

ПІДРУЧНИК

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН



ЮРІС
ІНТЕР

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

В. М. Шаповал

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Підручник

Затверджено Міністерством освіти і науки України

Київ Юрінком Інтер

2006

*Затверджено Міністерством освіти і науки України (лист М 1.4/
18-Г-ЗО від 4 липня 2006 р.)*

*Рекомендовано Вченою радою Інституту міжнародних відносин
Київського національного університету імені Тараса Шевченка
(ухвала від 27 квітня 2005 р.)*

**Видано за рахунок державних коштів.
Продаж заборонено**

Рецензенти:

О. Ф. Фрицький - доктор юридичних наук, професор;

М. П. Орзіх - доктор юридичних наук, професор, завідувач
кафедри конституційного права Одеської національної
юридичної академії;

С. Л. Лисенков - кандидат юридичних наук, доцент, перший
проректор, завідувач кафедри теорії та історії держави і права
Академії адвокатури України

Шаповал В. М.

Ш24 Конституційне право зарубіжних країн: Підручник. - К.:
Юрінком Інтер, 2006. - 496 с. - Бібліогр.: с. 361-363.

ISBN 966-667-213-8

У підручнику запропоновано аналіз основ теорії та практики
світового конституціоналізму. Визначено характеристики кон-
ституційного права, засади теорії конституції як основного закону
держави, конституційні статуси людини і громадянина, місце і роль
парламенту, глави держави, уряду та вищих судів у державному
механізмі, а також розглянуто інші питання, віднесені до предмета
конституційного регулювання практично в усіх країнах. Це нова
робота автора. З підручником, який був виданий у 90-х роках
минулого століття і кілька разів перевиданий, його споріднює
передусім авторство і назва.

Призначений для студентів, аспірантів, викладачів і науковців
юридичних вищих навчальних закладів.

ББК 67.300я73

Зміст

Передмова	5
Розділ I. Загальна характеристика конституційного права.....	7
§ 1. Галузь конституційного права	7
§ 2. Суб'єкти конституційного права. Відповідальність за нормами конституційного права.....	13
§ 3. Головні джерела конституційного права	18
§ 4. Інші джерела конституційного права.....	25
§ 5. Конституційне право як наука	33
Розділ II. Основи теорії конституції.....	38
§ 1. Сутність конституції як основного закону держави	38
§ 2. Історичні характеристики конституції та її регулятивна роль	47
§ 3. Ревізія конституції	52
§ 4. Система (структура) конституції. Конституція і мусульманське право	60
Розділ III. Конституційне право і суспільство.....	67
§ 1. Соціальна держава	67
§ 2. Політичні партії	73
§ 3. Релігія і церква	85
Розділ IV. Держава як категорія конституційного права.....	92
§ 1. Державний суверенітет і розподіл влад	92
§ 2. Державні символи і державна мова.....	100
§ 3. Форма державного правління в конституційному праві	106
§ 4. Форма державного устрою в конституційному праві	116
§ 5. Адміністративно-територіальний устрій. Територіальна автономія.....	127
Розділ V. Конституційні форми безпосередньої демократії.....	139
§ 1. Принцип народного суверенітету. Співвідношення безпосередньої і представницької демократії	139
§ 2. Вибори.....	146
§ 3. Референдум	155

§ 4. Народна ініціатива	166
Розділ VI. Конституційні статуси людини	
і громадянина.....	173
§ 1. Засади конституційних статусів людини	
і громадянина	173
§ 2. Інститут громадянства. Іноземець як суб'єкт конституційного права.....	183
§ 3. Конституційні права, свободи і обов'язки. Вибірче право як суб'єктивне право індивіда (громадянина) ...	197
Розділ VII. Парламент (законодавча влада).....	214
§ 1. Поняття парламенту як представницького і законодавчого органу. Побудова парламенту	214
§ 2. Формування парламенту	225
§ 3. Розпуск парламенту	234
§ 4. Структура і організація парламенту	240
§ 5. Основи статусу члена парламенту	251
§ 6. Законодавчий процес. Парламент і бюджет	260
§ 7. Парламентський контроль щодо виконавчої влади ...	273
Розділ VIII. Глава держави і уряд (виконавча влада).....	284
§ 1. Поняття виконавчої влади. Глава держави і уряд як державні інститути	284
§ 2. Порядок і умови заміщення посади (поста) президента	296
§ 3. Формування уряду	303
§ 4. Організація виконавчої влади за різних форм державного правління.....	308
§ 5. Імпічмент	318
§ 6. Політична відповідальність уряду.....	325
§ 7. Нормотворчість глави держави і уряду	331
Розділ IX. Суд як орган конституційного контролю....	338
§ 1. Сутність конституційного контролю	338
§ 2. Порядок формування органів конституційного контролю	346
§ 3. Повноваження органів конституційного контролю ...	352
Додатки	360
Рекомендована література	488
Інтернет-ресурси	490
Іменний покажчик.....	491
Предметний покажчик	492

Передмова

Навчальна дисципліна конституційного права зарубіжних країн на вітчизняному терені має традицію: у ХІХ ст. університетськими статутами певний час передбачалися дві обов'язкові дисципліни для студентів-юристів - державне право Російської імперії і державне право іноземних країн.

Ідеологічно зумовленим був поділ двох навчальних дисциплін - державного права СРСР і державного права буржуазних країн (згодом - державного права буржуазних країн і країн, що розвиваються), - здійснений у радянський період. Друга з названих дисциплін стосовно першої відігравала роль пропагандистської антитези і не мала реального значення.

Існування двох відповідних навчальних дисциплін у наші дні є необхідним з урахуванням хоча б того, що вітчизняна наука конституційного права знаходиться на стадії по суті первинного накопичення знань. Поглиблення цих знань можливе не шляхом вигадкування, а лише на ґрунті аналізу теорії і практики світового конституціоналізму. У зв'язку з цим у підручнику запропоновано аналіз основ такої теорії і практики.

Навчальна дисципліна конституційного права зарубіжних країн має передусім фаховий характер. Підготовка за цією дисципліною повинна забезпечувати студентам належний рівень професійних знань. У процесі такої підготовки аналізуються питання теорії права і зачіпається проблематика, віднесена до інших, ніж конституційне право, публічно-правових галузей. До того ж навчальний курс з конституційного права зарубіжних країн слугує досягненню універсальних цілей вищої освіти, розширенню світоглядних уявлень студентів.

Важливим є і те, що підготовка за відповідною навчальною дисципліною і, зокрема, запропонований у підручнику аналіз основ теорії і практики світового конституціоналізму покликані дати знання, які можуть бути реалізовані у практиці державотворення в нашій країні.

Даний підручник є новою роботою автора. З підручником, який був виданий в 90-х роках минулого століття і кілька разів перевиданий¹, його споріднює передусім авторство і назва. На відміну від попередньої книги автор вважає запропоноване навчальне видання підручником нового покоління.

У додатку пропонується авторський переклад конституцій Італії, Росії, США і Франції (тексти за станом на 1 липня 2006 року). Державний лад відповідних країн засвідчує вибір різних форм державного правління: президентську республіку (США), парламентську республіку (Італія) і змішану республіканську форму правління (Франція). В названих країнах також запроваджено різні форми державного устрою - унітарну (Італія і Франція) та федеративну (Росія і США). При цьому державний устрій Італії передбачає існування територіальної автономії. Важливим є і те, що запропоновані основні закони втілюють різні історичні характеристики конституції.

¹ Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн: Підручник. - К: АртЕк, Вища школа, 1997. - 264 с.

Загальна характеристика конституційного права

§ 1. Галузь конституційного права та її система

Термін «конституційне право» має три значення. По-перше, *КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО* - це галузь права, фрагмент конкретної системи національного (внутрідержавного) права. По-друге, цей термін позначає галузеву юридичну науку, котра має як національний, так і світовий вимір. По-третє, зміст галузі і здобутки відповідної науки покладено в основу навчальної дисципліни, також визначеної як конституційне право.

Вихідне значення має поняття *конституційного права як галузі права*. В різних країнах прийнято різні назви галузі - конституційне право або державне право.

Історично відмінності між цими назвами зумовлені різними підходами у політико-правовій теорії, сформульованими у XVII-XIX століттях. Такі підходи відображали, зокрема, стан конкретних соціумів, ступінь їх поступу за нових історичних часів. В одних випадках набули широкого визнання ідеї конституціоналізму як відповідно обмеженого державного правління (Великобританія), народного суверенітету і установчої влади (США, Франція), в інших - абсолютизувалися певні риси держави, успадковані від феодальної формації (Німеччина).

Сьогодні вказані відмінності здебільшого притаманні різним національним традиціям щодо юридичної термінології. І хоча визначення галузі як конституційного права є більш поширеним, у першу чергу в німецькомовних країнах вона характеризується як державне право.

У вітчизняній юридичній науці прийняте розмежування галузей за предметом правового регулювання, тобто за колом суспільних відносин, що ними врегульовані. Саме за таким критерієм доцільно кваліфікувати й конституційне право.

Ще за радянських часів предметом відповідної галузі (державного права СРСР) визнавались відносини, які виникали у зв'язку з організацією і здійсненням державної влади. Але таке або подібне визначення не дає уявлення про обсяг та зміст галузевого регулювання за умов конкретної країни і не відокремлює конституційно-правові (державно-правові) відносини від інших правовідносин публічного характеру, зокрема адміністративних.

Для характеристики конституційно-правового (державно-правового) регулювання ключове значення має категорія політики як сфери самого існування державної влади у суспільстві. Категорія політики у першу чергу співвіднесена з вищими органами держави. Статус цих органів встановлений у конституції, у зв'язку з чим правовідносинам за їх участю надається політична якість.

Вищі органи держави наділені найбільш значущими повноваженнями і реалізують загальні державні функції, частина з яких безпосередньо сполучена з категорією політики (законотворення і державне управління). Вони можуть приймати (видавати) універсальні акти, що діють у межах усієї території держави. Ці акти об'єктивно набувають певного політичного сенсу, а частина з них має пряме політичне призначення.

Важливим є і те, що всі публічно-правові галузі регулюють відносини державного владарювання, тобто відносини, пов'язані з організацією і здійсненням влади у державі (у тому числі місцевого самоврядування). Однак предметом конституційного права є лише частина цих відносин, а саме ті з них, насамперед за участю вищих органів держави, що реально мають політичний характер. Тим самим **конституційне право як галузь - це сукупність юридичних норм, які регулюють державно-політичні відносини владарювання.**

За змістом так званих соціальних конституцій, про які далі, до державно-політичних відносин владарювання належить і частина тих суспільних відносин, які виникають у взаємодії між соціумом та державою як його складовою і відображають сутність категорії політики. Такі відносини демонструють політичний за змістом вплив держави на функціонування певних сегментів економічної і політичної організації суспільства.

Потреба у врегулюванні відносин, безпосередньо пов'язаних з організацією і здійсненням державної влади, з'явилася з виникненням самої держави. У рабовласницькому суспільстві відносини державного владарювання регулювалися здебільшого на основі звичаїв. Питання владарювання регламентувалися й писаними актами правителів та деяких інших державних інституцій. Історики права нерідко позначають такі акти терміном «закон», що відображає верховний характер влади того, хто ці акти приймав (видавав), та їх загальнообов'язковість.

За часів феодалізму вирішального значення набули різного роду договірні форми правового регулювання відносин державного владарювання, хоча нерідко таке регулювання здійснювалось на основі звичаїв. Європейській історії XI-XIV століть відомо багато договорів (хартій) між різними верствами і групами феодалів, які фактично підсумовували наслідки політичної боротьби і коригували державний лад. Найбільш відомими з них є Велика хартія вольностей 1215 р. (Англія) і Золота булла 1222 р. (Угорщина).

З часом регулювання державно-політичних відносин владарювання почали визначати як державно-правове і воно поступово набуло сучасних форм. Вирішальну роль у становленні галузі конституційного права відіграв феномен конституції як основного закону держави.

Аналіз суспільних відносин, які становлять предмет конституційного права, доводить, що цій галузі належить центральне місце в системі національного права. Підтверджує такий висновок природа конституції (основного закону) як головного джерела конституційного права, її значущість для інших галузей, у першу чергу публічно-правових.

На основі норм конституційного права легітимуються державний механізм у цілому та його ключові ланки, створюються юридичні підстави для їх функціонування. Норми, віднесені до цієї галузі, визначають процедури законотворчості і загалом правотворчості, ієрархію нормативно-правових актів незалежно від галузевої віднесеності. Тим самим конституційне право набуває своєрідного установчого значення.

Центральне місце конституційного права в системі національного права зумовлене і його взаємозв'язками з системою міжнародного публічного права. В нормах конституційного права знаходять своє відображення положення про суверенітет дер

жави, державну територію, громадянство, права і свободи індивіда, які мають важливе міжнародно-правове значення.

Конституційне право закріплює основи організації механізму здійснення зовнішньої політики, визначає форми реалізації відповідної функції. В самій конституції узагальнено принципи зовнішньополітичної діяльності держави, вказано на їх узгодженість із загальновизнаними принципами і нормами міжнародного права.

Предмет галузі конституційного права відображений в її системі. Системний аналіз права і його окремих галузей характеризував здобутки, зокрема, радянської юридичної науки. Попри умовність або навіть абстрактність деяких з відповідних конструкцій, сприйнятих і сьогодні, системний аналіз галузі конституційного права об'єктивно зберігає значення. Він може сприяти науковим пошукам, призначенням яких є удосконалення змісту конституційно-правового регулювання. При цьому у різних країнах обсяг і зміст конституційно-правового регулювання може помітно різнитися, що знаходить відображення у системі конкретної галузі права.

Важливим елементом системи галузі конституційного права визнано інститути. Поняття *конституційно-правового (галузевого) інституту* передбачає існування сукупності юридичних норм, що регулюють коло однорідних та взаємопов'язаних суспільних відносин і є змістовою єдністю. Ці відносини і норми утворюють тією чи іншою мірою виокремлені й сталі групи. З позиції системного аналізу можна виділити три види інститутів: загальні; головні, котрі, як правило, входять до складу загальних; початкові (первинні), які звичайно складаються з кількох норм.

Загальні конституційно-правові інститути є комплексними нормативними утвореннями. Загальний характер цих інститутів також зумовлений їх універсальністю: відповідні нормативні утворення можна кваліфікувати за змістом галузі конституційного права практично в будь-якій країні.

До загальних віднесений інститут основ функціонування державного механізму, складовими якого є головні інститути кожного з вищих органів держави, місцевого управління (місцевого самоврядування) та деякі інші, залежно від конкретного змісту галузі. До складу загального інституту основ функціонування державного механізму звичайно входять і норми (норми-принципи) основного закону, якими визначено такі засади державного владарювання, як народний суверенітет і розподіл влад.

До загальних також належить інститут територіальної організації держави, що включає головні інститути державної території, форми державного устрою і адміністративно-територіального поділу (устрою). Загальним є інститут основ правового статусу індивіда, з яким співвіднесені головні інститути громадянства та конституційних прав і свобод людини і громадянина.

Роль головних інститутів щодо загальних і галузі конституційного права в цілому зумовлена особливостями теорії і практики конституціоналізму за умов різних країн. При цьому головні інститути не обов'язково є складовими загальних. Такий характер мають, зокрема, деякі головні інститути, пов'язані з відносинами, які виникають у взаємодії між соціумом і державою як його складовою. До того ж місце кожного інституту серед інших визначається не кількістю об'єднаних у ньому норм, а значущістю об'єкта відповідного регулювання.

За будь-яких умов визначення загальних та головних інститутів не можна пов'язувати виключно з певним елементом (елементами) структури основного закону, адже норми, що їх складають, можуть розміщуватися в різних розділах (частинах, главах) конституції, а також у різних законах чи інших джерелах галузі.

Систематизація конституційного права за інститутами і класифікація самих інститутів покладена в основу ще одного узагальненого визначення цієї галузі. *Конституційне право - це сукупність норм, що містяться в конституції (основному законі) та інших джерелах, які регулюють окремі сторони суспільного буття (певні сегменти політичної та економічної організації суспільства) у зв'язку з державним владарюванням; встановлюють основи функціонування державного механізму, у тому числі порядок формування, організації та діяльності його ключових ланок (вищих органів держави); визначають територіальну організацію держави і відповідно влади; фіксують основи правового статусу індивіда, його взаємовідносин з державою.*

Таке визначення конституційного права значною мірою збігається з визначенням конституції як основного закону держави. І хоча воно не вказує на предмет регулювання, за його змістом окреслюється система галузі і позначаються її загальні інститути.

Суттєвим елементом системи галузі конституційного права є норми. *Конституційно-правова норма* - це адресований учасникам державно-політичних відносин владарювання припис

звичайно установчого або власне регулюючого характеру, який встановлюється шляхом безпосереднього волевиявлення народу (конституційний і законодавчий референдуми) або у більшості випадків - уповноваженими державними органами.

За регулятивними властивостями конституційно-правові норми можна класифікувати на *установчі, власне регулюючі та заборонні*. Переважна більшість з них належить до установчих і власне регулюючих, що відображає особливості метода галузевого регулювання.

Установчі норми не є правилами поведінки: вони звичайно фіксують (встановлюють) суб'єкти конституційного права, насамперед вищі органи держави. Як приклад можна навести ст. 55 Конституції Італії: «Парламент складається з Палати депутатів і Сенату Республіки».

Власне регулюючі норми безпосередньо спрямовані на регламентацію державно-політичних відносин владарювання. За їх змістом учасники цих відносин набувають повноваження або права і обов'язки. На основі таких норм визначається, зокрема, конституційно-правовий статус різних державних органів. Власне регулюючі норми становлять основу змісту положень будь-якої конституції, присвячених правам і свободам індивіда.

Дія заборонних норм пов'язана з встановленням саме юридичних заборон. «Будь-який імперативний мандат (члена парламенту. - *Лет.*) недійсний» - передбачено ст. 27 Конституцією Франції. Заборонні норми загалом не характерні для конституційно-правового регулювання.

Регулятивні властивості конституційно-правових норм взаємопов'язані з особливостями їх внутрішньої структури. У багатьох з них відсутній такий елемент структури, як гіпотеза, у переважній більшості - санкція.

За природою здійснюваного регулювання конституційно-правові норми поділяються на *матеріальні і процесуальні*. І хоча відповідна галузь є за загальним смислом «матеріальною», процесуальні норми включені до конституцій, законів та інших її джерел. Наприклад, процесуальними конституційними нормами регламентовані питання внесення змін до основного закону, формування уряду, законодавчої процедури тощо. Процесуальні норми становлять головний зміст такого джерела, як парламентський регламент.

Виходячи з наявності процесуальних конституційно-правових норм деякі автори пропонують визнати підгалузь або навіть галузь - конституційне процесуальне право. Іноді про конститу-

ційне процесуальне право йдеться виключно у зв'язку з конституційною юрисдикцією (судовим конституційним контролем).

Норми конституційного права регулюють державно-політичні відносини владарювання у різні способи. У прямий спосіб встановлюються принципи побудови державного механізму, порядок формування і функціонування його ключових ланок, а також визначається територіальна організація держави, у непрямий - фіксуються основи взаємовідносин держави та індивіда.

Регламентуючи сферу прав і свобод людини і громадянина, норми конституційного права не тільки встановлюють зміст і спрямованість діяльності держави в цій сфері, а й визначають межі такої діяльності. Тим самим, закріплюючи права і свободи, норми конституційного права фіксують межі державного владарювання. Така фіксація і означає регулювання державно-політичних відносин владарювання у непрямий спосіб.

§ 2. Суб'єкти конституційного права.

Відповідальність за нормами конституційного права

Врегульовані нормами конституційного права державно-політичні відносини владарювання набувають характеру конституційно-правових відносин, або конституційних правовідносин. Учасниками (сторонами) цих правовідносин виступають *суб'єкти конституційного права*.

Однією з особливостей галузі конституційного права є право-суб'єктність держави в цілому. *Держава* виступає учасником конституційно-правових відносин, пов'язаних з громадянством, які, по суті, відображають її суверенітет. Це стосується і участі держави в конституційно-правових відносинах у сфері судочинства, насамперед кримінального.

Державні органи і посадові особи, здійснюючи свої повноваження, виступають у таких правовідносинах не як самостійні учасники, а як представники держави. Визнання держави учасником конституційно-правових відносин означає, що вона приймає на себе юридичну відповідальність за рішення органів і посадових осіб, які її представляють.

Суб'єктами конституційного права насамперед є *державні органи і посадові особи*. До державних органів у даному випадку

віднесені й місцеві органи, що по суті здійснюють державне управління (органи місцевого самоврядування), хоча останні іноді формально не належать до державного механізму.

Серед державних органів треба виділити вищі органи держави. При цьому конституційну правосуб'єктність мають не лише вищі органи держави, а й їх структурні елементи. Це палати парламентів, комітети і комісії палат (парламентів) тощо. Вони діють у межах компетенції відповідних державних органів, але здійснюють звичайно визначені окремо власні повноваження. У такий же спосіб визначаються і характеризуються повноваження посадових осіб державних органів.

Проте посадові особи можуть мати статус, безпосередньо не пов'язаний зі статусом державного органу. На відміну від адміністративного права, де посадова особа практично завжди є частиною структури конкретного державного органу, в конституційному праві поняття посадової особи має ширше значення.

Так, посадовою особою безвідносно до парламенту або іншого державного органу визначений омбудсман. Посадовими особами є судді судів загальної юрисдикції, але вони є посадовими особами держави, а не відповідних судів (в Україні згідно з чинним законодавством - посадовими особами судової влади). У теорії і практиці конституціоналізму як найвищу посадову особу держави визнають її президента.

Особливу природу має *правосуб'єктність депутатів* (членів парламенту). Конституційною правосуб'єктністю наділяються також групи депутатів. Наприклад, визначені за кількістю групи депутатів мають право утворювати парламентську фракцію і звертатися з інтерпеляцією (запитом) до уряду. В ряді країн передбачено лише групову депутатську законодавчу ініціативу у парламенті.

Однак вихідне значення має те, що депутати не є посадовими особами парламенту, і зв'язки між ними та парламентом принципово відмінні від зв'язків між іншими державними органами та їх посадовими особами.

Посадова особа будь-якого державного органу не має власних повноважень, які існували б поза компетенцією відповідного органу. Більше того, повноваження посадової особи нерідко юридично не виокремлені поміж повноваженнями органу, і посадова особа виглядає його фактичним представником. Зв'язки між депутатом і парламентом багато в чому є протилежними.

Це зумовлено загальним смислом представницького мандата, який належить окремому депутату, а не парламенту в цілому.

Парламент визнається представницьким органом не тільки через виборність, а й через колегіальність. Його представницький характер відбиває не суму мандатів депутатів, а природу депутатського мандата у колегіальному вимірі. Тому немає мандата парламенту, а є представницький характер цього органу, якого він набуває завдяки наявності мандатів депутатів.

Повноваження депутатів не складають сумарно повноваження парламенту, і усі вони певною мірою розмежовані. Повноваження парламенту можуть бути здійснені тільки за наявності кворуму і шляхом відповідної колегіальної (колективної) депутатської діяльності, хоча їх здійснення видається «автономним» стосовно діяльності кожного депутата.

Повноваження депутатів у парламенті та його органах можуть здійснюватися не лише колективно, а й індивідуально. Серед тих повноважень, що можуть бути здійснені індивідуально, треба виділити право законодавчої ініціативи у парламенті. Ще більш «розведені» повноваження парламенту і повноваження депутатів у тих випадках, коли йдеться про повноваження депутатів, здійснювані поза парламентом. Найширше такі повноваження депутатів встановлені у законодавстві пострадянських країн.

Суб'єктами конституційного права за умов федеративної держави можуть виступати як *члени (суб'єкти) федерації*, так і *їх органи*. Конституційна правосуб'єктність певною мірою характеризує статус органів, що функціонують на рівні територіальних автономій і навіть «звичайних» адміністративно-територіальних одиниць. Але за обсягом і змістом повноважень ці органи не можна порівнювати з вищими органами держави, які покликані реалізовувати функції політичного характеру.

Особливістю правосуб'єктності усіх державних органів і посадових осіб є наявність у них повноважень, реалізація яких об'єктивно має за наслідок здійснення державної влади. Індивіди (громадяни) також беруть участь у здійсненні державної влади, але тільки шляхом голосування на виборах і референдумі.

Конституційна правосуб'єктність *індивідів* може бути, по суті, загальною і спеціальною. Загальною є правосуб'єктність людей, громадян та іноземців, хоча між зазначеними категоріями існують відмінності щодо змісту і обсягу конституційно-правового

статусу. Зміст правосуб'єктності людини є вихідним, а обсяг правосуб'єктності громадянина - ширшим, ніж у індивідів, віднесених до інших категорій. Відмінним може бути і конституційно-правовий статус самих громадян залежно від способу набуття громадянства.

Спеціальною є правосуб'єктність виборців, внаслідок реалізації активного виборчого права яких формуються деякі з ключових ланок державного механізму. В ряді країн визначена за кількістю група виборців виступає у ролі окремого суб'єкта конституційного права за змістом інституту народної ініціативи. Спеціальна правосуб'єктність характеризує також статус кандидатів на різних виборах у зв'язку з пасивним виборчим правом, яке їм належить.

Суб'єктами конституційного права виступають *політичні партії інші об'єднання громадян*, функціонування яких зумовлює необхідність конституційно-правової регламентації. Така регламентація є відносно новим явищем, пов'язаним із сучасними тенденціями у розвитку конституційного регулювання. У ряді країн відбулася інституціоналізація політичних партій, тобто створено конституційно-правову основу їх взаємозв'язків з державою та участі у формуванні і діяльності ключових ланок державного механізму.

Діяння суб'єктів конституційного права можуть спричинити їх ***конституційно-правову відповідальність і відповідальність, передбачену нормами конституції***. Наявність двох відмінних явищ, позначених терміном «відповідальність», є важливою характеристикою конституційного права.

Ще в радянській літературі розрізняли два аспекти юридичної відповідальності: позитивний і негативний (ретроспективний). Позитивну відповідальність ототожнювали з належним виконанням вимог, зафіксованих у правових актах, з відповідальною поведінкою суб'єктів щодо додержання цих вимог. Негативна відповідальність визначалась у зв'язку з вчиненням суб'єктом правопорушення. Таке правопорушення звичайно передусе негативним для суб'єкта наслідкам (санкції) за його вчинення, у зв'язку з чим негативна відповідальність трактувалася і як ретроспективна.

Між конституційно-правовою відповідальністю і відповідальністю, передбаченою нормами конституції, існує зв'язок, подібний до зв'язку між негативною і позитивною відповідальністю.

Конституційно-правова відповідальність - це окремий вид юридичної відповідальності, підставою настання якої є вчинення суб'єктом конституційного права правопорушення, визначеного нормами відповідної галузі. Конституційно-правова відповідальність настає в разі порушення вимог, встановлених у конституції або в інших джерелах галузі. Відповідальними є всі суб'єкти конституційного права, за винятком держави в цілому, що зумовлено її суверенітетом. З об'єктивних причин характер винятку має конституційно-правова відповідальність вищих органів держави.

Підставою настання конституційно-правової відповідальності є насамперед вчинення конституційного делікта, тобто правопорушення, передбаченого нормами конституційного права. Водночас нормами цієї галузі встановлено санкцію за таке правопорушення. Зокрема, конституційними деліктами державних органів або посадових осіб треба вважати їх дії поза межами відповідно визначених повноважень.

Підставою конституційно-правової відповідальності може бути і вчинення правопорушення, кореспондованого іншому виду юридичної відповідальності (насамперед кримінальній). Так, за загальним правилом підставою дострокового припинення повноважень президента у порядку імпідменту або за іншими подібними процедурами є вчинення злочину.

Конституційно-правовій відповідальності притаманні специфічні санкції, які звичайно тягнуть обмеження у статусі суб'єкта конституційного права або, по суті, позбавлення цього статусу. Наприклад, дострокове припинення повноважень державного органу або посадової особи, припинення повноважень депутата за рішенням парламенту та інші санкції щодо депутата, передбачені парламентським регламентом, позбавлення державних нагород тощо. Конституційно-правовою санкцією може бути скасування акта державного органу або посадової особи іншим органом чи посадовою особою.

Поняття конституційно-правової відповідальності частково збігається з поняттям *відповідальності, передбаченої нормами конституції*. Поза таким збігом відповідальність, що передбачена конституційними нормами, зовні подібна згадуваній позитивній відповідальності. Відповідальність, що передбачена нормами конституції, може бути як юридичною (конституційно-правова відповідальність за порушення основного закону), так

і політичною. Така відповідальність може наставати і за умов, коли відсутнє правопорушення.

Прикладом є політична (колективна та індивідуальна) відповідальність уряду перед парламентом, яка нерідко характеризується як парламентська відповідальність уряду. Іноді в конституціях йдеться про політичну відповідальність уряду в цілому або його окремих членів перед президентом (зокрема, це стосується більшості пострадянських країн із змішаною республіканською формою державного правління).

Політична відповідальність уряду має також певні ознаки негативної (ретроспективної) відповідальності. По-перше, вона нерідко настає у зв'язку з діями уряду, що були вчинені попередньо. По-друге, ці дії розцінюються уповноваженим суб'єктом (парламентом або президентом), і наслідком такої оцінки може бути фактично примусова відставка уряду або його окремого члена.

Тому за потенційними наслідками політична відповідальність уряду практично не відрізняється від конституційно-правової відповідальності. Це не тільки відображає її феноменальність, а й демонструє політичний характер конституції і галузі конституційного права загалом.

§ 3. Головні джерела конституційного права

Характеристики галузі також знаходять прояв у *джерелах (формах) конституційного права*. Найголовнішим її джерелом об'єктивно є *конституція як основний закон держави*. Саме з прийняття конституції історично почалося становлення галузі конституційного права майже в усіх країнах.

Проте конституційно-правове регулювання значною мірою забезпечується законами, форми яких нерідко є різними. Звідси конституційне право можна назвати «правом законів». Нормативно-правові акти відповідного змісту, що офіційно визначені законами, треба вважати головними джерелами галузі конституційного права.

Джерелом конституційного права в ряді країн є *конституційні закони*. Термін «конституційний закон (акт)» широко і по-різному вживаний в юридичній науці. Ще у XIX ст. його використовували як синонім термінів «конституція» і «основний

закон». У більшості випадків конституційними законами визначають різні акти, за предметом регулювання звичайно пов'язані з конституцією.

Водночас відповідний термін нерідко слугує офіційною назвою (титолом) нормативно-правових актів. Конституційним законом іноді називають саму конституцію, хоча і тимчасову. Назву конституційних законів мають усі або більша частина складових несистематизованих конституцій Австрії та Канади. В усіх згадуваних випадках конституційні закони наділені якостями основних законів держави і мають найвищу силу. У ряді країн конституційними законами офіційно визначені акти, якими вносяться зміни до конституції (Італія, Молдова, Португалія, Румунія, Чехія тощо). За юридичною силою вони об'єктивно не можуть відрізнитися від самого основного закону.

В Азербайджані конституційними законами названо акти, якими доповнюється конституція. На відміну від змін до конституції, що вносяться виключно за результатами референдуму і не мають назви конституційних законів, доповнення приймаються парламентом. Конституційні закони визначені «невід'ємною частиною Конституції Азербайджанської Республіки», однак вони не повинні суперечити її основному тексту (ст. 156 Конституції). Тим самим за ними визнається місце в ієрархії нормативно-правових актів безпосередньо після конституції, що зумовлює їх субординацію конституції за силою.

У Македонії, Сербії, Словенії, Хорватії і Чорногорії конституційним законом визначено акт, яким введено в дію конституцію. Прийняття цього акта виглядає складовою процесу прийняття конституції, хоча і відбувалося за «звичайною» законодавчою процедурою. Більшість його положень мають характер перехідних щодо конституції, причому сам основний закон перехідних положень не містить. За такою конструкцією перехідні положення не є власне конституційними положеннями, і у такий спосіб, по суті, вказується на відсутність у відповідного конституційного закону найвищої сили.

У деяких країнах конституційними законами офіційно названо нормативно-правові акти, прийняття яких з питань, визначених у конституції, передбачене самою конституцією (Грузія, Італія, Казахстан, Киргизстан, Нікарагуа, Росія, Словаччина, Таджикистан і Чехія). Наприклад, у Чехії конституційними законами мають визначатися форми безпосередньої демократії

і вирішуватися питання зміни державного кордону, в Киргизстані - встановлюватися підстави і порядок проведення референдуму, режим надзвичайного стану, порядок обрання членів палат парламенту, а також статус судів та суддів.

У зазначений спосіб між конституцією і конституційними законами, що є своєрідними доповненнями до неї, встановлюється тісний об'єктно-змістовий зв'язок. Об'єкти регулювання, здійснюваного такими конституційними законами, є водночас об'єктами власне конституційного регулювання, адже вони відповідно позначені в конституції. При цьому конституційні закони об'єктивно служать реалізації сполучених з ними власне конституційних приписів і забезпечують стабільність самої конституції.

У теорії конституціоналізму визнається, що розглядувані конституційні закони за силою є нижчими від конституції, але вищими щодо так званих звичайних законів. Іноді про таке прямо йдеться в самій конституції (Нікарагуа).

У Литві об'єкти регулювання, здійснюваного конституційними законами, і сила таких актів у конституції не визначені. Лише встановлено, що для прийняття конституційних законів потрібна абсолютна більшість (більшість від загального складу парламенту), для внесення до них змін - кваліфікована більшість, а також застережено відмінний від застосовуваного щодо звичайних законів порядок подолання вето президента. З іншого боку, в Грузії, Македонії, Сербії, Словенії, Хорватії і Чорногорії порядок прийняття конституційних законів у конституції не передбачений.

У всякому разі майже загальним правилом у практиці прийняття різних конституційних законів є вимога кваліфікованої більшості. Однак лише у випадках, коли ця вимога пов'язана з власне конституційним регулюванням, вона свідчить про найвищу силу конституційних законів.

Важливим є і те, що вимога кваліфікованої більшості може стосуватися й інших галузевих законів, офіційно не визначених як конституційні. Наприклад, у Хорватії закони, що регламентують «права національностей» (тобто меншин), мають бути прийняті на основі більшості у дві третини від складу парламенту, у Словенії - закони про вибори до парламенту і про референдум. У наведених та інших подібних прикладах вимога кваліфікованої більшості лише підтверджує значущість відпо

відних об'єктів правового регулювання. Питання про вищу силу таких актів порівняно з іншими звичайними законами в практиці правозастосування, як правило, не виникає, і конституції застережень з цього приводу не встановлюють.

Порядок прийняття конституційних законів і набуття ними чинності характеризується й іншими особливостями. Зокрема, відмінною від звичайної законодавчої є процедура їх прийняття парламентом, про що іноді йдеться в конституції (Азербайджан, Італія, Казахстан, Молдова). В Румунії всі конституційні закони мають бути затверджені на референдумі, а у Словаччині на референдум виноситься лише конституційний закон про вступ до союзу з іншими державами або про вихід з такого союзу.

За загальним правилом глава держави не має права вето щодо конституційних законів, чим підтверджується їх особлива правова природа та (або) згадувана сполученість з конституцією. Разом з тим в Азербайджані президент може не підписати конституційний закон, з огляду на що відповідний акт не набуває чинності. Тим самим визнане його право по суті абсолютного вето щодо доповнень до конституції. В Киргизстані і Литві передбачена можливість застосування президентом відкладального вето щодо конституційних законів.

Ще одним джерелом конституційного права є *органічні закони*. Термін «органічний закон» застосовується в деяких конституціях як офіційна назва відповідних нормативно-правових актів. Характерно, що в окремих конституціях разом вживаються терміни «конституційний закон» і «органічний закон», але для позначення різних за формально-юридичними ознаками і навіть правовою природою актів.

Виникнення поняття органічного закону пов'язано з теорією і практикою французького конституціоналізму. В 1875 р. були прийняті закони про вибори членів палат парламенту, які розглядалися як складові тогочасної несистематизованої Конституції Франції (так звана конституція третьої республіки) і мали назви органічних. Проте вони фактично були звичайними законами і не потребували спеціальної процедури щодо прийняття, набуття чинності, внесення змін тощо.

Уперше термін «органічний закон» для позначення саме різновиду законів застосовується в Конституції Франції 1958 р., де застережено, з яких конкретних питань мають бути прийняті

відповідні закони. При цьому встановлено дещо інший, ніж звичайний законодавчий, порядок прийняття органічних законів, хоча вони за силою не відрізняються від «звичайних» законів. Зокрема, за певних умов їх прийняття потребує абсолютної більшості голосів у нижній палаті. Усі органічні закони після прийняття парламентом і до промугації (підписання і оприлюднення) президентом підлягають оцінці з боку конституційної ради на предмет їх конституційності.

Об'єкти регулювання, здійснюваного на основі органічних законів, є виключно об'єктами конституційно-правового регулювання. Тому правова форма органічного закону притаманна лише галузі конституційного права. За прикладом Франції така форма була запроваджена у багатьох франкомовних країнах Тропічної Африки (Бенін, Буркіна-Фасо, Бурунді, Габон, Гвінея, Джибуті, Коморські Острови, Конго, Мавританія, Сенегал, Того). Запозичили її і в ряді інших країн, що розвиваються. Зокрема, у ст. 11 Конституції Папуа-Нової Гвінеї органічні закони разом з конституцією визначені «верховним правом країни».

Французький досвід щодо органічних законів справив вплив на конституційний розвиток ряду європейських країн (Грузія, Іспанія, Молдова, Португалія, Румунія, Сербія, Хорватія). Для прийняття, внесення змін або скасування органічних законів тут також потрібна абсолютна більшість від загального складу парламенту (нижньої палати). У Португалії визначено ускладнений порядок подолання вето президента і передбачена можливість здійснення судового конституційного контролю щодо прийнятих парламентом, але таких, які не набули ще чинності, органічних законів.

Конституції Молдови, Португалії, Румунії і Сербії містять перелік питань, які мають бути врегульовані органічними законами, причому в Молдові, Румунії і Сербії відповідний перелік є відкритим, і парламент «за необхідності» може приймати органічні закони з питань, до нього не включених.

Форма органічного закону запроваджена і в ряді країн Латинської Америки, де вона характеризується певними особливостями. Зокрема, в Чилі сам парламент може кваліфікувати конкретний закон як органічний. Такий закон до промугації президентом має бути переданий до верховного суду для перевірки на предмет його «органічності» і конституційності. В Па

намі право ініціювати у парламенті розгляд проекту органічного закону мають інші суб'єкти, ніж суб'єкти права «звичайної» законодавчої ініціативи. Майже в усіх відповідних країнах встановлено вимогу абсолютної більшості, але у Бразилії палата парламенту, в яку було внесено проект органічного закону, має ухвалити його на основі більшості у дві третини від її загального складу.

Разом з тим вимога абсолютної більшості голосів членів парламенту встановлена конституціями ряду держав і для прийняття законів, що не мають назви органічних. Наприклад, в Естонії і Чорногорії визначено перелік здебільшого конституційно-правових за предметом і об'єктами регулювання законів, які можуть бути прийняті лише на основі абсолютної більшості.

Аналогічна за числом більшість щодо прийняття усіх «звичайних» законів встановлена в деяких пострадянських країнах. Тому вимогу абсолютної більшості не можна вважати іманентною ознакою правової форми органічного закону.

Визначення конституційного права як «права законів» пов'язане насамперед з тим, що до джерел цієї галузі віднесені так звані *звичайні закони*. Сам термін «звичайний закон» має умовне значення, адже позначувані ним нормативно-правові акти за природою принципово відмінні від конституції як основного закону держави, про що далі. Цей термін набуває реального смислу лише у зв'язку з існуванням інших видів законів - органічних законів і частини тих актів, що мають назву конституційних законів.

У деяких країнах, де існують різні види законів, звичайні закони офіційно визначені як ординарні закони (Італія, Молдова, Румунія, окремі країни Латинської Америки).

Сучасне поняття звичайного закону як формального закону насамперед пов'язане з «народним представництвом», з результатами діяльності парламенту як органу законодавчої влади (законодавчого органу). Тим самим формальний закон визнається актом органу законодавчої влади, а з урахуванням можливостей його прийняття або затвердження референдумом - актом законодавчої влади. Зазначений підхід до визначення формального закону ще у XIX ст. набув поширення в країнах, де були сприйнята ідеологія конституціоналізму і здійснені відповідні державно-правові перетворення.

За умов укорінення ідей самодержавної влади монарха поняття формального закону як виключно акта законодавчого органу звичайно оспорювалося. При цьому законом визнавався акт, який видає носій «верховної влади», тобто акт монарха. Більше того, іноді стверджували, що навіть прийнятий законодавчим органом акт стає законом тільки після його санкціонування монархом, котре визнавалося ключовим моментом у законотворенні.

Такі оцінки законотворення та участі в його здійсненні глави держави не відповідають сучасному стану теорії і практики конституціоналізму. У більшості країн глава держави (президент) наділений правом відкладального вето щодо законів, прийнятих парламентом, а у багатьох - ще й правом законодавчої ініціативи. Ці повноваження свідчать про участь глави держави у здійсненні власне парламентської функції законотворення. Однак тільки парламент є органом законодавчої влади, і жоден інший орган не уповноважений приймати закони.

Звичайні закони, як і саму конституцію, можна вважати універсальними джерелами конституційного права, адже інші відповідні форми характеризують правове регулювання суспільних відносин лише в деяких країнах світу. За загальним правилом звичайні закони приймають на основі простої більшості, або більшості мінімально від кворуму.

Від інших звичайних законів закони, віднесені до джерел конституційного права, відрізняються за предметом (об'єктами) регулювання і тому за змістом. Це закони про громадянство, про конкретні права і свободи індивіда та механізми їх реалізації, про вибори, про надзвичайний стан, про статус окремих державних органів тощо. Назви таких законів є різними, а їх кількість і зміст нерідко залежать від обсягу і змісту конституції: чим ширшим і детальнішим є власне конституційне регулювання, тим вужча сфера законодавчої регламентації.

Джерелами конституційного права до певної міри є міжгалузеві за змістом закони, які містять положення, що служать регулюванню у різних сферах суспільних відносин, включаючи сферу державно-політичних відносин владарювання. Міжгалузевий характер багатьох звичайних законів зумовлений, зокрема, відсутністю чіткого формального розмежування публічно-правових галузей права.

Іноді джерелами конституційного права виступають систематизовані закони - кодекси. Найчастіше здійснюють кодифікацію норм, присвячених організації та проведенню виборів. Унікальною є практика законотворення в Австрії, де можливе включення до текстів звичайних законів так званих конституційних положень. Прийняття цих положень, що мають бути відповідно позначені, здійснюється в такому ж порядку, що й прийняття конституційних законів.

Різновидом законів є закони, прийняті або затверджені референдумом. Такі закони можна визначити як референдні, або референдарні. Референдні закони, як правило, можуть бути змінені або скасовані тільки за результатами нового референдуму. Разом з тим іноді припускається зміна референдних законів за рішенням парламенту, ухваленим на основі кваліфікованої більшості.

Практика прийняття або затвердження референдних актів видається відносно обмеженою, адже проведення законодавчого референдуму ставить під сумнів необхідність реалізації відповідної функції парламенту.

§ 4. Інші джерела конституційного права

Інші джерела конституційного права форми закону не мають. До таких джерел віднесені, зокрема, нормативно-правові акти, які регламентують деякі питання територіального устрою і нерідко узагальнено визначаються як *статuti територіальних автономій*.

В Іспанії, Італії і, Португалії і Сербії такі акти мають офіційну назву саме статуту. Порядок попереднього прийняття (схвалення) статуту в названих країнах має відмінності, але це відбувається в межах конкретної автономії на засіданні її представницького органу або на місцевому референдумі. Надалі прийнятий у відповідний спосіб статут затверджується парламентом держави.

В Іспанії і Сербії для затвердження статутів автономій приймають органічні закони, в Італії статuti частини автономій затверджують шляхом прийняття конституційних законів. В Азербайджані попередньо прийнятий представницьким органом те

риторіальної автономії статут, що має назву конституції, був затверджений парламентом шляхом прийняття звичайного закону.

Юридична сила статуту територіальної автономії зумовлена силою того акта, яким він затверджений. Тому законодавчий порядок (звичайний або особливий) введення в дію статуту автономії забезпечує йому силу закону. В Грузії та Узбекистані статут, що також має назву конституції, був прийнятий представницьким органом автономії без наступного затвердження парламентом і виступає підзаконним актом. У Молдові підзаконний характер об'єктивно має «уложеніє» Гагаузії (фактичний статут територіальної автономії), прийняте на місцевому референдумі.

Підзаконними актами є й так звані місцеві закони, які в окремих автономіях приймають з обмеженого кола питань їх представницькі органи. Проте місцеві закони у більшості випадків не мають реального конституційно-правового значення.

Важливу роль у конституційно-правовому регулюванні відіграють такі джерела, як *парламентські регламенти*. За умов двопалатного парламенту кожна з палат приймає власний регламент. Парламентський регламент як правова форма звичайно має вигляд єдиного акта, що ухвалюється за рішенням парламенту (палати) і не потребує підписання главою держави. Без участі глави держави здійснюється й оприлюднення регламенту.

Конституції містять тільки загальні згадки про парламентські регламенти й іноді визначають більшість, необхідну для їх прийняття. Тому винятком є положення ст. 95 Конституції Туреччини, згідно з яким у регламенті необхідно зафіксувати вимогу щодо участі кожної фракції в усіх видах діяльності парламенту з урахуванням кількісного представництва від відповідних політичних партій.

Парламентський регламент приймають, як правило, на основі абсолютної більшості, а в Австрії, Ірані, Словенії та Угорщині - більшості у дві третини від присутніх депутатів, що забезпечує стабільність здійснюваного ними регулювання. У Франції та ряді франкомовних країн регламент і зміни до нього до введення в дію обов'язково перевіряються органом конституційного контролю на предмет відповідності основному закону.

У Великобританії та інших англomовних країнах, які сприйняли британську конституційну «модель», організація і функціонування парламенту (палат) регламентується сукупністю писаних і звичаєвих правил, прийнятих або визнаних парламентом чи встановлених його керівним органом (спікером).

На відміну від законів, які регулюють суспільні відносини «після» конституції, парламентський регламент чинить регулювання «разом» з конституцією. Враховуючи те, що конституції не включають значної кількості процесуальних норм, регламенти фактично перебирають на себе їх роль щодо відповідних об'єктів регулювання.

Однак парламентський регламент нерідко характеризують як підзаконний акт, хоча практично неможливо визначити конкретні закони, яким регламент мав би відповідати за змістом. З іншого боку, порядок прийняття регламенту мало в чому відрізняється від порядку прийняття закону парламентом, а вимога абсолютної або кваліфікованої більшості формально підносить його стосовно звичайних законів. Тому за парламентським регламентом іноді визнається сила закону, хоча не заперчується його відмінна від закону форма. Про визнання за регламентом сили закону прямо йдеться, зокрема, в конституціях Австрії, Литви та Перу.

До джерел конституційного права насамперед за умов федеративного державного устрою іноді віднесені *конституційно - правові (державно-правові) договори*. Як зазначалося, договірні форми правового регулювання відносин державного владарювання відігравали важливу роль за феодальних часів. Запроваджено й сучасні форми, які передбачають узгодження волевиявлень відповідних суб'єктів конституційного права, причому договірний характер прямо відображений в їх назвах.

Прикладом можна вважати укладені 1992 р. три договори, якими розмежовано предмети відання і повноваження між Російською Федерацією та її суб'єктами. Сукупно ці акти отримали назву Федеративного договору, про що йдеться в Конституції Росії (ст. 11). Водночас застережена можливість укладення інших договорів, зокрема між самими суб'єктами федерації, про розмежування предметів відання і повноважень.

Джерелами конституційного права є окремі *підзаконні акти*. Залежно від прийнятої форми державного правління це можуть

бути виключно акти глави держави або акти уряду. При цьому державно-політичні відносини владарювання, як правило, не регулюються підзаконними актами, і навіть відповідні акти виглядають одиничними. Проте за умов кризового стану в суспільстві та державі підзаконні акти іноді виконують важливу роль у конституційно-правовому регулюванні, на певний час фактично підміняючи закони і саму конституцію. У другій половині минулого століття подібну роль виконували деякі акти президента в Росії. Така «підміна» об'єктивно є політичною та юридичною аномалією.

У Великобританії значення таких джерел мають акти, прийняті на основі так званої королівської прерогативи, тобто, по суті, за дискреційними правомочностями монарха. Реально ці акти, що мають назву наказу королеви (короля) у таємній раді, є результатом правотворчості уряду. У відповідний спосіб були введені перші конституції багатьох колишніх колоніальних володінь.

Джерелами конституційного права в країнах, право яких віднесене до так званої англо-саксонської, або англо-американської, сім'ї правових систем, є *судові рішення прецедентного значення*. В різних країнах феномен судового прецеденту має певні відмінності, але завжди прецедент - це юридично обов'язкове правило, яке міститься в рішенні у конкретній справі, прийнятому найвищим або одним з вищих судів загальної юрисдикції. Відповідне правило може служити нормативно-правовою основою діяльності різних суб'єктів, зокрема діяльності інших судів при прийнятті рішень в аналогічних або подібних справах.

Тим самим суд не тільки застосовує норми права, а й у процесі їх застосування може створювати нові норми. При цьому судовим прецедентом є не все судове рішення, а тільки певні його аспекти (фрагменти) - так званий *ratio decidendi* (лат. - сенс рішення). Інше в судовому рішенні визначається як *obiter dictum* (мимохідь сказане).

Судові прецеденти мають два смислові різновиди. Одним з них є прецеденти, якими сформульовані норми так званого загального права (англ. *common law*). Поняття загального права походить від англійського досвіду і позначає сукупність норм і принципів, що мають звичаєве походження, склалися історично і з часом були сформульовані здебільшого в судових рішеннях.

лях. Іншим різновидом є судові прецеденти, пов'язані з тлумаченням законів і, за деякими винятками, конституції як основного закону.

У сукупності створені судами норми права визначаються як прецедентне право (англ. case law). Концептуальним стрижнем у застосуванні норм прецедентного права є принцип *stare decisis* (лат.-вирішувати так, як було вирішено раніше). Існування прецедентного права в англomовних країнах укорінене в традиціях юридичного позитивізму, згідно з якими право існує як визнане і застосовуване судами.

До конституційно-правових положень, встановлених судовими прецедентами, належать насамперед ті, що визначають права і свободи індивіда, а також механізми їх судового захисту. Конституційно-правова фіксація прав і свобод у більшості країн здійснюється шляхом їх закріплення в конституції та законах. Інший підхід до регламентації прав і свобод застосовано саме в країнах, де судові рішення прецедентного значення визнано джерелом права. Тут правовий статус індивіда визначено не тільки конституцією і законами, а й відповідними судовими рішеннями.

Судові прецеденти можуть прямо обмежувати індивіда, і поза цими обмеженнями існуватимуть його права і свободи. Наведена схема відповідає відомому принципу «все, що не заборонено, - дозволено». Вона зовні забезпечує більш сприятливі умови щодо визначення правового статусу індивіда і щодо реалізації його прав і свобод.

Проте подібний висновок був би спрощенням, адже не існує переконливих доказів того, що з огляду на права і свободи індивіда судова правотворчість є більш ефективною за наслідками, ніж законодавча діяльність парламенту. До того ж, як свідчить практика, не всі права і свободи можуть бути встановлені і юридично гарантовані шляхом здійснення судової правотворчості (наприклад, соціально-економічні права).

Оцінюючи судові рішення прецедентного значення як джерело конституційного права, необхідно вказати на їх співвідношення з іншими правовими формами. Зокрема, іноді вдаються практично до скасування судових прецедентів тлумачення конституційних норм шляхом прийняття поправок до основного закону. Відомі чотири поправки такого характеру до Консти

туції США, остання з яких (XXVI) набула чинності в 1971 р. Важливим є і те, що, прийнявши закон, можна змінити правову ситуацію, яка виникла внаслідок формулювання судового прецеденту, і тим самим практично скасувати прецедент.

Однак судовий прецедент і закон звичайно доповнюють один одного. Як правило, законами, по суті, замінюють лише не належні з огляду на суспільні потреби прецеденти, залишаючи за прецедентним правом «традиційні» для нього об'єкти регулювання.

У країнах, право яких віднесене до так званої континентальної, або романо-германської, сім'ї правових систем, поняття судового прецеденту іноді пов'язують з рішеннями органів конституційної юрисдикції. Обов'язковість цих рішень (як судових рішень) стосується і самих органів конституційної юрисдикції, які повинні діяти фактично за принципом *stare decisis*. Але будь-яке з таких рішень або його окрема частина не є судовим прецедентом у традиційному сенсі, що зумовлено концептуальними відмінностями у праворозумінні за умов різних сімей правових систем.

Разом з тим *рішення органів конституційної юрисдикції* також мають бути віднесені до джерел конституційного права. До таких рішень належать насамперед ті, які прийнято у справах щодо відповідності конституції (конституційності) конституційно-правових за предметом регулювання актів або їх окремих положень. У ряді країн, де до повноважень органів конституційної юрисдикції віднесено офіційне тлумачення визначених нормативно-правових актів, джерелами конституційного права є акти тлумачення тих з них, що самі належать до джерел цієї галузі.

Поняття офіційного тлумачення відсутнє в юридичній теорії і практиці країн, право яких віднесене до англо-саксонської сім'ї правових систем. Тут суди тлумачать правові норми, застосовуючи їх у процесі прийняття рішень. При цьому немає потреби визнавати таке тлумачення офіційним, тобто наголошувати на його обов'язковому і нормативному характері, адже, як зазначалося, суди можуть приймати прецедентні за значенням рішення.

У розвинутих країнах, право яких віднесене до континентальної сім'ї, поняття офіційного тлумачення також практично не вживається. Кожне судове рішення ґрунтується на тлумаченні

правових норм, на основі яких воно було прийняте, але таке тлумачення не вважається нормативним і має обов'язковий характер тільки за змістом рішення у конкретній справі.

Проте поняття офіційного тлумачення залишається у науковому обігу і конституційно визначене на вітчизняному терені. Офіційне тлумачення звичайно класифікують як казуальне і нормативне. Офіційне казуальне тлумачення є обов'язковим тільки у зв'язку з конкретними правовідносинами, учасникам яких воно адресоване. Офіційне нормативне тлумачення поширюється на абстрактне коло учасників певних суспільних відносин і є по суті загальнообов'язковим. Ознакою нормативного тлумачення вважається можливість його неодноразового використання в державній практиці.

Формою здійснення офіційного нормативного тлумачення виступає інтерпретаційний акт як різновид правових актів (поряд з нормативним та індивідуальним актами).

За будь-яких умов офіційне нормативне тлумачення не має самостійної значущості у правозастосуванні, адже воно створює юридичні наслідки тільки у зв'язку з реалізацією (застосуванням) правових норм, смисл яких з'ясовувався і роз'яснювався у відповідний спосіб. Інтерпретаційний акт не може підміняти нормативно-правовий акт, який тлумачився, і фактично діє тільки на час дії останнього.

Кожен інтерпретаційний акт має допоміжне значення стосовно акта - об'єкта офіційного тлумачення, що знаходить прояв при застосуванні протлумачених норм права. Його не можна розглядати як засіб безпосереднього правового регулювання, адже він виконує щодо такого регулювання вторинну, опосередковану роль.

Розглянуті джерела конституційного права можна визначити як формалізовані, або писані, джерела. Вони є результатом, по суті, спеціалізованого правотворчого процесу, здійснюваного уповноваженими державними органами і посадовими особами. Неформалізовані (неписані) джерела - це різні нормативні утворення, які за характером вважаються правовими звичаями.

Якщо законотворення має результатом створення законів як відповідних документів, то правові звичаї є наслідком суспільної та державної практики, в якій іноді неможливо розмежувати процес створення (виникнення) правових норм та його ре

зультат. При цьому в теорії і на практиці майже завжди залишається нерозв'язним питання щодо юридичної сили звичаїв порівняно з формалізованими джерелами права. У свою чергу, в англomовних країнах поширений підхід, за яким правовий звичай за силою порівнюють із законом.

