готуються офіційні публікації, в тому числі бюллетені із законодавчими текстами і стенографіями парламентських дебатів. При кожному парламенті працює спеціальна служба зв'язку із засобами масової інформації та деякі інші. Все це сприяє забезпеченням гласності в діяльності представницьких органів.

§ 4. Комісії (комітети) як елемент структури парламентів

Найголовнішим елементом внутрішньої структури парламентів є комісії (комітети). Теоретично їхня роль визначається як попередня підготовка питань, які потім мають розглядатись на сесійних засіданнях. Фактично ж комісії самі вирішують наперед багато з цих питань, а палати і парламенти в цілому нерідко майже автоматично затверджують їхні пропозиції. При цьому вважається, що діяльність комісій дає змогу швидше, ніж у самих палатах, і на вищому професійному рівні вирішувати парламентські справи.

Парламентські комісії бувають кількох видів. Чи не основними з них є *постійні комісії*. В англомовних та деяких інших країнах вони називаються постійними комітетами. У двопалатних парламентах постійні комісії, як правило, утворюються в кожній з палат. Постійні комісії звичайно працюють протягом сесії парламенту, але в цілому ряді країн вони утворюються на весь строк скликання парламенту. На практиці ця різниця не має великого значення, тому що формування комісій на початку кожної сесії здебільшого не призводить до значних змін у їхньому складі.

Однією з головних функцій постійних комісій є детальний розгляд законопроектів. Ця діяльність становить зміст окремої стадії законодавчого процесу. В Італії постійні комісії мають право не тільки розглядати, а й затверджувати законопроекти, що виключає подальшу парламентську процедуру їх прийняття. І хоча з ініціативи уряду або визначеного числа депутатів законопроект до затвердження його комісією тут може бути повернутий для розгляду і прийняття в палату, постійні комісії в багатьох випадках виступають як основний центр законодавчої діяльності.

До функцій постійних комісій також віднесено обговорення інших питань порядку денного парламенту. В багатьох країнах утворюються постійні комісії, діяльність яких пов'язана з роботою самого представницького органу: з питань процедури і регламенту, депутатської етики тощо. Нерідко постійні комісії здійснюють функції зв'язку з міністерствами і контролю за діяльністю органів виконавчої влади. Тому не дивно, що

постійні комісії звичайно мають спеціалізований характер, а предметна компетенція їх у цілому відповідає загальній структурі уряду.

Значними відмінностями щодо цього характеризуються постійні комітети палати громад парламенту Великобританії. Чи не єдиною їх функцією є участь у законотворчості. Ті п'ять—вісім комітетів, що утворюються на кожній сесії, не мають спеціалізованої компетенції. Характеристика цих комітетів як постійних є досить умовою через те, що їх склад змінюється щоразу залежно від тематики законопроекту, що надійшов. Постійними залишаються лише голови комітетів. Таким чином, забезпечується професійний підхід до законотворчості.

Крім цього, в палаті громад діє спеціалізований постійний комітет, в якому проходять відповідну стадію розгляду законопроекти, що стосуються Шотландії. Аналогічну парламентську структуру передбачено і для іншого національно-історичного регіону Великобританії — Уельсу. Але з браком законодавчих пропозицій щодо її компетенції працює вона рідко. Подібні структури є одним із можливих засобів урахування національної специфіки у вирішенні державно-правових питань.

Кількість постійних комісій у парламентах помітно різниється: від шести в кожній з палат парламенту Франції до двадцяти чотирьох у бундестазі ФРН. Число постійних комісій зафіксоване в конституціях або в парламентських регламентах. Проте в ряді країн комісії утворюються в такій кількості, яку сам парламент і контролююча його партійна більшість вважають за доцільну.

Різним є і кількісний склад постійних комісій. Так, у Франції за регламентом нижньої палати максимальний складожної з комісій становить 1/8 або 2/8 загальної кількості членів палати. У нижній палаті британського парламенту до кожного з неспеціалізованих постійних комітетів входить від 15 до 50 чоловік, що залежить головним чином від бажання самих депутатів брати участь у їхній роботі. Доожної з постійних комісій бундестагу ФРН звичайно входять від 10 до 41 парламентаріїв. Тим самим забезпечуються можливості для активної участі у парламентській роботі більшості членів представницького органу.

Найбільш розгалуженою і складною є система комітетів конгресу США. Нині в палаті представників працюють двадцять два постійних комітети, а в сенаті — шістнадцять. До їхнього складу входять десятки постійних і спеціальних підкомітетів. Загальне число таких структур конгресу окремих скликань перевищувало 250. Суттєві відмінності має і зміст повноважень постійних комітетів. У межах своєї компетенції вони можуть вимагати надання інформації, яка є в розпорядженні державних органів і посадових осіб. Постійні комітети конгресу США проводять так звані слухання з метою кон-

гролю за діяльністю органів виконавчої влади. Що ж до їхньої участі в законодавчому процесі, то практично саме вони вирішують долю переданих на розгляд у конгрес законопроектів. Постійні комітети визначають, які з положень розглянутих ними законопроектів обговорюватимуться в палаті. Їхні власні законодавчі пропозиції палата розглядає поза чергою.

Характеризуючи парламентські структури, безпосередньо зайняті законодавчою роботою, слід розглянути особливості комісійної (комітетської) організації палат парламентів в окремих країнах. Так, у Фінляндії, крім постійних комісій, на кожній сесії створюється так звана головна, або велика, комісія, до складу якої входить не менш, ніж 45 депутатів (при їх загальній кількості у парламенті 200), обраних парламентом за принципом пропорційного представництва від фракцій. По суті тут постійні комісії здійснюють дозаконодавчий розгляд законопроектів, а в головній комісії ці законопроекти проходять відповідну стадію в процесі їх прийняття.

В англомовних країнах існує практика створення так званих комітетів всієї палати. У Великобританії в такому комітеті проходять стадію розгляду законопроекти з фінансово-бюджетних питань. Аналогічна процедура застосовується і в процесі прийняття найважливіших за змістом законопроектів. Головує на засіданнях комітету всієї палати депутат, який має офіційний титул заступника спікера. Визнана така форма парламентської організації і в конгресі США. Зокрема, в сенаті на засіданнях комітету всієї палати розглядаються міжнародні договори на предмет їх ратифікації або денонсації. У будь-якому випадку комітети всієї палати є робочими органами, до яких входять усі члени палати. Вони не мають права приймати остаточне рішення з розглянутого питання, це право належить самій палаті.

Однією з особливостей внутрішньої структури палат парламентів у зв'язку з реалізацією ними своєї законодавчої компетенції є те, що в деяких з них передбачено створення так званих секцій. Наприклад, у Бельгії, Нідерландах, Люксембурзі склад парламенту чи нижньої палати розподіляється на п'ять або (в останньому випадку) на три секції, які розглядають усі або окремі законопроекти. Право брати участь у засіданнях кожної секції теоретично має будь-який депутат, хоча практично здійснити таке право майже нереально: депутат не може одночасно бути присутнім у кількох місцях, де проходять засідання секцій. Система секцій палат не підміняє постійні комісії, а діє паралельно з ними. Механізм взаємодії секцій і комісій у процесі законодавчої роботи має складний характер. Головним призначенням секцій, як і відповідних комісій, визнається раціоналізація цього процесу.

Крім постійних комісій, в парламентах створюються спеціальні, слідчі та деякі інші комісії (комітети). Вони здебільшого діють на тимчасовій основі, тобто до вирішення поставленого завдання.

Спеціальні комісії (комітети) можуть мати найрізноманітнішу предметну компетенцію. В нижній палаті парламенту Канади спеціальні комітети створюють для розгляду якогось окремого питання або для підготовки конкретного законопроекту. Спеціальний характер тут мають і так звані комітети поточного законодавства. Вони формуються для роботи над визначеними положеннями законопроектів після їх розгляду в палаті на стадії другого читання. У Франції спеціальні комісії створюють для розгляду будь-якого законопроекту на вимогу уряду, голови палати абоожної з постійних комісій. Тим самим спеціальні комісії за своєю компетенцією конкурують з постійними комісіями.

У палатах конгресу США спеціальні комітети створюють для вивчення різного роду питань. Насамперед це питання застосування норм права і правопорушень у сфері державно-політичного життя. Іноді спеціальні комітети займаються підготовкою законодавчих рекомендацій з окремих гострих проблем. У парламенті Фінляндії спеціальні комісії займаються підготовкою питань порядку денного надзвичайних сесій. У Швейцарії, Японії та ряді інших країн спеціальні комісії створюють для вирішення питань, які не входять до компетенції жодної з постійних комісій.

В інших країнах предметом розгляду в спеціальних комісіях буває розробка проектів конституційних реформ, офіційних програм і планів тощо. В усіх випадках спеціальні комісії функціонують на тимчасовій основі і припиняють свою діяльність після завершення роботи та підготовки відповідної доповіді.

Свої особливості мають спеціальні комітети, що функціонують в палаті громад парламенту Великобританії. Зокрема, тут створено чотиринадцять спеціальних комітетів, які працюють на постійній основі. Компетенція комітетів пов'язана із змістом повноважень головних міністерств, а їхнім завданням є перевірка й оцінка діяльності органів виконавчої влади. Як зазначалося, в інших країнах таке завдання покладене на постійні комісії (комітети) палат парламентів. Існують у Великобританії й інші спеціальні комітети, зокрема так звані сесійні комітети, щорічно створювані на початку кожної сесії. Серед них у першу чергу слід назвати комітети з питань процедури і парламентських привілеїв.

Ще одним різновидом відповідних парламентських структур є *слідчі комісії*, або *комітети з розслідування*. Створення таких тимчасових структур передбачено практично в усіх країнах. Слідчі комісії займаються питаннями державно-політичного життя, які мають певний суспільний резонанс: від розслідування зловживань окремих парламентаріїв та урядовців до масштабних політичних скандалів. Їм звичайно надано широкі повноваження: викликати свідків та експертів, вести протоколи, фіксувати докази тощо.

Нерідко припускається створення слідчих комісій на вимогу певної кількості членів парламенту, які становлять меншість. Наприклад, у Латвії і Словенії це третина, у ФРН — четверта, а в Греції і Чехії — п'ята частина складу парламенту (палати). Тим самим опозиції надано додаткову можливість у її парламентській діяльності.

В основних законах Австрії та ФРН записано, що в своїх діях з розслідування такі комісії керуються вимогами процесуального законодавства. У Португалії і Словенії за відповідними комісіями визнані ті самі повноваження в розслідуванні, що й за судами та слідчими органами загального характеру. В Італії слідчі комісії наділені «вищою слідчою владою» і не можуть бути обмежені у вивчені тих питань, які визначені їм палатами.

У Франції створюються комісії з контролю та розслідування. Різниця між ними полягає в тому, що перші збирають інформацію з визначених палатою питань, а останні перевіряють діяльність державних органів і установ. Проте формування таких комісій не припускається в тих випадках, коли певне питання вже стало предметом досудового або судового розслідування. В Японії повноваження в розслідуванні можуть бути надані палатами або їхніми головами будь-якій постійній комісії.

У палатах парламенту Великобританії можливість створення слідчих комітетів не передбачена. Однак деякі відповідні права, зокрема право викликати свідків та експертів, мають постійно діючі спеціальні комітети палати громад з контролю за діяльністю міністерств.

У двопалатних парламентах існує практика створення *об'єднаних, спільних комісій (комітетів)* на паритетних, рівних засадах представництва обох палат. У Норвегії, де побудову парламенту можна назвати двопалатною лише умовно, постійні комісії звичайно працюють як об'єднані. Одним з різновидів об'єднаних комісій є так звані узгоджувальні комісії. Їх створюють на паритетних, рівних засадах для розв'язання розбіжностей між палатами в процесі прийняття конкретного законопроекту. Звичайно до складу узгоджувальних комісій входять члени тих постійних комісій, в яких розглядався законопроект під час його проходження в палатах. Такі комісії діють до вирішення справи і мають тимчасовий характер.

Інші, об'єднані за своїм характером комісії звичайно також є тимчасовими утвореннями. В деяких парламентах з рівноправними палатами функціонують постійні об'єднані комісії (США, Швейцарія). Комpetенція об'єднаних комісій різна. Нерідко вони займаються адміністративними питаннями, зокрема, управлінням парламентськими службами. Іноді також формуються об'єднані слідчі комісії (Італія).

Що ж до складу парламентських комісій і насамперед постійних та спеціальних комісій, то слід підкреслити, що звичайно депутати мають

право бути членами двох або навіть кількох комісій. Виняток становлять представницькі органи Норвегії, Франції, Швеції та деяких інших країн, де подібне суміщення не припускається.

Для керівництва своєю роботою самі комісії або палати обирають голів комісій. Нерідко для цього навіть створюється колегіальний орган — бюро комісії. В парламенті Японії голів постійних комісій обирають палати, а спеціальних — самі комісії. В палаті громад парламенту Великобританії голів постійних і спеціальних комітетів призначає спікер. Але найбільш характерним є порядок заміщення місць голів постійних комітетів палат конгресу США. Призначення голів комітетів залежить від спеціальних органів, створених у рамках парламентських фракцій, — так звані комітети комітетів. Ці призначення звичайно здійснюються з урахуванням правила старшинства. Згідно з цим правилом, місце голови комітету посідає той за-конодавець, який має найбільший стаж роботи в даному комітеті. Палата лише формально затверджує зроблене призначення.

При формуванні всього складу постійних, спеціальних та слідчих комісій також застосовуються різні способи. У більшості країн членів комісії призначає голова палати з урахуванням пропозицій парламентських фракцій. У Норвегії, Фінляндії, а також у Великобританії та в більшості інших англомовних країн склад комісій (комітетів) визначає спеціальна відбіркова комісія палати. Порядок формування останньої у різних країнах має свої особливості. У США членів постійних і спеціальних комітетів, а також комітетів з розслідування в більшості випадків формально призначають голови палат і затверджують палати, хоча практично відповідні призначення робляться парламентськими структурами політичних партій. У будь-якому випадку в розвинутих країнах склад постійних, спеціальних і слідчих комісій палат визначається з огляду на співвідношення партійно-політичних сил у парламенті.

Завершуючи розгляд питань внутрішньої структури парламентів, слід згадати про існування в деяких країнах *спеціальних органів палат*, які за певних умов беруть на себе окремі функції останніх. Так, в Австрії нижня палата обирає зі складу на основі пропорційного представництва фракцій так званий головний комітет. Його призначенням є сприяння контролю представницького органу за органами виконавчої влади на рівні федерації. У зв'язку з цим певні урядові постанови можуть бути прийняті лише за згодою головного комітету. У разі потреби головний комітет скликається в період, коли сесія парламенту не проводиться. Головний комітет обирає зі складу своїх членів постійний підкомітет, який реалізує його функції, а також деякі повноваження всієї палати здебільшого після дострікового розпуску палати і до обрання її нового складу.

В Іспанії і Португалії також створюються подібні парламентські структури. Відповідно до іспанської конституції, в кожній з палат створюють постійну депутатську комісію. До її складу входить не менше 21 депутата, обраного палатою з урахуванням співвідношення сил між фракціями. Постійну депутатську комісію очолює голова палати. Комісія діє не тільки між сесіями, а й у період після досрокового розпуску палати або закінчення строку її повноважень і до скликання нового складу.

Так, у цей період постійна депутатська комісія нижньої палати іспанського парламенту може здійснювати окремі повноваження самої палати. Зокрема, комісія затверджує акти уряду — так звані декрети-закони — і дає йому санкцію на проголошення надзвичайного стану. Після початку роботи парламенту нового скликання постійна депутатська комісія нижньої палати звітує перед нею про прийняті рішення. Аналогічна за характером і близька за обсягом повноважень постійна комісія створюється і в португальському парламенті.

Основний закон ФРН припускає можливість створення так званого загального комітету. Він не має постійного характеру і може бути сформований лише за надзвичайної ситуації, коли скликання повного складу бундестагу або наявність його кворуму неможливи. До такої надзвичайної ситуації віднесено констатацію урядом факту озброєної агресії щодо території держави або безпосередньої загрози такої агресії. В цьому випадку бундестаг або за його відсутності загальний комітет проголошує стан оборони, що тягне за собою відповідну перебудову організації державного управління. Загальний комітет складається на дві третини з депутатів бундестагу і на одну третину — з членів бундесрату, яких призначають палати.

Розглянуті та інші подібні парламентські структури не тільки тимчасово замінюють сам представницький орган, а й фактично можуть підмінити його. Діючи в періоди, коли парламент не функціонує, вони виступають як самостійний елемент механізму здійснення державної влади. Тому важливо, щоб повноваження таких парламентських структур були не тільки розумно обмежені, а й чітко визначені. Сам парламент повинен мати ефективні й оперативні засоби контролю за виконанням рішень цих структур і завжди залишати за собою останнє слово.

§ 5. Компетенція парламентів. Статус депутатів

Для завершеного аналізу парламентаризму слід розглянути форми закріплення компетенції представницьких органів, а також зміст відповідних повноважень. Згідно з принципом розподілу влад, парламенти визначаються як носії законодавчої влади. «Всі встановлені тут (у конституції. — В. Ш.) законодавчі повноваження належать конгресу Сполучених Штатів», — записано в ст. 1 Конституції США. Ця ідея в тій чи іншій формі викладена в основних законах практично в усіх розвинутих країнах.

Сучасна конституційна теорія та практика не визнає парламенти верховними органами влади. Вони не повновладні, неправомочні розглядати і вирішувати будь-яке питання, що належить до відання держави, бо це б суперечило ідеї установчої влади. Всі повноваження парламентів належать їм не з якогось власного права, а завдяки фіксації в конституціях, які й наділяють представницькі органи відповідною компетенцією. З іншого боку, оцінка парламентів як повновладних органів суперечила б змісту принципу поділу влад. Як зазначалось, за цим принципом влади не тільки поділені і зрівноважують одна одну, а й рівні.

Характеризуючи форму закріплення і зміст парламентської компетенції, слід зазначити, що вони певною мірою пов'язані з побудовою представницьких органів. Зокрема, бікамералізм парламентів зумовлює наявність повноважень у кожної з двох палат, і, як правило, нижні палати відіграють більшу і навіть домінуючу роль. Разом з тим є парламенти, де повноваження палат в цілому рівні. До них наслідком слід віднести представницькі органи Італії, США та ряду інших держав. Зокрема, обидві палати американського конгресу мають однакові законодавчі повноваження, за винятком того, що біллі (законопроекти) з фінансових питань можуть бути спочатку винесені на розгляд палати представників.

Іноді кожна з палат має особливі, притаманні тільки їй повноваження. Наприклад, сенат конгресу США має виключне право давати «пораду і згоду» щодо кандидатур, пропонованих президентом на цілий ряд посад, а також щодо ратифікації міжнародних договорів. Якщо ніхто з кандидатів у президенти за результатами виборів не забезпечить собі більшості голосів вибірників, обрання його здійснюється палатою представників. За таких самих обставин сенат обирає віце-президента. Палац представників має право притягати до відповідальності у порядку імпічменту президента та деяких посадових осіб, а правом розглядати справи, порушені в такому порядку, наділений сенат. Наявність окремих, особливих повноважень у кожної з палат характеризує і деякі парламенти, палати яких не можна визнати рівноправними.

Зміст компетенції парламентів зумовлює характер їхніх функцій. До парламентських функцій звичайно відносять законотворчість, прийняття бюджету і контроль за діяльністю органів виконавчої влади. Серед цих функцій також називають зовнішньополітичну і судову. Останні дві функції парламентів мають, по суті, супутнє значення.

Конституції передбачають лише окремі форми участі представницьких органів у зовнішньополітичній діяльності держави. Парламенти, як правило, не беруть участі в оперативному вирішенні проблем зовнішньої політики. Аналізуючи їхні повноваження, слід виділити визнане за ними основними законами багатьох держав право схвалювати укладені міжнародні договори та угоди. Проте ці повноваження аж ніяк не обмежують міжнародно-договірну практику виконавчої влади, а сама парламентська ухвала в більшості випадків має суто формальний характер. Більш суттєвим є право парламентів на ратифікацію та денонсацію міжнародних договорів або на участь у цьому процесі, закріплене в конституціях цілого ряду держав. Відповідні процедури, що застосовуються до найважливіших міжнародних договорів, ставлять діяльність щодо укладення таких договорів у залежність від їх сприйняття парламентом.

До зовнішньополітичних повноважень парламентів треба також віднести право оголошувати війну і укладати мир. В цілому ж парламенти стоять осторонь активного формування і здійснення зовнішньої політики. Цю діяльність віднесено до повноважень органів виконавчої влади.

До компетенції парламентів деяких держав входять певні судові повноваження. У Великобританії представницький орган у випадках так званих злочинів проти парламенту або порушення парламентських привілеїв та імунітетів (прав, повноважень та пільг депутатів і парламенту в цілому) нерідко бере на себе прямі судові функції. Зокрема, палата громад має право притягати до відповідальності як своїх членів, так і стоячих осіб. За її рішенням депутати можуть бути відсторонені на деякий час від роботи в парламенті або взагалі виключені з його складу. Для депутатів, а також для інших осіб передбачені й такі заходи, як попередження, догана або навіть позбавлення волі. Але такі покарання застосовуються дуже рідко, не кажучи вже про те, що в наш час крайні заходи сприймаються як нереальні.

Найважливішими парламентськими повноваженнями судового характеру є повноваження, пов'язані з відповідальністю з використанням процедур імпічменту та інших подібних процедур.

Здійснюють парламенти і деякі інші функції. Однак саме законодавчі повноваження становлять їхнє головне призначення. Відповідна компетенція парламентів у різних країнах по-різному фіксується в консти-

туціях. Наприклад, у роздлі восьмому ст. 1 Конституції США подано пеперелік напрямів законодавчої діяльності конгресу. Більш-менш предметно про законодавчі повноваження йдеться і в інших основних законах.

Дещо інакше питання парламентських повноважень регламентуються в конституціях Австрії, Італії, Польщі, Чехії та деяких інших держав. Зокрема, згідно зі ст. 70 Конституції Італії, «законодавча функція здійснюється спільно обома палатами». Не менш загальний характер мають формулювання, за якими законодавча влада здійснюється спільно монархом (президентом) і парламентом. Такі формулювання містять основні закони Бельгії, Греції, Ісландії, Норвегії і Фінляндії. За змістом вони близькі до тих, якими користуються в конституційній теорії та практиці Великобританії та деяких інших англомовних країн, де законодавчий орган позначається формулою «король і палати», або «король у парламенті». Це, однак, найчастіше означає лише те, що урядові законопроекти вносяться в парламент від імені монарха або що прийнятій палатами законопроект стає законом тільки після підписання його главою держави і обнародування.

Для характеристики компетенції парламентів важливе значення має оцінка змісту *конституційно-правового статусу самих парламентаріїв*. Як зазначалося, практично в усіх розвинутих країнах депутати не зв'язані юридичними обов'язками щодо своїх виборців. Вони вважаються представниками не відповідних виборчих округів, а всього народу (виборчого корпусу) в цілому, і не можуть бути відкликані виборцями. Тим самим їхній мандат не має імперативного характеру, і його прийнято називати вільним. Такий характер депутатського мандата звичайно фіксується в конституціях.

Так, у ст. 67 Конституції Італії зазначено: «Кожний член парламенту представляє націю і виконує свої функції без зобов'язального мандата». Ще категоричніше положення ст. 27 Конституції Франції: «Будь-який імперативний мандат є недійсним». Близькі за змістом і формою положення можна знайти практично в усіх основних законах.

Вільний мандат у зарубіжній конституційній теорії розглядається як такий, що найповніше забезпечує для депутатів можливості займатися тими справами, які віднесені до компетенції загальнонаціонального представницького органу. Він надає їхній діяльності політичного характеру і не зводить її до рівня роботи уповноважених з місцевих справ. З іншого боку, в умовах прийняття імперативного мандата зовні встановлюється більш тісний зв'язок між парламентаріями та їхніми виборцями.

Проте значення останньої тези не слід переоцінювати. Відсутність імперативного мандата в депутатів парламенту зовсім не означає, що між ними та їхніми безпосередніми виборцями не існує прямих зв'язків. Ці зв'язки мають різноманітний і тривкий характер, а робота з виборцями

займає багато часу у парламентаріїв та їхніх помічників. Зрештою від активності депутата у виборчому окрузі багато в чому залежить його подальша парламентська кар'єра.

До умов, що забезпечують ефективність роботи депутатів і визначають їхній статус, слід насамперед віднести індемнітет та імунітет парламентаріїв.

Поняття *депутатського індемнітету* означає, що член парламенту не несе юридичної відповідальності за свої висловлювання і голосування під час виконання обов'язків у представницькому органі. В теорії і практиці англомовних країн термін «індемнітет» замінений поняттям привілею свободи слова.

Принцип депутатського індемнітету прийнятий в усіх країнах. Проте іноді йому надають дещо звуженого значення. Зокрема, в Латвії та ФРН депутати на загальних підставах несуть відповідальність за наклеп, а в Литві — за наклеп і образу. У Греції подібне звинувачення є підставою для судового переслідування депутатів лише з дозволу самого парламенту.

Що ж до поняття *депутатського імунітету*, то воно означає, що члени парламенту користуються захистом з боку представницького органу від арешту і деяких інших процесуальних дій, пов'язаних з обмеженням особистих прав і свобод, а також від судового переслідування на підставі порушення кримінальної справи та відповідного звинувачення. Нерідко парламентарії захищені і від порушення проти них таких справ. Зміст і обсяг депутатського імунітету в різних країнах неоднакові, але ніде він не має абсолютноного характеру.

У цілому ряді країн депутати користуються імунітетом лише під час парламентських сесій. У Бельгії і Люксембурзі розгляд кримінальної справи депутата може бути припинений на період сесії за вимогою палати, а сам депутат тимчасово звільнений. В Японії депутат, заарештований у канікулярний період, повинен бути безумовно звільнений за рішенням палати. У Франції депутат, переслідуваний за вчинення злочину у період ліж сесіями, може бути заарештований лише з санкції бюро палати.

Практично в усіх країнах депутат позбавляється імунітету у випадку затримання його на місці злочину. Арешт депутата в такому випадку дійсноється без санкції парламенту. У Фінляндії арешт депутата і порушення проти нього кримінальної справи без санкції парламенту можливі у випадку, коли його дії кваліфікують як злочин, за вчинення якого передбачено позбавлення волі на строк не менше, ніж шість місяців. У Швеції дозволу парламенту на арешт і переслідування депутата не потрібно, якщо ідповідна міра покарання визначена у два роки, а в Македонії, Словенії, Хорватії та Югославії — п'ять років позбавлення волі. Проте і в таких ви-

падках парламенти можуть до винесення судом вироку вимагати звільнення депутатів, посилаючись на наявність у них імунітету.

В англомовних країнах статус депутата щодо цього мало чим відрізняється від юридичного становища звичайних громадян. У Великобританії депутат не може бути позбавлений волі без санкції палати громад у зв'язку з цивільним процесом у суді (відомо, що в деяких країнах закон припускає позбавлення волі банкрутів та боржників) у період сесії і сорока днів до її початку та після її закінчення. Однак він не користується імунітетом проти арешту у зв'язку з порушенням і розслідуванням кримінальної справи. Зокрема, для арешту парламентарія тут достатньо формальної згоди голови палати. Аналогічні або близькі за змістом положення містяться в праві інших країн, що сприйняли засади британської конституційної системи.

У США депутатський імунітет зафіксовано в розділі шостому ст. 1 Конституції. Тут, зокрема, записано, що «сенатори і представники... в усіх випадках, крім зради, тяжкого кримінального злочину і порушення миру, не можуть бути заарештовані під час присутності на сесії відповідної палати, а також на шляху до палати і під час повернення з неї». Проте проголошений конституцією імунітет є абстракцією і на практиці не сприймається через те, що її положення, по суті, охоплюють будь-який випадок протиправної поведінки. В цілому можна зазначити, що тут, як і в інших англомовних країнах, недоторканності депутатів у сфері кримінально-правових відносин, по суті, не існує.

Суттєвим елементом статусу депутата є *винагорода*. В наш час принцип неоплачуваної депутатської діяльності відкинутий практично в усіх розвинутих країнах. У деяких з них необхідність винагороди депутатів за їхню діяльність у представницькому органі визнається в конституціях. Депутатська діяльність розглядається як покликання, почесна політична служба, а не спосіб здобуття матеріальних благ. У зв'язку з цим винагорода сприймається як часткова компенсація тих доходів, які б депутат мав, працюючи за фахом або займаючись бізнесом як приватна особа. Однак її призначенням практично є не тільки компенсація витрат парламентарія на представницьку діяльність, а й забезпечення йому певного добробуту. Це має важливе значення у зв'язку з тим, що обрана до парламенту особа нерідко не може виконувати свою попередню роботу. Особливо це стосується тих випадків, коли за законом колишня професія депутата несумісна з членством у парламенті.

Депутатська винагорода встановлюється як фіксована грошова сума, звичайно сплачувана щомісяця. За розміром вона відповідає заробітній платі вищих категорій державних службовців. У багатьох країнах до

фіксованої суми, що визначена на рік або місяць, додаються добові, що, як правило, сплачуються тільки в разі присутності депутата на засіданні палати або її органів. Тим самим встановлюється прямий зв'язок між парламентською активністю депутата і розмірами його винагороди.

Іноді цей зв'язок набуває ще більш спрямованого характеру. Зокрема, згідно з регламентом національних зборів Франції, участь депутата менше, ніж у 2/3 загальної кількості голосувань, що мали місце на засіданнях під час сесії, є підставою для вирахування відповідної частини винагороди. Якщо ж депутат брав участь менше, ніж у половині таких голосувань, то вирахування подвоюється. Проте слід зауважити, що в більшості країн члени парламенту одержують винагороду незалежно від їхньої присутності на засіданнях або їхньої роботи в парламентських органах.

В окремих випадках добові є єдиною формою винагороди депутатів. Така практика існує в палаті лордів парламенту Великобританії. До цих добових також додаються кошти для компенсації витрат членів палати на дорогу до місця розташування палати і на наймання квартири під час парламентської сесії тощо. Різні доплати введені і в інших країнах. Зокрема, парламентарії безкоштовно здійснюють деякі поштові відправлення або отримують відповідну компенсацію. Іноді враховуються їхні витрати на наймання допоміжних приміщень для роботи секретарів або помічників, а також на утримання самих цих осіб.

У більшості розвинутих країн встановлені спеціальні депутатські пенсії. Практично кожний депутат, який засідав у парламенті протягом встановленого періоду (звичайно 8—10 років), з часом має право на таку пенсію. Пенсійний вік при цьому звичайно нижчий, ніж при встановленні пенсії на загальних підставах.

Зміст конституційно-правового статусу парламентаріїв визначає також принцип *несумісності депутатського мандата і певних посад*. Згідно з цим принципом, депутат протягом усього строку своїх повноважень не може займати визначені законом посади, що повинно сприяти його незалежності під час роботи у представницькому органі. Цей принцип доповнює умови дискваліфікації на виборах кандидатів у депутати (принцип не-збирності). На відміну від таких умов, несумісність мандата і певних посад стосується не кандидата, а вже обраного депутата, який мусить відмовитися від своєї попередньої посади аби посісти місце в парламенті.

Принцип несумісності в різних країнах визнається у різному обсязі. Іноді до змісту цього принципу відносять заборону сумісництва членства у двох палатах парламенту. З принципом несумісності пов'язується неприпустимість поєднання депутатського мандата з постом президента та посадами поза парламентом, крім урядових. Несумісними зав-

жди є мандат депутата і судові посади. Однак звичайно принцип несумісності віднесений до державної служби.