Правові звичаї розглядаються як джерела конституційного права насамперед саме в англomовних країнах. У Великобританії правовими звичаями регламентовані окремі питання функціонування виконавчої влади. Зокрема, до звичаєво-правових норм належать ті, що визначають зміст королівської прерогативи - сукупності правомочностей монарха, які формально належать монарху, але в основному реалізуються урядом. Правові звичаї регламентують також багато питань організації і діяльності парламенту, на їх основі сформульовано принцип верховенства (суверенітету) парламенту.

В інших країнах обсяг відповідного регулювання державно-політичних відносин владарювання є вкрай обмеженим. За радянських часів звичаї до джерел державного права, як правило, не відносили, хоча існування звичаєвих засобів регулювання загалом не заперечувалось. Більшість державознавців визнавала за такими засобами характер політичних звичаїв.

Використання політичних звичаїв для регулювання державно-політичних відносин владарювання є поширеним явищем. Коло цих відносин ширше, ніж сфера дії норм конституційного права, що уможливорює використання для їх регулювання неюридичних засобів. Прикладом політичних звичаїв є правила, які склалися в різних країнах у зв'язку з взаємодією парламенту та його органів, з одного боку, і політичних партій - з другого. Такі правила не визнаються юридично обов'язковими, хоча їх звичайно додержуються.

Загалом поділ звичаєвих норм, що регулюють державно-політичні відносини владарювання, на правові та політичні видається досить умовним через те, що наслідки їх реалізації нерідко не мають відмінностей.

Юридична природа офіційно не визнається і за *конституційними угодами* (англ. constitutional conventions) - звичаєвими за характером засобами регулювання державно-політичних відносин владарювання, прийнятими в ряді англomовних країн. Волевиявлення щодо створення норм, які становлять зміст конституційних угод, вважається таким, що не передбачає визнан

ня за ними правової природи, і вони не можуть бути застосовані судом. Такий підхід впливає з англо-американської версії юридичного позитивізму, з відповідної концепції правотворчості і правозастосування. Однак роль конституційних угод у регулюванні державно-політичних відносин владарювання іноді видається основоположною.

Вирішальне значення конституційні угоди мають у Великобританії, де на їх основі регламентуються важливі питання державного ладу, через що конституцію цієї держави характеризують як неписану.

Деякі з конституційних угод формулюються так: монарх повинен призначати на посаду прем'єр-міністра особу, яку підтримує більшість членів нижньої палати парламенту. Прем'єр-міністр визначає склад кабінету (уряду). Міністри мають бути членами парламенту. Монарх здійснює свої повноваження за порадою міністрів (інститут контрасигнування, або скріплення підписом прем'єр-міністра і уповноваженого міністра акта монарха). Члени кабінету несуть колективну та індивідуальну політичну відповідальність перед нижньою палатою парламенту. У більшості інших країн відповідні положення викладено в текстах основних законів.

§ 5. Конституційне право як наука

Розглянуті та інші характеристики конституційного права як галузі відображені у відповідній юридичній науці. Водночас *наука конституційного права* відрізняється від галузі своєю системою, що збігається з системою галузі лише в головному. В системах науки і навчальної дисципліни, яка відображає зміст галузі та науки і є своєрідним фрагментом науки, виділено проблемні розділи, що не мають адекватного прояву в системі галузі. Наприклад, поза правовим регулюванням знаходяться поняття конституційного права як галузі та її предмета, визначення суб'єктів конституційного права тощо.

Відмінності між галуззю і наукою конституційного права не виключають їх тісного взаємозв'язку. Цей взаємозв'язок виявляється в тому, що розвиток галузі по суті спрямовує еволюцію науки. З іншого боку, багато ідей і концепцій було спочатку сформульовано в теорії конституціоналізму і лише з часом реалізовано на практиці.

Формування галузевої науки конституційного (державного) права має свою історію і навіть передісторію. Зокрема, аналіз державного владарювання пропонували у своїх творах ще давньогрецькі мислителі. Проте вони, як й інші автори за давніх часів, зосереджувалися на формах і окремих рисах сучасної їм держави, а не на питаннях правового регулювання організації і здійснення влади. До того ж самі державні форми розглядалися ними лише з метою філософських узагальнень, а не як об'єкт спеціального дослідження.

Перші теоретичні розвідки щодо державно-правового регулювання з'явилися у XVIII ст. Тоді ж деякі автори почали вживати термін «загальне державне право». Спочатку цим терміном позначали певні ідеальні, природно-правові норми, які пов'язували зі сферою державного владарювання. Найбільш широко його вживали німецькі автори XIX ст., які визнавали за загальне державне право сукупність правових знань про державу, її виникнення і розвиток, а також про державні форми.

Іноді за змістом трактованого у такий спосіб загального державного права аналізували окремі державні інститути, насамперед глави держави і парламенту. Тим самим поняття загального державного права значною мірою збігалось із сучасним поняттям науки загальної теорії держави і права.

Здобутком німецької правової доктрини XIX ст. було й визначення особливого державного права, або державного права. Звичайно цими термінами або поєднували те, що сьогодні визначають як науки конституційного (державного) і адміністративного права, або кваліфікували державне право як окрему галузеву науку. В тому ж XIX ст. у більшості європейських країн як назву відповідної юридичної науки почали вживати термін «конституційне право».

У наші дні йдеться саме про галузеву науку конституційного, або державного, права. За умов різних країн зміст цієї науки може відрізнятися, залежно передусім від змісту конституційно-правового регулювання. Більше того, навіть в одній країні існує звичайно кілька її шкіл, що зумовлено відмінностями у підходах до визначення стану галузевого регулювання і перспектив його розвитку.

Особливості науки конституційного права у будь-якій конкретній країні визначає й те, що її предмет є фактично подвійним. По-перше, цей предмет становить досвід організації і

здійснення державного владарювання на «політичному рівні» у відповідній країні і, по-друге, такий же досвід в інших країнах. В Україні подвійність предмета науки конституційного права спричинила запровадження двох навчальних дисциплін, які вивчають студенти-юристи, - конституційного права України і конституційного права зарубіжних країн.

Така особливість юридичної освіти на вітчизняному терені має традицію. Як зазначалось, ще у XIX ст. університетськими статутами передбачались дві обов'язкові навчальні дисципліни для юристів: державне право Російської імперії (могла бути й інша подібна назва), а до 1884 р. - також державне право іноземних країн. Надалі у підручниках почали виділяти окремі розділи щодо зарубіжного досвіду або самодержавне владарювання аналізували у порівнянні з теорією і практикою державного владарювання за рубежом. Існування двох названих навчальних дисциплін або сприйняття порівняльного методу у викладанні навчального курсу державного права пояснювали відмінностями, що існували між імперією і так званими конституційними державами.

Інший, суто ідеологічний характер мав «дуалізм» навчальних дисциплін за радянських часів - державного права СРСР і державного права буржуазних країн (згодом - державного права буржуазних країн і країн, що розвиваються). Ідеологічне призначення «державознавства» відбилось надалі у виділенні третьої навчальної дисципліни - державного права країн народної демократії (з 70-х років минулого століття - державного права зарубіжних соціалістичних країн).

Появу самої вітчизняної науки конституційного права можна пов'язувати також з XIX ст. Починаючи з його середини до університетських навчальних планів була введена дисципліна «державне право», і окремі автори, які працювали на терені України, опубліковували відповідні навчальні курси.

Піонером серед таких авторів був О. В. Романович-Славатинський, який більш як півстоліття обіймав кафедру державного права в Київському університеті і видав друком навчальний курс, який сам визначав як догматичний. Його наступниками у часі були С. А. Єгізаров у Києві, В. В. Сокольський в Одесі і М. Й. Куплеваський у Харкові, котрі також опублікували курси державного права.

Важливим є і те, що в кінці XIX - на початку XX століть окремі автори почали відходити від «догми» організації самодержавного владарювання і в своїх творах аналізували різні аспекти тогочасного явища конституціоналізму, коментуючи ідеї, що становили основу його теорії (О. О. Жилін, О. О. Ейхельман у Києві, О. Є. Назимов в Одесі, М. І. Палієнко у Києві та Харкові). Наприкінці XIX ст. ці ідеї були тією чи іншою мірою сприйняті представниками прогресивної політичної думки в Україні і втілені у програмні документи тогочасних українських партій та в низку конституційних проектів, запропонованих політиками і вченими у період визвольних змагань 1917—1920 років.

Розвиток в Україні юридичної науки у річищі сприйняття ідей, що становили основу теорії конституціоналізму, надалі був фактично перерваний. За радянських часів проблематика державного владарювання розглядалася за змістом «марксистсь-коленінського вчення», яке, зокрема, замість теорії відповідної галузі пропонувало ідеологему верховенства рад. Зусилля були спрямовані на коментування правового регулювання у сфері «радянського будівництва», обґрунтування якого значною мірою підміняло науку державного права. Частину здобутків тогочасної юридичної науки склали й розробки з питань державно-правового розвитку зарубіжних країн, які були ідеологічно орієнтованими.

Сьогодні, як зазначалося, вітчизняна наука конституційного права знаходиться на стадії своєрідного первинного накопичення знань, і одним з її головних завдань треба вважати дослідження теорії і практики світового конституціоналізму.

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

Важливу роль у вивченні конституційного права відіграють системний і 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 ролі 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.

Функціональний метод також сприяє вивченню галузі конституційного права та її конкретних інститутів. Відповідна характеристика державних органів розкриває не лише конституційно або законодавчо встановлені повноваження, а й характер діяльності цих органів, їх реальні функції. Тільки на основі застосування функціонального методу можна з'ясувати, наскільки теорія конституціоналізму відповідає його практиці.

Контрольні завдання

1. *Сформулюйте поняття конституційного права як галузі і визначте його предмет.*
2. *Охарактеризуйте суб'єкти галузі конституційного права, визначте особливості конституційної правосуб'єктності держави в цілому.*
3. *Проаналізуйте відповідальність за нормами конституційного права.*
4. *Встановіть коло джерел галузі конституційного права і охарактеризуйте поняття конституційного закону, органічного закону і судового прецедента як джерел відповідної галузі.*
5. *Визначте поняття науки конституційного права.*

Основи теорії конституції

§ 1. Сутність конституції як основного закону держави

Ключовим для теорії конституції і галузі конституційного права в цілому є поняття *конституціоналізму*, за який передусім вважають політико-правову ідеологію, притаманну певному етапу розвитку людства. Водночас конституціоналізм нерідко сприймають як суспільно-політичний рух, спрямований на реалізацію відповідних ідей. Конституціоналізм також розглядають як державне правління у широкому сенсі (управління державними справами), обмежене змістом конституції. Нарешті, конституціоналізм іноді ототожнюють з практикою конституційного регулювання суспільних відносин.

Своєрідний смисловий стрижень конституціоналізму становить поняття конституції. Без його з'ясування неможливо характеризувати сучасну державу, визначити особливості розвитку її інститутів, встановити роль держави у закріпленні та реалізації прав людини. Будучи історично однією із складових європейської за походженням політико-правової ідеології, поняття конституції має значення по суті універсальної цінності цивілізаційного характеру.

КОНСТИТУЦІЯ як основний закон держави - це єдиний нормативно-правовий акт найвищої сили чи кілька таких актів, що регламентують окремі сторони суспільного буття у першу чергу у зв'язку з організацією і здійсненням державного владарювання; встановлюють засади державного ладу, порядок формування,

організації і діяльності головних ланок державного механізму; визначають основи територіальної організації держави та відповідно державної влади; фіксують основи правового статусу фізичної особи (індивіда), її юридично виражених взаємовідносин з державою.

Таке визначення конституції ґрунтується на підходах, сформульованих ще у XVIII-XIX століттях, і при цьому враховує розширення сфери конституційного регулювання, яке відбулося протягом минулого століття.

За умов окремих країн поняття конституції має особливий вираз. Прикладом може слугувати Конституція Великобританії, котра, будучи сукупністю правових актів (законів і судових рішень прецедентного значення) та різних джерел звичаєвого характеру, є унікальною за формою. Тому Конституцію Великобританії прийнято визначати як неписану, хоча британські автори акцентують на її несистематизованому характері. Не менш важливим є і те, що жодний із законів - джерел Конституції Великобританії - не має вищої юридичної сили порівняно з іншими. Наведені характеристики Конституції Великобританії зумовлені особливостями національного конституціоналізму.

Феномен конституції як основного закону держави належить новим історичним часам і пов'язаний з революціями XVII-XVIII століть в Європі та Америці. Проте його підґрунтя можна знайти у «вічній» природі державного владарювання, а витoki - у давній ідеї державного ладу як стійкої основи різних форм і засобів організації та здійснення влади (Арістотель).

Сам же термін «конституція» походить з державної практики Стародавнього Риму. Спочатку його пов'язували з актами, що встановлювали державний лад і позначалися латинським терміном «*act publicam constituere*». У складні моменти римської історії у період республіки право видавати акти, що змінювали державний лад, надавалося спеціально призначуваній посадовій особі - «диктатору-конституцієдавцю».

Далі відповідний термін поступово втратив значення і зв'язок з державним владарюванням: у середньовічній Європі він застосовувався лише в канонічному (церковному) праві.

Своєрідний ренесанс терміна «конституція» відбувся у XVII—XVIII століттях. Одним з перших для цілей характерне-

тики державного ладу термін «конституція» вжив Ш. Монтеस्क'є: назву «Про конституцію Англії» мала глава його твору «Про дух законів» (1748 р.), в якій викладено його концепцію розподілу влад. При цьому у Ш. Монтеस्क'є йшлося про так звану фактичну конституцію, тобто про реальний порядок організації і здійснення державного владарювання. Таке ж трактування конституції пропонувалося Ж.-Ж. Руссо, який у творі «Про суспільний договір» (1762 р.) ототожнив відповідний договір з основним законом.

Для позначення ж нормативно-правового акта з властивостями основного закону держави термін «конституція» уперше був вжитий 1780 р. у північноамериканському штаті Массачусетс. Далі він був аналогічно використаний у новоутвореній федеративній державі - США - та у революційній Франції і згодом став здобутком державної практики в усьому світі.

Властивості конституції як нормативно-правового акта найвищої сили відбито у терміні «основний закон», який у багатьох країнах є офіційною назвою конституції. Крім того, в конституційних текстах застосовуються й інші словосполучення, котрі відображають юридичні властивості конституції як акта найвищої юридичної сили. У конституціях, прийнятих в англomовних країнах, звичайним є їх визначення як верховного закону. В Молдові у преамбулі конституції вона названа найвищим законом, у Болгарії в основному тексті - верховним законом, в Азербайджані - основою системи законодавства.

Терміни «основний закон» або «основні закони» (лат. *lex fundamentalis, leges fundamentalis*) вживали ще у середньовіччі: вони слугували для позначення норм звичаєвого права, якими регламентувалися питання престолонаслідування та деякі інші, пов'язані із здійсненням влади монарха.

Подальший розвиток поняття основного закону (основних законів) був пов'язаний з працями французьких авторів XVI ст., які також ототожнювали його з різними за змістом нормами звичаєвого права. Найбільш категоричними були так звані монархомахи, або тираноборці, які стверджували, що монарх обмежений основними законами і не може змінювати їх на власний розсуд. Проте вони не виділяли основні закони за силою і не визначали їх як формалізовані правові акти.

Ідею про особливість юридичної природи основного закону у XVII ст. першими висловили представники школи природно

го права, насамперед Г. Гроцій. Він стверджував, що основний закон виступає підґрунтям виникнення держави і передуює формуванню права в цілому. При цьому для цілей розмежування основного закону і «ординарного» права різні автори XVII-XVIII століть використовували здебільшого саме термін «основний закон».

Однак як назва (титул) нормативно-правового акта найвищої сили від початку був поширений термін «конституція». Обидва названі терміни є синонімами, а їх застосування як відповідних назв зумовлене мовними особливостями і політико-правовими традиціями, що характеризують різні країни.

Офіційне застосування терміна «основний закон» характеризувало і радянську практику та практику країн так званої народної демократії, а згодом - соціалістичного табору. Визначення радянських конституцій як основних законів було одним з проявів концепції верховенства рад. За цією концепцією Верховна Рада Української РСР як «найвищий орган державної влади» союзної республіки та згодом ще й «єдиний законодавчий орган» була уповноважена приймати конституцію і вносити до неї зміни.

Утвердження концепції верховенства рад і відповідної ролі Верховної Ради спричинило трактування радянської конституції як акта цього органу, що за природою є нібито різновидом законів. І сьогодні поширене уявлення, за яким конституція вважається хоча і основним, але законом. При цьому не враховується той факт, що термін «*lex fundamentalis*» вживався задовго до того, як 1789 р. у Франції офіційно запровадили поняття формального закону - акта, прийнятого представницьким органом і санкціонованого королем. Згодом поняття формального закону набуло універсального значення. Однак ще до запровадження поняття формального закону терміном «*lex fundamentalis*» позначали основи змісту права. Відомо, що сучасне поняття закону має два значення - вузьке значення формального закону як нормативно-правового акта і широке, котре збігається з поняттям права як регулятора суспільних відносин.

Визначення конституції основним законом означає акцентування на її основоположності стосовно держави та системи права. Однаковою мірою таке визначення означає, що конституція є основою національного (внутрідержавного) права, але ніяк не різновидом законів. Саме такий підхід відповідає уяв

ленню про конституцію як про основний закон, що склалася історично.

В історії конституціоналізму відповідне уявлення поєдналося з ідеєю про договір, за яким нібито утворюється і функціонує держава. У XVII ст. Т. Гоббс уперше сформулював тезу про те, що основний закон тотожний такому договору.

Визначенню поняття основного закону значну увагу приділили прихильники ідеї суспільного договору. Ця ідея, зокрема, була однією з головних складових політичної платформи рушійних сил англійської революції XVII ст., які вимагали укладення відповідного документа. При цьому стверджували, що народний (суспільний) договір є актом вищого порядку, порівняно з виданими по суті на його основі іншими актами.

Ідея суспільного договору була реалізована у північноамериканських колоніях, а згодом - штатах. Визнання тотожності конституції як основного закону і суспільного договору дістало вияв, зокрема, в тому, що конституція розглядалась як акт, прийняття якого вимагало волевиявлення народу. Тому згадувана Конституція Массачусетсу 1780 р. була затверджена голосуванням громадян, зібраних з цією метою за місцем проживання.

Договірна концепція конституції набула визнання і у перші роки Великої французької революції. Зокрема, договором між «народним представництвом» (національними зборами) і королем вважалася перша Конституція Франції 1791 р.

Ключову роль у становленні практики конституціоналізму відіграла *теорія установчої влади*. За цією теорією, конституція як основний закон визнається актом первинної (установчої) влади, що безпосередньо належить народу, і має найвищу силу. Автори відповідних ідей вважали конституцію за вихідний акт суверенітету народу, приймаючи який народ встановлює правила свого політичного (державного) існування. Будучи трактованою як акт первинної, суверенної влади, конституція водночас характеризувалась як джерело інших, встановлених нею і по суті вторинних «влад» (законодавчої, виконавчої та судової).

Результатом поширення теорії установчої влади було визнання різної природи конституції та законів: якщо конституція вважалась актом установчої влади, з чого виводили її найвищу юридичну силу, то закони - актами законодавчої влади,

чим пояснювали їх субординованість, насамперед за силою, конституції.

Теорія установчої влади знайшла відбиток у класифікації конституцій на ті, які ґрунтуються на ідеї народного суверенітету (так звані народні), і наоктроїрувані. Ця класифікація найбільшою мірою відображає сутність конституції і пов'язана з існуванням різних способів її прийняття (видання).

Народними конституціями вважаються прийняті установчими зборами, референдумом або парламентом. За первинним трактуванням теорії установчої влади способом прийняття конституції мали бути або установчі збори, або подібні до референдуму форми безпосередньої демократії. Пізніше зміст цієї теорії був коригований, у зв'язку з чим набула поширення практика прийняття конституції парламентом.

Нерідко має місце сполучення двох з названих способів: відповідному референдуму може передувати розроблення і схвалення конституції установчими зборами або парламентом.

Установчі збори - це орган, сформований шляхом загальних і прямих виборів звичайно з метою попереднього схвалення або власне прийняття конституції, а також іноді внесення до неї змін. За умов конкретних країн установчі збори мають різні назви: установчі збори, конвент, конституційні збори (асамблея, конгрес), великі народні збори тощо.

Прийняття або попереднє схвалення конституції установчими зборами, як правило, відбувається за однієї з двох обставин. По-перше, установчі збори формують при утворенні нової держави або при поновленні демократичного режиму. По-друге, в ряді країн установчі збори набули характеру традиційного способу конституційної нормотворчості (Болгарія, більшість країн Латинської Америки).

Проте утворення установчих зборів спочатку не було результатом проведення загальних і прямих виборів. Так, Конституція США була прийнята конвентом, сформованим шляхом непрямих виборів, а Конституція Франції 1791 р. - органом (національними зборами), який був виборною складовою станово-представницької установи і з часом самопроголосився як установчі збори. В XIX-XX століттях у деяких країнах роль установчих зборів виконував парламент, проголосивши

себе такими і звичайно ухваливши спеціальну процедуру прийняття конституції.

Установчі збори є самодостатнім способом прийняття конституції за умови, коли результати відповідного волевиявлення визнаються остаточними і не потребують затвердження іншим органом або безпосередньо виборцями. Проте їх діяльність щодо прийняття конституції іноді має попередній характер: у Таїланді розроблений установчими зборами проект конституції прийняв парламент, у Венесуелі, Румунії та деяких інших країнах прийняту установчими зборами конституцію затверджено на референдумі.

Як зазначалося, народними конституціями є також такі, що прийняті або затверджені референдумом. Застосування такого або подібних способів у XVIII-XIX століттях мало винятковий характер, що, зокрема, було пов'язано з відносною новизною інституту референдуму. Так, конституції Франції 1793 і 1795 років після схвалення законодавчим органом були затверджені так званими первинними зборами громадян (виборців). Однак голосування громадян на первинних зборах було проявом (формою) безпосередньої демократії, який за організаційними ознаками відрізнявся від референдуму.

У XIX ст. на референдумі прийняли Конституцію Швейцарії (1874 р.) і затвердили попередньо схвалені спеціально обраними конвентами конституції практично усіх новоутворених штатів США.

У минулому столітті референдум набув значення звичайного способу прийняття або затвердження конституції. У такий спосіб прийнято або переглянуто основні закони у більшості пострадянських країн (Азербайджан, Білорусь, Вірменія, Естонія, Казахстан, Киргизстан, Литва, Росія, Таджикистан і Узбекистан). Референдум був способом прийняття конституції в таких європейських країнах, як Албанія, Андорра, Ірландія, Туреччина, Франція і Швейцарія. В Іспанії і Польщі на референдумі затверджена конституція, попередньо схвалена парламентом, а в Румунії - попередньо схвалена установчими зборами.

За прикладом колишньої метрополії на референдумі прийнято конституцію у більшості франкомовних країн Африки. Проте в інших географічних регіонах з метою прийняття або

затвердження конституції референдум був застосований лише в деяких країнах.

Як народні класифікуються й конституції, прийняті або попередньо схвалені парламентом. На етапі формулювання і первісного поширення теорії установчої влади такий спосіб прийняття конституції розглядався як по суті неприйнятний. У другій половині XIX ст. була сформульована концепція, за якою парламент, приймаючи конституцію, здійснює не законодавчу, а установчу владу. До того ж з огляду на зміст «класичної» теорії установчої влади наявність у члена парламенту мандата на участь у конституційному нормотворенні не викликати заперечень лише тоді, коли прийняття основного закону прямо віднесене до компетенції парламенту.

Практика прийняття конституції парламентом набула поширення у минулому столітті. В Європі у відповідний спосіб прийняті конституції Австрії, Грузії, Данії, Ісландії, Македонії, Молдови, Сербії, Словаччини, Словенії, України, Фінляндії, Хорватії, Чехії, Чорногорії і Швеції.

Особливістю конституційної нормотворчості в деяких англomовних країнах є пряма участь парламенту Великобританії. Останній відіграв важливу роль у формуванні несистематизованої Конституції Канади і прийняв спеціальний закон, яким була введена Конституція Австралії.

Іншим різновидом конституцій, кваліфікованих за способом їх прийняття (видання), є октройовані. *Октройованими (дарованими) конституціями* вважаються такі, що видані одноосібним актом монарха. У більшості випадків зміни до октройованої конституції правомочний вносити або ініціювати також тільки монарх. Історично актом видання октройованої конституції монарх конституював себе як главу держави, і його волевиявлення засвідчувало еволюцію форми державного правління.

У XIX ст. практику октроювання конституції намагалися узгодити з теорією установчої влади і стверджували, що за умов обмеженої монархії встановлений відповідним основним законом порядок владарювання не залежить виключно від волі самого монарха, і статус останнього є частиною такого порядку. При цьому октройована конституція розглядалась як своєрідне юридичне зобов'язання монарха, що може бути ним скасоване лише за виняткових обставин.

За умов парламентської монархії октроювання конституції виглядає виключно як правотворча «технологія», застосовувана урядом.

Першими октройованими конституціями можна вважати акти установчого характеру, які були видані імператором Наполеоном I для деяких формально незалежних держав, утворених на завойованій території. Однак реальною октройованою конституцією була Конституційна хартія 1814 р., виданням якої завершився період так званої реставрації монархії у Франції. Сама назва хартії була запозичена з практики правотворення феодальних часів і натякала на її відмінність від конституцій, прийняття яких передбачало волевиявлення народу.

У минулому столітті октройовані конституції були введені в ряді країн з відносно низьким рівнем соціального розвитку, що свідчило про набуття відповідними абсолютними монархіями рис дуалістичної монархії. В деяких дуалістичних монархіях такі конституції з часом були замінені основними законами, прийнятими за тією чи іншою участю представницького органу.

До октройованих віднесені і так звані конституції вестмінстерського зразка, які були введені актами королеви Великобританії (практично урядом) для колишніх колоніальних володінь разом з проголошенням їх незалежності. На їх основі запроваджувався державний лад, зовні подібний до того, що існує у самій Великобританії. Більшість таких конституцій на сьогодні кардинально змінені або замінені новими, але деякі залишаються чинними в частині країн басейнів Карибського моря й Океанії.

Сутнісний характер має також розмежування на *постійні і тимчасові конституції*. Переважна більшість основних законів має постійний характер, що об'єктивно впливає з призначення конституційного регулювання. Тимчасову конституцію звичайно приймають (видають) в умовах так званого перехідного періоду, коли існує невизначеність щодо перспектив державно- правового розвитку конкретної країни. Така конституція діє без визначення строку і до набуття чинності постійним основним законом.

Тимчасовість може відбивати назва конституції - конституційний акт. У ФРН тимчасовість відображена в тому, що конституція має офіційну назву основного закону.

В умовах федеративної держави у багатьох випадках існує як *конституція федерації (федеральна конституція)*, так і *конституції суб'єктів*. Іноді конституції прийнято не в усіх або тільки в окремих суб'єктах федерації (Індія, Росія, Танзанія).

З огляду на теорію установчої влади прийняття конституцій суб'єктів федерації виглядає певною неузгодженістю. Її намагаються подолати, стверджуючи, що установча влада, яка належить народу в цілому, у федеративній державі може бути реалізована на двох рівнях. Характерно, що у федераціях, сформованих шляхом об'єднання попередньо суверенних держав, конституції так званих первинних суб'єктів були прийняті раніше федерального основного закону (Австралія, США, Танзанія, Швейцарія).

§ 2. Історичні характеристики конституції та її регулятивна роль

З'ясуванню феномену конституції як основного закону держави сприяють також інші її класифікації. Одна з них пов'язана з історією світового конституціоналізму, в якій можна виділити три періоди. Перший охоплює кінець XVIII - початок XX століть, а прийняті у цей період конституції видаються *старими*. Іноді їх характеризують як конституції першої хвилі. Наступний період припадає на роки між світовими війнами, і відповідні конституції є *новими*, або конституціями другої хвилі. Останній період почався після Другої світової війни і продовжується донині. Основні закони, прийняті протягом третього періоду, вважаються *новітніми* і серед них треба розрізняти конституції третьої і четвертої хвилі. З наведеною класифікацією не сполучаються так звані соціалістичні конституції.

Зміст старих конституцій було зорієнтовано насамперед на визначення організації державного механізму та його найважливіших ланок, через що їх іноді називають інструментальними. Переважна більшість з них навіть формально не діє, хоча чинними зі змінами залишаються конституції США (1787 р.), Норвегії (1814 р.), Люксембургу (1868 р.), Австралії (1900 р.) та деякі інші.

У відповідний період практика світового конституціоналізму формувалася значною мірою під впливом британського і

американського досвіду. Саме британський досвід зумовив виникнення парламентських форм державного правління, розвиток багатьох інститутів, пов'язаних з функціонуванням парламенту. У XIX ст. для новоутворених держав Південної Америки домінантою конституційного розвитку було сприйняття головних рис президентсько-республіканської форми державного правління, запровадженої за Конституцією США.

Крім збереження попередньо здобутих конституційних цінностей, основні закони, що були прийняті між світовими війнами, забезпечили суттєві новації. Вони включали порівняно більш змістовні положення щодо правового статусу індивіда, встановлювали відносно демократичне виборче право, відображали поступове зростання ролі держави у соціальній і економічній сферах. Поява цих новацій була зумовлена коригуванням суспільних орієнтирів за наслідками Першої світової війни. Водночас не можна не враховувати політичних подій, що відбулися на теренах колишньої Російської імперії.

Деякі з нових конституцій, з огляду на демократичність їх змісту, вважаються за своєрідні віхи в історії світового конституціоналізму (наприклад, Конституція Німеччини 1919 р., або так звана Веймарська конституція, Конституція Чехословаччини 1920 р.). Більшість з відповідних основних законів на сьогодні не діють. Проте деякі з конституцій, прийнятих у названий період, із змінами і доповненнями залишаються чинними, причому обсяг таких змін і доповнень щодо різних конституцій відмінний. Це насамперед конституції Мексики (1917 р.), Латвії (1922 р.) та Ірландії (1937 р.).

У перші роки після Другої світової війни були прийняті конституції Франції (1946 р.), Італії (1947 р.) і ФРН (1949 р.). Вказані основні закони відобразили намагання не тільки запобігти виникненню умов та причин, які призвели до світової війни, і максимально знешкодити її наслідки, а й забезпечити визнання соціальної цінності людини та її прав і відповідно зорієнтувати діяльність держави. Подібний зміст мають також конституції Португалії (1976 р.) та Іспанії (1978 р.), прийняті у процесі становлення демократичної державності після краху авторитарних режимів. Ці та деякі інші основні закони визнаються конституціями третьої хвилі.

За змістом новітніх конституцій можна окреслити їх загальні ознаки, частина з яких певною мірою характеризувала і зміст основних законів, прийнятих у попередній період історії світового конституціоналізму. По-перше, в новітніх конституціях відображено порівняно більшу роль держави в економічній сфері, закріплено відповідну державну функцію, що вже сформувалась. По-друге, в них визнано пріоритет за людиною в її взаємовідносинах з державою. Новітні конституції звичайно містять змістовні положення про права і свободи і фіксують низку соціально-економічних прав. При цьому ними встановлено достатньо широкі гарантії реалізації прав і свобод та запроваджено нові механізми їх захисту (омбудсман, конституційна скарга тощо). По-третє, в новітніх основних законах більшою мірою представлені положення соціальної спрямованості, хоча їх сенс і призначення є різними. По-четверте, предметом конституційного регулювання постали відносини, що виникають у рамках політичної системи суспільства поза суто державною організацією. Це передусім стосується діяльності політичних партій в їх взаємозв'язках з державним механізмом. Нарешті, по-п'яте, ознакою новітніх конституцій є наявність в їх текстах положень про зовнішньополітичну діяльність держави та про співвідношення національного і міжнародного права.

Притаманні новітнім конституціям ознаки тією чи іншою мірою характеризують і основні закони, прийняті у постсоціалістичних і пострадянських країнах у 90-і роки минулого століття. Саме їх іноді виділяють як конституції четвертої хвилі, адже вони були введені і діють в інших суспільно-політичних умовах, ніж конституції третьої хвилі. У відповідних основних законах нерідко ще більшою мірою акцентовано на значущості для суспільства і держави прав людини та їх захисту. Практично усі вони визначають державу як правову і соціальну, констатують політичний, економічний та ідеологічний плюралізм, фіксують окремі положення природно-правового змісту.

У більшості випадків стосовно побудови державного механізму за взірцем для авторів основних законів, прийнятих у постсоціалістичних і пострадянських країнах, послугувала Конституція Франції 1958 р., якою започатковано практику змішаної республіканської форми державного правління.

З історією світового конституціоналізму пов'язаний і поділ конституцій на *інструментальні та соціальні*. Інструментальні

ми конституціями називають ті, чий зміст зорієнтований насамперед на встановлення статусу найважливіших ланок державного механізму. Положення щодо статусу індивіда відіграють у цих конституціях фактично другорядну роль, а питання суспільного буття знаходяться взагалі поза межами здійснюваного ними регулювання. Поняття інструментальних конституцій є близьким до поняття старих конституцій (першої хвилі), але вони не збігаються.

На відміну від інструментальних конституцій, змісту нових основних законів була притаманна певна «соціалізація» у зв'язку з тим, що їх деякі положення адресувалися суспільству. Примітно, що в нових конституціях уперше були зафіксовані окремі соціально-економічні права.

Однак найбільшою мірою положення власне суспільного спрямування представлені в новітніх основних законах, де проголошено соціальні і економічні орієнтири та завдання держави або навіть необхідність проведення реформ у відповідних сферах, встановлено механізми взаємодії державних інститутів з «недержавними» складовими політичної системи суспільства. Саме такі основні закони визначаються як соціальні. Прикладами соціальних конституцій є основні закони Італії, Португалії, Іспанії і більшість з тих, що прийняті у постсоціалістичних і пострадянських країнах.

Подібний характер мають основні закони багатьох держав Латинської Америки, офіційною назвою яких є політична конституція. Попри традиційність цієї назви для іберомовних країн вона свідчить про соціальний характер відповідних конституцій. Загалом включення до новітніх конституцій положень суспільного спрямування спричинене збільшенням потреб у державно-правовій (конституційній) регламентації державного ж впливу на процеси, які відбуваються в економічній організації і політичній системі суспільства.

«Соціалізацію» новітніх конституцій необхідно відрізнати від «соціологізації», зокрема радянських конституцій, які вважалися основними законами суспільства. Тексти цих конституцій наповнювалися неюридичними абстракціями, насичувалися термінологією, яку сьогодні пов'язують насамперед з політологічною наукою.

Визнання радянських конституцій основними законами суспільства та їх «соціологізація» не були випадковими. За роки

існування радянської організації владарювання спостерігався значний потяг до міфологізації суспільного буття. За таких умов конституція у першу чергу розглядалась як один з інструментів ідеологічного впливу у внутрішньо- і зовнішньополітичному середовищах. Більше того, за нею визнавали ідеологічну функцію, яку звичайно ставили на рівень або навіть вище власне юридичної функції.

Будь-яка конституція об'єктивно відіграє соціально-регулятивну роль, і саме в такому сенсі вона може сприйматися як основний закон суспільства. Проте навіть найбільш «соціалізовані» конституції є передусім основними законами держави. Ті їх приписи, котрі зовні адресовані суспільству, сформульовані у загальній формі, виглядають фрагментарними і, врешті-решт, звичайно відображають взаємодію суспільства та держави.

При цьому визначення конституції основним законом держави не означає підміну соціуму державою, одержавлення суспільного буття. Воно, навпаки, свідчить про природу громадянського суспільства як такого, де саме суспільство і кожний індивід убезпечені від всебічного втручання держави, а остання є складовою політичної системи суспільства і не поглинає усі його сутнісні вияви.

Конституція як основний закон держави не утворює саму державу, а лише відповідно до різного за формою волевиявлення носія установчої влади встановлює засади її загальної організації. До того ж вона відіграє креативну роль стосовно державного механізму, насамперед його найважливіших ланок - вищих органів держави.

Конституція врегульовує найбільш суттєві відносини з тих, що можна визначити як державно-політичні відносини владарювання. Політичний характер цих відносин зумовлений тим, що саме вищі органи держави уповноважені вчиняти реальні політичні дії. Зокрема, тільки вони можуть приймати (видавати) універсальні акти, які діють на усій території держави, і частина з них обов'язково пов'язана з політикою. Політичним завданням конституції є утвердити суверенітет держави, закріпити встановлення або зміну державного ладу, а також констатувати міру наступництва у розвитку держави.

Політичний характер відносин, які є предметом конституційного регулювання, зумовлений і тим, що в основних законах майже завжди визначають засади судоустрою і судочинства, а також нерідко

засади організації державного управління на рівні адміністративно-територіальних одиниць (місцевого самоврядування).

Відносини владарювання, котрі виникають у відповідних сферах, здебільшого мають процесуальний і управлінський характер. Але ті з них, які пов'язані з формуванням згадуваних засад, об'єктивно набувають політичної значущості. Подібно іншим засадним відносинам державного владарювання вони відбивають своєрідну архітектоніку держави.

З політикою співвіднесені і відносини, що виникають у зв'язку з встановленням основ територіальної організації держави.

Конституція як основний закон держави встановлює також засади у сфері взаємовідносин держави та індивіда. Політичний характер відносин державного владарювання, що виникають у зв'язку із закріпленням конституційних прав і свобод, зумовлений природою останніх як основних прав і свобод.

Однак найбільш важливим є те, що за історично сформульованим визначенням, яке ґрунтується на ідеях природного права, конституцією вважається певна система обмежень державної влади у вигляді відповідно встановлених прав і свобод, а також юридичних гарантій реалізації цих прав і свобод.

§ 3. Ревізія конституції

Істотне значення має класифікація конституцій, зумовлена їх юридичними властивостями. За відповідними критеріями розрізняють *жорсткі* і *гнучкі конституції*. Наведена класифікація відображає різні процедури (порядки) ревізії конституції - порівняно ускладнену для жорсткої і звичайну законодавчу для гнучкої конституції. Положення жорсткої конституції мають найвищу юридичну силу, тобто вона є основним законом. За гнучкою конституцією така сила звичайно не визнається.

Жорсткість конституції концептуально пов'язана з теоріями народного суверенітету та установчої влади і передусім характеризує народні конституції. Однак ця ознака фактично притаманна й октроїруванню основним законам. Жорстка конституція може бути як систематизованою, так і несистематизованою.

У свою чергу, в наші дні за законодавчою процедурою змінюються лише несистематизовані конституції Великобританії, Нової Зеландії та Ізраїлю, які не мають властивостей основно

го закону. Саме вони беззастережно можуть бути визначені гнучкими конституціями.

Ознака жорсткості не тільки відображає природу конституції як основного закону, а і вважається однією з гарантій щодо її реалізації. Водночас жорсткість конституції є одним з проявів найвищої юридичної сили, яка зумовлює верховенство конституції у системі права. Верховенство конституції знаходить вираз у тому, що в ній, як правило, визначено ключові стадії процесу розгляду і прийняття законів як наступної, першої «підконституційної» форми в ієрархії нормативно-правових актів і узагальнено порядок правотворення в цілому.

Саме у цьому контексті треба сприймати визначення конституції як абсолютної, основоположної норми, запропоноване видатним юристом минулого століття Г. Кельзенем. Конституція визнається основою (юридичною базою) правотворчості і правозастосування, у зв'язку з чим усі правові акти повинні їй відповідати, тобто бути конституційними.

Про найвищу юридичну силу і верховенство конституції нерідко йдеться в текстах основних законів, хоча і у різних виразах. Майже в усіх конституціях, прийнятих в англomовних країнах, констатовано, що правові акти, які не відповідають конституції, є не чинними в межах цієї невідповідності.

У деяких конституціях, прийнятих у постсоціалістичних і пострадянських країнах, прямо вказано на їх найвищу юридичну силу (Азербайджан, Польща) або на верховенство (Узбекистан). У непрямій формі найвищу юридичну силу і верховенство конституції відбивають її офіційні визначення як основного закону, верховного закону тощо. При цьому в ряді країн відповідно застережено пряму дію норм конституції (Азербайджан, Болгарія, Вірменія, Казахстан, Киргизстан, Литва, Росія, Таджикистан, Туркменістан). Таке застереження зумовлене намаганням подолати досвід, за якого приписи конституції не сприймалися як правові.

Найвища юридична сила конституції передбачає спеціальний порядок внесення до неї змін, або її часткової ревізії, а не навпаки. Ступінь жорсткості конкретних конституцій залежить від особливостей такого порядку і може істотно різнитися. Іноді порядок часткової ревізії конституції збігається з порядком її прийняття, але звичайно вони відмінні.

Зміни до конституції мають форму нормативно-правового акта з силою самої конституції, назвою якого звичайно є закон

про внесення змін до конституції. Така назва може спричинити непорозуміння щодо співвіднесеності понять конституції і закону та при визначенні юридичної природи актів, поіменованих саме законами про внесення змін до конституції. У ряді країн для позначення актів про внесення змін до конституції використовуються інші назви - конституційний закон, поправка, зміна до конституції тощо.

Після набуття чинності акти про внесення змін до конституції звичайно інтегруються з текстом основного закону. Тим самим вони втрачають нормативно-правову самостійність і набувають якості змістової частини конституції. Одним з небагатьох винятків є практика США, де кожна поправка відіграє роль своєрідного додатку до власне конституційного тексту. В Азербайджані розрізняються порядок внесення змін до конституції і порядок прийняття до неї доповнень.

Іноді в конституції, крім порядку внесення змін, передбачають ще і, як правило, більш жорсткий порядок її загального перегляду, або повної ревізії (Австрія, Іспанія, Росія, Швейцарія, ряд латиноамериканських країн). У переважній більшості конституцій про загальний перегляд взагалі не йдеться, але це не виключає можливостей його легального здійснення.

Особливістю багатьох конституцій є те, що в них встановлені неоднакові порядки внесення змін до їх різних розділів (частин або глав). Нерідко конституції передбачають кілька порядків внесення відповідних змін, які співвідносяться між собою як альтернативні. Зокрема, Конституція США фіксує чотири можливих порядки внесення змін. Однак майже в усіх випадках поправки попередньо схвалював конгрес і затверджували законодавчі органи штатів, і лише XXI поправка (1933 р.) була затверджена конвентами штатів.

Існують різні способи внесення змін або загального перегляду, які характеризують як народні, так і октроїрувані конституції. Звичайно *зміни чи загальний перегляд будь-якої конституції здійснюються за рішенням парламенту*. При цьому парламентська процедура розгляду і ухвалення (прийняття) актів ревізії конституції має особливості порівняно із законодавчою процедурою.

Первинною стадією парламентської процедури часткової або повної ревізії конституції є стадія внесення відповідного проєкту, яку можна визначити як стадію конституційної ініціати

ви. У багатьох країнах право ініціювати розгляд у парламенті змін до конституції мають не окремі його члени, а визначена частина депутатського корпусу. У різних країнах таку частину становить від однієї п'ятої до половини, а в разі прийняття акта про внесення змін до конституції на основі більшості у три четвертих або його затвердження на референдумі - іноді у дві третини від загальної кількості членів парламенту.

Право ініціювати у парламенті розгляд змін до конституції належить також главі держави, а в окремих країнах - уряду. В Еквадорі і Гватемалі серед відповідних ініціаторів визначений конституційний суд, а в тому ж Еквадорі та у Панамі - верховний суд.

У деяких федеративних державах до ініціювання часткової ревізії конституції причетні суб'єкти федерації: в Ефіопії проект акта про внесення змін може бути запропонований законодавчими органами третини штатів, у Бразилії - більше ніж половиною від загального числа таких органів, а в Росії зміни або перегляд конституції уповноважений ініціювати законодавчий (представницький) орган будь-якого суб'єкта федерації.

Нерідко проект акта щодо часткової ревізії конституції може бути запропонований за народною ініціативою, про що далі.

До характерних рис парламентської процедури часткової або повної ревізії конституції, які свідчать про її жорсткість, віднесена по суті обов'язковість трьох читань щодо розгляду і схвалення відповідних актів. Нерідко з метою забезпечити виваженість цієї процедури застерігається початок кожного з таких читань лише по закінченні визначеного строку після попередньої стадії, а також повторне голосування (подвійний вотум) актів щодо ревізії у визначений строк чи на наступній черговій сесії парламенту або навіть парламентом наступного скликання.

Проте жорсткість основного закону насамперед треба пов'язувати з вимогою спеціальної більшості при голосуванні у парламенті проектів актів про внесення змін або про загальний перегляд конституції. Якщо звичайні закони у більшості країн приймаються на основі простої більшості (мінімально більшість від кворуму), то ревізія конституції звичайно потребує кваліфікованої більшості.

Винятком є практика Канади і деяких інших, насамперед англомовних, країн, де для ухвалення попередніх або (та) остаточних рішень стосовно внесення змін до конституції встановлено вимогу абсолютної більшості, тобто більшості від загального кількісного складу парламенту.

Важливою рисою процедури часткової ревізії конституції на її післяпарламентських стадіях є відсутність у глави держави права вето стосовно відповідних актів. Водночас у деяких країнах глава держави уповноважений повертати до парламенту акт про внесення змін до конституції (Грузія, Сирія і Таїланд). У Туреччині в разі подолання парламентом вето стосовно акта про внесення змін до конституції президент може винести цей акт на референдум.

Основні закони, які змінюються виключно за рішенням парламенту, вважаються такими, що мають порівняно низький ступінь жорсткості. Проте таке узагальнення є досить умовним. Об'єктивно високий ступінь жорсткості характеризує ті конституції, часткова ревізія яких, здійснювана парламентом, тягне розпуск останнього і проведення нових виборів. Повноваження парламенту, що ухвалив фактично попереднє рішення про необхідність внесення змін до конституції, достроково припиняються, а зміни формулює і ухвалює (звичайно на основі кваліфікованої більшості) новообраний парламент або спеціально обраний орган - установчі збори.

Сьогодні цей порядок внесення змін до конституції встановлено у Бельгії, Ісландії, Люксембурзі та Нідерландах. У Болгарії, Іспанії і Сербії парламент розпускається в разі ухвалення ним рішення щодо необхідності загального перегляду конституції або внесення змін до деяких її розділів, також здійснюваних його наступним скликанням. У Данії, Іспанії та у більшості штатів США результати здійсненої у відповідний спосіб часткової або повної ревізії конституції потребують затвердження на референдумі.

Поширена практика внесення змін до конституції виключно за рішенням парламенту, прийнятим на основі кваліфікованої більшості звичайно у дві третини від загальної кількості його членів або від такої їх кількості, що не менша спеціального кворуму. При цьому кваліфікована більшість може становити й інше, ніж дві третини число: три п'ятих, три четвертих, або навіть чотири п'ятих.

Відповідний порядок забезпечує основному закону зовні найменший ступінь жорсткості. В Європі він запроваджений в Грузії, на Кіпрі і Мальті, у Ліхтенштейні, Македонії, Монако, Португалії, Словаччині, Угорщині, ФРН, Хорватії, Чорногорії та Чехії і не передбачає застосування альтернативного порядку внесення змін до конституції.

Більш жорсткими є конституції, які передбачають здійснення їх часткової ревізії за рішеннями, ухваленими парламентом двох скликань (Греція, Норвегія, Фінляндія та Швеція). За таких умов також передбачається кілька голосувань кожним складом парламенту щодо прийняття відповідного акта. В ряді федеративних держав високий ступінь жорсткості конституції забезпечується затвердженням попередньо схвалених парламентом держави змін законодавчими органами суб'єктів або референдумами, проведеними у суб'єктах.

Жорсткими вважаються й ті конституції, зміни або перегляд яких схвалюються парламентом з наступним затвердженням на загальнонаціональному (обов'язковому або факультативному) референдумі. Такий порядок ревізії основних законів або їх окремих положень є найбільш поширеним. В Європі він прийнятий в Австрії, Албанії, Андоррі, Ірландії, Іспанії, Італії, Латвії, Молдові, Польщі, Румунії, Сербії, Словенії, Туреччині і Франції. Відповідні рішення парламенту звичайно ухвалюються на основі кваліфікованої більшості, а результати референдуму визначаються за правилом абсолютної й іноді кваліфікованої більшості.

Однак сам *референдум є способом внесення змін до конституції* лише в деяких країнах, насамперед пострадянських. Серед розвинутих країн чи не унікальною є практика внесення змін і загального перегляду конституції у Швейцарії. Тут відповідна ревізія основного закону можлива лише на референдумі, ініційованому парламентом, його палатами або визначеною кількістю виборців. Сполучення таких форм безпосередньої демократії, як народна ініціатива і референдум, іноді призводило до внесення до основного закону змін, які відображали інтереси окремих груп населення, але предметно не відносилися до традиційного обсягу конституційного регулювання.

У Вірменії часткова ревізія чинної конституції або прийняття нової можуть відбутися виключно на референдумі, який уповноважений призначати президент за ініціативою або за згодою парламенту. В Таджикистані внесення змін до конституції також є предметом референдуму, але його призначає парламент. У Білорусі, Естонії, Колумбії, Литві та в деяких інших країнах виключно за результатами референдуму ревізуються основоположні розділи або окремі, найбільш важливі положення

ня основного закону. Залежно від форми державного правління відповідний референдум тут призначає президент або парламент.

Іноді референдум визнано по суті альтернативою внесенню змін до конституції парламентом (Білорусь, Казахстан і Киргизстан). Рішення про призначення такого референдуму уповноважений ухвалювати президент. У Марокко пропонувані монархом зміни до конституції виносяться безпосередньо на референдум, а здійснення змін за ініціативою членів парламенту стає предметом референдуму тільки після їх попереднього схвалення парламентом. В Азербайджані зміни до основного закону можуть бути результатом проведення референдуму, а доповнення - ухвалення рішення парламентом.

Способом внесення змін або загального перегляду конституції іноді визначено установчі збори. Стосовно внесення змін цей спосіб є нерідко альтернативою відповідної ревізії конституції, здійснюваної парламентом. У деяких латиноамериканських країнах установчі збори лише вносять до конституції зміни (Аргентина, Гватемала, Колумбія, Уругвай). Такими ж повноваженнями наділений конституційний конвент на Філіппінах, проте схвалені ним зміни затверджуються на референдумі.

У Венесуелі, Коста-Ріці, Нікарагуа і Парагваї представницькі установчі збори формують з метою загального перегляду конституції. В Росії пропозиції щодо зміни деяких положень конституції тягнуть призначення виборів до конституційних зборів, які повинні підтвердити незмінність чинної або розробити і прийняти нову конституцію. У Болгарії великі народні збори уповноважені не тільки приймати нову конституцію, а і ревізувати найбільш важливі положення основного закону.

У ряді країн роль установчих зборів щодо внесення змін до конституції фактично відіграє парламент. У Франції альтернативою часткової ревізії основного закону на референдумі є ініційоване президентом внесення змін парламентом, який скликається як спеціальний конгрес. Аналогічний порядок (порядки) внесення змін до конституції встановлено у більшості країн Тропічної Африки - колишніх колоніальних володінь Франції.

Жорсткість багатьох конституцій знаходить відображення за змістом встановлених ними ж застережень, які обмежують можливості ревізії.

У ряді країн не припускається повторна за змістом часткова ревізія конституції раніше закінчення річного строку після вчинення невдалої спроби. У Бразилії ініціатор розгляду в парламенті конституційної поправки, що не була прийнята, не може пропонувати її повторно у період поточного скликання. У Молдові пропозиція внести зміни до основного закону стає недійсною, якщо протягом року вона не буде реалізована у парламенті.

Інші застереження пов'язані з організацією роботи парламенту. Так, у Болгарії пропозиція щодо ревізії конституції розглядається парламентом не раніше ніж за два місяці після її внесення, а в Молдові рішення щодо внесення змін до основного закону має бути ухвалене парламентом не раніше ніж за шість місяців після внесення відповідної пропозиції. В Монголії акт про внесення змін до конституції не може бути прийнятий в останні шість місяців повноважень парламенту, а в Білорусі - палати, сформованої за результатами загальних і прямих виборів.

Можливість часткової ревізії основного закону іноді пов'язують із закінченням визначеного строку після його прийняття або після попередньої ревізії. У Бахреїні, Греції, Кабо-Верде, Кувейті, Португалії та на Філіппінах цей строк становить п'ять років. У Кабо-Верде і Португалії зміни можуть бути внесені раніше такого строку, якщо рішення про це буде ухвалене парламентом на основі більшості у чотири п'ятих від його кількісного складу.

У Східному Тиморі загальний перегляд конституції може бути здійснений через шість років після попереднього. У Парагваї зміни до конституції можуть бути внесені через три роки, а загальний перегляд здійснений через десять років після набуття нею чинності. До того ж у разі скасування якогось положення конституції, новела відповідного змісту може бути запропонована не раніше, ніж через три роки.

Жорсткість багатьох основних законів забезпечують їх *положення, що визначені незмінними*. Уперше незмінність конкретного положення була передбачена у Франції: актом 1884 р. тогочасну конституцію цієї держави доповнили застереженням, за яким республіканська форма правління не могла бути предметом перегляду. Неприпустимість зміни республіканської фор

ми правління в наш час визнана основними законами багатьох держав, включно чинною Конституцією Франції. Незмінними визначаються й деякі інші положення конституцій.

За будь-яких умов, ступінь жорсткості конституції не впливає на її силу і лише відображає юридичні умови і межі ревізії. І хоча жорсткість відбивається на стабільності конституційного регулювання і навіть зумовлює певні особливості його змісту, здійснення ревізії основного закону зумовлене розвитком суспільства. З іншого боку, жорсткість конституції не є нездоланою перепорою для її скасування.

За відповідний приклад може слугувати Франція, де за весь період нової історії було прийнято шістнадцять конституцій і актів конституційного характеру. Починаючи з другої третини XIX ст. у країнах Латинської Америки було прийнято і надалі скасовано більше ніж сто п'ятдесят основних законів. Нарешті, у багатьох країнах Тропічної Африки, що здобули незалежність у другій половині минулого століття, змінилося по три або навіть чотири конституції. Проте, як зазначалося, саме жорсткість характеризує конституцію як основний закон і є однією з гарантій її реалізації.

§ 4. Система (структура) конституції. Конституція і мусульманське право

Майже усі основні закони є *систематизованими конституціями*, тобто єдиними нормативно-правовими актами найвищої сили. Систематизовані конституції мають структуру, традиційними елементами якої вважаються преамбула, розділи (частини, глави) так званого основного тексту і перехідні положення. У процесі державно-правового розвитку країн світу виявилася тенденція до ускладнення структури основних законів, що свідчить про розширення сфери конституційного регулювання.

Переважає більшість сучасних конституцій містить вступну частину - *преамбулу*. Обсяг преамбул різний і певною мірою залежить від обсягу відповідних конституцій. За загальним правилом об'ємними є преамбули конституцій, прийнятих у пост-соціалістичних і пострадянських країнах. Іноді преамбула має виключно «технічне» значення. Зокрема, текст преамбули Ос

нового закону Фінляндії зведений до констатації того, що він прийнятий відповідно до конкретного положення нормативно-правового акта, яким визначено парламентську процедуру.

Преамбули різних конституцій тією чи іншою мірою є змістово близькими, що зумовлено єдністю у підходах до призначення конституційного регулювання. Відмінності пов'язані насамперед з рівнем так званої соціалізації конституцій і з особливостями державно-правового розвитку конкретних країн.

З позицій оцінки політичної і юридичної значущості преамбули конституції найважливішим є те, що в ній (звичайно у непрякій формі) йдеться про народний суверенітет і про належність установчої влади народові, а також прямо чи опосередковано вказується на спосіб прийняття конкретної конституції.

Регулятивна роль преамбули конституції полягає в тому, що більшість її положень по суті моделює певну поведінку різних суб'єктів конституційного права. У зв'язку з цим відповідні положення преамбули можна характеризувати як нормативні. До таких насамперед віднесені ті положення, якими визначено загальні цілі, котрим має слугувати прийняття конкретної конституції. Серед цих цілей виділяють, зокрема, збереження суспільних традицій і наступництво держави, забезпечення прав людини, розвиток міжнародного співробітництва.

У преамбулі нерідко констатовано соціально-політичні передумови і обставини прийняття конституції, вказано на основні віхи розвитку державності та на деякі інші чинники конституційної нормотворчості. Загалом зміст преамбул підтверджує висновок, що сучасні основні закони виконують важливу політичну функцію.

Найбільш змістовим елементом структури конституції є її *основний текст*, котрий, як зазначалося, поділяється на розділи, а також іноді на підрозділи і завжди на статті. Тим самим основний текст конституції має власну структуру. Еволюція теорії і практики конституціоналізму зумовила якісні зміни цієї структури: якщо конституції, що були прийняті у XVIII—

XIX століттях, починалися з розділів, присвячених засадам організації держави або її вищим органам, то в сучасних основних законах майже завжди одним з перших є розділ про права і свободи.

У більшості випадків розділи конституції мають конкретні назви, або заголовки. При цьому статті основних законів звичайно назв не мають. Питання про назви складових основного тексту конституції не видається формальним і у правозастосовчій практиці може набувати вагомого значення.

Важливу роль відіграють *перехідні положення*, які включені до структури переважної більшості конституцій. Як правило, перехідні положення мають тимчасовий характер і слугують адаптації державного життя до новоприйнятого основного закону. Звичайно вони сформульовані у вигляді одного з розділів конституції, який структурно її завершує і має заголовок саме перехідних положень.

В окремих конституціях перехідні положення сформульовані у вигляді додатка (додатків) до їх основного тексту (Азербайджан, Болгарія, Іспанія, Італія, Нідерланди). Такий додаток формально не є розділом конституції, але фактично становить частину її структури.

Нерідко завершальний розділ конституції має назву і зміст перехідних і прикінцевих (заклучних) положень, хоча частіше прикінцеві положення структурно виокремлені від перехідних і передують їм. У прикінцевих положеннях, незалежно від їх місця у структурі основного закону, здебільшого йдеться про набуття чинності конституцією та регламентуються деякі інші питання, так або інакше пов'язані з відповідним фактом.

Перехідні положення призначені, зокрема, забезпечити правонаступництво в організації та діяльності тих державних інститутів, які зі змінами у статусі збережені за новоприйнятим основним законом. Іноді у перехідних положеннях визначаються строк і умови введення в дію окремих положень конституції. Водночас у них може застерігатися продовження дії на визначений строк окремих норм попередньої конституції або норм законів, які фактично не відповідають новоприйнятій.

Будучи, як і преамбула, інтегральною частиною конституції, перехідні та прикінцеві положення мають відповідну юридичну сутність. Тому внесення змін до преамбули і до перехідних та прикінцевих положень або їх скасування відбуваються у такому ж порядку, як і стосовно основного тексту конституції, якщо інше в ній прямо не застережено. Відповідні структурні характеристики притаманні й актам, що є складовими несистематизованих конституцій.

Поняття несистематизованої конституції має два значення, одне з яких, як зазначалося, пов'язують з Конституцією Великобританії. Її «модель» повною мірою сприйнята лише у Новій Зеландії. По своєму унікальною можна вважати Конституцію Ізраїлю, яку складає більше десяти законів, звичайних за юридичною природою і силою. Частина з них іменується основним законом, але така назва позначає лише суспільну значущість відповідних актів.

Поняття несистематизованої конституції має й інше значення, яке випливає з характеристики конституції як основного закону. *Несистематизована конституція з властивостями основного закону* - це сукупність нормативно-правових актів, за кожним з яких визнається найвища сила.

Складові несистематизованої конституції звичайно офіційно визначені як конституційний або як основний закон. Як правило, серед таких актів виділений той, що фактично є головною складовою несистематизованої конституції. Дата (рік) його прийняття або набуття чинності асоціюється з конституцією в цілому.

З початку XIX ст. несистематизована конституція, складові якої мають найвищу юридичну силу, діє у Швеції. Сьогодні її складають три акти, головним з яких вважається Форма правління 1974 р. Роком прийняття цього акта датують і чинну Конституцію Швеції. До того ж саме у Формі правління названі інші акти, що її складають.

У другій половині XIX ст. подібних форм набула Конституція Австрії, яка включала кілька актів з юридичними властивостями основного закону. В наші дні вона складається з численних актів, хоча її змістове наповнення забезпечує насамперед Конституційний закон 1920 р., який нерідко сприймають як власне конституцію.

Несистематизована Конституція Канади є сукупністю різних за формою нормативно-правових актів (більше двадцяти), серед яких переважна більшість прийнята парламентом Великобританії, а деякі мають згадувану форму наказів короля (королеви) у раді. При цьому значна частина актів, що складають Конституцію Канади, була введена ще за часів реальної політичної залежності. В 1982 р. парламент Великобританії прийняв Акт про Канаду, один із додатків до якого містить Конституційний акт,

відомий як «нова конституція». В Конституційному акті є перелік усіх складових Конституції Канади і вказано на її найвищу силу.

Існують приклади, за якими конституційне регулювання здійснюється не тільки на основі конституції як єдиного нормативно-правового акта найвищої сили, а й деяких інших актів по суті аналогічної природи. Так, у США поправки до конституції не змінюють безпосередньо тексту основного закону, а є, як зазначалося, своєрідними доповненнями до конституції. Проте реалізація конкретної поправки можлива тільки у єдності з відповідним конституційним положенням і зворотньо.

Конституційну систему Чехії офіційно становлять сама конституція цієї держави, Хартія основних прав і свобод, а також низка актів з назвою конституційного закону (фактично доповнень до основного закону). Складовою частиною Конституції Литви визнано два акти, що були прийняті у процесі поновлення державності після розпаду СРСР і мають титул конституційного акта.

У більшості колишніх союзних республік у складі СРСР процеси поновлення або становлення сучасної державності супроводжувалися прийняттям актів, які констатували їх державний суверенітет і незалежність. Ці акти звичайно мають титули декларації та (або) конституційного акта чи конституційного закону. Їх призначенням було акцентувати на змінах, що відбулися, і створити юридичне підґрунтя для незворотності цих змін. І хоча такі акти офіційно не вважаються елементами якоїсь конституційної системи або складовою основного закону чи додатком до нього, прийняття у відповідних країнах конституції було з ними генетично пов'язане.

Поняття конституції як основного закону держави є складовою політико-правової ідеології, яка сформувалася на основі християнської світоглядної традиції, в наші дні набуло універсального характеру. Певний виняток становить теорія і практика *мусульманського права*, яка передбачає альтернативи. Такі альтернативи не можна вважати негативними, адже вони призначені для суспільного буття, що ґрунтується на іншій традиції, і мають глибоке коріння у відповідних країнах.

І хоча на сьогодні акти конституційного значення прийняті практично в усіх так званих мусульманських країнах, теорія мусульманського права не визнає верховенства конституції як основного закону держави. Згідно з ісламською традицією юри

дичною основою суспільного життя є насамперед «священна книга» - Коран. Приписи Корану становлять головний зміст мусульманського права, за яким по суті визнаються роль і значення своєрідного основного закону суспільства і держави.

Дослідники мусульманського права звертають увагу на його генетичний зв'язок з релігією ісламу, на тотожність юридичних приписів з релігійною догматикою (богослов'ям), на їх симбіоз за змістом і навіть за формою. Одним з головних понять, які характеризують мусульманське право, є шаріат.

Найчастіше шаріат розглядають як основу мусульманського права, закріплену в Корані, а також у Сунні (фактично коментарі до Корану). Іноді його взагалі ототожнюють з мусульманським правом. За будь-яких умов шаріат у ряді країн на конституційному рівні визначається «головним джерелом законодавства» (Бахрейн, Єгипет, Ємен, Катар, Кувейт, Об'єднані Арабські Емірати, Оман, Сирія, Судан).

Таке визначення шаріату номінально означає визнання мусульманської правової доктрини основною формою національного права, хоча в дійсності шаріат здебільшого виконує роль своєрідного «наповнювача» змісту актів, прийнятих (виданих) владними інститутами. Відповідні конституційні положення об'єктивно слугують підґрунтям впливу мусульманського права на систему національного права в цілому. Однак у більшості мусульманських країн конституційно задекларована роль шаріату реально обмежена вирішенням певних питань правового статусу фізичної особи.

З визнанням особливого характеру мусульманського права пов'язана принципова відмінність між сприйнятою в більшості країн ідеєю народного суверенітету і концепцією ісламської державності. За цією концепцією, будь-яке суспільне волевиявлення не вважається вирішальним, адже воно обмежене «незмінними» положеннями шаріату. Тому мусульманське право формально не визнає інституту загальних виборів.

Своєрідним заміником виборів виступає принцип так званих традиційних консультацій гідних людей, до яких мають бути віднесені ті, хто об'єктивно входить до верхніх прошарків суспільства. Такі «гідні люди» можуть давати поради правителям та від імені всього суспільства виконувати деякі інші функції.

Важливим є і те, що преамбули багатьох основних законів, прийнятих у мусульманських країнах, починаються з традицій-

ного релігійного формулювання «Іменем Аллаха милостивого, милосердного». Нерідко згадується про «вчення ісламу» як ідейну основу держави, про «ісламське минуле» народу, про вірність «ісламському спадку» тощо. Принципово важливим є визнання ісламу державною релігією, про що йдеться практично в усіх відповідних конституціях. Частина з цих конституцій передбачає функціонування спеціальних мусульманських судів або застосування загальними судами положень мусульманського права.

Вплив мусульманського права на систему національного права і, зокрема, на сферу державно-правового регулювання у непрякій формі відображений у визначенні держави як ісламської або мусульманської. Іноді таке визначення сформульоване в офіційній назві держави: Федеративна Ісламська Республіка Коморські Острови, Ісламська Республіка Афганістан, Ісламська Республіка Іран, Ісламська Республіка Мавританія, Ісламська Республіка Пакистан.

Проте ступінь ісламізації системи національного права в різних країнах є відмінним і залежить від багатьох чинників. Найбільшу роль мусульманське право відіграє в Ірані та Саудівській Аравії. Конституція Ірану містить положення, за яким усі закони мають відповідати шаріату. В ній також передбачено, що суди не повинні застосовувати урядові акти, якщо вони суперечать принципам ісламу. Водночас самі конституційні положення визначені такими, що ґрунтуються на «приписах ісламу» (ст. 4). В Саудівській Аравії шаріат відповідно визнаний основою здійснення управління державою.

Контрольні завдання

1. *Визначте поняття конституції як основного закону держави, охарактеризуйте терміни «конституція» і «основний закон» в їх історичному взаємозв'язку.*
2. *Проаналізуйте зміст теорії установчої влади.*
3. *Прокоментуйте класифікацію конституцій на народні та октройовані.*
4. *Охарактеризуйте інші класифікації конституцій.*
5. *Встановіте способи ревізії конституції, охарактеризуйте основні з них.*

Конституційне право і суспільство

§ 1. Соціальна держава

Однією з особливостей сучасного конституційного регулювання виступає його соціалізація. Така особливість відобразила ускладнення взаємодії суспільства та держави як його складової, посилення ролі держави насамперед в економічній і політичній сферах суспільного буття. Відповідні процеси розпочалися ще у XIX ст., однак набули завершеного оформлення в основних законах, прийнятих після Другої світової війни.

Разом з тим адресовані суспільству конституційні положення, як правило, сформульовані у загальній формі і виглядають фрагментарними. При цьому вони завжди відображають зв'язки соціуму саме з державою. Тому навіть найбільш соціалізовані конституції є передусім основними законами держави.

Одним з проявів соціалізації конституційного регулювання є віднесеність до його інструментарію терміна «соціальна держава». Основні закони не містять визначень, пов'язаних з таким явищем, але з аналізу їх положень випливає, що *соціальна держава* - це характеристика сучасної держави, за смислом якої державна діяльність має бути спрямована на створення реальних стандартів матеріального добробуту, освіти, охорони здоров'я тощо і забезпечення таких стандартів для всіх громадян (індивідів), а також на мінімізацію фактичної соціальної нерівності з її економічними наслідка-

ми та створення системи соціальної підтримки (захисту) тих, хто цього потребує.

Поняття соціальної держави іноді формують і як таке, що не пов'язане безпосередньо з ідеями соціальної справедливості та соціального захисту. Цей підхід до визначення відповідного поняття відображає загальні зміни, які відбулися протягом минулого століття у співвідношенні суспільства і держави, за винятком випадків етатизації суспільного буття за умов авторитарних і тоталітарних режимів. Він відображає активізацію регулятивної ролі держави у процесах економічного характеру, посилення її впливу на духовну та деякі інші сфери суспільного буття.

Важлива роль у контексті такого визначення соціальної держави визнається також за державною (правовою) регламентацією взаємозв'язків індивіда і суспільства.

За наслідками Другої світової війни соціальна проблематика у конституційному регулюванні стала об'єктивно витребуваною, що було одним з чинників використання терміна «соціальна держава» в ст. 20 Основного закону ФРН. Надалі цей термін був вживаний в конституціях таких європейських держав, як Албанія, Андорра, Болгарія, Іспанія, Македонія, Румунія, Словенія, Туреччина, Хорватія і Чорногорія (у Франції - термін «соціальна республіка»). Соціальна держава проголошена в ряді основних законів, прийнятих у пострадянських країнах (Білорусь, Вірменія, Грузія, Казахстан, Росія і Таджикистан).

Термін «соціальна держава» також є надбанням конституційної нормотворчості в окремих країнах Латинської Америки. Про соціальну державу (звичайно соціальну республіку) йдеться і у більшості конституцій, прийнятих у франкомовних країнах Тропічної Африки. Як правило, соціальну державу визначають у перших статтях основного закону, хоча іноді вона декларується в його преамбулі. У багатьох випадках приписи стосовно соціальної держави мають програмне значення для суспільно-політичного розвитку конкретної країни.

Як зазначалось, основні закони не містять визначень соціальної держави. Виняток становить положення ст. 7 Конституції Росії, де констатовано, що політика соціальної держави спрямована на створення умов, які забезпечують «гідне життя і вільний розвиток людини». У цій же статті передбачені заходи щодо здійснення такої політики, за змістом яких соціальна дер

жава асоціюється насамперед із соціальною справедливістю (без вживання такого словосполучення) і забезпеченням певного рівня соціального захисту.

У багатьох конституціях, навіть за умов відсутності в їх текстах терміна «соціальна держава», поєднання фактично сприйнятої концепції соціальної держави з ідеями соціальної справедливості і соціального захисту можна вивести зі змісту загальних положень, включених або до преамбули, або до так званого засадового, звичайно першого, розділу, а також положень, присвячених соціально-економічним правам та гарантіям їх реалізації.

Іноді відповідні положення сформульовані у вигляді основ, цілей, цінностей тощо. Так, у ст. 2 Конституції Польщі держава визначена як така, що «здійснює принципи соціальної справедливості», а в ст. 1 Конституції Сербії - як така, що «ґрунтується на соціальній справедливості». У Македонії і Хорватії соціальна справедливість конституційно визнана однією з «найвищих цінностей конституційного ладу», в Албанії - однією з «основ держави», а в Румунії йдеться про справедливість як «найвищу цінність».

У Конституції Португалії побудова «справедливого і солідарного суспільства» охарактеризована як державна мета (ст. 1), а сприяння підвищенню добробуту і якості життя народу шляхом «перетворення і модернізації економічних та соціальних структур» - як одне з головних завдань держави (ст. 9). За змістом ст. 1 Конституції Казахстану одним з «основоположних принципів діяльності» держави є економічний розвиток на благо усього народу.

Загальний характер мають також положення, якими фактично проголошені наміри держави щодо реалізації ідеї соціальної справедливості. При цьому ступінь загальності таких положень є різним. Наприклад, у преамбулі Конституції Іспанії задеклароване прагнення нації гарантувати існування «на основі справедливого економічного і соціального ладу», а в її ст. 9 передбачено, що органи державної влади повинні сприяти участі усіх громадян у політичному, економічному, культурному і соціальному житті.

У ст. 2 Конституції Італії сформульовано вимогу виконання обов'язків, які випливають з «політичної, економічної і соціальної солідарності», а в ст. 3 визначене як завдання держави «усу

вати перешкоди економічного і соціального характеру, котрі... перешкоджають розвитку особи і реальній участі працівників у політичній, економічній і соціальній організації країни».

Подібні положення включені і до деяких конституцій, прийнятих у постсоціалістичних і пострадянських країнах, а також у країнах, що розвиваються. За будь-яких умов частина з наведених та інші аналогічні положення є так званими конституційними деклараціями. Декларативність таких положень може бути подолана шляхом їх конкретизації на рівні законів та підзаконних актів, а також відповідною суспільною практикою.

Декларативність притаманна і так званим основним або директивним принципам (іноді також цілям) державної політики, зафіксованим у ряді конституцій. При цьому у відповідних основних законах застерігається по суті програмне значення названих принципів для законотворчої діяльності парламенту. До того ж положення про принципи державної політики не встановлюють суб'єктивних прав, які індивід може захистити в суді.

Такий підхід відображений, зокрема, в ст. 45 Конституції Ірландії, за якою основні принципи соціальної політики «призначені бути загальним керівництвом для парламенту», а їх здійснення не підлягає розгляду в суді. Більш загальним виглядає припис ст. 41 Конституції Швейцарії: «з соціальних цілей не можуть впливати безпосередні претензії на державні послуги».

В інших випадках у конституції сформульовані обов'язки держави здійснювати заходи щодо виконання її соціальної функції, зокрема щодо забезпечення соціальної справедливості та соціального захисту як гарантій реалізації саме соціально-економічних прав. У зв'язку з дискусійністю питання про характер цих прав нерідко стверджують, що у зазначений спосіб формулюються не обов'язки держави, а лише її наміри.

Як зазначалося, поняття соціальної держави іноді формулюють у контексті визначення взаємозв'язків держави та суспільства і констатації посилення регулятивного впливу держави на функціонування економічної організації суспільства. Протягом тривалого часу конституційна регламентація питань економічного життя зводилася до закріплення права приватної власності (права на приватну власність), яке розглядалось як природне право людини.

Проте ще наприкінці XVIII ст. було сформульоване положення, згідно з яким «власність є правом недоторканим і священ-

ним, і ніхто не може бути позбавлений її інакше, ніж у випадку встановленої законом явної суспільної необхідності і за умов справедливого і попереднього здійсненого відшкодування» (ст. 17 Декларації прав людини і громадянина 1789 р.). Наведене положення свідчило про намагання узгодити економічні інтереси окремого індивіда з інтересами суспільства.

Надалі предмет конституційного регулювання охопив окремі характеристики приватної власності, що мають визначальне суспільно-політичне і правове значення. У Конституції Німеччини 1919 р. вперше було визнано соціальну значущість приватної власності: «Власність зобов'язує. Користування нею має водночас слугувати суспільному благу» (ст. 153). Цитовані приписи згодом були відтворені у ст. 14 Основного закону ФРН.

У Європі подібні положення включено також до основних законів Азербайджану, Вірменії, Естонії, Італії, Македонії, Молдови, Румунії, Сербії, Словаччини, Словенії, Хорватії, Чехії і Чорногорії. У такий спосіб встановлюється соціальна детермінованість можливостей використання власності, визнається її зв'язок не тільки з інтересами самих власників, а й з потребами всього суспільства.

Особливістю ряду новітніх основних законів є фіксація засад економічної організації суспільства. Наприклад, у главі «Економічні відносини» Конституції Італії, яка входить до її частини, присвяченої правам і обов'язкам громадян, йдеться про свободу приватної господарської ініціативи, про соціальну функцію кооперативів та їх державну підтримку, про право працівників на участь в управлінні підприємствами тощо. Конституція Швейцарії містить розділ «Економіка», в якому визначено економічну свободу, свободу конкуренції, здійснення заходів проти безробіття, захист споживачів та деякі інші принципи економічного ладу.

У структурі Конституції Португалії є частина «Економічна організація суспільства», до складу якої входить кілька розділів (загальні принципи; планування; сільськогосподарська, торгова і промислова політика; фінансова та податкова системи). Обсяг і зміст відповідних положень є унікальними для конституційної нормотворчості у розвинутих країнах.

Економічна сфера суспільного буття знаходиться у своєрідному епіцентрі перетворень, що відбуваються у постсоціалістичних і пострадянських країнах. Напрями таких перетворень

встановлені в конституції, в структурі якої відповідним питанням також нерідко присвячені спеціальні розділи. Так, у Конституції Литви виділено главу «Народне господарство і праця», в Конституції Македонії - главу «Основи економічних відносин», а в Конституції Узбекистану - главу «Економічні засади суспільства». Конституція Словаччини включає розділ «Економіка Словацької Республіки», Конституція Молдови - розділ «Національна економіка та публічні фінанси».

Промовистими є також назви статей окремих основних законів: «Власність», «Природні ресурси», «Економічний розвиток і держава» (Азербайджан) або «Основні принципи власності», «Економіка», «Власність», «Зовнішньоекономічна діяльність» (Молдова).

Майже в усіх основних законах, прийнятих у пострадянських країнах, встановлено різні форми власності і передбачено рівний захист власності з боку держави, незалежно від форми власності, що свідчить про відхід від старих методів господарювання. У більшості постсоціалістичних і пострадянських країн відповідно визначають характеристики ринкової економіки. Наприклад, згідно зі ст. 9 Конституції Молдови «ринок, вільна економічна ініціатива, добросовісна конкуренція є основоположними чинниками економіки». Подібні положення щодо характеристик економіки включені до основних законів Азербайджану, Албанії, Македонії, Польщі, Сербії, Словаччини та Угорщини.

Свободу або рівні можливості для різних суб'єктів підприємницької (господарської) діяльності, а також державний захист конкуренції проголошено в конституціях Азербайджану, Албанії, Білорусі, Казахстану, Литви, Македонії, Польщі, Росії, Сербії, Словаччини, Таджикистану, Угорщини та Хорватії.

Соціальну державу, що не пов'язана безпосередньо з ідеями соціальної справедливості і соціального захисту, визначають певні взаємозв'язки держави і соціуму, які виникають поза економічною сферою суспільного буття. Іноді такі взаємозв'язки відображені в положеннях засадових розділів конституцій.

Частина з цих положень присвячена визначенню ролі держави у духовній сфері суспільного буття (культура, мистецтво, наука, освіта тощо). «Республіка сприяє розвитку культури, а також наукових і технічних досліджень, вона охороняє природу

ду, історичну і художню спадщину нації», - передбачено в ст. 9 Конституції Італії. Згідно зі ст. 9 Конституції Португалії «захист культурної спадщини є одним з основних завдань держави». Подібні положення включено і до основних законів, прийнятих у постсоціалістичних і пострадянських країнах (Азербайджан, Білорусь, Вірменія, Польща, Туркменістан і Чорногорія).

Соціальний характер держави відбивають і положення, якими визначається роль держави у збереженні довкілля (навколишнього середовища). При цьому в Португалії охорона природи і довкілля конституційно визнана одним з основних завдань держави, а в Хорватії - однією з найвищих цінностей конституційного ладу.

У конституціях визначається роль держави стосовно суспільних інститутів шлюбу та сім'ї, а також пов'язаних з ними станів дитинства, материнства та батьківства. Відповідна діяльність держави є складовою здійснення її соціальної функції і також характеризує соціальний характер самої держави. Охорону (захист, підтримку) шлюбу та сім'ї з боку держави встановлено в засадових розділах основних законів Азербайджану, Болгарії, Вірменії, Польщі та Угорщини.

Існують інші сфери суспільного буття, де участь держави забезпечує їй соціальний характер.

Конституювання соціальної держави є закономірністю, спричиненою якісними змінами у суспільному бутті, які супроводжуються адекватним коригуванням державних функцій. Залишаючись здобутком розвинутого суспільства, соціальна держава об'єктивно сприймається як орієнтир там, де таке суспільство поки що відсутнє.

§ 2. Політичні партії

Проявом соціалізації конституційного регулювання виступає належність до його предмета відносин, що виникають у зв'язку з функціонуванням таких елементів політичної системи суспільства, як *політичні партії* - створювані звичайно на основі певних настанов ідеологічного характеру об'єднання громадян з визначеною організацією і у більшості випадків - з фіксованим членством, головною метою яких визнана демократична боротьба за владу та участь в її здійсненні.

Як елемент політичної системи суспільства політичні партії в розвинутих країнах формально відокремлені від держави, хоча між ними і державним механізмом існують різноманітні взаємозв'язки. В усіх таких країнах політичні партії є важливим чинником формування і вираження політичної волі громадян на виборах, вони виступають у ролі організатора і активного учасника виборчого процесу, здійснюють вирішальний вплив на процеси заміщення поста (посади) президента, формування складу парламенту і уряду та їх функціонування.

У своєрідній системі «політичні партії - держава» перші є, по суті, реальним засобом демократичної боротьби за владу і в разі перемоги в цій боротьбі - її законного утримання, друга - формальним засобом здійснення влади.

Утворення політичних партій було пов'язане зі становленням і розвитком парламентаризму. Прототипами сучасних політичних партій постали об'єднання, створені на основі парламентського представництва. Ще у XVIII ст. такі об'єднання існували у Великобританії, а в середині наступного століття почали функціонувати в деяких інших, найбільш розвинутих на той час країнах. Названі об'єднання були своєрідними політичними клубами, які діяли насамперед у парламенті. Вони не мали чіткої організації і не знали членства, однак саме у зв'язку з їх діяльністю почали використовувати термін «політичні партії».

Демократизація виборчого права спричинила збільшення виборчого корпусу і зумовила зміни в організації відповідних об'єднань, коригування форм і методів їх діяльності. На основі цих об'єднань були утворені реальні політичні партії. Водночас збільшення кількості виборців, яке супроводжувало укорінення засад парламентаризму, сприяло виникненню політичних партій і на позапарламентській основі. Завданням таких партій була перемога (досягнення успіхів) на парламентських і місцевих виборах, що перетворювало їх на засіб боротьби за владу. За будь-яких умов вже на початку XX ст. в багатьох європейських країнах політичні партії набули значущості важливого елемента політичної системи суспільства.

Визнанням такої значущості політичних партій було надання їм конституційного статусу: уперше про партії йшлося в деяких основних законах, прийнятих у період між світовими війнами (Австрія, Німеччина, Чехословаччина). Проте відповідне конституційне регулювання обмежувалося лише згадками про

політичні партії, звичайно у зв'язку з парламентськими виборами або з організацією парламенту. На законодавчому рівні політичні партії нерідко визнавались учасниками виборчого процесу, що відобразило запровадження в ряді країн пропорційної виборчої системи.

Інші характер і призначення мало «партійне будівництво» за умов тоталітарних режимів, яке характеризувало тогочасні Італію та Німеччину. Зокрема, в цих країнах були прийняті акти, які фактично спричинили зрощування партійного і державного апаратів, своєрідну партизацію (фашизацію) держави. Тим самим термін «політична партія» набув тут іншого змісту, ніж у більшості країн.

Після Другої світової війни встановлення статусу політичних партій набуло характеру сутнісної ознаки конституційного регулювання: у більшості новітніх основних законів так або інакше йдеться про політичні партії.

У багатьох випадках визначення конституційного статусу політичних партій обмежується статтею, в якій зафіксоване право індивіда (громадянина) на об'єднання. Навіть за умови відсутності в такій статті згадки про політичні партії, вона є основою для визначення порядку їх утворення. Проте звичайно у відповідній статті прямо йдеться і про політичні партії (як різновид об'єднань громадян), утворювані в реалізацію зазначеного права.

Значно розширився обсяг галузевого (законодавчого) регулювання, об'єктами якого виступають різні сторони організації і діяльності політичних партій. У зв'язку з цим вважають, що відбулася *інституціоналізація політичних партій*, виразом якої є створення на основі норм конституції режиму правового регулювання не тільки участі партій у формуванні та діяльності ключових ланок державного механізму, а й функціонування партій як автономних стосовно держави елементів політичної системи суспільства.

Поняття інституціоналізації охоплює порядок утворення політичних партій і припинення їх діяльності, основи діяльності партій, фінансування такої діяльності (у тому числі з боку держави), взаємозв'язки партій з різними складовими державного механізму та деякі інші питання. Окремо треба вказати на законодавчу і навіть конституційну фіксацію в деяких країнах ви-

мог щодо змісту статутних і програмних актів (документів) політичних партій.

Інституціоналізація політичних партій демонструє посилення регулятивного впливу держави на політичну сферу суспільного буття. Деякі дослідники вважають, що в такий спосіб встановлюється жорсткий державний контроль за політичними партіями, який є чинником їх так званої етатизації (одержавлення). Проте, на думку більшості авторів, інституціоналізація політичних партій - це об'єктивне явище, котре виступає проявом зумовлених потребами самого соціуму змін у взаємодії держави і політичної системи суспільства, у взаємозв'язках державного механізму і партій.

Важливим є й те, що в різних країнах передумови інституціоналізації політичних партій різні. Наприклад, у розвинутих країнах інституціоналізація насамперед видається формою визнання політичних партій як своєрідних посередників між громадянським суспільством і державою. У постсоціалістичних і пострадянських країнах вона слугує своєрідним запобіжником реставрації «старих» політичних порядків.

Значними особливостями характеризується правовий статус політичних партій у Великобританії і в ряді інших країн, де сприйнято британську конституційну модель. Так, у Великобританії політичні партії лише згадуються в різних законах без визначення їх статусу. Більше того, практично їх не відрізняють від інших об'єднань громадян. Тому про інституціоналізацію політичних партій тут об'єктивно не йдеться. Разом з тим у процесі еволюції парламентаризму відбулась по суті інституціоналізація двопартійної системи, про що свідчить організація нижньої палати парламенту цієї держави.

Палата громад поділяється на «уряд її (його) величності», тобто фактично представництво партії більшості (правлячої партії) у палаті, і «опозицію її величності» - представництво другої за кількістю мандатів політичної партії. Такий поділ має офіційний характер: в окремих законах йдеться про «лідера опозиції її величності», за яким визнається статус державної посадової особи.

Наведений поділ парламенту або його нижньої палати відображений також у багатьох конституціях, прийнятих у колишніх британських колоніальних володіннях, насамперед в Африці, Океанії і басейні Карибського моря.

Нормативно-правовим стрижнем інституціоналізації політичних партій є положення основних законів. При цьому конституційний статус політичних партій в різних країнах встановлюється по-різному. Звичайно їм присвячено одну або кілька статей, хоча до деяких конституцій включені окремі розділи щодо політичних партій. Нерідко відповідна стаття (статті) визначає призначення, роль і цілі політичних партій.

«Партії сприяють формуванню політичної волі народу» - йдеться в ст. 21 Основного закону ФРН. Більш конкретним виглядає положення ст. 4 Конституції Франції: «Політичні партії... сприяють волевиявленню під час виборів». Ст. 6 Конституції Іспанії передбачено, що «політичні партії згідно з принципом політичного плюралізму конкурують у процесі формування і вираження волі народу і слугують основним інструментом участі у політичному житті».

Призначення, роль і цілі політичних партій можуть бути визначені по-іншому. Наприклад, згідно зі ст. 5 Конституції Чехії політична система ґрунтується на «вільному суперництві політичних партій, що поважають основні демократичні принципи і відкидають насильство як спосіб досягнення своїх інтересів». У ст. 11 Конституції Польщі зафіксовано, що політичні партії утворюються «з метою впливати демократичними методами на політику держави».

Нерідко в конституції визнається багатопартійність. Зокрема, багатопартійність відповідно констатована у Вірменії, Кореї, Південно-Африканській Республіці і Росії, а у Хорватії «демократична багатопартійна система» визнана однією з найвищих цінностей конституційного ладу.

Багатопартійність проголошується і в деяких основних законах, прийнятих у країнах, що розвиваються. Тут йдеться про «багатопартійну демократію» (Танзанія), «політичний режим, що ґрунтується на багатопартійній основі» (Єгипет), або навіть про «багатопартійну державу» (Замбія).

Схожими з положеннями щодо однопартійності є ті, якими визначено *плюралізм (багатоманітність)*. Принцип політичного плюралізму передусім передбачає свободу утворення і діяльності політичних партій. Він сполучається з принципом ідеологічного плюралізму, за змістом якого жодна ідеологія не може визнаватися державною або обов'язковою.

Уперше принцип політичного плюралізму був зафіксований у конституціях Португалії та Іспанії, прийнятих у 70-і роки минулого століття. Ці конституції відобразили новий етап державно-правового розвитку названих країн, якому передувала їх еволюція за умов відсутності демократії і реальних політичних партій. Згідно з положенням ст. 1 Конституції Іспанії політичний плюралізм є однією з «найвищих цінностей правопорядку», а за Конституцією Португалії політичний плюралізм - це одна з «основ держави» (ст. 2).

Реакцією на попередню суспільно-політичну практику було проголошення політичного або ідеологічного плюралізму в тій або іншій формі в основних законах Албанії, Білорусі, Болгарії, Казахстану, Киргизстану, Македонії, Молдови, Росії, Румунії, Таджикистану та Узбекистану. Плюралізм задекларований і в ряді конституцій, прийнятих у країнах, що розвиваються.

Проявом реалізації принципу плюралізму є й створення належних умов для організації і діяльності *політичної опозиції*. Звичайно такі організація і діяльність забезпечуються за змістом загальних правових вимог, встановлених для всіх учасників суспільно-політичного життя. Виняток становлять спеціальні закони про опозицію, прийняті в деяких країнах. Іноді про опозицію по суті йдеться в законах про політичні партії.

Статус опозиції формується і виборчими законами у зв'язку з регламентацією участі її фактичних представників у виборчому процесі на його різних стадіях. Можливості опозиції (представників політичних партій, які не входять до парламентської більшості) у вирішенні питань щодо організації і діяльності органу законодавчої влади визначаються у парламентських регламентах.

Окремі положення загального характеру стосовно політичної опозиції можна знайти в конституціях деяких держав. Наприклад, ст. 114 Конституції Португалії передбачено, що за меншістю, яку складають представники певних політичних партій в органах, сформованих шляхом загальних виборів, визнається «право на демократичну опозицію згідно з Конституцією і законом». Водночас за політичними партіями, які становлять опозицію у парламенті, визнане «право на отримання регулярної інформації безпосередньо від уряду».

Про неприпустимість обмеження прав тих, хто складає «опозиційну меншість», зокрема в органах державної влади, йдеться

у ст. 34 Конституції Узбекистану. Спеціальні статті про опозицію включені до основних законів Еквадору і Колумбії, в яких за політичними партіями, що не беруть безпосередньої участі в управлінні державними справами, визнається право критикувати правлячу партію і «пропонувати альтернативу в державній політиці».

Разом з тим ідеї плюралізму фактично відкидаються за змістом конституцій, де задекларована керівна роль правлячих (комуністичних) партій. Так, у КНДР правляча партія конституційно визнана такою, що на основі офіційної ідеології здійснює керівництво державною діяльністю, у В'єтнамі вона визначена керівною силою у суспільстві і державі, на Кубі - вищою керівною силою суспільства і держави. У вступі до основного тексту Конституції КНР йдеться про роль правлячої партії щодо «перемоги новодемократичної революції і успіхів соціалізму». Соціалістична держава проголошена і за основними законами Лаосу та Сирії, в яких також зроблено акцент на керівній ролі правлячої партії.

Інституціоналізація політичних партій не зводиться до визначення їх призначення, ролі і цілей або до закріплення ідей плюралізму. Як зазначалося, поняття інституціоналізації охоплює, зокрема, утворення політичних партій. При цьому конституційна регламентація відповідних питань може бути обмежена констатацією судового порядку заборони утворення і діяльності політичних партій.

Іноді в основному законі формують загальні засади (принципи) організації і діяльності політичних партій. Так, у ст. 6 Конституції Іспанії встановлено, що внутрішня структура і діяльність політичних партій мають бути демократичними.

Деякі конституції включають положення щодо членства в політичних партіях. В основних законах Білорусі, Вірменії, Греції, Грузії, Казахстану, Киргизстану, Румунії, Словенії, Туреччини і Чорногорії визначено види посад або службової діяльності, які виключають членство в політичних партіях. Поширеною практикою є визначення в основному законі підстав заборони утворення або припинення діяльності політичних партій.

Важливою складовою інституціоналізації політичних партій виступає фінансування їх діяльності. Правове регулювання *фінансування політичних партій* є новим явищем: перші акти відповідного характеру були прийняті або видані у 50-і роки

минулого століття. Таке регулювання має за об'єкти різні сторони фінансування політичних партій, зокрема державне фінансування. Поширена теза, за якою конституційне визнання політичних партій зумовлює обов'язок держави сприяти у здійсненні їх функцій.

Існує два різновиди державного фінансування політичних партій, визначені в законах. По-перше, держава надає політичним партіям кошти (звичайно у вигляді дотацій) для здійснення їх загальної діяльності, в тому числі внутріорганізаційної. По-друге, держава фактично субсидує участь партій у виборчому процесі, беручи на себе частину їх витрат. Більш поширеним є саме субсидування участі політичних партій у виборах та у роботі представницьких органів. Зокрема, в деяких країнах держава субсидує парламентські фракції.

З огляду на «автономність» політичних партій стосовно держави, їх окреме місце в політичній системі суспільства, державне фінансування партій не виглядає безспірним за загальними наслідками. На думку частини дослідників, воно спричиняє обмеження в реалізації права на об'єднання у політичні партії.

Суттєвим чинником є й те, що унормування державного фінансування політичних партій в деяких випадках супроводжується регламентацією питань їх внутрішньої організації (Бразилія, Португалія, ФРН, більшість штатів США). Нерідко за змістом такої регламентації встановлюються вимоги до форми і змісту партійних статутів, пропонується типова організаційна структура політичної партії. Наприклад, у ФРН закон про політичні партії визначає порядок формування органів партії, взаємозв'язки між ними тощо. Тим самим закон по суті піднімає партійні документи статутного характеру, що також не можна оцінювати однозначно.

Фінансування політичних партій віднесене і до об'єктів конституційного регулювання. У ряді конституцій містяться приписи щодо відкритості, «прозорості» фінансів партій. Зокрема, згідно зі ст. 21 Основного закону ФРН політичні партії «повинні надавати публічний звіт про джерела і про витрачання своїх коштів, а також про своє майно».

Більш конкретними є положення конституцій Греції і Португалії, за якими законом може встановлена фінансова підтримка політичних партій державою і вимога гласності витрат партій на виборчу кампанію. В деяких країнах конституційно заборо

няється фінансування партій або надання їм допомоги з-за меж держави.

У конституціях у різних формах визначаються *взаємозв'язки політичних партій з різними складовими державного механізму*, що також є свідченням процесу інституціоналізації партій.

Взаємозв'язок політичних партій і парламенту дістає вияв в існуванні *парламентських фракцій* (парламентських груп, парламентських клубів, депутатських груп тощо), утворюваних, як правило, за принципом партійної належності депутатів. Відповідні угруповання членів парламенту за іншими принципами, зокрема на основі їх професійних інтересів або регіональної належності, звичайно забороняються.

Парламентські фракції виконують важливу роль у підготовці і ухваленні практично усіх рішень законодавчого органу, з урахуванням їх пропозицій формулюється порядок денний засідань парламенту, утворюються інші його структури. При цьому в Анголі, Грузії, Естонії, Кабо-Верде, Португалії, Хорватії, Чехії і Швейцарії парламентські фракції наділені правом законодавчої ініціативи.

У більшості випадків парламентські фракції формують з депутатів-членів однієї політичної партії, хоча існує практика утворення спільних фракцій з представників кількох партій, що проводять близьку за змістом політику. У деяких країнах припускається утворення парламентських фракцій, до складу яких входять «незалежні» депутати, які не є членами будь-якої політичної партії або не побажали стати членами фракцій, утворених на партійній основі.

Утворені за принципом партійної належності депутатів парламентські фракції по суті мають подвійну природу. З одного боку, вони виступають структурами політичних партій, адже окремі питання їх організації та діяльності врегульовані відповідними статутними документами. До таких віднесені передусім питання так званої фракційної дисципліни у парламенті, внутрішньої організації фракцій і порядок утворення їх керівних органів. З іншого боку, фракції виступають органами самого парламенту, і їх функціонування об'єктивно є складовою парламентської діяльності.

Функціонування фракцій у першу чергу врегульоване парламентським регламентом. Зокрема, у більшості випадків у відпо

відний спосіб звичайно визначається мінімальна кількість депутатів, яка є достатньою для створення парламентської фракції. Такий мінімум у різних країнах неоднаковий, причому визначення кількісного складу парламентської фракції певною мірою залежить від чисельності самого парламенту. Іноді статус парламентських фракцій встановлюється в основному законі.

Найбільш широко статус парламентських фракцій визначений у ст. 180 Конституції Португалії, яка має назву «Парламентські групи». В цій статті зафіксовані права парламентської групи, зокрема право призначати своїх представників у парламентські комісії, вимагати утворення слідчих комісій, пропонувати резолюції осуду уряду, регулярно отримувати від уряду інформацію тощо.

Парламентським фракціям присвячена ст. 58 Конституції Грузії, реальний зміст якої обмежений встановленням права депутатів об'єднуватися у фракції і визначенням мінімального числа членів фракції (не менше десяти). У ст. 151 Конституції Швейцарії (під назвою «Фракції») у загальній формі йдеться про право членів парламенту утворювати фракції.

Існування парламентських фракцій прямо або опосередковано визнається в тих основних законах, де передбачене формування різних органів парламенту з урахуванням його партійно-політичної структури. Конституції Іспанії і Португалії передбачають пропорційне представництво фракцій у складі постійної комісії парламенту. Така комісія виконує певні функції самого законодавчого органу у період так званих парламентських канікул, а також у разі розпуску парламенту або закінчення строку його повноважень до початку функціонування парламенту у новообраному складі.

У Данії конституційно встановлена вимога пропорційного представництва фракцій у складі усіх органів парламенту, а в Туреччині - вимога участі фракцій в діяльності парламенту в її різних формах, а також мінімальний чисельний склад парламентської фракції.

В окремих конституціях про існування фракцій йдеться у зв'язку з формулюванням права глави держави розпускати парламент. Так, у Молдові президент може достроково припинити повноваження парламенту після консультацій з парламентськими фракціями, в Хорватії - з керівниками фракцій, в Румунії - зокрема з лідерами парламентських груп. У Фінляндії прези

дент розпускає парламент, «заслухавши думку» парламентських фракцій, у Португалії - зокрема представлених у парламенті політичних партій, а в Угорщині і Чорногорії - зокрема керівників депутатських груп (клубів).

Не менш важливим є *взаємозв'язок політичних партій та уряду*. За умови парламентського правління, а також у ряді країн зі змішаною республіканською формою державного правління, цей взаємозв'язок становить по суті основу функціонування уряду. Саме політичні партії (їх представники у парламенті) відіграють вирішальну роль у процесах формування уряду, здійснення парламентського контролю за урядом і вирішення питань його політичної відповідальності перед парламентом.

Разом з тим участь політичних партій у відповідних процесах у конституції, як правило, не застерігається, що фактично є ігноруванням політико-правових реалій. Такий підхід сформувався ще до набуття партіями значущості важливого елемента політичної системи суспільства і офіційного учасника виборчого процесу.

Згодом участь політичних партій передусім у формуванні уряду була прямо визнана в ряді основних законів. При цьому вона обмежена участю у вирішальній стадії процесу формування уряду - заміщенні посади його глави.

Зокрема, у Греції президент має призначити прем'єр-міністром у першу чергу лідера політичної партії, яка має більшість місць у парламенті. В Албанії президент призначає прем'єр-міністра на пропозицію політичної партії або коаліції, що має більшість місць у парламенті, у Вірменії відповідне призначення має здійснюватися на основі «розподілу депутатських місць» у парламенті і консультацій з парламентськими фракціями. В Македонії і Сербії президент доручає кандидату від партії або партій більшості у парламенті сформувати уряд, а в Болгарії таке доручення надається кандидату, рекомендованому найбільшою парламентською групою.

Пропоновані політичними партіями кандидати не обов'язково мають бути з числа їх керівництва або навіть з партійних лав: політичній історії відомі численні приклади, коли парламентська більшість підтримувала окремих «позапартійних» кандидатів на посади членів уряду і навіть його глави.

Участь політичних партій у формування уряду впливає зі змісту тих положень конституції, якими передбачено проведен-

ня главою держави консультацій у процесі заміщення посади глави уряду. Крім глави держави, учасниками таких консультацій визначені представлені у парламенті політичні партії (Португалія, Румунія), парламентські фракції (Болгарія, Грузія, Іспанія, Молдова) або керівники фракцій (Словенія). Важливим є те, що рішення глави держави стосовно призначення глави уряду або вибору кандидата на цю посаду детерміновані не тільки результатами проведених консультацій, а у першу чергу - розстановкою партійно-політичних сил у парламенті.

За умови парламентського правління взаємозв'язок політичних партій та уряду дістає вияв не тільки в конституюванні участі партій у заміщенні посади глави уряду. Вживане в літературі визначення парламентських форм як «правління партій» передусім відбиває партійний характер сформованого за наслідками парламентських виборів уряду, його спрямованість на реалізацію настанов, які були запропоновані відповідною політичною партією (партіями) як програмні на виборах.

Такий зв'язок між програмними настановами політичної партії, представники якої становлять більшість у парламенті, і діяльністю фактично утвореного нею уряду, а також партійний характер самого уряду майже ніколи не фіксуються у правовій формі.

Існують й інші приклади, які свідчать про багатоманітність інституціоналізації політичних партій на конституційному рівні. Іде більшою мірою така багатоманітність наявна за змістом галузевого, конституційно-правового законодавства. За будь-яких умов політичні партії є активними учасниками конституційних правовідносин, що виникають у зв'язку з формуванням, організацією і діяльністю різних складових державного механізму.

Конституції містять також положення, якими тією чи іншою мірою визначається статус *інших, ніж політичні партії, об'єднань громадян*. До таких об'єднань перш за все віднесені професійні спілки. Найчастіше відповідне визначення статусу професійних спілок пов'язується з положеннями основного закону, де йдеться про право на об'єднання. Іноді до структури основного закону включають ще й окрему статтю про право на об'єднання саме у професійні спілки.

Однак така регламентація функціонування об'єднань громадян неполітичного характеру завжди виглядає обмеженою, що відповідає призначенню конституційного регулювання та його предмета.

§ 3. Релігія і церква

На відміну від інституціоналізації політичних партій, що є відносно новим явищем, регламентація питань *релігії і церкви* стала здійснюватись практично разом з виникненням конституційного регулювання суспільних відносин. Довгий час соціалізація конституційного регулювання зводилася саме до регламентації цих питань.

За загальним визначенням, релігія - це одна з форм і водночас один з напрямів суспільної свідомості. При цьому виділяють так звані світові релігії - буддизм, християнство та іслам. Церквою визнається певна організація, яка пов'язана з конкретною релігією і відає релігійним життям та відповідним культом.

Релігія і церква відіграли видатну роль у становленні багатьох суспільних інститутів. Історично вони виступили своєрідним стрижнем державної організації і нерідко забезпечували її первинну ідеологічну основу. Еволюція релігії і церкви була і є невід'ємною складовою суспільного розвитку, в ході якого взаємозв'язки між ними і державою змінювалися. Зокрема, на час формування основних ідей, які склали основу теорії і практики конституціоналізму, в найбільш розвинутих країнах Європи набула поширення ідеологія релігійної свободи.

Проявом релігійної свободи треба вважати фіксацію в деяких основних законах, прийнятих у XVIII - XIX століттях, *свободи віросповідання*. Ще раніше свобода віросповідання була визнана як природне право індивіда, а згодом її віднесли до традиційного каталогу прав і свобод. У наші дні вона закріплена у переважній більшості основних законів, причому за їх змістом вбачаються певні відмінності між свободою віросповідання і свободою совісті. Остання має більш широке значення і передбачає, що індивід може не тільки сповідувати будь-яку релігію, а і не сповідувати жодної.

Звичайно у статті (статтях) конституції, присвяченій свободі віросповідання (совісті), регламентуються також питання взаємовідносин держави і церкви, зокрема передбачається відокремленість церкви від держави. Нерідко положення про взаємовідносини держави і церкви включені до засадового розділу конституції. У ряді основних законів шляхом відповідного визначення держави констатовано її світський характер (Азербайджан, Казахстан, Киргизстан, Росія, Сербія, Таджикистан, Туреччина, Франція).

Відокремленість церкви від держави насамперед означає участь церкви у здійсненні державних функцій і мінімізацію втручання держави у сферу церковної організації і релігійного життя. Проте така відокремленість не має абсолютного характеру, адже держава завжди регламентує питання релігії і церкви. Обсяг і зміст цієї регламентації в різних країнах відмінні і залежать не тільки від особливостей, притаманних різним соціумам, а й від конкретної релігії та церкви.

У деяких основних законах визнається участь церкви у здійсненні світської культурно-просвітницької і освітянської діяльності, а також контроль або нагляд з боку держави за відповідною діяльністю церкви. Зокрема, у Туреччині виховання і навчання релігії здійснюються під контролем держави. Водночас релігійна культура визнана «обов'язковим елементом» навчальних планів початкової і середньої школи. У Польщі релігія може бути предметом навчання у школі без порушення свободи віросповідання. У ФРН викладання релігії в державних школах, за винятком так званих неконфесійних, вважається обов'язковим і встановлюється нагляд держави за релігійним навчанням.

У Македонії, Сербії та Хорватії за релігійними організаціями визнане право відповідно до закону утворювати школи, різні соціальні та благодійні заклади. Питання участі церкви у здійсненні соціальної діяльності і контролю або нагляду держави за такою діяльністю церкви звичайно є об'єктом законодавчого регулювання.

У багатьох випадках у конституції закріплюється ідея рівного статусу різних релігій і церков, їх рівності у відносинах з державою та між собою. Разом з тим у частині основних законів зафіксований статус *однієї з релігій або церков як державної (офіційної)*. Такий статус конкретної релігії або церкви відображає, зокрема, історичний аспект взаємовідносин церкви і держави.

За змістом поняття державної релігії або церкви конкретне віросповідання офіційно визнається обов'язковим, а відповідна церква як організація у тій або іншій формі поєднується з державою. Ступінь обов'язковості віросповідання і поєднання церкви з державою в різних країнах відмінний і значною мірою залежить від характеру самої релігії.

Найбільш соціально вагомий зміст мають приписи щодо державної релігії в країнах, де за основним законом відповідний ста

тус надано *ісламу* (всього двадцять дві країни). У Мавританії іслам визначений не тільки державною, а й «народною» релігією, в Афганістані державна релігія ісламу визначена «священною».

Проте нерідко конституційні положення про іслам як державну релігію по суті є лише констатацією віросповідного вибору більшості населення країни. Такий висновок пов'язаний, насамперед з тим, що в деяких країнах разом з проголошенням ісламу державною релігією конституційно закріплена свобода віросповідання.

Важливим також є те, що іслам органічно поєднаний з правом і це значною мірою зумовлює його роль у суспільному житті. Майже усі основні закони, прийняті у мусульманських країнах, містять приписи, за якими шаріат визнано головним джерелом права. У ряді конституцій йдеться про «ісламські цінності», «ісламські цілі», «ісламську спадщину» тощо і тим самим за ісламом визнається значення ідейної основи суспільного і державного життя.

Деякі основні закони включають й інші положення, які відображають суспільну значущість ісламу. Зокрема, на Мальдівських Островах президент є «верховним органом, що має поширювати догмати ісламу» (ст. 38 Конституції).

У Сирії і Тунісі іслам конституційно визначений як релігія президента, хоча в Сирії державної релігії не передбачено. Таке визначення ісламу фактично означає встановлення релігійного цензу для кандидатів у президенти. Аналогічний характер мають застереження щодо мусульманського віросповідання президента (Алжир, Афганістан, Мавританія, Мальдівські Острови і Пакистан).

Подібні до наведених застереження стосовно глави держави конституційовані в таких монархіях, як Йорданія, Катар, Кувейт і Оман. Однак навіть за умов їх відсутності в основному законі вимога до монарха (короля, еміра, султана) бути мусульманином існує як реальність.

У Бахреїні, Омані і Саудівській Аравії сама держава в тексті основного закону визначена як ісламська, а в Марокко - як мусульманська. Як зазначалося, офіційною назвою держави такої назви в Афганістані, Ірані, на Коморських Островах, у Мавританії і Пакистані є ісламська республіка. У ст. 1 Конституції Мальдивів держава характеризується як «республіка, що ґрунтується на принципах ісламу», а згідно з положенням ст. 1 Конституції Ємену народ цієї країни є частиною «ісламського світу».

Конституційне визнання ісламської державності може відігравати різну роль, але воно завжди свідчить про зв'язки між релігією і державою. При цьому більш тісні зв'язки зумовлюють їх детальнішу конституційну регламентацію. Зокрема, в Саудівській Аравії держава зобов'язана належно утримувати «святі місця» (Мекку і Медину), опікуватися прочанами тощо. Метою освіти тут визнано «поширення і укріплення» мусульманського віросповідання.

В Ірані детально визначено принципи ісламської державності, а сам конституційний текст містить цитати з Корану. В Пакистані до принципів державної політики віднесено забезпечення обов'язковості вивчення Корану, дотримання вимог ісламської моралі, належну організацію мечетей та деякі інші.

Різний характер мають приписи щодо *християнства*, хоча за загальним правилом обсяг і зміст конституційної регламентації питань релігії і церкви за відповідних умов є вужчим, ніж у мусульманських країнах. У конституціях Данії і Норвегії офіційною (державною) визначена євангелічна лютеранська церква. Це виявляється насамперед у тому, що її номінальним главою визнається король, який бере участь у призначенні священників. Такий підхід було сформовано у період реформації, коли монарха почали вважати за єпископа.

До відання євангелічної лютеранської церкви звичайно віднесені деякі функції офіційного характеру, зокрема регулювання окремих питань у сфері шлюбно-сімейних відносин та реєстрація актів громадянського стану. В Данії і Норвегії утворено церковні суди, виконання рішень яких забезпечується державою. Вказані характеристики віднесені і до англіканської та пресвітеріанської церков, які визнані офіційними відповідно в межах Англії і Шотландії.

В усіх названих країнах конституційно закріплена свобода віросповідання (совісті), хоча в Норвегії конституційно застережений обов'язок батьків лютеранського сповідання виховувати в його дусі своїх дітей.

Закріплення свободи віросповідання (совісті) притаманне конституційній регламентації питань релігії і церкви і в тих країнах, де державною визнана римо-католицька апостолічна церква або відповідна конфесія (Ліхтенштейн, Мальта, Монако). Таке визнання зумовлює обов'язковість викладання в держав

них школах релігійного вчення і покладання на церкву певних функцій у сфері шлюбно-сімейних відносин.

У ряді країн, де державної релігії або церкви не існує, конституційно визнано суспільну значущість однієї з конфесій, зокрема римо-католицької. «Жодна релігія не може бути державною. Органи влади зважають на релігійні вірування іспанського суспільства і підтримують відносини співробітництва з Католицькою Церквою та іншими конфесіями», - встановлено в ст. 16 Конституції Іспанії.

Особливі відносини держави і римо-католицької церкви або особлива роль церкви у суспільстві зафіксовані в основних законах деяких латиноамериканських держав (Аргентина, Болівія, Коста-Ріка, Перу і Уругвай). В Андоррі на конституційному рівні констатуються «особливі відносини співробітництва» між римо-католицькою церквою і державою на основі відповідної національної традиції, а у Східному Тиморі - участь римо-католицької церкви в національно-визвольній боротьбі.

У Польщі всі церкви визнані рівноправними, хоча відносини держави з римо-католицькою церквою визначаються міжнародним договором, укладеним з Ватиканом, а відносини з іншими церквами - законами, прийнятими на основі спеціальних угод між ними та урядом.