У багатьох країнах депутатам парламенту заборонено займати незвичайні посади на державній службі і навіть посади в установах, що контролюються державою або певним чином співвідносяться з нею. У Конституції США записано, що жоден член конгресу на період його мандата не може займати «публічну посаду на службі Сполучених Штатів», яка була утворена або платня на якій була збільшена у відповідний період (розділ шостий, ст. 1).

Звичайно за особами, обраними в парламент, попередні місяця роботи на державній службі не зберігаються. Тим самим підкреслюється професійний характер діяльності депутатів. Разом з тим є немало винятків з такого правила. Наприклад, в Італії державні службовці на період обрання їх депутатами зараховуються в тимчасовий запас. По закінченні строку мандата депутати можуть повернутись на попередні місяця роботи. У ФРН, Франції державні службовці на період обрання і діяльності в парламенті можуть бути тимчасово звільнені від виконання своїх обов'язків. Для цього вони оформляють відпустку або відрядження і таким чином за ними зберігаються відповідні права, зокрема, на просування по службі та пенсію. Однак юридичних гарантій повернення саме на свою колишню посаду депутати не мають. У Швеції депутати, які займають посади на державній службі, повинні на час засідань парламенту йти у відпустку.

Принцип несумісності депутатського мандата і посад на державній службі у ряді країн визначений більш вузько. Наприклад, в Австрії державному службовцю, якщо він обраний у парламент, надається час для депутатської діяльності і водночас зменшується посадовий оклад на 25 %. У разі практичної неможливості суміщення він звільняється з відповідної посади. В окремих країнах робляться винятки з принципу несумісності для посад вчителів і викладачів вузів. Іноді для зайняття парламентарями посад на державній службі потрібний дозвіл самого представницького органу. Існує і практика зайняття таких посад лише на обмежений, визначений законом строк.

В Іспанії, Люксембурзі, Фінляндії тощо несумісність стосується лише окремих, найвищих посад, перелік яких звичайно обмежений. Наприклад, у ст. 70 Конституції Іспанії до кола відповідних посад віднесені: 1) посади суддів конституційного суду; 2) вищі посади членів державної адміністрації, визначені спеціальним законом; 3) посада народного заступника — спеціального парламентського уповноваженого, який здійснює контроль за додержанням прав громадян; 4) посади суддів та інших членів судів, а також прокурорів; 5) посади професійних військових дійсної служби, а також

посади кадрових співробітників поліції та служби безпеки; б) посади членів виборчих комісій.

У розвинутих країнах практично повсюдно визнано несумісність депутатського мандата і професійної служби в армії, поліції та службі безпеки. З іншого боку, принцип несумісності звичайно припускає обрання депутата парламенту членом місцевого представницького органу – муніципалітету. Виняток становить законодавство і політична практика Бельгії, Італії, Казахстану, Росії та деяких інших країн.

Питання про несумісність має ще один аспект, який безпосередньо стосується членів уряду. В президентських республіках несумісність депутатського мандата та членства в уряді і взагалі в системі органів виконавчої влади є однією з основ державного ладу, побудованого на засадах жорсткого поділу влад. У парламентарних за формою правління країнах, наприклад, більш-менш послідовно діє правило, за яким міністри повинні бути членами парламенту (звичайно нижніх палат). Вважається, що тим самим створюються умови для реалізації принципу політичної відповідальності уряду та окремих його членів перед представницьким органом. Це саме правило прийняте і в багатьох країнах з так званою змішаною республіканською формою правління.

Проте існують і винятки з такого правила. Зокрема, в Казахстані, Люксембурзі, Македонії, Нідерландах, Словаччині, Франції та Швейцарії членство в парламенті визнається абсолютно несумісним з міністерським портфелем. В Австрії така несумісність стосується тільки членства в нижній палаті. Все це не означає, що депутат не може бути призначений членом уряду, але у випадку такого призначення він повинен відразу або у визначений строк звільнити своє місце в палаті. В Болгарії, Естонії і Португалії в таких випадках депутати тимчасово припиняють свої повноваження. В Люксембурзі і Нідерландах передбачено заповнення вакансій у парламентах за рахунок так званих заступників депутатів (у Нідерландах – надзвичайних членів). Заступників обирають на тих самих виборах, що й депутатів. В Естонії повноваження резервних членів парламенту припиняються після повноваження депутатських повноважень тих, хто тимчасово був членом уряду.

Інститут заступників депутатів існує також у Норвегії, Швеції та деяких інших країнах, але має тут дещо інше призначення. Наприклад, у Швеції заступник депутата тимчасово займає місце в палаті, коли депутат з поважливих причин не може брати участь у роботі сесійних засідань, постійних комісій чи інших парламентських структур більше місяця. Рішення про таку заміну приймає парламент. В Австрії існує інститут запасних депутатів, яких обирають понад визначене число членів нижньої палати. Місце в палаті вони займають лише після появи там вакансії і користуються звичайним статусом депутата аж до закінчення строку легіслатури.

Розглянемо питання *припинення повноважень депутата*. Крім звичайної ситуації, коли повноваження парламентаріїв припиняються у зв'язку з закінченням строку скликання представницького органу або його до-строкового розпуску чи саморозпуску, можливі й інші, наприклад, у разі несумісності депутатського мандата і певних позапарламентських посад. Практично в усіх країнах депутат сам може відмовитись від свого мандата. Лише в Норвегії така відмова не припускається. В деяких країнах ця відмова має бути формально прийнята самим парламентом (палатою) або його керівним органом (Італія, Туреччина, Фінляндія, Швеція і Японія). У Великобританії відповідне бажання депутата може бути реалізоване шляхом призначення його на одну з номінальних посад на «королівській службі». Усі відповідні посади вважаються несумісними з членством у парламенті, і тим самим питання вирішується з урахуванням бажання депутата.

Припинення повноважень може відбуватись і у зв'язку з позбавленням депутата його мандата. В більшості випадків це має місце, коли депутат обраний з порушенням норм права. Підставою є рішення суду. В Португалії і Туреччині депутат втрачає свій мандат, якщо він не бере участі в роботі парламенту або перебільшив кількість неявок туди без поважних причин, встановлену конституцією або регламентом, або вступив до партії, від якої не балотувався на виборах.

Існує також практика *тимчасового усунення депутата*, застосовувана як дисциплінарна санкція за грубі порушення регламенту і порядку в палаті. Звичайно строк такого усунення обмежений і не перевищує двох тижнів. Однак у будь-якому разі застосування таких санкцій і позбавлення депутатських мандатів нетипове для державно-правового життя розвинутих країн. По-перше, депутати звичайно дотримуються вимог культури політичної поведінки, визначених парламентськими регламентами і традиціями. З іншого боку, згадані заходи застосовуються обережно, з урахуванням того, що вони не повинні заперечувати принципи парламентаризму, саму ідею народного представництва.

§ 6. Законодавчий процес у парламентах.

Парламенти і бюджет

Для оцінки парламентської компетенції і діяльності мають значення характеристики, віднесені до **законодавчого процесу**. Цей процес об'єктивно поділяється на ряд стадій. Початковою стадією є *внесення законопроекту*. Зміст цієї стадії прямо пов'язаний з правом законодавчої ініціативи. Коло суб'єктів цього права залежить від форми правління, прийнятої в тій чи іншій країні.

У країнах з парламентарними формами правління суб'єктів права законодавчої ініціативи в більшості випадків двоє: окремі депутати і уряд. У Великобританії та інших країнах сфери впливу англійського права відповідне право формально зарезервоване тільки за парламентаріями, і члени уряду можуть вносити законопроекти лише як депутати.

Коло суб'єктів права законодавчої ініціативи в країнах із змішаною республіканською і парламентарними формами правління не обмежується вищепозначеними. У багатьох країнах Центральної та Східної Європи і в тих, що утворилися на терені колишнього СРСР, це право належить президентам. У Швейцарії відповідним правом наділені кантони, а у Португалії і Узбекистані — представницькі органи автономії. В Австрії, Естонії, Латвії, Словаччині, Угорщині і Японії суб'єктами права законодавчої ініціативи визнані комісії (комітети) парламентів, в Естонії і Португалії — парламентські фракції, в Чехії — представницькі органи місцевого самоврядування.

Найширше коло суб'єктів права законодавчої ініціативи встановлене в Італії, Росії і Швеції. В Італії до таких суб'єктів, крім уряду і депутатів, віднесені постійні комісії, парламентські фракції і в межах їхньої компетенції — консультивативний орган при парламенті та уряді (національна рада економіки і праці) та представницькі органи, створювані в областях. У Росії суб'єктами права законодавчої ініціативи названі президент, верхня палата парламенту, депутати обох палат, уряд, законодавчі (представницькі) органи суб'єктів федерації, а також вищі суди, включаючи конституційний суд. У Швеції право законодавчої ініціативи належить уряду, депутатам парламенту, постійним комісіям, ревізорам та деяким іншим органам і посадовим особам.

У цілому ряді країн суб'єктами права законодавчої ініціативи проголошені палати парламенту. Звичайно це означає, що законодавча функція здійснюється представницьким органом. Однак у деяких випадках законопроекти можуть бути внесені в нижню палату від імені верхньої палати парламенту (Росія). Як і в Росії, суб'єктом права законодавчої ініціативи названі верхні палати парламентів в Австрії, Польщі, Чехії, Хорватії та ФРН. Характерно, що відповідні законопроектинерідко вносяться в нижню палату через уряд.

Особливістю парламентаризму Австрії, Білорусі, Іспанії, Італії, Латвії, Литви, Македонії, Румунії, Словенії є так звана народна законодавча ініціатива.

Однак майже в усіх випадках право законодавчої ініціативи практично узуртоване урядом та його главою (у Франції саме прем'єр-міністр, крім депутатів, визнаний суб'єктом такого права). Урядові законопроекти можуть бути внесені безпосередньо прем'єр-міністром чи окремими

міністрами за змістом їхніх повноважень або через депутатів — представників парламентської більшості, на яку уряд спирається. Останнє трапляється нечасто і пов'язане з тактикою уряду.

Тому не дивно, що переважна більшість прийнятих законів пропонується урядом. Законопроекти, ініціаторами яких є окремі депутати, мають перспективу стати законами лише в разі підтримки їх парламентською більшістю. Домінуюча роль уряду в реалізації права законодавчої ініціативи знаходить свій вияв і безпосередньо під час внесення законопроектів. У Бельгії, Франції та в деяких інших країнах ініціативи уряду оформляються як законопроекти, а ініціативи окремих депутатів — як законопропозиції. При розгляді в парламенті перші мають пріоритет.

Слід додати, що в Австрії, Бельгії, Іспанії, Латвії, ФРН, Японії та в ряді інших країн припускається тільки колективне внесення законопроектів. Кількість підписів депутатів під таким законопроектом звичайно дорівнює або наближається до такого числа членів парламенту, яке необхідне для організації фракції. У Фінляндії депутатські пропозиції законодавчого характеру можуть бути внесені тільки в перші два тижні після відкриття чергової сесії парламенту. В Швеції депутати можуть вносити свої поправки до урядових законопроектів лише протягом 15 днів після їх ініціювання в палаті. Голова палати має право скоротити цей строк до 10 днів.

У президентських республіках суб'єктами права законодавчої ініціативи визнані лише окремі парламентарії. Більше того, в палатах конгресу США заборонена колективна законодавча ініціатива, хоча ніхто не може перешкодити кільком конгресменам або сенаторам запропонувати ідентичні біллі. Суб'єкти ж виконавчої влади такого права формально позбавлені, що витікає із змісту принципу жорсткого поділу влад.

Однак і тут виконавча влада бере участь у законотворчому процесі. Зокрема, президент може діяти через довірених депутатів, які зовні будуть здійснювати власну ініціативу. Він може користуватись і таким механізмом впливу на законодавчу діяльність, як послання до конгресу. Ці послання мають на меті ознайомити парламентаріїв і громадськість у цілому з позицією глави держави щодо важливих політичних проблем. Водночас вони орієнтують прихильників президента з числа парламентаріїв на формулювання відповідних законодавчих ініціатив.

Більш реальною формою реалізації законодавчих намірів президента США є його право звертатися із спеціальним посланням до голів палат, в якому пропонується конкретний законопроект. Це послання голова палати обов'язково передає до одного з постійних комітетів. Регламент конгресу США не передбачає безумовного розгляду такого законопроекту, але за прийнятим звичаєм голова відповідного комітету палати пропонує розгляну-

ти його від власного імені. Якщо відкинути формальності, то в даному випадку президент практично сам виступає ініціатором законотворчості.

Процедури реалізації права законодавчої ініціативи прямо пов'язані з внутрішньою побудовою представницьких органів. У двопалатних парламентах, де палати рівноправні, законопроект може бути внесений в кожну з них. Такий самий порядок застосовується в парламентах Великобританії та Японії, палати яких не є рівними. У тих країнах, де законопроект може ініціюватись в обох палатах, це звичайно і робиться з метою прискорення законодавчого процесу.

У більшості країн з нерівноправними палатами парламентів законодавчий процес звичайно починається в нижніх палатах. У Нідерландах будь-який законопроект, включаючи і фінансовий, може бути внесений тільки в нижню палату. Верхня палата не наділена правом змінювати прийнятий нижньою палатою законопроект, але вона може відхилити його в цілому.

Загалом реалізація права законодавчої ініціативи в парламентах є чи не найважливішою стадією законодавчого процесу. Від ініціаторів того чи іншого законопроекту залежить не тільки сам факт започаткування закону, а і його зміст. Водночас зміст закону визначається і в подальшому проходженні законопроекту в парламенті, тобто в наступних стадіях законодавчого процесу. Характер і послідовність цих стадій у різних країнах неоднакові.

В англомовних і багатьох інших країнах наступною після внесення законопроекту стадією є так зване *перше читання*. У Франції першим читанням називається вся робота над законопроектом в одній палаті до передачі його в іншу, а другим читанням — розгляд законопроекту тією ж палатою після повернення його з іншої палати.

Зареєстрований у палаті законопроект може бути поставлений за чергою у порядок денний, хоча черговість нерідко залежить від міркувань голови палати. Внесенню законопроекту в порядок денний засідань палати передує голосування з цього приводу, після якого законопроект вважається прийнятим до розгляду. Дебати щодо законопроекту на стадії першого читання в переважній більшості країн не проводяться. Саме на цій стадії іде в небуття багато законопроектів, ініційованих окремими депутатами і не підтриманих парламентською більшістю.

Наступною стадією законодавчого процесу можуть бути дебати в палаті щодо законопроекту. Ця стадія визначається як *друге читання*, вона передбачає постатейне обговорення, внесення поправок, голосування тощо. Залежно від особливостей регламенту загальні дебати проводяться до (Великобританія та інші країни, що сприйняли засади британської конституційної системи) або після розгляду законопроекту в постійній

парламентській комісії (комітеті). Цей момент має принципово важливе значення. Якщо законопроект передається в комісію після його обговорення в палаті з прийнятим нею рішенням, то таке рішення зобов'язує комісію, і вона практично діє за інструкцією палати. Якщо ж законопроект надходить у комісію ще до його детального розгляду в палаті, то саме комісія у багатьох випадках вирішує його долю і визначає його зміст.

Однією із стадій законотворчості є *розгляд законопроекту в комісії* (*комітеті*). У будь-якому випадку постійні комісії суттєво впливають на остаточне рішення палат, а іноді навіть фактично їх підміняють. Робота парламентської комісії за своєю процедурою мало відрізняється від роботи самої палати на стадії загальних дебатів, хоча звичайно ця робота проводиться в закритих засіданнях. За її результатами комісія готує докладну звітність. Після цього законопроект надходить або повертається в палату.

У країнах, де загальні дебати щодо законопроекту передують розгляду в комісії, після повернення його в палату він детально розглядається (так звана *стадія доповіді*). Це дає змогу депутатам відкоригувати зміст законопроекту. Після цього відбувається *третє читання*, в процесі якого законопроект ще раз обговорюється і приймається без принципових змін. У США на стадії третього читання внесення поправок до законопроекту взагалі не припускається, однак палата до голосування може повернути його в комітет.

У ряді країн комісійна стадія передує читанням у палаті: законопроект відразу ж передається на розгляд постійної комісії. Комісія детально розглядає його і зі своїми поправками пропонує палаті. В Швейцарії законопроекти на цій стадії обговорюються за участю членів уряду. На основі докладної звітності комісії триває подальша робота над законопроектом у палаті.

Наведений аналіз законодавчого процесу є загальною схемою. Практично в кожній країні проходження законопроекту в парламенті має свої особливості. Разом з тим не можна не звернути увагу на деякі загальні риси організації обговорення законопроектів у парламентах. Саме з дебатами в палатах нерідко ототожнюють усю парламентську роботу. Дебати, як правило, мають публічний характер і часом набувають гострого сюжету, що пояснюється підвищеним інтересом до них у суспільстві.

Практично в усіх парламентах депутати обмежені у своїх виступах встановленим регламентом. Але іноді вимоги регламенту зведені лише до визначення часу для обговорення окремих питань або навіть до запровадження засобів контролю за ходом дебатів і фіксації умов застосування таких засобів. По суті в таких випадках парламентарій сам вирішує, скільки часу йому говорити і скільки разів виступати. Наміри члена парламенту можуть бути не реалізовані, якщо йому буде активно протидіяти головуючий у палаті. Проте все, що може зробити останній, — це не надавати депутату слово повторно.

но. Потрапивши на трибуну, парламентарій може залишатися на ній стільки, скільки побажає.

Відповідні положення процедури засновані на ідеї надання представницькому органу та його членам найширших можливостей для вільного обговорення будь-яких питань парламентської компетенції. Єдиною вимогою до депутатів тут є дотримання дисципліни. За таких умов парламентська процедура обговорень нерідко використовується для того, щоб уникнути або зволікати прийняття окремих, небажаних для певної групи депутатів рішень. Така діяльність визначається як парламентська обструкція. Не викликає сумнівів, що практика обструкції суперечить самому призначенню парламенту як активно діючого представницького органу. Водночас, як зазначалося, відповідні дії пов'язуються з наданням депутатам режиму найбільшого сприяння. Подібні протиріччя майже завжди мають об'єктивну природу і супроводжують розвиток парламентаризму, характеризуючи його особливості в різних країнах.

Викладене повною мірою має бути віднесене і до способів прискорення законодавчої процедури. Найбільш прийнятим з них є припинення дебатів. Цей спосіб має, по суті, універсальний характер, хоч регламентація його в різних країнах різна. У багатьох парламентах пропозицію про припинення дебатів може висувати голова палати або певна частина її членів. Іноді з цього питання проводиться коротке обговорення. Проте нерідко такий спосіб прискорення законодавчої роботи сприймається як обмеження прав опозиції.

У ряді країн парламентські дебати можуть бути скорочені на основі спеціальної процедури прийняття законопроектів, що проголошуються терміновими. В інших випадках для скорочення часу дебатів застосовується процедура, яка полягає у визначені палатою конкретного часу для обговорення законопроекту в цілому або його окремих частин. По закінченні визначеного часу законопроект ставиться на голосування.

До способів збереження часу належать також деякі процедури внесення поправок до законопроектів. У багатьох країнах пропозиція поправки може розглядатись, якщо вона підписана не одним, а кількома депутатами. Як правило, текст поправок має бути розповсюджений до їх обговорення, хоча в більшості парламентів це можна зробити і на відповідному засіданні палати.

На практиці так і робиться, однак уряд або парламентська комісія (комітет) може вимагати додаткового вивчення окремих поправок. Нерідко голова палати визначає прийнятність дебатів з тієї чи іншої поправки. Цим він може вирішити долю поправки. У палаті громад парламенту Великої Британії та в парламентах в інших англомовних країнах право визначати, які поправки підлягають обговоренню і голосуванню, має спікер. Це право

зумовлює високі вимоги щодо політичної неупередженості і професійності голови палати.

Певне прискорення законодавчого процесу може бути забезпечене і на етапі голосування законопроектів, що характеризується розмаїттям прийнятих процедур.

Повертаючись до характеристики стадій законодавчого процесу за ру- бежем, слід зазначити, що у двопалатних парламентах законодавчий процес практично завжди проходить в обох палатах. Особливістю Конституції Росії є те, що вона припускає можливість прийняття законів за результатами роботи нижньої палати парламенту і при мовчанні згоді (так зване кваліфіко- ване мовчання) верхньої. Прийняті державною думою законопроекти протя- гом п'яти днів передаються на розгляд ради федерації. Законопроект вва- жається схваленим радою федерації, якщо він був прийнятий нею за вста- новленою процедурою або якщо протягом 14 днів не був розглянутий цією палатою. Проте обов'язковому розгляду в раді федерації підлягають прий-няті державною думою законопроекти з питань федерального бюджету; фе-деральних податків і зборів; фінансового, валутного, кредитного і митного регулювання та грошової емісії; ратифікації і денонсації міжнародних до-говорів; статусу і захисту державного кордону; війни і миру.

Свої особливості має законодавчий процес у парламенті Чехії. Ко-ли нижню палату розпущене, сенат має право приймати законопроекти з «невідкладних питань». Відповідні акти верхня палата може приймати тільки за ініціативою уряду. На першій сесії після поновлення роботи парламенту ці акти повинні бути схвалені нижньою палатою, без чого во-ни не мають сили. Водночас у такий спосіб не може бути змінена консти-туція, прийнятий бюджет чи фінансовий законопроект, також не можуть бути прийняті законопроекти з питань виборчого права і ратифікації де-яких міжнародних договорів.

Що ж до розбіжностей за змістом прийнятих палатами варіантів одних і тих самих законопроектів, то вони розв'язуються по-різному. В тих країнах, де палати парламентів нерівноправні, останнє слово належить нижній палаті. Так, у Великобританії прийнятий палатою громад законопроект може бути відхиленій палатою лордів. Але через рік він може бути повторно прийнятий нижньою палатою і стає законом без схвалення верхньої палати. В Австрії заперечення або застереження федеральної ради до законопроекту, прийнятого національною радою, доляються нижньою пала-тою шляхом повторного розгляду його за спрощеною процедурою і прийняттям простою більшістю голосів у присутності половини її складу. У Польщі, Словенії, Чехії і Хорватії відповідні розбіжності також доляються нижньою палатою, але вже за рішенням, прийнятим абсолютною більшістю.

У Росії, ФРН, Японії на випадок виникнення розбіжностей в законотворчості палат питання передається на вирішення узгоджувальної комісії. Якщо вона не може прийняти рішення з законопроекту, або якщо її рішення не задовільняє нижню палату, питання вирішується кваліфікованою, у 2/3 більшістю голосів цієї палати.

Утворення спільних узгоджувальних комісій (комітетів) як спосіб розгляду спірних законопроектів притаманне й парламентам з рівноправними палатами. У США такий комітет називається конференцією комітетів: палати делегують до його складу рівну кількість членів тих постійних комітетів, у яких розглядався законопроект. А в тих випадках, коли узгоджувальним комісіям (комітетам) не вдається прийняти рішення або це рішення не схвалене палатами, законопроект вважається відхиленим. В Югославії за таких умов, як правило, приймають текст законопроекту, схвалений нижньою палатою. Разом з тим за верхньою палатою парламенту визнаний пріоритет щодо законопроектів, віднесених до регламентації основ державного ладу.

Одним з методів подолання розбіжностей між рівноправними палатами в ході законодавчого процесу є метод так званого човника. Він використовується в парламентах Бельгії, Італії та деяких інших країн. При цьому кожна палата послідовно обговорює законопроект в тому вигляді, в якому він надійшов з іншої палати, і з уточненнями повертає його назад. Законопроект передається з палати в палату доти, доки вони не досягнуть узгодженого рішення. Якщо ж стає зрозумілим, що таке рішення не відбудеться і вичерпано встановлений для цього час, то законопроект залишається неприйнятим. У Швейцарії за таких умов законопроект передається до узгоджувальної комісії. Якщо узгоджувальна комісія не доходить згоди, уряд може поставити вимогу, щоб нижня палата прийняла остаточне рішення. Сама ж процедура узгодження законопроекту методом «човника» нерідко потребує багато часу тому, що при кожному повторному розгляді в палаті законопроект має проходити всі головні стадії відповідного процесу.

Існують і деякі інші способи подолання розбіжностей між палатами. Зокрема, в Румунії, де палати парламенту також рівноправні, спірні законопроекти розглядаються узгоджувальною комісією, а в разі її невдачі — на спільному засіданні палат, де і приймається більшістю членів кожної палати відповідне рішення. Враховуючи більшу чисельність складу нижньої палати, за нею слід визнати ширші можливості для вирішення питання про зміст таких законопроектів.

У конституційному праві майже всіх країн виокремлюється особлива стадія законодавчого процесу — так звана промульгація. *Промульгація* — це санкціонування прийнятого парламентом закону шляхом підписання і

обнародування (оприлюднення) його главою держави. Іноді до тексту парламентського акта додається урочиста формула проголошення закону.

Згідно з конституцією або парламентським регламентом, глава держави звичайно надається певний строк (10 днів у США, 14 — в Росії, 15 — в Іспанії і Франції, 30 — в Італії тощо), протягом якого він повинен або підписати закон, або, якщо це передбачено конституцією, використати право вето чи просто повернути його парламенту для повторного розгляду. В країнах з парламентарними формами правління, а також в більшості республік із змішаною формою правління акт промульгації контрасигнується главою уряду і (або) окремим міністром, компетенція якого співвіднесена із змістом закону.

Кінцевою стадією законодавчого процесу є *офіційне опублікування* закону, тобто доведення його до загального відома. Опублікування звичайно здійснюється главою держави або від його імені. Сроки опублікування не встановлюються, хоча в окремих випадках конституції містять вимогу негайного обнародування закону після одержання ним санкції глави держави. Тексти законів публікуються у спеціальних офіційних виданнях.

З процедурою опублікування законів пов'язане набуття ними чинності, хоча нерідко закони починають діяти відразу ж після підписання. Як правило, закон набуває чинності через певний час після його офіційного опублікування. Іноді він починає діяти з моменту, вказаного у його тексті.

Як зазначалось, однією з основних функцій парламентів є *прийняття державного бюджету*. В більшості країн парламент затверджує зміст бюджету у формі спеціального закону. Законопроект, що передбачає відповідні бюджетні прибутки і видатки, проходить у представницькому органі звичайно через ті самі стадії, що і будь-які інші. Особливістю процедури прийняття бюджету є насамперед те, що його проект може пропонувати лише уряд. Іншими словами, саме уряду належить бюджетна законодавча ініціатива.

У багатьох країнах уряд має змогу контролювати реалізацію права загальної законодавчої ініціативи іншими його суб'єктами щодо пропозицій, які передбачають бюджетні видатки. Наприклад, у Росії встановлене конституційне положення, за яким законопроекти про введення або скасування податків, звільнення їх від сплати, про випуск державних позик, про зміни фінансових зобов'язань держави, а також інші законопроекти, що передбачають витрати за рахунок федерального бюджету, можуть бути внесені в парламент тільки за наявності відповідного висновку уряду.

Разом з тим у цілому ряді країн бюджет не розглядається як законопроект, хоча він і проходить через парламент. У Великобританії і в більшості інших англомовних країн бюджет є своєрідною фінансовою програмою, з якою в парламенті (нижній палаті) виступає міністр фінансів. Зміст цієї про-

грами-заяви складається в основному з пропозицій щодо оподаткування. В ній також подається огляд загального стану національної економіки. Пропозиції уряду щодо податків реалізуються у спеціальному законопроекті про фінанси. Водночас приймається закон про асигнування, в якому встановлюються витрати кожного з міністерств і відомств. Розгляду в парламенті законопроектів про фінанси та асигнування передує схвалення палатою громад резолюцій, що санкціонують державні прибутки і видатки.

Близькими до викладених є принципи процедури прийняття бюджету в конгресі США. Президент звертається з посланням про бюджет до конгресу, воно обговорюється в палатах. За результатами цього обговорення конгрес схвалює спеціальну резолюцію. Остання є підставою для прийняття так званих фінансових біллів, зокрема законів про державні прибутки й асигнування. На подібних засадах здійснюється бюджетна процедура в парламенті Японії.

Не сприймається як закон бюджетний акт в Ісландії, Норвегії, Фінляндії та Швейцарії. Тут бюджету надається форма спеціального урядового акта, що потребує затвердження в парламенті. Але принципово важливим є те, що бюджет завжди розглядається і затверджується у представницькому органі. Готове ж проект бюджету в усіх випадках уряд.

Процедура прийняття державного бюджету парламентом має свої особливості практично в кожній країні. Проте щодо характеристики цієї процедури можна зробити певні узагальнення. Зокрема, в парламентах з нерівноправними палатами проект бюджету звичайно вноситься в нижню палату. Верхні палати нерідко значно обмежені у праві його розгляду або взагалі такого права не мають. Так, у Великобританії фінансові законопроекти передаються в палату лордів тільки після того, як їх прийняла палата громад. Але вони можуть бути підписані главою держави через місяць після їх одержання палатою лордів і набувають чинності незалежно від того, схвалила їх верхня палата чи ні. В Австрії, Словенії і Чехії верхня палата не має права заперечувати бюджет, прийнятий нижньою палатою парламенту. В Японії за умов, коли узгоджувальна комісія не може досягти компромісу або коли палата радників не винесла свого рішення протягом 30 днів після одержання нею проекту бюджету, рішення палати представників стає рішенням самого парламенту.

По-іншому визначені взаємовідносини палат в процесі прийняття бюджету в країнах, де палати парламентів є рівноправними. У США фінансові законопроекти спершу передаються на розгляд палаті представників, але сенат має право вносити до них поправки. У будь-якому випадку ці законопроекти вважаються прийнятими лише після затвердження їх обома палатами. В Австралії палата представників також розглядає

фінансові законопроекти першою. Сенат може їх відхилити, однак він обмежений у праві вносити до них поправки. У Бельгії, Італії та Швейцарії обидві палати парламенту наділені рівними правами у вирішенні бюджетно-фінансових питань. У перших двох з названих країн ця рівноправність підкреслюється тим, що кожна з палат розглядає рівно половину бюджетних пропозицій. На наступний рік та половина, яку розглядала одна палата, стає предметом обговорення і прийняття в іншій, і навпаки.

Що ж стосується прав окремих депутатів у прийнятті бюджету, то в більшості розвинутих країн вони у відповідній ситуації наділені тими самими можливостями, що й у звичайному законодавчому процесі. Парламентарії можуть вносити поправки до бюджету і навіть пропонувати нові статті державних витрат.

В англомовних країнах (крім США) депутат може лише внести пропозицію про скорочення або скасування того чи іншого податку або збору, але він не вправі пропонувати нові податки або збільшення ставок вже існуючих податків понад визначені у відповідній заяви міністра фінансів. Водночас сам представницький орган не вправі змінити запропоновані урядом статті асигнувань або збільшити суму державних витрат. Він може лише відмовити у встановленні будь-якого асигнування або зменшити конкретну суму витрат.

Практично в усіх країнах у структурі парламентів створено одну або кілька постійних комісій (комітетів) з бюджетно-фінансових питань. В них здійснюється відповідна стадія проходження бюджету в парламенті. Членство в цих комісіях звичайно вважається найбільш престижним для депутатів. Іноді до повноважень спеціально утворюваних комісій відносять контроль за сферою бюджетно-фінансової діяльності уряду.