Феноменом є сучасний Ватикан, який утворено за наслідками укладення між Святим (Апостольським) престолом та Італією у 1929 р. Латеранських угод. За цими угодами визнано міжнародну правосуб'єктність Ватикану і поновлено світську владу понтифіка, або Папи римського, фактично ліквідовану в XIX ст. Відповідно до введеного самим понтифіком основного закону Папа римський визнаний «верховним главою Церкви, сувереном Держави-Міста Ватикан». Угоди передбачили обов'язковість церковного освячення шлюбу і навчання в школі римо-католицькому віросповіданню.

Характерно, що в Конституції Італії усі релігійні конфесії визнані рівними перед законом. При цьому відносини з державою інших церков, ніж римо-католицька, регулюються національними законами, прийнятими на основі спеціальних угод.

Іноді особливий характер відносин держави і церкви позначають в основному законі в тих країнах, де важливу роль у суспільстві історично відіграє православна церква. В Македонії православна церква лише формально виділена серед інших релігійних

організацій, а у Болгарії східно-православне віросповідання визначене «традиційною релігією» (ст. 13 Конституції). Згідно зі ст. 9 Конституції Грузії держава «визнає виключну роль грузинської православної церкви в історії Грузії».

На практиці відносини між державою і церквою за відповідних умов обмежуються, як правило, взаємодією щодо вирішення окремих питань суспільного життя в межах спільно створених механізмів порозуміння.

Ширшими є конституційно визначені зв'язки між державою і православною церквою в Греції: таким зв'язкам присвячено окремий розділ Конституції цієї держави, в якому, зокрема, «релігія східно-православної Церкви Христової» визнана панівною (ст. 3). Водночас констатовано особливості організації грецької церкви, вказано на її догматичну поєднаність з іншими православними церквами, закріплено незмінність тексту Святого Письма.

Одна з глав Конституції Греції присвячена статусу Святої гори Афон, котра визнана «самоврядною частиною грецької держави», що в духовних питаннях знаходиться під юрисдикцією Вселенського патріархату.

Про особливий характер відносин держави і церкви йдеться у ст. 8.1 Конституції Вірменії, відповідно до якої держава визнає «виключну місію» вірменської апостольської церкви як національної церкви «у духовному житті вірменського народу, у справі розвитку його національної культури і збереження його національної самобутності». З іншого боку, основний закон містить застереження, за яким церква відокремлена від держави.

В окремих основних законах знайшли відображення взаємозв'язки, що існують між державою та іншими релігіями. У Шрі-Ланці за *буддизмом* конституційно визнано домінуючу роль у суспільстві і передбачене створення консультативного органу з питань сприяння цій релігії, а згідно зі ст. 9 Конституції Таїланду король є буддистом. Непал визначений індуїстською монархією, а король - послідовником індуїстської релігії (ст. 27 Конституції). При цьому в усіх названих країнах відповідно закріплено свободу віросповідання.

За змістом різних основних законів можна встановити й інші прояви соціалізації конституційного регулювання, але саме розглянуті об'єктивно виступають головними. Вони характеризують конституційне регулювання суспільних відно-

син у більшості сучасних країн і відбивають регулятивну роль держави щодо найважливіших «недержавних» сфер суспільного буття.

Разом з тим соціалізація сучасного конституційного регулювання не змінює його загального призначення. Головними об'єктами такого регулювання залишаються засади державного ладу і взаємовідносин держави та індивіда.

Контрольні завдання

1. *Визначте поняття соціальної держави за змістом конституційного регулювання.*
2. *Охарактеризуйте конституційно-правовий статус політичних: партій.*
3. *Сформулюйте поняття інституціоналізації політичних партій.*
4. *Проаналізуйте конституційно встановлені зв'язки політичних партій з різними складовими державного механізму.*

Держава як категорія конституційного права

§ 1. Державний суверенітет і розподіл влад

Основоположною для теорії і практики конституціоналізму є категорія держави. Поняття держави не визначене у правових нормах, хоча в основу кожної конституції покладено поширені у конкретному суспільстві уявлення про державу. Ще в XIX ст. було сформульоване визначення держави як сполучення трьох елементів - влади, території і населення. Саме такі елементи по суті є базовими об'єктами конституційного регулювання.

Сутнісні характеристики держави відображає, зокрема, поняття суверенітету. Загальна ідея суверенітету походить з практики владарювання за часів феодалізму. Першим таку ідею у XVI ст. сформулював Ж. Боден, котрий трактував суверенітет як найвищу владу, що належить монархові. Названий автор виключав наявність будь-якої іншої влади в державі або поза нею, яка могла бути зверхньою стосовно влади монарха. Протягом наступного століття суверенітет розглядався насамперед як якість верховної влади в державі, і лише згодом було акцентовано на питанні про її носія.

У XVIII ст. Е. Ваттель виділив дві ознаки держави, яку він називав суверенною - «самостійність управління» та «зовнішню незалежність». Тим самим йшлося про два виміри суверенітету - внутрішній і зовнішній.

Сприйняття суверенітету як якості влади в державі залишилося актуальним і у подальшому. *Державний*

суверенітет - це визначальна і невід'ємна якість влади, яка засвідчує верховенство держави в межах власної території та її незалежність у відносинах з іншими державами. Водночас державний суверенітет виступає іманентною якістю самої держави. В основних законах нерідко вказано на державний суверенітет шляхом визначення конкретної держави суверенною.

Поняття державного суверенітету ґрунтується на визнанні неприпустимості обмеження влади в державі поза волею її носія. Однак об'єктивно не може існувати абсолютно необмеженого державного суверенітету, адже влада в державі функціонує в юридично визначених межах, зумовлених внутрішніми і зовнішніми чинниками. Державний суверенітет є абсолютним лише в тому сенсі, що ніхто не може легально перешкодити державі у встановленні внутрішнього правопорядку відповідно до інтересів носія влади - народу.

Неабсолютність державного суверенітету підтвердилась у процесі розвитку міжнародного права, імперативні норми якого сформульовані практикою міжнародного співтовариства і нерідко поза конкретним державним волевиявленням (поза міжнародно-договірною практикою). Більше того, іноді поняття державного суверенітету розглядають як функціональне, у зв'язку з чим окремі питання внутрішнього буття держави (права людини, охорона довкілля та деякі інші) не відносять виключно до її відання, а вважають об'єктом інтересу всього міжнародного співтовариства.

Державний суверенітет існує лише за умов верховенства і незалежності держави, котрі є його взаємопов'язаними сторонами. Відсутність хоча б однієї з них свідчить про несуверенність відповідного утворення. Прикладом можуть бути суб'єкти федерації, які практично не здійснюють зовнішні функції, а з питань внутрішнього характеру обмежені конституцією федеративної держави. Несуверенними виступають так звані залежні території - протекторати, колонії тощо.

Важливим є те, що у практиці сучасних держав має місце формальне обмеження суверенітету шляхом передачі (делегування) частини так званих владних (суверенних) прав іншій державі або міжнародній організації, але таке обмеження завжди передбачає їх волю на це.

Сторони державного суверенітету визначені в юридичній теорії. *Верховенство* полягає насамперед у правовій підлеглості державі всіх суб'єктів у межах її території. Будь-які застережен

ня щодо такої підлеглості (наприклад, дипломатичні привілеї та імунітети) можливі за умов згоди на це відповідної держави. За смислом верховенства, владарювання здійснюється в межах території, відповідно організованої самою державою, і держава встановлює повноваження всіх органів і посадових осіб, що реалізують її функції. При цьому виключається можливість існування у сфері верховенства держави іншої, ніж її власна, державної влади.

Незалежність як сторона державного суверенітету виявляється у тому, що держава здійснює свої внутрішні та зовнішні функції поза владою інших держав. Незалежність у внутрішніх справах означає самостійність держави у вирішенні ключових питань суспільно-політичного та економічного розвитку. Юридичне визначення компетенції органів державної влади не є обмеженням влади, а виконує роль способу здійснення суверенітету. До того ж реальні правові обмеження «внутрішньої» незалежності держави по суті неможливі, оскільки держава завжди діє на основі нею ж створеного правопорядку.

Водночас розглядувана незалежність також не може бути абсолютною, адже кожна держава зобов'язана поважати суверенітет інших держав і діяти у вирішенні внутрішніх справ не на шкоду їх незалежності.

Незалежність держави у зовнішніх справах означає свободу зовнішньополітичної діяльності з дотриманням норм міжнародного права. Наявність міжнародно-правових зобов'язань держави не свідчить про обмеженість її «зовнішньої» незалежності. Навпаки, активна участь у міжнародних (міждержавних) відносинах засвідчує самодостатність держави як суб'єкта міжнародного права.

Загалом поняття державного суверенітету є одним з базових для міжнародного права. Воно покладене в основу таких його принципів, як суверенна рівність держав, взаємна повага державного суверенітету, невтручання держав у внутрішні справи одна одної, територіальна цілісність держав та деяких інших.

Важливе значення для трактування категорії держави в контексті теорії і практики конституціоналізму має поняття *державного органу, або органу держави (органу державної влади)*. Це поняття пов'язане з явищем державної влади як найбільш загальної за природою і універсальної за колом суб'єктів влади, що реалізується у суспільстві. І хоча державна влада здійснює

ся різними органами і посадовими особами, це не означає, що вона їм належить. За смыслом принципу народного суверенітету носієм і єдиним джерелом влади є народ.

Держава практично завжди сприймалася як своєрідний агрегат, складне утворення, сукупність або система певних елементів. Ще в античний період вона розглядалась як людський організм (Платон). Органістичні погляди на державу набули поширення у середньовіччі і надалі знайшли відображення в цілісній теорії, відомій як органічна. Ця теорія поступово відійшла від антропогенних оцінок держави і вже у XVII ст. знаходилась на позиціях її характеристики як своєрідного політичного організму.

Характеристика держави як політичного організму у подальшому послугувала науковому визначенню понять державного механізму і державного органу, генетично пов'язаних з розвитком теорії і практики конституціоналізму. Поняття державного органу сформулювали в XIX ст., коли на ґрунті поширення ідей народного суверенітету і розподілу влад склалася уява про державу як засіб здійснення влади, що належить народові.

Вже Ш. Монтеск'є, заперечуючи практику функціональної неподільності державної влади за часів феодального абсолютизму, натякав на можливість класифікації державних органів за смыслом пропонованої ним концепції *розподілу влад*. Як відомо, мислитель розрізняв три влади - законодавчу, виконавчу та судову - і стверджував, що за умов політичної свободи не припустиме поєднання двох або усіх трьох влад в одній особі або в одному органі. Таке поєднання, на його думку, призводило до встановлення «тиранічного правління».

Сформульована Ш. Монтеск'є концепція розподілу влад (або за прийнятою у нас термінологією - поділу влади) склала підвалини теорії і практики конституціоналізму вже на первинному етапі їх формування. Зокрема, ідея розподілу влад була покладена в основу структури Конституції США. І хоча в її тексті розподіл влад не згадується, він відображений у конституційному визначенні кожного з вищих органів держави. Така форма закріплення розподілу влад довгий час була по суті загальноприйнятою.

Проте у багатьох основних законах, прийнятих у 90-ті роки минулого століття, розподіл влад був прямо задекларований. Відповідне проголошення розподілу влад слугує своєрідним виз-

нанням необхідності створення умов для переходу до нових форм державного буття і водночас свідченням відмови від раніше прийнятих принципів організації державного владарювання.

Сьогодні розподіл влад є своєрідним постулатом. Разом з тим йому не надають абсолютного значення, адже, по-перше, державна влада є цілісним явищем, по-друге, між органами законодавчої, виконавчої та судової влади не існує ізольованості. Тому йдеться не про розподіл влад, не про розмежування якихось різновидів державної влади, а про поділ функцій і повноважень насамперед вищих органів держави.

У зв'язку з цим формулу «розподіл влад» можна без особливих застережень замінити формулою «розподіл головних функцій державної влади (держави)». Така заміна не заперечує значущості відповідної ідеї, реалізація якої виступає однією з передумов функціонування політичної організації суспільства на засадах демократії.

Зміст ідеї розподілу влад трактується по-різному, що відображає існування різних форм державного правління. Одне з його трактувань засвідчує найбільш послідовну функціональну розмежованість державних органів, і його звичайно пов'язують з президентською республікою (так званий жорсткий розподіл влад).

Згідно з іншим трактуванням, котре відповідає природі парламентських форм правління, розподілені влади тісно взаємопов'язані. У зв'язку з цим набули визнання концепції змішування влад чи навіть «дифузії» або «дисперсії» (розпорошення) державної влади. На думку авторів таких концепцій, між державними органами та посадовими особами далеко не завжди можна провести чітку межу за функціональними ознаками.

За умови змішаної республіканської форми державного правління ідею розподілу влад звичайно формулюють з певними корективами. Так, частина авторів вважають терміни «законодавча влада» і «виконавча влада» за формальні, адже, на їх думку, існує єдина управлінська функція, що вбирає в себе законотворення. Звідси законотворення вже не розглядається як функція парламенту.

Відомий французький вчений М. Дюверже стверджував, що різниця між «формальними» законодавчою владою і виконавчою владою не має принципового значення, адже лідер партії більшості у парламенті (нижній палаті) фактично контролює

обидві влади. Тому він вважав, що справжній розподіл влад має місце між урядом і опозицією у парламенті.

Однією з особливостей у сприйнятті ідеї розподілу влад в Україні можна вважати те, що у вжиток увійшло формулювання «гілка влади». Причиною появи цього формулювання є спотворений подвійний переклад франкомовного словосполучення «separation des pouvoirs», один з перекладів якого російською - «разветвление властей». У свою чергу, українською відповідне російськомовне словосполучення має бути перекладене як «розгалуження влад». Звідси ймовірно «галузь влади», а не «гілка влади».

Більше того, частиною вітчизняних авторів вбачається наявність трьох влад з особливими повноваженнями. Однак за усталеною юридичною теорією повноваженнями наділені державні органи і посадові особи, а не умовні «гілки».

Фактично у конституціях йдеться про три головні функції державної влади, котрі реалізуються органами, визначеними як органи законодавчої, виконавчої та судової влади. Повноваження саме цих органів складають основу змісту державної влади. Але повноваженнями відповідних органів її зміст не обмежується.

Важливим є також те, що сформульована Ш. Монтеск'є «тріада влад» не є абсолютом у практиці конституціоналізму. В Конституції Нікарагуа, крім законодавчої, виконавчої та судової, визначено виборчу владу (ісп. Electoral Poder), а в Конституції Венесуели - ще й громадівську, або громадянську, владу (ісп. Ciudadano Poder). При цьому виокремлено органи, які мають реалізовувати відповідні державні функції.

За інших обставин абсолютність тріади Ш. Монтеск'є і загалом ідеї розподілу влад ставиться під сумнів практикою так званих соціалістичних країн, де конституційно задекларований принцип демократичного централізму (В'єтнам, КНДР, КНР, Куба і Лаос). За радянських часів демократичний централізм також розглядався як принцип функціонування державного механізму. Він передбачає існування системи представницьких органів як єдиних органів державної влади і фактично заперечує розподіл влад.

Одним з питань, що впливає зі змісту ідеї розподілу влад, є співвіднесеність законодавчої і виконавчої влади. Це питання виникло фактично водночас з формулюванням відповідної ідеї: ще Дж. Локк писав про зверхність законодавчої влади стосовно

влади виконавчої. Ш. Монтеск'є прямо не передбачав такої зверхності, однак він звужено трактував сутність виконавчої влади і по суті зводив її до виконання законів.

Питання співвідношення законодавчої і виконавчої влади з різних причин нерідко постає політично актуальним у пострадянських країнах, у зв'язку з чим деякі з вітчизняних авторів обстоюють ідею верховенства, примату, пріоритетності законодавчої влади. Нерідко ця ідея формулюється за своєрідною інерцією, адже за радянських часів загальнодержавний представницький орган влади був конституційований як «найвищий орган державної влади».

Іноді аргументом в обґрунтуванні нібито верховенства законодавчої влади стосовно влади виконавчої слугує «традиційне» твердження про те, що остання покликана виконувати рішення, ухвалені законодавчим органом. Проте більшість авторів враховує складну сутність виконавчої влади і не обмежує її призначення виконанням законів.

У всякому разі необхідно говорити про особливу (але не першорядну чи пріоритетну) роль законодавчої влади стосовно виконавчої влади. Водночас за змістом конституційно встановлених стримувань і противаг можна визначити особливу роль виконавчої влади щодо влади законодавчої. Тим самим «розподілені влади» виступають як однопорядкові.

З цього не випливає, що державні органи, які по суті уособлюють законодавчу і виконавчу владу, є рівними або порівнянними за змістом повноважень. Суттєве значення має і те, що державні органи покликані реалізовувати різні функції, їх діяльності притаманні різні засоби та методи.

Особливістю практичної реалізації ідеї розподілу влад є встановлення *стримувань і противаг*. Характерно, що сам Ш. Монтеск'є писав про таку взаємодію «розподілених влад», за якою вони мають стримувати одна одну. Стримування і противаги - це конституційно визначені компетенційні взаємозв'язки державних органів (насамперед вищих органів держави) в контексті принципу розподілу влад.

Ідея встановлення стримувань і противаг набула визнання у процесі розроблення і прийняття Конституції США, асам відповідний термін сформулювали на початку XIX ст. Прихильники відповідної ідеї ставили за мету встановити такі компетенційні

зв'язки між конгресом (законодавчою владою) і президентом (виконавчою владою), за змістом яких кожен з них мав би можливість попередити спроби узурпації або надмірної концентрації влади іншим.

Звідси за Конституцією США конгресу надане право імпічменту щодо президента і так званих федеральних посадових осіб, включаючи суддів федеральних судів. Верхня палата конгресу (сенат) уповноважена надавати «пораду і згоду» президентові щодо призначення на федеральні посади. З іншого боку, президент наділений правом відкладального вето щодо законів, прийнятих конгресом. У свою чергу, верховний суд шляхом тлумачення положень основного закону самовизначився щодо здійснення конституційного контролю за законотворчістю конгресу і правотворчістю президента.

У наші дні ідея встановлення стримувань і противаг є здобутком теорії конституціоналізму практично в усіх країнах, де в основу побудови державного механізму покладено принцип розподілу влад. У деяких випадках відповідний термін навіть віднесений до інструментарія конституційної нормотворчості. Наприклад, згідно з положенням ст. 3 Конституції Казахстану державна влада здійснюється «з використанням системи стримувань і противаг». Подібно у ст. 6 Конституції Білорусі застережено, що «державні органи взаємодіють між собою, стримують і врівноважують один одного».

Будучи однією з основ теорії і практики конституціоналізму, ідея розподілу влад по суті вимагала визначення меж владарювання в контексті реалізації законодавчої, виконавчої та судової влади. У зв'язку з цим у XIX ст. були сформульовані такі поняття, як *компетенція і повноваження*. Тоді ж були запропоновані перші визначення державного органу.

Сьогодні відповідні визначення ґрунтуються на виділенні ознак державного органу, до яких насамперед віднесені його виокремленість як відносно самостійної частини державного механізму і наділення повноваженнями з метою безпосередньої участі в реалізації функцій держави. Тим самим державний орган - це організаційно виокремлена частина (елемент) механізму держави, яка наділена повноваженнями для здійснення певних завдань, що безпосередньо пов'язані з реалізацією тієї чи іншої функції держави.

Однак влада держави не розподіляється між її органами і виступає цілісним явищем: державні органи наділені не частинами влади, а саме повноваженнями. За змістом своїх повноважень кожний державний орган може видавати акти (владні приписи), які створюють юридичні наслідки зовні самого органу і є обов'язковими для інших суб'єктів права. При цьому природу державного органу не може змінити обсяг, порівняно більший або менший, його повноважень.

Поширеним є підхід, за яким повноваження органу складають його компетенцію. Водночас компетенцію державного органу нерідко трактують як сукупність не тільки повноважень, а й предметів відання, що вважаються сферами суспільних відносин, в яких відповідний орган є компетентним. Компетенція державного органу об'єктивно походить від самої держави. Вона обов'язково фіксується у правових формах, а за її змістом визначається статус органу.

Встановленню компетенції вищих органів держави присвячена значна частина положень будь-якої конституції, що засвідчує її природу як основного закону держави. Звичайно кожному з відповідних органів присвячена окрема частина основного закону, якою визначено порядок його формування, повноваження тощо. Конституційна регламентація питань функціонування інших державних органів має загальний характер.

§ 2. Державні символи і державна мова

З поняттям державного суверенітету пов'язане поняття державних символів. *Державні символи* - це встановлені конституцією або спеціальним законом (законами) чи визнані за традицією предмети, зображення, поетико-музичні твори, словесні формулювання тощо, які звичайно мають історичне походження, відображають особливості розвитку і сучасного стану відповідного соціуму, слугують різним цілям у діяльності державних органів і посадових осіб, в умовній формі засвідчують саму державу та її суверенітет.

Державні символи звичайно зафіксовані в основному законі. У практиці конституціоналізму усталеним є саме термін «державні символи». В багатьох основних законах використовується термін «національні символи» як його синонім. Разом з тим поняття національних символів нерідко має самостійне значен

ня, пов'язане з розвитком титульної нації, її роллю у становленні конкретної держави. Після конституційного закріплення такі символи нерідко набували значення державних.

Іноді в основному законі наголошується на зв'язку, що існує між державними символами і суверенітетом. Наприклад, у ст. 11 Конституції Португалії державний прапор визначено як «символ суверенітету Республіки, незалежності, єдності та цілісності Португалії». В деяких інших конституціях такий зв'язок відбито в узагальненій назві усіх державних символів: «символи держави і національного суверенітету» (Кабо-Верде) або «символи незалежності та суверенітету» (Монголія). В Конституції Франції про державні символи йдеться у першому розділі, поіменованому «Про суверенітет».

Загальновизнаним державним символом є *державний прапор*. Лише його встановлено в конституціях таких європейських держав, як Ірландія, Іспанія, Італія, Латвія та ФРН. Походження відповідного символу пов'язано з використанням ще за рабовласницьких часів військових стягів політичних володарів. Знаменно, що державні прапори деяких сучасних монархій мають кольори правлячих або історичних династій. У XIX-XX століттях визначення кольорів прапорів новоутворених держав було, як правило, результатом історичних досліджень. Нерідко кольори (колір) державного прапору засвідчують певні особливості суспільного життя, в умовній формі відображають характер панівної ідеології.

Іноді саме кольори конституційно віднесені до державних символів (Ліхтенштейн, Польща). Державні кольори використовуються на прапорі і гербі, а також на форменому одязі, для оформлення офіційних заходів тощо. В основних законах Австрії, Еквадору, Естонії та Чехії окремо визначені державний прапор і державні кольори.

У Монако і Чехії до державних символів віднесені не тільки державний прапор, а й відповідно княжий штандарт та штандарт президента. В інших країнах штандарт глави держави (президента) звичайно сприймається як так званий службовий прапор. Службові прапори на основі державного прапора нерідко встановлюють для різних державних органів насамперед з представницькою метою.

Загальновизнаним є також такий державний символ, як *державний герб*. Іноді державний герб зображений на державному

прапорі. Виникнення гербів пов'язують з періодом хрестових походів, коли знаки на зброї поступово трансформувались у родові герби. За часів становлення централізованих феодальних держав родові герби правлячих династій набували по суті значення державних. Сьогодні гербами монархій звичайно є саме такі геральдичні знаки правлячих або історичних династій. Герби республік містять зображення, які у лаконічній формі виражають певні суспільно-політичні ідеї, засвідчують наступництво держави та деякі інші характеристики суспільства і держави.

Державний гімн як загальновизнаний державний символ - це поетико-музичний або музичний твір урочистого характеру, який відображає відповідну державну або національну традицію і слугує, зокрема, політико-ідеологічним і патріотично-виховним цілям. Державні гімни виникли у зв'язку з революційними подіями XVII—XVIII століть в Європі та Америці і становленням тогочасних національних держав.

Деякими конституціями до державних символів віднесене державне гасло - коротке словесне формулювання (вислів), котре виражає ідеї, що визнані як суспільні цінності. Традиція застосування державного гасла походить від зображень гасел на родових гербах. Сьогодні державне гасло іноді фіксується на державному гербі. Практика встановлення державного гасла була започаткована у період Великої французької революції. І сьогодні в ст. 2 Конституції Франції зафіксовано, що гаслом республіки є «свобода, рівність, братерство».

Державне гасло конституційно визначене і у багатьох колишніх французьких колоніальних володіннях, хоча зміст його формулювань тут різниться: «мир, праця, батьківщина» (Каме-рун), «честь, братерство, справедливість» (Мавританія), «бог, батьківщина, король» (Марокко) тощо. У більшості основних законів, прийнятих у відповідних країнах, звичайно разом з державним гаслом задекларований так званий державний принцип. Формулювання цього принципу в усіх випадках однакове - «правління народу, здійснюване народом і для народу».

Державним символом нерідко визнана державна печатка. Такий статус державної печатки передбачений, зокрема, конституціями Австрії, Болгарії, Румунії, Словаччини і Чехії. В деяких мусульманських країнах державними символами визначені державні нагороди (Бахрейн, Ємен, Катар, Кувейт, Саудівська Аравія, Судан, Оман). Унікальний перелік символів містить ст. 7

Конституції Непалу, де зафіксовано державні прапор і герб, а також визначено державну квітку, державний колір, державну тварину і державного птаха.

В Албанії, на Мальдівських Островах, у Румунії, Судані, Того, Центрально-африканській республіці і Шрі-Ланці до державних символів прямо або опосередковано віднесене державне (національне) свято, або національний день. Проте таке трактування національного дня видається суперечливим з огляду на семантику терміна «символ», який походить з грецької мови і означає речовий, графічний або звуковий знак, що може відображати певне явище або ідею.

Суперечливим є також трактування столиці як одного з державних символів. За відповідний аргумент вважають те, що в ряді конституцій статус столичного міста визначений в тій же статті, що й статус державних прапора, герба, гімна тощо. Однак це лише означає, що одна стаття основного закону містить кілька конституційних інститутів.

Конституційна регламентація державних символів у різних країнах певною мірою відмінна як за формою, так і за змістом, хоча відповідні положення майже завжди розміщені у першому розділі основного закону. В деяких країнах така регламентація обмежена номінуванням державних символів без їх опису. У багатьох випадках конституція містить опис державного прапора, державного герба та деяких інших «матеріалізованих» символів, який може бути більш-менш детальним, а також назву державного гімну.

Нерідко в конституції застерігається, що опис державних символів та порядок їх використання встановлюються законом. При цьому в деяких пострадянських країнах відповідні закони приймають за більш складною процедурою, ніж звичайна законодавча. В Грузії, Молдові та Румунії вони мають форму органічних законів, в Азербайджані - конституційних законів. Іноді в конституції наголошується, що державні символи охороняються законом.

Поняття суверенітету пов'язане також з поняттям державної мови. *Державна мова* - звичайно одна мова, що в конституції або в законодавстві визначена по суті головною в країні. Таке її визначення означає, що відповідна мова є засобом офіційного спілкування у суспільстві і державі. У багатьох країнах державною фактично виступає мова більшості населення краї-

ни. Зміст статусу державної мови в різних країнах може суттєво відрізнятися. Синонімом є вживаний у багатьох конституційних текстах термін «офіційна мова».

Разом з тим у деяких країнах терміни «державна мова» і «офіційна мова» вживають разом, розрізняючи їх. Внаслідок цього лише офіційна мова (мови) набуває реального статусу, а конституційне закріплення державної мови, хоча вона може бути визначена однією з офіційних мов, має здебільшого атрибутивну значущість.

У Швейцарії, крім чотирьох державних мов, встановлено офіційні мови федерації, якими є три з державних. Четверта державна мова визнана офіційною лише щодо осіб, віднесених до відповідної лінгвістичної групи. В Ірландії ірландська мова визнана державною і першою офіційною, а англійська - другою офіційною, причому законом може бути передбачене використання однієї з цих мов для конкретних цілей як у межах усієї держави, так і на частині її території.

Деякою іншою є ситуація зі статусами державної і офіційної мов у країнах, що розвиваються. Тут атрибутивну значущість може мати або державна, або офіційна мова, що пов'язано з різним трактуванням відповідних термінів. Так, у Шрі-Ланці статус державної визнано за трьома мовами, включаючи мову колишньої метрополії - англійську, однак лише дві інші з них широко вживані на побутовому рівні і мають статус офіційної мови. На Коморських Островах як офіційну конституційовано мову корінного населення, яка водночас визначена однією з трьох державних мов. В Мавританії серед чотирьох державних мов виділено одну офіційну (арабську).

З іншого боку, в Руанді встановлено дві офіційні мови, одна з яких, що є мовою корінного населення, визнана державною. В Конго і Сенегалі офіційною визначено мову колишньої метрополії (французьку), а за державні слугують найбільш поширені так звані традиційні мови, тобто мови корінного населення (в Конго - дві, а в Сенегалі - шість). У Палау окремий статус мають дві офіційні мови і усі традиційні мови, що визнані державними.

Іноді, крім державної, в конституції виділяється ще одна або кілька мов, які мають важливе значення і фактично спеціальний статус. Наприклад, в Ірані державною мовою визнана перська

ка, але водночас застережено, що арабська мова як «мова Корану та ісламського вчення» повинна викладатися у середній школі (ст. 16 Конституції). В ст. 3 Конституції Вануату виділено три офіційні мови, дві з яких - англійська і французька - є «основними мовами навчання», а також державну мову (мову корінного населення), що є третьою з офіційних. На Філіппінах мову корінного населення визначено державною мовою і характеризувано як «засіб офіційного спілкування і навчання», офіційними - англійську і французьку, а арабській та іспанській мовам гарантоване сприяння (ст. 14 Конституції).

У деяких основних законах, прийнятих у пострадянських країнах, крім державної мови в різному контексті згадується ще одна мова - російська. Однак, якщо в Казахстані і Киргизстані за російською мовою фактично визнано статус офіційної, то, наприклад, у Таджикистані російська мова визначена «мовою міжнаціонального спілкування». Відповідні положення засвідчують визнання ролі російської мови у суспільному житті, але по-різному встановлюють її статус. У більшості конституцій, прийнятих у пострадянських країнах, наголошено на соціальній цінності всіх мов, якими користується їх населення.

Державною (як синонім - офіційною) мовою конституційно визначається або фактично визнається, як правило, мова титульної нації. В державах, утворених на багатонаціональній основі, статус державної може мати кілька мов. Наприклад, у Південно-Африканській Республіці такий статус встановлено для чотирьох, на Сейшельських Острвах і Фіджі - для трьох, а в Афганістані, Білорусі, Гаїті та ряді інших країн - для двох мов.

Встановлення полілінгвізму (багатомовності) для офіційн их цілей може бути також зумовлене історичними особливостями розвитку конкретних країн. Зокрема, в колишніх колоніальних володіннях єдиною або однією з державних мов нерідко є відповідна мова метрополії.

У ряді країн у межах частини державної території чи окремих адміністративно-територіальних одиниць, населення яких становлять національні меншини, паралельно з державною мовою (мовами) певні офіційні функції виконують мови цих меншин (Афганістан, Македонія, Перу, Словенія, Філіппіни, Хорватія, Чорногорія). Подібна ситуація звичайно існує в тих уні

тарних державах, де утворено територіальні автономії на етнічній або культурно-лінгвістичній основі.

Особливості притаманні статусу мов, застосовуваних для офіційних цілей в деяких федеративних державах. Наприклад, в Індії у більшості суб'єктів федерації, крім обох або однієї з двох державних мов, застосовується й офіційна мова (мови) суб'єкта. В Росії визначена одна державна мова, однак республіки, що є одним з різновидів суб'єктів цієї федерації, можуть встановлювати власні «державні мови», які в межах відповідних суб'єктів використовуються в органах влади і державних установах поряд із загальною державною мовою.

В Ефіопії і Швейцарії, крім державної мови (мов), офіційну мову встановлено в кожному суб'єкті федерації. До складу Бельгії входить чотири «лінгвістичних регіони», котрі визнані суб'єктами федерації, і відповідні мови фактично визнані державними.

Конституційна регламентація державної мови є відносно новим явищем: за деякими винятками положення щодо державної мови були відсутні в конституціях, прийнятих до Першої світової війни. В наші дні зміст конституційного інституту державної мови звичайно обмежений її фіксацією. Проте у ст. 3 Конституції Іспанії встановлено, що «усі іспанці зобов'язані знати офіційну державну мову і мають право користуватися нею».

Положення про державну мову розміщені, як правило, у першому розділі основного закону. В Азербайджані така глава має назву «Основи держави», в Ірландії це розділ «Держава», а у Франції - «Про суверенітет». У конституціях Албанії, Латвії, Туреччини, Угорщини, Франції та деяких інших держав статус державної мови встановлено в тих же статтях, якими визначено державні символи. У такий спосіб наголошується на зв'язку, що існує між державною мовою і державним суверенітетом.

§ 3. Форма державного правління в конституційному праві

Сутнісні характеристики держави як категорії конституційного права фіксує *форма державного правління* - відображений в основному законі спосіб організації державної влади, який свідчить про особливості компетентційних взаємозв'язків вищих органів держави, насамперед тих з них, що функціональ-

но поєднані із законодавчою і виконавчою владою, а також особливості побудови системи виконавчої влади та її функціонування.

Для з'ясування форми державного правління необхідно проаналізувати конституційно визначені порядок формування уряду і порядок заміщення глави держави, а також повноваження, за змістом яких встановлюються взаємозв'язки глави держави, парламенту і уряду. Основоположне значення в контексті з'ясування форми державного правління має явище виконавчої влади.

Форма державного правління є однією із складових (проявів) більш широкого явища - форми держави. У свою чергу, форма держави відображає певні особливості організації державного механізму і взаємодії держави з суспільством.

За змістом конституційного регулювання засвідчуються форма державного правління і форма державного устрою як прояви (сторони) форми держави. При цьому форма державного правління відображає інституціональні особливості організації державного владарювання, форма державного устрою - територіальні особливості цієї організації. Обидва відповідних прояви форми держави можна встановити з аналізу положень конкретних основних законів.

З поняттям форми держави також пов'язують *політичний режим* як ще один її прояв. Політичний режим характеризує державу у взаємозв'язках з соціумом, саму державу як складову політичної системи суспільства. На відміну від форми державного правління і форми державного устрою, які засвідчують організацію державного владарювання, форма політичного режиму в першу чергу співвіднесена із здійсненням владарювання, з участю в ньому об'єднань громадян і самих громадян, зі станом усієї політичної системи суспільства. Тим самим політичний режим є не просто державною формою, а формою взаємозв'язків держави і суспільства. Його нерідко визначають широко і пов'язують з політичною владою у суспільстві взагалі.

Поняття політичного режиму покладене в основу деяких класифікацій держави і суспільства. Водночас класифікують і самі політичні режими: найчастіше виділяють демократичний, авторитарний і тоталітарний режими. Відповідну класифікацію здійснюють насамперед на основі з'ясування юридичних засобів

захисту прав індивіда та державної практики їх реалізації, а також правових засад ідеологічного і політичного плюралізму та практики їх забезпечення. Більшість інших критеріїв не становить об'єкт безпосереднього правового регулювання. Це методи і способи здійснення державного владарювання, особливості політичної та правової культури тощо.

Тому вид політичного режиму за умов конкретних суспільства і держави не може бути встановлений винятково через аналіз змісту правового регулювання. За будь-яких умов поняття форми держави набуває значення для конституційного права насамперед у зв'язку з конституційним закріпленням форми державного правління і форми державного устрою.

Класифікації держави за критеріями, близькими за змістом до сучасного поняття форми державного правління, пропонувались ще в античний період. За часів середньовіччя для характеристики єдиновладдя як державної форми почали вживати термін «монархія», який є запозиченням з грецької мови. Для позначення держави, яка за своєю організацією видається своєрідною антитезою єдиновладдю, термін «республіка» вперше вжив у XVI ст. Н. Макіавеллі, якого можна вважати ідеологом класифікації держави на монархію і республіку.

Така класифікація відображає основи організації держави за різних історичних часів, причому монархія і республіка були фактично первинними формами державного правління, які еволюціонували разом із суспільством і державою.

У наші дні терміни «монархія» і «республіка» по суті демонструють форму державного правління. Вони (особливо термін «республіка») звичайно виступають складовими офіційної назви держави або її конституційного визначення. В деяких випадках назва або визначення держави не тільки засвідчує форму державного правління, а й найбільш загально відображає певні характеристики держави: «ісламська республіка» (ряд мусульманських країн), «кооперативна соціальна республіка» або «корпоратистська республіка» (Гаїті), «суверенне демократичне королівство» (Лесото), «конституційна демократична соціальна монархія» (Марокко) і навіть «індуїстське конституційне монархічне королівство» (Непал) чи «боліваріанська республіка» (Венесуела, назва походить від прізвища фактичного засновника держави - С. Болівара).

Існують й такі назви та визначення держави, як «суверенне незалежне королівство» (Свазіленд), «народна республіка» (Бангладеш, КНР, Сирія), «народна демократична (народно-демократична) республіка» (Алжир, КНДР, Лаос), «східна республіка» (Уругвай, історико-географічна назва) і «хашимітське королівство» (Йорданія, походить від династії хашимітів).

Разом з тим термін «республіка» не завжди позначає реальну державну форму: в Росії таку назву мають суб'єкти федерації. В окремих пострадянських країнах відповідний термін вживається у назві територіальної автономії, що зумовлено згадуваними вище суспільно-політичною інерцією або політичними компромісами, досягнутими у процесі державного розвитку (Азербайджан, Грузія, Узбекистан).

Нерідко республіками іменують територіальні утворення, які виникли внаслідок сепаратизму, збройної агресії, анексії тощо і не визнані як суверенні держави.

У теорії конституціоналізму пропонують класифікації форми державного правління. Ще у XIX ст. почали розмежовувати абсолютну і обмежену монархії, причому останню частіше визначали як конституційну. У своєму розвитку конституційна монархія об'єктивно еволюціонувала. У зв'язку з цим першим її різновидом визначили дуалістичну монархію, яка вважається перехідною формою від абсолютної монархії до іншого різновиду конституційної монархії - монархії парламентської (парламентарної).

У наші дні існують різні монархічні форми державного правління. Однією з них є навіть *абсолютна монархія*, форма якої засвідчує особливості суспільно-політичного розвитку частини мусульманських країн (Бруней, Катар, Оман, Саудівська Аравія). Абсолютною монархією визнається також Бутан, де важливу роль у суспільному і державному житті відіграють представники буддійських релігійних організацій.

Однак відповідні держави за певними ознаками відмінні від абсолютної монархії, типової для часів феодалізму. Зокрема, тут октройовані акти, які, реально не обмежуючи владу монарха, унормовують функціонування різних, звичайно консультативних, інститутів. Сьогодні форма абсолютної монархії по суті є рудиментарною.

Своєрідним рудиментом треба вважати і *дуалістичну монархію*, форма якої прийнята в ряді країн з відносно невисоким ступенем соціально-політичного розвитку (Бахрейн, Йорданія,

Кувейт, Марокко, Непал і Тонга). Проте певні ознаки дуалістичної монархії за результатами конституційної реформи, що відбулася 2003 р., набула й така розвинута країна, як Ліхтенштейн.

Основоположною характеристикою відповідної форми державного правління є те, що саме монарху належить вагома або навіть провідна роль у здійсненні державного владарювання. З іншого боку, в деяких дуалістичних монархіях в основному законі задекларовано принцип народного суверенітету.

До політико-правових ознак дуалістичної монархії віднесена побудова державного механізму на засадах формального розмежування законодавчої і виконавчої влади. Разом з тим компетенція парламенту тут є порівняно вузькою. До того ж монарх на власний розсуд призначає частину депутатського корпусу або усіх членів верхньої палати парламенту, реалізує право законодавчої ініціативи у парламенті і право відкладального вето, розпускає парламент та здійснює деякі інші важливі повноваження, пов'язані з функціонуванням законодавчого органу.

В усіх без винятку дуалістичних монархіях згідно з основним законом виконавча влада належить монарху, яку він може здійснювати як безпосередньо, так і через уряд. Монарх на власний розсуд призначає прем'єр-міністра і за його пропозицією інших членів уряду. В Йорданії монарху багатьох випадках затверджує рішення уряду, у Бахреїні, Кувейті і Марокко він головує на засіданнях уряду, а у Тонга уряд має щорічно звітувати перед монархом.

Для дуалістичних монархій є характерною політична відповідальність уряду як перед монархом, так і перед парламентом (в Кувейті і Тонга - лише перед монархом). Проте відповідальність уряду перед парламентом звичайно виглядає формальною.

За головними політико-гіршовими ознаками дуалістичною монархією є також Об'єднані Арабські Емірати (ОАЕ). Вищим органом тут визначено вищу раду союзу, до складу якої входять правителі усіх еміратів. Цей орган наділений широкими повноваженнями, причому ухвалення частини його рішень потребує згоди двох найбільших за розмірами території і за чисельністю населення еміратів - Абу-Дабі та Дубая. Строком на п'ять років вища рада обирає зі власного складу голову, який має титул володаря (арабською - раїс). Крім головування в раді і представницьких функцій, голова у взаємодії із самою радою здійснює деякі важливі повноваження.

Іноді ОАЕ на підставі обрання голови вищої ради характеризують як виборну монархію. Однак така характеристика видається досить умовною, адже особа, що обрана головою вищої ради, є монархом лише у «своєму» еміраті.

Розвиток конституціоналізму засвідчений сучасними формами державного правління. Історично першою з таких форм була парламентська монархія, становлення якої пов'язане з еволюцією державного ладу Великобританії у XVIII-XIX століттях.

Притаманна парламентській монархії побудова державного механізму і зумовлені такою побудовою компетенційні взаємозв'язки ключових ланок цього механізму, насамперед парламенту і уряду, послугували за приклад для ще однієї сучасної форми правління - парламентської (парламентарної) республіки, уперше конституйованої у Франції в останній чверті XIX ст.

Сучасними також є президентська республіка і змішана республіканська форма. Президентська республіка була вперше утворена за Конституцією США, а феномен змішаної республіканської форми правління походить від положень чинної Конституції Франції. Основні відмінності між різними сучасними формами правління випливають з особливостей організації і здійснення виконавчої влади.

Названими формами державного правління сучасна практика конституціоналізму не обмежується. За приклад слугує *директоріальна республіка*, одна з версій якої існує в Швейцарії. Тут зі складу уряду, сформованого парламентом, останній щорічно обирає посадову особу - союзного президента, котрий головує в уряді, виконує роль керівника одного з міністерств і реалізує окремі повноваження представницького характеру. Однак союзний президент не є главою держави, і частина відповідних повноважень належить уряду в цілому.

Особливістю організації державного владарювання у Швейцарії виступає належність до уряду деяких важливих повноважень, звичайно віднесених до компетенції парламенту або глави держави. Наприклад, саме уряд ратифікує міжнародні договори. З іншого боку, уряд повинен регулярно звітувати у парламенті про свою діяльність, хоча його політичної відповідальності перед парламентом не передбачено.

У більшості випадків політична історія свідчить, що директоріальна республіка, яка передусім відрізняється відсутністю інституту президента, слугує тимчасовою (перехідною) формою правління.

Як зазначалося, до основних сучасних форм державного правління насамперед віднесені *парламентська монархія* і *парламентська республіка*, що за головними політико-правовими ознаками є по суті аналогами. Нерідко для позначення цих форм використовується термін «парламентське правління».

У конституціях з відповідною метою застосовуються різні терміни: «парламентарна форма правління» (Ефіопія), «парламентська монархія» (Іспанія), «парламентська республіка» (Албанія, Греція), «республіка з парламентарним правлінням» (Болгарія), «республіка з парламентарною формою правління» (Ісландія).

Парламентські республіка і монархія передусім розрізняються щодо юридичних передумов наділення глави держави повноваженнями. Якщо президент здійснює повноваження на основі мандата, отриманого за результатами прямих або непрямих виборів, то монарх звичайно владарює за власним правом, визначеним у порядку престолонаслідування. Його влада не є похідною від волевиявлення виборчого корпусу, представницького органу або якогось іншого державного інституту.

Проте іноді особливості саме інституту глави держави ускладнюють або навіть унеможливають класифікацію конкретних проявів парламентського правління. Так, за змістом ст. 1 Конституції Андорри в цій країні прийнято форму «парламентарного співпринципату», у зв'язку з чим функції глави держави виконують «спільно і роздільно» співгіринцепси (співправителі) з боку Іспанії та Франції. Статус співпринципсів за змістом практично не відрізняється від статусу «традиційного» глави держави за умов парламентського правління.

Характерною рисою спільного правління є те, що співпринципси здійснюють владарювання за власним правом. Тим самим одну з основ такого правління становить засада, притаманна монархії. Але запроваджену в Андоррі форму державного правління не можна вважати монархією хоча б через те, що одним з співпринципсів визначений глава держави у республіці (президент Франції). Тому ця форми видається скоріше своєрідним «гібридом» парламентського правління.

«Гібридом» виглядає і державна форма, прийнята в Малайзії, котра за головними ознаками є парламентською монархією. Важливе місце в державному механізмі тут належить раді правителів, до складу якої входять спадкові правителі так званих монархічних штатів і призначувані губернатори інших штатів.

Залежно від характеру здійснюваних функцій, рада правителів може діяти або у повному складі, або у складі лише правителів монархічних штатів. Зокрема, у вузькому складі вона строком на п'ять років обирає верховного правителя, якому разом із радою належать функції глави держави.

Малайзію також іноді характеризують як виборну монархію, але і в цьому випадку із згадуваних причин така характеристика видається умовною.

Як зазначалося, першою серед сучасних форм державного правління була парламентська монархія. Вона наявна в тих розвинутих країнах, державний лад яких за нових історичних часів змінювався виключно або здебільшого шляхом еволюції. До таких країн, крім Великобританії, віднесені Бельгія, Данія, Люксембург, Монако, Нідерланди, Норвегія і Швеція. Іноді держава набувала відповідної форми після ліквідації авторитарного режиму (Іспанія, Японія). Парламентсько-монархічна форма правління характеризує також державний лад Таїланду, де вона, як і в названих розвинутих країнах, є результатом суспільно-політичної еволюції.

Парламентськими монархіями є Австралія, Канада і Нова Зеландія, конституціями яких встановлено певні зв'язки на рівні державного механізму з колишньою метрополією. Особливістю державного ладу цих країн є те, що номінальним главою держави тут конституційована королева Великобританії. Однак усі відповідні функції здійснює її офіційний представник, який визначений як генерал-губернатор (фактичний глава держави).

Генерал-губернатора за поданням місцевого уряду формально призначає саме королева Великобританії. Компетенційні зв'язки між генерал-губернатором, урядом і парламентом, а також організація парламенту і уряду у багатьох деталях запозичені з британського державного досвіду.

Аналогічні риси притаманні й державному ладу тих англomовних країн басейну Карибського моря та Океанії, де чинними залишаються конституції «вестмінстерського зразка», про які вже йшлося. Певні ознаки парламентської монархії мають деякі інші країни, що розвиваються (Камбоджа, Лесото і Свазіленд).

У парламентських республіках заміщення посади (поста) президента здійснюється шляхом проведення різних виборів. У більшості відповідних країн президента обирає парламент чи утворювана на основі його складу колегія. Такі вибори мають

назву непрямих, або багатоступневих. У багатьох парламентських республіках Європи президента обирають на загальних і прямих виборах (Австрія, Болгарія, Ірландія, Ісландія, Литва, Македонія, Сербія, Словаччина, Словенія, Фінляндія, Чорногорія). Тим самим порядок виборів президента не може вважатися ознакою парламентсько-республіканської форми державного правління.

За будь-яких умов парламентські форми правління у першу чергу притаманні розвинутим країнам, адже ефективно функціонування державного механізму відбувається лише тоді, коли суспільство має високий рівень політичної організації, зокрема відзначається наявністю сталої партійної системи.

Аналіз світової практики конституціоналізму дозволяє сформулювати політико-правові ознаки, які характеризують країни з парламентськими формами державного правління. До головних з таких ознак віднесені: 1) *побудова державного механізму за принципом так званого часткового розподілу влад*; 2) *формування уряду парламентом за участю глави держави, яка звичайно є мінімальною або номінальною; вирішальна роль де-факто (іноді де-юре) політичної партії чи коаліції, що має більшість у парламенті, у процесі формування уряду*; 3) *політична відповідальність уряду перед парламентом*; 4) *належність виконавчої влади насамперед уряду, котрий відіграє роль найвищого органу виконавчої влади*.

Як зазначалось, однією з сучасних форм державного правління є *президентська республіка*. Відповідний термін та похідні від нього іноді вживаються в конституції: «президентська республіка» (Туркменістан), «республіка президентського типу» (Кіпр), «президентське правління» (Еквадор).

Класичним варіантом президентської республіки вважається втілений у державній практиці США. Форма президентської республіки запроваджена у Кореї, на Кіпрі і Філіппінах, а також насамперед у більшості країн Латинської Америки. За головними ознаками як президентські республіки можна характеризувати Азербайджан, Таджикистан, Туркменістан і Узбекистан.

Нерідко як президентську республіку кваліфікують і державні форми, запроваджені передусім у ряді країн Тропічної Африки. Однак більш коректним буде визначення таких форм як *монархічну республіку*, адже їм притаманна умовність

розподілу влад і роль президента як своєрідного стрижня у здійсненні державного владарювання.

Головними політико-гіравовими ознаками президентської республіки є наступні: 1) *побудова державного механізму за принципом так званого жорсткого розподілу влад*; 2) *належність виконавчої влади насамперед президентові, наявність у президента повноважень формувати уряд як колегіальний орган у складі міністрів (призначати на посади міністрів та інші посади у системі виконавчої влади)*; 3) *політична відповідальність членів уряду (міністрів) лише перед президентом, посада якого заміщується за результатами загальних виборів*.

До сучасних форм державного правління віднесена *змішана республіканська*. Нерідко її визначають як напівпрезидентську республіку або як парламентсько-президентську чи президентсько-парламентську республіку. Однак у жодній конституції названі терміни не використовуються. Відповідна форма правління запроваджена на Гаїті, у Перу, Польщі, Португалії, Румунії, Франції і Хорватії, а також у таких пострадянських країнах, як Білорусь, Вірменія, Грузія, Казахстан, Киргизстан і Росія.

В Україні термін «змішана республіканська форма державного правління» набув офіційного значення: представляючи у березні 1996 р. у Верховній Раді України проект нової Конституції України, Президент України у своїй доповіді для позначення пропонованої за проектом форми правління використав саме цей термін.

До головних політико-правових ознак змішаної республіканської форми державного правління віднесені: 1) *побудова державного механізму і, насамперед, функціонування виконавчої влади на основі своєрідного симбіозу засад, притаманних парламентській і президентській республікам; обрання президента на загальних і прямих виборах*; 2) *так званий дуалізм виконавчої влади і, за певними винятками, відсутність конституційного визначення президента як носія виконавчої влади*; 3) *конституційне закріплення функцій президента як арбітра та (або) гаранта у визначених сферах суспільного і державного буття*.

Зміст головних ознак усіх сучасних форм державного правління буде розкритий при розгляді питань, присвячених організації і здійсненню виконавчої влади.

§ 4. Форма державного устрою в конституційному праві

Сутнісні характеристики держави як категорії конституційного права відбиті у *формі державного устрою* - відображених в основному законі організації території держави і способі організації влади. Для з'ясування форми державного устрою необхідно проаналізувати конституційні положення, за змістом яких визначено організацію державної території та статус її складових або відокремлених частин, а також встановлено і розмежовано повноваження центральних органів і органів, локалізованих у межах таких складових або частин.

Термін «форма державного устрою» має самостійне значення для теорії і практики конституціоналізму. Проте його використання може спричинити плутанину, адже державний устрій іноді асоціюється з державним ладом, тобто із загальною організацією державної влади в умовах конкретної країни. Непорозуміння можуть також виникати стосовно співвідношення понять державного устрою і адміністративно-територіального (територіального) устрою.

Форми державного устрою почали досліджувати лише у нові історичні часи за умов поширення ідеї суверенітету, яка на той час виключала його обмеження або поділ. У подальшому відповідна ідея, зміст якої змінювався, стала своєрідним наріжним каменем теорії федералізму. Зокрема, у XVI I—XVIIІ століттях набули поширення тези про подільність суверенітету.

Концепції подільності суверенітету були суперечливими з огляду на перспективи державного розвитку, адже за їх змістом допускалося співіснування як суверенних держав федерації та її суб'єктів. У деяких країнах у XIX ст. були сформульовані ідеї, за якими суверенітет визнавався виключно за суб'єктами федерації, у зв'язку з чим констатувалося право їх виходу зі складу федеративної держави (Швейцарія, США). Однак з придушенням спроб політичного сепаратизму, яким по суті слугували такі ідеї, вони зайняли місце на периферії теорії федералізму.

Розвиток теорії і практики федералізму спричинив появу нових ідей щодо суверенітету за умов федеративної держави. У другій половині XIX ст. німецькими авторами було запропоновано концепції, згідно з якими суверенітет належить виключно федеративній державі. Їх поява відобразила утворення Гер

манської імперії як єдиної держави. Пояснюючи відповідні державно-правові зміни видатний німецький юрист Г. Еллінек сформулював концепцію, за якою складові імперії (фактично суб'єкти федерації) визначались «несуверенними державами».

Ідея належності суверенітету виключно федеративній державі згодом була доповнена американськими авторами, які заперечували не тільки суверенітет штатів, а й їх державний характер. Штати були кваліфіковані як державні утворення, що через відсутність якості суверенітету принципово відмінні від держави. Такий підхід є однією із засад сучасної теорії федералізму, хоча за традицією у багатьох федераціях суб'єкти мають назву держави (англ. state, ісп. estado).

Зміст сучасної теорії федералізму свідчить про намагання узгодити загальні і локальні інтереси, не ставлячи питання щодо суверенітету. У минулому столітті набула поширення концепція кооперативного федералізму, в основу якої покладено ідею співробітництва (партнерства) між федерацією та суб'єктами, а також між самими суб'єктами. Нерідко партнерами у такому співробітництві визнають і адміністративно-територіальні одиниці, в межах яких організовано виборне місцеве управління, або місцеве самоврядування (так звані муніципальні утворення).

Концепція кооперативного федералізму знайшла відображення в основних законах деяких федеративних держав. Так, Конституція Південно-Африканської Республіки (ПАР) містить главу під назвою «Кооперативне правління», в якій визначено принципи відносин між органами, котрі здійснюють владарювання на загальнодержавному, провінційному (суб'єктів федерації) і місцевому рівнях. Таке владарювання визнане «взаємозалежним і взаємопов'язаним». Водночас передбачена можливість запровадження механізмів подолання конфліктів, які ймовірно виникатимуть при здійсненні владарювання на різних рівнях.

Федеративна держава (федерація) засвідчує один з двох різновидів державного устрою. Відповідна форма державного устрою не є домінуючою і в наш час притаманна приблизно кожній десятій країні світу. Після Другої світової війни таку форму прийняли в деяких країнах, що розвиваються, але згодом з різних причин від неї тут відмовилися. В Європі у 90-ті роки минулого століття фактично самоліквідувалась така фе

дерація, як Чехословаччина, а на початку ХХІ століття - Югославія. З іншого боку, на засадах федералізму відбулось реформування державного устрою Бельгії.

Майже завжди про федеративний устрій ідеться в основному законі у змісті відповідного визначення держави. Наприклад, у ст. 1 Конституції Бельгії встановлено, що «Бельгія є федеративною державою, яка складається із співтовариств та регіонів». У конституціях федеративних держав, де німецька мова має статус державної (офіційної), у змісті такого визначення вживається термін «союзна держава».

Про «союз» стосовно форми державного устрою йдеться на конституційному рівні в Індії, а Австралія визначена як «співдружність». З історичних причин Швейцарія французькою та італійською мовами має назву конфедерації, але ця назва позначає саме федеративну державу. Винятками є Палау і ПАР, основні закони яких не містять прямої вказівки щодо федеративної форми державного устрою, однак встановлюють її по суті.