§ 1. Органи виконавчої**влади.****Уряди, їх формування**

Закономірністю суспільно-політичного і державно-правового розвитку країн світу є концентрація найголовніших повноважень в органів виконавчої влади. Це явище є загальновизнаним, і більшість учених трактує його як об'єктивний результат еволюції сучасної державності. Іноді навіть пропонує відмовиться від самого терміна «виконавча влада» як такого, що не відображає реальний зміст діяльності відповідних органів, і вважає за доцільне характеризувати ці органи як управлюючі, що здійснюють загальне керівництво державними справами. Посилання на зміну функцій органів виконавчої влади є вихідним і для різноманітних концепцій технократичного характеру, автори яких розглядають ці органи як суттєві технічне знаряддя суспільного або державного управління.

Виконавча влада — це сукупність державних органів і установ, які здійснюють владно-політичні і владно-адміністративні функції. Це своєрідна система, в якій кількісно домінують органи і установи, що діють у сфері вузько визначеного державного управління. Для їх позначення нерідко використовують термін «адміністративний апарат», або «апарат державного управління». Відповідні органи і установи займаються адміністративною (управлінською) діяльністю, однак за своєю природою

вони не є такими, що здійснюють політичні (урядові) функції. Водночас треба підкреслити, що адміністративний апарат нерідко розглядається як складова частина уряду. У будь-якому випадку між ними існує тісний взаємозв'язок, вони являють собою органічну єдність.

Своєрідною верхівкою системи виконавчої влади є **уряд** — звичайно один з вищих органів держави, компетенція якого лише умовно може бути зведена до виконання законів, здійснення завдань у сфері управління. Уряду належить виконавча політична влада, яка за своюсутію є чи не найважливішою владою в державі.

У президентських республіках систему виконавчої влади очолює президент, який сприймається як її уособлення і безпосередній носій цієї влади. У США взагалі не виокремлюють поняття уряду, а використовують для відповідних цілей терміни «виконавча влада» або «президентська адміністрація».

У країнах з парламентарними формами правління, а також у багатьох республіках із змішаною формою правління глава держави не входить до системи виконавчої влади. Природа його повноважень зумовлена саме статусом глави держави. З іншого боку, компетенція такого глави держави включає і певні повноваження у сфері виконавчої влади, хоча більшість з них він може реалізувати тільки через уряд або з його санкції.

В окремих країнах із змішаною формою правління, зокрема у Франції і Росії, положення глави держави щодо системи виконавчої влади має значні особливості. Взаємовідносини президента, уряду і його глави в цих країнах прийнято визначати як дуалізм виконавчої влади.

Конституції і законодавство визначають різноманітні назви урядів — власне уряд, кабінет, кабінет міністрів, рада міністрів, державна рада тощо. У подальшому для позначення відповідного колегіального органу як загального явища користуватимемося терміном «уряд». Організація уряду характеризується суттєвими відмінностями, зумовленими національними особливостями державно-правового розвитку окремих країн.

Характерною рисою організації виконавчої політичної влади в Данії, Ісландії і Норвегії є наявність поряд з урядами так званих державних рад. Ці ради є спеціальними урядовими колегіями, які працюють з участию глави держави і під його формальним головуванням. Вони виступають здебільшого як урочиста форма існування самого уряду.

Аналізуючи природу органів виконавчої влади і насамперед уряду, слід звернути увагу на питання їх формування. У розвинутих країнах залижно від форми правління уряди створюються по-різному.

У країнах із змішаною республіканською формою, а також з парламентарними формами правління застосовується так званий *парламентський*

спосіб утворення уряду. Суть його полягає в тому, що представницький орган безпосередньо здійснює ті чи інші відповідні процедури. У такій країні, як Швейцарія, цей спосіб формування уряду набув зовні майже абсолютної форми. Члени уряду (союзної ради) обираються на строк повноважень нижньої палати парламенту на спільному засіданні обох палат. Склад уряду поновлюється повністю після закінчення строку легіслатури нижньої палати. Усі вакансії, що відкриваються у складі уряду протягом відповідних чотирьох років, заміщаються парламентом лише на той строк, який залишився до кінця повноважень даного уряду. Характерно, що від одного і того ж кантону може бути обраний лише один член уряду.

За деякими винятками конституції ігнорують необхідність уточнення питання про правосуб'єктність при формуванні уряду і, зокрема, призначенні його глави. До винятків слід віднести Конституцію Греції, де у ст. 37 сказано, що «прем'єр-міністром призначається керівник партії, яка має абсолютну більшість місць у палаті депутатів». Близьке за змістом положення містить Конституція Болгарії: «Президент після консультацій з парламентськими групами пропонує сформувати уряд кандидату, якого рекомендувала найбільша за чисельністю парламентська група» (ст. 99). Подібні положення можна знайти в конституціях Македонії, Молдови, Португалії, Румунії, Словенії та Югославії. Фактично ж завжди право на висунення кандидатури на посаду прем'єр-міністра і на утворення уряду отримує політична партія або коаліція партій, які за результатами виборів мають більшість місць у парламенті (нижній палаті).

Конституції, прийняті в країнах із змішаною республіканською і парламентарними формами правління, фіксують загальні процедури формування уряду, засновані на спільних діях парламенту і глави держави, хоча характер і послідовність їхніх дій мають свої відмінності.

Тривалий час загальноприйнятою була процедура формування уряду, що склалася у Великобританії, а потім поширилась у багатьох інших країнах. Згідно з цією процедурою, глава держави призначає прем'єр-міністра і за пропозицією останнього — інших членів уряду. Парламент у цьому прямої участі не бере. Вважається, що уряд має підтримку нижньої палати доти, доки вона не проголосує проти його пропозиції з принципово важливого питання або прямо не висловить йому недовіру. І хоча теоретично прем'єр-міністр і очолюваний ним уряд можуть існувати і діяти проти волі палати, практично ж їхні дії у такому випадку будуть швидко паралізовані через парламентську обструкцію.

У багатьох країнах глава уряду після його призначення повинен у встановлений основним законом строк подати парламенту (нижній палаті) склад уряду й урядову програму з тим, щоб отримати довіру. Відповідне

рішення парламенту приймають абсолютною більшістю голосів. Така процедура називається інвеститурою уряду. У Бельгії та Італії довіру уряду має виказати кожна з палат. У Румунії рішення про довіру приймають на спеціальному засіданні палат більшістю від складуожної з них. В Угорщині главу уряду обирає парламент за пропозицією президента. Це означає прийняття парламентом урядової програми.

Деякі конституції передбачають участь парламенту в процедурі формування уряду ще до того, як його склад буде визначений. Проте парламенти тут залучені до вирішення питання не про склад уряду, а про заміщення посади його глави. Так, в Ірландії президент за пропозицією нижньої палати призначає прем'єр-міністра. Інших членів уряду глава держави призначає за пропозицією самого прем'єр-міністра, попередньо схваленою тією ж палатою. В Японії імператор призначає прем'єр-міністра за поданням обох палат парламенту. У випадках практичної неможливості висунення узгодженої палатами кандидатури пріоритетною є пропозиція нижньої палати. Глава уряду визначає членів свого кабінету, більшість з яких має бути депутатами парламенту.

Роль парламенту у формуванні уряду зовні досить активна і в деяких інших країнах. Але тут запроваджені більш складні процедури відповідного характеру. Так, у ФРН глава уряду (канцлер) обирається без обговорення нижньою палатою парламенту за пропозицією президента. Після цього його формально призначає на посаду сам президент. Членів уряду призначає президент за поданням канцлера. Але бундестаг може не погодитись із пропонованою президентом кандидатурою. У такому випадку він повинен протягом двох тижнів обрати канцлером іншу особу на основі абсолютної більшості голосів своїх членів.

Якщо ж і ця особа не буде обрана, то відразу проводять нові вибори канцлера. На цей раз обраним вважається той, хто просто одержав найбільшу кількість голосів. У тому випадку, коли ця більшість не є більшістю членів нижньої палати, президент повинен протягом тижня або призначити відповідну особу канцлером, або розпустити бундестаг. Тим самим у ФРН юридично закріплена можливість утворення уряду меншості на підставі так званої презумпції довіри.

Ця презумпція знайшла своє відображення і в Конституції Іспанії. Тут король проводить консультації з парламентськими фракціями і за посередництвом голови нижньої палати пропонує кандидатуру на посаду глави уряду. Рекомендована особа доповідає палаті політичну програму уряду, який вона має намір сформувати, і звертається за довірою. Якщо нижня палата абсолютною більшістю своїх членів висловить довіру кандидату, король призначає його главою уряду.

За умов, коли кандидат на посаду глави уряду не одержує визначеній більшості голосів, через дві доби проводиться нове голосування, і довіра вважається висловленою, якщо за нового кандидата подана проста більшість голосів. У тому ж випадку, коли після цих двох голосувань посада глави уряду залишиться не заміщеною, ставиться питання про нову кандидатуру. Якщо протягом двох місяців жодна з пропонованих кандидатур не одержить довіри нижньої палати, король розпускає парламент і призначає нові вибори. Подібні за характером положення містять конституції Естонії, Польщі й Словенії.

Однак перебільшувати значення всіх цих конституційних процедур не слід. Незалежно від співвідношення і послідовності дій глави держави і парламенту вирішення питання про формування уряду зумовлене насамперед не юридичними чинниками, а реальною розстановкою партійно-політичних сил та їхнім представництвом у парламенті. При цьому слід пам'ятати, що практична робота по висуненню й узгодженню кандидатур на урядові посади, по суті, є прерогативою самих політичних партій та їхніх парламентських фракцій.

Сказане стосується також визначення кандидатури на посаду прем'єр-міністра, яку звичайно займає лідер партії парламентської більшості, або, за узгодженням між партіями — членами коаліції, лідер однієї з цих партій. На підтвердження такої ролі політичних партій треба зазначити, що в парламентарних за формулою правління країнах до призначення прем'єр-міністра глава держави практично завжди консультується з керівниками найбільших фракцій у парламенті. Цілком зрозуміло, що до використання відповідних конституційних процедур питання про утворення уряду вже, по суті, вирішено.

Виняток становлять лише ті ситуації, коли жодна з політичних партій не має більшості в парламенті. Роль глави держави при визначенні прем'єр-міністра в таких випадках може бути вирішальною. Саме ж існування уряду залежатиме від реакції парламенту. Особливо це стосується утворення так званого уряду меншості. Проте і тут багато що вирішується в процесі узгодження позицій між партіями, представленими у парламенті.

Політичний зміст розглянутих процедур формування урядів іноді сполучається з особливостями конкретно-національного характеру. Наприклад, практика формування уряду в Канаді ґрунтуються на так званому принципі репрезентативності. Його сенс виявляється в тому, що члени федерального уряду призначаються з урахуванням територіально-географічних, національно-етнічних та релігійних факторів. Ці фактори тією чи іншою мірою враховуються при утворенні урядів і в інших розвинутих країнах, але тільки в Канаді вони є підвалинами хоч і неформалізованого, проте досить чіткого за змістом принципу.

Вже з другої половини XIX ст. було узвичаєне обов'язкове членство у складі кабінету представників усіх або майже усіх провінцій Канади, а також представників обох головних мовних груп країни і адептів обох найпопулярніших тут релігійних конфесій — протестантської і католицької. Нині принцип репрезентативності при формуванні уряду набув деталізації. Зокрема, звичними стали призначення міністрами франко-канадців не тільки з Квебеку, а й з будь-якої англомовної провінції, і навпаки. У складі кабінету мають бути католики різного походження, включаючи франко-канадське. Частина міністрів повинна бути призначена зі складу депутатів нижньої палати парламенту, обраних у найбільших містах країни. Якщо неможливо виконати ці вимоги, до складу кабінету призначаються члени верхньої палати.

Принцип репрезентативності доповнюється принципом так званого регіонального прив'язування. Останній означає, що значна частина міністерських посад, по суті, закріплюється за окремими провінціями. При цьому такий розподіл посад у цілому пов'язується з економічною спеціалізацією різних регіонів країни. Не викликає сумнівів, що дотримання всіх цих вимог значно ускладнює процедуру формування уряду. Проте, з іншого боку, воно забезпечує необхідний рівень стабільності в складних політичних умовах існування федеративної держави.

Завершуючи розгляд порядку формування урядів за умов парламентарних і змішаної республіканської форм правління, не можна не вказати на особливості, притаманні Росії. Главу уряду тут призначає президент за згодою нижньої палати парламенту. Якщо палата тричі відхиливить пропоновані їй на розгляд кандидатури, президент призначає главу уряду сам, розпускає палату і призначає нові парламентські вибори. Глава уряду у тижневий строк після призначення подає президенту пропозиції щодо структури федеральних органів виконавчої влади і пропонує йому кандидатури на посади членів уряду. Такий спосіб формування уряду можна визначити і як позапарламентський. Проте, враховуючи наявність інституту політичної відповідальності російського уряду перед представницьким органом, його слід відрізняти від способу, який прийнятий у президентських республіках.

У президентських республіках застосовується суттєво *позапарламентський спосіб формування уряду*. Як зазначалося, суттєвою рисою організації виконавчої влади у відповідних країнах є те, що повноваження глави держави і глави кабінету поєднані в руках президента, а посада прем'єр-міністра відсутня. Парламент тут не бере безпосередньої участі в процесі формування уряду або його роль щодо цього значно обмежена. Прикладом можуть бути США. Конституція цієї держави передбачає призначення членів уряду (кабінету) президентом за одержанням «поради і згоди» верхньої палати конгресу — сенату. Процедура «поради і згоди» використовується і для призначення на інші посади у системі виконавчої влади.

§ 2. Структура і організація урядів

У конституційній практиці використовуються дві основні моделі структури урядів.

У багатьох країнах до складу уряду входять усі політичні керівники міністерств і відомств із загальнонаціональною компетенцією. У сукупності вони і становлять уряд. Це зумовлює досить велику чисельність уряду, що іноді знижує ефективність його роботи. Тому в деяких країнах, де прийнято таку модель, у структурі уряду утворюють вужчу колегію. До неї звичайно входять глава уряду, його заступники, авторитетні міністри. Прикладом може бути Італія, у ст. 95 Конституції якої припускається утворення в межах уряду (ради міністрів) його президії.

В англомовних та в цілому ряді інших країн до складу кабінету входять не всі політичні керівники міністерств та відомств, а лише ті, хто очолює найважливіші з них. Уряду в широкому розумінні цього слова тут просто не існує. Тому поняття уряду і кабінету збігаються. Члени кабінету майже нічим не відрізняються від міністрів, які не мають такого статусу, проте реальні їхні повноваження у вирішенні питань урядової політики суттєво різняться. У США до складу кабінету входять усі особи, які очолюють міністерства. Це не означає, що він є осередком усієї відповідної діяльності. Значна частина функцій у сфері виконавчої влади реалізується іншими органами, керівники яких не входять до складу кабінету. Між кабінетом і такими органами не існує формальних зв'язків, всі вони діють на основі повноважень, делегованих президентом.

Основною діючою особою уряду, формальним і неформальним центром є його глава — прем'єр-міністр (канцлер, голова). У президентських республіках, як зазначалося, систему виконавчої влади очолює президент, і посада прем'єр-міністра відсутня. У країнах із змішаною республіканською формою правління в силу дуалізму виконавчої влади роль центру урядової організації і діяльності розподіляється між главою уряду і президентом. Характер цього розподілу визначається конституційною нормою і державно-політичною практикоюожної конкретної країни. При цьому головні урядові повноваження можуть бути сконцентровані або у президента, або у прем'єр-міністра.

У Франції встановлена основним законом організація виконавчої влади і існуюча практика зумовили перетворення президента на реально-главу уряду. Положення ст. 5 Конституції про те, що президент стечить за виконанням конституції і забезпечує своїм арбітражем нормальнє функціонування державних органів, формально не визначає його серівної ролі в системі виконавчої влади. Навпаки, згідно зі ст. 21, цю

роль виконує прем'єр-міністр. Але конституційне положення щодо надання главі держави права арбітражу дозволяє йому піднестися над всіма іншими державними органами і силою свого авторитету впливати на розподіл владних повноважень у державному механізмі.

До цього слід додати, що офіційні засідання уряду Франції звичайно проходять під головуванням президента. За його дорученням на них може головувати прем'єр-міністр. На засідання ради міністрів виносяться найважливіші питання, ведеться спеціальний протокол, а по закінченні приймається комюніке, що вважається документом як уряду, так і президента. Інші урядові засідання практично мають неформальний характер, оскільки їх проведення не передбачене конституцією. На них розглядаються різноманітні поточні справи, готуються проекти рішень ради міністрів. На таких засіданнях головує прем'єр-міністр.

Разом з тим прем'єр-міністр у Франції зберігає досить широкі повноваження. Він керує діяльністю уряду, відповідає за національну оборону, забезпечує виконання законів, здійснює так звані регламентарні повноваження, призначає на військові і цивільні посади. Роль прем'єр-міністра в системі виконавчої влади посилюється у випадках, коли він і президент репрезентують різні партійно-політичні сили.

Подібне становище існує і в деяких інших країнах із змішаною республіканською формою правління. В Росії за змістом ст. 110 Конституції виконавчу владу здійснює уряд, а в ст. 113 записано, що глава уряду «відповідно до Конституції Російської Федерації, федеральних законів і указів президента Російської Федерації визначає основні напрями діяльності уряду Російської Федерації та організовує його роботу». З іншого боку, саме президент, як встановлено у ст. 80, визначає основні напрями внутрішньої і зовнішньої політики держави. До того ж у цій самій статті записано, що він «... забезпечує узгоджене функціонування і взаємодію органів державної влади». Тим самим на главу держави покладено роль своєрідного верховного координатора в державному механізмі.

Нарешті, згідно зі ст. 85, президент Росії може використовувати узгоджувальні процедури для розв'язання розбіжностей між органами федерації та її суб'єктів, а також між органами самих суб'єктів. Іншими словами, йому надана роль політичного і юрисдикційного арбітра. Все це свідчить про те, що тут глава держави аж ніяк не усунутий від реалізації повноважень у сфері виконавчої влади. Саме до нього тяжіють у своїй організації і діяльності відповідні владні структури.

Про наявність дуалізму виконавчої влади свідчить зміст конституцій деяких інших держав, де прийнята відповідна форма державного правління. У Польщі глава уряду інформує президента з головних пи-

тань, які є предметом його роботи. З питань «особливого значення» президент може скликати засідання уряду і головувати на них. Водночас президент може призначати спеціальних, державних міністрів, щоб сприяти реалізації власних повноважень. У Румунії президент може брати участь у засіданнях уряду, на яких обговорюються проблеми національного значення, а також на пропозицію глави уряду в інших випадках. У Португалії президент головує на засіданнях уряду на прохання його глави, а в Хорватії — на тих урядових засіданнях, де він присутній.

Подібні положення можна знайти і в основних законах ряду держав, що утворилися на терені колишнього СРСР. Він же доповідає парламенту програму діяльності уряду. В Киргизстані президент здійснює контроль за роботою уряду. Він наділений правом головувати на його засіданнях. В Молдові президент може брати участь у засіданнях уряду і головувати на них. Нарешті, в Узбекистані президент очолює уряд, а посаді прем'єр-міністра надано адміністративного характеру.

Елементи дуалізму виконавчої влади наявні і у змісті конституцій окремих парламентарних республік. Це підтверджує умовність критеріїв прийнятої класифікації форм державного правління. В Туреччині президент може скликати засідання уряду, коли вважає це за необхідне, і головувати на них. У Словаччині президент має право бути присутнім на засіданнях уряду, головувати на них і вимагати від уряду та його членів звіту. В Латвії президент наділений правом скликати надзвичайні засідання уряду, визначати порядок денний і головувати на них.

Проте в інших країнах із змішаною республіканською і парламентарними формами правління саме глави урядів концентрують у своїх руках основні повноваження і, по суті, стоять над урядами. Така централізація і концентрація повноважень відображає об'єктивні закономірності суспільно-політичного розвитку відповідних країн. Прем'єр-міністри реалізують не тільки основні власні урядові повноваження, а й більшість владних повноважень і прерогатив глави держави.

До того ж у деяких республіках глави урядів мають відношення і до прямого здійснення функцій президентів. Зокрема, в Австрії, Казахстані, Росії, Словаччині і Фінляндії глава уряду за певних умов заміщує тимчасово главу держави. В Ісландії глава уряду входить до складу спеціальної колегії, що здійснює таке заміщення. У Франції главу держави замішує голова верхньої палати парламенту, а якщо останній у свою чергу не має змоги виконувати відповідні функції — уряд в цілому.

Конституції більшості держав майже нічого не говорять про якесь особливе призначення прем'єр-міністра в структурі уряду і серед державних інститутів у цілому. Звичайно вони обмежуються тезою про те, що прем'єр-

міністр очолює уряд і керує ним. Водночас слід підкреслити, що встановлений у конституціях, прийнятих у країнах з парламентарними і змішаною республіканською формами правління, порядок утворення уряду передбачає як першу стадію цього процесу заміщення посади глави уряду. І тільки потім, звичайно, за його безпосередньою участю, заміщаються інші урядові посади. Проте в переважній більшості відповідних країн склад уряду практично визначає його глава, а участь парламенту і глави держави в процесі утворення уряду багато в чому має формальний характер. Вибір глави уряду завжди зумовлений передусім розстановкою сил у парламенті і в партії, яку він репрезентує.

Той факт, що глава уряду у своїх діях спирається на правлячу партію або коаліцію, зовсім не означає послаблення його позицій у державному механізмі. Навпаки, враховуючи те, що він звичайно є лідером такої партії, це дозволяє йому не тільки домінувати в уряді, а й контролювати більшість у парламенті. Як результат, глава уряду набуває реальних можливостей спрямовувати роботу парламенту. Ситуація може дещо ускладнюватися для нього у випадках створення коаліційних урядів.

Прем'єр-міністр не тільки визначає склад уряду, а й звичайно вирішує питання його внутрішньої структури та організації. Досить часто є те, що одна особа займає посаду прем'єр-міністра і одну або більше міністерських посад. Прем'єр-міністр не тільки керує засіданнями уряду, у багатьох випадках практично він підміняє уряд. Розходження позицій з важливих питань між главою уряду і окремими його членами майже завжди завершуються не на користь останніх: якщо глава уряду вимагає відставки конкретного міністра, то це, по суті, вважається його правом. Під загальним керівництвом глави уряду нерідко працює державна служба, і він контролює комплектування її верхівки.

Звуження засад колегіальності на урядовому рівні має характер об'єктивної тенденції суспільно-політичного і державно-правового розвитку багатьох країн, воно адекватно відображається в науці. Як зазначалося, концепція «правління прем'єр-міністра» в політичній і конституційній теорії значно потіснила концепцію «правління кабінету», яка, в свою чергу, зайняла місце класичної теорії парламентського правління.

Розглядаючи значення і роль глави уряду у здійсненні урядової влади, його місце в державному механізмі в цілому, слід також зазначити, що навіть у парламентарних за формою правління країнах він іноді набуває якостей політичного лідера харизматичного характеру. Зокрема, це стосується країн, де уряд протягом тривалого часу очолює одна й та сама особа, і саме цей час у масовій свідомості ототожнюється з найбільшими успіхами в різних сферах зовнішньо- і внутрішньополітичної діяль-

ності. Нерідко такі успіхи певна частина населення сприймає як результат діяльності відповідного політичного керівника. Це об'єктивно сприяє зростанню його авторитету і посилює позиції у здійсненні влади.

Питання місця і ролі глави уряду в здійсненні виконавчої влади має принципово важливе значення для характеристики всього уряду в цілому. Досить суттєвим є і питання організації самого уряду як колегіального органу. Зазначені питання мають бути віднесені до сфери державного управління у вузькому значенні цього слова, оскільки регламентуються нормами адміністративного права. Але деякі з них набули певного конституційного значення.

У переважній більшості випадків в основних законах нічого не сказано про структуру і чисельний склад урядових колегій. Водночас в окремих країнах кількісний склад уряду точно зафіксовано в конституції, в інших визначається мінімум і максимум або тільки мінімум можливої кількості його членів. Номінальна чисельність складу урядів багатьох країн досить невелика, і кількість міністрів у кабінетах або інших вузьких урядових колегіях рідко перевищує двадцять. Однак, як зазначалося, до складу урядів (кабінетів) нерідко офіційно не входять глави відомств, бюро, агентств та інших подібних органів виконавчої влади, що мають загальнодержавну сферу компетенції. Хоч керівники цих органів формально не є членами урядових колегій, вони у своїй діяльності звичайно підпорядковані главі уряду. Компетенція цих органів за змістом і значенням нічим не поступається функціям окремих міністерств.

Існує певний « класичний » перелік міністерств, які обов'язково входять до складу урядових колегій. Це насамперед міністерства внутрішніх і закордонних справ, оборони, фінансів, юстиції та деякі інші. Керівники відповідних міністерств традиційно формували склад урядової колегії з самого початку розвитку сучасної державності. Проте в процесі цього розвитку функції держави значно розширилися, і тепер звичайним є перебування в складі уряду міністрів, до компетенції яких віднесені такі питання, як економіка, трудові відносини, освіта, наука і техніка, охорона навколишнього середовища тощо.

До складу урядів у зарубіжних країнах можуть входити міністри, які очолюють окрім урядові департаменти (міністерства), і міністри без портфеля. Останні виконують важливі урядові функції постійного або термінового характеру. Вони не пов'язані організаційно з жодним міністерством чи відомством, але нерідко входять до складу уряду. Міністри можуть мати різні офіційні титули, значення яких у різних країнах сприймається неоднаково.

Організація урядів у кожному конкретному випадку має свої особ-

ливості. Однак існують і певні загальні риси, серед яких — створення міжміністерських органів і органів при главі уряду. Всі вони звичайно функціонують поза формалізованою структурою уряду і так чи інакше присутні в державному механізмі розвинутих країн з парламентарними і змішаною республіканською формами правління.

У Великобританії сюди мають бути передусім віднесені комітети кабінету — постійні і створювані у конкретному випадку. Діяльність осстанніх звичайно пов'язана з виникненням гострої політичної ситуації. Історія свідчить, що іноді такі комітети відігравали роль головних урядових центрів у період політичної кризи. Всі комітети кабінету утворюються та ліквіduються за рішенням прем'єр-міністра. Він же є головою найважливіших з них. Інші комітети за його призначенням очолюють міністри — члени кабінету. Структуру і чисельність таких комітетів кабінету також визначає глава уряду.

Особливістю британської системи комітетів кабінету донедавна було і те, що відомості про організацію, персональний склад конкретних комітетів і навіть їх кількість вважалися таємницею. Однак добре відомо, що комітети відіграють суттєву роль у здійсненні урядової політики. Вони не тільки готовують проекти рішень кабінету, а й самі приймають важливі політичні рішення на урядовому рівні. Така їхня діяльність свідчить про певне зменшення ролі кабінету як колегіального органу. Рішення комітетів кабінету завжди несеуть на собі відбиток волевиявлення прем'єр-міністра.

Незважаючи на те, що прем'єр-міністр у Великобританії займає ключове положення в системі виконавчої влади, при ньому формально не має спеціального органу, який би здійснював функцію координації в межах самого уряду. Практично ж ці функції надані секретаріату кабінету, що працює під загальним керівництвом прем'єр-міністра. Секретаріат інформує міністрів, які не є членами кабінету, про рішення останнього, розсилає документи кабінету та комітетів кабінету міністрям, контролює виконання міністерствами рішень кабінету. До завдань секретаріату входить також підготовка доповідей для прем'єр-міністра, розробка порядку денного засідань кабінету тощо. Працює при прем'єр-міністрі і його особистий секретаріат. Останній займається здебільшого підготовкою матеріалів для глави уряду.

Організація урядів у більшості англомовних країн з парламентарними формами правління подібна до британської, але є тут і свої відмінності. Зокрема, в Канаді також існують комітети кабінету, всі вони діють на постійній основі і мають проблемно-галузевий характер. Частина питань, розглянутих на рівні комітетів, кабінетом навіть не зачіпається. Він лише санкціонує відповідні рішення.

Значну роль у здійсненні урядових функцій у Канаді відіграють сек-

етаріати прем'єр-міністра і так званої таємної ради. Вони реалізують певні іовноваження адміністративного і навіть політичного характеру. Члени цих екстернатів займаються довгостроковим плануванням політики уряду, контролюють діяльність міністерств на предмет її відповідності урядовому курсу, вивчають політичну ситуацію в країні тощо. Персонал обох секретаріатів призначається прем'єр-міністром та його найближчими співробітниками. Склад секретаріату прем'єр-міністра формується звичайно з активістів правлячої партії, а склад секретаріату таємної ради — з професійних урядовців. Різниця між цими секретаріатами полягає насамперед у тому, що перший займається суто політичними питаннями, а другий — рештою.

Особливістю організації урядів у Великобританії та в інших англомовних країнах, що сприйняли засади її конституційної системи, є номінальне існування таємної ради. Традиція визнає таємну раду центром здійснення виконавчої влади. Сам уряд (кабінет) вважається одним з комітетів цієї ради. Найважливішим урядовим актам у Великобританії часто надають форми наказів короля (королеви) в таємній раді. Проте процедура прийняття таких актів не передбачає якоїсь практичної діяльності таємної ради і участі в ній монарха.

В Канаді таємна рада є структурою декоративного характеру. Офіційно вважається, що вона допомагає генерал-губернатору в управлінні країною. До її складу призначають колишніх членів федерального уряду, прем'єр-міністрів урядів провінцій, членів верховного суду та деяких інших осіб, діяльність яких була пов'язана із здійсненням різних державних функцій. Як і у Великобританії, кабінет міністрів формально є комітетом таємної ради. Сама ж рада за всю історію свого існування у повному складі збиралася лише кілька разів, приводом для чого були найголовніші офіційні урочистості.

У ФРН так звані урядові комітети формуються на основі рішення федераціального уряду. До їхнього складу входять міністри за профілем проблем, які розглядаються в конкретних комітетах. Головою кожного такого комітету є канцлер. Головним урядовим комітетом вважається федераціальна рада з питань безпеки. До неї входять канцлер і найвпливовіші міністри — оборони, закордонних справ, внутрішніх справ, фінансів, економіки. Рада може приймати самостійні рішення, якщо це не пов'язане з виданням урядових постанов.

Формою відповідної урядової діяльності у ФРН є і міжміністерські комітети. Вони утворюються за рішенням уряду або за домовленістю міністерств. Керівництво такими комітетами здійснюють міністри. Головна їхня функція полягає в координації діяльності міністерств. Урядові і міжміністерські комітети, утворення яких не передбачено законодавством, виносять за межі кабінету міністрів значну частину урядової роботи.

Існує у ФРН і спеціальний орган — відомство федерального канцлера, яке безпосередньо пов'язане з главою уряду і сприяє концепції його руках головних повноважень. Цей орган координує діяльність міністерств і займається узгодженням її з позицією канцлера. Важливу роль відомство федерального канцлера відіграє і в законодавчому процесі. Зокрема, в його структурах відбувається основна робота з підготовки ділових законопроектів. Очолює відомство особа у ранзі міністра.

У Франції конституція передбачає створення спеціальних органів виконавчої влади поза офіційною урядовою структурою. «Президент очолює військові та збройні сили. Він головує в радах і вищих комітетах оборони» (ст. 15). Необхідності засіданнями цих рад і комітетів може керувати прем'єр-міністр.