У багатьох випадках федеративна форма державного устрою відображена в офіційній назві держави: Федеративна Демократична Республіка Ефіопія, Мексиканські Сполучені Штати, Федеративні Штати Мікронезії, Федеративна Республіка Нігерія, Федерація Сент-Кристофер і Невіс, Об'єднана Республіка Танзанія тощо.

Іноді свідченням прийняття відповідної форми є назва парламенту або його палат. Так, у Швейцарії парламент має назву союзних зборів (з німецької мови), на Коморських Островах - федеральної асамблеї, у ФРН палати номіновані як союзні збори (бундестаг) і союзна рада (бундесрат). В Австрії назвою верхньої палати парламенту є союзна рада, в Ефіопії і Росії - рада федерації, в Індії - палата штатів, у ПАР - національна рада провінцій, а в Швейцарії - рада кантонів.

Проявом федеративного державного устрою історично вважається двопалатна побудова парламенту. При цьому верхня палата має забезпечувати представництво насамперед суб'єктів федерації. Звичайно таке представництво є рівним, що відображає рівність статусів суб'єктів федерації. Проте в Австрії, Ефіопії, Індії, Канаді та ФРН суб'єкти мають різну кількість представників у верхній палаті залежно від кількості населення. Разом з тим парламенти Венесуели, Коморських Островів, Мікронезії, Судану і Танзанії є однопалатними.

Нерідко про форму державного устрою свідчать конституційно встановлені назви інших, ніж парламент або його палати органів та посадових осіб, а також назви різних суб'єктів та об'єктів конституційного регулювання: федеральний (союзний) президент, федеральний уряд, федеральний міністр, федеральне право, федеральний закон, федеральний округ тощо.

Відповідний державний устрій знаходить прояв і у тих положеннях основного закону, які слугують розмежуванню предметів відання між федерацією та суб'єктами або розмежуванню компетенції між їх органами.

Федеративній державі притаманна складна організація території і влади, у зв'язку з чим її характеризують як складну державу. Територію федерації нерідко визначають як сукупність територій суб'єктів. Поняття території федеративної держави пов'язане з явищем державного суверенітету і є відмінним від умовного, з огляду на це явище, поняття території суб'єкта федерації.

Сприйняття території федерації як сукупності територій суб'єктів пов'язане з історичною практикою утворення федеративної держави як союзу (об'єднання) попередньо суверенних держав. У зв'язку з цим питання організації території суб'єктів федерації, як правило, віднесені до компетенції їх законодавчих органів.

Проте територія федерації не завжди є сукупністю або сумою територій суб'єктів. У складі багатьох федеративних держав наявні такі адміністративно-територіальні одиниці, як федеральні території (Австралія, Індія, Канада, Малайзія) і федеральні, або столичні, округи (Аргентина, Бразилія, Мексика, Нігерія, Пакистан, США). В Австралії, Індії та Малайзії відповідні одиниці не розрізняють: столиця віднесена до федеральних територій.

Статус федеральних територій звичайно зумовлений низьким порівняно з суб'єктами федерації рівнем соціально-економічного розвитку. У федеральних (столичних) округах локалізовані і функціонують вищі органи держави. Створення таких округів підкреслює рівну співвіднесеність «федеральної влади» з різними суб'єктами федерації.

Федеральні території і федеральні (столичні) округи є особливими адміністративно-територіальними одиницями, виокремленими як частини території самої федерації. Вони існують поза

системами адміністративно-територіального устрою суб'єктів федерації, встановленими самими суб'єктами.

Особливий характер федеральних територій і федеральних (столичних) округів полягає також у певній політичній значущості їх статусу. Таку значущість підтверджує, зокрема, той факт, що в Аргентині, Бразилії, Мексиці і Нігерії федеральні (столичні) округи представлені у верхній палаті парламенту, причому в Аргентині і Бразилії відповідне представництво є кількісно рівним з представництвом суб'єктів федерації.

В Індії федеральні (союзні) території мають власні законодавчі органи, проте їх компетенція є обмеженою, порівняно з суб'єктами цієї федерації. Характерно, що у процесі державного розвитку федеральні території іноді набували статус і назву суб'єкта федерації (Бразилія, Індія).

Складові території федеративної держави (суб'єкти федерації) мають юридичну природу *державних утворень*. Конкретні назви суб'єктів є різними: штати (Австралія, Бразилія, Венесуела, Малайзія, Мексика, Мікронезія, Палау, Нігерія, Судан, США, Ефіопія), провінції (Аргентина, Канада, Пакистан, ПАР), землі (Австрія, ФРН), області, або ареали (Танзанія), кантони (Швейцарія), емірати (ОАЕ), острови (Коморські Острови, Сент-Кристофер і Невіс).

У Росії суб'єктами федерації є республіки, краї, області, автономна область, автономні округи і міста федерального значення. Різні назви мають й суб'єкти таких федерацій, як Бельгія, Боснія і Герцеговина.

За загальним правилом суб'єкти федерації є рівними за статусом. Однак зміст конституцій багатьох федеративних держав, по суті, спростовує таке правило. В ряді федерацій суб'єкти мають різну кількість представників у верхній палаті парламенту. В Індії стосовно лише окремих штатів парламент приймає закони за згодою законодавчого органу суб'єкта. Різний (тобто нерівний) статус мають штати, правителями яких є спадкові монархи, та інші штати у складі Малайзії.

В ОАЕ ухвалення рішень з найважливіших питань вищою радою федерації, до якої входять правителі усіх еміратів, водночас потребує згоди правителів двох найбільших еміратів, що свідчить про нерівність статусів різних еміратів.

У Росії статус республіки визначається федеральною конституцією і конституцією республіки, а статус кожного з інших

суб'єктів - федеральною конституцією і спеціальним актом (ста-тутом), прийнятим законодавчим (представницьким) органом такого суб'єкта. При цьому деякі суб'єкти федерації (автономний округ) входять до складу інших (край або область). Тим самим виникає своєрідна «матрьошка»: один суб'єкт федерації по суті є частиною іншого.

Нерівний статус мають також суб'єкти таких федерацій, як Сент-Кристофер і Невіс, а також Танзанія. Тільки в одному з двох суб'єктів, що складають кожну з названих федерацій (відпо-відно острів Невіс і ареал Занзібар), утворено окремий законо-давчий орган. До того ж лише Занзібар має президента і уряд, і тільки тут прийнято конституцію. В Індії конституцію прийнято лише в окремих суб'єктах федерації.

Федеративні держави, де суб'єкти за статусом є різними, визначають як *асиметричні федерації*. Іноді асиметричність як особ-ливість організації частини федеративних держав трактують широко, вбачаючи її у наявності федеральних територій і феде-ральних (столичних) округів.

Суб'єкти федерації, як зазначалося, кваліфіковані в юри-дичній науці як державні утворення, що не мають якості дер-жавного суверенітету. З іншого боку, в основних законах окре-мих федеративних держав йдеться про суверенітет суб'єктів.

У Конституції Швейцарії встановлено, що «кантони є суве-ренними, оскільки їх суверенітет не обмежений союзною Кон-ституцією» (ст. 3). Згідно зі ст. 40 Конституції Мексики штати «суверенні у всьому, що віднесено до їх внутрішніх справ». Вод-ночас застережено, що штати об'єдналися у федерацію на прин-ципах, визначених в основному законі. Тим самим «суверенітет» штатів обмежується змістом конституційних положень. Нарешті, ст. 3 Конституції ОАЕ передбачено, що «емірати в межах їх територій здійснюють суверенітет з усіх питань, які не віднесені до відання союзу». З іншого боку, в наведених, виняткових за характером, прикладах власне державний суверенітет за суб'єктами федерацій не визнається.

Відсутність у суб'єктів якості державного суверенітету фак-тично тягне невизнання за ними *права виходу зі складу федерації, або права сецесії*. Серед сучасних федеративних держав виняток становлять Сент-Кристофер і Невіс та Ефіопія. У першому випадку право сецесії визнається лише за одним із суб'єктів (острів Невіс), а в другому-це право формулюється

як право націй, національностей і народностей, на основі яких утворені суб'єкти федерації, на політичне самовизначення шляхом формування окремих держав.

Проте невизнання у конституціях права виходу не є абсолютним запобіжником політичного сепаратизму і здійснення сецесії. Так, після Другої світової війни внаслідок сецесії утворилися такі держави, як Бангладеш і Сінгапур.

Разом з тим статус суб'єктів федерації має політичний характер. Політичну значущість їм надає наявність певних ознак, притаманних державі. До таких ознак передусім віднесено прийняття конституцій суб'єктів. Серед розвинутих країн лише у Бельгії суб'єкти федерації не мають власної конституції. За загальним правилом конституції суб'єктів повинні відповідати основному закону федерації, який слугує для них взірцем.

Звичайною практикою є договірні відносини суб'єктів з іншими державами або з суб'єктами інших федерацій. Проте наявність цих відносин не вважається свідченням їх міжнародної правосуб'єктності. Будучи державними утвореннями, суб'єкти федерацій не здійснюють зовнішню і не формулюють самостійну внутрішню політику. Їх участь у вирішенні питань державної політики зумовлена і обмежена федеральними конституціями.

За будь-яких умов штучною є теза про те, що існує власна державна влада суб'єкта федерації. Подібний поділ державної влади не відповідає постулату про її єдність за різних форм державного устрою, котрий не спростовується розподілом повноважень між різними органами влади.

За конституціями федеративних держав повноваження, як правило, розподілені не тільки за функціональним принципом (повноваження органів законодавчої, виконавчої та судової влади), а і за принципом територіальної віднесеності відповідних органів. При цьому звичайно розмежовані повноваження парламенту держави і повноваження законодавчих органів суб'єктів. У деяких федераціях визначені також сфери повноважень федеральних органів виконавчої влади і виконавчих органів суб'єктів (Австрія, ФРН). Іноді замість такого розмежування встановлюють сфери відання федерації та суб'єктів.

Незалежно від того, що розмежовується - повноваження або питання відання, в теорії і практиці конституціоналізму виділяють чотири відповідні сфери: по-перше, виключних повнова

жень (відання) федеральних органів; по-друге, виключних повноважень органів суб'єктів; по-третє, конкуруючих, або спільних, повноважень; по-четверте, залишкових повноважень, як правило, органів суб'єктів.

У конституціях різних федеративних держав встановлено сполучення двох, трьох або навіть чотирьох з названих сфер, що значною мірою зумовлює, зокрема, обсяг компетенції органів суб'єктів.

Реальне співвідношення між повноваженнями федеральних органів і органів суб'єктів може також залежати від вчинення дій в межах так званої федеральної інтервенції (Аргентина, Бразилія, Мексика) або президентського правління (Індія).

Рішення про здійснення інтервенції за визначених у федеральній конституції умов приймає президент, який може припинити повноваження законодавчого і виконавчого органів конкретного суб'єкта і тимчасово призначити для цілей відповідного управління спеціального представника. Інститут федеральної інтервенції довгий час був складовою політичного життя відповідних країн Латинської Америки, хоча з другої половини ХХ ст. його застосування набуло виняткового характеру.

У теорії конституціоналізму здійснюється класифікація федеративних держав за певними ознаками. Звичайно виділяють *договірні і конституційні федерації*.

Договірні федерації створювали на основі волевиявлення суб'єктів, які об'єднувалися. В США, Швейцарії і Танзанії такими суб'єктами були попередньо (до об'єднання) суверенні держави. Серед договірних нерідко виділяють так звані класичні федерації, котрі еволюціонували від конфедерації (США, Швейцарія). В Австралії і Канаді створення федеративної держави було спричинене об'єднанням колоніальних володінь.

Зміст і характер волевиявлення суб'єктів, що об'єднуються у федеративну державу, є різним, а його способом виступає своєрідна угода про об'єднання. Проте майже в усіх випадках таке об'єднання не знайшло прояву в укладанні реального договору, і за останній вважають конституцію федеративної держави. Тому поняття договірної федерації видається умовним. До того ж договірні засади при формуванні відповідних федеративних держав доповнювалися іншими засадами при зміні (звичайно розширенні) їх складу.

У США утворення нових штатів відбувалося на основі прийнятих конгресом спеціальних законів і внаслідок перерозподілу меж штатів, які вже існували, окупації спірних земель або навіть купівлі територіальних володінь у інших держав.

Конституційні федерації створюються за рішенням центру і звичайно без будь-якого волевиявлення з боку складових територій держави, що набувають статусу суб'єктів. Формальною основою створення та існування таких федерацій є конституції новоутворюваних держав, за якими не визнається договірна природа. В деяких випадках заміна відповідних конституцій тягнула зворотну зміну форми державного устрою (Мексика).

Федеративні держави, залежно від обсягу повноважень органів суб'єктів, іноді поділяють на децентралізовані і централизовані. Проте такий поділ є неоднозначним, адже порівняно з унітарною державою кожній федерації об'єктивно притаманна децентралізація влади.

Розрізняють також федеративні держави, організація території яких зумовлена виключно історичними, географічними та іншими подібними чинниками, й ті держави, де федеративну форму запроваджено з урахуванням етно-національних чинників. Етно-національні чинники покладено в основу організації таких федеративних держав, як Бельгія, Боснія і Герцеговина, Ефіопія та Індія.

За своєю природою федерація принципово відмінна від конфедерації, хоча конфедерацією іноді офіційно називають або називали в минулому деякі федеративні держави.

Конфедерація - це союз суверенних держав, метою якого нерідко є задеклароване або передбачуване на перспективу створення однієї (як правило федеративної) держави. Іноді конфедерація слугує формою забезпечення по суті зворотного процесу - перетворення федеративної держави у кілька суверенних держав, коли відбувається своєрідне «розлучення» суб'єктів.

Конфедерація співвіднесена насамперед з міжнародним публічним правом. Юридичною основою її формування та функціонування виступає реальний міжнародно-правовий договір, укладений державами-членами. За приклад такого договору можуть слугувати Статті конфедерації 1777 р. (США) та Конфедеративний пакт 1815 р. (Швейцарія). Водночас ці та інші подібні акти відіграли фактично вихідну роль щодо створення

відповідних федеративних держав (договірних федерацій), у зв'язку з чим їх нерідко співвідносять з внутрідержавним (конституційним) правом.

Головною ознакою конфедерації є суверенність держав-членів, з чого випливає їх право виходу. За загальним правилом суб'єктами міжнародного права виступають як конфедерація, так і держави-члени.

Разом з тим створення конфедеративного союзу, як і інших міждержавних об'єднань (організацій), передбачає делегування конфедерації державами-членами повноважень вирішувати деякі зовнішньополітичні питання і досягати певних економічних цілей. Умови такого делегування не видаються абсолютними, і за договором про створення конфедерації держави-члени можуть не визнавати відповідні рішення, чим наголошується їх суверенність.

Проявом суверенності держав-членів є також те, що кожна має власну державну територію, в межах якої існують окремі система права і система державних органів. Органи конфедерації реалізують делеговані державами-членами повноваження, проте їх акти звичайно не мають прямої дії. Ці акти адресовані органам держав-членів, які можуть їх визнавати або не визнавати.

Призначення конфедерації - створення на перспективу спільної держави або «розлучення» суб'єктів федерації - зумовило її нестійкість. Політична історія свідчить, що конфедерації або еволюціонували до створення федеративних держав, або розпадались. Прикладами були союз північноамериканських штатів (1777-1787 роки), союз швейцарських кантонів (до 1848 р.), а також Германський союз (1815-1867 роки).

Формою конфедерації за умов монархічного правління є *реальна унія* - об'єднання за формальним або фактичним договором двох або кількох суверенних держав «під короною» одного монарха. Природа реальної унії звичайно полягала у формуванні оборонного союзу. Такий характер мали союзи між Швецією і Норвегією (1814-1905 роки) та між Данією і Ісландією (1918-1944 роки).

Конфедеративні союзи відомі й новітньому періоду політичної історії, коли існувала Об'єднана Арабська Республіка, до складу якої входили Єгипет і Сирія (1958-1961 роки), а також Сенегамбія у складі Сенегалу та Гамбії (1981-1988 роки). Актуальним прикладом конфедерації був союз держав під назвою

Сербія і Чорногорія, що існував у 2003-2006 роках. Згідно з Конституційною хартією Сербії і Чорногорії суб'єктами міжнародного права визнавалися як сам союз, так і держави-члени.

Іншим, ніж федеративна держава, проявом форми державного устрою є *унітарна держава*. Таку державу звичайно кваліфікують як просту у зв'язку з тим, що жодна з виокремлених частин її території - адміністративно-територіальних одиниць - не має статусу державного утворення. В основному законі унітарна форма державного устрою у багатьох випадках фіксується у вигляді відповідного визначення держави.

Унітарність встановлюється й у непрямий спосіб за змістом конституційних положень, присвячених територіальній організації держави. Зокрема, унітарну форму державного устрою засвідчують положення, які визначають адміністративно-територіальний устрій держави. І хоча в основних законах відсутні будь-які характеристики унітарної форми, іноді в них визначено певні особливості владарювання у зв'язку з відповідною організацією державної території. «Держава є унітарною і поважає у своїй організації принципи автономії місцевих органів влади і демократичної децентралізації державного управління» - зафіксовано в ст. 6 Конституції Португалії.

Унітарний устрій держави впливає з її конституційних визначень як «єдиної» (Польща, Португалія, Чехія) або «єдиної і неподільної» (Грузія, Іспанія, Італія, Молдова, Румунія, Словенія, Хорватія). У ст. 2 Конституції Естонії встановлено, що «за своїм державним устроєм Естонія є єдиною державою, адміністративно-територіальний устрій якої встановлюється законом». Проте наведені формулювання (насамперед «неподільність») демонструють також правову об'єктність державної території в міждержавних відносинах, слугують затвердженням неможливості зміни державних кордонів.

Території унітарної держави притаманна якість своєрідної внутрішньої єдності. Це означає, що її виокремлені частини мають статус адміністративно-територіальних одиниць. У свою чергу, адміністративно-територіальні одиниці є своєрідною територіальною базою для здійснення державних функцій, матеріальною основою організації влади у відповідних частинах єдиної державної території, але вони не мають політичної значущості. Особливості характеризують лише статус територіальних автономій, котрі трактують як політичні одиниці.

В унітарній державі існує одна конституція, одна (єдина) система права і система органів державної влади.

Унітарній державі об'єктивно притаманна централізація влади. Разом з тим процеси розвитку суспільства і держави зумовили появу тенденцій до децентралізації без відмови від унітарної форми державного устрою. Внаслідок таких тенденцій було, зокрема, запроваджено практику, за якою автономний статус набувають усі адміністративно-територіальні одиниці вищого рівня (Іспанія, Італія, Папуа-Нова Гвінея). Відповідні держави в теорії конституціоналізму характеризують як регіоналістські.

Формальну відмінність між федеративною і регіоналістською державами вбачають насамперед у тому, що лише суб'єкти федерації можуть мати власні конституції. Нерідко регіоналістська держава сприймається як проміжна форма між унітарною і федеративною державами або навіть як, по суті, перехідна форма.

§ 5. Адміністративно-територіальний устрій. Територіальна автономія

Конституції регламентують також деякі інші питання, пов'язані з територією. *Державна територія* - це геофізичний простір, на який поширюється суверенітет держави. Статус державної території визначений міжнародним правом, а щодо конкретної країни - ще й національним (внутрідержавним) правом. У межах державної території діє правовий режим, який є наслідком територіального верховенства держави.

Територія є не тільки просторовою сферою верховенства держави, а й об'єктом її владних правомочностей. Держава встановлює правовий режим власної території, вирішує питання адміністративно-територіального устрою з метою поєднання державного владарювання з відповідно організованим населенням тощо.

Адміністративно-територіальний устрій (подія) - це організація державної території через її поділ на відокремлені частини - адміністративно-територіальні одиниці. Адміністративно-територіальний устрій притаманний практиці переважної більшості держав. Виняток складають лише ті, територія яких за геофізичними параметрами є незначною. В Європі це деякі так звані держави-карлики (Ватикан, Монако, Сан-Марино).

Призначенням відповідного поділу території держави є на-самперед здійснення виконавчої влади і функціонування місцевого самоврядування там, де останнє вирізняється з явища виконавчої влади. Звичайно адміністративно-територіальному устрою тією чи іншою мірою відповідає й побудова судової влади. Тим самим він слугує створенню територіальної основи для побудови системи органів влади. Органи, локалізовані адміністративно-територіальним устроєм, узагальнено визначають як місцеві.

Адміністративно-територіальний устрій відіграє важливу роль щодо правотворчої діяльності місцевих органів, адже дія їх актів у просторі є відповідно обмеженою. Звичайною є також практика прийняття окремих актів главою держави, парламентом або урядом, реалізація яких породжує правовідносини в межах адміністративно-територіальних одиниць одного рівня або навіть в межах конкретних одиниць.

Адміністративно-територіальний устрій забезпечує потреби голосування на виборах і референдумах. Його характеристики, як правило, враховуються при встановленні відповідних округів та в деяких інших випадках. Через запровадження адміністративно-територіального устрою відбувається наближення влади до населення, створюються можливості для реальної участі громадян в її здійсненні, для реалізації принципу народного суверенітету.

З адміністративно-територіальним устроєм пов'язана організація політичної системи суспільства, зокрема таких її елементів, як політичні партії.

Особливості адміністративно-територіального устрою конкретної держави відображають дію різних чинників, зокрема історичні тенденції розвитку суспільства і держави, зміст і характер соціально-економічних змін, географічні і природні властивості окремих регіонів, національний склад їх населення тощо.

Елементами адміністративно-територіального устрою є його одиниці. *Адміністративно-територіальна одиниця* - це відокремлена в межах держави або суб'єкта федерації частина території, в межах якої організоване здійснення владних функцій. Таке визначення адміністративно-територіальної одиниці зумовлене тим, що у федеративних державах питання адміністра

тивно-територіального устрою звичайно віднесені до відання суб'єктів федерацій.

Адміністративно-територіальна одиниця може бути визначена і як простір щодо організації та діяльності місцевих органів влади. Водночас вона є об'єктом управління з боку цих органів. Правова регламентація адміністративно-територіального устрою охоплює не тільки визначення відповідних одиниць, а й порядок їх утворення, зміни меж тощо. За загальним правилом вирішення цих питань віднесене до повноважень парламенту.

У теорії конституціоналізму адміністративно-територіальні одиниці класифікують за геофізичними ознаками, по-перше, на населені пункти, у тому числі частини населених пунктів (наприклад, райони в містах), по-друге, на місцевості, що не є компактно заселеними частинами території, де водночас звичайно розміщені кілька населених пунктів. При цьому всі або частина відповідно розміщених населених пунктів, як правило, також мають статус адміністративно-територіальних одиниць, що ускладнює всю систему адміністративно-територіального устрою держави.

У системі адміністративно-територіального устрою майже завжди виділяється столиця, яка є особливою одиницею. *Столиця* - це місто, яке є політичним і адміністративним центром держави. Таку значущість столиця має насамперед унаслідок того, що тут, як правило, знаходяться вищі органи держави. У столиці відбуваються різні важливі події у суспільно-політичному житті, тому в ній розміщені центральні (керівні) органи політичних партій та громадських організацій.

Іноді економічні, демографічні та інші процеси призводять до перенесення столиці або навіть побудови нової (Бразилія, Кот-д'Івуар, Нігерія). Перенесення столиці може також слугувати меті інтеграції території та населення держави (Казахстан).

Визнання за конкретним містом статусу столиці звичайно має традицію. В Європі у багатьох країнах відповідну роль з часом почало відігравати поселення, котре у середньовіччі було центром домену (спадкового земельного володіння) феодала-сеньйора, зусиллями якого утворювалась централізована держава.

За інших умов вирішальне значення для локалізації столиці мали різні характеристики поселення: місце історичної події національного масштабу, колишній центр колоніального управління, географічні координати тощо. В статті 49 Консти-

туції Перу визначено як реальну столицю, так і «історичну столицю».

Традиційність ролі політичного та адміністративного центру зумовила те, що у багатьох розвинутих країнах про конкретне місто як столицю в основному законі не йдеться.

Сучасна столиця виокремлена в системі адміністративно-територіального устрою держави і, як зазначалося, є його особливою одиницею. Така особливість полягає насамперед у тому, що порівняно з іншими відповідними одиницями в столиці, як правило, по-іншому організоване місцеве управління (самоврядування) і визначені його взаємовідносини з «центральною» владою.

Нерідко столиця поєднує статус окремої адміністративно-територіальної одиниці (поселення) зі статусом адміністративного центра конкретного регіону (місцевості), визначеного відповідною одиницею вищого рівня. В інших випадках столиця в цілому зрівнена у статусі з адміністративно-територіальною одиницею вищого рівня (регіоном) з визнанням за нею особливостей щодо організації владарювання. Іноді столиця є центром округу, виділеного в межах території унітарної держави, який по суті виступає спеціальною одиницею адміністративно-територіального устрою (Колумбія, Парагвай, Перу, Чилі).

Інший характер має столичний округ (столична територія, або федеральний округ), який входить до складу багатьох федеративних держав. Не будучи формально членом федерації, він є суб'єктом державного владарювання на федеральному рівні, хоча й у порівняно обмеженому обсязі.

Створення столичного округу зумовлене роллю столиці як політичного і адміністративного центру усієї федеративної держави і відображає рівність усіх суб'єктів федерації, адже у такий спосіб столиця локалізується поза їх межами.

У деяких федеративних державах столиця має статус саме суб'єкта федерації (Австрія, Росія, ФРН). Створені тут органи виконують владні функції як на рівні відповідного суб'єкта федерації, так і на рівні столичного міста як так званого муніципального утворення.

Про столицю звичайно йдеться в конституції, хоча відповідні положення за умов різних країн мають певні відмінності. Іноді в основному законі формують своєрідне передбачення сто

лиці. Так, у ст. 9 Конституції ОАЕ встановлено, що «столиця буде побудована в районі, виділеному зі складу територій Абу-Дабі і Дубая (два найбільших емірати. - *Лет.*) на їх кордоні». Тим самим разом з конституюванням новоутвореної держави були закріплені передумови створення її столиці.

Статтею 13 Конституції Палау визначено «тимчасову столицю» і водночас застережено, що не пізніше, ніж за десять років після набуття чинності основним законом, законодавчий орган встановить місце знаходження «постійної столиці». У Казахстані в тексті конституції столицю не названо, однак застережено, що законом визначається статус столиці та її місцезнаходження.

У багатьох країнах зміст відповідного конституційного регулювання обмежується констатацією (іменуванням) столичного міста. Іноді до такої констатації додається вказівка, що статус столиці визначається законом. Своєрідним винятком є положення ст. 17 Конституції Литви, за яким місто Вільнюс охарактеризоване як «багатовікова історична столиця» держави.

У Румунії разом з іменуванням столиці визначено рівень відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а в Хорватії за поіменованою столицею визнано статус особливої та єдиної адміністративно-територіальної одиниці, організація якої має бути врегульована законом. Подібно статус столиці закріплено в основних законах ряду інших держав.

У конституціях Австрії, Гаїті, Ліхтенштейну, Люксембургу і Монголії поіменовану столицю водночас визначено місцем знаходження вищих органів держави, причому в Австрії та на Гаїті за надзвичайних обставин місце знаходження цих органів може бути перенесене, що не заперечує визнання за відповідним містом статусу столиці. У деяких інших випадках столиця в основному законі визначається опосередковано як конкретне місто, де знаходиться парламент і проводяться його засідання (Єгипет, Ісландія, Латвія і Туніс).

Адміністративно-територіальний устрій класифікують за формальним критерієм кількості його рівнів, або ланок. У державах з невеликою за розмірами територією прийнято однорівневі системи такого устрою. У більшості випадків державна територія поділяється на два - три рівні одиниць, що не є компактно заселеними її частинами (місцевостями). Як виняток

існують системи адміністративно-територіального устрою з більшим числом рівнів відповідних одиниць.

Статус адміністративно-територіальних одиниць залежить від їх співвіднесеності з місцевим самоврядуванням, або виборним місцевим управлінням. За різними моделями організації місцевого самоврядування воно функціонує або на усіх рівнях адміністративно-територіального устрою, або лише на рівні адміністративно-територіальних одиниць нижчого рівня (так званий рівень общини).

Одиниці, де функціонує місцеве самоврядування, іноді мають загальну назву. В Росії вони законодавчо визначені як муніципальні утворення. У ст. 72 Конституції Франції застережено, що, зокрема, комуни, департаменти і регіони є «територіальними колективами».

Адміністративно-територіальні одиниці в різних країнах мають відмінні назви. Іноді ці назви відбивають історичні традиції (наприклад, графства у Великобританії). Водночас для одиниць найнижчого рівня у багатьох випадках прийнято такі назви, як комуна, община (громада), муніципія тощо. Ці назви певною мірою засвідчують характер відповідних одиниць як «самоврядних». У Білорусі, Казахстані, Киргизстані і Узбекистані ще за радянських часів адміністративно-територіальні одиниці вищого рівня були визначені як області.

Від адміністративно-територіальних одиниць, що мають загальний характер, необхідно відрізняти різного роду спеціальні територіальні одиниці або спеціальні округи, які утворюють для виконання важливих державних функцій (судові і військові округи) або з метою державного управління в окремих галузях (санітарні, податкові, шкільні округи тощо). Створення спеціальних «управлінських» округів найбільш притаманне практиці США. За загальним правилом межі спеціальних одиниць не збігаються з межами одиниць адміністративно-територіального устрою.

Одним з проявів адміністративно-територіального устрою, відповідно до якого звичайно в межах унітарної держави виділяються окремі одиниці з особливим статусом або вся державна територія поділяється на такі одиниці, є *територіальна автономія*. Водночас термін «територіальна автономія» позначає саму відповідну одиницю (одиниці) адміністративно-територіального устрою.

Територіальні автономії є адміністративно-територіальними одиницями, статус яких характеризується певною політичною значущістю, зумовленою насамперед обставинами їх утворення. «Територіальний устрій включає муніципії, провінції та автономні співтовариства» - визначено ст. 137 Конституції Іспанії. Положення щодо віднесення територіальних автономій до одиниць адміністративно-територіального устрою містять основні закони Італії, Узбекистану і Таджикистану.

У системі адміністративно-територіального устрою одиниці з особливим, автономним статусом звичайно віднесені до його вищого рівня. Винятками є Італія та КНР, де утворено відповідні одиниці різних рівнів. У Росії поняття територіальної автономії конституційно віднесене до форми державного устрою: суб'єктами федерації є, зокрема, автономна область і автономні округи.

Статус територіальної автономії майже завжди визначений окремими положеннями основних законів, що відображає її характер як особливої адміністративно-територіальної одиниці. Іноді конституції містять загальні положення, якими, по суті, встановлено правові гарантії існування автономій. Так, Конституцією Італії передбачено, що держава «визнає місцеві автономії і сприяє їх розвитку» (ст. 5). Подібні положення включено також до конституцій Іспанії та Португалії.

З другого боку, практиці відомі прямі заперечення самої можливості автономії: «Республіка Болгарія є унітарною державою з місцевим самоврядуванням. В ній не припускаються автономні територіальні утворення» (ст. 2 Конституції Болгарії).

Нерідко територіальній автономії присвячено спеціальну структурну частину конституції, розділ або главу (Азербайджан, Іспанія, Італія, КНР, Португалія, Сербія, Таджикистан і Узбекистан). В інших випадках конституційний статус територіальної автономії зведений до її своєрідного передбачення в окремих статтях основних законів.

У Молдові та на Філіппінах таке передбачення полягає в констатації можливостей утворення автономій в межах окремих місцевостей і населених пунктів, а у Фінляндії - у визнанні автономного статусу за однією з адміністративно-територіальних одиниць - Аландськими островами.

У Конституції Грузії застережено, що територіальний устрій держави буде встановлений «після повного поновлення юрис

дикції Грузії на всій території країни» (ст. 2). Водночас у тексті основного закону згадується Аджарська Автономна Республіка, чим визнається існування відповідної територіальної автономії на сьогодні.

У Данії зміст конституційних приписів, пов'язаних з наявністю автономій, обмежений визначенням кількості представників у парламенті від Гренландії і Фарерських Островів і вказівкою на особливий порядок проведення виборів і референдумів у межах територіальних автономій. У Великобританії автономний статус Північної Ірландії (Ольстеру), Уельсу і Шотландії впливає зі змісту низки законів та інших правових актів.

Певні особливості притаманні інституту територіальної автономії за умов пострадянських країн. Зокрема, в офіційних назвах автономій тут присутній термін «республіка». Тим самим відповідним автономіям надають формальних ознак держави. Більше того, в ст. 163 Конституції Азербайджану Нахичеванська Автономна Республіка визначається «автономною державою у складі Азербайджанської Республіки». Згідно з Конституцією Узбекистану Республіка Каракалпакстан визначена суверенною, хоча при цьому її суверенітет «охороняється Республікою Узбекистан» (ст. 70).

З огляду на суспільно-політичні реалії подібні «одержавлення» і «суверенізація» територіальних автономій об'єктивно мають фіктивний характер. Зазначений підхід зумовлений інерційністю суспільно-політичного і державно-правового розвитку, а в деяких випадках - політичними обставинами, за яких відбувалось становлення нових незалежних держав і утворення в їх межах територіальних автономій.

Окрім конституції, статус автономій визначається й іншими нормативно-правовими актами, прийняття яких звичайно передбачене самою конституцією. В Грузії і Таджикистані це конституційний закон, у Молдові та на Філіппінах - органічний закон, у Фінляндії - звичайний закон, прийнятий за особливою процедурою.

У ряді країн статус територіальних автономій визначений нормативно-правовими актами, які узагальнено іменуються статутами. Як зазначалось, в Іспанії, Італії, Португалії і Сербії такі акти мають офіційну назву саме статутів. Загальним є те, що вве

дення в дію відповідного акта пов'язане з тією чи іншою участю автономії. У пострадянських країнах для позначення статуту територіальної автономії застосовується термін «конституція».

Статуту територіальних автономій є не тільки спеціальними, а й особливими нормативно-правовими актами. Вони або приймаються представницькими органами автономій чи місцевими референдумами, або вводяться в дію за узгодженими рішеннями цих органів і парламентів держав.

Представницьким органом територіальної автономії був прийнятий відповідний акт в Аджарії у складі Грузії і в Каракалпакстані у складі Узбекистану. На місцевому референдумі було прийнято статут («уложеніє») Гагаузи у складі Молдови. При цьому вказані акти не потребували формального схвалення або затвердження парламентом.

В Італії статуту більшості територіальних автономій приймаються їх представницькими органами і можуть бути винесені на місцеві референдуми. Водночас статуту деяких автономій, зокрема утворених з урахуванням етнічного чинника, потребують затвердження шляхом прийняття парламентом конституційного закону. В Іспанії і Португалії проекти статутів, розроблені представницькими органами автономій або за їх участю, ухвалюються парламентом, для чого приймається закон.

Утворення територіальної автономії зумовлене певними політичними чинниками. Характер цих чинників за умов різних країн є відмінним, що відображає особливості конкретного соціуму, стан і перспективи суспільно-політичного і державно-правового розвитку, оцінку правлячими колами можливостей розв'язання відповідних проблем тощо. Наприклад, організація усієї території на засадах її поділу на одиниці з особливим, автономним статусом (регіоналістська держава) вважається такою, що слугує політичній за змістом децентралізації влади.

Загалом децентралізація влади є характерною для державно-правового розвитку багатьох європейських країн починаючи з другої половини ХХ ст. В інших, ніж регіоналістські, унітарних державах їй слугує створення адміністративно-територіальних одиниць вищого рівня - регіонів. Відмінності між регіонами і територіальними автономіями насамперед полягають в різному підґрунті створення цих одиниць. Зокрема, в Іспанії та Італії частину автономій створено з урахуванням етнічних чинників. Ці чинники звичайно відсутні або знаходяться

поза увагою при створенні регіонів як адміністративно-територіальних одиниць вищого рівня.

Територіальна автономія за умов виділення в межах унітарної держави однієї або кількох відповідних адміністративно-територіальних одиниць також може слугувати цілям децентралізації влади. Відповідну роль вона виконуватиме разом з іншими одиницями вищого рівня.

Однак політична історія свідчить про іншу зумовленість створення таких автономій. Звичайно їх створення відображало етнічний або культурно-лінгвістичний чинник, що відбивав особливості складу населення частини або частин території держави. «Автономні райони, автономні округи і автономні уїзди є районами національної автономії» - застережено в ст. 30 Конституції КНР.

При створенні територіальних автономій ключову роль можуть відігравати й інші чинники. Згідно зі ст. 10 Конституції Філіппін автономні регіони утворюються у місцевостях з так званим мусульманським населенням і характеризуються «відмінностями в історичній і культурній спадщині, економічній і соціальній структурі». В Конституції Португалії зазначено, що «особливий політико-правовий режим островів Азорських і Мадейра ґрунтується на географічних, економічних, соціальних характеристиках та на історичному прагненні острівного населення до автономії» (ст. 225).

За будь-яких умов існують особливості організації і здійснення владарювання в межах територіальної автономії. Зокрема, в кожній автономії обирається представницький орган, який нерідко наділений законодавчими повноваженнями з певних питань, віднесених до її відання. Відповідні акти цього органу є законодавчими актами (місцевими законами).

В Іспанії та Італії сфери законотворчості на рівні держави і територіальної автономії конституційно розмежовані, що є подібним до практики федеративної держави. У Великобританії, Данії, Португалії та деяких інших країнах законодавче регулювання з окремих питань здійснюється лише в автономіях, а в межах інших адміністративно-територіальних одиниць ті ж питання врегульовані законами, прийнятими парламентом держави.

Певні особливості притаманні органу (органам) територіальної автономії, що здійснює виконавчі функції. Такий орган звичайно формується представницьким органом автономії. В Азер

байджані певні повноваження щодо формування виконавчого органу територіальної автономії має президент, а в Молдові - уряд.

Діяльність представницького та інших органів територіальної автономії контролюється центральними органами держави. Однією з форм такого контролю є судовий контроль за актами, у тому числі конституційний контроль. Контрольні функції здійснює також представник в автономії (спеціальний міністр, урядовий комісар тощо), що призначається президентом або урядом. Такий контроль визначається як адміністративний.

В Італії і Португалії президент за певних умов уповноважений розпускати представницькі органи автономій.

Особливості організації владарювання в територіальних автономіях разом з передумовами і метою їх утворення слугують критеріями відповідних класифікацій. Звичайно виділяють *адміністративно-територіальну* і *національно-територіальну автономії*. Перша утворюється насамперед з метою децентралізації влади, в основу створення другої покладено етнічний або культурно-лінгвістичний чинник. Іноді територіальна автономія поєднує якості адміністративної і національної (частина автономій в Іспанії та Італії).

Територіальні автономії поділяють за ступенем їх самостійності у вирішенні місцевих справ на *політичні* і *адміністративні*. Політичними визначаються ті автономії, де представницький орган наділений законодавчими повноваженнями. Тому такі автономії за функціональною ознакою іноді іменуються *законодавчими*. Між наведеними класифікаціями існує зв'язок: національно-територіальні автономії історично створювались як політичні (законодавчі).

Владарювання, яке характеризує сутність територіальної автономії, не має принципових відмінностей за змістом від місцевого самоврядування (виборного місцевого управління) на рівні «звичайних» адміністративно-територіальних одиниць вищого рівня. Воно, по суті, є особливою формою самоврядування, здійснюваного в межах автономної одиниці.

Водночас за загальним правилом органи автономії мають дещо ширші повноваження, ніж органи, утворювані в інших адміністративно-територіальних одиницях відповідного рівня.

Деякі з повноважень органів територіальної автономії пов'язані з функціонуванням центральних органів держави. Наприк

лад, представницький орган автономії нерідко уповноважений звертатися до конституційного суду з питань конституційності визначених правових актів. У Грузії, Португалії, Сербії, Таджикистані та Узбекистані такий орган наділений правом законодавчої ініціативи у парламенті. Певні можливості впливати на законодавчий процес у парламенті мають також органи територіальних автономій в Іспанії та Італії.

Контрольні завдання

1. *Визначте поняття державного суверенітету і його значення для конституційного права.*
2. *Проаналізуйте сучасний стан теорії розподілу влад (поділу влади), охарактеризуйте співвідношення законодавчої і виконавчої влади.*
3. *Прокоментуйте зміст конституційної регламентації питань державних символів і державної мови.*
4. *Визначте поняття форми державного правління в конституційному праві, сформулюйте політико-правові ознаки основних сучасних форм правління.*
5. *Визначте поняття форми державного устрою в конституційному праві, охарактеризуйте відповідні форми.*
6. *Сформулюйте поняття адміністративно-територіального устрою держави і адміністративно-територіальної одиниці, визначте особливості територіальної автономії.*

Конституційні форми безпосередньої демократії

§ 1. Принцип народного суверенітету. Співвідношення безпосередньої і представницької демократії

Гене́за ідей суверенітету була пов'язана зі змінами у суспільно-політичному житті передусім європейських країн. Загальна ідея суверенітету, визначеного згодом як державний суверенітет, відобразила становлення і зміцнення феодального абсолютизму. З іншого боку, поява ідеї народного суверенітету засвідчила зрушення у феодальному суспільстві у напрямі його історичної трансформації.

Крім того, якщо поняття державного суверенітету слугує характеристиці влади (держави), то про народний суверенітет йдеться у зв'язку з визначенням носія влади. Тим самим поняття державного суверенітету і народного суверенітету є взаємодоповнюваними, але різними.

Народний суверенітет - це найбільш загальна засада організації і здійснення влади в державі, за якою саме народ визнається джерелом влади і водночас її носієм. Ідея народного суверенітету, яка відіграла видатну роль у державно-правових перетвореннях, вважається своєрідним постулатом теорії і практики конституціоналізму.

Сучасне трактування ідеї народного суверенітету було започатковане Ж.-Ж. Руссо і поєднувалось із запропонованою ним концепцією суспільного договору. Він ототожнював суверенітет із спільною волею - основою суспільного договору, характеризуючи цю волю як верховну владу в державі. З природою суспільного

договору Ж.-Ж. Руссо пов'язував таку якість народного суверенітету, як невідчужуваність. На його думку, спільна воля може бути лише цілісною.

Тому вже в Конституції Франції 1791 р. народний суверенітет було визнано єдиним, неподільним, невідчужуваним та невід'ємним і констатувалося, що «жодна частина народу, жодна особа не може привласнити його здійснення». Цитований припис по суті відтворено в ст. 3 чинної Конституції Франції. Єдиним і неподільним визначений суверенітет, що належить народу, за Конституцією Португалії (ст. 3).

Подібні положення включені також до змісту основних законів, прийнятих у постсоціалістичних і пострадянських країнах. При цьому нерідко встановлено заборону підміни носія влади, привласнення і здійснення (узурпації) влади політичною партією, громадською організацією, будь-якою групою людей або окремою особою. Іноді узурпація влади в державі визначена як злочин (Азербайджан, Вірменія, Молдова, Росія, Таджикистан, Узбекистан).

Сформульована Ж.-Ж. Руссо концепція суспільного договору набула в кінці XVIII ст. не тільки широке визнання, а й практичну реалізацію в тих країнах, де відбувалися кардинальні соціально-політичні зміни. Окремі її положення були відтворені в Декларації прав людини та громадянина 1789 р. і в Декларації незалежності Сполучених Штатів Америки 1776 р. Зокрема, автори останньої наголосили на тому, що «правителі запозичують свою справедливу владу у тих, ким правлять». Водночас за народом визнавалось право змінювати організацію владарювання і ліквідовувати «старий уряд» з метою забезпечення прав людини.

Наведені тези з Декларації незалежності Сполучених Штатів Америки були характеризовані як формулювання права народу на повстання проти навіть «законних правителів», котрі по суті узурпують владу і зловживають нею. У сучасній практиці конституціоналізму таке право народу трансформувалося у право громадян протидіяти зазіханням на конституційний лад (Литва, ФРН) чи на «демократичний порядок здійснення основних прав і свобод» (Словаччина) або у право чи навіть обов'язок громадян виступити «законним способом» проти узурпації державної влади (Угорщина).

Ідея суверенітету народу набула певної завершеності у XVIII ст., коли в Європі розпочався або поглибився процес виникнення національних держав. У зв'язку з цим народний суверенітет нерідко визначали саме як *національний суверенітет*. «Джерело суверенітету сутнісно віднесене до нації. Жодна корпорація, жоден індивід не може бути наділений владою, котра не походить вочевидь з цього джерела» - встановлено в ст. 3 Декларації прав людини та громадянина 1789 р.

Подібно визначений носій (джерело) влади в державі і в деяких сучасних основних законах: усі влади походять від нації (Бельгія), верховна влада належить нації (Польща), суверенітет належить нації (Люксембург, Туреччина) тощо. В усіх цих випадках йдеться про суверенітет політичної нації, тобто народу як сукупності громадян або як сукупності виборців.

У свою чергу, в Конституції Франції визначено, що «національний суверенітет належить народу» (ст. 3). Більш детально сформульоване положення статті 1 Конституції Іспанії: «Носієм національного суверенітету є іспанський народ - джерело влади». Тим самим поняття національного суверенітету поєднується як із самою владою в державі, так і з її носієм. Історично це означало, що суверенітет національної держави (державний суверенітет) відповідно співвіднесений з суверенітетом політичної нації (народним суверенітетом).

Згодом національний суверенітет почали характеризувати і в контексті права нації на політичне самовизначення. Сьогодні національний суверенітет нерідко визначають як право нації - етнічної спільноти - на самостійне вирішення питань її політичного буття, на самовизначення, наслідком якого може бути й утворення окремої держави. В преамбулі Конституції Словаччини констатоване «природне право націй на самовизначення», а в ст. 3 Конституції Словенії - «споконвічне і невідчужуване право словенської нації на самовизначення».

У Бахреїні, Йорданії, Катарі, Кувейті, Омані, Саудівській Аравії та Сирії національний характер держави засвідчує її офіційне визначення як арабської. При цьому в основних законах Бахреїну, Єгипту, Ємену, Йорданії, Катару, Кувейту, Лівії, ОАЕ та Сирії застережено, що народи відповідних країн є «частиною арабської нації».

Поняття народного суверенітету і національного суверенітету пов'язані з більш загальними поняттями *народу* та *нації*. Ще у

XVIII-XIX століттях термін «народ» набув два значення, що сполучаються. Насамперед народ - це сукупність усіх індивідів (громадян), яка утворює політичну спільність - державу.

На основі саме такого підходу було сформульовано концепцію суспільного договору та ідею народного суверенітету. Поняття народу як сукупності всіх громадян відрізняє зміст окремих статей деяких конституцій, де воно прямо сформульоване (Азербайджан, Узбекистан).

Іноді відповідне поняття народу формально засвідчене назвою держави (Алжирська Народна Демократична Республіка, Народна Республіка Бангладеш, Китайська Народна Республіка, Корейська Народно-Демократична Республіка, Народно-Демократична Республіка Лаос), конституційно задекларованою характеристикою держави як народної республіки (Сирія) або назвою (титолом) посадової особи, узагальнено визначеної як омбудсман («адвокат народу» в Албанії і Румунії, «захисник народу» в Грузії та Іспанії, «народний правозаступник» в Австрії і Македонії).

Разом з тим народ - це сукупність усіх виборців, або виборчий корпус. Сенс такого визначення полягає в тому, що громадяни, які мають право голосу, можуть брати участь у здійсненні безпосередньої демократії. Саме у зв'язку з цим народ іноді розглядають як суб'єкт галузі конституційного права, хоча реально учасниками відповідних правовідносин виступають конкретні виборці.

В основних законах народ як виборчий корпус прямо не визначається, хоча використовуються різні похідні від такого його поняття терміни. Зокрема, для позначення такої форми безпосередньої демократії, як референдум, у практиці конституціоналізму вживані терміни «народне голосування» («всенародне голосування») і навіть «народний референдум».

Сприйняття народу як сукупності усіх громадян і водночас як виборчого корпусу іноді відображене в назвах представницьких органів влади, насамперед парламентів або їх палат: «народні збори» в Болгарії, Данії, Єгипті, Сербії, Сирії, «національні народні збори» в Алжирі і Гвінеї-Біссау, «рада народних представників» в Ефіопії тощо.

У конституціях Камбоджі, Лаосу та Угорщині йдеться про «орган народного представництва», В'єтнаму, Молдови і Румунії - «представницький орган народу», Гвінеї - «представницькі збори народу», Андорри, Іспанії, Коморських Островів, Нідерландів

та Суринаму - про те, що парламент представляє народ. У ст. 78 Конституції Анголи встановлено, що парламент - це «представницька асамблея усіх ангольців, яка виражає суверенну волю ангольського народу», а в основних законах Македонії, Португалії та Хорватії парламент визначений як представницький орган усіх громадян.

Похідними від понять народу як сукупності усіх громадян і сукупності виборців є вживані в деяких конституціях терміни «народний депутат», «депутат народу», «народний представник» або «представник народу».

Іноді у практиці конституціоналізму використовується термін «нація». Нація - це етнічна спільнота людей, що склалась історично, як правило, на певній території, ознаками якої є наявність тісних економічних зв'язків, спільність мови, особливостей культури та деякі інші риси. З іншого боку, визначення «національний», як зазначалося, нерідко є синонімічним визначенню «народний».

В англomовних країнах термін «нація» звичайно сприймається як синонім терміна «держава».

Конституційне закріплення ідеї народного суверенітету зумовлює запровадження певних механізмів її реалізації (способів та засобів організації і здійснення державної влади), котрі охоплюються поняттями безпосередньої демократії і представницької демократії. Згадувані поняття були визначені у XVIII-XIX століттях на ґрунті ідей, які становлять основу теорії і практики конституціоналізму, передусім ідеї народного суверенітету.

Безпосередня демократія - це здійснення влади самим народом (виборчим корпусом) чи його визначеною частиною шляхом голосувань або шляхом формулювання та підтримки пропозицій (ініціатив), внаслідок яких можуть бути ухвалені відповідні рішення. Характер і зміст цих рішень є різними і значною мірою зумовлюють відмінності у формах безпосередньої демократії.

Представницька демократія - це здійснення влади обраними представниками народу, котрі функціонують або колегіально як відповідні органи, або як посадові особи. Вважається, що члени таких органів і такі посадові особи мають представницькі мандати, які співвідносяться насамперед з прямими виборами. Тим самим прямі вибори, що є формою безпосередньої демократії, поєднуються з представницькою демократією.

З поняття представницької демократії походить поняття представницького органу влади. Саме зазначена виборність є однією з ознак такого органу. Іншою ознакою, яка зумовлює особливості роботи представницького органу, є його колегіальність.

Між явищами безпосередньої демократії і представницької демократії існують взаємозв'язки, що історично розвивалися. Ці взаємозв'язки виникли ще за античних часів, причому тогочасне виборне представництво суттєво відрізнялося від сучасного і слугувало своєрідним додатком до так званих вічевих форм. Важливу роль такі форми відігравали і на початкових етапах розвитку феодального суспільства, але згодом їх застосування зійшло нанівець і водночас з досвіду реформаторської церкви, котра встановила принцип виборності священників парафіянами, у державному владарюванні було поступово прийнята форма прямих виборів.

Своєрідний унікум являв досвід деяких швейцарських кантонів, де протягом усіх періодів розвитку феодального суспільства проводилися так звані земельні сходи. Інститут земельних сходів на рівні окремих суб'єктів федерації зберігається і в сучасній Швейцарії.

Земельні сходи, як правило, відбуваються у визначеному місці щорічно і у визначений день, хоча існує практика проведення й надзвичайних сходів за ініціативою ради кантону (представницького органу суб'єкта федерації) або встановленої кількості жителів кантону, що мають статус виборців (народна ініціатива). На відміну від інших сучасних форм безпосередньої демократії, земельні сходи характеризуються «централізацією»: їх учасники здійснюють волевиявлення (голосування), знаходячись в одному місці.

У ряді країн подібні зібрання функціонують на рівні адміністративно-територіальних одиниць звичайно нижчого рівня. Передусім відповідна практика притаманна англомовним країнам: у деяких штатах США зібрання виборців для вирішення місцевих справ регулярно відбуваються на рівні невеликих поселень, а у Великобританії - на рівні парафій, що є одиницями адміністративно-територіального устрою.

Завершеного характеру явища безпосередньої демократії і представницької демократії та взаємозв'язки між ними набули за нових історичних часів. Теоретичну основу становлення відповідних конституційних інститутів склали ідеї, запропо-

новані французькими мислителями XVIII ст. Так, Ж.-Ж. Руссо вважав, що свобода індивіда (громадянина) існує лише за умов, коли законотворчість здійснює безпосередньо народ. Така роль народу забезпечує свободу, оскільки кожен дає згоду на прийняття конкретних законів і підлягає законам, у прийнятті яких брав участь. На думку Ж.-Ж. Руссо, воля народу не може бути представлена. Тому парламент покликаний лише попередньо обговорювати закони, що мають бути затверджені самим народом.

Такі погляди у XVIII ст. об'єктивно мали прогресивний характер, хоча можливості реалізації багатьох з них вже тоді виглядали проблематичними. Трактуючи ідею розподілу влад, Ш. Монтеск'є також стверджував, що за умови свободи законодавча влада повинна належати всьому народові. Однак виходячи з того, що у великих країнах безпосереднє здійснення народом законодавчої влади у прийнятих на той час формах майже неможливе, а в малих країнах пов'язане із значними труднощами, він пропонував надати функцію законотворення обраним представникам.

Одним з ідеологів представницької демократії вважається Е. Сійєс, який значну увагу приділив питанням її співвідношення з безпосередньою демократією. Він вважав, що участь громадян у «створенні законів» може відбуватися у два способи: безпосередньо або через обраних представників. Проте надалі Е. Сійєс віддав перевагу представницькій демократії, посиляючись на історичний розвиток суспільства і держави. На його думку, збільшення населення спричинило відмову від вічевих форм і перехід до обрання представників.

З часом причиною відмови від деяких форм безпосередньої демократії Е. Сійєс визначив ускладнення суспільного і державного життя, яке зумовило необхідність доручити здійснення законотворчості належно підготовленим людям. За його твердженням, у тогочасному суспільстві переважна більшість не мала ні достатнього рівня освіти, ні часу («дозвілля») для того, щоб займатися законотворчістю, а тому необхідно для відповідних цілей обирати представників, котрі здатні визначити «загальний інтерес». При цьому Е. Сійєс зазначав, що, обираючи представників, виборці розширюють сферу своєї свободи так само, як збільшують свою свободу ті, хто користуються результатами праці інших.

У XIX-XX століттях представницька демократія як сукупність певних способів та засобів організації і здійснення дер

жавної влади набула у найбільш розвинутих країнах по суті домінуючої ролі. Виняток становить практика державного владарювання в окремих країнах, де широке застосування різних форм безпосередньої демократії з різних причин було укорінене у період становлення їх сучасної державності або у більш ранні часи (США, Швейцарія). Для характеристики відповідної практики нерідко вживають термін «плебісцитарна демократія».

Домінуюча роль представницької демократії щодо організації і здійснення державної влади не заперечує її взаємозв'язків з явищем безпосередньої демократії. З іншого боку, в їх взаємозв'язках зверхність нерідко визнають за безпосередньою демократією. При цьому деякі вчені вважають, що акти, прийняті або затверджені на референдумі, мають вищу юридичну силу порівняно з аналогічними за предметом і об'єктом регулювання актами, прийнятими парламентом. Проте відмінності між такими актами у силі існують тільки тоді, коли це прямо застережено в конституції, а такі застереження звичайно відсутні.

Важливим є і те, що конституції, котрі були прийняті або затверджені на референдумі, як правило, передбачають парламентський порядок внесення змін. До того ж прийняті або затверджені у відповідний спосіб конституції за своїми юридичними властивостями (насамперед за силою) не мають жодних відмінностей від конституцій, прийнятих парламентом.

Правова регламентація форм безпосередньої демократії звичайно спрямована на те, щоб поєднати ці форми із способами та засобами, які характеризують представницьку демократію, зробити їх взаємодоповненими. У співвідношенні безпосередньої і представницької демократії багато чого залежить від характеру політичного режиму, від традицій, пов'язаних з функціонуванням державного механізму і усієї політичної системи суспільства.

В умовах демократичного розвитку суспільства і держави суперечності і неузгодженості між відповідними явищами не виникають.

§ 2. Вибори

Основними формами безпосередньої демократії є референдум і вибори, адже вони, по-перше, передбачені в усіх (вибори) або у переважній більшості країн (референдум) і, по-друге, уможливають волевиявлення виборчого корпусу або його ви

значеної частини, що означає їх адекватність ідеї народного суверенітету. Вибори і референдум значною мірою подібні за порядком організації і проведення, в основу якого покладено реалізацію індивідами права голосу.

Разом з тим між виборами і референдумом існують відмінності. Сучасні вибори були запроваджені раніше реального референдуму, і саме з ними генетично пов'язаний принцип загального і рівного виборчого права. Вибори звичайно проводять циклічно і у зв'язку із закінченням строку повноважень відповідного органу чи посадової особи, а проведення референдуму як правило пов'язане лише з процесуальними (процедурними) строками.

Принципово відмінним є призначення виборів і референдуму. Шляхом виборів формуються представницькі органи влади і заміщуються виборні посади у державному механізмі. Представницькі органи і виборні посадові особи, як і інші складові державного механізму, уповноважені ухвалювати владні рішення.

Референдум звичайно призначається для безпосереднього ухвалення рішень, які не потребують затвердження державними органами, в тому числі представницькими. Навпаки, на референдумі нерідко затверджуються рішення, попередньо схвалені такими органами.

Формою безпосередньої демократії є лише *прямі вибори*. При цьому йдеться про так звані політичні вибори, або власне вибори. Термін «політичні вибори» і похідні від нього вживали ще у XIX ст. для позначення відповідних процедур, передусім пов'язаних з формуванням парламенту і заміщенням посади (поста) президента. Його використання дозволяє відокремити такі процедури від виборчих процедур, що застосовуються в «недержавних» сферах суспільного життя (вибори у структурі об'єднань громадян, юридичних осіб - суб'єктів підприємницької діяльності тощо) або у структурі окремих державних інститутів (наприклад, вибори голови парламенту).

Поняття політичних виборів має кілька значень. Зокрема, існує поняття *непрямих, або багатоступеневих, виборів*. Звичайно непрямі вибори передбачають два ступеня (два голосування), рідко - три. За процедурою одного з різновидів непрямих виборів виборці обирають виборників, спеціально призначених обирати представників (представника). Сьогодні цей різновид

застосовується рідко: за приклад можуть слугувати вибори президента США.

Більш поширеною є практика виборів представників членами парламенту або (та) членами місцевих представницьких органів влади. Зазначений різновид непрямих виборів є багатоваріантним, і саме відповідні вибори можуть бути триступеневими. Наприклад, схема непрямих виборів сенаторів у Франції виглядає так: виборці на рівні адміністративно-територіальної одиниці - комуни - обирають членів місцевого представницького органу влади (перший ступінь), який обирає делегатів (другий ступінь), котрі беруть участь у виборах сенаторів (третій ступінь).

Як свідчить досвід виборів президента США, голосуючи за конкретних виборників, виборці звичайно свідомі щодо остаточного вибору останніх. У свою чергу, голосування виборників практично завжди зумовлене позицією виборців, які їх обрали. В інших випадках відмінності між прямими і непрямими виборами об'єктивно тягнуть відмінності у відповідному політичному представництві.

Поняття політичних виборів конкретизується деякими іншими поняттями, наприклад загальних і проміжних виборів. *Загальні вибори* уможливають участь у відповідному голосуванні всього виборчого корпусу, проміжні - лише його певної частини. Загальними виборами звичайно є прямі вибори, хоча характер загальних можуть мати також непрямі вибори (вибори президента США).

Загальні вибори виступають як загальнонаціональні і місцеві: на перших формується склад загальнонаціонального представницького органу влади (парламент, установчі збори) або заміщується посада президента, на других обираються члени усіх місцевих представницьких органів влади і усі виборні посадові особи, що уповноважені діяти на місцевому рівні. Шляхом *проміжних виборів* заповнюються вакансії у складі представницького органу влади.

Іноді розрізняють поняття проміжних і додаткових виборів. Проміжні вибори проводяться у встановлений час у зв'язку з передбаченим конституцією або законом переобранням частини складу представницького органу влади. Додаткові вибори слугують заповненню окремих вакансій у складі такого органу, які виникли з різних причин.

Існують також поняття чергових і позачергових, або дострокових, виборів. *Чергові вибори* проводяться у зв'язку із закінченням строку повноважень представницького органу влади, частини його членів або виборної посадової особи. *Позачергові (дострокові) вибори* зумовлені достроковим припиненням повноважень відповідного органу чи посадової особи (наприклад, розпуск парламенту). Позачерговими завжди є додаткові вибори.

Нерідко вживається термін «повторні вибори», якими визнається голосування виборців, що відбувається в разі, коли чергові або позачергові вибори окремих членів представницького органу влади чи виборної посадової особи визнані, зокрема, недійсними. Проте більш точним є термін «повторне голосування», який відображає сутність відповідних виборчих процедур.

Стрижнем теорії і практики виборів, які забезпечують політичне представництво народу, є поняття *виборчого права*. Це поняття має два основних значення. По-перше, виборчим правом є сукупність правових норм, що регулюють порядок організації і проведення передусім прямих виборів. По-друге, загальновизнане трактування виборчого права як суб'єктивного права індивіда (громадянина), котрий має статус виборця або кандидата у члени представницького органу влади чи на виборну посаду, на участь у відповідних виборах.

Відмінності у статусах виборця і кандидата зумовлюють відмінності між правом голосу на виборах, котре узагальнено визначається як активне виборче право, і правом балотуватися на виборах, або пасивним виборчим правом. При цьому обидва визначення виборчого права як суб'єктивного права індивіда звичайно пов'язують з явищем прямих виборів, хоча про пасивне виборче право іноді також йдеться з приводу непрямих виборів. Виборче право як право індивіда розглядається у наступному розділі підручника.

Політичні вибори мають характер процесу, однією з ключових стадій якого є висування кандидатів. У деяких країнах висування кандидатів віднесене виключно до сфери діяльності політичних партій. У більшості країн воно здійснюється не тільки партіями, а й самими виборцями. Відомий і порядок самовисування кандидатів.

Нерідко передбачена виборча застава - визначена законом грошова сума, яку кандидат вносить у момент його реєстрації.

Після закінчення виборів ця сума повертається йому лише за умов певної підтримки з боку виборців, встановленої за результатами голосування. Альтернативою або додатком до застави може бути виборча петиція: для реєстрації кандидата необхідно зібрати на його підтримку визначену кількість підписів виборців.

Значними особливостями характеризується порядок висування кандидатів у США. Майже в усіх штатах існує процедура висування від так званих встановлених політичних партій. Для того, щоб партія була визнана як встановлена, вона має одержати підтримку на попередніх виборах. Звичайно це кілька відсотків від загального числа виборців, що взяли участь у голосуванні. Фактично ж встановленими політичними партіями є дві - демократична і республіканська. Інші партії можуть набувати статусу суб'єктів виборчого процесу лише після збору визначеної кількості підписів виборців.

Встановлені політичні партії звичайно висувають кандидатів шляхом первинних виборів - праймері, які передбачають голосування виборців. Але на відміну від самих виборів, на праймері обираються кандидати, які після цього балотуються у звичайному порядку. Як правило, праймері мають закритий характер, тобто кожна партія проводить голосування окремо і залучає до нього тільки своїх прихильників. В окремих штатах проводяться відкриті праймері, коли у відповідних процедурах беруть участь усі виборці незалежно від партійного членства.

У деяких штатах допускається проведення додаткових праймері: 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 суто партійний характер. З використанням відповідних процедур висувають кандидатів на посади президента та губернаторів штатів, членів федерального конгресу і законодавчих органів штатів, а також на деякі виборні посади місцевого рівня.

Важливе значення для організації і проведення прямих виборів має вимога *таємного голосування*, що підтверджується її закріпленням у конституціях і виборчих законах. Відповідний порядок голосування визнано вже за нових історичних часів: уперше закрита (таємна) подача голосів на виборах була передбачена в 1789 р. у Франції. З розширенням виборчого корпусу таємне голосу

вання почали сприймати як таке, що зменшує можливості стороннього впливу на виборців та контролю за їх волевиявленням і сприяє забезпеченню демократичності виборів.

Сьогодні таємне голосування є однією з родових ознак прямих виборів. Його способом у більшості країн визначена подача виборчих бюлетенів, хоча іноді передбачається використання машин для голосування. При цьому таємне голосування бюлетенями може реально відбуватися лише за наявності більше ніж одного кандидата чи одного списку кандидатів.

Разом з тим існує багато не правових виборчих технологій, застосування яких призводить до порушення вимоги таємного голосування. Можливості застосування таких технологій залежать від рівня демократичності суспільно-політичного життя, що знаходить пряме відображення у характері виборів.

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 бюлетені. Саме партії ведуть передвиборчу агітацію, забезпечують спостереження за можливими порушеннями в процесі виборів тощо. Практично вибори в розвинутих країнах набули характеру однієї з форм партійної діяльності.

Визначальним для характеристики виборів є поняття виборчої системи. *Виборча система* - це встановлений конституцією і законодавством порядок визначення результатів прямих виборів. Іноді як синонім використовується термін «система представництва». Існує три різновиди виборчих систем, кожний з яких має багато варіантів.

Виборча система, в основу якої покладений принцип більшості, називається *мажоритарною*. Мажоритарна система була уперше запроваджена у XVIII ст. в окремих північноамериканських штатах, хоча на її засадах ще раніше фактично проводилися вибори до палати громад парламенту Великобританії.

Вибори за мажоритарною системою, як правило, проводяться в одномандатних округах, причому обраними вважаються ті кандидати, за яких проголосувала більшість виборців. Залежно від того, якою є відповідна більшість, мажоритарна система може бути системою відносної, абсолютної або навіть кваліфікованої більшості.

Мажоритарна система абсолютної більшості передбачає, що обраним визнається кандидат, який одержав більше половини від загальної кількості поданих в окрузі (на президентських виборах - у масштабі всієї країни) голосів виборців. У випадках, коли жоден з кандидатів не набере необхідної кількості голосів, питання про належність представницького мандата залишається відкритим.

Для того щоб зробити відповідні вибори результативними, застосовують різні способи. Наприклад, на повторне голосування виносяться дві кандидатури, які попередньо набрали порівняно більшу кількість голосів виборців.

За мажоритарною системою відносної більшості обраним визнається кандидат, який одержав більше голосів, ніж кожний з його конкурентів, навіть якщо відповідна кількість голосів становить менше половини поданих в окрузі. Така виборча система завжди результативна, однак вибори можуть дати спотворене уявлення про співвідношення суспільно-політичних сил. Так, у минулому столітті у Великобританії двічі голоси виборців, подані за кандидатів від однієї політичної партії, сукупно становили більшість, але більшість у палаті громад здобула інша партія.

При застосуванні мажоритарної системи відносної більшості теоретично можливе таке, що одна з політичних партій в масштабах країни одержить, порівняно з конкурентами, більшу кількість голосів, але разом з тим не здобуде жодного мандата.

Іншим різновидом виборчих систем є *пропорційна*, яка застосовується виключно щодо виборів до представницьких органів влади. Така виборча система була вперше запроваджена у середині XIX ст. в Данії, хоча ідею пропорційного представництва сформулювали ще на початку Великої французької революції.

Вибори за пропорційною системою завжди проводяться у багатомандатних округах (окрузі), і балотуються на таких виборах не окремі кандидати, а списки кандидатів, звичайно укладені політичними партіями. Тому вибори, проведені за пропорційною системою, нерідко характеризують як партійні. При цьому мандати розподіляються між списками кандидатів пропорційно кількості поданих за списки голосів виборців.

Пропорційна виборча система відрізняється визначенням виборчого метра, або виборчої квоти, і так званою умовною передачею голосів виборців. Виборчий метр - це кількість голосів, яка необхідна для обрання одного представника за списком кандидатів. Под-

ілом кількості голосів, поданих за конкретний список, на виборчий метр визначається число представників, обраних за цим списком. Використовуються різні методи визначення виборчого метра, звичайно пов'язані із складними математичними підрахунками.

Умовна передача голосів виборців передбачає зарахування голосів, поданих за список кандидатів понад кількість, встановлену у зв'язку із застосуванням виборчого метра, іншому списку, який не набрав необхідного числа голосів. У мовна передача голосів вносить штучний елемент у пропорційне представництво.

У більшості країн запроваджені вільні списки, які уможливають вираження ставлення виборця до кожного з кандидатів, включених до конкретного списку. Для цього в бюлетені виборець позначає, кого з кандидатів за списком бажає бачити обраним у першу чергу, кого - в другу тощо (так звані преференції).

Існують зв'язані списки, коли порядок розташування кандидатів у списку визначає відповідна політична партія, а виборець голосує за список у цілому. Такий підхід гарантує обрання будь-якого кандидата, чиє прізвище знаходиться в чільній частині «авторитетного» списку.

Для організації і проведення виборів за пропорційною системою звичайно утворюють досить великі за кількістю населення округи. Ідеальним варіантом вважається коли вся державна територія розглядається як єдиний виборчий округ. У багатьох країнах запроваджене так зване вирівнювання, за яким певна частина мандатів має розподілятися в масштабах усієї країни з метою нівелювання деформацій пропорціоналізму, які виявляються при розподілі мандатів у територіальних округах.

Ще одним різновидом виборчих систем є *змішана*, якій властиве сполучення елементів мажоритаризму і пропорціоналізму. Прикладом змішаної виборчої системи є встановлена у ФРН, де одна половина членів нижньої палати парламенту обирається за мажоритарною системою відносної більшості, а друга половина - за пропорційною системою на основі списків, укладених у суб'єктах федерації.

Трапляються й інші сполучення мажоритаризму і пропорціоналізму. Зокрема, в Австралії нижня палата парламенту обирається за мажоритарною системою абсолютної більшості, а верхня - на засадах пропорційного представництва.

Законодавство багатьох країн, де прийняті пропорційна або змішана виборчі системи, містить положення, які встановлю

ють так зване відсоткове застереження. Так, у ФРН в розподілі депутатських мандатів мають право брати участь лише ті політичні партії, які, зокрема, одержали не менше п'яти відсотків голосів загальної кількості поданих у масштабах країни.

Така практика характеризується в німецькій юридичній літературі як «загороджувальний пункт». Відповідне обмеження пропорційного представництва звичайно пояснюється потребами не розпорошувати політичні сили в парламенті і тим самим забезпечити стабільність уряду. Подібні застереження об'єктивно сприяють зміцненню позицій великих партій.

Застосування будь-якої з виборчих систем спричиняє так звану втрату голосів, адже певна частина виборців, що голосували за тих кандидатів чи списки кандидатів, які не були обрані або не здобули жодного мандата, виглядає як не представлена за результатами виборів. Це означає, що значення виборчих систем не треба абсолютизувати, і вони мають сприйматися як спосіб визначення представництва, котре не може бути ідеальним хоча б з огляду на відмінності у голосуванні різних виборців.

Зворотним стосовно виборів є *відкликання окремих членів представницького органу влади*. На відміну від випадків дострокового припинення повноважень членів, здійснюваного за рішенням самого представницького органу, відкликання передбачає голосування виборців, котрі мали можливість обирати того, кого відкликають. Відкликання відбувається з ініціативи частини відповідних виборців, а його підстави, як правило, визначені у виборчому або спеціальному законі. Відкликання членів «найвищого органу влади» конституційно уможливлене в усіх так званих соціалістичних країнах.

У деяких розвинутих країнах за рішенням референдуму передбачене дострокове припинення повноважень окремих членів представницьких органів влади і виборних посадових осіб, що функціонують на рівні адміністративно-територіальних одиниць або на рівні суб'єктів федерації (частина штатів США).

Іноді наслідком референдуму може бути дострокове припинення повноважень президента. В Ісландії такий референдум проводиться за резолюцією парламенту. У разі відхилення на референдумі цієї резолюції парламент розпускається. В Австрії референдум про припинення повноважень президента може бути проведений за вимогою спільного засідання палат парламенту. Якщо пропозиція усунути президента не матиме необхід

ної підтримки на референдумі, це означає його переобрання і тягне розпуск нижньої палати.

Між відкликанням і відповідним референдумом існує відмінність: голосування виборців щодо відкликання відбувається в межах конкретного виборчого округу, а голосування на референдумі про дострокове припинення повноважень - в межах адміністративно-територіальної одиниці, суб'єкта федерації або навіть усієї держави.

§ 3. Референдум

Крім виборів, до основних форм безпосередньої демократії віднесений *референдум*. Обидві ці форми ґрунтуються на реалізації громадянами права голосу, причому умови набуття цього права щодо участі в усіх виборах і у референдумі, як правило, є однаковими. В тих країнах, де умови набуття права голосу на різних виборах відмінні, право голосу на референдумі набувається на тих самих умовах, що і активне виборче право на виборах до однопалатного парламенту або до нижньої палати двопалатного.

Як і право голосу на виборах, право голосу на референдумі є загальним, рівним і таким, що здійснюється шляхом таємного голосування.

Як зазначалося, на відміну від виборів, які мають по суті універсальний характер, референдум передбачений не в усіх країнах. Сфера його застосування в різних країнах є різною, а масштаби відповідної практики залежать від політичної традиції. Наприклад, у Бельгії, Люксембурзі, Нідерландах інституту референдуму взагалі не існує, а в Канаді, США і ФРН референдум можливий лише на рівні суб'єктів федерації та (або) на місцевому рівні.

Референдум є сучасною формою безпосередньої демократії, хоча має історичних попередників. У Стародавньому Римі у період республіки існувала практика плебісцитів, тобто рішень плебейів, які ухвалювалися зборами членів відповідного стану вільного населення. В наші дні термін «плебісцит» вважається синонімом терміна «референдум» або слугує для позначення одного з різновидів референдуму.

Сам термін «референдум» походить з досвіду державного владарювання XVII-XVIII століть у Швейцарії, коли ця країна ще існувала як союз незалежних кантонів. Одним з органів та

кого союзу було зібрання представників від кантонів. У разі коли на зібранні розглядалися питання, для вирішення яких представники не мали повноважень, рішення ухвалювалися *ad referendum* (з латинської мови - до подальшого розгляду), тобто з умовою їх передачі на розгляд до кантонів. На наступному зібранні представників з'ясовували ситуацію стосовно розгляду таких рішень у кантонах і за відповідних умов визнавали їх затвердженими.

Практику подібних до референдуму форм безпосередньої демократії започаткували за нових історичних часів, що було зумовлено формуванням і поступовим укоріненням ідеї народного суверенітету. В окремих північноамериканських колоніях певний час попередньо схвалені представницьким органом влади закони затверджували на зібраннях громадян за місцем проживання. Шляхом голосування виборців за місцем проживання було прийнято більшість конституцій Франції у XVIII ст.

Надалі у 1831 р. спочатку в швейцарському кантоні Сент-Гален запровадили процедуру так званого народного вето, котра уможливлювала скасування закону, який ще не набув чинності, і була певною мірою схожа на реальний референдум. У другій половині XIX ст. народне вето замінили призначуванням за ініціативою громадян (народною ініціативою) реальним референдумом з питань прийняття конституції і законів та внесення змін до таких актів. Практично водночас у США реальний референдум пов'язали із затвердженням конституції і змін до неї, а також з прийняттям певних законів. При цьому саме в Швейцарії і США в конституціях і законодавстві для відповідних цілей вперше набув вжитку термін «референдум».

Поширення інституту референдуму почалось у період між світовими війнами, що було пов'язано з певною переоцінкою явища парламентаризму у зв'язку із соціально зумовленими змінами в організації державного владарювання в найбільш розвинутих країнах. Важливим чинником, що сприяв такому поширенню, була демократизація виборів. Після Другої світової війни і завершення процесів деколонізації інститут референдуму набув майже загального визнання.

Одним із свідчень розвитку «соціалістичної демократії» вважалось проведення всенародних обговорень. Разом з тим між референдумом і всенародним обговоренням існують сутнісні відмінності. Як зазначалося, прямим наслідком референдуму є

ухвалення владних рішень. Всенародне обговорення такого наслідку мати не може, воно лише формально передусь ухваленню владних рішень державними органами, передусім «найвищим органом державної влади». За суспільно-політичних умов, які існували в Радянському Союзі всенародне обговорення слугувало своєрідною імітацією або підміною референдуму.

Зміст інституту референдуму в різних країнах уможливорює класифікацію відповідної форми безпосередньої демократії. Одним з її критеріїв є коло учасників голосування на референдумі, за яким виділяють *загальнонаціональний (загальнодержавний) і місцевий референдуми*. На загальнонаціональному референдумі може голосувати увесь виборчий корпус, а на місцевому - його частина, котру складають виборці-жители конкретної адміністративно-територіальної одиниці.

За умов федеративної держави третім різновидом, класифікованим за критерієм кола учасників голосування на референдумі, є *референдум суб'єктів федерації (у суб'єктах федерації)*. Іноді референдум суб'єктів федерації також визначають як місцевий.

Однак, якщо організація і порядок проведення референдуму в межах адміністративно-територіальних одиниць (включаючи територіальні автономії) встановлюються національним законом, то регламентація питань референдуму суб'єктів віднесена, як правило, до сфери законотворення, здійснюваного на рівні саме суб'єктів федерації.

Ще одним критерієм класифікації референдуму є зміст питань, які виносяться на голосування, або предмет референдуму. За предметами насамперед виділяють *конституційний та законодавчий референдуми*. Шляхом конституційного референдуму приймають або затверджують новий основний закон чи зміни до чинного, законодавчий референдум звичайно слугує прийняттю або скасуванню «звичайних» законів.

Конституційний і законодавчий референдуми об'єктивно мають загальнонаціональний характер, хоча за умов федеративної держави вони можуть бути передбачені і щодо суб'єктів федерації.

Застосування референдуму для прийняття або затвердження основного закону укорінене в теорії установчої влади. Проте у XIX ст. приклади прийняття або затвердження конституції реальним референдумом обмежувались практикою двох країн -

Швейцарії і США. Надалі референдум набув характеру ординарного способу прийняття або затвердження конституції.

В Європі, як зазначалося, безпосередньо на референдумі прийняті чинні конституції Азербайджану, Албанії, Андорри, Вірменії, Естонії, Ірландії, Литви, Росії, Туреччини, Франції і Швейцарії. У такий же спосіб прийняті або повністю переглянуті основні закони у більшості пострадянських країн. В Іспанії та Польщі референдумом затверджені конституції, які були попередньо схвалені парламентом, а в Румунії - схвалені установчими зборами.

У пострадянських країнах прийняття основного закону безпосередньо на референдумі нерідко обґрунтовувалось формуванням нової державності, необхідністю забезпечити результатам конституційної нормотворчості найвищий рівень легітимності тощо. Проте вибір відповідного способу конституційної нормотворчості звичайно залежав від розкладу політичних сил, в тому числі у парламенті.

Більш поширеною є практика проведення референдуму щодо внесення змін до основного закону. В багатьох країнах такому референдуму передують схвалення змін парламентом або установчими зборами. Відповідний характер має конституційний референдум в Австрії, Албанії, Андоррі, Ірландії, Іспанії, Італії, Латвії, Молдові, Польщі, Румунії, Словенії, Туреччині і Франції. У США попередньо схвалені законодавчим органом або так званим конвентом зміни до конституції штату затверджуються референдумом майже в усіх суб'єктах федерації.

Як засіб безпосереднього внесення змін до конституції референдум передбачений лише в деяких країнах, насамперед пострадянських (Вірменія, Таджикистан). В Азербайджані безпосереднім результатом референдуму можуть бути зміни основного закону, а прийняття доповнень до нього здійснюється парламентом.

У Білорусі, Естонії, Колумбії, Литві та в ряді інших країн безпосередньо референдумом вносять зміни до засадничих розділів або окремих положень конституції. Серед розвинутих країн практика по суті прямих змін до конституції на референдумі запроваджена в Швейцарії.

Застосування референдуму як способу прийняття або затвердження нової конституції чи змін до діючої нерідко має ха

рактер політико-правової традиції. Найчастіше конституційні референдуми проводилися в США і Швейцарії.

У деяких штатах США прийняття нової конституції або повний перегляд діючої навіть потребують проведення двох референдумів. Законодавчий орган виносить питання конституційної реформи на референдум, і в разі його позитивного вирішення шляхом проведення виборів формується конвент, який уповноважений розробити і попередньо схвалити конституційний проект. Схвалений у такий спосіб проект надалі затверджується ще одним референдумом.

Проблемним видається законодавчий референдум, адже можливість його проведення об'єктивно ставить під сумнів іманентність законотворчої функції парламенту. Такі сумніви насамперед виникають, якщо відповідний референдум проводиться за рішенням президента, ухваленим на його власний розсуд.

Неоднозначно оцінюється і ситуація, коли законодавчий референдум проводиться за рішенням, ухваленим самим парламентом: це виглядає як відмова законодавчого органу від здійснення власних повноважень.

У Великобританії та в деяких інших англomовних країнах, де сприйнято британську модель організації державного владарювання, ставлення до законодавчого референдуму є неоднозначним з дещо інших причин. Частина авторів вважають, що його проведення не узгоджується з принципом верховенства парламенту.

Більш помірковані розглядають референдум лише як засіб додаткової апробації окремих законопроектів та інших актів, який може бути застосований виключно за рішенням парламенту. На їх думку, результати референдуму юридично не зобов'язують парламент в ухваленні рішень, тобто мають консультативне значення.

Разом з тим у деяких країнах проведення законодавчого референдуму є досить звичайною подією. За часом проведення розрізняють *попередній і наступний референдуми*. На попередньому референдумі голосування відбувається щодо внесеного на розгляд у парламенті законопроекту, але до його прийняття як закону, або щодо прийнятого парламентом закону, який ще не набрав чинності. Предметом наступного референдуму є чинний закон, який за результатами такого референдуму може бути скасований.

Попередній референдум нерідко характеризують як *дозаконодавчий*, а наступний - як *післязаконодавчий*. Такі характеристики пов'язані із сприйняттям законотворчості як результату діяльності парламенту. Об'єктивно дозаконодавчим можна визнати лише попередній референдум, предметом якого є законопроект, що взагалі не розглядався у парламенті, хоча і був внесений на такий розгляд.

Існують також законодавчі референдуми, проведення яких не пов'язане з процесом і результатами парламентського законотворення. Такі референдуми трактуються як *позапарламентські*, адже відповідне голосування відбувається щодо законопроектів, які не внесені на розгляд у парламенті. Позапарламентський референдум передбачений, зокрема, у Франції, а також майже в усіх франкомовних країнах, що розвиваються.

Найменш поширеною є практика проведення попереднього референдуму, коли на голосування виносять законопроект до його прийняття у парламенті як закону, а реально - до розгляду у парламенті. Різноманітністю процедур відзначається попередній референдум, предметом якого є прийнятий парламентом, але не підписаний главою держави і не оприлюднений офіційно (тому не набувший чинності) закон. В Європі проведення такого референдуму передбачене конституціями Австрії, Данії, Ірландії, Латвії і Ліхтенштейну.

Наступний референдум звичайно відбувається за процедурою народного вето. Сучасна процедура народного вето уможливорює скасування вже оприлюдненого або прийнятого парламентом, але ще не опублікованого офіційно закону шляхом голосування громадян, проведеного за ініціативою визначеної кількості останніх (Албанія, Італія, Ліхтенштейн, СІП А і Швейцарія).

Одним з різновидів референдуму, який можна виділити за критерієм змісту питань, що виносять на голосування, є *референдум щодо дострокового припинення повноважень президента або парламенту*. Проте такий референдум по суті залишається поза практикою у відповідних країнах через його «радикальність», котра може спричинити дестабілізацію усієї політичної системи суспільства. Як зазначалося, проведення за парламентським рішенням референдуму щодо дострокового припинення повноважень президента, обраного шляхом загальних і прямих виборів, конституційно передбачене в Австрії та

Ісландії. При цьому такий референдум не пов'язується з вчиненням президентом правопорушення.

З іншого боку, згідно зі ст. 95 Конституції Румунії референдум щодо дострокового припинення повноважень президента відбувається в разі вчинення останнім «тяжких діянь», які визнаються порушенням конституції. Такий референдум є обов'язковою складовою порядку усунення президента і має вирішальне значення: він фактично затверджує або не затверджує відповідне парламентське рішення.

У Латвії конституційно застережена можливість проведення за рішенням президента референдуму щодо розпуску парламенту. Характерно, що тут президент обирається парламентом, а його рішення, зокрема про проведення референдуму, контрастнуються урядом, який об'єктивно повинен спиратися на більшість у парламенті. Тому відповідний референдум виглядає як підтримуваний або навіть такий, що реально ініціюється урядом.

У Туркменістані референдум щодо розпуску парламенту призначається президентом за рішенням, ухваленим «вищим представницьким органом влади» (народною радою). В Єгипті референдум щодо розпуску законодавчого органу призначається на розсуд президента.

Особливостями характеризується референдум, який проводиться на реалізацію так званого права народного розпуску. За змістом інституту *народного розпуску*, визначена кількість громадян, які мають право голосу, може ініціювати проведення референдуму з питання дострокового припинення повноважень законодавчого органу. Коли за результатами такого референдуму більшість підтримає відповідну ініціативу, повноваження законодавчого органу припиняються і проводяться вибори його нового складу.

Народний розпуск передбачений в основних законах окремих кантонів Швейцарії і деяких земель ФРН, а також Ліхтенштейну. Близьким до народного розпуску є референдум щодо дострокового припинення повноважень законодавчого органу, який може бути проведений на підставі рішень, ухвалених визначеним числом місцевих представницьких органів влади.

Референдум на реалізацію права народного розпуску є унікальним засобом здійснення владарювання. Він передбачає сполучення двох форм безпосередньої демократії - народної

ініціативи і референдуму. Проведення такого референдуму може спричинити застосування ще однієї форми безпосередньої демократії - прямих виборів.

Водночас право народного розпуску відрізняється від відкликання членів представницького органу влади. Народний розпуск, по-перше, стосується усього складу представницького органу, а не його окремого члена, по-друге, він уможливорює участь у голосуванні всього виборчого корпусу, а не тільки виборців, які проживають у межах відповідного виборчого округу.

Різновидом референдуму за критерієм змісту питань, які виносять на голосування, визнають *плебісцит*. Як зазначалося, термін «плебісцит» розглядають, зокрема, як синонім терміна «референдум». Проте в конституціях Бразилії та Колумбії ці терміни вживаються разом, що означає відмінність позначених ними явищ. При цьому в Колумбії референдумом визнане всенародне голосування щодо внесення змін до самої конституції. Звідси можна припустити, що тут плебісцит - це голосування з інших питань.

Іноді плебісцит ототожнюють з консультативним референдумом, причому в окремих країнах така тотожність визнається в конституції (Чилі) або в законодавстві (Бразилія).

Поняття плебісциту також пов'язують з голосуванням з питань форми державного правління. Уперше таке голосування (плебісцит навіть за назвою) відбулося в 1905 р. з питань збереження або припинення унії між Швецією та Норвегією і визначення на перспективу форми правління для останньої. В Ісландії внаслідок всенародного голосування 1944 р. було не тільки утворено нову державу, а і встановлено її форму правління. Питання форми державного правління були предметами всенародних голосувань в Італії (1946 р.), Греції (1975 р.) і Бразилії (1993 р.).

У міжнародному праві плебісцит - це голосування індивідів, які мають статус виборців і проживають у межах певної території як частини відповідно матеріалізованого простору, з метою визначення її державної належності або статусу як новоутвореної держави. З утвердженням у міжнародному праві принципу недоторканності і цілісності державної території в конституціях знайшов відображення підхід, за яким у ситуації

ях, коли відбуваються територіальні зміни, необхідне волевиявлення населення в межах усієї держави.

За критерієм підстави призначення розрізняють *обов'язковий і факультативний референдуми*. *Обов'язковий референдум* безальтернативно проводиться за визначених у конституції або у спеціальному законі підстав, наявність яких зобов'язує уповноважений орган чи посадову особу призначити референдум. Підставами призначення обов'язкового референдуму є виникнення певних юридичних фактів, з якими пов'язаний його предмет. При цьому питання, які по суті становлять предмет обов'язкового референдуму, не можуть бути вирішені в інший спосіб, ніж референдумом.

Важливим є і те, що за встановлених підстав рішення про проведення референдуму не може бути не ухвалене. Якщо уповноважений орган чи посадова особа призначає обов'язковий референдум за ініціативою іншого суб'єкта конституційного права, ухвалення такого рішення залежить від цієї ініціативи, яка завжди має характер вимоги. Тому рішення про проведення обов'язкового референдуму можна розглядати як своєрідну констатацію наявності встановлених для цього підстав або наявності таких підстав і згадуваної ініціативи.

Найчастіше до підстав, які передбачають призначення обов'язкового референдуму, віднесене завершення певної стадії процесу внесення змін до конституції. Звичайно такою стадією є попереднє схвалення змін представницьким органом - парламентом або установчими зборами. Лише в окремих країнах існує практика проведення обов'язкових законодавчих референдумів, предметами яких звичайно визнане прийняття конкретних, визначених за об'єктами регулювання законів.

Обов'язковий референдум, шляхом якого, зокрема, затверджують попередньо схвалену зміну до конституції, а також скасовують чи фактично підтверджують чинний закон, іноді класифікують як *контрольний*.

Факультативний референдум також проводиться за встановлених підстав, але їх наявність не зобов'язує уповноважений орган чи посадову особу його призначити. Відсутність такого обов'язку насамперед пов'язана з тим, що існує інший, ніж референдум, спосіб вирішення питань, сформульованих як предмет референдуму. До того ж факультативний референдум про

водиться залежно від рішення уповноваженого органу чи посадової особи, якого може і не бути. Ухвалення рішення ґрунтується на власному розсуді уповноваженого на призначення референдуму органу чи посадової особи або пов'язане з ініціативою іншого, ніж відповідний орган чи посадова особа, суб'єкта конституційного права.

Найбільшою мірою практику конституціоналізму характеризує факультативний законодавчий референдум, причому як попередній та наступний, так і позапарламентський. Нерідко факультативними є референдуми, які відіграють роль можливої стадії процесу внесення змін до основного закону. В тих країнах, де зміни до конституції вносяться безпосередньо референдумом, останній звичайно також має характер факультативного.

Референдуми можна класифікувати за особливостями порядку їх призначення. В основу відповідних класифікацій покладено відмінності щодо кола суб'єктів, які уповноважені самостійно (на власний розсуд) призначати референдум, кола суб'єктів, уповноважених призначати референдум за ініціативою інших суб'єктів, а також кола суб'єктів, наділених такою ініціативою. Названі критерії звичайно поєднують, що призводить до плутанини і невизначеності.

Майже в усіх країнах суб'єктом, який уповноважений самостійно призначати референдум, визначено парламент (нижню палату) або президента. В Азербайджані призначення референдуму щодо внесення змін до конституції може бути здійснене на розсуд як парламенту, так і президента. Органом, уповноваженим призначати референдум за ініціативою інших суб'єктів, звичайно також визначено парламент або (та) главу держави. Якщо ініціатива сформульована як вимога, уповноважений орган зобов'язаний призначити референдум.

За умов, коли референдум уповноважений призначити глава держави, відповідна ініціатива визнається за парламентом або однією з його палат, а в деяких країнах - і за урядом. Коли референдум призначає парламент, до ініціаторів його проведення іноді віднесено також президента. У Ліхтенштейні проведення референдуму може бути ініційоване визначеною кількістю місцевих представницьких органів влади, в Італії - представницьких органів територіальних автономій, а в Швейцарії - законодавчих органів суб'єктів федерації.

У Данії, Словенії та Угорщині референдум призначається за ініціативою третини депутатського корпусу, а в Італії - однієї п'ятої від загального складу будь-якої з палат парламенту. Визнання за частиною складу парламенту права ініціювати проведення референдуму слугує посиленню позицій парламентської опозиції.

У багатьох країнах, насамперед європейських, передбачена можливість проведення референдуму за ініціативою визначеної кількості громадян, які мають право голосу, тобто за народною ініціативою. В теорії конституціоналізму референдум, призначений за народною ініціативою, характеризується як *петиційний*.

Визнаним критерієм класифікації референдумів є характер рішень, ухвалених у відповідний спосіб. За цим критерієм розрізняють *імперативний і консультативний референдуми*. Імперативний референдум також визначають як резолютивний, а консультативний референдум - як дорадче опитування засобом голосування.

Рішення, ухвалені імперативним референдумом, визнаються юридично обов'язковими. Результат консультативного референдуму сприймається лише як своєрідна політична порада з боку виборчого корпусу. Водночас поширена думка, що орган, який уповноважений приймати (видавати) акти за предметом такого референдуму, має затвердити його результати.

Характер рішень, ухвалених референдумом, іноді залежить від кількості учасників відповідного голосування. Так, у Східному Тиморі, Польщі і Португалії результат референдуму є юридично обов'язковим лише за умов, коли у голосуванні взяли участь більше половини тих, хто має право голосу. Інакше таке голосування трактують як дорадче опитування.

З іншого боку, юридична обов'язковість рішення, ухваленого референдумом, у теорії конституціоналізму іноді вважається родовою ознакою референдуму як форми безпосередньої демократії. Прихильники такого підходу не розглядають опитування шляхом голосування як референдум і визнають його окремою формою безпосередньої демократії.

Основні закони нерідко містять застереження щодо неприпустимості винесення на референдум певних питань. Наприклад, у таких європейських країнах, як Албанія, Греція, Данія,

Естонія, Португалія, Сербія, Словаччина і Угорщина не можуть бути предметом референдуму питання податків, бюджету та деякі інші, пов'язані з державними фінансами, а в Грузії, Італії, Сербії і Угорщині - питання амністії. Включення до конституцій відповідних застережень зумовлене тим, що вирішення названих питань традиційно відносять до компетенції парламенту.

Іноді застерігається неприпустимість винесення на референдум інших питань: оголошення стану війни і надзвичайного стану, обмеження прав і свобод індивіда, ратифікації і денонсації міжнародних договорів тощо.

За будь-яких умов референдум не застосовується сам по собі або у зв'язку лише з конституційною фіксацією ідеї народного суверенітету. Референдум повинен бути легальним способом та засобом здійснення влади, тому сфера його застосування та інші параметри встановлюються конституцією і законом. Поза такими параметрами легальна практика референдуму в конкретній країні не існує.

При цьому правова регламентація референдуму звичайно спрямована на те, щоб поєднати цю форму безпосередньої демократії із способами та засобами, які характеризують представницьку демократію, зробити їх взаємодоповненими, а не конфліктними з можливою підміною парламенту референдумом.

§ 4. Народна ініціатива

Ще однією формою безпосередньої демократії є *народна ініціатива*. Відповідний термін іноді вживається в основних законах (Австрія, Киргизстан, Колумбія, Ліхтенштейн, Угорщина, ФРН, Швейцарія та деякі інші країни).

На відміну від виборів і референдуму, котрі виступають способами і засобами здійснення влади виборчим корпусом шляхом голосувань, народна ініціатива передбачає формулювання та підтримку з боку визначеної кількості виборців вимог, внаслідок реалізації яких парламентом або безпосередньо народом можуть бути ухвалені рішення.

Формулювання та підтримка зазначених вимог звичайно мають за мету прийняття парламентом конкретного закону чи внесення до нього змін, здійснення парламентом повної чи часткової ревізії конституції або призначення уповноваженим ор

ганом чи посадовою особою референдуму. Тим самим у практиці конституціоналізму існують три основних різновиди розглядуваної форми безпосередньої демократії - законодавча, конституційна і референдна народні ініціативи.

В окремих країнах передбачені деякі інші різновиди народної ініціативи. Так, у Перу п'ять тисяч громадян, які мають право голосу, можуть звернутися до органу конституційної юрисдикції з питання про відповідність основному закону визначених правових актів. У Ліхтенштейні на вимогу тисячі громадян має бути скликаний парламент. Різновиди відповідної форми безпосередньої демократії існують також на місцевому рівні.

Уперше подібна до народної ініціативи процедура була передбачена в Конституції Франції 1793 р., згідно з положеннями якої повний перегляд основного закону або внесення до нього часткових змін уможливлувалися за умов, коли цього вимагала десята частина первинних зборів виборців у половині департаментів, що були і залишаються одиницями адміністративно-територіального устрою держави.

З народною ініціативою генетично пов'язане народне вето, яке замінив референдум за народною ініціативою. Уперше такий референдум був передбачений в кантоні Ваадт у 1845 р.: на вимогу восьми тисяч громадян на народне голосування виносили будь-який законопроект, у тому числі той, розгляд якого вже було ініційовано в законодавчому органі. Практично водночас із Швейцарією зазначений різновид референдуму запровадили у США.

Тому першою виникла *референдна народна ініціатива*, сенс якої полягає в тому, що референдум призначається уповноваженим органом чи посадовою особою, коли цього вимагає визначена кількість громадян (виборців). Важливим є те, що референдна народна ініціатива завжди визнається вимогою. Звідси призначення петиційного референдуму є обов'язком уповноваженого органу чи посадової особи. Однак головну ознаку референдної народної ініціативи становить те, що цей різновид відповідної форми безпосередньої демократії поєднаний з іншою її формою - референдумом.

Сьогодні референдну народну ініціативу передбачено в конституціях таких європейських держав, як Албанія, Білорусь, Грузія, Італія, Латвія, Ліхтенштейн, Литва, Македонія, Португалія,

Сербія, Словаччина, Словенія, Угорщина, Франція (на рівні адміністративно-територіальних одиниць), ФРН (на рівні суб'єктів федерації) та Хорватія. Можливість проведення петиційного референдуму також застережена в основних законах Киргизстану і Туркменістану. При цьому в Словаччині, Угорщині, Хорватії і Туркменістані з усіх різновидів народної ініціативи прийнято лише референду.

Серед країн, що розвиваються, єдиною, де конституйовано референду народну ініціативу, є Кабо-Верде.

Особливістю петиційного референдуму в окремих країнах виступає те, що він відбувається за сучасною процедурою народного вето. Наприклад, в Італії на референдум може бути винесений конституційний закон, якщо протягом визначеного строку після його офіційного опублікування цього вимагатиме п'ятсот тисяч виборців. За такою ж вимогою може бути призначений референдум щодо скасування звичайного закону після набуття ними чинності. Близькі за змістом положення включені до основних законів Албанії, Ліхтенштейну, а також частини кантонів Швейцарії і штатів США.

У Латвії можливе зупинення на визначений строк оприлюднення прийнятого парламентом закону, протягом якого припускається його винесення на референдум на вимогу громадян, котрі сукупно становлять не менш десятої частини виборчого корпусу.

Юридичною підставою проведення петиційного референдуму є наявність народної ініціативи. У більшості випадків суб'єкта народної ініціативи, зокрема референдної, встановлюють шляхом визначення кількості громадян, належно оформлена і заявлена вимога яких становить відповідну ініціативу. Така кількість є різною і певною мірою залежить від чисельності населення країни. Зокрема, у різних кантонах Швейцарії кількість громадян, які сукупно визнані суб'єктом референдної народної ініціативи, становить від кількох сотень до кількох тисяч, у Словенії - сорок тисяч, в Албанії - п'ятдесят тисяч. В інших країнах суб'єктом референдної народної ініціативи визначено до п'ятисот тисяч громадян (Італія).

В Угорщині кількісні параметри суб'єкта референдної народної ініціативи залежать від характеру рішень, ухвалюваних на відповідному референдумі: для консультативного референдуму

вони встановлені у сто тисяч, для імперативного - у двісті тисяч громадян.

Іноді суб'єкт народної ініціативи встановлюють шляхом арифметичного визначення частини (частіше у відсотках) виборчого корпусу, уповноваженої заявляти відповідну вимогу. Визначення у такий спосіб кількісних параметрів суб'єкта народної ініціативи об'єктивно не може бути пов'язане з чисельністю населення країни.

Суттєвими є відмінності, що існують у різних країнах за предметом петиційного референдуму. У більшості випадків такий референдум може бути проведений з усіх питань, які зумовлюють предмет референдуму. Разом з тим іноді предмет референдуму за народною ініціативою обмежено.

Як зазначалось, у Латвії петиційний референдум може бути проведений лише з питань скасування ще не оприлюдненого закону, а в Італії і Ліхтенштейні - вже офіційно опублікованого закону. В Ліхтенштейні допускається проведення петиційного референдуму також з питання дострокового припинення повноважень законодавчого органу. У ФРН предметом референдуму за народною ініціативою визначено територіальне розмежування між різними землями.

У різних країнах референдум за народною ініціативою уповноважений призначати президент або парламент, що тією чи іншою мірою пов'язано з прийнятою формою державного правління. При цьому майже завжди проведення референдуму уповноважені ініціювати й інші суб'єкти, крім визначені за кількістю виборці. Такий підхід до встановлення кола суб'єктів референдної ініціативи засвідчує багатоваріантність інституту референдуму.

У практиці конституціоналізму законодавча і конституційна народні ініціативи визнані ширше, ніж референдна ініціатива. Уперше вони були запроваджені в окремих кантонах Швейцарії. На рівні держави раніше визнали конституційну ініціативу: її встановили в Конституції Швейцарії 1848 р. В тому ж XIX ст. законодавчу і конституційну народні ініціативи передбачили в основних законах ряду штатів США.

Сенс *законодавчої народної ініціативи* полягає в тому, що визначена кількість громадян, які мають право голосу, може у відповідних формах вимагати прийняття парламентом конк

ретного закону чи внесення до нього змін, і парламент повинен таку вимогу розглянути, але не зобов'язаний її реалізувати, тобто прийняти чи змінити закон.

У деяких кантонах Швейцарії і штатах США громадяни можуть ініціювати ухвалення законодавчим органом рішень з будь-яких питань, віднесених до його компетенції. З іншого боку, конституції іноді містять застереження щодо предмету законопроектів, які можуть бути ініційовані виборцями. Зокрема, в Іспанії за народною ініціативою не можуть бути запропоновані проекти органічних законів, а також законів про податки, помилування і ратифікацію міжнародних договорів.

У контексті *конституційної народної ініціативи* визначена кількість громадян звичайно уповноважена вимагати здійснення парламентом часткової ревізії основного закону з наступними, аналогічними за характером законодавчій народній ініціативи діями парламенту щодо такої вимоги. У Парагваї та Швейцарії за народною ініціативою також може бути здійснений повний перегляд конституції.

У наш час законодавча народна ініціатива конституйована у багатьох європейських країнах (усього вісімнадцять), причому в більшості з них водночас запроваджено відповідну конституційну ініціативу. Проте в Албанії, Іспанії, Польщі і Португалії за народною ініціативою можуть бути прийняті лише звичайні закони, а в Молдові - закони про внесення змін до конституції. Названі різновиди народної ініціативи конституційно передбачені в ряді інших, ніж європейські, країн.

Процедури здійснення законодавчої і конституційної народних ініціатив, як правило, вимагають подання до парламенту проекту закону або змін до конституції, хоча іноді допускається ініціювання розгляду у парламенті лише сформульованого у загальному вигляді відповідного питання. Результатом розгляду такого питання може бути розроблення проекту самим парламентом і прийняття ним закону чи внесення змін до конституції.

Кількість громадян, які можуть ініціювати прийняття закону чи внесення до нього змін, є різною: від кількох сотень в окремих кантонах Швейцарії і однієї тисячі в Ліхтенштейні до п'ятдесяти тисяч у Білорусі, Італії, Литві, Таїланді, Угорщині та Швейцарії, а також до ста тисяч в Австрії і Польщі. Винятком можна вважати кількісні параметри суб'єкта законодавчої на

родної ініціативи в Румунії (двісті п'ятдесят тисяч) та Іспанії (п'ятсот тисяч).

Кількісні параметри суб'єкта конституційної ініціативи у різних країнах можуть бути значно відмінними: від трьох десятків відсотка у Перу до двадцяти п'яти відсотків виборчого корпусу в Палау, від п'яти тисяч у Гватемалі до п'ятисот тисяч громадян у Румунії.

При цьому одна й та сама конституція звичайно визначає різних за кількісними параметрами суб'єкта законодавчої і суб'єкта конституційної народних ініціатив. Зокрема, у Словенії це відповідно п'ять і тридцять тисяч, у Чорногорії - шість і десять тисяч, у Македонії - десять і сто п'ятдесят тисяч, у Сербії - тридцять і сто п'ятдесят тисяч, у Грузії - тридцять і двісті тисяч громадян, в Еквадорі - двадцять п'ять сотих відсотка і один відсоток виборчого корпусу.

З іншого боку, в Австрії, Італії, Латвії, Ліхтенштейні і Угорщині зазначені параметри однакові.

Іноді в основних законах встановлюють додаткові умови щодо кількості громадян, які сукупно визнані суб'єктом законодавчої або конституційної народних ініціатив. Так, у Бразилії суб'єктом законодавчої народної ініціативи є громадяни, число яких дорівнює одному відсотку виборчого корпусу, причому відповідні підписи мають бути зібрані не менше ніж у п'яти штатах. На Філіппінах кількість громадян, які становлять суб'єкт конституційної народної ініціативи, визначено у дванадцять відсотків, і підписи у встановленому числі треба зібрати в кожному виборчому окрузі.

У Молдові внесення змін до конституції може бути ініційоване за підписами двохсот тисяч виборців, що репрезентують не менше половини адміністративно-територіальних одиниць, і в кожній з цих одиниць потрібно також зібрати визначену кількість підписів. Аналогічні за характером додаткові умови щодо кількості громадян, які сукупно визнані суб'єктом законодавчої і окремо суб'єктом конституційної народних ініціатив, передбачені в Румунії. У Білорусі відповідні додаткові умови стосуються суб'єкта референдної народної ініціативи.

Законодавчу і конституційну народні ініціативи можна охарактеризувати як такі, що за функціональним призначенням поєднані з діяльністю парламенту як законодавчого органу і як органу, що уповноважений вносити зміни до конституції. По

єднання згадуваних ініціатив с представницьким органом влади є ще одним свідчення існування зв'язку між явищами безпосередньої демократії і демократії представницької.

Контрольні завдання

- 1. Проаналізуйте зміст конституційного принципу народного суверенітету, визначте поняття безпосередньої демократії і представницької демократії в їх співвідношенні.*
- 2. Охарактеризуйте вибори як одну з форм безпосередньої демократії.*
- 3. Встановіте особливості сучасних виборчих систем.*
- 4. Охарактеризуйте референдум як одну з форм безпосередньої демократії, прокоментуйте прийняті класифікації референдумів.*
- 5. Сформулюйте поняття народної ініціативи як форми безпосередньої демократії.*

Конституційні статуси людини і громадянина

§ 1. Засади конституційних статусів людини і громадянина

Поняття людини передбачає розумну (людську) істоту, розглядувану у біологічному і соціальному аспектах. Іншим є поняття громадянина, котре відображає певні політико-правові характеристики, звичайно набуті людиною, її юридично визначені особливі взаємозв'язки з державою. Подібну природу має поняття іноземця та деякі інші, що розкривають стан індивіда як суб'єкта конституційного права.

Іноді термін «людина» знаходить вжиток у правових актах. Найчастіше в них йдеться про права людини, котрі є не тільки загальносоціальною, а й юридичною категорією.

Юридична категорія прав людини пов'язана з поняттям фізичної особи, адже фізична особа - це індивід, що виступає учасником правовідносин, зокрема конституційних. При цьому поняття фізичної особи в конституційному праві не зведене лише до відповідного трактування людини. Воно такою самою мірою свідчить про конституційну правосуб'єктність громадян та іноземців. За будь-яких умов фізична особа - це індивід, який виступає іншим учасником конституційних правовідносин, ніж посадова особа.

З'ясування засад конституційних статусів людини і громадянина потребує визначення поняття правового або конституційного статусу. Більшість авторів трак-

тує правовий статус індивіда як сукупність (систему) юридично закріплених суб'єктивних прав і обов'язків. У свою чергу, конституційні статуси людини і громадянина визначаються шляхом аналізу прав і обов'язків, зафіксованих виключно в основному законі.

Конституційні або, ширше, правові статуси людини і громадянина знаходяться у зв'язку, зумовленому співвідношенням понять людини і громадянина, причому статус людини є вихідним. Такий характер статусу людини зумовлений сутністю прав людини, нерідко трактованих як природна за походженням реальія, що визначає саме існування індивіда. При цьому кожний громадянин є водночас людиною і наділений усією сукупністю прав людини.

Проте категорії прав людини і прав громадянина суттєво відмінні, адже різними треба визнати людину як біосоціальний феномен і громадянина, який по суті походить від особливих взаємозв'язків індивіда з державою.

Важливим для визначення конституційних статусів людини і громадянина є поняття суб'єктивних прав. Суб'єктивне право - це юридично передбачена можливість певної поведінки суб'єкта (людини або громадянина) з метою набути соціальне благо або уникнути обмежень. Така можливість стає суб'єктивним правом лише за умов її закріплення у правових нормах, тобто в об'єктивному праві.

Іншими словами, коли йдеться про право як регулятор суспільних відносин, вживають термін «об'єктивне право», коли про право відповідного суб'єкта, яке може бути реалізоване у правовідносинах - «суб'єктивне право».

Термін «суб'єктивне право» може бути застосований тільки для характеристики правосуб'єктності фізичної особи. Державні органи і посадові особи наділені не правами, а повноваженнями. Не мають вони і обов'язків. З іншого боку, владну природу повноважень покликані урівноважувати певні захисні права індивіда - право на судовий або адміністративний захист від неправомірних дій державних органів і посадових осіб, право на відшкодування шкоди, завданої такими діями, та деякі інші.

Суб'єктивні права визначають як власне права, так і свободи, причому такі визначення були прийняті ще у XVIII ст.

Принципової відмінності між правами і свободами не існує, адже, будучи реалізованими у правовідносинах, вони породжують обов'язки. Разом з тим права і свободи нерідко розрізняють за характером відповідних можливостей людини або громадянина.

Якщо право уможливлює набуття індивідумом того або іншого соціального блага, то свобода застерігає невтручання в його буття з боку насамперед держави, уникнення ним певних обмежень. Тобто право по суті означає «дай», а свобода - «не заважай». Наприклад, свободами є особиста недоторканність, недоторканність житла, свобода пересування.

Як зазначалося, зміст статусів людини і громадянина становлять не тільки права і свободи, а й обов'язки. Юридичний обов'язок - це встановлена законом вимога певної поведінки фізичної особи. Обов'язки завжди сформульовані як приписи стосовно необхідності відповідної поведінки. Конкретні обов'язки, що зафіксовані в основному законі, мають характер конституційних. Носієм конституційного обов'язку може бути визначений або лише громадянин (військовий обов'язок), або усі категорії фізичних осіб (обов'язок сплачувати податки, дотримуватися закону тощо).

Роль засад конституційних статусів людини і громадянина відіграють положення основних законів, які відображають політико-правові ідеї, історично віднесені до ключових. До таких положень насамперед належать ті, що свідчать про сприйняття *концепції прав і свобод людини і громадянина*. Ця концепція вважається однією з складових теорії природних прав (юснатуралізму). Важливим є і те, що вона засвідчує відмінності у поглядах на громадянське суспільство і державу.

За теорією природних прав люди від народження є носіями певних прав, що існують об'єктивно і поза волею держави, але держава повинна необхідною мірою їх забезпечувати. Для цього природні права закріплюють у конституції і створюють юридичні гарантії їх реалізації. Наслідком такої «автономності» природних прав виступає, зокрема, невідчужуваність.

Теорія природних прав активно використовувалася новими соціальними силами у період революцій XVII-XVIII століть в Європі та Америці в їх боротьбі за політичну владу. В Декларації незалежності США 1776 р. було визнано очевидним, що «всі люди створені вільними, вони наділені Творцем певними

невідчужуваними правами». Згадувані права визначалися метою державної діяльності, і для їх забезпечення мали діяти «уряди, справедлива влада яких походить від згоди тих, над ким вони урядують».