Крім оборонних рад і комітетів, у Франції існує ціла система міжміністерських рад і комітетів. Відповідні ради очолює президент чи міністри та державні секретарі. І хоч утворення таких органів конституцією не передбачено, вони відіграють важливу роль у сфері державного управління. Міжміністерські ради і комітети не тільки готують відповідні проекти рішень уряду Франції, а й у межах своєї компетенції приймають самостійні управлінські рішення. Ці ради і комітети можуть розглядати не тільки як робочі органи уряду, а й як допоміжні структури при президенті та прем'єр-міністрі. В деяких випадках вони наділяють діяльністю можуть навіть підміняти уряд.

Важливу роль у здійсненні виконавчої влади відіграють також служби Єлисейського палацу, назва яких пов'язана з офіційною резиденцією президента. Ці служби є штатом його особистих співробітників. Частина з них наділена політичними функціями і можливостями впливати на урядову діяльність. За своїм характером служби Єлисейського палацу являють собою своєрідний канал зв'язку президента й уряду та однієї з найважливіших заложниць — політичних партій. Желів у руках глави держави для реалізації його власних повноважень. Спеціальний апарат існує і при прем'єр-міністрі.

Значними особливостями відзначається організація виконавчої влади в США. Конституція не встановлює поділу компетенції у сфері виконавчої влади між президентом, членами кабінету, іншими посадовими особами. Ця влада повністю належить президентові. Більше того, існування кабінету конституцією навіть не передбачене. Вважається, що він створений і діє на основі конституційних звичаїв. Аналогічна практика має місце у Великобританії. Тут кабінет також існує ніби поза рамками конституційно-правового регулювання. В юридичних джерелах конституції немає навіть згадки про цей найважливіший державний орган.

Однак якщо у Великобританії кабінет є, по суті, вищим органом

виконавчої влади, то у США відповідний орган виконує допоміжні функції при президенті. Як зазначалося, міністри вважаються помічниками президента у здійсненні ним своєї компетенції. Склад кабінету і повноваження його окремих членів визначаються президентом. У засіданнях кабінету США, які проходять під головуванням президента, беруть участь керівники міністерств, а також звичайно віце-президент та деякі інші особи, що мають статус члена кабінету. Крім цього на засідання кабінету можуть бути запрошенні різні посадові особи адміністрації. Порядок роботи кабінету повністю залежить від президента. Кабінет не приймає офіційних рішень, президент вільний сприймати або не сприймати міркування його членів.

До системи федеральної виконавчої влади, ключовою фігурою якої є президент США, входять інші, не зв'язані між собою і з кабінетом структури. Однією з них є виконавчий апарат при президенті. На відміну від кабінету, цей апарат має офіційний юридичний статус. Він був утворений у 1939 р. на основі спеціального закону, за яким постійно діючі органи, керівники яких не входили до складу кабінету, були зведені в єдину систему.

Склад виконавчого апарату при президенті досить рухомий: за різних асів до нього входило від 4 до 20 органів. Найважливішими серед них є дміністративно-бюджетне управління, рада національної безпеки (один з словників центрів розробки і прийняття політичних рішень), центральне озвідувальне управління, рада з питань якості навколошнього середовища, аціональна рада з аeronавтики і дослідження космічного простору (НАСА), ада економічних консультантів тощо. Але називати виконавчий апарат при президенті єдиним органом колегіального характеру було б неправильно. Керівники органів, що входять до його складу, ніколи спільно не засідають. Амі ж ці органи, як і міністерства, виконують допоміжні функції при президенті. Останнє слово у прийнятті рішень і в здійсненні заходів у сфері виконавчої влади завжди належить президенту.

Визначаючи місце і роль у державному механізмі виконавчого апарату при президенті США, треба також враховувати, що для призначених керівників відповідних органів не завжди застосовується конституційна процедура надання «поради і згоди» сенату. Остання, як було зазначено, є обов'язковою при призначенні членів кабінету.

Нарешті, аналізуючи особливості організації виконавчої влади в США, треба згадати про різноманітні й численні органи, які не входять до названих структур, самі не становлять єдиної структури і діють самостійно під загальним керівництвом президента. Це адміністративні, регулюючі агентства тощо. Частина з них утворюється на основі актів конгресу, а їхні керівники діграють не менш важливу роль, ніж міністри. Про це свідчить хоча б той факт, що їх запрошують на засідання кабінету. Важливе місце у системі ви-

конавчої влади займають і так звані президентські комісії, які звуться на підставі акта глави держави. У багатьох випадках керівники таких комісій призначають з «поради і згоди» сенату. Ці органи виконують різноманітні функції за дорученням президента.

Президент як носій виконавчої влади має і свій особистий поміжний апарат. До штату останнього входять помічники глави держави, які працюють на постійній основі. Вони займаються різними питаннями за дорученням президента, в тому числі й питаннями урядової політики. Зокрема, доручення президента, які виконують його помічники, стосуються взаємовідносин із засобами масової інформації, з консерваторами та іншими органами виконавчої влади. Сам президент персоніфікує всю систему відповідних органів. На ньому замінена їхня компетенція і діяльність.

§ 3. Конституційна відповідальність урядів (органів виконавчої влади)

Важливе значення для характеристики урядів і з'ясування їх взаємозв'язків органів законодавчої і виконавчої влади мають конституційні відповідальності. Сюди насамперед слід віднести політичну відповідальність уряду перед парламентом і відповідальність уряду перед законом, тобто порядку так званого імпічменту або в рамках подібних до нього процедур.

Власне політичну відповідальність уряду перед парламентом рідко називають парламентською відповідальністю, пов'язуючи це з тим, що всі відповідні процедури відбуваються у представницькому органі. Можливість такої відповідальності припускається в країнах з парламентарними та змішаною республіканською формами правління. Президентських республіках кабінет несе політичну відповідальність перед президентом, який може відправити у відставку міністрів при несхваленні їхніх дій.

На відміну від відповідальності уряду перед законом, коли її встановлені в конституціях, *власне політична відповідальність уряду* значною мірою суб'єктивна. Необхідність застосування такої відповідальності уряду визначається не критеріями законності, а постулатами конкретної політики, відображеніми у волевиявленні парламенту. Згідно з самою ідеєю власне політичної відповідальності уряду, ось здійснює свої функції до тих пір, поки його діяльність задовільняє закон. При цьому уряд діє за власним правом, і його члени не розглядаються як довірені особи парламенту, що виконують його волю. В дійсності

рактер і значення такої відповідальності визначаються реальними політичними інтересами.

У конституційній теорії і практиці відомо два різновиди власне політичної відповідальності уряду — колективна та індивідуальна. Питання про їх взаємозв'язок звичайно не регламентується у праві і має бути віднесене до сфери реальної політики. В Іспанії, Казахстані, Росії, ФРН, Чехії, Японії та в деяких інших країнах припускається тільки колективна відповідальність урядів.

«Уряд несе солідарну відповідальність перед конгресом депутатів за свою політичну діяльність», — записано в ст. 108 Конституції Іспанії. Це значає, що оскільки дії окремих міністрів звичайно пов'язані з загальною політикою уряду, ці дії мають наслідком колективну відповідальність осіанього. В Основному законі ФРН про відповідальність глави уряду записано: «Федеральний канцлер встановлює основні положення політики і несе за них відповідальність» (ст. 65). Однак відставка канцлера тягне за собою відставку всього уряду.

З іншого боку, принцип колективної відповідальності уряду навіть у ведених випадках теоретично не суперечить індивідуальній відповідальності його членів. У тій самій ст. 65 Основного закону ФРН зазначено, що в межах основних положень політики кожний міністр самостійно веде правила своєї галузі під свою відповідальність». Проте якщо припустити тут можливість сполучення колективної та індивідуальної відповідальності, залишається неясною відповідь на запитання, який між ними може бути в'язок, у яких випадках можливе притягнення міністрів до індивідуальної відповідальності.

Особливостями відрізняється практика Великобританії, а також інших англомовних країн, які сприйняли засади британської конституційної системи. Формально тут припускається можливість як колективної, так і індивідуальної відповідальності. При цьому якщо нижня палаца висловлює недовіру будь-якому міністру, прем'єр-міністр повинен ірішти, подавати у відставку конкретному міністру чи уряду в цілому. Британський підхід до політичної відповідальності уряду ґрунтуються на її солідарності його членів. Вважається, що всі члени кабінету несуть відповідальність за його політику навіть у тих випадках, коли хтось з них не згодний з конкретними урядовими рішеннями і діями. окремі ж іністри відповідають за діяльність свого відомства.

Однак і тут важко з'ясувати, за яких умов недовіра окремому іністру призводить до відставки всього уряду. Практично це майже завжди вирішує прем'єр-міністр, хоча його рішення буде детерміноване політичною ситуацією, що склалася у парламенті і поза його межами. Що

ж до відставки окремих міністрів, то такі питання в умовах, коли та контролюється партією більшості, виникають і вирішуються головним у зв'язку з їхніми персональними діями, що спричинили подальший скандал. Такі випадки мають поодинокий характер.

Наведені умови колективної та індивідуальної відповіальності висвітлені і до тих країн, де обидва різновиди власне політичної відповіальності уряду прямо передбачені в конституціях. Однак основні закони не передбачають прямої відповіді на запитання, як взаємовіднесені індивідуальна і колективна відповіальність, якою мірою перша може бути наслідком другої.

Ця проблема не лише теоретична. Вона має важливе державне та політичне значення. Невизначеність характеру взаємозв'язків двох видів політичної відповіальності уряду призводить до того, що положення щодо вирішення питання про відставку уряду узурпуються верхівкою і насамперед прем'єр-міністром. Це об'єктивно принижує авторитетного представницького органу і ставить під сумнів його можливість контролю за урядовою діяльністю.

На принципово інших засадах побудована взаємодія уряду і парламенту в Швейцарії. Основний закон цієї держави не визначає необхідності вимоги до відповідальності уряду перед парламентом у її традиційному розумінні. І парламент не має формального права примусити уряд до відставки, хоч останній і підпорядкований представницькому органу. У статті 72 Конституції Швейцарії записано, що «союзна рада (уряд) звітує за свою діяльність перед союзними зборами під часожної чергової сесії, подає доповідь про внутрішнє та зовнішнє становище держави і звертає увагу парламенту на зовнішні заходи, які вважає корисними для підвищення загального добробуту». Повідомлення уряду розглядається в палатах, які на підставі цього приймають рішення, обов'язкові для уряду.

Тим самим уряд, по суті, виступає в ролі прямого провідника політичної лінії парламенту, органу, який здійснює парламентські процедури. Безумовно, що така форма взаємовідносин уряду і парламенту відповідає засадам парламентаризму та демократичному ханізмі. Відсутність класичних процедур політичної відповіальності уряду перед парламентом у даному випадку не перешкоджає їхній взаємодії. Проблеми такої взаємодії розв'язуються шляхом узгодження в парламентській демократії позицій головних партійно-політичних сил.

Аналізуючи зміст власне політичної відповіальності уряду, слід пам'ятати, що у переважній більшості країн з двопалатними парламентами і відповідними формами правління уряд несе відповіальність перед нижньою палатою. У ряді розвинутих країн прийняті різноманітні способи постановки питання про політичну відповіальність уряду.

самперед слід підкresлити, що теоретично це питання може виникати в кожному випадку розгляду в парламенті будь-якої урядової пропозиції або такої, що прямо стосується політики уряду. Ілюстрацією сказаного є державно-політичний досвід Великобританії. Тут кожне голосування в палаті громад з питань реалізації урядової політики формально розглядається як визначення ставлення до уряду. Такий спосіб не потребує спеціальної форми постановки питання про довіру або недовіру уряду.

Однак відсутність конкретних правил, які б зумовлювали обов'язковість відповідальності уряду, зовсім не означає, що його доля постійно під загрозою. В парламентській практиці прийнято, що уряд повинен піти у відставку тоді, коли несприятливе для нього голосування відбувається з важливих питань загальної політики. Які питання мають важливий, а які несуттєвий характер, практично завжди вирішує сам уряд. Природно, що наявність у нижній палаті більшості від правлячої партії надійно забезпечує йому постійну підтримку.

У тих самих країнах припускається можливість постановки в категоричній формі питання голосування за резолюцію осуду уряду. Такий спосіб нерідко використовується у зв'язку із загальною оцінкою в парламенті урядової політики. Пропозицію про прийняття резолюції осуду вносить опозиція, після чого відбуваються дебати і голосування. Якщо палаця приймає резолюцію осуду, уряд повинен піти у відставку або запропонувати главі держави розпустити парламент. Водночас з тактичних міркувань сам уряд може поставити в палаті питання про довіру до нього. Це питання, як правило, розглядається за тією самою процедурою, що і вищезгадувана резолюція осуду.

Реальне значення відповідних процедур і наслідків їх застосування є відносним через те, що уряд звичайно спирається на партійну більшість у парламенті. Про це свідчить політична історія Великобританії: у ХХ ст. мали місце лише два випадки, коли уряд був змушений піти у відставку через вираження йому недовіри. Причому обидва рази він не мав гарантованої підтримки в палаті громад.

Розглянуті процедури притягнення уряду до політичної відповідальності все ж таки можуть нести в собі загрозу певних «сюрпризів» для правлячої партії. Теоретики конституціоналізму вже досить давно шукають засоби, які б забезпечили стабільність урядів за відсутності її головної передумови — твердої парламентської більшості. У змісті перших новітніх конституцій можна виявити намагання встановити правила, згідно з якими далеко не кожне несприятливе для уряду голосування в палаті зобов'язуватиме його йти у відставку. Відповідні конституційні новації з часом стали характеризувати як «раціоналізацію парламентського правління».

У більшості відповідних країн встановлені і використовуються формалізовані процедури притягнення уряду до політичної відповідності. Ці процедури мають назву вотуму недовіри. За їхнім змістом питання про недовіру уряду не може ставитися і розглядається спонтанно. Вирішення цього питання пов'язується з необхідністю розгляду його ументом за ініціативою опозиції з використанням визначеної в основному законі спеціальної процедури. У країнах, де прийнято таку форму парламентського контролю за урядовою діяльністю, як інтерпеляція, результат її внесення може бути прийняття парламентом резолюції з оцінкою недовірі уряду. Конкретно ж формалізовані процедури притягнення уряду до політичної відповідальності у кожній країні мають свої особливості.

Так, в Італії кожна палата парламенту може прийняти вмотивовану резолюцію про довіру або недовіру уряду на підставі поіменного голосування. Резолюція має бути підписана не менш, ніж 1/10 складу палати і не може бути поставлена на розгляд до закінчення триденного строку, відмінення її внесення. Це дає змогу уряду мобілізувати своїх прихильників в парламенті. При цьому в основному законі прямо вказується на різницю між вотумом недовіри уряду, що обов'язково тягне за собою його відставку, та іншими голосуваннями в палатах проти будь-якої урядової пропозиції.

У Франції недовіра уряду може бути виражена шляхом прийняття нижньою палатою резолюції осуду. Така резолюція розглядається лише в тому випадку, коли її підпишуть не менш, ніж 1/10 загальної кількості депутатів. Голосування можна проводити лише через дві доби після внесення проекту резолюції. Підраховуються тільки голоси, подані за резолюцію, а сама резолюція може бути прийнята лише абсолютною більшістю голосів. Усе це значною мірою зменшує ефективність відповідної процедури і обмежує значення самого інституту політичної відповідальності уряду.

В усіх країнах з відповідними формами правління рішення про недовіру уряду має бути прийняте абсолютною більшістю депутатів. Недовіра главі уряду означає недовіру усім його членам і тягне їх відставку. У більшості країн в основних законах передбачено можливість розгляду питання про довіру за ініціативою самого уряду. Процедура його розгляду аналогічна або близька до процедури вотуму недовіри.

Конституції ряду держав обмежують можливості повторного внесення питання про недовіру уряду протягом певного часу. В Португалії, Іспанії та Італії в межах однієї парламентської сесії, в Іспанії та Італії в межах періоду однієї парламентської сесії, в Болгарії і Греції відповідний період дорівнює шести місяцям, а в Естонії, Хорватії і Польщі трьом місяцям. Разом з тим в Польщі повторна пропозиція про недовіру уряду може бути внесена роково за умови її підтримання 1/4 депутатів від складу нижньої палати.

Резолюція осуду уряду в Швеції може бути прийнята за результатами обговорення урядової діяльності або розгляду інтерпеляції. Існуюча у Швеції практика полягає в тому, що уряд ніколи не ставить питання про довіру у зв'язку з внесенням ним законодавчих або інших пропозицій і не йде у відставку, коли парламент відхиляє ці пропозиції. До того ж в усіх Скандинавських країнах, на відміну від багатьох інших країн, відмова парламенту схвалити урядові законопроекти не пов'язується з довірою уряду. Це не тільки сприяє стабільноті урядів, а й дає змогу депутатам вільно керуватися власними переконаннями у процесі законотворчості.

Значні особливості притаманні процедурі притягнення уряду до політичної відповідальності у ФРН. Бундестаг шляхом вотуму недовіри може усунути з посади канцлера і тим самим примусити піти у відставку уесь уряд. Однак для цього одного голосування про недовіру замало. Бундестаг водночас повинен протягом двох діб більшістю голосів свого складу обрати наступника канцлера і лише після цього звернутись до президента з проханням здійснити відповідні кадрові зміни. Президент повинен задовільнити прохання і призначити на посаду канцлера обрану особу.

Розглянута процедура вирішення питання про недовіру уряду називається в німецькій конституційній теорії конструктивним вотумом. Її сенс державознавці вбачають передусім у тому, що нарівні з можливостями політичної відповідальності уряду ця процедура сприяє становленню відповідальної опозиції. Практика свідчить, що усунути з посади канцлера за допомогою конструктивного вотуму можна лише за наявності паритету головних партійно-політичних сил у бундестазі. За роки існування ФРН така процедура була використана лише один раз.

Подібний порядок притягнення уряду до політичної відповідальності встановлений в Угорщині. Пропозіція щодо вотуму недовіри главі уряду може бути запропонована від імені п'ятої частини депутатського корпусу разом з альтернативною кандидатурою на посаду прем'єр-міністра. Обговорення цієї пропозиції у парламенті має бути проведено не раніше трьох і не пізніше восьми діб після її висунення. Вираження недовіри водночас означає обрання нового глави уряду. Близькі за змістом положення містять конституції Іспанії, Польщі і Словенії.

Аналізуючи проблеми власне політичної відповідальності уряду, слід зазначити, що своєрідною противагою праву постановки питання про недовіру уряду вважається право розпуску парламенту. У співвідношенні цих прав зовні встановлюється ніби рівновага між представницьким органом і урядом. Але дійсність свідчить, що подібний висновок був би спрощенням.

Згідно з положеннями конституцій, прийнятих у країнах з парламентарними і змішаною республіканською формами правління, право

розпуску парламенту (звичайно його нижньої палати) належить главі держави. Однак майже завжди здійснення цього права главою держави мовлене діяльністю уряду та її оцінкою в парламенті.

Звичайно глава держави не має реальних можливостей виступити в ролі арбітра між парламентом та урядом і майже автоматично розпускає парламент за поданням прем'єр-міністра. Однак виникають ситуації, коли розклад партійно-політичних сил у парламенті уможливлює існування лише коаліційного уряду, а парламентські фракції не можуть дійти згоди. Тоді глава держави може відіграти вирішальну роль не тільки в ухваленні такого уряду, а й у вирішенні питання про розпуск парламенту.

За звичайних обставин можливість розпуску парламенту залежить від позиції уряду. І справа тут не в тому, що уряд у своїй діяльності може задовольняти парламент і не доводити своїх відносин з ним до кризи. Як вже зазначалось, у відповідних країнах уряд звичайно контролює представницький орган за допомогою більшості депутатів, які його підтримують. За таких умов вотум недовіри уряду і подальший розпуск парламенту вважають як малореальна гіпотеза. На практиці загроза розпуску парламенту тут нерідко використовується для того, щоб підняти рівень партійної конкуренції чи підтримки серед парламентаріїв більшості, згуртувати ряди правлячої партії або коаліції. Така загроза впливає і на опозицію, особливо коли вона відбачає більш-менш надійних перспектив на досркових виборах.

У деяких країнах право розпуску парламенту багато в чому втілюється з'язок з інститутом власне політичної відповідальності уряду. Скажімо, відносимося до Великобританії, де уряд фактично в будь-який момент може звернутися до глави держави з проханням розпустити нижню палату і призначити вибори нового її складу, а глава держави має задовольнити це прохання. Достроковий розпуск палати тут звичайно пов'язаний з відповідальністю уряду, а з його намірами використати сприятливу початкову ситуацію для проведення виборів з метою забезпечення собі знову підтримки більшості. Знаменно, що у Великобританії протягом ХХ століття склад палати громад не проіснував повний строк своїх повноважень.

Таким чином, залишаючись в цілому конституційним засобом втілювання відносин між представницьким органом і урядом, розпуск парламенту набув якостей більш загального інституту. Його значення шириться на всю сферу міжпартійних і внутрішньопартійних відносин. Сам факт розпуску представницького органу повинен дати до такої суспільно-політичної події, якою є парламентські вибори.

Іншою формою конституційної відповідальності органів виконавчої влади є *відповідальність з використанням імпічменту або подібних процедур*. Характерною рисою такої відповідальності є те,

на завжди індивідуалізована: до відповідальності в цьому випадку притягаються лише окремі особи, а не уряд у цілому. До того ж відповідальності у порядку імпічменту іноді підлягають не тільки носії виконавчої влади, а й судді.

Особливістю такої відповідальності є і те, що вона має місце за різних форм державного правління. У країнах з парламентарними формами правління, зокрема у Великобританії, відповідальність з використанням процедури імпічменту історично передувала власне політичній відповідальності уряду перед парламентом, але в наш час перша значною мірою втратила своє значення і поступилася місцем другій.

У країнах із змішаною республіканською формою правління процедура імпічменту зберігає значення насамперед щодо глав держав. У президентських республіках, де не існує політичної відповідальності кабінету перед парламентом, імпічмент є важливим засобом взаємодії законодавчої і виконавчої влади, одним з найсуттєвіших компонентів у системі стримувань і противаг.

Відповідальність з використанням процедури імпічменту нерідко не зовсім точно визначають як судову відповідальність. Не викликає сумнівів, що тут має місце взаємодія представницького органу і суду. Нерідко використання процедури імпічменту передбачається у зв'язку зі вчиненням певних кримінальних злочинів, хоча підставами для цього звичайно є досить невизначені дії, сформульовані як «порушення конституції» тощо. Процесуально імпічмент певною мірою подібний до судової процедури. Однак головним змістом відповідальності у порядку імпічменту є політична оцінка дій відповідних осіб.

Що ж до самої процедури імпічменту, то її порядок визначений по-різному. У Великобританії палата громад формулює звинувачення і порушує справу, а палата лордів розглядає її і виносить остаточне рішення. В останній раз процедуру імпічменту щодо членів уряду в цій країні було використано на початку XIX ст.

У цілому подібний порядок імпічменту встановлений Конституцією США та в більшості інших президентських республік. Як і у Великобританії, нижня палата конгресу США виступає в ролі слідчого та обвинувача. Для цього вона створює комітет з розслідування, і на основі його доповіді приймає рішення про обвинувачення. Порушену в такий спосіб справу на закритому засіданні розглядає верхня палата, рішення приймається 2/3 її складу. Наслідком може бути усунення з посади і позбавлення права займати «почесну, відповідальну або оплачувану посаду на службі Сполучених Штатів» будь-якої федеральної посадової особи, якщо її, згідно зі ст. 2 (розділ четвертий) Конституції, буде викрито у «зраді, хабарництві або інших тяжких злочинах і кримінальних вчинках».

Однак на цьому юридичні наслідки скоченого не закінчуються. дальшому проводять розслідування загального характеру, справу поють до звичайного суду і винний несе покарання. За всю історію США місце тільки один випадок (у XIX ст.) застосування процедури імпічменту щодо президента, але останній був підтриманий сенатом. Найчастіше відповідальність з використанням такої процедури притягували суддіи федеральних судів.

Процедури імпічменту встановлені конституціями і в державах країнах із змішаною республіканською формою правління. У Росії в Конституції визначено, що президент може бути усунутий з поста на підставі висунутого нижньою палатою парламенту обвинувачення в державній зраді або у вчиненні іншого тяжкого злочину. При цьому обвинувачення має бути підтверджено висновком верховного суду про наявність у діях президента ознак злочину і висновком конституційного суду про додержання встановленого порядку обвинувачення.

Рішення нижньої палати про висунення обвинувачення і верхньої палати про усунення президента Росії повинні бути прийняті 2/3 голосів їх загальної кількості. Відповідна пропозиція розглядається в нижній палаті з ініціативи 1/3 її складу і при наявності висновку спеціальної комісії, утвореної цією палатою. Саме рішення верхньої палати про усунення президента з поста має бути прийняте не пізніше, ніж у тридцяти днів після висунення нижньою палатою обвинувачення. Якщо відмінною буде рішення верхньої палати не буде прийняте, обвинувачення проти президента вважається відхиленим.

В Ірландії, згідно зі ст. 12 Конституції, «президент може бути усунений до суду парламентом за встановлену негідну поведінку». Обвинувачення формулює будь-яка з палат парламенту. Пропозиція про таке обвинувачення повинна бути прийнята не менш, ніж 2/3 складу відповідної палати. Якщо одна з палат висуває обвинувачення проти президента, інша палаца веде розслідування або дає розпорядження про таке розслідування. З результатами цього розслідування вона може прийняти більшістю у 2/3 голосів її складу резолюцію про усунення президента з поста.

Класична процедура імпічменту здійснюється у двопалатних парламентах. Вона пов'язана з конституційною відповідальністю президента. У США її застосовують і до інших суб'єктів виконавчої влади. Теоретично виключена відповідальність членів уряду у порядку імпічменту в тих випадках, коли вони виконують обов'язки з парламентарними формами правління, де вона визнана. В усіх країнах, де застосовується процедура імпічменту є оцінкою діяльності суб'єктів виконавчої влади з позицій визначення її конституційності і законності.

Значно відмінні від процедури власне імпічменту парламенту

процедури усунення президента прийняті в деяких країнах із змішаною республіканською формою правління. Головну роль у здійсненні цих процедур відіграють парламенти. Президент може бути зміщений за рішенням парламенту, прийнятим 2/3 його членів. Підставами для такого рішення можуть бути порушення конституції та вчинення злочину. Висновок про порушення президентом основного закону робить конституційний суд, а про вчинення злочину — спеціальна комісія парламенту. Подібні процедури встановлені в конституціях Киргизстану, Латвії, Литви, Туреччини та деяких інших держав.

В Молдові і Румунії пропозиція про усунення президента з поста може бути прийнята парламентом відповідно двома третинами і абсолютною більшістю його членів. Цьому передує висновок конституційного суду. Протягом місяця пропозиція парламенту має бути винесена на референдум, за результатами якого і вирішується політична доля президента. Розглянуті процедури іноді називають імпічментом, що не відповідає усталеній конституційній теорії.

Свої особливості має процедура зміщення президентів парламента-ми спільно з органами конституційної юстиції, яку також неточно визна-чають як імпічмент. Ця процедура встановлена в конституціях у ряді країн з парламентарно-республіканською і змішаною республіканською формами правління. Тут парламенти беруть активну участь у вирішенні питання про усунення президентів з поста, хоч не менш важливу роль у відповідному процесі відіграють і конституційні суди.

У Чехії за обвинуваченням у державній зраді, висунутим верхньою палатою парламенту, президент може бути зміщений конституційним судом з поста і позбавлений права займати його у майбутньому. В Австрії обвинувачення проти президента у порушенні конституції висувають на спеціальному засіданні обох палат парламенту. Конституційний суд може не тільки змістити президента, а й за певних умов тимчасово позбавити його політичних прав. У ФРН кожна з палат парламенту може сформулювати проти президента обвинувачення у навмисному порушенні конституції або закону і передати справу до конституційного суду. Відповідне рішення має бути прийняте кваліфікованою більшістю у 2/3 складу палати. В усіх країнах органі конституційної юстиції можуть постановити, що президенти повинні призупинити здійснення своїх повноважень до розгляду їхніх справ.

Подібні процедури передбачені основними законами Болгарії, Італії, Македонії, Словенії, Словаччини, Хорватії та деяких інших держав. Щодо цих процедур правильно буде говорити не про парламентську відповідальність президентів, а про їх спеціальну судову відповідальність, ніційовану представницькими органами. Характерно, що застосування

відповідних процедур не виключає можливості притягнення у податку за ті самі дії до відповідальності у загальному суді. У такий спосіб же сполучатися конституційна і кримінальна відповідальність.

Від процедури імпічменту та інших розглянутих процедур реагування на конституційної відповідальності суб'єктів виконавчої політичної влади відрізняється спеціальний порядок притягнення їх до кримінальної відповідальності. За цих умов засудження суб'єктів виконавчої влади відбувається після усунення їх з посади, а не навпаки. Послідовність сполучення конституційної і кримінальної відповідальності тут зворотна: друга передує першій і зумовлює її.

У Бельгії і Нідерландах нижні палати парламентів формує обвинувачення проти членів урядів у вчиненні злочинів. У Швеції обвинувачення висуває одна з постійних комісій парламенту, що має конституційну функцію. В Литві для притягнення членів уряду до кримінальної відповідальності потрібна згода парламенту, а у період між його сесіями — президента. В Естонії президент і члени уряду можуть бути притягнуті до кримінальної відповідальності за поданням канцлера юстиції (генерального прокурора) і за рішенням, прийнятим абсолютною більшістю членів парламенту. В Швейцарії для цього потрібне рішення, прийняте на спільному засіданні палат парламенту. В Румунії рішення про обвинувачення веється на переслідування членів уряду може приймати президент або кожної палати парламенту. У Португалії і Молдові рішення про обвинувачення вчинені злочину самого президента має прийняти парламент 2/3 складу. В усіх названих країнах відповідні кримінальні справи розглядають загальні суди (як правило, суди вищих інстанцій).

Справи за подібними обвинуваченнями у ряді країн розглядаються спеціальні суди (Греція, Данія, Норвегія, Фінляндія тощо). При цьому парламенти не тільки формулюють обвинувачення, а й відіграють активну роль у формуванні цих судів.

У Франції рішення про притягнення до кримінальної відповідальності президента і членів уряду мають прийняти обидві палати парламенту абсолютною більшістю голосів. Саму справу розглядає так звана палата правосуддя, членів якої у рівній кількості обирають з палати парламенту з власного складу. Підставою для притягнення президента до відповідальності є вчинення дій, які кваліфікуються як державні злочини. Члени уряду можуть бути притягнені до відповідальності, якщо вони інкриміновано у злочинах проти безпеки держави.

У Польщі президент може бути звинувачений у вчиненні злочинів, вчинених національних зборів (спільному засідання палат парламенту), прийнятим 2/3 їхнього складу. Далі справою повинен займатися

ний трибунал, членів якого обирає нижня палата на строк її власних повноважень. На відміну від Франції, самі депутати не можуть бути членами цього трибуналу.

Практично в усіх розвинутих країнах після висунення проти президента або членів уряду обвинувачення у вчиненні злочину відповідні особи призупиняють здійснення своїх повноважень. Це має забезпечити нейтречання їх у кримінальний процес і об'єктивний розгляд справи.

Загальна картина така: процедури притягнення до конституційної і кримінальної відповідальності суб'єктів виконавчої політичної влади реалізуються завжди за участю парламентів. Нерідко ця участь має важливе і навіть вирішальне значення. Наявність у конституціях і законодавстві відповідних процедур слід пояснити намаганням правлячих кіл збалансувати головні компоненти державного механізму, якими є органи законодавчої і виконавчої влади.

§ 4. Парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади

Взаємовідносини органів законодавчої та виконавчої влади виявляється і у формах контролю перших за другими. Визначена в конституціях контрольна компетенція реалізується самими парламентами і їхніми деяками внутрішніми структурами. До того ж відповідна діяльність парламентів і їхніх структур набуває різноманітних форм. Останні, в свою чергу, залежать від прийнятої в тій чи іншій країні форми державного правління.

Головною формою парламентського контролю нерідко називають постановку питання у представницькому органі про довіру уряду. Однак такі дії мають контрольний характер у випадку, якщо перед голосуванням у парламенті про довіру уряд звітует. А це буває далеко не завжди. Результатом постановки питання про довіру уряду може бути, як зазналося, його відставка. Тому в такому випадку слід говорити не про парламентський контроль за урядом, а взагалі про відповідальність уряду та про її механізм (див. попередній параграф).

Найпоширенішою формою такого контролю в країнах з парламентарними і змішаною республіканською формами правління є *запитання депутатів*, звернені до глави уряду або окремих міністрів. Запитання можуть бути як усні, так і письмові. Для оголошення усних запитань у парламентах вичайно встановлюється спеціальний час. У Великобританії відповідні процедури відбуваються у так звану годину запитань: усним запитанням і відповідям на них відведено годину на початку щоденних засідань палати

громад, крім тих, що відбуваються у п'ятницю. В Австрії та ФРН засідання нижніх палат починається з години, коли члени уряду відуть на усні запитання депутатів. В Італії для цього відведено щодня рок хвилин у нижній палаті парламенту і один день засідань щотижня верхній палаті. Процедура усних запитань деталізується в регламентах і передбачає порядок виступів опонентів, черговість тих, хто запитує, хто відповідає, тощо.

Щодо письмових запитань, то порядок їх подання і підготовки повідей на них є складнішим. Насамперед для відповіді на письмові запитання члени уряду завжди мають певний час. Наприклад, у Бельгії, Франції та Фінляндії відповіді на письмові запитання належить давати не пізніше через тридцять днів. У Франції на такі запитання обов'язково даються письмові відповіді, а для відповіді на складні запитання строк подвоюється. У Фінляндії форму відповідей — письмову чи усну — члени уряду обирають самі. В Італії відповіді на письмові запитання дають не пізніше двох тижнів, а якщо депутат вимагає саме письмової відповіді, то цей строк збільшується до двадцяти днів. У Японії для відповіді на запитання надається тиждень. Усні запитання тут можливі лише за згодою палати і в термінових вигадках. У цілому ряді країн взагалі припускається подання термінових письмових запитань, що скорочує час, встановлений для відповідей.

Проте реальне значення такої форми контролю, як запитання, слід переоцінювати. У більшості випадків все зводиться до критики політики в цілому або її окремих напрямів чи певних заходів. Депутатські запитання є засобом отримання необхідної інформації. Вони не тягнуть за собою будь-яких санкцій, які застосовувалися проти членів уряду та його окремих членів. Але, як свідчить практика, запитання відіграють певну роль у політичному житті. Нерідко від уміння використати ситуації правильно і вдало відповісти на запитання залежить поспішність чи успішність конкретного міністра.

Більш ефективним засобом впливу парламенту на уряд є *інтерпеляція і наближені до неї процедури*. Якщо запитання і відповіді на них мають інформативний характер, то інтерпеляція фактично спричиняє проблему одного з членів уряду. За своєю суттю інтерпеляція — це сформульовані одним або групою депутатів і подані в письмовій формі вимоги до конкретного міністра чи глави уряду дати пояснення з приводу конкретних питань загальної політики.

На відміну від звичайних депутатських запитань, які можуть поставлені в процесі роботи обох палат, інтерпеляції, за деякими винятками, вносяться тільки в нижній палаті, перед якими уряди

політичну відповідальність. За процедурою інтерпеляції завжди проводиться обговорення питання, яке є її предметом. Після цього відбувається голосування, і приймається резолюція. Наслідком інтерпеляції може бути застосування санкцій до уряду: за її результатами нерідко в парламенті ставиться питання про недовіру уряду. У Франції, де процедура інтерпеляції була запроваджена ще в кінці XVIII ст., вона практично ототожнюється з порядком внесення і розгляду резолюції осуду уряду.

Зміст процедури інтерпеляції в різних країнах має свої відмінності. При цьому звичайно встановлюються різного роду застереження, щоб зменшити можливість використання цієї процедури для дестабілізації парламентської та урядової діяльності.

Так, у Франції інтерпеляція має бути підтримана 1/10 складу національних зборів. Глава уряду чи міністр повинні дати відповідь не пізніше п'ятнадцяти днів з моменту її внесення. Якщо ж авторами інтерпеляції є менша кількість депутатів, у палаті проводиться обговорення і приймається рішення щодо доцільності започаткування відповідної процедури. Член уряду, до якого звернена інтерпеляція, може повідомити про свою неспроможність дати на неї відповідь. Його відмова має бути вмотивованою і підлягає розгляду на сесійному засіданні. Палата може прийняти рішення про підготовку попереднього висновку за змістом інтерпеляції однією з її постійних комісій. Але в будь-якому випадку не припускається перенесення розгляду інтерпеляції на наступну сесію.

У Швеції парламент своїм рішенням визначає особу, якій передається інтерпеляція для підготовки відповіді у чотиритижневий строк. Припускається можливість обмеження реалізації депутатами свого права на інтерпеляцію. Зокрема, остання інтерпеляція може бути внесена не пізніше кінця квітня, тобто за місяць-півтора до закінчення парламентської сесії. Якщо голова парламенту не вважає за потрібне обговорювати інтерпеляцію, він може запропонувати представницькому органу відхилити її. В свою чергу, член уряду, до якого звернена інтерпеляція, може, давши пояснення, затримати свою відповідь на невизначений час. В такому випадку інтерпеляція втрачає, по суті, своє значення. Інтерпеляція анулюється, якщо на неї не було дано відповіді на тій самій сесії, на яку її внесено.

В Італії в нижній палаті парламенту відповідь на інтерпеляцію має бути дана після закінчення двотижневого строку з правом уряду на такий самий додатковий строк. За згодою авторів інтерпеляції відповідь може бути перенесена ще на пізніший строк. У сенаті дату відповіді на інтерпеляцію встановлює голова палати, а у випадку незгоди з нею авторів інтерпеляції — сама палата. Уряд може відмовитися відповідати, вмотивувавши причину такої відмови.

Подібні процедури передбачені основними законами Литви, Словенії, Словенії та інших держав. Процедура інтерпеляції прийнята і в Італії, хоча там не існує інституту політичної відповідальності уряду представницьким органом. Інтерпеляція вноситься в нижню палату від одинадцяти депутатів, а у верхню — чотирьох. Голови палат самі вирішують долю, голосування з цього приводу не проводиться. У випадку, коли мається рішення реалізувати інтерпеляцію, від імені палати формулюється доручення уряду негайно або на найближчому засіданні палати дати відповідь. Звичайно члени парламенту використовують цю процедурою зробити публічною критику уряду або окремих міністрів.

У ряді країн відповідні процедури офіційно визначаються як запити. У Болгарії окремі депутати парламенту можуть звертатися із запитом до уряду в цілому або до окремих міністрів. На пропозицію 1/5 складу парламенту за змістом запитів проводяться обговорення і приймаються спеціальні рішення. В Австрії запит вноситься в нижню палату парламенту від імені п'яти депутатів. Уряд повинен дати відповідь на нього в письмовій формі протягом двох місяців. Якщо уряд не може надати необхідну інформацію, то він зобов'язаний обґрунтувати це у відповіді на запит. У ФРН, де запит вноситься від імені 30 депутатів, відповіді на нього погоджується з самим урядом. За умов, коли уряд відмовляється відповідати або ухиляється від відповіді протягом 15 днів, питання про дату обговорення запиту вирішує палата.

Парламентська практика Великобританії та інших англомовних країн не знає процедури інтерпеляції. Своєрідним її замінником тут вважана *пропозиція*. За формою пропозиція — це проект резолюції, в якій визначається позиція нижньої палати з певного питання. Пропозиція обґруntовується і ставиться на голосування в палаті. Вона створює можливості для критики уряду. Саме тому пропозиції звичайно пропонуються опозицією. Одним з варіантів пропозиції може бути проект резолюції, який має на меті висловити недовіру уряду. Частіше у пропозиціях, пропонованих опозицією, формулюється оцінка конкретної ситуації. Уряд, користуючись підтримкою парламентської більшості, завжди може відхилити подібні пропозиції або внести до них потрібні йому зміни. Більше того, сам використовує процедуру пропозиції для обговорення в палаті важливих питань і формального схвалення свого курсу.

Ще однією формою контролю з боку представницького органу є діяльністю уряду є робота так званого *омбудсмана* — спеціальної публічної особи, до компетенції якої входить розгляд скарг громадян. Діяльність органів влади і посадових осіб. Водночас омбудсмен звичайно має право з власної ініціативи здійснювати перевірку законності актів.

равління, процедур їх прийняття, а також дій відповідних посадових осіб. У Фінляндії і Швеції омбудсмани навіть наділені правом контролювати виконання законів і підзаконних актів.

Уперше інститут омбудсмана був запроваджений у Швеції ще на початку XVIII ст. З часом його сприйняли інші Скандинавські країни і Фінляндія. В останні сорок років цей інститут знайшов своє місце в державно-правовій практиці понад шістдесяти країн із змішаною республіканською і парламентарними формами правління. В США на рівні окремих штатів запроваджений інститут омбудсмана виконавчої влади. У більшості країн омбудсманів розглядають як допоміжні парламентські структури.

Крім назви «омбудсман», яка набула характеру родової, для позначення відповідної посади використовуються й інші: парламентський комісар із справ адміністрації (Великобританія, Нова Зеландія), посередник або медіатор (Франція), народний захисник (Іспанія), проведор юстиції (Португалія), уповноважений з прав людини (Польща, Росія), контролер (Литва) тощо.

Звичайно омбудсманів обирають парламенти або іх нижні палати на строк власних повноважень. У Швеції парламент обирає чотирьох омбудсманів, кожний з яких здійснює контроль в окремій сфері публічної діяльності. В Австрії нижня палата парламенту обирає колегію народного правозахисту, яка складається з трьох членів і діє як єдиний орган. У Литві конституція передбачає кількох контролерів парламенту. В Угорщині, крім «традиційного» омбудсмана, парламент обирає уповноваженого з питань захисту прав національних і етнічних меншин.

Існує й інший порядок заміщення посади омбудсмана. У Франції медіатор призначається урядом строком на шість років. У Великобританії посада парламентського комісара також заміщується шляхом урядового призначення. Комісар іде у відставку у віці 65 років, але він може бути усунутий з посади і досдроково за рішенням обох палат парламенту.

Найширшими повноваженнями наділені омбудсмани у Скандинавських країнах і Фінляндії. Тут до сфери їхньої компетенції віднесено контроль за діяльністю не тільки державних органів, а й місцевого самоврядування. У Швеції та Фінляндії омбудсмани здійснюють контроль навіть за судами. Вони не втручаються в саму роботу судових органів, однак мають право торушувати кримінальні справи проти тих суддів, які чинять протизаконно. В Данії, Фінляндії контроль омбудсманів поширюється й на членів уряду.

У Швеції і Норвегії один з омбудсманів контролює тільки військову адміністрацію, в той час як у Данії та Фінляндії військові справи зіднесені до тих омбудсманів, які займаються діяльністю цивільних установ. У ФРН, де не існує загального інституту омбудсмана, нижня палата

парламенту обирає спеціального уповноваженого з питань оборони, обов'язків якого віднесені охорона прав військовослужбовців і сприяння парламентському контролю за збройними силами.

У Великобританії поза контролем парламентського комісара застосується сфера місцевого самоврядування. Він також не має права займатися питаннями, віднесеними до компетенції судів або адміністративних судів або окружних судів. До того ж його повноваження охоплюють діяльність не міністерств та відомств. Зокрема, комісар не може розглядати скарги на роботу поліції, органів управління державним сектором економіки, охорони здоров'я тощо.

Загальний порядок роботи омбудсманів такий: скарги окрім мадян на дії органів влади і посадових осіб передають омбудсманам, починаючи з розслідування. У Великобританії ці скарги спочатку подаються депутатам від відповідних виборчих округів, а ті вирішують — перед їх парламентському комісару, чи ні. За змістом своїх повноважень омбудсмани з власної ініціативи контролюють виконання вимог закону та діяльності органів влади. Проте вони не мають права вживати оперативні заходи, пов'язані з прямим втручанням у роботу цих органів.

Звичайною формою реагування з боку омбудсманів є різного роду звернення і пропозиції. З ними, зокрема, омбудсман може звернутися до парламенту або уряду, пропонуючи зміни у законодавстві. У Швеції омбудсмани наділені правом законодавчої ініціативи, а в Іспанії та Польщі — правом ініціювати конституційний контроль.

Практично в усіх країнах омбудсмани мають право звертатися до органів влади і посадових осіб, яких вони контролюють, з рекомендаціями щодо ліквідування наслідків вчинених порушень. Такі звернення звичайно місце у зв'язку з ненавмисними неправомірними діями, іноді їм надається превентивний, профілактичний характер. У випадках грубого порушення законності омбудсмани у Скандинавських країнах і Фінляндії можуть рушити кримінальну справу і навіть виступати із обвинуваченням у

Щороку омбудсмани подають парламенту звіт про свою роботу, який, як правило, розглядається у спеціальній комісії (комітеті). У Франції медіатор звітує ще й перед президентом.

В усіх країнах, де вони існують, омбудсмани розглядають своєрідні посередники між особою та органами влади. Вони позбувалися змоги виправляти рішення відповідних органів і посадових осіб щодо діяльності за свою природою є швидше наглядовою, ніж контролюючою. Сама ж діяльність омбудсманів сполучається з іншими формами парламентського контролю і нерідко спричиняє їх застосування.

Серед форм парламентського контролю за урядами можна також відзначити:

звати прийняті в деяких країнах *регулярні обговорення їхніх звітів*. Прикладом такої практики є робота палат парламенту Швейцарії. Уряд щороку складає звіт про свою діяльність і передає його до парламенту. У парламенті звіт спочатку вивчають постійні комісії, а потім обговорюють самі палати.

Різновидом подібних звітів є так звані тронні промови монархів, які готовуються урядами і проголошуються на початку сесій парламентів. Після проголошення такої промови у нижніх палатах парламентів відбуваються дебати із загальних питань урядової політики. Характерно, що форма тронної промови прийнята не тільки у Великобританії та в деяких інших європейських парламентарних монархіях, а й у колишніх домініонах, зокрема в Канаді. Тут з тронною промовою виступає генерал-губернатор.

До традиційних форм парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади звичайно відносять роботу *постійних, спеціальних і слідчих комісій (комітетів) парламенту*. При цьому такий контроль тією чи іншою мірою притаманний практиці всіх розвинутих країн, незалежно від форми державного правління.

У країнах із змішаною республіканською і парламентарними формами правління певні функції контролю за урядом здійснюють постійні комісії. Виняток становить лише Великобританія, де відповідні парламентські структури аж ніяк не пов'язані із спеціалізацією окремих міністерств. У Швеції контрольні функції сконцентровані у однієї з постійних комісій — конституційної комісії. Спеціальні комісії також реалізують контрольні функції щодо уряду.

Що ж стосується слідчих комісій, то їх утворення практично завжди є подією неординарною. Виняток становлять лише США, де діяльність комітетів з розслідування є однією із складових роботи конгресу. Існуючі тут постійні комітети і комітети з розслідування наділені правом проводити так звані слухання. Для цього вони можуть викликати не тільки відповідних урядовців, а й свідків, експертів тощо. За неправдиві свідчення і свідому дезінформацію з боку запрошених на слухання останні можуть бути звинувачені у «неповазі до конгресу», що тягне за собою кримінальну відповідальність. Все це зумовлює високий рівень авторитету представницького органу і його комітетів.

Разом з тим не всі представники виконавчої влади вважають себе зобов'язаними з'являтися на такі слухання. Конституційна теорія і практика США знає поняття привілею виконавчої влади. За змістом цього поняття виконавча влада повинна завжди надавати інформацію конгресу, за винятком тих випадків, коли її оголошення може завдати шкоди державним інтересам. Встановлює наявність такого інтересу сам президент. На нього і поширюється в першу чергу дія привілею виконавчої влади.

Президент США на свій розсуд вирішує, чи слід ту або іншу інформацію доводити до відома конгресу. Відмова тих чи інших посадових осіб адміністрації надавати конгресу інформацію і, зокрема, оголошувати її у слуханнях у комітетах з посиланням на відповідний привілей може відбутися лише з місце тільки з санкції президента. В останні десятиліття помічники президентів неодноразово користувалися привілеєм виконавчої влади у своїх ступах на слуханнях. Деяко складніша ситуація з членами кабінету, залишеними на посадах «з поради і згоди» сенату. На практиці вони теж нерідко посилаються на те, що діють за уповноваженням президента.

Формулюючи привілей виконавчої влади, прихильники цієї ідеї заснованої-правової конструкції посилаються на положення ст. 2 Конституції США, де сказано, що президент «забезпечує точне виконання законів, визначає повноваження усіх посадових осіб Сполучених Штатів». У свою чергу, супротивники ідеї привілею виконавчої влади вважають її хронізмом, пов'язаним з принципом монархічного правління, згідно з яким «король не може чинити неправомірно».

Прийняті й інші форми парламентського контролю за діяльністю уряду. Вони нерідко відображають особливості структури та організації того чи іншого представницького органу.

Окремого розгляду потребують форми парламентського контролю, засновані на витрачанням державних коштів, тобто за реалізацією урядом (виконавчої владою) державного бюджету. В деяких країнах встановлено порядок, за яким уряд щороку або частіше повинен звітувати перед парламентом (чи під головою палатою) про загальний фінансовий стан. Однак більш прийнятим є інший порядок, за яким відповідна інформація передається урядом постійній комісії з фінансово-бюджетних питань. Такі комісії (комітети) існують практично в усіх парламентах. Крім інформації загального характеру, ці комісії можуть збирати більш конкретні відомості про виконання державного бюджету.

Водночас майже в усіх країнах перевірку бюджетних видатків та інших дій у фінансово-бюджетній сфері здійснюють спеціальні органи. Активність та діяльність доповнює відповідну роботу самого представницького органу та його структур. Як правило, ці органи називаються рахунковими палатами. В цілому ряді країн вони формуються парламентом або за його участі.

У Бельгії і Люксембурзі членів рахункових палат обирає парламент (нижня палата). В Австрії голову рахункової палати обирає нижня палата парламенту, а інших її членів призначає президент. У Нідерландах і Франції всі відповідні призначення робить глава держави за рекомендацією нижньої палати парламенту. В Росії посада голови рахункової палати заміщуватися за рішенням нижньої палати, а посади її членів — на

коїнною з палат парламенту. В Естонії і Литві державного контролера обирає парламент за поданням президента. У Польщі голову верховної палати контролю обирає нижня палата парламенту за згодою верхньої. У Словаччині й Угорщині парламент обирає голову відповідного органу, а в Словенії – всіх його членів. У тих країнах, де склад рахункових палат та інших подібних органів формує виконавча влада, вони звичайно перевибають у тісному зв'язку з парламентом.

Обсяг компетенції рахункових палат у різних країнах неоднаковий. Певною мірою різняться навіть повноваження цих органів щодо контролю за виконанням державного бюджету. Звичайно вони здійснюють попередній, допарламентський контроль. В інших випадках їхній контроль має, по суті, післяпарламентський характер.

Так, у Бельгії і Люксембурзі рахункова палата перевіряє фінансово-бюджетний звіт уряду, який після цього передається з її зауваженнями до парламенту. В Австрії, Іспанії та Італії рахункова палата безпосередньо доповідає парламенту про порушення, які мали місце в ході виконання бюджету. У ФРН міністр фінансів звітує перед парламентом про всі бюджетні прибутки і видатки, після чого його звіт перевіряє рахункова палата. В Португалії парламент розглядає звіт уряду про бюджет. Потім звіт передається на контроль рахунковій палаті. В усіх країнах у разі виявлення порушень чи зловживань парламент може завжди поставити питання про відповідальність конкретних осіб або уряду в цілому.

У країнах Центральної і Східної Європи, а також у тих, що утворилися на терені колишнього СРСР, відповідні органи здійснюють контроль не тільки за виконанням державного бюджету, а й за управлінням об'єктами державної власності. У Польщі до завдань верховної палати контролю віднесено підготовку і подання звіту щодо реалізації національного плану соціально-економічного розвитку. Найчастіше здійснюється допарламентський контроль.

Свої особливості має парламентський контроль за виконанням бюджету в Скандинавських країнах і Фінляндії. Тут парламенти з урахуванням своєї партійно-фракційної організації обирають від трьох (в Ісландії) до дванадцяти (у Швеції) ревізорів. Тим самим забезпечується участі у відповідній контрольній діяльності опозиційних партій. Свої доповіді ревізори передають до парламенту або до його постійної комісії з фінансово-бюджетних питань. У разі схвалення рекомендацій парламенту уряд зобов'язаний на наступній сесії інформувати представницький орган про вжиті заходи.

У Великобританії фінансовий звіт уряду спочатку розглядає спеціальна посадова особа — генеральний контролер і ревізор. Ця посадова особа призначається прем'єр-міністром за резолюцією нижньої палати

парламенту і здійснює свої повноваження від її імені. З метою забезпечення незалежності генерального контролера і ревізора від уряду законодавство встановлено, що він може бути усунутий з посади тільки за поданням палат парламенту. Такий порядок визначений і для тих, хто займає діє суддів вищих судів. Характерно, що в Нідерландах члени рахункової палати також прирівнені до суддів щодо порядку їх звільнення з посади в Іспанії та ФРН рахункової палати користуються незалежністю судів.

Що ж до генерального контролера і ревізора Великобританії, то головним завданням його є аналіз фінансових звітів міністерств та державних установ. За результатами цього аналізу періодично готується доповідь генерального контролера і ревізора у спеціальному комітеті палати громад, комітеті публічної звітності. Цей комітет виконує ті самі функції, які постійні комісії з фінансово-бюджетних питань в інших парламентах. Комітет публічної звітності вивчає доповідь генерального контролера і ревізора і може деякі з найскладніших питань вносити на розгляд палати громад. Близькі або подібні процедури контролю за урядовою діяльністю фінансово-бюджетній сфері встановлені і в інших англомовних країнах парламентарними формами правління.

У США головною особою у сфері контролю за відповідальністю органів виконавчої влади є генеральний контролер, якого значає президент з «поради і згоди» сенату. У кінці кожного фінансового року він подає конгресу доповідь. Водночас генеральний контролер має право консультувати конгрес з приводу тих чи інших статей державного бюджету на наступний рік.

Характеризуючи відносини між законодавчою і виконавчою владою фінансово-бюджетній сфері, слід вказати на можливість так званого мання коштів — відмови президента повністю або частково виконувати бюджет, прийнятий конгресом. Таким правом президент США за конституцією не наділений, але іноді він вдається до відповідних дій на практиці.

У 70-і роки ХХ ст. подібна практика була законодавчо обмежена. Згідно з існуючим на сьогодні положенням, президент, якщо він вирішує, що певна частина бюджетних асигнувань не повинна витрачатись, зобов'язаний звернутися до конгресу із спеціальним посланням про зміну в бюджеті. Якщо протягом 45 днів конгрес не прийме відповідного закону, бюджетні кошти мають бути витрачені. Президент може також ставити питання продовження строків реалізації тієї чи іншої статті бюджету, а конгрес може прийняття однією з його палат резолюції може вимагати невідкладного виконання. Все це допомагає збалансувати взаємовідносини законодавчої і виконавчої влади за змістом положень основного закону.

§ 5. Компетенція урядів. Урядова правотворчість

Реальну вагу уряду в державному механізмі, його справжні владні функції можна визначити тільки на основі аналізу компетенції. Компетенція уряду в конституціях визначається по-різному.

У парламентарних монархіях, де діють так звані стари конституції, регламентацію компетенції урядів зведено до формули «виконавча влада належить королю». Ця формула аж ніяк не відповідає реаліям державно-політичного життя. До того ж вона нічого не дає для визначення предметного змісту повноважень урядів. Її можна вважати конституційною фікцією, хоч іноді говорять про «сплячу прерогативу» монарха. У парламентарних монархіях, конституції яких віднесені до новітніх, встановлено, що виконавчу владу здійснює уряд (Японія), або що уряд здійснює внутрішню політику і керує цивільною та військовою адміністрацією (Іспанія). В деяких парламентарних республіках, основні закони яких були прийняті після другої світової війни, немає навіть натяку не тільки на предмет компетенції урядів, а й на їхню роль у здійсненні державної влади. Зокрема, в конституціях Греції, Італії і ФРН йдеться тільки про порядок формування урядів, їхню відповідальність та деякі засади урядової організації.

Мало чим відрізняється і визначення компетенції урядів у конституціях, прийнятих у країнах із змішаною республіканською формою правління. Так, у ст. 20 Конституції Франції записано, що «уряд визнає і здійснює політику нації». Але якщо тут обсяг відповідної регламентації цим практично і вичерпується, то в Конституції Португалії є спеціальна глава, де досить докладно висвітлено урядові повноваження. Відносно детально про компетенцію урядів йдеться в конституціях держав Центральної і Східної Європи, а також у конституціях деяких з них держав, що утворилися на терені колишнього СРСР. Наприклад, у ст. 119 Конституції Словаччини зафіксовані основні повноваження уряду, перелік яких поданий у дванадцяти пунктах.

У президентських республіках, зокрема в США, відповідне регулювання стосується самого президента. Проте за своїм характером воно мало чим відрізняється від регламентації урядових повноважень в інших країнах. Так, ст. 2 Конституції починається словами: «Виконавча влада здійснюється президентом Сполучених Штатів Америки», далі в загальному вигляді визначаються деякі повноваження президента у відповідній сфері.

У цілому слід підкреслити, що основні закони багатьох держав не визначають предметну компетенцію урядів. У конституційних текстах не знайти і положень, на основі яких можна було б визначити фактичний обсяг урядових повноважень. Вони здебільшого містять загальні положення

ження, які іноді мають фіктивний характер. Усе це не є випадковим, ніяк не свідчить про недосконалість конституційно-правового регулювання суспільних відносин. Узагальненість і абстрактність конституційного регламентації дає змогу концентрувати саме у органів виконавчої влади основні повноваження при збереженні формальних зasad, пропоновані конституційною теорією.

Тому для визначення реальної компетенції урядів потрібно було розглянути їхню практичну діяльність. Не ставлячи це собі за завдання, слід зазначити, що головним напрямом такої діяльності є реалізація функцій державного управління. Для цього утворюється розгалужений адміністративний апарат, який контролюється урядом і є, по суті, його компонентом. Цей апарат настільки широко охоплює різні структури суспільного життя, що для багатьох він асоціюється з державним управлінням та ханізмом, а його діяльність — з державною діяльністю в цілому.

Однією з традиційних функцій уряду вважається виконання законів, прийнятих парламентом. Однак уряди активно втручаються в діяльність органів законодавчої влади. Як було показано, уряди мають достатні можливості спрямовувати і контролювати законодавчий процес. Водночас вони самі займаються правотворчістю.

В англосаксонських і континентальних системах права прийняття законів підходи до урядової правотворчості. Зокрема, по-різному сприймається саме званого *делегованого законодавства*.

У континентальній Європі до актів делегованого законодавства відносяться лише ті, що мають силу закону. Саме ж парламентське делеговане законодавство, яке здійснюється на основі конституційних положень, хоча досить ширеною є фактична передача законодавчих повноважень уряду.

Вперше теоретичну конструкцію подібного парламентського делеговання повноважень було запропоновано ще в XIX ст. Однак характер постійного явища воно набуло після другої світової війни, коли його можливості були визнані й закріплени в основних зонах ряду держав. Сучасне делеговання законодавчих повноважень стало не тільки постійним, а й майже загальним явищем у конституційній правотворчості більшості країн. При цьому конституції звичайно чітко не розмежовують сферу тих законодавчих повноважень, які за будь-яких умов залишаються залежними від парламентом, і тих, які можуть бути делеговані уряду.

Підставою для передання парламентських повноважень є законодавчий акт, який може бути спеціальний закон, хоча звичайним є встановлення відповідних обмежень та застережень у поточному законодавстві. Іноді спеціальні закони про державні повноваження приймаються за тією самою процедурою, що й поправки до конституції (Угорщина, Фінляндія). Закони визначають принципи та умови передачі повноважень, його строки, суб'єктів тощо.

Загальний зміст принципів та умов делегування іноді міститься в самих конституціях. Там, де конституції не передбачають цих принципів і умов, останні формулюються в конституційній теорії. Прикладом можуть бути Данія і Швейцарія, де делегування законодавчих повноважень уряду вважається можливим за умов «настійливої необхідності». Це, по суті, означає, що делегування може здійснюватися практично довільно. Водночас конституції далеко не завжди встановлюють засоби ефективного контролю з боку представницького органу за відповідною правотворчістю уряду. В теорії нерідко розглядається можливість зловживання урядом наданими йому повноваженнями, а саме делеговане законодавство асоціюється з певною загрозою здійснення парламентом своєї головної функції.

Конституції, що визнали інститут делегованого законодавства, по-різному регламентують порядок передання парламентом своїх повноважень. У Франції уряд може звернутися до парламенту з проханням дати йому дозвіл шляхом прийняття спеціальних актів — ордонансів — здійснити заходи, віднесені до сфери законодавчої влади. На практиці їх підписує президент, що підтверджує його сполученість з урядовою діяльністю. Строк дії ордонансів встановлюється законами, що санкціонують їх прийняття.

Ордонанси можуть змінювати законодавство. Протягом строку делегування парламент не може їх змінювати. Ордонанси набувають чинності після офіційного опублікування їх і втрачають силу, якщо законопроект про їх затвердження не буде внесений урядом до закінчення визначеного строку або якщо цей законопроект не буде прийнятий парламентом. Після закінчення строку делегування ордонанси з питань, що віднесені до сфери компетенції законодавчої влади, можуть бути змінені лише законом. Характерно, що на перехідний період після прийняття Конституції Франції 1958 р. саме ордонанси були тією правою формою, на основі якої забезпечувались утворення і діяльність нового державного механізму.

Можливості делегування законодавчих повноважень передбачають і основні закони деяких інших держав. Так, в Італії воно може бути здійснене за умов визначення його принципів і критеріїв. Парламент може делегувати уряду право законотворчості з будь-яких питань, за винятком тих, які самою конституцією віднесені виключно до його компетенції, а саме: прийняття конституційних законів, законів щодо затвердження бюджету та фінансового звіту, а також законів, що санкціонують ратифікацію міжнародних договорів. Механізм делегування законодавчих повноважень передбачає, що відповідні акти уряду втрачають силу з моменту їх прийняття, якщо вони не були затверджені парламентом протягом 60 днів після їх офіційного опублікування. Урядові акти, видані на основі делегованих повноважень, мають називу законодавчих декретів.