Про «природні, невідчужувані, священні права людини» йшлося в Декларації прав людини і громадянина 1789 р. (Франція). Автори цього документа наголошували, що ігнорування або зневага правами людини є «єдиною причиною суспільних негараздів і неналежного врядування». Застерігаючи про те, що «люди народжуються вільними і рівними у правах», вони також вказували на таку мету державної діяльності, як «забезпечення природних і невідчужуваних прав людини».

Природно-правові погляди формулює багато сучасних вчених, насамперед у пострадянських країнах. Вони вважають, що незалежно від чиеїсь волі існують правові імперативи, які відображають не тільки реалії, а й ідеали суспільного буття, які мають становити смислову основу норм позитивного права. Ці імперативи пов'язують з природними правами, хоча нерідко їх виводять з трактованих на рівні суспільства понять моралі і справедливості.

Прихильники такого підходу стверджують, що закон є правовим лише тоді, коли його зміст відповідає правовим імперативам. За інших обставин закон, на їх думку, може бути характеризований як не правовий. Інакше кажучи, природні права розглядаються як критерій оцінки змісту позитивного (тобто задокументованого) права.

Однак відповідна теоретична конструкція не завжди узгоджується з практикою правотворчості і нерідко не сприймається як продуктивна з огляду на об'єктивні можливості правозастосування. Не знаходячи з різних причин належного відображення в нормах позитивного права, природно-правові імперативи постають невизначеними, що звужує або навіть заперечує можливості їх реалізації.

З іншого боку, природно-правові погляди мають вагомий демократичний потенціал для розвитку правотворчості. Вони по суті передбачають створення ідеального права, яке за процедурами правотворчості і правозастосування виступає як позитивне, а за змістом - як природне.

Теорія природних прав відображена в різному трактуванні прав людини і прав громадянина. З позицій цієї теорії права

людини можуть існувати як об'єктивна реальність і поза будь-якою формальною фіксацією. Разом з тим вони не мають абсолютного характеру, адже вони постають результатом суспільного розвитку на певному його етапі. Достатньо зазначити, що раб у Стародавньому Римі був людиною, але про права раба не йшлося.

Не менш важливим є те, що права людини - це не тільки соціальна, а й юридична категорія. Будучи встановленими у позитивному праві і тим самим визнаними державою, вони набувають якості суб'єктивних прав, які тільки і можуть бути ефективно реалізовані.

На відміну від прав людини, права громадянина завжди є виключно такими, що визнані державою і встановлені у вигляді суб'єктивних прав. Тому права громадянина - це суто правова категорія. Головним їх призначенням виступає забезпечення участі індивіда у суспільно-політичному і державному житті шляхом надання йому відповідних юридичних можливостей. Іноді права громадянина навіть характеризують як октройовані, тобто даровані, державою права.

Зовні найбільш послідовно права людини розмежовуються з правами громадянина в основних законах, прийнятих у пост-соціалістичних і пострадянських країнах: словосполучення «права і свободи людини і громадянина» (іноді й обов'язки) вживане або в назвах їх розділів чи глав, або безпосередньо в конституційному тексті (Азербайджан, Вірменія, Казахстан, Киргизстан, Македонія, Польща, Росія, Таджикистан, Туркменістан, Узбекистан і Хорватія).

У більшості конституцій відмінності між правами людини і правами громадянина знаходить фактичний вираз у формулюваннях відповідних статей. Коли йдеться про права людини, їх носії позначаються як «кожний» або «усі». Іноді для визначення цих прав використовуються такі слова або словосполучення безособового характеру, як «ніхто», «визнається право», «гарантується свобода» та деякі інші.

Права громадянина буквально адресовані громадянам держави, в конституції якої вони закріплені: «громадянин (громадяни) має право» тощо. Іноді права громадянина сформульовані як права народу (Японія) або як права осіб, що належать до титульної нації. Наприклад, у ст. 19 Конституції Іспанії вста

новлено, що «іспанці мають право вільно обирати місце проживання і пересуватися в межах державної території».

Співвідношення між конкретними правами людини і правами громадянина, сформульованими в різних основних законах, неоднакове. Тому нерідко те саме право за змістом однієї конституції прямо або опосередковано віднесене до прав людини, а за змістом іншої - до прав громадянина. Більше того, в деяких основних законах застосовується лише термін «права людини», і до відповідних прав віднесені також ті, котрі за умов інших країн трактовані як права громадянина.

Усе це ускладнює можливості узагальненої кваліфікації конкретних прав і свобод. До того ж, головне, трактування як прав людини широкого кола різних прав (наприклад, соціально-економічних) може спричинити невинуваті суспільні очікування і створити додаткові труднощі стосовно їх реалізації.

Важливе значення як засада конституційних статусів людини і громадянина мають положення основних законів, якими відображена *концепція правової держави*. На думку частини вчених, сенс цієї концепції в тому, що державне владарювання повинно бути організоване і здійснюване у правових формах і межах. Інші при визначенні правової держави не обмежуються вимогою дотримання державою та її органами приписів позитивного права і вважають, що своєрідним фокусом державного владарювання повинні бути природні права людини.

Ідея правової держави виникла на німецькому терені у першій третині XIX ст. як один з проявів лібералізму, за смислом якого передбачалося невтручання держави в економічне і духовне життя індивіда. Діяльність держави насамперед обмежувалася загальною метою гарантування свободи індивіда, його правового захисту у відносинах з державою та з іншими індивідами. Ідеї правової держави передувала концепція поліцейської держави, яка передбачала по суті всеохоплюючу участь держави в організації життя суспільства і навіть окремого індивіда.

Проте з середини XIX ст., коли постало завдання формулювання соціальної політики держави, визначення правової держави почали пов'язувати з потребами державного управління, а саму відповідну ідею - з практикою створення і реалізації державними органами і посадовими особами формальних приписів позитивного права, безвідносно до їх змісту. Надалі зміст кон

цепції правової держави змінювався і поступово набув, як зазначалося, природно-правового забарвлення.

На конституційному рівні термін «правова держава» уперше було вжито в ст. 28 Основного закону ФРН. Проте вважається, що правовий характер держави виражений насамперед у ст. 20, де встановлено принцип розподілу влад і визначено, що «законодавство зумовлене конституційним ладом, виконавча влада і правосуддя - законом і правом».

У сучасній німецькій юридичній науці концепція правової держави має кілька аспектів. Зокрема, існування правової держави повинен забезпечувати розподіл влад, реалізований з метою уникнення зловживання владою і захисту прав індивіда. Сутнісною ознакою правової держави визнане ґрунтовне закріплення особистих прав, «стриманий» характер юридичних обмежень індивідуальної свободи. Одним з ключових аспектів поняття правової держави вважається ефективний судовий захист прав індивіда, особливо від порушень з боку державних органів і посадових осіб. Наведені підходи є широко визнаними в інших країнах.

З німецького конституційного досвіду термін «правова держава» був запозичений насамперед на континенті Європи. Правовий характер держави констатовано в основних законах Андорри, Іспанії, Монако і Португалії. Про правову державу йдеться майже в усіх основних законах, прийнятих у країнах Центральної і Східної Європи, а також у тих, що утворилися на терені колишнього СРСР. Термін «правова держава» вживаний також в основних законах ряду держав Латинської Америки і Африки.

Іноді основні закони включають більш-менш деталізовані положення, по суті присвячені роз'ясненню поняття правової держави. Наприклад, Конституція Сан-Томе і Принсіпі містить визначення «держави демократичного права» як такої, що ґрунтується на «фундаментальних правах людини і забезпеченні справедливості та законності» (ст. 7).

Згідно зі ст. 10 Конституції Естонії «встановлені права, свободи і обов'язки не виключають існування інших прав, свобод і обов'язків, що впливають зі смислу Конституції або узгоджуються з ним, а також відповідають принципам людської гідності, соціальної і правової держави». Близькі або подібні положення містять деякі інші основні закони.

Синонімічним, але не тотожним терміну «правова держава», є термін «верховенство права», який походить з англomовних політичних і наукових джерел. Ідею *верховенства, або панування, права* пов'язують з концепцією, сформульованою на межі XIX-XX століть відомим британським автором А. Дайсі. Основу його концепції складали три тези: державні органи та індивіди мають керуватися нормами права, усі індивіди є рівними перед законом, суд відіграє вирішальну роль у встановленні прав індивіда.

Послідовники А. Дайсі трактують верховенство права як характеристику правопорядку, за умов якого виключається адміністративна сваволя і забезпечується захист прав індивіда, насамперед у суді. Інші сучасні автори, зокрема вітчизняні, звичайно надають поняттю верховенства права природно-правового значення.

Сам термін «верховенство права» використовується для цілей конституційної нормотворчості передусім в англomовних країнах. Наприклад, у ст. 1 Конституції Південно-Африканської Республіки держава характеризується як така, що «ґрунтується на верховенстві права».

Про верховенство права йдеться і в деяких конституціях, прийнятих у постсоціалістичних і пострадянських країнах (Білорусь, Македонія, Сербія, Хорватія, Чорногорія). Примітно, що в текстах основних законів терміни «правова держава» і «верховенство права», як правило, разом не застосовуються, що є свідченням їх синонімічності.

Сьогодні концепція верховенства права відображає такий же зв'язок між державним владарюванням і правом, що і концепція правової держави. Відмінність між ними полягає в тому, що за змістом ідеї верховенства права увага акцентується не на характеристиках держави, а на якостях правопорядку, який, проте, значною мірою є результатом діяльності державних органів і посадових осіб.

Засадниче значення щодо конституційних статусів людини і громадянина мають положення основних законів, якими зафіксовано *свободу і рівність*. Відповідні положення у дещо відмінних формулюваннях включені майже до усіх конституцій, починаючи з XVIII ст. В юридичній літературі зафіксовані у такий спосіб свободу і рівність звичайно трактують як принципи правового або конституційного статусу індивіда.

Як філософські категорії, свобода і рівність взаємопов'язані і навіть взаємодоповнювані. Разом з тим юридичні категорії свободи і рівності відмінні. Вони різняться не тільки за змістом, а і за суб'єктами, статус яких характеризують. Якщо про рівність можна говори стосовно як людини, так і громадянина, то категорія свободи по суті позначає людину. Свобода є ключовою ознакою життєдіяльності індивіда, яка існує фактично і забезпечується державою.

В абсолютному вимірі свобода передбачає відсутність будь-яких обмежень життєдіяльності індивіда. Але такої свободи в реальному суспільному бутті не існує. Межею свободи конкретної людини є свобода інших людей та необхідність задовольняти об'єктивні потреби, що виникають у процесі нормального функціонування суспільства. З метою всебічного забезпечення цих потреб встановлюється правопорядок, який, зокрема, орієнтує державну діяльність на захист індивідуальної свободи.

Роль держави у захисті свободи знаходить пряме відображення в конституції. В основних законах практично завжди закріплені особисті (громадянські) права, котрі деталізують, але не вичерпують зміст юридичної категорії свободи. Найтісніший зв'язок існує між цією категорією і правом на особисту недоторканність, яке передусім передбачає свободу індивіда від свавільного (незаконного) арешту. Характерно, що про свободу, як правило, йдеться в тій статті, де сформульоване право на особисту недоторканність.

Нерідко сама свобода формулюється як одне з особистих прав. Так, згідно зі ст. 3 Загальної декларації прав людини «кожна людина має право на життя, на свободу і на особисту недоторканність». Тим самим засвідчується дотримання традиції: у згадуваних документах (деклараціях) XVIII ст. виділяли, зокрема, право на свободу.

У більш конкретній формі індивідуальну свободу проголошено, наприклад, у ст. 2 Основного закону ФРН, згідно з якою «кожний має право на вільний розвиток своєї особистості, оскільки не порушує права інших індивідів і не йде супроти конституційного порядку чи моралі».

У ряді конституцій, прийнятих у пострадянських країнах, задекларовано не тільки свободу, а й честь та гідність людини. При цьому сама людина, її життя, свобода, честь та гідність, а

також суб'єктивні права визнаються найвищими цінностями (Білорусь, Грузія, Казахстан, Молдова, Росія, Туркменістан і Узбекистан). Статтею 14 Конституції Вірменії гідність людини визначено як «невідчужувану основу її прав і свобод».

Крім положень про свободу індивіда, практично всі конституції містять приписи щодо рівності. Юридична категорія рівності має кілька аспектів, які тією чи іншою мірою знаходять відображення в основних законах.

Іноді конституційно проголошена рівність означає, що передбачені в самій конституції або в законодавстві суб'єктивні права і обов'язки однаково належать усім індивідам (громадянам), незалежно від статі, раси, політичних, релігійних та інших переконань, етнічного та соціального походження, майнового стану або інших подібних ознак. Тим самим йдеться про рівноправність. Встановлення преференцій чи обмежень у правах і обов'язках за названими ознаками вважається дискримінацією.

Визначення різних вимог за іншими ознаками не є встановленням преференцій чи обмежень, а лише зумовлює наявність різних статусів. Аксиомою сучасного праворозуміння є те, що зміст правового регулювання стосовно встановлення різних статусів не може бути однаковим (рівним). Тому не існує рівності прав щодо зайняття різною професійною діяльністю, обіймання різних посад тощо.

Звичайно в конституції йдеться про рівність індивіда або громадянина перед законом. В деяких випадках додається ще й їх рівність перед судом (Азербайджан, Казахстан, Латвія, Литва і Росія). Така рівність означає, що будь-який правовий акт має бути однаковою мірою застосований, зокрема судом, до усіх тих, кому він по суті адресований. Рівність перед судом також передбачає однакові можливості для усіх звертатися до суду по захист прав.

Положення про рівність перед законом, як правило, включені до розділу конституції, яким встановлено права, свободи і обов'язки людини і громадянина. Нерідко такі положення виділені фактично як принцип правового або конституційного статусу індивіда, в інших випадках вони містяться поміж суб'єктивних прав. У ряді країн відповідні положення розміщені у засадничому розділі конституції, чим наголошено на їх значущості.

§ 2. Інститут громадянства. Іноземець як суб'єкт конституційного права

Своєрідною передумовою правового або конституційного статусу громадянина є громадянство. Саме від того, чи є індивід громадянином, залежить наявність у нього відповідних прав і обов'язків. З іншого боку, поняття громадянина фактично розмежовує статуси людини і громадянина. Як зазначалось, якщо людина виступає біосоціальним феноменом, то громадянина «створюють» особливі взаємозв'язки індивіда з державою.

У певних взаємозв'язках з державою перебувають також індивіди, котрі за статусом є іноземцями та особами без громадянства. У свою чергу, такі взаємозв'язки по суті опосередковані громадянством.

Ідея громадянства як сучасного інституту була сформульована Ж.-Ж. Руссо, який стверджував, що громадянин - це член політичної спільноти, утвореної на основі укладення суспільного договору. Сукупно усі члени такої спільноти визначалися як народ, окремо кожний - як громадянин. Саме народ вважався і вважається носієм влади, але за кожним громадянином визнавалась її частина, котру він згідно з суспільним договором нібито відчужував політичній спільноті.

Сформульована у такий спосіб ідея громадянства послугувала ліквідації феодального ладу і розвитку нових політичних та економічних відносин. До того ж рівність «вільних громадян» як учасників суспільного договору була протиставлена ієрархії, що характеризувала абсолютну монархію. Тому громадянство постало заміною підданству, котре за попередніх історичних часів позначало васальні відносини, особисту залежність індивіда від влади (держави), персоніфікованої феодальним сувереном.

У наші дні категорія підданства іноді вживається у практиці країн з монархічними формами державного правління. Але за своїм юридичним змістом у відповідних розвинутих країнах вона практично не відрізняється від прийнятої в інших країнах категорії громадянства і лише фіксує форму правління.

Громадянство - це сталий правовий зв'язок між індивідом і державою, який породжує взаємні права й обов'язки (у індивіда) та повноваження (у держави) і знаходить у них вияв.

Держава поширює владу на громадянина як на власній території, так і поза її межами, і може вимагати від нього певної поведінки. Водночас громадянин, де б він не перебував, може претендувати на захист з боку держави, в тому числі на захист від протизаконних дій органів і посадових осіб іноземної держави.

Тільки на основі громадянства індивід наділяється усією повнотою суб'єктивних прав і обов'язків, передбачених за змістом встановленого державою правопорядку. При цьому стан громадянства є ключовим при визначенні правосуб'єктності індивіда у сфері відносин державного владарювання. Зокрема, громадянство довгий час було передумовою наявності права голосу на виборах і референдумі. Сьогодні громадянство відіграє таку роль щодо права балотуватися на виборах.

Сталість громадянства існує у просторі і в часі. У просторі вона виявляється в тому, що громадянство і зумовлені ним права й обов'язки зберігаються в разі виїзду за межі держави. Частина прав і обов'язків, які випливають зі статусу громадянина, під час перебування за межами держави об'єктивно не може бути реалізована (право балотуватися на виборах, військовий обов'язок тощо). З іншого боку, певні права та обов'язки реалізуються саме під час перебування за кордоном (наприклад, право звертатися по юридичну допомогу до консульської установи).

Сталість громадянства у часі виявляється в його безперервності, яка означає наявність громадянства з моменту його набуття і до моменту припинення. Проте безперервність не означає нерозривності громадянства: громадянин має право на вихід з громадянства і право на зміну громадянства. Загалом сталість є ознакою, яка відрізняє громадянство від правових зв'язків, що виникають між державою та іноземцями, які постійно проживають або тимчасово перебувають на її території.

Інститут громадянства пов'язаний з державним суверенітетом. Більше того, іноді громадянство розглядають як по суті наслідок суверенітету, адже, як зазначалося, держава поширює владу на громадянина незалежно від місця його знаходження. До того ж найбільшою мірою громадянин знаходиться під владою держави, коли він перебуває в межах її території (територіальне верховенство).

Зв'язок громадянства з державним суверенітетом виявляється і в тому, що громадянство звичайно визнається єдиним. У

багатьох федеративних державах встановлене так зване вертикальне громадянство: індивід є громадянином як федерації, так і певного суб'єкта. Але громадянство суб'єкта федерації визначається за формальними критеріями, наприклад за «основним місцем проживання» (Австрія), і має суто внутрідержавне значення.

Практично в усіх країнах, де не визнається подвійне громадянство, єдине громадянство означає, що громадянин конкретної держави, який набув громадянство іншої держави, у правових відносинах з цією конкретною державою вважається лише її громадянином. У такий спосіб фактично ігнорується факт *подвійного громадянства*, або *біпатризму*.

Проте таке ігнорування не ліквідує подвійне громадянство, яке по суті не узгоджується з державним суверенітетом. У зв'язку з наявністю в індивіда подвійного або навіть кратного громадянства проблеми найчастіше виникають щодо військового обов'язку й обов'язку сплачувати податки. Подвійне громадянство звичайно спричиняється відмінностями у законодавстві в різних країнах стосовно набуття і припинення громадянства.

В інших випадках такі відмінності призводять до *безгромадянства*, або *апатризму*. Якщо в особи з подвійним громадянством (біпатрида) проблеми виникають щодо правової лояльності конкретній державі, то права особи без громадянства (апатрида) обмежені через відсутність можливості звертатися до своєї держави по захист прав.

З названих причин подвійне громадянство і безгромадянство звичайно не тільки не заохочують, а й намагаються виключити в національному праві. Лише в деяких конституціях як виняток допускається можливість подвійного громадянства на підставі закону або двосторонніх міжнародних договорів (Литва, Молдова). Негативне ставлення до подвійного громадянства і безгромадянства відображене і в міжнародному праві, зокрема в ряді спеціальних багатосторонніх договорів.

Однак в окремих країнах допускається подвійне громадянство, що зумовлено різними суспільно-політичними чинниками. Так, у ст. 11 Конституції Іспанії застережено, що «держава може укладати договори про подвійне громадянство з іbero-американськими країнами (іспано- та португаломовними краї

нами Латинської Америки. - *Авт.*) або з країнами, котрі мали або мають особливі зв'язки з Іспанією, і в цих країнах, навіть якщо вони не визнають за своїми громадянами такого права на взаємній основі, іспанці можуть натуралізовуватися без втрати свого громадянства за народженням».

Статтею 62 Конституції Росії встановлено, що «громадянин Російської Федерації може мати громадянство іноземної держави (подвійне громадянство) відповідно до федерального закону або міжнародного договору Російської Федерації». Це положення звичайно трактується як таке, що унормовує практику подвійного громадянства і навіть сприяє цій практиці, а не зводить її до винятку.

Зв'язок громадянства з державним суверенітетом не заперечується громадянством Європейського Союзу (ЄС). За Маастріхтським договором громадяни держав-членів ЄС визнані громадянами ЄС. Тим самим вихідне значення має громадянство держав - членів ЄС.

Громадянин ЄС може голосувати на місцевих виборах і виборах до Європейського парламенту (одного з органів ЄС) незалежно від наявності у нього громадянства держави - члена ЄС, де такі вибори відбуваються, якщо він тут постійно проживає. Перебуваючи на території третьої держави, громадянин держави - члена ЄС у разі відсутності дипломатичних і консульських установ своєї держави користується захистом з боку відповідних установ інших держав - членів ЄС.

Разом з тим природа громадянства не зведена до наслідку або прояву державного суверенітету. «Кожна людина має право на громадянство. Ніхто не може бути безпідставно позбавлений громадянства або права змінювати своє громадянство» - встановлено у ст. 15 Загальної декларації прав людини. Важливим є те, що у минулому столітті громадянство, набуте за народженням, почали визнавати природним правом людини.

Про право на громадянство йдеться також в окремих новітніх конституціях. При цьому у багатьох основних законах застерігається збереження громадянства незалежно від місця проживання громадянина і фіксується право громадянина на зміну громадянства. Тим самим громадянство, залишаючись за визначенням політико-правовим зв'язком між індивідом і державою, набуває вагомого соціогуманітарного значення.

Юридична теорія і практика розрізняє два інститути громадянства - національний (конституційно-правовий) і міжнародно-правовий. Якщо в національному праві регламентується порядок набуття і припинення громадянства, визначаються державні органи, які беруть участь у вирішенні питань громадянства, і встановлюються їх повноваження, то об'єктом міжнародно-правового регулювання передусім виступають права осіб без громадянства, способи і засоби уникнення випадків подвійного громадянства і безгромадянства, а також усунення відповідних колізій законів.

У міжнародних договорах громадянство звичайно позначається терміном, який перекладається як національність (англ. *nationality*). Такий переклад може викликати непорозуміння: в Україні та у більшості країн Центральної і Східної Європи слово «національність» і його мовні аналоги свідчать, зокрема, про етнічну належність конкретного індивіда. Тому відповідний термін нерідко перекладають як державна належність. У багатьох випадках термін «національність» стосується не тільки фізичних, а й юридичних осіб.

У ряді країн термін «національність» застосовується у законодавстві і виступає, по суті, як альтернатива терміну «громадянство», що використовується в інших країнах. Наприклад, у Франції громадянство позначається терміном *nationalite*, а в Італії - терміном *cittadinanza*. Обидва ці терміни мають однаковий сенс, але відмінні за походженням.

Термін «національність» походить з феодальних часів, коли існувала особиста залежність індивіда від влади (держави). У свою чергу, термін «громадянство» укорінений у понятті громади Стародавнього Риму на початкових етапах його історії. Членів цієї громади, або громадян (лат. *cives*), певний час у юридичному сенсі протиставляли іноземцям: відносини між ними регулювалися різними нормами права. Звідси сучасний термін «цивільне право» (російською - гражданское право).

Іноді терміни «національність» і «громадянство» вживаються у законодавстві однієї країни, але як різні. Національність означає, що між індивідом і державою існує сталий правовий зв'язок, але відповідний індивід не є громадянином. Такий індивід підвладний державі, з якою знаходиться у згаданому

зв'язку, і має право на захист з її боку. Проте порівняно зі статусом громадянина обсяг його прав і обов'язків є вужчим.

Визначені у такий спосіб поняття національності і громадянства розрізняють, зокрема, в деяких державах - членах Співдружності (колишньої Британської Співдружності), де фактично на основі поняття національності виділяють громадян інших держав - членів Співдружності, які тут постійно проживають.

У ряді іспаномовних країн Латинської Америки термін «національність» (*nacionalidad*) і «громадянство» (*ciudadania*) розрізняють за іншими критеріями. Якщо національність і є власне громадянством, то терміном «громадянство» позначений статус неповнолітніх індивідів, які за правом набувають національність (громадянство) після досягнення повноліття. Тим самим реальних громадян поділяють на дві категорії залежно від їх віку.

Значущість громадянства як інституту національного права засвідчується тим, що в ряді країн відповідні положення включені до засадничого розділу основного закону. В інших випадках про громадянство йдеться в тому розділі, де зафіксовані конституційні права і свободи людини і громадянина.

Детальне регулювання відносин у розглядуваній сфері здійснюється на основі спеціального закону про громадянство. У Бельгії, Люксембурзі, Франції та в деяких інших країнах окремі питання громадянства регламентуються згідно з положеннями цивільного кодексу. Це свідчить про значущість громадянства при визначенні, наприклад, майнових прав конкретного індивіда.

Закон передбачає різні способи *набуття громадянства*. Природним і тому головним способом є набуття громадянства за народженням (за походженням), або *філіація*. За загальним правилом громадянство за народженням набувається з моменту народження. Формальним винятком можна вважати лише згадувані іспаномовні країни Латинської Америки, де розрізняють поняття національності і громадянства.

Громадянство за народженням набувається на різних правових засадах, визначених як принципи «права крові» і «права ґрунту», або як персональний і територіальний принципи. Сенс принципу «права крові» в тому, що особа, батьки якої на момент її народження були громадянами конкретної держави, набуває громадянства цієї держави незалежно від того, на тери

торії якої держави вона народилася. За принципом «права ґрунту» особа від моменту народження набуває громадянство тієї держави, на території якої вона народилася, незалежно від громадянства її батьків.

Історично першим був визнаний принцип «права крові»: він слугував визначенню статусу індивіда ще у Стародавньому Римі. За часів феодалізму народження в межах земельних володінь суверена приводило до встановлення правового зв'язку підданства, у зв'язку з чим надалі виникло «право ґрунту». У свою чергу, «право крові» знову набуло визнання у період Великої Французької революції, коли, зокрема, відповідний принцип був закріплений у Цивільному кодексі Франції 1804 р. (Кодексі Наполеона).

У більшості сучасних країн запроваджений так званий змішаний принцип, який передбачає сполучення принципів «права крові» і «права ґрунту». При цьому в основу такого сполучення звичайно покладене «право крові», а випадки набуття громадянства за «правом ґрунту» виглядають як супутні.

Так, наприклад, у багатьох країнах за «правом ґрунту» визначається громадянство знайденої новонародженої дитини, батьки якої невідомі, громадянство особи, яка народилася на території відповідної держави від осіб без громадянства, що перебувають тут на законних підставах, та в деяких інших випадках.

З іншого боку, у Великобританії, США, Франції та в ряді інших країн основою згадуваного сполучення виступає «право ґрунту».

Як зазначалося, визначальним при набутті громадянства за «правом крові» є громадянство батьків. За умови, коли батьки є громадянами різних держав, довгий час вирішальне значення мало громадянство саме батька. Сьогодні у більшості країн визнана однакова значущість громадянства кожного з батьків для встановлення громадянства їх новонародженої дитини. В Європі відповідний виняток становлять Кіпр, Мальта і Сан-Маріно.

Різне громадянство батьків може виступати передумовою набуття дитиною статусу особи з подвійним громадянством.

Проте одним з головних чинників біпатризму є відмінність підходів у різних країнах до встановлення громадянства за народженням. Наприклад, за змістом XIV поправки до Конституції США (1868 р.) філіація відбувається за «правом ґрунту». Водночас закон уможливорює набуття громадянства за «правом

крові»: громадянином США вважається особа, що народилася за кордоном, батьки якої набули громадянство США за «правом ґрунту». Тим самим філіація обмежена тільки одним поколінням, і діти відповідної особи, також народжені за кордоном, вже не набувають громадянства США за народженням.

У наведений спосіб намагаються запобігти певним випадкам подвійного громадянства, але не можуть виключити інші. Так, громадянин США, який набув такого статусу за «правом крові» у зв'язку з його народженням на території іншої держави, де для таких випадків встановлене «право ґрунту», може визнаватися громадянином цієї держави. Більше того, особа, яка народилася на території США від батьків - громадян іноземної держави, де встановлене «право крові», може також мати подвійне громадянство.

Існують й інші подібні чинники подвійного громадянства, до яких передусім треба віднести особливості порядку зміни громадянства в різних країнах. Зокрема, у Великобританії, Греції, Португалії, Туреччині і Франції звернення особи про прийняття до іноземного громадянства не тягне автоматичного припинення попереднього громадянства. І хоча в разі прийняття до громадянства іншої держави особа повинна протягом встановленого строку (звичайно до двох років) припинити попереднє громадянство, вона на певний час стає біпатридом.

У свою чергу, якщо за прямий наслідок відповідного звернення виступатиме припинення попереднього громадянства або звернення необхідно супроводити документами про припинення попереднього громадянства за власною ініціативою, то в разі відмови у прийнятті до громадянства іншої держави особа набуде статусу апатрида.

Певний час чинником подвійного громадянства і безгромадянства були відмінності у підходах до визначення громадянства одруженої жінки. В одних країнах жінка автоматично змінювала громадянство внаслідок укладення шлюбу, в інших укладення шлюбу лише спрощувало для жінки порядок прийняття до громадянства. В наш час у більшості країн кожний з подружжя має однакові права щодо зміни громадянства у зв'язку з укладенням шлюбу.

У національному праві передбачені різні засоби запобігання випадкам подвійного громадянства і безгромадянства. Для ліквідації подвійного громадянства нерідко застосовується оп

тація, тобто вибір громадянства. У міжнародному праві найбільша увага історично приділялась питанням уникнення подвійного громадянства при територіальних змінах. За таких ситуацій оптація здійснюється населенням тих частин території, які змінюють державну належність.

Загальноприйнятим способом вважається набуття громадянства за волевиявленням пошукувача, або *натуралізація*. Термін «натуралізація» слугує також для позначення офіційної процедури, яку здійснюють у зв'язку з таким волевиявленням. Позитивним результатом здійснення цієї процедури виступає прийняття до громадянства.

Акт про прийняття до громадянства (натуралізацію) у більшості країн видає глава держави, керуючись висновками, попередньо сформульованими уповноваженим державним органом (органами).

Натуралізація є дозвільною за характером процедурою, і права на так зване натуралізоване громадянство за відповідною особою не визнають. Вона має лише право звернутися до уповноваженого органу стосовно прийняття до громадянства. Прийняття до громадянства звичайно передбачає чітко виражене (у формі звернення) волевиявлення особи.

До винятків насамперед віднесена натуралізація неповнолітніх, які автоматично змінюють своє громадянство внаслідок натуралізації батьків. Проте в ряді країн неповнолітнім, вік яких становить більше чотирнадцяти, п'ятнадцяти або шістнадцяти років, належить самостійно здійснювати волевиявлення.

Прийняття до громадянства пов'язане з дотриманням умов, встановлених законом. Головною умовою можна вважати так зване укорінення: пошукувач повинен, як правило, до звернення щодо натуралізації протягом визначеного строку і на законних підставах проживати на території відповідної держави. Встановлення такого строку має на меті створити можливості для інтеграції іноземця або особи без громадянства у нове для них суспільне середовище і належним чином проявити себе.

Звичайним є п'ятирічний строк укорінення, хоча в деяких країнах він сягає десяти (Австрія, Греція, Португалія і ФРН) або навіть дванадцяти років (Швейцарія). З іншого боку, у багатьох країнах Латинської Америки відповідний строк становить два роки. У більшості випадків застерігається безперервність строку укорінення, проте іноді припускається його акумуляція. Наприк

лад, у Греції десятирічний строк укорінення може бути нарахований за період тривалістю у дванадцять років.

Універсальними виглядають такі умови прийняття до громадянства, як дотримання конституції і законів та володіння державною мовою. За загальним правилом до відповідних умов також віднесено наявність джерел існування і застерігається необхідність документального підтвердження їх походження. Майже завжди прийняття до громадянства передбачає складання присяги. Однак, як зазначалося, виконання всіх умов не гарантує ухвалення уповноваженим органом позитивного рішення.

Практично в усіх країнах допускається прийняття до громадянства за спрощеною процедурою, що насамперед означає скорочення або навіть відмову від строку укорінення. У ряді країн цей строк зменшений для пошукувачів громадянства, які за походженням належать до титульної нації. Наприклад, в Угорщині строк укорінення для етнічних угорців становить один рік, замість восьми для осіб іншого походження. У Болгарії та Вірменії особливий порядок прийняття до громадянства осіб, що належать до титульного етносу, передбачений в конституції.

У Португалії преференції при прийнятті до громадянства встановлено для громадян інших держав, де офіційною мовою визнана португальська: строк укорінення для них зменшений на два роки. На два роки скорочено строк укорінення в Данії, Норвегії, Фінляндії та Швеції для осіб, що мають громадянство будь-якої з цих держав. У деяких країнах меншим порівняно зі встановленим на загальних підставах є строк укорінення для біженців і апатридів.

Поширена практика, за якою відповідний строк скорочено для тих, хто має «значні заслуги» або «становить інтерес для суспільства». Категорії таких осіб в різних країнах можуть бути відмінними.

Нерідко зменшення строку укорінення пов'язане з укладанням шлюбу. Зокрема, у багатьох з тих країн, де цей строк на загальних підставах визначений у п'ять років, для будь-кого з подружжя, хто є іноземцем або особою без громадянства і має намір натуралізуватися, він становить три роки. Наприклад, у Данії для таких випадків строк укорінення скорочено з семи до чотирьох, у Португалії - з десяти до п'яти років.

Іноді для пошукувачів громадянства, що перебувають у шлюбі, строк саме перебування у шлюбі доповнює або замінює строк

укорінення. Так, в Італії кожен з подружжя може звертатися щодо натуралізації після шести місяців (замість п'яти років на загальних підставах) постійного проживання або через три роки після укладення шлюбу з громадянином цієї держави. У Швейцарії шість років перебування у відповідному шлюбі є умовою прийняття до громадянства, яка замінює строк укорінення.

Нерідко до способів набуття громадянства відносять *поновлення у громадянстві*, або *реінтеграцію*. Поновлення відбувається в разі припинення громадянства, попередньо набутого за народженням або за волевиявленням. На відміну від натуралізації, яка завершується виданням акта глави держави (в деяких країнах - акта парламенту), поновлення у громадянстві звичайно передбачає лише формальну реєстрацію.

Проте іноді поновлення у громадянстві по суті трактується як прийняття до громадянства за спрощеною процедурою. У скандинавських країнах у випадках реінтеграції строк укорінення скорочений з семи або п'яти до двох років.

Існують й інші способи набуття громадянства, зокрема *внаслідок усиновлення і внаслідок опіки чи піклування*. Однак основними способами об'єктивно виступають філіація і натуралізація.

За загальним правилом громадяни є рівноправними, незалежно від способу набуття громадянства. Але, як зазначалося, лише громадянство за народженням пов'язує з відповідним правом людини, за яким визнається характер природного права. До того ж у ряді країн натуралізовані громадяни не можуть балотуватися на парламентських і президентських виборах.

Особливістю інституту громадянства у пострадянських країнах (крім Естонії та Латвії) було те, що у процесі здобуття ними незалежності прийняли так званий нульовий варіант. Це означало, що всі громадяни колишнього СРСР, які на момент проголошення незалежності конкретної союзної республіки постійно проживали на її території, надалі належали до громадянства відповідної новоутвореної держави.

Водночас була передбачена можливість самовизначення щодо належності до громадянства для тих, хто народився або у минулому постійно проживав на території республіки, та для їх дітей та онуків, якщо на час прийняття нульового варіанту вони постійно проживали за межами цієї республіки і не перебували у громадянстві інших держав. Для такого самовизначення були встановлені строки, які звичайно продовжували. В усіх випад-

ках належність до громадянства фіксувалася шляхом добровільної реєстрації.

Для характеристики інституту громадянства важливими є питання *припинення громадянства*, яке може відбуватися на підставах виходу з громадянства, втрати громадянства або позбавлення громадянства.

Вихід з громадянства здійснюється обов'язково за волевиявленням відповідної особи і звичайно пов'язаний з її виїздом на постійне проживання за кордон та перспективою набуття іноземного громадянства. В національному і міжнародному праві визнається свобода виходу з громадянства. Проте можливості виходу нерідко обмежують з метою уникнення апатризму. Тому вихід з громадянства зумовлюють фактом набуття особою громадянства іншої держави або отриманням офіційного документа про те, що вона набуває іноземне громадянство в разі виходу з попереднього.

У всіх країнах можливості виходу з громадянства обмежуються або навіть заперечуються за виникненням певних обставин. Так, у багатьох випадках обмежується або не припускається вихід з громадянства осіб, котрі визнані носіями державної таємниці. Іноді відповідні обмеження стосуються окремих категорій державних посадових осіб (наприклад, суддів). Вихід не припускається, якщо особа, яка клопоче про нього, є обвинуваченою у кримінальній справі або стосовно цієї особи винесений обвинувальний вирок, що підлягає виконанню. Практично завжди не допускається вихід з громадянства під час воєнного конфлікту.

Втрата громадянства відбувається поза формальним волевиявленням особи, але вона звичайно усвідомлює, що певні її діяння призведуть саме до такої втрати. Найчастіше втрата має місце за умов, коли особа добровільно набуває громадянство іншої держави. Втрата громадянства зумовлена також вступом без відповідної згоди на військову службу або на державну службу в іншій країні. Іноді закон передбачає, що громадянство втрачається коли особа, яка довгий час перебуває за межами держави, без поважн их причин протягом визначеного строку (звичайно кілька років) не стала на консульський облік.

На відміну від втрати, *позбавлення громадянства* завжди є не бажаним для відповідної особи і виглядає як санкція за вчинене нею правопорушення. Звичайною практикою можна вважати позбавлення натуралізованого громадянства, якщо особа набула його внаслідок надання свідомо неправдивих відомостей або

фальшивих документів. З іншого боку, винятковий характер має позбавлення громадянства, набутого за народженням.

У Франції актом президента особа може бути позбавлена громадянства, незалежно від способу його набуття, в разі засудження за злочин проти «безпеки держави» та в деяких інших випадках (ст. 98 Кодексу законів про громадянство). Можливість такого позбавлення громадянства обґрунтовується державним суверенітетом.

Поняття громадянина розмежовує статуси не тільки людини і громадянина, а й громадянина та іноземця. *Іноземцем* щодо конкретної держави визнається особа, що належить до громадянства іншої держави (іноземний громадянин). Нерідко іноземцями визнають або прирівнюють до них осіб без громадянства. До особливої категорії іноземців віднесені біженці, правове становище яких визначене нормами як національного, так і міжнародного права.

Конституційна регламентація відповідних питань по суті зведена до позначення правового режиму іноземців і встановлення інституту притулку.

Існує два основних *правових режими іноземців* - національний і найбільшого сприяння. Звичайно в конституції позначають *національний режим*, який передбачає зрівнювання в цілому іноземців у правах з громадянами. Але таке зрівнювання не означає наявність у громадян та іноземців однакових прав. За загальним правилом іноземці обмежені у праві займати певні посади і займатися деякими видами діяльності. Вони не мають права балотуватися на виборах, у більшості випадків не наділені правом голосу на виборах та референдумі і обмежені в деяких інших політичних правах. На іноземців не поширюється військовий обов'язок. *Режим найбільшого сприяння* передбачає визнання за іноземцями усіх тих прав, якими наділені і користуються громадяни будь-якої третьої держави.

Порівняно більш детально в основних законах встановлений *притулок*. За змістом відповідного інституту іноземець або особа без громадянства набуває можливості легально і на невизначений строк знаходитися на території держави, яка гарантує її безпеку і забезпеченість основними правами, з метою уникнути переслідування в іншій державі за свої політичні чи релігійні переконання, зайняття науковою діяльністю або з інших подібних підстав. Такий притулок має назву територіального притулку.

Однак відомий і дипломатичний притулок, сенс якого в тому, що притулок з усіма відповідними наслідками надається в дипломатичному або консульському представництві. Сьогодні ця форма притулку визнана в національному праві і міжнародно-договірній практиці ряду держав Латинської Америки.

Практика надання притулку відома ще за часів рабовласницької держави. Проте походження сучасного трактування притулку пов'язано з періодом революцій XVII-XVIII століть в Європі та Америці. Зокрема, згідно зі ст. 120 Конституції Франції 1793 р. «французький народ надає притулок іноземцям, вигнаним за межі їх батьківщини за відданість свободі, і відмовляє у притулку тиранам». Тим самим, порівняно з попередніми історичними часами, коли притулок надавався тривіальним злочинцем, за ним почали визнавати виключно політичний характер.

Інститут притулку має прямий зв'язок з державним суверенітетом. Підстави надання притулку визначаються насамперед у національному праві, але держава і за наявності цих підстав може не задовольнити клопотання пошукувача притулку. Тому право притулку - це право іноземця або особи без громадянства звернутися до держави за наданням притулку і можливість у разі надання притулку користуватися ним. З іншого боку, це право держави на власний розсуд надавати або не надавати притулок. Надавши притулок, держава зобов'язана гарантувати безпеку відповідній особі (тобто не видавати і не висилати її в країну, де вона може бути переслідувана) і основні права, визнані за національним і міжнародним правом.

Важливим є і те, що в міжнародному праві встановлено застереження щодо надання притулку. Так, притулок не може надаватися особам, які вчинили злочини проти миру, воєнні злочини, а також злочини проти людяності. Він не надається також особам, яких стосуються договори про видачу (екстрадицію) обвинувачених і засуджених або видача яких передбачена багатосторонніми договорами про боротьбу з окремими видами злочинів.

Як зазначалося, конституційна регламентація притулку була започаткована ще у XVIII ст. Проте притулок набув характеру усталеного конституційного інституту лише за змістом новітніх основних законів. Право притулку майже завжди фіксується в тих розділах, де закріплені конституційні права і свободи людини і громадянина.

Звичайно декларується саме право притулку і визначаються підстави надання притулку. В деяких випадках йдеться також

про державний орган, уповноважений вирішувати питання про надання притулку - главу держави. Іноді конституційна регламентація притулку обмежується вказівкою про те, що підстави його надання визначаються законом, або встановленням відповідного повноваження глави держави.

У різних країнах формулювання підстав надання притулку можуть бути відмінними. В деяких випадках підставами надання притулку виступає правозахисна діяльність осіб, що переслідуються, або порушення їх прав і свобод (Болгарія, Італія, Киргизстан, Словаччина, Словенія, Чехія).

У ряді основних законів надання притулку пов'язується з виконанням вимог, передбачених міжнародним правом. Так, в Азербайджані, Грузії і Росії притулок надається відповідно до загальновизнаних норм міжнародного права, а в Молдові, Польщі і Румунії підстави надання і позбавлення притулку пов'язані зі змістом міжнародних договорів, сторонами яких є ці держави. У Хорватії надання притулку не допускається, якщо його пошукувач переслідується за діяльність, що суперечить основним принципам міжнародного права.

Нерідко право притулку фіксується в тих же статтях основного закону, де йдеться про видачу обвинувачених і засуджених. При цьому іноді прямо застерігається невидача осіб, яким надано притулок.

Однак притулок не можна ототожнювати з невидачею, котра може бути одним з юридичних наслідків надання притулку. До того ж між притулком і видачею існують принципові відмінності. Зокрема, видача стосується не тільки іноземців і осіб без громадянства, а й громадян. І хоча за загальним правилом громадяни не видаються іншій державі, така видача нерідко припускається на підставі міжнародних договорів.

§ 3. Конституційні права, свободи і обов'язки. Вибірче право як суб'єктивне право індивіда (громадянина)

Правовий статус індивіда становлять юридично закріплені його права та обов'язки. Нерідко таку сукупність характеризують як каталог прав і обов'язків. За змістом цього каталогу виділяють *конституційні права, свободи і обов'язки*, тобто

ті, що закріплені в основному законі. Таке закріплення свідчить про визнання їх значущості як для суспільства, так і для індивіда.

Зафіксовані в конституції права, свободи й обов'язки визнаються основними, що не тільки відображає їх значущість, а й вказує на форму закріплення - основний закон. Відповідні права, свободи й обов'язки є основними також через те, що вони конкретизуються в законах та в інших нормативно-правових актах.

Існують об'єктивні критерії суспільної оцінки конкретних прав, свобод і обов'язків та їх кваліфікації як конституційних. До того ж ці критерії фактично запропоновані за змістом універсальних міжнародних документів по правам людини, у багатьох випадках покладених в основу відповідних розділів новітніх конституцій.

Конституційне закріплення прав, свобод і обов'язків у різних країнах має особливості. Переважна більшість основних законів включають розділи, де зафіксовані права, свободи й обов'язки, і ці розділи звичайно передують присвяченим регламентації питань функціонування державного механізму. Такий спосіб закріплення прав, свобод і обов'язків називають позитивним.

У позитивний спосіб закріплені права, свободи і обов'язки також у Конституції Франції, котра не містить відповідного розділу, але в її преамбулі проголошено «прибичність правам людини... які були визначені в Декларації 1789 року, що підтверджено і доповнено у преамбулі Конституції 1946 року». Тим самим інститут основних прав і свобод лише окреслений шляхом відсилки до названих у преамбулі актів.

Принципово інший підхід застосований у Великобританії, де відсутній будь-який правовий акт, яким би визначалися основи правового статусу індивіда. Прийнято вважати, що права і свободи тут формулюють суди, приймаючи рішення прецедентного значення і за змістом цих рішень обмежуючи індивіда. Як зазначалося вище, поза цими обмеженнями і знаходиться сфера існування прав і свобод. Подібний спосіб закріплення прав називають негативним.

Основою щодо закріплення прав і свобод у США є перші десять поправок до Конституції цієї держави, або Білль про права 1791 р. Такий обсяг конституційного регулювання у відповідній сфері можна було б вважати надто вузьким, якби

не численні судові прецеденти, створені, зокрема, за рішеннями верховного суду. При цьому до конституцій більшості штатів включено змістовні розділи, по суті присвячені правам і свободам.

Закріплюючи права і свободи людини і громадянина, конституції нерідко передбачають можливості їх обмеження. За загальним правилом такі обмеження на підставі закону запроваджують у зв'язку з введенням воєнного чи надзвичайного стану. Вони не тягнуть скасування конституційних або законодавчих положень, якими визначені суб'єктивні права, а лише передбачають фактичне зупинення їх дії на відповідний період. Згадані обмеження не стосуються особистих прав, передусім тих, що безпосередньо співвіднесені з індивідуальною свободою. До того ж у конституціях іноді сформульовані застереження, за якими обмеження повинні відповідати обставинам, що зумовили їх запровадження, та не можуть змінювати сутність або зміст самих прав і свобод.

Конституційні права і свободи залежно від суспільної ролі правовідносин, що виникають у зв'язку з їх реалізацією, найчастіше класифікують як особисті, політичні і соціально-економічні. Така класифікація нерідко знаходить відображення в конституціях. Разом з тим вона не завжди сприяє точному визначенню відповідної групової належності окремих прав і свобод. Наприклад, право на страйк включає елементи, поєднані як з політичним, так і з соціально-економічним станом індивіда.

Зміст каталогу прав і обов'язків індивіда є певною мірою історично змінюваним. У зв'язку з цим у сучасній літературі виділяють різні генерації прав. До *першої генерації* відносять права і свободи, які були уперше сформульовані і конституційно закріплені ще у період революцій XVII—XVIII століть в Європі та Америці. До відповідних прав і свобод належать ті, що за згадуваною класифікацією характеризують як особисті і політичні. Такі права називають негативними, адже їх реалізація звичайно не потребує активного втручання з боку держави, за винятком юридичного закріплення.

Правами *другої генерації* виступають соціально-економічні права. Ці права трактують як позитивні, тобто як такі, що передбачають цілеспрямовану діяльність держави щодо створення не тільки юридичних гарантій, а й матеріальних передумов

їх реалізації. Іноді виділяють права *третьої генерації*. Зокрема, частина авторів до таких прав відносять колективні права (наприклад, права національних меншин).

Особисті права і свободи - це категорія суб'єктивних прав, котра пов'язана з самим існуванням людини, з її приватним життям і самовідчуттям як особистості. Реалізація більшості особистих прав і свобод слугує забезпеченню свободи індивіда як загального явища. При цьому сфера свободи індивіда знаходиться по суті за межами обов'язків того ж індивіда перед державою. Можна стверджувати, що особисті права й свободи юридично опосередковують, але не вичерпують явища індивідуальної свободи.

Починаючи з XVIII ст. особисті права і свободи називають *громадянськими*. Така їх назва свідчить про сприйняття індивіда як члена громадянського суспільства. Проте вживання терміна «громадянські права» може призводити до плутанини, коли відповідні права на ґрунті буквального тлумачення названого терміна розглядатимуться як права громадянина.

У свою чергу, права громадянина іноді ототожнюють з політичними правами, що посилює плутанину. І хоча тексти конституцій містять тією чи іншою мірою відмінні формулювання особистих (громадянських) прав і свобод, ці формулювання піддаються узагальненню.

До категорії особистих прав і свобод належить особиста недоторканність, яка передусім передбачає свободу індивіда від свавільного (незаконного) арешту. Прямий зв'язок з особистою недоторканністю має передбачена у багатьох конституціях процедура *habeas corpus*, уперше встановлена в Англії ще в XVII ст. Зокрема, за цією процедурою суд здійснює перевірку законності і обґрунтованості арешту.

У Франції та в деяких інших країнах вживають поняття безпеки, яке охоплює не тільки юридичні (процесуальні) гарантії від незаконних арешту і тримання під вартою, а й відповідні гарантії прав обвинуваченого в судовому процесі.

За будь-яких умов необхідно розрізняти особисту недоторканність як одне з прав індивіда, і як його фізичний стан. Право на недоторканність допускає можливість лише законних дій щодо обмеження індивідуальної свободи, а фізичний стан недоторканності може обмежуватись як у правомірний, так і у неправомірний способи. Звідси законне обмеження згадуваного

стану не можна вважати обмеженням права на особисту недоторканність.

Особисті права і свободи співвіднесені з поняттям процесуальних гарантій прав і свобод. При цьому дискутується питання стосовно характеру процесуальних гарантій: чи є вони власне правами і тому складовою змісту правового статусу індивіда, чи їх треба розглядати як засоби забезпечення такого статусу. Деякі автори виділяють процесуальні гарантії в окрему групу особистих прав і свобод - прав обвинуваченого в судовому процесі. Проте зміст процесуальних гарантій ширший і охоплює не тільки процедури судочинства, а й попередні, досудові стадії кримінального переслідування.

Вагому роль відіграють принципи судочинства (доступність суду, гласність судового процесу, презумпція невинуватості тощо), які правами і свободами не визнаються, хоча звичайно закріплюються у відповідних розділах конституцій. Названі принципи трактують саме як засоби забезпечення правового статусу індивіда.

Окремі процесуальні гарантії прав і свобод і демократичні принципи судочинства були зафіксовані ще у Біллі про права США. Так, в його ст. 4 йдеться про «право на особисту недоторканність, недоторканність житла, паперів та власності від необґрунтованих обшуків або арештів», а також встановлені вимоги до змісту відповідних ордерів та умови їх видачі. Принцип, проголошений у ст. 5, називається привілеєм проти самозвинувачення, адже «нікого не можуть примушувати свідчити проти самого себе у кримінальній справі». Нарешті, в ст. 6 сформульоване право на захист у судовому процесі і визначені певні принципи судочинства. Проте у найширшому обсязі процесуальні гарантії закріплені у новітніх конституціях.

До особистих прав і свобод віднесені також так звані свободи приватного життя - недоторканність житла, таємниця кореспонденції, право на повагу до людської гідності, свобода думки і слова, свобода пересування і вільного вибору місця проживання, свобода віросповідання (совісті), а також права і свободи, пов'язані з шлюбом та сімейним станом та деякі інші.

До категорії особистих прав і свобод історично віднесене право приватної власності (право на приватну власність). Як зазначалось, у XVIII ст. право приватної власності прямо характеризувалось як одне з природних прав людини, що має божественний («священний») характер.

Кожне з названих прав і свобод має свої особливості як щодо конституційного закріплення в різних країнах, так і щодо практики реалізації. Однією з особливостей сучасної регламентації таємниці кореспонденції є те, що відповідним захистом забезпечуються не тільки складові цього поняття, які нерідко сформульовані у застарілих виразах (таємниця листування, телеграфного і телефонного зв'язку тощо), а й загальновизначена свобода від посягань на інформацію приватного характеру. При цьому у багатьох країнах посяганням визнають не лише перехоплення інформації, а й незаконне її збирання та використання проти волі і на шкоду інтересам індивіда.

Важливим є і те, що деякі новітні конституції встановили право індивіда на ознайомлення з інформацією щодо нього, котра збирається та зберігається на законних підставах. У ряді країн таке право зафіксоване в законодавстві. Відзначаючи його безумовно прогресивний характер, треба вказати і на об'єктивну обмеженість, зумовлену встановленими в різних законах застереженнями стосовно необхідності забезпечення належного функціонування державних органів, збереження державної таємниці тощо.

До того ж завжди існувала проблема розмежування легальної та нелегальної практики каральних (за іншою термінологією - правоохоронних) органів щодо перехоплення інформації, зовнішнього спостереження та інших видів подібної діяльності, яка безпосередньо зачіпає свободи приватного життя.

Іншу категорію суб'єктивних прав становлять *політичні права і свободи*, які пов'язані з участю індивіда у політичному житті, зокрема з участю у здійсненні державної влади. Разом з тим ще у ХІХ ст. була запропонована класифікація, за якою розрізняють індивідуальні (тобто особисті) та публічні права і свободи. У свою чергу, за цією класифікацією серед публічних прав і свобод виділяють ті, що пов'язані з безпосередньою участю індивіда (громадянина) у процесах державного владарювання, і саме їх називають політичними правами і свободами. Тому за такою класифікацією до політичних прав відносять насамперед виборче право, а поняття політичних прав збігатиметься з поняттям прав громадянина.

Однак у більшості конституцій знайшло відображення трактування політичних прав і свобод у контексті взаємодії індивіда з усією політичною системою суспільства, а не лише з державою. Для нормального функціонування політичної системи сус

пільства вихідне значення має реалізація таких політичних прав і свобод, як право на об'єднання (свобода асоціації), свобода мирних зборів, мітингів і демонстрацій, право звертатися до різних державних органів, виборче право, право на участь в управлінні державними справами та деякі інші. У різних конституціях формулювання політичних прав і свобод також можуть бути певною мірою відмінні.

До політичних прав і свобод нерідко відносять свободу засобів масової інформації (історично - свободу друку). Така свобода насамперед визначає режим діяльності засобів масової інформації і має опосередковане відношення до статусу індивіда: її реалізація слугує меті забезпечення індивіда об'єктивною загальною інформацією. Право індивіда на таку інформацію визнане в деяких новітніх основних законах.

Визначаючи політичні права і свободи, необхідно враховувати, що деякі з суб'єктивних прав залежно від умов їх реалізації виглядають або як особисті, або як політичні. Наприклад, свобода думки може бути реалізована не тільки у приватній бесіді або засобом листування, а й на політичному мітингу чи через засоби масової інформації. Або право на судовий захист чи інше «захисне» право індивіда може бути реалізоване для досягнення не тільки особистого, а й суспільного блага. Подібні прояви мають також свобода слова, свобода віросповідання і згадуване право на інформацію.

Проте названі права і свободи мають лише опосередковане відношення до участі індивіда у політичному житті, виступаючи за певних умов як своєрідний елемент у реалізації практично кожного з політичних прав. Характеристика цих прав як пов'язаних з приватним життям індивіда (тобто особистих) є вихідною. Примітно, що жодному з політичних прав така характеристика не притаманна.