В Іспанії акти, які приймає уряд на основі делегування, також вважають законодавчими декретами. Парламент не може передавати поваження на правотворчість з питань, які регулюються органічними законами. Це насамперед питання основних прав і свобод, виборчого права, автономії тощо. Конституція визначає принципи, форми і механізм делегування, які схожі з тими, що використовуються в італійському основному законі. На відміну від Франції, де парламент, передавши певну галузь законодавчого регулювання урядові, безумовно відмовляється від своїх повноважень до закінчення строку відповідного делегування, тут така відмова не визнається. У випадку коли внесений у парламент законопроект суперечить змісту делегування, можлива відміна або часткова зміна закону, що встановив це делегування.

У Португалії урядові акти делегованого характеру мають називатися ресортивними законами. Конституційно визначено, що делегування законодавчих функцій уряду може мати місце тільки один раз. Водночас припускається поетапне використання делегованих повноважень. Декрети-закони встановлюють силу разом з відставкою уряду, який їх видав, а також по закінченню легіслатури парламенту, що здійснив делегування, або після його дослідового розпуску. Визначений різний порядок затвердження декретів-законів, прийнятих під час роботи парламенту і введених у період парламентських канікул або перерв між сесіями.

Відповідні норми можна знайти в основних законах деяких іноземних держав. Так, у Польщі нижня палата парламенту може надати урядовим повноваження на видання розпоряджень, що мають силу закону, прийнятого для цього спеціальний закон абсолютною більшістю голосів. Закон про делегування повноважень має визначати предмет регулювання і строки дії, а також апілазії цих повноважень. Уряду не можуть бути передані повноваження на видання розпоряджень щодо зміни конституції, виборів президента та погодження угод, підписанням яких погоджуються під час засідань палат парламенту та представницьких органів місцевого самоврядування, а також прийняття державного бюджету, ратифікації найважливіших міждержавних договорів і регламентації окремих прав громадян. У разі розпорядження відповідного характеру підписує президент, який має двотижневий строк повернути їх уряду. Тим самим делегатами парламентських повноважень можна вважати як уряд, так і президента.

Ідея парламентського делегування повноважень сприймається нозначно далеко не завжди. Зокрема, в державно-правовій теорії Фіделіса делеговане законодавство номінально не визнається. З іншого боку, конституційно встановлено, що закон може уповноважити уряд або окремого міністра видавати постанови. При цьому мають бути визначені зміст і обсяг делегованих повноважень. Конституційна норма уможливлює навіть так зване субделегування: «Якщо законом передбачається піднесення передання повноважень, то для цього потрібна постанова» (ст. 112).

Свої особливості має відповідна практика органів законодавчої і виконавчої влади у США. Тут делегування теоретично не припускається через те, що передання повноважень суперечило б принципу жорсткого поділу влад. Такий підхід підтриманий і судовою практикою. Але вже з початку ХХ ст. суди, залишаючись на позиції заперечення делегування законодавчих повноважень конгресом, визнали прийнятним і таким, що не суперечить конституції, передання президенту та іншим органам виконавчої влади повноважень на видання постанов, правил та інших нормативних актів. У конституційній теорії подібні делеговані конгресом повноваження називаються квазізаконодавчими.

Надання квазізаконодавчих повноважень органам виконавчої влади США не пов'язується з контролем за реалізацією їх з боку конгресу. Проте закони, які передбачали делегування таких повноважень, іноді містили положення про те, що відповідні акти виконавчої влади ще до набуття ними чинності треба подавати конгресу. Конгрес не міг змінювати ці акти, але воно набували чинності лише за умов, якщо палати протягом певного строку не приймали резолюції, які заперечували необхідність подібної правотворчості. Така практика довгий час була відома як законодавче вето. Однак на початку 80-х років ХХ ст. верховний суд визнав її протиконституційною.

Значно різняться теорія і практика парламентського делегування у Великобританії та багатьох інших англомовних країнах з парламентарними формами правління. На відміну від країн континентальної Європи, у Великобританії для парламенту не існує формальних обмежень у делегуванні своїх повноважень. Водночас передання повноважень зовсім не означає, що відповідне питання виключається з компетенції парламенту. Всі акти, прийняті на основі парламентського делегування, називаються делегованим законодавством.

Нині у Великобританії прийнято тезу, за якою всі парламентські акти є законами, але не всі закони є парламентськими актами. За змістом цієї тези поняття закону охоплює і делеговане законодавство.

Відмінність між парламентськими актами й актами делегованого законодавства вбачається насамперед у тому, що перші не можуть бути предметом ревізії в суді, суд лише тлумачить їх. Другі ж застосовуються тільки тоді, коли суд визнає їх такими, що не суперечать відповідним парламентським актам щодо делегування. Тому делеговане законодавство зердко називають підпорядкованим законодавством.

Суб'єктами делегування визнаються насамперед монарх та окремі члени уряду. Найбільш авторитетними актами делегованого законодавства вважаються накази короля (королеви) в таємній раді. Формально делегатом у таких випадках виступає глава держави, хоч, як зазначалося,

відповідні акти розробляє уряд, і вони по суті є формою його правочості. Значно більше різних за назвами актів, які на основі делегованої повноважень видають безпосередньо члени уряду.

Важливим елементом парламентського делегування є контроль над відповідними актами з боку парламенту. Реально у Великобританії існують дві форми такого контролю. По-перше, на контроль до палат парламенту передаються акти делегованого законодавства, що вже набули чинності. Протягом 40 днів з моменту представлення такого акта в парламент на з палат може його відмінити. Проте всі дії, вчинені на основі цього акта до його скасування, вважаються законними. По-друге, акт делегованого законодавства передається до палат парламенту у вигляді проекту закону, який затверджують його шляхом прийняття спеціальних резолюцій, які підтверджують акти делегованого законодавства, прийнятого членами уряду, звичайно за підтримки парламенту. Це з'ясовується перша з названих форм парламентського контролю.

Не менш поширеним різновидом урядової правотворчості є регламентарні акти, введені на основі і на виконання законів. У цьому випадку вважається, що ці акти приймаються за власними повноваженнями органів виконавчої влади, зокрема уряду, і є за своїм характером підзаконодавчими актами. Відповідна практика відома як здійснення регламентарної політики. Але подібні акти, незалежно від їхніх конкретних назв, визначаються як *регламентарні акти, або регламенти*.

Концепція регламентарної влади вперше була сформульована в XIX ст. у Франції. З часом вона знайшла відображення в державно-правовій теорії і практиці багатьох країн. З позицій змісту цієї концепції регламентарні акти є не законодавчими, а адміністративними нормативно-правовими актами. Вони не можуть змінювати або відмінювати закони. З іншого боку, регламентарні акти покликані забезпечити застосування законів. Вони приймаються органами виконавчої влади для розвитку та конкретизації конодавчих актів, доповнюють і конкретизують їх.

Досить типовою є практика прийняття регламентарних актів в Франції. Основний закон цієї держави визначає сферу таких актів в загальному вигляді. Найзначнішими серед них є декрети. Вони мають змінювати закони, прийняті з питань, не віднесені до сферы конодавства, для чого потрібний висновок органу конституційного контролю — конституційної ради.

Комpetенція видавати декрети належить прем'єр-міністру. Він, згідно зі ст. 21 Конституції Франції, «забезпечує виконання законів, здійснюючи регламентарні повноваження». Однак глава уряду реалізує регламентарну владу із застереженнями, встановленими в ст. 13, де сказується, що президент підписує декрети, які були обговорені в уряді. Поряд

існує практика прийняття декретів самим президентом на його розсуд і без будь-якого обговорення. Ці декрети також віднесені до регламентарних актів. Крім того, регламентарний характер можуть мати міністерські постанови, циркуляри та інструкції. Подібна система регламентарних актів відповідає внутрішній ієрархії органів виконавчої влади.

В Італії уряд також може за власним правом видавати різні регламентарні акти. До того ж йому надані конституційні повноваження приймати так звані декрети-закони, що відміняють законодавчі акти або окремі їх положення. Декрети-закони видаються урядом у випадках особливої необхідності й терміновості і мають силу закону. Вони повинні бути подані до парламенту для затвердження в день їх прийняття. Декрети-закони парламент розглядає протягом 60 днів і затверджує або скасовує їх. Однак у будь-якому випадку ці акти створюють відповідні юридичні наслідки з моменту їх видання.

Прийняття аналогічних актів та затвердження їх з використанням близьких за змістом і характером процедур передбачене в конституціях, прийнятих в деяких інших країнах із змішаною республіканською і парламентарними формами правління.

До сфери урядової правотворчості регламентарного характеру слід віднести і деякі нормативно-правові акти глав держав, що мають силу закону. Прийняття таких актів звичайно пов'язане з надзвичайними обставинами (надзвичайний або воєнний стан тощо), які перешкоджають нормальній роботі парламенту.

Так, у Данії і Ісландії в періоди між сесіями парламентів глави держав можуть видавати так звані тимчасові закони. Ці акти парламенти розглядають відразу після поновлення їхньої роботи. В Греції і Словенії президенти за надзвичайних обставин і за пропозицією урядів можуть приймати декрети, що мають силу закону. Ці декрети у визначений строк мають бути передані для парламентського затвердження. Водночас вони потребують контрасигнування. В Естонії відповідні укази президента контрасигнуються прем'єр-міністром і головою парламенту. За своєю природою всі ці акти є формами урядової правотворчості, хоча нерідко вони відображають і власне волевиявлення глав держав.

У США, крім переданих конгресом квазізаконодавчих повноважень, за президентом визнають власні повноваження на видання правових актів. Згідно з конституційною теорією, ці акти не повинні суперечити законам і зачіпати питання, віднесені виключно до сфери законодавчої влади. Рішення про те, чи відповідає таким вимогам нормативно-правовий акт президента, приймає суд.

Власне урядова правотворчість має місце навіть у Великобританії,

хоч зовні вона не узгоджується з прийнятою тут концепцією делегованого законодавства. Відповідній діяльності уряду служить так звана королівська прерогатива — сукупність правомочностей, які формально належать монарху, а фактично реалізуються урядом. Прерогатива є своєрідним рудиментом широких владних правомочностей монархів феодальних часів. Нині вона майже повністю втратила своє первісне значення і позначає повноваження, що належать і здійснюються урядом. Акти, прийняті на основі королівської прерогативи, звичайно мають ті самі назви, що й акти делегованого законодавства. Всі вони підлягають судовому контролю.

Отже, нормативно-правові акти органів виконавчої влади, не залежно від їх формального походження та методів і засобів введення, завжди приймаються з ініціативи урядів. Роль парламентів навіть у функції з делегуванням законодавством в цілому пасивна. Все це підтверджує загальний висновок про те, що уряд займає домінуюче місце в дерективному механізмі і реалізує найважливіші владні функції.

ГЛАВА ДЕРЖАВИ

§ 1. Особливості конституційного статусу глав держав

Одним з найважливіших елементів державного механізму є *гл[а]с держави* — особа, яка займає фо^{мально} вище місце в структурі державних інститутів і одночасно здійснює функцію представництва самої держави в цілому. З іншого боку, глава держави розглядається як один з вищих органів держави.

Інститут глави держави виник і сформувався у період становлення сучасної державності. Але його генеза пов'язана з феодальною державою і навіть з більш ранніми часами, коли монарх (правитель) не тільки виступав у ролі верховного носія влади, а й ототожнювався з самою державою. Юридичний статус і політичне значення сучасного глави держави залежать від форми державного правління, прийнятої в тій чи іншій країні. Його реальна роль у здійсненні влади багато в чому зумовлена також існуючим у країні політичним режимом.

Статус *монарха* характеризується насамперед тим, що він владарює за власним правом. Його влада є непохідною від волевиявлення якогось іншого державного органу або виборчого корпусу, що притаманне республікам. У конституціях більшості монархій містяться положення про те, що монарх не несе політичної відповідальності за свої дії як глави держави або як формального глави виконавчої влади. Вважається, що він

діє за порадою своїх міністрів, які і несуть відповідальність. Механізм взаємовідносин глави держави і уряду забезпечується вимогою накреслення актів монарха главою або членами уряду. Водночас професійність монарха знаходить вияв і в тому, що посягання на його особу може бути звинувачений у порушенні норм права і є непідсудним. Недостатковість монарха знаходить вияв і в тому, що посягання на його особу чайно відносять до тяжких злочинів. Так, у Великобританії такі посягання кваліфікуються як державна зрада. Все це відбиває сучасне сприйняття відповідального принципу, за яким «монарх не може бути неправий, і його можуть бути неправомірними».

Особливістю конституційного статусу монарха є наслідування престолу влади представниками правлячої династії. Порядок престолонаслідування, як правило, визначається конституціями. В розвинутих країнах парламентарно-монархічною формою правління прийняті три системи престолонаслідування: салічна (Бельгія, Норвегія, Японія), кастильська (Великобританія, Данія, Іспанія, Швеція) та австрійська (Нідерланди).

За салічною системою наслідування престолу здійснюється тільки чоловіками за правом первородства. Кастильська система відає перевагу чоловікам, хоч визнає право наслідування престолу і за жінками. Австрійська система зумовлює наявність такого права у жінок лише в тому випадку коли відсутні законні претенденти на престол чоловічої статі. Питання престолонаслідування лише здаються малозначущими. Від їх вирішення може залежати політична доля самої монархії. Історія знає випадки виникнення кризових і навіть конфліктних ситуацій у суспільстві через вакантність престолу монарха.

Вакантність престолу, незалежно від її причин, завжди має юридичні наслідки. Одним з таких наслідків може бути встановлення регентства, тобто тимчасового правління іншої особи або групи осіб (регентська рада) замість монарха. Конституції багатьох парламентарних монархій регламентують порядок встановлення регентства та його здійснення. Регентство може бути встановлене і за умов тимчасової недієздатності монарха, його малолітства та в деяких інших випадках. Іноді воно виконує роль гнучкого політичного інституту.

Конституції більшості парламентарних монархій відносять вирішення питання про заміщення вакантного престолу монарха за умов відсутності законних спадкоємців до компетенції парламентів. Усунути монарха з престолу юридичними засобами практично неможливо, але його можна погано зробити. Новітня історія знає також немало випадків, коли монарха усували з престолу за наслідками кардинальної зміни політичної системи і державного ладу (Болгарія, Греція, Італія, Румунія тощо).

До особливостей конституційного статусу монарха слід також віднести наявність у нього спеціальних особових прав, пільг і привілеїв, зокрема права на титул. Прийняті такі титули монархів, як імператор, король, великий герцог, князь, султан, емір тощо, до яких звичайно додають різні почесні іменування монарха, назви територіальних володінь та в яких вказують на династичні зв'язки. В наші дні значення монаршого титулу в розвинутих країнах суто формальне.

Одним з особових прав монарха є право на державне утримання за рахунок так званого цивільного листа — особливої статті у державному бюджеті, де визначені кошти на утримання монарха, а також звичайно його найближчих родичів та двору. Передбачає цивільний лист і деякі інші витрати, пов'язані з інститутом монархії. За своєю природою він не стосується майна, що є у власності монарха та його сім'ї.

Однією з особливостей статусу монарха є те, що в конституціях деяких держав встановлюється вимога належності монарха до офіційної церкви (Великобританія, Данія, Норвегія, Швеція). Аналогічні положення можна знайти в конституціях, прийнятих у так званих мусульманських країнах, форма правління яких визначається як дуалістична монархія (Бахрейн, Йорданія, Катар, Кувейт, Марокко). Цієї умови додержуються і в абсолютних монархіях, де не існує конституції (Оман, Саудівська Аравія). Нерідко монархи проголошуються духовними лідерами на теренах своїх країн.

На відміну від монарха, главу держави в республіці — *президента* — обирають. Як зазначалося, порядок обрання президента залежить від прийнятої форми державного правління. У президентських республіках і країнах з змішаною республіканською формою правління главу держави обирають пляхом проведення загальних виборів, які звичайно мають прямий характер, хоча трапляються і винятки.

До останніх слід віднести порядок обрання президента США. Громадяни цієї держави обирають безпосередньо так званих вибірників. У свою чергу, вибірники утворюють колегію, яка обирає президента. Кожний штат США має в колегії вибірників стільки місць, скільки від нього обирається конгресменів і сенаторів. Три вибірники представляють феде-
ральний округ Колумбія.

Політичні партії висувають у кожному штаті свій список вибірників, які мають підтримати відповідного кандидата у президенти. Громадяни, голосуючи за одного з кандидатів у президенти, фактично голосують за увесь список вибірників, що підтримують його і кандидата у віце-президенти. Список вибірників, за який було подано найбільшу кількість голосів у конкретному штаті, вважається обраним. Вибірники у визначений день зираються в столиці штату для підтвердження свого вибору.

Зі штатів завірені результати голосування вибірників надсилаються голові сенату федерального конгресу, який оголошує їх на спільному засіданні палат.

Після цього проводиться офіційне підрахування усіх голосів вибірників. Обраним вважається той кандидат у президенти, хто одержав абсолютну більшість голосів вибірників. Якщо жодний з кандидатів не одержав такої більшості, то палата представників безпосередньо обирає президента з числа трьох осіб, які балотувались і отримали найбільшу підтримку за результатами голосування вибірників. При цьому голосують по штатах, і представники кожного штату мають один голос. Обрання президента США потрібна більшість голосів усіх штатів.

За відповідних умов сенат обирає віце-президента з числа двох кандидатів. Сенатори на таких виборах голосують індивідуально.

Характеризуючи порядок виборів президента США, слід зазначити, що за прийнятою тут виборчою системою кандидат, підтриманий відносною більшістю виборців, одержує всі голоси вибірників від даного штату. Порядок може привести до спотворення загальної картини результатів виборів. Теоретично навіть можливо, що кандидат у президенти одержав більшість голосів виборців у масштабах країни, але програє вибори з умов такого порядку виборів вирішальне значення має перемога найбільших за кількістю населення штатах, здобута навіть на основі виборчої меншості поданих голосів виборців.

Крім США, представницький орган виконує роль своєрідного репрезентативного засобу обрання президента в деяких інших президентських публіках. Так, у Чилі президента обирають шляхом загальних прямих виборів. Якщо жодний з кандидатів не набере на цих виборах більшості всіх голосів, президента обирає парламент з числа двох кандидатів, які отримали найбільшу кількість голосів за їх результатами.

Однак звичайно є все ж таки практика встановлення абсолютної більшості результативних процедур визначення волі виборчого корпусу на загальних виборах президента. Прикладом може бути процедура обрання президента Франції. Глава держави тут обирається на основі абсолютної більшості поданих голосів виборців. Якщо жоден з кандидатів не одержав підтримки, проводиться другий тур голосування, в якому беруть участь всі кандидати, за яких було подано найбільше голосів у першому турі.

У парламентарних республіках глава держави обирається шляхом проведення непрямих виборів, які звичайно мають багатоступінчастий характер. Воля виборців опосередковується парламентом або створеною на його основі спеціальною колегією. Як правило, для обрання президента парламентом або спеціальною колегією в першому турі голосування проводиться

кваліфікована (2/3 або 3/5) більшість їх складу, а за її відсутності — абсолютна більшість у другому чи подальших турах. У ФРН обраною вважається особа, яка одержала абсолютну більшість голосів членів так званих федеральних зборів. Якщо за результатами двох голосувань жодний з кандидатів не одержав такої більшості, обраним вважається той, за кого під час наступного голосування у федеральних зборах подано найбільше голосів.

Для обрання на пост президента практично в усіх країнах встановлено більш високий віковий ценз, ніж для пасивного виборчого права на парламентських виборах. Звичайно це 35 років (Австрія, Ірландія, Ісландія, Португалія, більшість країн Центральної і Східної Європи, США та інші президентські республіки). Нерідко встановлюється і вищий ценз: 40 років (Болгарія, Греція, Естонія, Латвія, Литва, Туреччина, Чехія, ФРН тощо) або навіть 50 років (Італія). З іншого боку, у Франції віковий ценз для кандидатів у депутати нижньої палати парламенту і у президенти встановлено у 23 роки. Але це є майже винятком.

Конституції і виборче законодавство визначають і деякі інші цензи. Так, кандидат у президенти Литви повинен мешкати в країні протягом трьох останніх перед виборами років. Кандидат у президенти Греції повинен бути громадянином цієї країни і мати батька — грецького громадянина. При цьому відповідного громадянства він має набути не пізніше, ніж за п'ять років до свого балотування. Кандидат у президенти Болгарії зобов'язаний мешкати в країні протягом останніх п'яти років перед балотуванням. В Узбекистані відповідний строк вдвічі, а в Киргизстані — втрічі більший. В Казахстані, Молдові і Росії вимога постійного проживання кандидата у президенти не пов'язується з датою проведення виборів. У США не може балотуватися на виборах президента особа, яка є громадянином цієї держави за народженням і не проживала постійно за її території протягом 14 років.

Строк повноважень президентів звичайно варієється від чотирьох до یеми років. Зокрема, чотирирічний строк встановлений в конституціях Ісландії, Молдови, Росії, Румунії, Угорщини і США, п'ятирічний — Греції, Індії, Кіпру, Португалії, ФРН, більшості країн Центральної і Східної Європи, і також тих, що утворилися на терені колишнього СРСР, шестиричний — Австрії, Мексики і Фінляндії, семирічний — Ірландії, Італії, Туреччини і Франції. В Європі тільки в Латвії строк повноважень президента становить три роки.

У країнах, що розвиваються, прийняті аналогічні строки повноважень глав держав. Однак новітня історія знає немало прикладів, коли конкретна особа проголосувала президентом безстроково (Філіппіни) або довічним президентом (Екваторіальна Гвінея, Туніс, Уганда тощо). У дея-

ких випадках під час проголошення республіканської форми правління певну особу прямо в конституції визнавали президентом (Гамбія, Замбія, Кенія, Малаві тощо). Іноді цю особу з часом також проголошували довічним президентом.

Конституції багатьох держав встановлюють обмеження на післяваження президентів. У Мексиці не припускається навіть повторне обрання тієї ж особи на посаду президента. Однак вона може бути обрана на посаду віце-президента. В Ірландії, США і в багатьох інших країнах обрання на посаду президента може бути лише одноразовим. В Австрії, ФРН, а також у більшості країн Центральної і Східної Європи може бути обрана на посаду президента тільки одна людина за певний строку його перебування на цьому посту. Це не заперечує можливості з часом знову балотуватися на виборах президента. Відповідні обмеження встановлені в конституціях держав, що утворилися на терені колишнього СРСР. У Конституції Португалії застережено, що третє обрання на посаду президента однієї і тієї самої особи можливе лише тоді, коли після закінчення другого строку перебування її на відповідному посту мине п'ять років.

Звичайно пост президента стає вакантним після закінчення срока повноважень особи, що його займала. Достроково вакантним цей пост може стати внаслідок смерті, недієздатності або добровільної відставки президента, а також усунення його з поста через притягнення до відповідальності у порядку імпічменту або інших подібних процедур.

Іноді встановлюється порядок дострокового усунення президента з поста на основі результатів референдуму. В Ісландії такий референдум проводиться за рішенням парламенту, прийнятим $\frac{3}{4}$ його складу. В Австрії відхилення на референдумі пропозиції парламенту, останній розглядається. В Австрії референдум про усунення президента може бути ініційований за вимогою так званих федеральних зборів, які є спільним законом палат парламенту. Федеральні збори скликає глава уряду (канцлер) після того, як це більшістю в $\frac{2}{3}$ голосуючих вирішить нижня палата парламенту, що вимога федеральних зборів не одержить необхідної підтримки на референдумі, це означає переобрання президента і призводить до розпускания нижньої палати. В обох країнах — в Ісландії і в Австрії — у період референдуму, прийняттям рішення про відповідний референдум і проголошенням результатів президент не може виконувати свої функції.

Конституції по-різному визначають порядок заміщення поста президента, що став достроково вакантним. У США прямим конституційним «спадкоємцем» президента є віце-президент. Останній не тільки тимчасово заміщує президента під час його відсутності або недієздатності, а й засвоює президентський пост у випадках його вакантності через відставку чи смерть президента. Спікер палати представників конгресу є другим

віце-президента на заміщення поста президента. Однак найхарактернішим є те, що на відміну від переважної більшості країн, де заміщення поста президента здійснюється тимчасово, до його дістрокових виборів, у США віце-президент займає відповідний пост до кінця встановленого строку повноважень. У Мексиці і в деяких інших президентських республіках у таких випадках пост займає обраний парламентом тимчасовий президент.

У парламентарних республіках передбачається тимчасове заміщення поста президента лише до нових виборів, які мають відбутися у найближчий, визначений конституцією, час. У Болгарії та Індії пост президента тимчасово заміщує віце-президент, у більшості країн — голова парламенту (нижньої палати), у Польщі — голова нижньої, а за ним і верхньої палати, в Італії, Казахстані, Румунії, Франції та Югославії — голова верхньої палати парламенту. В Австрії, Росії, Словаччині і Фінляндії відповідне заміщення здійснює глава уряду, а в Ірландії та Ісландії — спеціальна колегія, до складу якої входять голови палат (парламенту), голова верховного суду (в Ісландії ще й глава уряду).

До особливостей конституційного статусу глави держави в деяких парламентарних республіках і республіках із змішаною формою правління віднесене те, що тут утворюються спеціальні органи, які покликані сприяти реалізації президентами своїх повноважень: державна рада — в Ірландії і Португалії, рада республіки — в Греції. В діяльності таких органів певною мірою долається дуалізм виконавчої влади, розподіленої між президентом і урядом.

Так, в Ірландії президент може здійснювати свої повноваження тільки за пропозицією уряду, за винятком випадків, коли глава держави за конституцією діє на власний розсуд або за консультацією чи згодою з державною радою. Зокрема, після таких консультацій президент може у будь-який час скликати парламент, звернутися до парламенту або нації з посланням, винести законопроект на референдум, передати прийнятій парламентом закон до верховного суду для визначення його відповідності конституції тощо.

В Португалії державна рада уповноважує президента на розпуск парламенту і представницьких органів автономних областей, на проголошення війни та укладення миру, а також на вирішення ряду інших важливих питань. На звернення президента вона дає йому поради з проблем, що виникають у процесі реалізації ним повноважень.

Дещо відмінна за своєю природою рада республіки у Греції. Вона не є постійно діючим інститутом і формується у випадках, передбачених конституцією, або тоді, коли глава держави вважає це за доцільне. Рада республіки готове президенту висновки з питань формування уряду, якщо

жодна з політичних партій не має абсолютної більшості місць у парламенті, а також з питань розпуску представницького органу.

До складу рад входять різні посадові та інші особи. Членами державної ради Ірландії є прем'єр-міністр та його заступник, а також делегований радник з юридичних питань, який водночас представляє державу в судовому процесі (генеральний аторней). Сюди також за згодою можуть бути введені ті особи, які раніше займали пости і посади президента, прем'єр-міністра і голови вищого суду. Сам президент має право визначати ще сім членів державної ради. У Португалії до складу відповідного органду входять голова парламенту, прем'єр-міністр, голова конституційного суду, проведор юстиції (уповноважений парламенту з питань прав людини), глави урядів автономій, а також усі колишні президенти. У Греції та деяких інших країнах членами ради республіки є прем'єр-міністр, голова парламенту, лідер головної опозиційної партії і всі колишні президенти та прем'єр-мініstri. Очолюють ці ради глави відповідних держав.

§ 2. Компетенція глав держав

Особливості конституційного статусу глави держави визначають характер і обсяг його повноважень. У президентських республіках глава держави одержує свій мандат від виборчого корпусу і завжди надіється на широкими і реальними владними повноваженнями. Тут президент є центральною ланкою у державному механізмі і відіграє чи не найголовнішу роль у державно-політичному житті. Це стосується і глав держав у деяких країнах із змішаною республіканською формою правління.

У парламентарних республіках глава держави отримує мандат від парламенту, і його влада є похідною. Він звичайно не має істотних повноважень і реалізує свою компетенцію здебільшого у взаємодії з урядом. Статус такого президента в цілому аналогічний статусу глави держави у парламентарній монархії.

Компетенція глави держави і його інституціональне значення часто нерідко встановлюються в конституціях у загальному вигляді. У Конституції Італії записано, що «президент є главою держави і представляє національну єдність». У Японії імператор виступає «символом держави і єдності народу» (ст. 1 Конституції). «Президент Республіки Польща є вищим представником держави у внутрішніх і міжнародних відносинах. Він стежить за виконанням Конституції Республіки Польща, стойть на захисті суверенітету і безпеки держави, недоторканності і цілісності її території, а також виконання міжнародних договорів», — записано в ст.

кону про взаємовідносини законодавчої і виконавчої влад, а також про місцеве самоврядування (так звана мала конституція Польщі). У ст. 2 Конституції США зафіксовано, що «виконавча влада здійснюється президентом Сполучених Штатів Америки». За наведеними положеннями основних законів важко визначити предметну компетенцію глав держав, хоч у них дано певні орієнтири. Аналізуючи інші конституційні положення, віднесені до регламентації державного ладу, можна досить точно встановити зміст і обсяг цієї компетенції.

Іноді конституції передбачають наявність досить широких і значущих повноважень глав держав, хоч на практиці вони їх не реалізують. Сказане передусім стосується конституцій більшості парламентарних монархій. Звичайними є формули, за якими «виконавча влада належить монарху», і «законодавча влада здійснюється монархом спільно з парламентом (палатами)». Однак, як зазначалося, ці формули не відповідають реальному становищу і є конституційними фікціями.

Водночас новітні конституції деяких держав не передбачають наявності будь-яких реальних владних повноважень у монарха (Швеція, Японія). В Іспанії здійснення законодавчої і виконавчої влади прямо пов'язане з діяльністю відповідно парламенту і уряду.

Надмірно спрощені реалії і в конституціях деяких республік із змішаною формою правління, де, наприклад, записано, що виконавча влада здійснюється президентом та іншими державними органами (Ісландія) або що вища виконавча влада належить президенту (Фінляндія). Основні закони відповідних держав прямо обмежують можливості здійснення главою держави його конституційних повноважень, пов'язуючи їх з діяльністю уряду.

Так, у ст. 13 Конституції Ісландії визначено, що «президент здійснює свою владу через міністрів». У Конституції Фінляндії записано, що за умов, коли уряд визнає передане йому для виконання рішення президента таким, що суперечить закону, він звертається до глави держави з пропозицією скасувати або змінити це рішення. Якщо президент відмовляється зробити це, уряд зобов'язаний заявити, що відповідне рішення не може бути виконане.

Заслуговує на увагу положення ст. 5 Конституції Франції. Тут зафіксовано, що «президент Республіки стежить за виконанням Конституції. Він забезпечує своїм арбітражем нормальне функціонування державних органів, а також спадкоємність держави». Президент також проголошується гарантом національної незалежності, територіальної цілісності і виконання угод та договорів. Як зазначалося, президент Франції зовні стоїть над сферою реалізації виконавчої влади, хоч на практиці він бере активну

участь у здійсненні всіх головних урядових повноважень. Такий його багато в чому зумовлений тлумаченням положень, які містяться саме у Конституції, зокрема положення про президентський арбітраж.

Концепція президента-арбітра вже давно знайшла своє місце в теорії і практиці французького конституціоналізму. Про арбітраж держави йшлося ще за часів так званої Третьої республіки, тобто у роки XIX ст. Традиційно зміст цієї концепції пов'язувався з непримістю привласнення президентом ролі лідера парламентської більшості і керівника уряду. Роль президента-арбітра уподібнювалася функції спортивного судді: він не повинен був втручатися у діяльність державного механізму та окремих його ланок і мав діяти у виняткових випадках коли виникала кризова ситуація. Для цього президенту надавалися новаження розв'язувати конфлікти, що можуть виникнути між державними органами, використовуючи, зокрема, такий засіб, як референдум.

Такий підхід до визначення президентського арбітражу був у му сприйнятий і після прийняття чинної Конституції Франції 1958 року з часом він змінився, і стала домінувати концепція арбітражу, за якою припускається активне втручання президента в державно-політичне становище. Глава держави вже розглядається не просто як символ національності, а як вождь нації, «національний гід».

Змінився і реальний державно-правовий статус президента. Французька Конституція не тільки надала президентові зовнішньої значущості, але і надарила його суттєвими повноваженнями, які він здійснює самостійно. До того ж відразу після введення конституції деякі її положення інтерпретовані таким чином, що це зумовило ще більше розширення петенції глави держави. Зокрема, за буквою основного закону керівником оборони і зовнішньою політикою належить до функцій прем'єр-міністра і уряду в цілому, але на практиці його взяв на себе президент. Все це відображало встановленню в країні такого державного ладу, який нерідко характеризується як «режим особистої влади» президента.

Функції арбітра надані главам держав і за деякими іншими конкретними випадками. Наприклад, у ст. 80 Конституції Румунії записано, що президент «представляє Румунську державу і несе відповідальність за збереження національної незалежності, єдності та територіальної недоторканності держави. Президент Румунії стежить за виконанням Конституції та функціонуванням органів державної влади. Він є посередником між державними владами, а також між державою і суспільством».

У ст. 80 Конституції Росії президент проголошений гарантом конституції, а також прав і свобод людини і громадянства. В цій самій статті записано, що у встановленому конституцією порядку президент «важливий

заходів щодо охорони суверенітету Російської Федерації, її незалежності і державної цілісності, забезпечує узгоджене функціонування і взаємодію органів державної влади».

Проте цим конституційна фіксація ролі президента Росії як вищого арбітра не обмежується. Згідно зі ст. 85 Конституції, він може використовувати узгоджувальні процедури для розв'язання розбіжностей між органами федерації та її суб'єктів, а також між органами самих суб'єктів. У разі недосягнення узгодженого рішення президент може передати питання на розгляд відповідного суду. За змістом цієї самої статті президент вправі припиняти дію актів органів виконавчої влади суб'єктів федерації, якщо ці акти суперечать федеральній конституції, федеральному законодавству, міжнародним зобов'язанням держави або порушують права і свободи людини і громадянина.

Що ж стосується більшості країн із змішаною республіканською і парламентарними формами правління, то тут глави держав навіть формально відокремлені від виконавчої влади. З іншого боку, вони наділені певними повноваженнями у зв'язку з функціонуванням виконавчої влади, зокрема, беруть участь у формуванні урядів. Проте в цілому реалізація повноважень глав держав звичайно не пов'язана з їх власною ініціативою і зумовлена волевиявленням інших органів, насамперед уряду. Водночас повноваження глав держав у цих країнах не слід сприймати як абсолютно фіктивні. Реалії державно-політичного життя свідчать, що за певних обставин президент або монарх може діяти на власний розсуд. В умовах кризової ситуації глава держави, використовуючи свій авторитет у суспільстві і міжпартійні суперечності, іноді здатний активно впливати на розвиток подій, приймати важливі політичні рішення.

В усіх державах із змішаною республіканською і парламентарними формами правління, крім тих, що утворилися на терені колишнього СРСР, важливим засобом забезпечення главою держави своєї компетенції є контрасигнування — скріплення підписом глави уряду та (або) окремого міністра рішення, прийнятого главою держави. Без такого підпису рішення не дійсне. У різних країнах сфера застосування інституту контрасигнування різна. В країнах з парламентарними формами правління контрасигнуються всі або майже всі акти президента (монарха), включаючи рішення про призначення глави і членів уряду, про промульгацію закону, про повернення закону на повторний розгляд у парламент і про розпуск парламенту.

Інститут контрасигнування, використовуваний у таких формах і обсязі, не позбавлений суперечностей. Найбільше запитань виникає з приводу вимоги скріплення підписом глави уряду рішення глави держави про його ж призначення. Особливо це стосується ситуації, коли глава уряду контра-

асигнє акт про своє призначення ще до прийняття присяги або до інших дій, які б свідчили про офіційне займання посади. Підпис відповідної під під час актом про її призначення є по суті підтвердженням прийняття призначення. Тому цілком виправданою є практика тих країн, де акт призначення глави уряду контрасигнується головою палати парламенту перед якою уряд несе політичну відповідальність (Іспанія).

Досить реальною є ситуація, пов'язана з контрасигнуванням глави держави про розпуск парламенту, коли члени уряду, які скріплють своїм підписом цей акт, не користуються довірою представницького органу. В деяких країнах глава держави не чекає ініціативи з боку уряду і сам пропонує йому визначитися з приводу розпуску парламенту, підносять роль глави держави у використанні відповідного повноваження на більш високий рівень.

У країнах, де глава держави наділений більш широкими і реальними повноваженнями, сфера застосування інституту контрасигнування широка. Так, у Франції не потребують контрасигнування рішення президента про призначення прем'єр-міністра, про референдум, про розпуск Нижньої палати, про заходи надзвичайного характеру (надзвичайний стан), про призначення членів органу конституційного контролю — конституційної ради та передання на її розгляд законопроектів тощо. У Польщі не контрасигнують рішення президента про утворення уряду і призначення глави держави, про скликання засідань уряду і прийняття його відставки, про реформування апарату правління, про реформування конституційного суду, про реформування парламенту тощо. Досить широке коло питань вирішують самостійно держави в Португалії, Румунії і в цілому ряді інших країн.

Інститут контрасигнування не можна сприймати однозначно і повністю, але варто звернути увагу на те, що відсутністю у глав держав реальних владних повноважень не можна обґрунтівувати відсутність контрасигнування. Як свідчить державно-правова практика, такий зв'язок не завжди наявний. Призначення контрасигнування, яке має досить давню традицію, залежить від того, щоб зняти політичну відповідальність за прийняті рішення з глави держави і покласти її на уряд та окремих його членів.

Існує інше тлумачення цього інституту, за яким контрасигнуйовані підписи забезпечують гарантії проти зловживань повноваженнями з боку обох сторін, що ставлять свої підписи — глави держави та уряду. В юридичній практиці також прийнято, що відповідний підпис компетентного члена уряду є засвідченням про те, що він підтверджує законність акта глави держави, його відповідності з основним законом. Отже, інститут контрасигнування є важливим складовою державно-правової практики країн з парламентарними і заснованими на республіканською формами державного правління.

Конкретний зміст компетенції глави держави тісно пов'язаний з

співвіднесений із здійсненням законодавчої, виконавчої і судової влади. Її обсяг і вияви зумовлені формою правління.

У сфері, пов'язаній з реалізацією законодавчої влади, одним з повноважень глав держав є їхнє право скликати парламент на чергові сесії. Таким правом вони наділені в ряді країн з парламентарними і змішаною республіканською формами правління. В Італії президент визначає день початку роботи парламенту на кожній сесії, а у Фінляндії відкриває і закриває його засідання. У Бельгії парламент збирається за власним правом, але глава держави може скликати його зі своєї ініціативи. У Росії таке передбачено лише щодо нижньої палати. У деяких країнах глава держави може відкласти на певний час початок парламентської сесії. Визнається і право глави держави на скликання надзвичайної сесії. Відповідні повноваження здійснюються главою держави на умовах, визначених у конституціях.

У більшості країн Центральної і Східної Європи, а також у тих, що утворилися на терені колишнього СРСР, за главами держав визнається право законодавчої ініціативи. Таке право є нетиповим для країн Західної Європи. У президентських республіках воно також заперечується, виходячи з прийнятого тут тлумачення поділу влад як жорсткого. Право глави держави на законодавчу ініціативу у парламенті об'єктивно посилює його статус. Проте з цього не слід робити висновок про домінуюче положення глави держави відносно інших вищих органів. Його співвідношення з парламентом у державному механізмі можна визначити тільки на основі аналізу усіх повноважень, які формують так звану систему стримувань і противаг між законодавчою і виконавчою владою.

До найважливіших повноважень глав держав у сфері здійснення законодавчої влади слід віднести право вето і право повернути закон для повторного розгляду до парламенту. Реалізація цих прав пов'язана з процедурою промульгації і певною мірою є її альтернативою.

Між вказаними правами існує відмінність. Вимога нового розгляду закону, яка може бути висунута главою держави до закінчення строку промульгації, процедурно менше зв'язує парламент. Вона практично є пропозицією ще раз обговорити зміст закону і провести по ньому голосування. При цьому парламент може обмежитися голосуванням. Повторно закон має бути прийнятий абсолютною більшістю голосів, хоч іноді для цього достатньо простої більшості, тобто більшості кворуму. Прийнятий у такий спосіб закон передається главі держави, який зобов'язаний його підписати і обнародувати у визначений конституцією строк. Відповідні процедури встановлені основними законами більшості держав з парламентарно-республіканською і змішаною республіканською формами правління.

На відміну від повернення на повторний розгляд, вето на закон є

більш активним вторгненням у законодавчий процес. Застосування вою держави процедури вето потребує повторного проходження законопроекту парламентом, хоча звичайно у дещо спрощеному порядку. Остаточне рішення приймається за результатами голосування на основі кваліфікованої більшості голосів. За цим вето глави держави вважається подоланим.

Право вето глави держави має свої витоки в практиці владних сунків часів феодалізму. І в наші дні конституції більшості парламентарійських монархій прямо встановлюють або припускають його використання (Велика Британія, Данія, Люксембург, Нідерланди та Норвегія). Звичайно це правило має абсолютний характер, і у випадку його застосування закон був блокований, скасований. Але на практиці від такого повноваження монарха виникає питання, чи він може використати вето, якщо відповідної форми вето не було передбачено законом. До того ж рішення глави держави про використання права вето тут підпадає контрасигнуванню урядом. Тим самим теоретично виникає парадоксальна ситуація: уряд, який спирається на парламентську більшість і в основному ініціює законотворчість, наділяється засобом стримування її. На думку одних дослідників, право вето монарха є конституційною фікცією, інші вважають його своєрідною резервною зброєю правлячих кіл.

Дещо інший характер має право вето монарха, передбачене в Конституції Норвегії. Для його подолання закон має бути знову прийнятий парламентом двох скликань, причому засідання, на яких представницький орган розглядаємої законопроектності, повинні бути віддалені одне від одного щонайменше на два членовими сесіями. Подібне вето називається відкладальним (суспензивним). У сучасному державно-політичному житті цієї країни були випадки застосування главою держави вето і подолання його парламентом.

Найбільшою мірою практика відкладального вето притаманна президентським республікам. Тут право глави держави накласти вето на закон розглядається як один з механізмів, що забезпечує взаємодію президента з парламентом на принципах жорсткого поділу влад. Уперше таке вето було визнане в Конституції США. Характерно, що здійснення відповідного вето в законопроекті регламентується у статті, де йдеться про організацію і діяльність органів законодавчої влади.

Прийнятій палатами конгресу закон передається для промульгації президенту. Якщо протягом десяти днів після одержання закону президент підпише його або утримається від підписання, закон стає законом. Водночас у межах того ж строку глава держави може використати право вето. При цьому він надсилає до конгресу послання, в якому відмічається відсутність підпису президента та висловлюється проти введення його запереченні. Для подолання президентського вето потрібно зробити друге прийняття закону в обох палатах більшістю у $2/3$ голосів їх складу. Тим самим вето президента США має відкладальний характер.

Однією з особливостей застосування вето президентом США є те, що

давна було те, що всі закони, подані на промульгацію пізніше, ніж за десять днів до закінчення сесії конгресу, і не розглянуті президентом, вважались автоматично відкинутими. В американській конституційній теорії такі дії глави держави визначались як «кишенькове вето». Враховуючи, що в конгресі США, як і в більшості інших парламентів, під кінець сесії накопичується багато справ, «кишенькове вето» було ефективним засобом впливу президента на законодавчий процес. Однак у 70—80-і роки ХХ ст. суди визнали відповідну практику протиконституційною.

Визначальною рисою вето президента США є його загальний характер. Президент може промульгувати або відхилити закон у цілому, а не окремі його положення. Це зменшує можливості використання вето через те, що конгрес може сформулювати в одному законі як бажані для президента положення, так і неприйнятні для нього. Використовуючи таку практику, законодавчий орган певною мірою з'явує виконавчу владу в її намірі використати вето. Знаменно, що у більшості штатів губернаторам надане право вибіркового вето. Таким самим правом наділені глави держав і у більшості президентських республік Латинської Америки.

Саму ж практику вето президента США слід розцінювати неоднозначно. Кожний президент у ХХ ст. за час свого перебування на посту неодноразово використовував право вето. За роки свого перебування у Білому домі Ф. Рузельт, який чотири рази обирається президентом, застосував вето 635 разів. Проте такі масштаби практики вето були і є нетиповими для державно-політичного життя США. Право вето президента на прийняті конгресом закони — це «двоєчна зброя», надмірне використання якої може не тільки призвести до політичної кризи, а й порушити існуючий у державному механізмі баланс між його найважливішими ланками. Тому вето намагаються насамперед розглядати як засіб компромісного узгодження позицій між цими ланками, як інструмент не тиску, а впливу з боку виконавчої влади на законодавчий процес.

Право вето визнане і за конституціями ряду країн із змішаною республіканською формою правління (Білорусь, Киргизстан, Польща, Португалія і Росія). Прийняті повторно на основі кваліфікованої більшості закони президенти зобов'язані підписати і обнародувати. В цьому полягає відмінність від процедури вето за Конституцією США, згідно з якою прийнятій повторно закон не потребує санкції президента. В усіх названих країнах рішення президентів про промульгацію контрасигнування не потребують. У Фінляндії контрасигнування таких рішень є необхідним, що фактично означає участь уряду в реалізації главою держави права вето.

В Ісландії існує своєрідний замінник вето президента. Якщо він не промульгує закон, останній все ж стає законом і набуває чинності. Проте

відповідний закон може бути винесений на референдум, і у ви
відхилення за його результатами стає недійсним. В Латвії през
наділений правом відкласти обнародування закону на два м
Відповідний акт виносиється на референдум за вимогою десятої ча
виборчого корпусу. Референдум не проводиться за умов, якщо парл
повторно схвалить закон більшістю у 3/4 його складу.

Не менш важливим повноваженням глав держав у сфері реал
законодавчої влади є право розпуску парламенту або його нижньої
ти. У президентських республіках глави держав такого права не мають
що зумовлено вимогами жорсткого поділу влад. Не мають відповід
повноважень і глави держав у таких парламентарних монархіях, як
всегія і Швеція.

У деяких парламентарних монархіях (Великобританія, Бельгія,
Данія, Люксембург) вирішення всіх питань щодо розпуску парламенту
майже вважається конституційною прерогативою глави держави. Оскільки
не відповідає дійсності: монарх майже завжди приймає відповідне рі
шення, виходячи з позиції глави уряду. В реальному державно-політич
ому житті уряд і його глава намагаються не створювати ситуацій, за яких
ва держави мусив би вдаватися до розпуску парламенту, і будують свої
сунки з представницьким органом в рамках усталених політичних
дійсностей демократичного характеру.

Особливістю деяких новітніх конституцій є те, що в них досить
тально регламентується реалізація главою держави свого права на роз
парламенту у зв'язку з відсутністю підтримки уряду з боку представни
цького органу. В Греції президент після консультації з радою республіки
може розпустити парламент, якщо представницький орган прийняв
люцію осуду щодо двох урядів протягом першого року після його обрання.
Це його рішення не потребує контрасигнування. В Румунії президент має
кож на власний розсуд і після консультацій з головами палат парламенту
і лідерами фракцій може розпустити парламент, якщо останній протр
ішістьдесяти днів після першого звернення двічі відмовить уряду у довіри.
Росії президент може розпустити нижню палату парламенту, якщо вона
вторно протягом трьох місяців виразить недовіру уряду. Подібні положен
ня можна знайти в конституціях Литви, Молдови, Португалії, Словаччини
Угорщини і Чехії.

У багатьох новітніх конституціях передбачене право глави держави
ви розпустити парламент за умов, якщо вичерпана встановлена програма
формування уряду, і останній так і не був сформований. У Болгарії, Греції,
Польщі, Португалії, Росії, Туреччині та в деяких інших країнах відповідні
рішення глав держав не потребують контрасигнування.

Основні закони визначають також і інші передумови розпуску парламентів. Деякі з них зовні не пов'язані з процедурами формування урядів і вираження їм довіри чи недовіри. Так, у Греції президент, одержавши висновок ради республіки, може розпустити парламент, якщо останній є «...у розбіжності з громадською думкою, або його склад не забезпечує стабільності уряду» (ст. 41 Конституції). В Узбекистані, за умов виникнення у парламенті «непереборних розбіжностей, що ставлять під загрозу його нормальнє функціонування», або «неодноразового прийняття ним рішень, які суперечать Конституції», президент розпускає представницький орган, узгодивши це питання з конституційним судом (ст. 95). Проте і в цих випадках реальною передумовою розпуску парламенту можуть бути конфлікти між законодавчою і виконавчою владою, нездатність відповідних органів дійти компромісу.

В окремих країнах можливості розпуску парламенту пов'язуються з процедурою прийняття державного бюджету. Так, у Хорватії і Польщі глави держав можуть розпустити нижні палати парламентів, якщо вони протягом одного і трьох місяців відповідно після подання законопроекту про бюджет не приймуть його. Але якщо у Польщі глава держави у цьому випадку діє на власний розсуд, то у Хорватії президент приймає рішення про розпуск палати на пропозицію уряду. До того ж це його рішення потребує підтримки з боку голови самої палати і контрасигнування з боку прем'єр-міністра. В Естонії президент має право призначити позачергові вибори, якщо державний бюджет не буде прийнятий парламентом протягом двох місяців з початку нового фінансового року.

Іноді розпуск парламенту зумовлює можливості усунення з поста самого президента. В Литві після проведення проголошених президентом дострокових парламентських виборів новообраний представницький орган протягом тридцяти днів може своїм рішенням, прийнятим $\frac{3}{5}$ його складу, проголосити дострокові вибори президента. В Латвії пропозиція президента про розпуск парламенту виноситься на референдум. Якщо за результатами референдуму вона буде відхиlena, президент вважається усунутим з поста.

Інші конституційні застереження щодо можливостей розпуску представницького органу пов'язані з діяльністю як президента, так і парламенту. В Австрії президент протягом одного року може лише раз з однієї і тієї самої причини розпустити нижню палату парламенту. В Італії, Казахстані, Молдові, Росії і Румунії президенти не можуть реалізувати відповідне право в останні шість, а у Болгарії — три місяці своїх повноважень. У Казахстані, Молдові і Румунії протягом одного року парламент може бути розпущений лише один раз. У Франції нижня палата парламенту не може бути розпущена протягом року після проведення

парламентських виборів. В Югославії представницький орган не може бути розпушчений у перші і останні шість місяців легіслатури. Подібне положення включені до основних законів Греції, Португалії, Росії, Чехії та деяких інших держав.

Нарешті, звичайним є те, що не припускається розпуск парламентів у період надзвичайного або воєнного стану. Іноді навіть передбачається продовження строку повноважень парламентів під час продовження таких станів і до їх закінчення.

Усі вищевикладені застереження створюють певні юридичні гарантії функціонування державного механізму на демократичних засадах.

Наділені глави держав і повноваженнями, пов'язаними зі *сферою реалізації виконавчої влади*. Головні з них були розглянуті у попередніх розділах. Разом з тим слід вказати на права глав держав як головнокомандувачів збройними силами. Відповідні положення можна знайти в конституціях майже усіх держав. Виняток становлять тільки ФРН та Японія, яким це зумовлено певними історичними чинниками.

У Франції президент є не тільки головнокомандувачем, а й головою в радах і вищих комітетах оборони. Однак усі його дії в цій ролі контрольуються главою уряду, а в разі необхідності — відповідальним міністром. У Росії президент на свій розсуд затверджує військову доктрину. Конституції ряду держав передбачають існування спеціальних супутникових органів — національних (державних) рад оборони і републіканської безпеки, які діють під безпосереднім керівництвом глав держав. До складу цих рад входять політичні керівники вищого рівня, включаючи парламентів, міністрів тощо. В країнах зі змішаною республікансько-парламентарною формою правління звичайно має місце контрасування рішень глав держав з питань оборони і безпеки.

Главам держав також надане право призначати на найвищі посади в державній (цивільній і військовій) службі.

Традиційними можна вважати повноваження глав держав, пов'язані зі *сферою реалізації судової влади*. Серед них у першу чергу слід називати право помилування, пом'якшення і скасування кримінальних покарань, засуджених судом. Конституції містять різні визначення цього права, що вимлює різний зміст і обсяг відповідних дій глав держав. У Бельгії і в Семберзі монархи позбавлені відповідних прав щодо міністрів, які вчинили злочини. У Данії, Греції, Ісландії, Норвегії та Фінляндії глави держав не мають рішення про помилування або зміну покарань міністрим тільки за угодженням з парламентами. В Узбекистані, Словаччині та Чехії президенти мають право проголошувати амністію.

До повноважень глав держав, співвіднесених зі сферою судової

ди, також належить встановлене в конституціях багатьох держав право призначати суддів або брати участь у процедурі таких призначень. Відповідні призначення в країнах із змішаною республіканською і парламентарними формами правління здійснюються за пропозицією уряду або спеціального органу, який звичайно називається вищою радою магістратури (вищою судовою радою). Зокрема, створення таких органів передбачено основними законами Болгарії, Греції, Іспанії, Молдови, Польщі і Румунії.

Вищі ради магістратури існують і в інших країнах. Тут вони безпосередньо призначають суддів, займаються питаннями їхньої службової кар'єри, розглядають дисциплінарні справи тощо. Склад вищих рад формується по-різному, хоча найпоширенішими є процедури виборів, які проводяться палатами парламентів або самими суддями. До винятків слід насамперед віднести Францію, де вищу раду магістратури очолює президент. Міністр юстиції визнаний його заступником. Сам президент є «гарантом незалежності судової влади», в чому йому покликана допомагати вища рада магістратури (ст. 64 Конституції). На практиці саме президент, наділений до того ж правом призначати інших членів ради, виконує тут роль головної фігури.

У США глава держави також відіграє певну роль щодо судової влади. Президент призначає суддів верховного та інших федеральних судів за «порою і згодою» сенату. Аналогічний порядок встановлений у Мексиці та в більшості інших президентських республік. Існує і порядок, за яким судді вищого суду обирає парламент, а роль президента полягає лише у представлений списку відповідних кандидатур (Венесуела, Колумбія, Коста-Ріка).

В усіх країнах глави держав наділені повноваженнями у *сфері зовнішньої діяльності держави*. До таких повноважень слід насамперед віднести традиційне право глав держав акредитувати і приймати дипломатичних представників. Конституції багатьох держав прямо наділяють главу держави правом укладати (підписувати) міжнародні договори. Однак на практиці глава держави нерідко делегує це право главі уряду або компетентному міністру.

У Франції відповідні повноваження глави держави зафіксовані в ст. 52 Конституції так: «Президент Республіки веде переговори про укладання договорів і ратифікує їх. Його інформують про всі переговори відносно укладання будь-якої міжнародної угоди, що не підлягає ратифікації». Особливого значення надається саме праву глави держави на самостійне ведення переговорів, реалізація якого на практиці прислужилася президенту в проведенні зовнішньої політики держави і прийнятті ним багатьох рішень найважливішого характеру.

До повноважень глав держав у зовнішньополітичній сфері слід

віднести і визнане в багатьох країнах право на ратифікацію міжнард договорів або на участь у цьому процесі. Іноді щодо найважливіших ворів глава держави має право на ратифікацію тільки за попереднім длом парламенту (Італія), за його делегуванням (Польща) або за його ленням (Норвегія). У Бельгії такого схвалення потребують торговельниди. Водночас у Люксембурзі, Нідерландах і Португалії всі без виніків міжнародні договори й угоди затверджуються і набувають сили після ламентського схвалення. В основних зонах Австрії та ФРН місті більш загальне положення, за яким міжнародні договори, що регулюють політичні стосунки або співвіднесені з предметом законодавства, укруються за ухвалою парламенту (в Австрії — нижньої палати). У Фінліндії глава держави ратифікує всі міжнародні договори, крім тих, що відносяться до відання законодавчої влади. Останні ратифікуються парламентом.

Значними повноваженнями у сфері зовнішньої діяльності наділений глава держави в Росії. Згідно зі ст. 86 Конституції, він здійснює керівництво зовнішньою політикою, веде переговори і підписує міжнародні договори, підписує ратифікаційні грамоти, а також приймає вірчі та відкликані грамоти дипломатичних представників, акредитованих при ньому. У сфері зафіксоване право президента призначати та відкликати після консультацій з відповідними комітетами і комісіями палат федерального парламенту дипломатичних представників в іноземних державах і міжнародних організаціях.

У США президент є, по суті, головним суб'єктом зовнішньополітичної діяльності держави, що зумовлено його роллю у здійсненні виконавчої влади. При цьому в конституції нічого не говориться про функцію представництва держави в міжнародних стосунках, яку здійснює президент. В одній з відповідної діяльності глави держави лежать конституційні звичаї, що склалися на практиці. Разом з тим Конституція США прямо визнає право держави вести переговори і укладати міжнародні договори і угоди. У її (розділ другий) встановлено, що президент «має право за порадою і згодою сенату укладати міжнародні договори за умов їх схвалення 2/3 присутніх членів сенаторів». Саме відповідна санкція сенату забезпечує договорам силу. І відносно сенату відмовляє главі держави у схваленні договорів, наприклад, не конституційне положення об'єктивно обмежує можливості президента зумовило появу нової форми договірної практики — так званих угод відповідної влади. Для укладання таких угод санкція сенату не потрібна.

За Конституцією США «порада і згода» сенату потрібна і відповідно встановлено президентом призначень дипломатичних і консульських представників.

Серед інших повноважень глав держав слід назвати *право ініціативи референдуми*. Воно встановлено в конституціях, прийнятих у цілому.

ряді країн з парламентарно-республіканською і змішаною республіканською формами правління. Умови реалізації цього права різняться.

У Франції президент на пропозицію уряду під час сесії парламенту або на спільну пропозицію обох палат може винести законопроект на референдум. У Румунії після консультацій з парламентом президент може призначити референдум з питань «національної значущості». У Польщі глава держави може зробити це за згодою верхньої палати парламенту. В Греції, Киргизстані, Молдові й Угорщині глави держав можуть самостійно призначати референдуми з важливих політичних питань або ініціювати їх призначення парламентами. У Туреччині президент може виносити на референдум поправки до конституції. В усіх цих випадках відповідні рішення глав держав не потребують контрасигнування.

У Болгарії, Італії, Словаччині та в ряді інших країн роль глав держав обмежується формальним правом призначати референдуми у випадках, прямо передбачених основними законами.

Конституції надають главам держав право звертатися з посланнями до парламенту або до народу. Наприклад, у Франції президент має право зноситись з обома палатами за допомогою послань. Ці послання зачитуються в палатах, але не обговорюються. У період між сесіями парламент спеціально збирається для заслуховування президентських послань. Президент також має право звертатися з посланням до нації з приводу встановлення надзвичайного стану. В Росії президент має право звертатися до парламенту із щорічними посланнями про становище в країні і про основні напрями внутрішньої і зовнішньої політики держави.

Можливості звернення держави до народу (нації) або до парламенту передбачені основними законами цілого ряду інших держав. У цілому слід підкреслити, що відповідні форми спілкування глави держави з народом і представницьким органом засвідчують його значущість як політичного і державного інституту.

Найширше практика послань глави держави використовується в президентських республіках, зокрема у США. Юридичною основою відповідної діяльності президента є положення ст. 2 (розділ третій) Конституції, де записано, що президент «періодично представляє конгресу відомості про стан союзу і пропонує на його розгляд такі заходи, які вважає необхідними і корисними». Формально послання конгресу мають суто інформаційний характер, але насправді вони є засобом впливу президента на законодавчий процес. Кожне президентське послання містить не тільки аналіз певної ситуації, а й конкретні пропозиції. І хоч послання юридично не зобов'язує парламентаріїв, фактично його зміст сприймається як законодавча програма виконавчої влади.

У державно-політичній практиці США відомо кілька різно президентських послань. Послання про стан союзу (федерації) надаються конгресу на початку кожної сесії. За своєю природою вони є неннями не тільки до депутатів обох палат, а й до всього населення країни. Ці послання звичайно мають міжнародний резонанс. На початку кожної сесії президент надсилає в конгрес і послання про бюджет. У кожного року він звертається до конгресу з посланням про економічний стан. Існують і інші різновиди президентських послань. При цьому важливіші послання глава держави зачитує на спільніх засіданнях і безпосередньо. Інші послання у письмовому вигляді передаються в трес, де їх оголошують посадові особи палат.

Важливе значення мають повноваження глав держав, що виникли у зв'язку з оголошенням *надзвичайного стану*. Саме оголошення такого стану звичайно віднесено для прав глав держав. Так, за текстом ст. 16 конституції Франції, в умовах, коли національна незалежність, державні інститути, цілісність території держави або виконання її міжнародних бов'язань перебувають перед «серйозною і безпосередньою загрозою», а мальне функціонування органів державної влади порушено, президента після офіційних консультацій з прем'єр-міністром, головами палат парламенту і конституційною радою вживає заходи, що «диктуються обставинами». Конституція не встановлює ніяких строків і лише визначає, що нові відповідні заходів повинно лежати намагання забезпечити у «негативний термін» виконання завдань органів державної влади.

У конституціях Білорусі, Болгарії, Польщі, Португалії і Румунії оголошення главою держави надзвичайного стану потребує санкції парламенту. В Росії указ президента про введення надзвичайного стану має затверджений верхньою палатою парламенту. У Греції відповідні положення потребує лише контрасигнування з боку прем'єр-міністра.

Відповідні конституційні положення несуть потенціал загрози демократичному розвитку політичних і державних інститутів, а також прав людини та свободам особи. Разом з тим застосування цих положень в реальному житті розвинутих країн Україні обмежене. Наприклад, в Франції президент використав своє повноваження, встановлене у ст. 16 конституції, лише один раз. Це мало місце в 1961 р. під час спроби військового путчу. Подібні положення іноді розглядають як своєрідну пересторону, яким, хто здатний удаватися до насильницьких методів у політичній боротьбі.

ОРГАНИ КОНСТИТУЦІЙНОГО КОНТРОЛЮ

§ 1. Організація конституційного контролю

Однією з особливостей державного ладу багатьох країн є наявність конституційного контролю. Поняття конституційного контролю має кілька тлумачень. Іноді конституційний контроль визначають широко: як діяльність парламенту, глави держави, судів або інших органів, пов'язану з вирішенням питання відповідності конституції різних нормативно-правових або тільки законодавчих актів. У деяких випадках йдеться про здійснення конституційного контролю самим народом шляхом референдуму. Найбільш прийнятим є вузьке трактування конституційного контролю, за яким він сприймається на самперед як оцінка судами загальної або спеціальної юрисдикції нормативно-правових актів на предмет їхньої відповідності конституції. Від такої оцінки залежать можливості застосування цих актів або навіть їх існування.

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

Уперше судову функцію кон-

ституційного контролю було визнано в США ще на початку XIX ст. вою для цього стали рішення верховного суду. У подальшому уста відповідний звичай. У самому ж основному законі нічого немає про функцію судів. І хоч і сьогодні тут дискутуються питання обсягу поважень судів у сфері конституційного контролю, реальність цих поважень не ставиться під сумнів. Більше того, судова функція конституційного контролю розглядається як один з найважливіших елементів системувань і противаг, що доповнює принцип жорсткого поділу влади.

До кінця XIX ст. судова функція конституційного контролю сприйнята в ряді країн Латинської Америки і Європи. Новий етап у розвитку конституційного контролю почався після першої світової війни. Крема, в деяких країнах у 20-і роки ХХ ст. були утворені конституційні суди. Але справжнє визнання цей інститут одержав після другої світової війни, коли він знайшов відображення в більшості новітніх конституцій. Відповідний інститут сприйнятий майже в усіх країнах Центральної та Східної Європи і в тих, що утворилися на терені колишнього СРСР.

Характер і зміст конституційного контролю багато в чому визначається природою органів, які його здійснюють. Існує дві основні моделі організації конституційного контролю. Одна з них має назву американської. За її умов відповідними повноваженнями наділені всі суди загальної юрисдикції. Наприклад, у США рішення будь-якого загального суду з питання конституційності закону або окремих його положень стає обов'язковим в межах його територіальної юрисдикції. За умов апеляції остаточне рішення приймає верховний суд. Воно є обов'язковим на всій території держави.

Модель організації конституційного контролю, за якою відповідно до питання вирішуються практично всіма судами загальної юрисдикції, називається також децентралізованою або «дифузивною» моделлю. Її характеризує тлумачення конституційного контролю як суто правової функції. Теорії це означає відмову від розгляду судами політичних питань, поєднаних із змістом законів та їх застосуванням. Формально все звичайно діється до юридичної експертизи того чи іншого закону, здійснюваної судом у зв'язку з розглядом конкретної цивільної або кримінальної справи.

У реальному житті суди, здійснюючи функцію конституційного контролю, впливають на існуючий у країні політичний «клімат». Особливу увагу стосується вищого суду. Як свідчить досвід США, рішення верховного суду істотно впливають на зміст регламентації прав і свобод особи та механізмів їхнього захисту. Крім США, відповідна модель прийнята в Австрії, Бразилії, Мексиці, Японії та в деяких інших країнах.

Різновидом американської моделі організації конституційного контролю є така модель, за якою функція контролю належить не всім

ним судам, а тільки вищому суду. Ця модель реалізована в Австралії, Естонії, Індії, Ірландії, Канаді, Швейцарії та в ряді інших країн. Прийнята вона і в деяких країнах, що розвиваються. В усіх цих країнах оцінку конституційності законодавчих актів дає верховний суд, який може мати й іншу назву (наприклад, високий суд). У будь-якому випадку такий суд є органом загальної юстиції, і конституційний контроль становить не єдину його функцію.

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

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

Так, у ФРН крім федерального верховного суду і федерального конституційного суду існують федеральний адміністративний суд, федеральний фінансовий суд, федеральний суд у сфері трудових відносин і федеральний суд із соціальних питань. Згідно зі ст. 92 Основного закону, всі вони разом з судами земель здійснюють судову владу. Але найбільш престижним є членство саме в конституційному суді.

Видатну роль в обґрунтуванні європейської моделі організації конституційного контролю відіграв відомий теоретик права Ганс Кельзен. Він був і одним з творців конституційного суду в Австрії. Це пояснює, чому відповідну модель іноді називають «кельзенівською». За цією моделлю контрольні повноваження належать єдиному органу конституційної юстиції, який звичайно не має ієрархії підпорядкованих йому органів. Проте у ФРН та Югославії, крім федерального конституційного суду, в більшості суб'єктів федерації також створені конституційні суди. В Росії, з окремих суб'єктах-республіках також діють конституційні суди.

Органи конституційної юстиції, як правило, називаються конституційними судами, хоч зустрічаються й інші назви. У Франції, Казахстані та в ряді країн, що розвиваються, відповідні повноваження належать органам квазісудового характеру — конституційним радам.

Порядок утворення органів, що здійснюють конституційний контроль, у різних країнах неоднаковий і залежить від моделі його організації. За умов американської моделі посади суддів верховних судів

заміщаються, як правило, за рішеннями глави держави, санкціонованими парламентами. Як зазначалося, у США суддів верховного суду призначає президент з «поради і згоди» сенату. В такому ж порядку призначаються судді інших федеральних судів.

Федеральна судова система США складається з трьох головних структур — верховного суду, апеляційних судів і окружних судів. До складу верховного суду входять голова і вісім суддів. Усі вони, як і судді інших федеральних судів, займають свої посади «доти, доки їхня поведінка є безупречною» (розділ перший ст. 3 Конституції). Судові системи штатів характеризуються різноманітністю, хоч у кожному з них вищим судом є верховний. В більшості штатів суддів обирає населення, в частині з них — призначає законодавчий орган і конавча влада (губернатори), в деяких — обирає законодавчий орган і т. д. В цілому ряді штатів суддів верховних судів призначають довічно. Суддів займають посади на строк від чотирьох до шести років.

Існують і інші порядки формування судів за умов американської конституції, які відрізняються від описаного вище. Так, у Японії до судової системи насамперед входить верховний суд, а також високі, районні і суди місцевого підпорядкування. Верховний суд складається з 15 суддів, включаючи головного суддю. Головного суддю формально призначає імператор за поданням уряду, інших суддів верховного суду призначає уряд. Свої посади вони займають до досягнення 70-річного віку.

Водночас передбачене схвалення призначень суддів верховного суду виборцями під час парламентських виборів. Така процедура повторюється через кожні десять років. Якщо більшість виборців проголосує проти нового суддів верховного суду, тим самим він усувається з посади. Але якщо стосується суддів інших судів, то їх призначає уряд за списком, складеним виборцями та ухваленим верховним судом. Усі вони займають посади протягом десяти років і можуть бути призначенні повторно.

В Індії до складу верховного суду входять головний суддя та більше 17 інших суддів. Крім цього, сюди на правах тимчасових суддів для вирішення конкретного питання можуть бути включені колишні судді верховного суду, а також судді вищих судів штатів. Постійних суддів верховного суду призначає президент, який у вирішенні цього питання консультується з урядом і з самими суддями. Тимчасових суддів призначає головний суддя за погодженням з президентом. Судді верховного суду покидають відставку після досягнення 65-річного віку.

У Швейцарії суддів союзного суду обирає федеральний парламент. При цьому діє вимога представництва різних мовних груп населення країни. В Естонії голову державного суду обирає парламент за поданням президента. Інші судові посади також заміщають за рішенням парламенту, але вже прийнятим за поданням голови самого державного суду.

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

В Австрії, як і в інших країнах, де створені органи конституційної юстиції, встановлені певні кваліфікаційні вимоги до кандидатів на відповідні посади. Зокрема, судді конституційного суду повинні мати вищу освіту за державно-правовим фахом і протягом десяти років до призначення займати посаду, для якої необхідна ця освіта. До того ж вони мають призначатися з числа інших суддів, урядовців і професорів-юристів університетів.

У ФРН федеральний конституційний суд складається з 16 осіб, яких у рівній кількості обирають бундестаг і бундесрат. Закон встановив процедуру обрання суддів конституційного суду на основі кваліфікованої більшості голосів. Це привело до того, що за неформальною угодою кожна з політичних партій розраховує на таке число місць для своїх неформальних представників у конституційному суді, яке відповідає її представництву в палатах парламенту. За традицією частина з підтриманих партіями кандидатів у судді повинна бути політично нейтральною, решта може належати до партій. Такий порядок формування конституційного суду свідчить про гнучкість політичних механізмів прийняття важливих рішень, про толерантність головних політичних сил.

Характерною особливістю організації федерального конституційного суду ФРН є те, що він складається з двох сенатів (палат) з однаковою кількістю суддів. Один з сенатів займається розглядом справ, пов'язаних із захистом прав та інтересів окремих індивідів. Другий розглядає решту питань, віднесених до компетенції конституційного суду.

Судді конституційного суду ФРН обираються строком на 12 років без права бути переобраними. Закон встановлює мінімальний і максимальний вік тих, хто може займати посади суддів, 40 і 68 років відповідно. Крім цього, визначена вимога щодо професійних якостей кандидатів. Ними насамперед можуть бути судді інших федеральних судів і гі, хто має право займати судові посади.

В Іспанії до складу конституційного суду, який також складається з двох палат, входить 12 суддів. Усі вони формально призначаються королем: вісім — за поданням палат парламенту, два — за поданням уряду, два — за поданням головної ради судової влади. Судді конституційного суду призна-

чаються строком на дев'ять років, при цьому його склад оновлюється в третину кожні три роки. Відповідні призначення роблять з числа інших членів суду, прокурорів, професорів університетів, державних службовців та адвокатів. Усі кандидати мають бути юристами зі стажем понад 15 років.

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

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

В країнах Центральної і Східної Європи, а також в тих, що утворились на терені колишнього СРСР, органи конституційної юстиції та парламенти формують за різними процедурами. В Киргизстані, Литві, Македонії, Польщі, Словенії, Угорщині і Хорватії членів цих органів обирають парламенти або їх нижні палати. При цьому порядок висунення відповідних кандидатур є різним. В Киргизстані і Словенії їх пропонує президент, в Хорватії — верхня палата парламенту, в Литві — у рівній кількості президент, голова парламенту і голова верховного суду, в Угорщині — спеціальна відбіркова комісія, до складу якої входять представники парламентських фракцій. В Росії суддів конституційного суду призначає верхня палата парламенту за поданням президента.

Існують й інші процедури формування органів конституційної юстиції. В Чехії суддів конституційного суду призначає президент за згодою верхньої палати парламенту. В Словаччині президент робить відповідне призначення за списком, складеним парламентом. В Болгарії три суддів конституційного суду призначає президент, третину обирає парламент, і третину обирають на загальних зборах суддів вищих судів за підтримкою третини парламенту і адміністративної юрисдикції. В Молдові посади в конституційному суді заміщають на рівні парламент, президент і вища рада магістрату, а в Румунії — кожна з палат парламенту і президент.

Конституції і спеціальні закони встановлюють чисельний склад судів, строки повноважень конституційних судів. В Молдові до його складу входять 6 суддів, в Югославії — 7, в Киргизстані, Литві, Македонії, Румунії, Словенії — 9, Словаччині — 10, Хорватії — 11, Білорусі, Болгарії, Польщі — 12, Чехії і Угорщині — 15, Росії — 19. Різними є і строки

бування суддів на посаді: від шести років у Молдові, семи у Словаччині, восьми у Польщі і Хорватії, дев'яти в Болгарії, Литві, Македонії, Румунії, Словенії та Югославії, до одинадцяти в Білорусі і навіть п'ятнадцяти років у Киргизстані. Як правило, не припускається повторне переобрання суддів конституційних судів. У Болгарії, Литві і Румунії кожні три роки за відповідними квотами оновлюють третину складу відповідних органів.

Юридично визначені і деякі інші вимоги щодо організації органів конституційної юстиції. Практично в усіх країнах передбачена вимога наявності у кандидатів спеціальної кваліфікації і стажу, встановлені вікові цензи для займання посад членів конституційних судів. Як і в розвинутих країнах, голів судів обирають самі судді. Проте в Литві голову конституційного суду з його ж складу призначає парламент за поданням президента. В Словаччині відповідне призначення здійснює сам президент.

§ 2. Компетенція органів конституційного контролю і механізм її реалізації

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

Існує дві основні форми контролю — попередній і наступний. *Попередній контроль* має місце на стадіях парламентського розгляду законопроектів до промульгації їх главою держави. У разі визнання їх неконституційними такі законопроекти не можуть стати законами. Попередній контроль існує в Румунії, Польщі, Угорщині і у Франції. Він насамперед віднесений до прийнятих парламентом і переданих президенту на підпис і обнародування законів. Припускається і здійснення контролю на більш ранніх стадіях законодавчого процесу у парламенті. При цьому попередньому контролю підлягають проекти як звичайних, так і органічних законів. Попередній контроль припускається в Італії щодо так званих обласних законів — актів, прийнятих представницькими органами автономій.

Своєрідним різновидом попереднього контролю, що здійснюється загальними судами, можна вважати надання ними консультивативної оцінки конституційності законопроектів у процесі проходження їх через парламент. Така оцінка може бути дана вищим судом на вимогу законодавчої або виконавчої влади. Подібна практика прийнята в Австралії, Канаді, деяких штатах США, Норвегії та в ряді інших країн.

Наступний контроль здійснюють щодо законів, які прийняті пар-

ламентом, промульговані главою держави і набули чинності. Існує дві цедури такого контролю — шляхом дії і шляхом заперечення. В першому випадку відразу ж після введення закону в дію і незалежно від факту його застосування може бути ініційований розгляд питання про його конституційність. У другому випадку розгляд цього питання прямо залежить від конкретного застосування закону. В країнах, де функцію конституційного контролю здійснюють суди загальної юрисдикції, це може мати місце в звичайному судовому процесі. Кожний учасник такого процесу має заперечувати можливість застосування закону або його окремих положень, мотивуючи це їхньою неконституційністю.

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

Однак здійснюють конкретний контроль і конституційні суди. Здійснюючи конкретний контроль, конституційні суди відповідаючи цивільному та кримінальному праву, може дійти висновку про неконституційність закону, що ним застосовується, і звернутися за відповідним висновком до конкретного суду. У зв'язку з цим розгляд справи припиняється. Якщо конституційний суд визнає таке звернення безпідставним, розгляд справи відповідає суді буде продовжений. Існує також конкретний контроль у формі розгляду спеціальної скарги, що подається до конституційного суду.

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

Відомі й інші класифікації форм конституційного контролю. Особливий характер має функція конституційного контролю в Франції: всі органічні закони до їх офіційного опублікування і регламента парламенту до їх практичного застосування мають бути пред'явлені конституційній раді, яка висловлюється на предмет відповідності закону конституції. Процедура розгляду органічних законів в органі конституційного контролю є, по суті, складовою законотворчості, обов'язковою стадією законодавчого процесу, що передує промульгації.

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

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

Так, у США оцінку конституційності законів здійснюють як федеральні суди, так і суди штатів. При цьому всі вони мають право проводити експертизу законодавчих актів федерального рівня і рівня суб'єктів федерації. Між відповідними рішеннями верховного суду США і судів штатів існує досить складний взаємозв'язок, хоч майже завжди останнє слово належить федеральному верховному суду. До того ж у деяких штатах встановлений порядок, за яким місцеві суди, якщо вони не вважають за можливе розглядати питання конституційності закону через його значущість, передають це питання на розгляд верховного суду федерації.

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

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

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

Сама ж природа конституційного контролю полягає в тому, що, цінюючи конституційність законів, суди тлумачать конституцію. Іноді про це прямо йдеться в самих основних законах. Наприклад, в ст. 149 Конституції Болгарії записано, що «конституційний суд дає офіційне тлумачення конституції». По суті, аналогічне положення містить ст. 135 Конституції Молдови, а в ст. 109 Конституції Узбекистану сказано, що конституційний суд тлумачить норми конституції і законів. «Федеральний конституційний суд розглядає справи щодо тлумачення основного закону зв'язку з виникненням суперечок з питань компетенції федеральних органів влади», — встановлено в ст. 93 Основного закону ФРН. В конституціях деяких держав (Киргизстан, Молдова) зафіксовано положення про

те, що органи конституційної юстиції визначають можливість обхідності змін та доповнень до основних законів.

При цьому основні закони нерідко сприймаються не просто як джерело, як елемент позитивного права, а й як явище загального характеру, що відбиває стан суспільства. Поняття конституції пов'язує поняттями справедливості, моралі тощо. Такий підхід може привести тільки до довільного трактування змісту основних законів, а й до заміни юридичних оцінок дійсності оцінками, основаними на доцільності будь-яких умов конституційності має визначатися в межах правових реальностей.

У багатьох країнах критерієм оцінки конституційності законодавчих актів визнані норми міжнародного права. Це випливає з тексту основних законів, де йдеться про пріоритет (примат) міжнародного права перед правом національним. Як зазначалося, положення про пріоритет містять новітні конституції цілого ряду європейських держав. До того ж в конституціях Білорусі, Болгарії, Словенії, Чехії та деяких інших держав належним чином укладені і набувши чинності міжнародні договори прямо визнані критерієм оцінки конституційності законодавства інших нормативно-правових актів.

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

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

Значно ширші повноваження мають органи конституційної юстиції. Зокрема, в Молдові, Румунії, Франції і Угорщині вони встановлюють конституційність парламентських регламентів. У більшості конституційні суди визначають конституційність і законність нормативно-правових актів органів виконавчої влади, а в Киргизстані, Росії, Узбекистані, Словенії і Узбекистані — відповідних актів органів місцевого самоврядування чи місцевих органів виконавчої влади. Разом з тим у Молдові конституційні суди можуть давати оцінку тільки актам парламентів та урядів, а в Болгарії — виключно актам президента.

У цілому ряді країн органи конституційного контролю надають повноваженнями оцінювати відповідність основному закону укладаних державою і від її імені міжнародних договорів. У Франції такий контроль має попередній характер: якщо конституційна рада після запиту президента, прем'єр-міністра або голови однієї з палат парламенту заявитиме,

невідповідність конституції положень будь-якого міжнародного договору, що дозвіл на його ратифікацію або схвалення може бути даний тільки після перегляду конституції. У Польщі та Угорщині об'єктом конституційного контролю є міжнародні договори як до схвалення і ратифікації їх відповідними органами, так і після.

Органи конституційної юстиції звичайно розглядають різного роду юрисдикційні справи, тобто питання, пов'язані з розмежуванням компетенції. Ці справи можуть мати пряме відношення до оцінки конституційності законів, які визначають повноваження різних органів державної влади. Досить часто предметом відповідного розгляду є розмежування компетенції вищих органів держави, іноді — органів державної влади і органів місцевого самоврядування або самих органів самоврядування.

У федеративних державах конституційні суди розглядають справи щодо розмежування компетенції між федерацією та суб'єктами, а також між самими суб'єктами. Аналогічними повноваженнями наділені звичайні суди в тих країнах, де вони здійснюють функцію конституційного контролю. Наприклад, у США відповідні повноваження визначені в ст. 3 (розділ другий) Конституції. Іноді органи конституційної юстиції розглядають питання розмежування компетенції між вищими органами держави і органами автономії, а також між самими автономіями (Іспанія, Італія).

Важливими повноваженнями органів конституційної юстиції ряду країн є повноваження щодо контролю за функціонуванням механізмів прямої і представницької демократії. В Румунії і Франції відповідні органи наглядають за проведенням виборів президента та референдумів. В Казахстані та Молдові це може бути здійснено по відношенню ще і до парламентських виборів. У Литві конституційний суд робить висновки щодо порушення законності на президентських і парламентських виборах. У Греції верховний спеціальний суд перевіряє законність результатів референдумів.

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

Окремої згадки заслуговують повноваження органів конституційної

юстиції у сфері безпосереднього захисту прав особи. Відповідну діяльність цих органів нерідко називають контролем за виконанням основних свобод. Цей контроль здійснюється за спеціальною скаргою, відповідно до ст. 93 Основного закону ФРН, конституційний суд розглядає скарги, внесені будь-якою особою, яка вважає себе обмеженою державою у своїх правах. Близькі за змістом положення можна знайти в конституціях Австрії, Іспанії, Македонії, Словаччини, Угорщини, Чехії.

З іншого боку, органи конституційної юстиції мають повноваження наслідком реалізації яких може бути обмеження і навіть позбавлення більшості прав. Як зазначалося, позбавлення індивіда прав за рішенням конституційного суду в разі використання їх для «боротьби проти основ вільності та демократичного порядку» припускається ст. 18 Основного закону ФРН.

Основний закон ФРН припускає і можливості заборони політичної партії у разі визнання їх протиконституційними. Подібне передбачення є частиною конституційних норм в конституціях Болгарії, Македонії, Молдови, Румунії, Словаччини, Словенії, Чехії, Югославії та деяких інших держав. У ФРН відповідний механізм застосований двічі, що призвело до заборони конституційним судом пропагандичної і комуністичної партій. Характерно, що ці партії поновили свою діяльність після реєстрації під новими або дещо зміненими назвами.

Визначені й деякі інші повноваження органів конституційної юстиції. Зокрема, в ряді країн вони розглядають справи у зв'язку із суванням процедур, подібних до імпічменту. В Казахстані, Литві і в конституційні суди роблять висновок, чи дозволяє стан здоров'я інвалідів виконувати надалі їх функції. В Македонії конституційний суд встановлює конституційність і законність колективних трудових угод. В Білорусі — нормативних актів верховного суду і генеральної прокуратури, а також будь-якого громадського об'єднання. Наведеним переліком повноважень органів конституційної юстиції не обмежується.

Особливості механізмів реалізації повноважень органів, що здійснюють конституційний контроль, визначаються насамперед колом суб'єктів, що мають право його ініціювати. Відповідна правосуб'єктність залежить від прийнятої в тій чи іншій країні форми конституційного контролю: в конституційному суді відсутній попередній індивідуальний ініціатор, а він з'являється лише під час розгляду в звичайному суді конкретної цивільної чи кримінальної справи однією з сторін цієї справи. Як правило, такою особою є фізична або юридична особа. Індивід може бути ініціатором подання скарги в конституційний суд в звичайному суді чи в органі конституційної юстиції за умов попереднього або наступного контролю шляхом дії у порядку подання спеціальної скарги.

Проте звичайно суб'єктами права ініціювання конституційного контролю при попередньому і наступному контролі шляхом дії є держава

ани і посадові особи. Так, в Австрії, Росії та ФРН таким правом наділені федеральний уряд і уряди суб'єктів федерації, у Болгарії, Литві, Румунії, Словаччині та Угорщині — уряд, в Італії — також уряд, але щодо так званих обласних законів, в Іспанії, Казахстані і Франції — глава уряду.

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

В деяких випадках воно належить органам місцевого самоврядування.

В Австрії, Білорусі, Румунії та Угорщині органи конституційного контролю можуть самі ініціювати розгляд справи. В Австрії і Болгарії це мають право зробити вищі суди загальної та адміністративної юрисдикції, в Білорусі і Росії — верховний і вищий арбітражний (господарський) суди. До того ж, як зазначалося, майже в усіх країнах, де існує конституційна юстиція, суд загальної юрисдикції може звернутися до органу конституційного контролю в разі виникнення сумнівів щодо конституційності астосованого ним закону.

Ініціатором розгляду справи в органі конституційного контролю може бути і певна частина депутатського корпусу. В Австрії і ФРН — це третина складу нижньої палати парламенту, в Болгарії, Казахстані, Литві, Словаччині і Росії — п'ята частина відповідно складу всього представницького органу або кожної з палат. В Іспанії право ініціювати справу мають 50 депутатів у кожній палаті, в Румунії — 50 депутатів у нижній і 25 у верхній палаті, в Польщі і Угорщині — 50 у нижній палаті в цілому парламенті відповідно. У Франції кількість депутатів у кожній палаті, яким надане таке право, дорівнює 60. Крім того, воно також належить головам обох палат. В Білорусі та Угорщині до суб'єктів відповідного права віднесені постійні комісії парламенту.

Іноді правом ініціювати конституційний контроль наділені посадові особи: прокурор (Білорусь, Болгарія, Іспанія і Словаччина) і омбудсман (Іспанія, Польща).

Участь того чи іншого суб'єкта в процесі здійснення конституційного контролю нерідко залежить від характеру справ, які вносяться на розгляд відповідних органів, а також від механізмів реалізації повноважень цих органів. Одним з таких механізмів є спеціальна, так звана конституційна скарга. Звичайно така скарга має субсидіарний характер: вона подається до конституційного суду тільки після того, як була розглянута в інших, загаль-

них або адміністративних судах, і результати цього розгляду не задовіли заявника. Офіційному розгляду конституційної скарги передує її підняття. У ФРН цим займається спеціальна комісія конституційного суду складу якої входять три його члени. В середньому вона приймає до розгляду близько десяти відсотків скарг від щорічної їх кількості. У тих країнах, де конституційний контроль здійснюється загальними судами, відповідні питання розглядаються на основі звичайних норм судочинства.

Рішення органів, які здійснюють конституційний контроль, мають різний характер і юридичні наслідки. Зокрема, законодавчі акти, вирішені органами конституційної юстиції неконституційними, скасовуються, а рішення цих органів є остаточними. У Польщі та Румунії рішення органів конституційного контролю щодо конституційності законодавчих актів можуть бути скасовані за результатами голосування в нижній палаті в обох палатах парламенту відповідно. Для цього потрібна кваліфікована більшість голосів.

У переважній більшості країн, де прийнята американська модель організації конституційного контролю, відповідні рішення відносяться тільки до конкретних судових справ. Суди тут не анулюють закони, визнаючи їх неконституційними, відмовляються ці закони застосовувати. У США, якщо верховний суд визнав той чи інший закон або (що буде дуже часто) окремі його положення неконституційними, останні можуть бути застосовані жодним судом. Тим самим положення закону будучи скасованими юридично, втрачають силу фактично.

У цілому слід зазначити, що конституційний контроль у різних країнах визнаний як одна з реалій їхнього державно-політичного життя. Він покликаний забезпечити виконання приписів основного закону. При цьому найсуттєвішого значення набувають якості самої конституції, зокрема чіткість і визначеність її положень.

СПИСОК
РЕКОМЕНДОВАНОЙ
ЛITTERATURI

- Австрийская Республика. Конституция и законодательные акты /Под ред. И.П. Ильинского. — М., 1985.
- Испания. Конституция и законодательные акты / Под ред. Н.Н. Разумовича. — М., 1982.
- Италия. Конституция и законодательные акты /Под ред. В.А. Туманова. — М., 1988.
- Китайская Народная Республика. Конституция и законодательные акты /Под ред. Л.М. Гудошникова. — М., 1984.
- Конституции буржуазных государств. — М., 1982.
- Конституции буржуазных государств Европы / Под ред. Г.С. Гурвича. — М., 1957.
- Конституції нових держав Європи та Азії / За ред. В.М. Шаповала. — К., 1996.
- Мексиканские Соединенные Штаты. Конституция и законодательные акты /Под ред. О.А. Жидкова. — М., 1986.
- Португалия. Конституция и законодательные акты /Под ред. И.П. Ильинского. — М., 1979.
- Федеративная Республика Германия. Конституция и законодательные акты /Под ред. Ю.П. Урьяса. — М., 1991.
- Французская Республика. Конституция и законодательные акты / Под ред. В.А. Туманова. — М., 1989.
- Швеция. Конституция и законодательные акты / Под ред. М.А. Могуновой. — М., 1983.
- Амеллер М.* Парламенты. — М., 1967.
- Ардан Ф.* Франция: государственная система. — М., 1994.
- Гарнер Д.* Великобритания: центральное и местное управление. — М., 1984.
- Давид Р.* Основные правовые системы современности. — М., 1988.
- Денисов В.Н.* Системы права развивающихся стран. — К., 1978.
- Конституционное (государственное) право зарубежных стран: В 2 т. /Под ред. Б.А. Страшуня. — М., 1995.

- Конституционное право развивающих стран: основы организации государства /Под ред. В.Е. Чиркина. — М., 1992.
- Люшер Ф.* Конституционная защита и свобод личности. — М., 1992.
- Михеенко М.М., Молдован В.В., Радзієвська Л.К.* Порівняльне право. — К., 1993.
- Мишин А.А., Власихин В.А.* Конституция США: политico-правовой комментарий. — М., 1985.
- Мишин А.А.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран. — М., 1990.
- Парламенты мира. — М., 1991.
- Решетников Ф.М.* Правовые системы мира. — М., 1993.
- Современное буржуазное государственное право: В 2 кн. / Под ред. В.А. Туманова. — М., 1987. — Кн. 1—2.
- Сравнительное конституционное право / Под ред. В.Е. Чиркина. — М., 1996.
- Харлоф Э.* Местные органы власти в Европе. — М., 1992.
- Хессе К.* Основы конституционного права ФРГ. — М., 1981.
- Шаповал В.Н.* Британская конституция: политico-правовой анализ. — К., 1991.
- Шаповал В.* Вищі органи сучасної держави. — К., 1995.
- Шаповал В.* Зарубіжний парламентаризм. — К., 1993.
- Шаповал В.М.* Конституційні системи зарубіжних країн. — К., 1992.

ЗМІСТ

| | |
|--|-----------|
| І передмова | 3 |
| Розділ I. Конституційне право: поняття, сутність, основні характеристики | 4 |
| § 1. Конституційне право як наука | 4 |
| § 2. Поняття і предмет галузі конституційного права | 7 |
| § 3. Система галузі конституційного права | 12 |
| § 4. Суб'єкти конституційного права. Конституційно-правова (конституційна) відповідальність..... | 15 |
| Розділ II. Джерела конституційного права | 19 |
| § 1. Юридичні властивості конституцій | 20 |
| § 2. Особливості еволюції і змісту конституцій | 29 |
| § 3. Інші джерела конституційного права..... | 35 |
| Розділ III. Конституційне право і суспільство | 45 |
| § 1. Конституційні засади суспільного життя | 45 |
| § 2. Основний закон і політична система суспільства | 51 |
| Розділ IV. Принцип народного суверенітету в конституційному праві | 58 |
| § 1. Суверенітет як категорія конституційної теорії і практики | 58 |
| § 2. Народний суверенітет і конституційно-правові засоби прямої демократії | 62 |
| § 3. Народний суверенітет і вибори | 71 |
| Розділ V. Форма держави в конституційному праві | 79 |
| § 1. Форма державного правління | 80 |
| § 2. Форма державного устрою | 90 |

| | |
|--|--|
| Розділ VI. | Конституційний статус особи |
| § 1. | Інститут громадянства |
| § 2. | Права і свободи в теорії конституціоналізму. |
| | Принципи конституційного статусу особи |
| § 3. | Конституційні права і свободи та їх класифікація. |
| | Виборче право як суб'єктивне право громадян |
| Розділ VII. | Парламент |
| § 1. | Парламенти і парламентаризм |
| § 2. | Побудова, склад і організація парламентів |
| § 3. | Внутрішня структура палат парламентів |
| § 4. | Комісії (комітети) як елемент структури парламентів |
| § 5. | Комpetенція парламентів. Статус депутатів |
| § 6. | Законодавчий процес у парламентах. |
| | Парламенти і бюджет |
| Розділ VIII. | Уряд..... |
| § 1. | Органи виконавчої влади. Уряди, їх формування |
| § 2. | Структура і організація урядів |
| § 3. | Конституційна відповідальність урядів (органів виконавчої влади) |
| § 4. | Парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади |
| § 5. | Комpetенція урядів. Урядова правотворчість |
| Розділ IX. | Глава держави |
| § 1. | Особливості конституційного статусу глав держав..... |
| § 2. | Комpetенція глав держав |
| Розділ X. | Органи конституційного контролю |
| § 1. | Організація конституційного контролю |
| § 2. | Комpetенція органів конституційного контролю і механізм її реалізації |
| Список рекомендованої літератури..... | |

Навчальне видання

ШАПОВАЛ Володимир Миколайович

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Підручник для студентів
юридичних вищих навчальних закладів
і факультетів

Редактори: *Л.Г. Паламарчук, Л.Л. Сісіна*
Художник обкладинки *Ю.Ф. Назаренко*
Художньо-технічний редактор *Ю.Ф. Назаренко*
Комп'ютерна верстка *О.Л. Плотник*
Комп'ютерне складання *Н.І. Корсун*
Коректор *Н.І. Гриценко*