Серед усіх політичних прав особливе значення належить *виборчому праву*. Наслідком його реалізації виступає формування певних «сегментів» державного механізму (парламент, президент, місцеві представницькі органи влади, в окремих країнах - суди). Наявність у індивіда виборчого права, а саме права балотуватися на виборах, фактично свідчить про його статус як громадянина.

Виборче право виражене такими поняттями, як активне і пасивне. Активне виборче право - це право громадянина насам

перед голосувати на виборах до державних органів, тобто право голосу на виборах. Пасивне виборче право означає право балотуватися на відповідних виборах, тобто можливість бути обраним. Надання активного і пасивного виборчого права зумовлюється певними вимогами до потенційних учасників виборів.

Визначення виборчого права як суб'єктивного права походить від змісту ідей, що складають основу теорії конституціоналізму. За часів Великої французької революції була сформульована теза, згідно з якою право голосу на виборах є правом людини, котре не має окроїмуваного характеру і лише констатується державою. Проте тоді ж у державній практиці знайшов відображення підхід, за яким право голосу на виборах належить громадянину в контексті його взаємозв'язків з державою. Згодом право голосу і загалом виборче право почали класифікувати як політичне право.

З іншого боку, в кінці XVIII ст. фактично на протилежність визначенню виборчого права як суб'єктивного права була висунута теорія виборчого права як соціальної функції. Адепти цієї теорії стверджували, що індивіди голосують на виборах не в реалізацію якогось права, а у здійснення суспільного інтересу, і тому зобов'язані голосувати. Очевидно, що ідеї виборчого права як соціальної функції або як обов'язку виборця не узгоджуються з теорією народного суверенітету, сформульованою Ж.-Ж. Руссо і розвинутою його послідовниками.

Ідея виборчого права як обов'язку виборця знайшла відображення у змісті правового регулювання. На сучасному етапі відповідний обов'язок щодо парламентських виборів передбачений в Австралії, Бельгії, Бразилії, Венесуелі, Греції, Домініканській Республіці, Італії, Перу, Нідерландах і Туреччині, а щодо президентських виборів - в Уругваї.

При цьому у Бразилії такий обов'язок не покладається на неписьменних, осіб у віці від шістнадцяти до вісімнадцяти років та тих, кому понад сімдесят років, а у Перу - на осіб у віці понад вісімдесят років. Проте всі ці категорії громадян мають право голосувати на відповідних виборах.

В Австрії і Швейцарії обов'язковий вотум визнано на виборах до законодавчих органів окремих суб'єктів федерації.

У більшості випадків обов'язок голосувати на різних виборах має юридичний характер, і його невиконання тягне застосування адміністративно-правових санкцій - штрафу або навіть

арешту. В Італії такий обов'язок є по суті категорією моралі, і в разі його невиконання оголошується громадський осуд. Політичний сенс встановлення обов'язку голосувати полягає у тому, щоб ліквідувати абсентеїзм виборців або пом'якшити його наслідки.

Однак визначальним є сприйняття виборчого права саме як права індивіда на участь у прямих виборах. Ключовим елементом трактованого у такий спосіб виборчого права є право голосу. Характерно, що право голосу на усіх виборах звичайно набувається за однакових умов, хоча існують винятки. Так, в Італії віковий ценз стосовно активного виборчого права на виборах до нижньої палати парламенту становить 18, а на виборах до верхньої палати - 25 років.

Право балотуватися на виборах є по суті похідним від активного виборчого права. Такий зв'язок передусім зумовлений тим, що наявність у індивіда пасивного виборчого права прямо залежить від наявності у нього активного виборчого права, і це нерідко застерігається в конституції або законах.

При цьому активне виборче право сприймається виключно як складова правового статусу індивіда, як одне з його політичних прав. Пасивне виборче право водночас характеризує більш конкретний (спеціальний) статус кандидата на виборну посаду і саму таку посаду: умови набуття цього права є різними і залежать від посади, що заміщується за результатами виборів.

Важливим є і те, що досягнення цілей, на які спрямована реалізація пасивного виборчого права одних, уможливлується реалізацією активного виборчого права інших. До того ж принцип загального і рівного виборчого права, який покладено в основу організації і проведення виборів, пов'язаний передусім з поняттям активного виборчого права.

У наші дні принцип загального і рівного виборчого права має універсальне значення для організації і проведення насамперед прямих виборів, що підтверджується його закріпленням у конституціях і виборчих законах.

Принцип загального і рівного виборчого права поєднує дві ідеї, що сформувались історично. За смыслом однієї з них - ідеї загального виборчого права - активне виборче право набувається за однакових для усіх індивідів умов, які звичайно характеризуються як виборчі цензи. Виборчі цензи мають бути об'єк-

тивними за природою (віковий ценз, ценз дієздатності) або зумовленими реальними суспільними потребами та відповідно обґрунтованими (ценз осілості, ценз громадянства) і не створювати дискримінаційні привілеї або перепони для окремих індивідів або груп індивідів.

Поняття виборчих цензів співвідносять і з пасивним виборчим правом. Попри однопредметність цензів щодо активного і пасивного виборчого права та зв'язок між ними, вони є різними за наслідками. За загальним правилом цензи щодо пасивного виборчого права є вищими (більшими) порівняно з аналогічними цензами щодо активного виборчого права. До того ж деякі з цензів, які сприймаються як дискримінаційні щодо активного виборчого права, не вважаються такими при визначенні кандидатів на виборні посади (наприклад, освітній ценз).

Ідея загального виборчого права має природно-правове походження. Ще у XVII ст. вважали, що право на владу є таким же природним правом індивіда, як право на приватну власність. Проте відповідна ідея довгий час не знаходила реального підтвердження за змістом конституцій. Загальнонаціональні представницькі органи влади формувалися на основі так званого цензового виборчого права, тобто з урахуванням дискримінаційних цензів соціального (класового) характеру. До таких цензів насамперед віднесений майновий ценз, одним з різновидів якого фактично є ценз податний, а також освітній ценз і ценз грамотності.

Прямий майновий ценз зумовлював наявність у виборця нерухомості, оцінюваної у певну грошову суму, а податний - сплату податків у сумі, не нижче визначеної. Освітній ценз означає вимогу наявності у виборця певного рівня освіти (як правило початкової), ценз грамотності - вміння читати і писати. Звичайною практикою було запровадження цензів, за якими права голосу на виборах не мали індивіди, котрі користувалися соціальним опікуванням, були найманими слугами, знаходилися під конкурсом (так звані злісні боржники) тощо. Такі цензи виглядають як прихований, або опосередкований, майновий ценз.

Нерідко характер прихованого майнового цензу мав ценз осілості, який зумовлював постійне проживання виборця в межах виборчого округу протягом визначеного строку до виборів. У Великобританії своєрідним замінником прямого майнового

цензу був ценз помешкання, за змістом якого виборець повинен був мати у власності або в оренді житло певної вартості.

Після революційних подій середини XIX ст., котрі торкнулися більшості європейських країн, почався етап розвитку, охарактеризований поступовою демократизацією виборчого права. При цьому загальне виборче право набуло характеру історично зумовленої соціальної необхідності. На початок XX ст. прямий майновий або податний ценз щодо активного виборчого права зберігався лише в ряді країн, причому у зменшеному розмірі, і тільки в Італії і Португалії застерігався освітній ценз. У багатьох країнах віковий ценз, який попередньо становив 25 і навіть більше років, був знижений до 20 - 21 року.

Надалі у XX ст. в Європі та Америці практично були ліквідовані прямий майновий і податний цензи, а також освітній ценз і ценз грамотності. Водночас майже в усіх країнах виборчі права були визнані за жінками, тобто відбулась їх політична (виборча) емансипація. Лише в деяких випадках зберігається ценз осілості щодо права голосу на загальнонаціональних виборах. За загальним правилом віковий ценз щодо активного виборчого права на усіх виборах дорівнює 18 років, причому його зменшення відповідало зменшенню віку повноліття.

У наші дні ідея загального виборчого права набула завершеності, яку не заперечують об'єктивні за природою або зумовлені реальними суспільними потребами цензи.

Принцип загального і рівного виборчого права охоплює також ідею *рівного виборчого права*. За змістом цієї ідеї виборче право є рівним коли, по-перше, кожному виборцю належить один голос або (з урахуванням особливостей виборчої системи) однакова з будь-яким іншим виборцем кількість голосів і, по-друге, на виборах до представницьких органів влади голос (голоси) конкретного виборця потенційно повинен вчиняти такий же вплив на їх результати, як і голоси інших виборців.

Умова, за якою голоси мають однакову вагу на виборах, означає, що кількість виборців або чисельність населення в одномандатних округах мають бути однаковими або максимально близькими, а в багатомандатних округах - бути в однаковій або максимально близькій пропорції до кількості представників, яких обирають у кожному окрузі. Зазначене правило фіксують у законах або навіть у конституції, причому встановлюють своєрідний допуск щодо виборчих округів: відмінності у кількості

виборців або чисельності населення між округами мають бути, як правило, не більше десяти відсотків.

Загальність і рівність виборчого права є взаємопов'язаними ідеями. При цьому нерівність виборчого права майже завжди виглядала як заперечення його загальності, а множинність і «жорсткість» виборчих цензів, котрі супроводжували еволюцію ідеї загального виборчого права, призводили до нерівності.

Саму ідею рівного виборчого права сформулювали на ґрунті більш загальних ідей свободи і рівності індивідів, які у XVII-XVIII століттях набули фактично постулатного значення. Згодом вимога рівного виборчого права була поєднана з концепцією народного суверенітету, за змістом якої суверенітет рівною мірою поділяється між індивідами, котрі сукупно складають народ.

Проте відповідна фіксація зазначених ідей не означала їх поширення на теорію і практику політичних виборів. Зокрема, одним з головних чинників нерівності виборчого права довгий час була практика плюрального вотуму, або плюрального виборчого права. За її змістом різні виборці могли мати різну кількість голосів на тих самих виборах. Підставами надання окремим категоріям виборців додаткових голосів визначалися наявність майна певної вартості або освіти чи сплата податків у визначеному розмірі, а також зайняття певних посад, досягнення встановленого віку та деякі інші.

Сьогодні плюральний вотум набув загалом історичного значення, хоча відповідна практика зберігається в окремих країнах на місцевих виборах.

Разом з тим не можна вважати плюральним вотумом голосування виборця двома бюлетенями за умов змішаної виборчої системи, адже у відповідний спосіб має право голосувати кожний виборець. З такої ж причини не є плюральним вотумом так зване кумулятивне голосування, яке застосовується як правило у зв'язку з прийняттям певних версій пропорційної виборчої системи. Кумулятивність полягає в тому, що кожний виборець має кілька (однакову кількість) голосів і може подати їх за одного з кандидатів на виборну посаду або у будь-якій пропорції розподілити між кандидатами, що балотуються в окрузі.

Рівність виборчого права іноді порушується при утворенні виборчих округів. Згадувана умова, за якою голоси виборців

повинні мати однакову вагу і потенційно однаково впливати на результати виборів, забезпечується єдиною нормою представництва. Така норма визначається шляхом поділу числа усіх виборців або усього населення на число мандатів і є визначальною при утворенні округів. Як зазначалося, виборчі округи мають бути однаковими або близькими в межах встановленого законом допуску за кількістю виборців або чисельністю населення. Але відповідний допуск з різних причин дотримують не завжди.

У ряді країн існує практика так званої виборчої географії (геометрії), відома ще за часів проголошення ідеї рівного виборчого права. Її сенс у свідомому і значному відхиленні від єдиної норми представництва при утворенні частини виборчих округів з метою забезпечити певним політичним силам завищене представництво у парламенті. У США відповідна практика визначена як джеримендеринг. На відміну від інших розглянутих чинників нерівності виборчого права, практика виборчої географії (геометрії), або джеримендерингу, є неправовою за своєю природою.

Ще однією категорією суб'єктивних прав визнаються *соціально-економічні права*, серед яких нерідко виділяють соціально-культурні (культурні) права. До соціально-економічних віднесені право на працю, право на справедливі і сприятливі умови праці (включаючи право на відпочинок), право на страйк, право на соціальний захист, право на найвищий досяжний рівень здоров'я (або право на охорону здоров'я), право на житло, право на освіту, право на участь у культурному житті та ряд інших.

Деякі новітні конституції фіксують право на безпечне довкілля, яке науковці трактують як одне з соціально-економічних прав, або як окреме екологічне право, віднесене до третьої генерації прав і свобод.

Як зазначалося, соціально-економічні права передбачають цілеспрямовану діяльність держави щодо створення матеріальних передумов їх реалізації. Активна роль держави стосовно забезпечення цих прав засвідчується тим, що практично усі вони за характером відповідних можливостей є власне правами, а не свободами.

Разом з тим природа соціально-економічних прав вважається дискусійною насамперед у зв'язку з проблемами щодо їх реалізації. Зокрема, деякі новітні конституції взагалі не містять

таких прав, хоча їх тексти свідчать про використання соціально-економічної фразеології. З іншого боку, дискусійність природи соціально-економічних прав відображена в тому, що їх формулювання в різних конституціях є порівняно найбільш відмінними.

Іноді соціальна та економічна проблематика наявна в тих розділах основних законах, де визначені цілі суспільства. При цьому держава зобов'язується вжити заходів для досягнення таких цілей. За приклад може слугувати Конституція Іспанії, яка містить главу «Про основоположні принципи соціально-економічної політики». Або частина друга Конституції Швейцарії має назву «Основні права, громадянські права і соціальні цілі».

Відповідний підхід також застосований у Міжнародному пакті про економічні, соціальні і культурні права, за яким кожна держава зобов'язується вжити заходів для забезпечення «поступового і повного здійснення визнаних у цьому Пакті прав» (ст. 2).

Не завжди відносять соціально-економічні права до каталогу прав й на рівні юридичної теорії. Виходячи з того, що їх реалізація об'єктивно обмежена навіть у розвинутих країнах, соціально-економічні права іноді розглядають як задекларовані державою соціальні сподівання. Водночас наголошують на тому, що на основі відповідних положень конституції не виникають суб'єктивні права, які можуть бути захищені у суді.

Дискусійність природи соціально-економічних прав історично зумовлена так званою ліберальною концепцією прав і свобод. Згідно з цією концепцією держава повинна обмежуватися створенням юридичних гарантій реалізації суб'єктивних прав. Більше того, найбільш радикальні її прихильники стверджували, що активна політика держави у соціально-економічній сфері в інтересах одних верств населення може призвести до неприпустимого обмеження інтересів інших.

Проте в наші дні ліберальна концепція прав і свобод значною мірою коригується соціальною функцією держави. Саме задля здійснення цієї функції юридично закріплюють соціально-економічні права та гарантії (матеріальні передумови) їх реалізації.

Однією з особливостей сучасного конституційного регулювання є визнання *прав національних меншин*. Як зазначалося,

деякі дослідники відносять ці права до третьої генерації прав і свобод. При цьому права національних меншин розглядають як колективні права, адже їх реалізація слугує не тільки набуттю відповідних соціальних благ окремим індивідом, а й задоволенню потреб певної етнічної спільноти, котра виступає в конкретній державі як меншина відносно титульної нації. До того ж деякі права національних меншин сформульовані так, що можуть бути реалізовані виключно у колективний спосіб. Наприклад, згідно зі ст. 68 Конституції Угорщини «національні та етнічні меншини, що проживають в Угорській Республіці, беруть участь у здійсненні народної влади і є державоутворюючими чинниками».

Зміст і обсяг конституційного визначення прав національних меншин у різних країнах відмінні. В одних випадках відповідні права сформульовані в узагальненому вигляді як право на національну належність або як право вільно користуватися рідною мовою. В інших поняття прав національних меншин по суті розкривається в основному законі.

Наприклад, до Конституції Словаччини включений розділ під назвою «Права національних меншин та етнічних груп», в якому зафіксоване право відповідних громад на розвиток національної культури, право одержувати інформацію рідною мовою, право на здобуття освіти рідною мовою, право користуватися своєю мовою з офіційними цілями та деякі інші. Досить детальні положення щодо прав національних меншин містять також основні закони Македонії, Сербії, Словенії, Чорногорії та Чехії.

Серед прав національних меншин треба виділити право утворювати для задоволення культурних потреб самоврядні установи, що вважається засадою так званої національно-культурної автономії. Така автономія не має прямого відношення до територіальної автономії, котра виступає однією з форм адміністративно-територіального устрою держави і водночас одиницею цього устрою.

Конституційні статуси людини і громадянина визначаються шляхом аналізу не тільки відповідних прав, а й обов'язків. Традиційними можна вважати обов'язок індивіда (громадянина) дотримуватися конституції і законів, обов'язок сплачувати податки та військовий обов'язок. Як наслідок посилення загальносоціальної ролі держави в деяких основних законах виз-

нано обов'язки індивіда охороняти довкілля, історичну і культурну спадщину або не заподіювати їм шкоду (Азербайджан, Білорусь, Казахстан, Молдова, Росія, Узбекистан, Чорногорія).

Іноді характер конституційних набувають деякі інші обов'язки. Наприклад, згідно зі ст. 75 Конституції Азербайджану «кожний громадянин повинен поважати державні символи Азербайджанської Республіки - її прапор, герб і гімн».

Взаємозв'язок конституційних прав і обов'язків індивіда може виникати передусім у процесі використання, виконання або дотримання юридичних норм, якими вони визначені. Тобто такий взаємозв'язок можливий через правовідносини. Водночас невиконання індивідом зафіксованого в основному законі обов'язку може обмежити його в реалізації певних конституційних прав, зокрема відповідно до застосовуваних юридичних санкцій.

Конституції фіксують обов'язки не тільки індивіда, а й держави. В теорії конституціоналізму права і свободи людини і громадянина розглядаються як своєрідна межа здійснення державної влади. При цьому акцент у взаємовідносинах індивіда з державою ставиться на обов'язках держави. Зокрема, у багатьох новітніх конституціях гарантування прав і свобод індивіда в різних формулюваннях визначене обов'язком держави.

До того ж в ряді пострадянських країн права і свободи визнані найвищими цінностями. В Азербайджані і Білорусі забезпечення прав і свобод є найвищою метою держави (у Білорусі ще й суспільства), а у Португалії - одним з основних завдань держави. Про права і свободи як «найвищі цінності конституційного ладу» йдеться в конституціях Македонії і Хорватії.

Крім положень загального характеру щодо обов'язку держави забезпечити (гарантувати) права і свободи індивіда, конституції встановлюють більш конкретні гарантії їх реалізації. Звичайно ці гарантії визначені у тих же статтях, якими закріплені відповідні права і свободи.

Особливе значення мають юридичні гарантії, які слугують засобами не тільки реалізації прав і свобод, а й їх захисту. Основною юридичною гарантією прав і свобод визнаний їх судовий захист.

Контрольні завдання

1. Прокоментуйте зміст концепції прав і свобод людини і громадянина і концепції правової держави.
2. Визначте зміст категорій свободи і рівності, вживаних у теорії і практиці конституціоналізму.
3. Сформулюйте поняття громадянства, узагальнено охарактеризуйте зміст відповідного конституційно-правового інституту.
4. Прокоментуйте класифікацію прав і свобод на особисті (громадянські), політичні і соціально-економічні.
5. Охарактеризуйте виборче право як суб'єктивне право індивіда (громадянина).

Парламент (законодавча влада)

§ 1. Поняття парламенту як представницького і законодавчого органу. Побудова парламенту

Головним виразом представницької демократії є *парламент* - загальнонаціональний представницький орган влади, який здійснює свою діяльність на постійній основі і має за титульну функцію законотворення. Відповідне виборне представництво ще у XVIII ст. отримало назву *народного представництва* насамперед у зв'язку з тим, що засобом його забезпечення визнано загальні вибори представників, мандати яких за масштабом представництва є також загальними (загально-народними). Сам парламент нерідко характеризують як орган народного представництва.

Функціонування парламенту є належним лише за умов демократичного політичного режиму. З існуванням такого режиму пов'язане явище *парламентаризму*, котре засвідчує організацію державного владарювання, для якої характерне визначення провідної або особливої та істотної ролі парламенту у здійсненні влади.

Термін «парламентаризм», який має суто науковий вжиток, було сформульовано в XIX ст. Спочатку він застосовувався для характеристики державного ладу, що існував у тодішній Великобританії, а згодом набув загальноєвропейського значення. Як його синоніми використовуються терміни «парламентський режим»,

«парламентський лад», «парламентська демократія» та деякі інші.

Однак парламентаризм не пов'язаний з конкретними формами державного правління і його асоціювання з парламентським правлінням не може бути ототожненням. Про роль парламенту у «класичній» президентській республіці свідчить те, що в США конгрес не тільки здійснює законодавчу владу, а й виступає як один з двох (інший - президент) центрів концентрації політичної влади загалом.

Тим самим явище парламентаризму властиве кожній демократичній країні, хоча відмінності в його проявах свідчать про різні форми правління. Важливим є і те, що парламентаризм виглядає як результат загального суспільно-політичного розвитку.

Більш давнє походження, ніж явище парламентаризму, має термін «парламент», який походить з середньовічної латини, де слово «parlamentum» означало богословську бесіду (диспут) монахів. У радянській літературі його пов'язували з транскрипцією італійського або французького дієслова «говорити» (pariāre або parier). Звідси за традицією, акцентованою В. Леніним, проголошували тезу про те, що парламент - це говорильня. Ця теза є ідеологемою, яка не відповідає реаліям сучасних демократичних держав.

Ще в XIII ст. терміном «парламент» позначили судовий орган у Франції, де королівська курія була поділена на дві частини, одна з яких розглядала судові справи і називалася парламентом. В Англії термін «парламент» почали використовувати з кінця того ж століття: в одному з актів ним позначили велику раду королівства, котру складали монарх та феодалні сеньйори, і яка поступово, зберігши назву парламенту, трансформувалася у станово-представницьку установу.

Проте у період станово-представницької монархії термін «парламент» не став родовим для позначення відповідної установи, і таке становище не змінилося до кінця XVIII ст. У наступному столітті цей термін як назва законодавчого органу набув визнання лише в найбільш розвинутих країнах, причому його вживали здебільшого для наукових цілей. Водночас у прийнятих на той час основних законах законодавчий орган позначали іншими термінами: «національний конгрес», «національні збори», «законодавчі збори» тощо.

Сьогодні ці та деякі інші терміни також використовуються в конституціях як власні назви, але родовим вважається термін «парламент». З іншого боку, в багатьох країнах за власну назву законодавчого органу слугує саме цей термін. Нерідко він застосовується разом з власною назвою і фактично має значення другої такої назви.

Як представницький орган влади парламент має свою передісторію. У період раннього середньовіччя в ряді європейських монархій були створені владні інституції, до складу яких, крім самого монарха, входили феодалні сеньйори, що представляли лише самих себе (так зване представництво за власним правом). Ці інституції у багатьох випадках відіграли роль зародку станово-представницьких установ.

Саме із станово-представницькими установами пов'язана реальна передісторія парламенту. Становлення і розквіт таких установ відносять до XIII-XV століть, а занепад - до періоду абсолютної монархії. Їх організація і діяльність ґрунтувалися на визнанні поділу суспільства на стани, причому виборними були лише представники від третього стану - верхніх прошарків городян, а згодом і селянства.

Станове представництво (представництво від третього стану) суттєво відрізнялось від сучасного виборного представництва, котре за визначенням є народним. Ці відмінності передусім стосуються природи представництва: між виборцями і обраними членами станово-представницької установи встановлювалися зв'язки, порівнювані з тими, що виникають у зв'язку з цивільно-правовим договором доручення. Відомо, що слово «мандат» означає доручення.

У Франції виборці надавали депутату генеральних штатів (станово-представницької установи) наказ. Депутат видавав розписку про те, що за визначених умов погоджується прийняти обов'язки представника і виконувати доручення (наказ), а також присягав з цього приводу. Він був зобов'язаний реалізувати наказ, а виборці мали компенсувати його витрати на представництво, а іноді й видати спеціальну винагороду. Із закінченням сесії генеральних штатів кожний обраний їх член повинен був звітувати перед виборцями про виконання доручення. Якщо виборці вважали виконання доручення незадовільним, вони могли відкликати депутата.

Аналогічні або подібні правила щодо зв'язків між виборцями і обраними членами станово-представницьких установ були запроваджені у багатьох країнах феодальної Європи.

Станове представництво було історичним різновидом групового виборного представництва. Своєрідне відродження групового представництва відбулося у другій половині XIX - на початку XX століття. В теорії конституціоналізму сучасне групове представництво визначають як *реальне*, або як *представництво інтересів*. Існують й інші його назви - *корпоративне*, *куріальне представництво*.

Концепції групового представництва певний час пов'язували з теорією корпоративної держави, спроби реалізувати яку у період між світовими війнами були здійснені в Італії та Іспанії. Після Другої світової війни ідеї групового представництва знайшли відбиток в організації представницьких органів влади в Югославії.

Однак завжди виникали питання стосовно загальної природи і конкретних проявів відповідного представництва, зокрема, чому представлені саме певні інтереси, за якими критеріями виборці угруповані за інтересами і на яких підставах визначена пропорція представництва різних інтересів. До того ж за змістом принципу народного суверенітету влада належить усьому народу, а не різним або окремим групам, і держава не може бути пов'язана із забезпеченням лише частини інтересів, що виявляються у суспільному бутті.

Тому реальне представництво не набуло поширення у практиці парламентаризму, хоча існують винятки. Так, у Словенії державна рада - фактично верхня палата парламенту - визначена «органом представництва носіїв соціальних, економічних, професійних і місцевих інтересів» (ст. 96 Конституції). До складу цього органу в різній кількості входять представники, обрані в різні ж способи за критерієм належності до встановлених професій і занять.

В Ірландії більшість членів верхньої палати парламенту - сенату - обираються на прямих виборах. Згідно із ст. 18 Конституції цієї держави вибори відбуваються за різними списками кандидатів, що «володіють знаннями і практичним досвідом у визначених професіях та діяльності». Кількість представників, що обираються за такими списками, також є різною.

Як зазначалося, до головних ознак парламенту як представницького органу віднесено не лише виборність, а й колегіальність. У свою чергу, наслідком колегіальності виступає ухвалення рішень за *правилом (правилами) більшості*, тобто на основі підтримки визначеної кількості членів парламенту (палати), яка й становить більшість. За правилом більшості також визначають результати виборів і референдуму.

У теорії і практиці конституціоналізму визнано категорії простої, відносної, абсолютної і кваліфікованої більшості, кожна з яких має смислові особливості. *Проста більшість* - це, зокрема, кількість членів парламенту, яка менша, ніж більшість від його загального кількісного складу, але достатня для ухвалення багатьох рішень.

Відповідна більшість пов'язана з кількістю членів парламенту, що беруть участь (голосують) у засіданні, на якому ухвалюється рішення, і зумовлена наявністю кворуму. У мінімальному вимірі просту більшість становить половина плюс один від того числа членів парламенту, котре є кворумом. Максимально таку більшість становить половина від загального кількісного складу парламенту.

Кворум у парламенті - це число його членів, участь яких у засіданні є необхідною, зокрема для ухвалення рішень. Для ухвалення різних парламентських рішень можуть передбачатися відмінні за числом кворуми. В конституціях кворум звичайно визначений у половину або половину плюс один від загальної кількості депутатів. Нерідко він дорівнює третині (Австралія, Гана, Кіпр, Туреччина, Чехія, Японія тощо) чи навіть меншій частині (Великобританія та ряд її колишніх колоніальних володінь) від складу парламенту. З іншого боку, наприклад в Ірані, Ліхтенштейні, Казахстані і Таджикистані, кворум конституційовано у дві третини.

За будь-яких умов правило простої більшості означає, що тих, хто голосував за рішення, має бути більше ніж тих, хто при голосуванні його не підтримав.

За правилом *відносної більшості* результат голосування у парламенті визначається шляхом порівняння кількості голосів, поданих за різні пропозиції (проекти рішень, кандидатури тощо). Таке правило звичайно віднесене до визначення результатів виборів і лише іноді застосовується в діяльності парламенту: парламентським регламентом може бути передбачене так

зване рейтингове голосування, шляхом якого визначають найбільш прийнятний варіант рішення.

Абсолютна більшість - це кількість членів парламенту, яка становить половину плюс один від його загального кількісного складу. За правилом абсолютної більшості у багатьох країнах приймають у парламенті окремі закони (в ряді пострадянських країн - усі закони). Нерідко абсолютна більшість потрібна для повторного прийняття закону, який повернув до парламенту глава держави.

У багатьох парламентських республіках правило абсолютної більшості застосовується при обранні парламентом або спеціальною колегією президента. Якщо така більшість відсутня, президента звичайно обирають за правилом відносної більшості. До парламентських рішень, які ухвалюються на основі абсолютної більшості, віднесені й ті, що стосуються затвердження прем'єр-міністра і новосформованого складу уряду, вираження довіри (недовіри) уряду та його окремим членам, а також деякі інші.

Кваліфікована більшість - це необхідна для ухвалення важливих рішень спеціально визначена за числом кількість депутатів, котра, як правило, перевищує їх кількість, що становить абсолютну більшість. Для багатьох випадків кваліфікована більшість встановлена у дві третини від загального кількісного складу парламенту. У багатьох республіках на основі такої за числом більшості долається вето щодо прийнятого парламентом закону.

У Греції, Естонії, Італії, Туреччині та Угорщині більшості у дві третини від загальної кількості депутатів потребує ухвалення рішення про обрання президента парламентом або спеціальною колегією. На основі зазначеної більшості звичайно здійснюється ревізія конституції і ухвалюються деякі інші парламентські рішення.

Кваліфіковану більшість нерідко визначено у три п'ятих, три четвертих або навіть у більше число. Наприклад, у Данії закон про передачу частини суверенних прав міжнародним організаціям має бути прийнятий більшістю у п'ять шостих від складу парламенту.

Іноді вирахування кваліфікованої більшості передбачене не від складу парламенту, а від числа учасників засідання, на якому ухвалюють відповідне рішення. В таких випадках визначення більшості зумовлене наявністю кворуму (іноді порівняно

більшого), а сама кваліфікована більшість щодо конкретної ситуації може бути числом меншою, ніж абсолютна більшість.

Як зазначалося, про представницький характер парламенту свідчать його власні назви. Найбільш поширеною назвою парламенту або його нижньої палати є національні збори. В інших назвах також чи не обов'язково наявне слово «збори» (асамблея, конгрес), чим вказується на колегіальний характер парламенту. Про колегіальність парламенту свідчить також присутність в його назві слова «рада». На Кіпрі і Мальті, у Марокко і Новій Зеландії парламент має назву палати представників, а в Австралії, Бельгії, Білорусі, Ірландії, США, Японії та в ряді інших країн так названо нижню палату.

У свою чергу, в Болгарії члени парламенту визначені народними представниками, в Сербії - народними посланцями, а в Колумбії та Уругваї - представниками.

Представницький характер парламенту відображений і в такому поширеному титулі його членів, як депутат. Термін «депутат» позначає той факт, що член парламенту обраний (направлений, посланий) з метою здійснення політичного представництва народу. Здійснення членом парламенту або його нижньої палати відповідного представництва прямо підтверджують такі титули, як народний депутат (Таджикистан), депутат народу (Швейцарія), депутат Мадагаскара.

Про представницький характер парламенту може свідчити зміст його конституційних дефініцій. Так, у Литві парламент визначено як такий, що складається з представників народу, в Камбоджі - як орган народного представництва, в Білорусі, Киргизстані, Росії і Узбекистані - як представницький орган держави. В Андоррі, Афганістані, Іспанії, на Коморських Островах, у Східному Тиморі та Нідерландах його конституційовано як орган, що представляє народ (громадян), а в Анголі, Гвінеї, Кабо-Верде і Португалії - як представницькі збори народу (громадян).

У Ліхтенштейні, Македонії, Молдові, Румунії, Угорщині і Хорватії для відповідних цілей застосовується термін «представницький орган народу (громадян)», який виглядає спірним з огляду на укорінені у вітчизняній теорії поняття органу держави (державного органу) і органу влади.

Спірним видається і конституційне визначення парламенту як верховного, або найвищого, представницького органу (Грузія, Еритрея, Казахстан, Молдова, Румунія, Сан-Томе і

Принсіпі, Таджикистан, Угорщина і Узбекистан). Таке визначення може сприйматися як констатація нібито наявності субординованої системи представницьких органів влади, яку увінчує парламент. У теорії і практиці конституціоналізму, в основу яких покладено ідею розподілу влад, існування такої системи заперечується.

Функціональне призначення парламенту в контексті ідеї розподілу влад полягає в тому, що він виступає як єдиний законодавчий орган держави, або єдиний орган законодавчої влади. З іншого боку, поняття парламенту і поняття законодавчої влади є близькими, але не тотожними.

Поняття законодавчої влади відображає лише одну з основних функцій парламенту - законотворчу. До основних функцій парламенту відносять також бюджетну, яка передусім передбачає прийняття державного бюджету, і контрольну, котра полягає у здійсненні контролю щодо виконавчої влади. Іноді як основні функції парламенту трактують номінаційну (призначення на визначені державні посади та звільнення з таких посад) та установчу (насамперед здійснення ревізії конституції).

Однак саме законотворення є титульною функцією парламенту, з якою він по суті асоціюється. Починаючи з кінця XVIII ст. термін «законодавчі збори (асамблея)» використовують як еквівалент терміна «парламент». У наші дні термін «законодавчі збори» слугує власною назвою парламенту у Західному Самоа, Коста-Ріці, Науру, Панамі, Сальвадорі і Тонга.

Нерідко парламент і законодавчу владу характеризують як легіслатуру. При цьому ще у XVII ст. в Англії термін «легіслатура» іноді використовували для офіційного позначення парламенту. В наступному столітті у частині північноамериканських штатів цей термін був прийнятий за власну назву законодавчого органу і на рівні суб'єктів федерації зберігає таке значення по сей день.

Разом з тим поняття законодавчої влади може відображати волевиявлення народу на законодавчому референдумі, а також результати такого волевиявлення. До того ж це поняття охоплює відповідні за змістом повноваження деяких інших, ніж парламент державних органів.

Учасниками процесу законотворення є суб'єкти права законодавчої ініціативи, до яких у багатьох країнах віднесені глава

держави і уряд. Одним із етапів цього процесу також визнають підписання і оприлюднення главою держави прийнятих парламентом законів. Тим самим главі держави і уряду належать повноваження щодо участі у процесі законотворення, хоча таку участь не можна сприймати за свідчення наділення цих органів законотворчою функцією, яка притаманна парламенту.

Причетність до законотворення інших, ніж парламент державних органів, іноді знаходить вираз у конституційних визначеннях парламенту і законодавчої влади. В конституціях Австралії, Нової Зеландії та інших парламентських монархій, для яких притаманні організаційні зв'язки з Великобританією, сформульоване положення, згідно з яким парламент становлять королева і палати.

Формулювання «король (королева) і палати» або як «король у парламенті» історично прийняте у самій Великобританії. У наш час таке формулювання означає те, що урядові законопроекти формально вносяться на розгляд до парламенту від імені королеви, і що прийнятий палатами закон може набути чинності тільки після його підписання монархом.

Подібні характер і значення мають приписи основних законів деяких інших парламентських монархій, а також окремих парламентських республік, за змістом яких законодавча влада здійснюється королем або президентом і парламентом чи палатами (Бельгія, Греція, Данія, Ісландія, Монако).

За умови парламентського правління ініціювання главою держави розгляду у парламенті законопроектів та підписання вже прийнятих законів звичайно здійснюються за фактичним волевиявленням уряду, що спирається на парламентську більшість. З іншого боку, у дуалістичних монархіях відповідні конституційні приписи відображають реальну роль монарха у сфері законотворення.

Від парламенту як законодавчого органу необхідно відрізнити «найвищий орган державної влади», який функціонує у так званих соціалістичних країнах. Його формальний статус і реальна роль у здійсненні владарювання по суті заперечують розподіл влад. Разом з тим у Молдові, Монголії та Угорщині термін «найвищий орган влади (держави)» за певною інерцією або як запозичення з радянської моделі організації владарювання вживають для позначення саме парламенту.

Представницький характер парламенту проявляється по-різному у зв'язку з його *побудовою* - однопалатною або дво-палатною. Зокрема, значні особливості можуть бути притаманні відповідному представництву, здійснюваному за умов дво-палатної побудови парламенту.

Гене́за *двопалатності* або *бікамералізму* пов'язана з організаціїю англійського парламенту як станово-представницької установи: в середині XIV ст. він був поділений на палату лордів і палату громад. Характерно, що у період республіки, яка існувала за часів революції XVII ст., палату лордів ліквідували, але зі зміною державного ладу її було поновлено. Практика англійського (британського) парламенту як станово-представницької установи і згодом як реального парламенту справила значний вплив на розвиток політико-правової ідеології.

На ґрунті аналізу цієї практики ІП. Монтеск'є сформулював концепцію так званого помірного правління, яке передбачало наявність трьох елементів - монархічного, аристократичного і народного. Мислитель наголошував на тому, що метою запровадження дво-палатності є забезпечення відносної рівноваги між «розподіленими владами». При цьому «аристократична» (верхня) палата розглядалася як засіб стримування «народної» (нижньої) палати.

Сформульована ІІІ. Монтеск'є ідея необхідності стримування нижньої палати верхньою знайшла подальший розвиток. Його аргументи щодо доцільності дво-палатної побудови парламенту тією чи іншою мірою використовуються і сьогодні. Водночас існування верхньої палати чи не найчастіше пояснюють потребами парламентської організації. У зв'язку з цим звичайно акцентують на забезпеченні у відповідний спосіб зваженості у парламентській роботі, підвищення її професійного рівня.

У федеративній державі дво-палатна побудова парламенту вважається чи не обов'язковою і пояснюється необхідністю забезпечення представництва від суб'єктів федерації. Проте дво-палатна побудова конгресу США була історичною випадковістю: автори основного закону цієї держави спочатку виходили з необхідності утворення однопалатного законодавчого органу, але не змогли узгодити кількість представників від різних штатів.

До аргументів на користь однопалатності, або монокамералізму, передусім відносять відносну оперативність у законотво-

ренні і здійсненні інших парламентських функцій. Нерідко зазначають, що однопалатний парламент виглядає порівняно більш авторитетним, включно у взаємовідносинах з іншими вищими органами держави.

Двопалатність традиційно сприймається як консервативний чинник парламентаризму. В тих випадках, коли верхня палата парламенту формується шляхом виборів, віковий ценз для кандидатів у члени цієї палати звичайно вищий, ніж на виборах до нижньої палати, і наближений або дорівнює віковому цензу для кандидатів у президенти, а відповідний ценз на виборах до нижньої палати порівнюваний з цензом на виборах до однопалатного парламенту. У багатьох країнах для кандидатів у члени парламенту встановлений ценз осілості, який за умов бікамералізму і формування верхньої палати шляхом виборів як правило вищий на виборах саме до цієї палати.

Двопалатність певний час була типовою характеристикою парламентаризму: в Європі у XIX ст. однопалатні парламенти функціонували в Люксембурзі та у деяких балканських країнах. Надалі ситуація з різних причин почала змінюватися. Після Другої світової війни на засадах однопалатності було реформовано парламент у таких європейських країнах, як Греція, Данія, Португалія і Швеція.

Разом з тим у 90-ті роки минулого століття до двопалатної побудови парламенту відразу чи з часом звернулися в ряді пост-соціалістичних і пострадянських країн, хоча в Киргизстані і Хорватії невдовзі після запровадження такої побудови від неї відмовилися.

Сьогодні двопалатність вже не має значення типової характеристики парламентаризму. Більше того, у світі за числом переважають однопалатні парламенти. За будь-яких умов суто юридичні аргументи, які б свідчили про прийнятність для конкретної країни однопалатної чи двопалатної побудови парламенту, відсутні.

§ 2. Формування парламенту

Передумовою представницького характеру парламенту у багатьох випадках виступає *порядок формування*. За загальним правилом однопалатні парламенти і нижні палати двопалатних

формуються на прямих виборах. На окрему згадку заслуговує парламент (стортінг) Норвегії, побудова якого виглядає унікальною. Укомплектований за результатами прямих виборів, він поділяється на дві частини у пропорції три до одного. Кожна з цих частин фактично становить окрему палату.

Комплектування складу нижньої палати за результатами прямих виборів у тих країнах, де передбачене формування верхньої палати у невиборний спосіб, забезпечує представницький характер парламенту в цілому.

Порядок формування верхньої палати парламенту, яка нерідко має відому ще у Стародавньому Римі назву сенату, в багатьох країнах відрізняється від прийнятого для нижньої палати. Такий порядок може передбачати (звичайно у різному сполученні) призначення, членство за власним правом і за посадою, а також прямі та непрямі вибори.

Призначення членів верхньої палати парламенту, яке нерідко трактується як спосіб залучення до здійснення владарювання відставних політиків та державних посадових осіб, передбачене в окремих розвинутих країнах. Так, у Канаді сенаторів призначає безстроково генерал-губернатор за поданням прем'єр-міністра. У Великобританії основу складу палати лордів становлять призначувані монархом за поданням прем'єр-міністра довічні члени. У ФРН союзна рада (бундесрат) складається з членів урядів суб'єктів федерації, які їх призначають і відкликають. Строк повноважень членів палати об'єктивно не може перевищувати фактичний строк існування урядів, що їх призначили.

У Росії до складу Ради федерації входять по два представники від кожного суб'єкта федерації: по одному від законодавчого (представницького) і виконавчого органів суб'єкта. За загальним правилом представник від законодавчого (представницького) органу обирається самим цим органом на строк його повноважень. Представник від виконавчого органу призначається вищою посадовою особою суб'єкта федерації (керівником вищого виконавчого органу суб'єкта) на строк повноважень цієї посадової особи.

У більшості парламентських монархій, конституціями яких встановлено певні організаційні зв'язки з колишньою метрополією - Великобританією, членів верхньої палати на період

здійснення повноважень нижньою палатою на пропозицію прем'єр-міністра призначає генерал-губернатор, а на Фіджі та у Тринідаді і Тобаго - президент. У деяких країнах частина відповідних призначень здійснюється генерал-губернатором або президентом на пропозицію лідера опозиції, що фактично є державною посадовою особою.

Поняття лідера опозиції як посадової особи походить з практики Великобританії, де історично визнано поділ палати громад на «уряд її (їїго) величності» і «опозицію її величності». Лідером опозиції законодавчо визначений провідник членів нижньої палати - репрезентантів другої за кількістю місць у палаті політичної партії. Члени нижньої палати, які репрезентують інші «неурядові» партії, статусу опозиції не мають і у зв'язку з цим обмежені, порівняно з офіційною опозицією, у можливостях щодо участі у парламентській роботі. В інших відповідних країнах лідера опозиції формально призначає, як правило, генерал-губернатор.

У ряді країн частина членів верхньої палати парламенту, що становить, як правило, менше половини, призначається, а всі або майже всі інші члени обираються. В Алжирі, Афганістані, Білорусі, Індії, Казахстані, Малайзії, на Мадагаскарі, у Сенегалі, Таджикистані і Узбекистані до складу верхньої палати включені ті, кого призначає президент звичайно на строк повноважень її членів, обраних на непрямих виборах.

У Свазіленді половину складу верхньої палати призначає монарх, а іншу половину обирає нижня палата парламенту.

В Ірландії та Чилі на строк повноважень обраних на прямих виборах сенаторів відповідно прем'єр-міністр і президент призначають визначену кількість інших членів верхньої палати. В Італії склад верхньої палати парламенту комплектується також за результатами прямих виборів, але президент уповноважений призначати довічно п'ять сенаторів з числа громадян, які «прославили Вітчизну видатними заслугами у громадській, науковій, мистецькій або літературній сфері» (ст. 59 Конституції).

Від верхньої палати парламенту, склад якої формується шляхом призначення, необхідно відрізнити утворювану в деяких мусульманських країнах консультативну раду. У Брунеї, Катарі, Омані і Саудівській Аравії відповідна рада, члени якої призначаються монархом, має за мету консультувати самого монарха,

зокрема з питань законотворення. Її можна вважати законодавчим органом, адже монарх тут виконує роль первинного носія державної влади, в тому числі у сфері законотворення.

В окремих країнах існує інститут членства у верхній палаті за власним правом. Такий інститут був поширений в європейських монархіях у XIX ст. Протягом століть більшість складу палати лордів у Великобританії формально становили так звані спадкові пери, тобто члени цієї палати за власним правом. У 1999 р. спадкове перство було скасоване. Сьогодні відповідний інститут зберігся у Бельгії, де членами сенату за власним правом є повнолітні діти монарха.

У Лесото до складу верхньої палати парламенту, крім призначуваних монархом осіб, за власним правом входять так звані традиційні (фактично племінні) вожді, число яких становить більшість складу палати.

В Італії сенаторами «за власним правом і довічно» є всі колишні президенти. Членами верхньої палати парламенту визначено колишніх президентів також у Парагваї і Таджикистані. Кількісно обмежене членство у верхній палаті парламенту за посадою застережене у Південно-Африканській Республіці (ПАР), Чилі та в деяких країнах, що розвиваються.

Поширеним порядком формування верхньої палати парламенту є непрямі вибори, котрі можуть мати різні особливості. Так, в Австрії, Боснії і Герцеговині, Ефіопії, Індії, Пакистані і ПАР склад верхньої палати або його більшу частину (в Бельгії і Малайзії - меншу частину) формують законодавчі органи суб'єктів федерації. У такий же спосіб обирають членів верхньої палати парламенту в окремих кантонах Швейцарії.

В Афганістані, Білорусі, Габоні, Казахстані, Конго, Мавританії, Нідерландах, Сенегалі, Таджикистані і Узбекистані всіх або більшість членів верхньої палати парламенту обирають спеціально зібрані члени місцевих представницьких органів влади, що функціонують в адміністративно-територіальних одиницях різного рівня, або самі такі органи, сформовані в одиницях вищого рівня.

У Франції для виборів senatorів у кожному департаменті утворюють колегію, до складу якої входять обрані в його межах члени нижньої палати і члени представницького органу регіону (адміністративно-територіальної одиниці вищого рівня), усі члени представницького органу конкретного департаменту, а

також обрані делегати від представницьких органів комун (одиниць нижчого рівня).

У Словенії непрямий характер мають вибори частини членів державної ради вищими органами (з'їздами) об'єднань громадян, утворених для реалізації групових (корпоративних) інтересів. Іншу частину її членів обирають самі громадяни, об'єднані за такими інтересами у так звані виборчі курії. Як зазначалося, в Ірландії більшість членів сенату обирають на прямих виборах, які відбуваються за різними списками, складеними за критеріями професійної та іншої групової належності кандидатів.

Подібним до непрямих виборів є кооптування (кооптація), коли вже обрані члени палати призначають інших її членів. У такий спосіб заміщується частина місць у верхній палаті парламенту в Бельгії та Пакистані.

У ряді країн передбачено прямі вибори членів верхньої палати парламенту. При цьому існує закономірність, за якою найбільш широкими повноваженнями серед верхніх палат наділені ті, що формуються за результатами саме прямих виборів. До унітарних держав, де увесь або майже увесь склад верхньої палати формується у відповідний спосіб, віднесені Болівія, Гаїті, Домініканська Республіка, Іспанія, Італія, Колумбія, Ліберія, Парагвай, Польща, Румунія, Таїланд, Уругвай, Філіппіни, Чехія, Чилі та Японія.

У такій федеративній державі, як Бельгія, більшість senatorів обирають у різній кількості фактично від різних співтовариств (регіонів), які визначені суб'єктами федерації. Голосування на виборах senatorів окремо здійснюють виборці, угруповані з урахуванням мовно-етнічного чинника, що також пов'язано з федеративним державним устроєм.

Особливістю прямих виборів до верхньої палати парламенту майже в усіх федеративних державах є обрання рівної кількості членів від кожного суб'єкта федерації. Така практика була уперше запроваджена у США, де від кожного штату обирається по два senatorи. Принцип рівного представництва від суб'єктів федерації і, звичайно, федерального округу реалізовано в Мексиці та Швейцарії (по два), Аргентині і Бразилії (по три), а також у Нігерії (по п'ять представників). В Австралії від кожного штату обирають по дванадцять senatorів, а від територій, що статусу штату не мають, - по два.

У Болівії, на Гаїті, у Домініканській Республіці, Іспанії, Ліберії та Чилі принцип рівного представництва, забезпечува

ного за результатами прямих виборів до верхньої палати парламенту, визначений щодо адміністративно-територіальних одиниць вищого рівня.

В окремих країнах рівне виборне представництво від адміністративно-територіальних одиниць застережене і для виборів до нижньої палати чи до однопалатного парламенту.

Суб'єкти федерації або одиниці адміністративно-територіального устрою однієї держави звичайно різняться за кількістю виборців, що проживають в їх межах. Тому практика формування верхньої палати парламенту шляхом прямих виборів і за принципом рівного представництва від таких суб'єктів або одиниць фактично призводить до відходу від ідеї рівного виборчого права. За умов федеративної держави це вважається «даниною» прийнятій формі державного устрою і визнанню формальної рівності суб'єктів федерації.

Сформована у зазначений спосіб верхня палата парламенту нерідко характеризується як орган представництва суб'єктів федерації, а відповідне представництво від адміністративно-територіальних одиниць - як територіальне представництво.

У конституції або спеціальному законі встановлено *вимоги до кандидатів у члени парламенту*. Якщо ці вимоги пов'язані з формуванням парламенту за результатами прямих або непрямих виборів, то вони мають характер *цензів щодо пасивного виборчого права*.

Об'єктивною вимогою до кандидатів у члени парламенту, пов'язаною з участю у відповідних виборах, є досягнення визначеного віку (віковий ценз). Як зазначалося, стосовно двопалатного парламенту віковий ценз для кандидатів у члени нижньої палати звичайно нижчий, ніж на виборах до верхньої палати. Водночас у таких європейських країнах, як Бельгія, Ірландія, Словенія та Нідерланди, він однаковий.

У ряді країн кандидатом у члени парламенту (нижньої палати) може бути громадянин, який досягнув вісімнадцяти років і має право голосу на виборах та референдумі: в Європі - це Албанія, Андорра, Данія, Ісландія, Іспанія, Мальта, Молдова, Португалія, Сербія, Словенія, Нідерланди, Норвегія, Угорщина, Фінляндія, ФРН, Чорногорія та Швейцарія (в Австрії - дев'ятнадцять років).

В інших країнах віковий ценз щодо пасивного виборчого права на виборах до однопалатного парламенту або до нижньої

палати двопалатного становить двадцять один рік або двадцять п'ять років (у Румунії та Франції він визначений у двадцять три роки). Винятком виглядає Туреччина, де вік кандидата у члени парламенту має дорівнювати тридцяти рокам. Серед країн - колишніх союзних республік у складі СРСР відповідний ценз визначено у двадцять один рік у Білорусі, Естонії, Латвії та Росії, а в інших, крім Молдови, - у двадцять п'ять років.

У тих випадках, коли вікові цензи для кандидатів у члени різних палат двопалатного парламенту відмінні, на виборах до верхньої палати він становить тридцять або тридцять п'ять років. В Італії, Пакистані, Таїланді та Чехії членом верхньої палати парламенту може бути обраний громадянин, який досягнув со- рока років.

Іноді застерігається вік, досягнення якого уможливорює при- значення членом верхньої палати парламенту. В Канаді вста- новлено не тільки такий вік (тридцять років), а й вікову межу здійснення повноважень члена верхньої палати. Тому посаду сенатора тут можна обіймати до досягнення сімдесяти п'яти років.

Об'єктивно також видається вимога наявності у кандидата в члени парламенту громадянства. В ряді країн, зокрема лати- ноамериканських, ця вимога означає наявність громадянства за народженням (походженням). У США кандидат у члени палати представників має перебувати у статусі громадянина сім років, а кандидат у сенатори - дев'ять років. Серед пострадянських країн строк перебування кандидата у громадянстві конституційно передбачений у Вірменії (п'ять останніх років) і Казахстані (загалом п'ять років стосовно виборів до верхньої палати парламенту).

В англomовних країнах басейну Карибського моря допус- кається призначення членом верхньої палати парламенту гро- мадян будь-якої держави - члена Співдружності.

Поширеною є вимога проживання протягом встановленого строку в межах визначеної частини державної території. При цьому така вимога сформульована по-різному і звичайно пов'я- зана з участю у виборах (ценз осілості). Наприклад, у Панамі кандидат у депутати повинен проживати не менше року в межах виборчого округу, де він балотується. У Гондурасі ценз осілості становить п'ять років проживання кандидата в тій адміні- стративно-територіальній одиниці, де знаходиться відповідний

виборчий округ, а в Еквадорі - три роки. В Казахстані конституційно зафіксована вимога проживання в тій одиниці, де кандидат балотується на виборах до верхньої палати парламенту, протягом трьох, а у Білорусі - протягом п'яти років.

В Аргентині, Мексиці і США стосовно виборів членів обох палат парламенту застережене проживання кандидата на території суб'єкта федерації, де відбувається його висування, причому в Аргентині і Мексиці він має бути тут народжений або проживати не менше двох років і шести місяців відповідно.

Нерідко ценз осілості щодо пасивного виборчого права на виборах членів парламенту сформульовано в конституції у більш загальних формах. Так, на Філіппінах кандидат у члени нижньої палати парламенту повинен проживати в країні рік, а той, хто балотується на виборах до верхньої палати, - два роки. В Афганістані ценз осілості для кандидатів у члени кожної з палат парламенту становить десять останніх років, у Норвегії та Сингапурі для кандидатів у депутати - десять років, а у Вірменії - п'ять останніх років проживання.

В Ісландії, Литві і Словаччині відповідний ценз сформульований як вимога «постійно» проживати, а у Бельгії, Люксембурзі і Швеції - проживати в країні. Такі формулювання тягнуть необхідність їх законодавчої конкретизації.

Передбачені й інші вимоги до кандидатів у члени парламенту. Зокрема, у Бахреїні, Катарі, Кувейті, на Мальдівських Островах та Філіппінах існує ценз грамотності, а на Гаїті і у Таїланді член будь-якої палати парламенту повинен мати вищу освіту (в Казахстані і Таджикистані - член верхньої палати). Освітній ценз для кандидатів у депутати конституційований також у Туреччині, хоча тут йдеться про початкову освіту.

У мусульманських країнах існує релігійний ценз де факто, хоча на Мальдівських Островах на конституційному рівні застережено, що депутат повинен бути мусульманином, а у Пакистані для кандидатів у члени кожної з палат парламенту сформульовано вимогу, за якою для них є обов'язковим «знання ісламу».

Як зазначалося, парламент як представницький орган влади здійснює свою діяльність на постійній основі, що означає, зокрема, *обрання членів парламенту на визначений строк*. Уможливлення ротації персонального складу парламенту шляхом періодичного проведення виборів засвідчує сенс народного

представництва і зумовлює його реальність. Реальність представництва пов'язана і з відповідним строком, причому можливості переобрання членом парламенту майже ніколи не обмежуються.

Разом з тим на Філіппінах одна і та сама особа може бути обрана членом нижньої палати поспіль не більше, ніж на три, а членом верхньої палати - на два строки. В Мексиці передбачене лише одне поспіль переобрання членом кожної з палат парламенту. У Малайзії допускається одне повторне обрання або призначення членів верхньої палати незалежно від черговості їх строків.

Строк, на який обирають членів однопалатного чи нижньої палати двопалатного парламенту, або строк повноважень самого парламенту чи палати (так званий період легіслатури), у більшості країн визначений в чотири або п'ять років. Такий строк вважається оптимальним з огляду на професійний характер діяльності представників і пов'язану з цим необхідність наявності відповідного досвіду.

За певний виняток можна вважати нижню палату конгресу США, члени якої обираються на два роки. На такий же строк обирають частину членів парламенту у Федеративних Штатах Мікронезії. До подібних винятків віднесений і трирічний строк повноважень однопалатного парламенту (Науру, Нова Зеландія і Сальвадор) або нижньої палати двопалатного (Австралія, Мексика та Філіппіни).

З іншого боку, нижня палата парламенту Ірландії обирається на сім років, а строк повноважень нижньої палати у Ліберії і однопалатного парламенту в Марокко становить шість років.

Чотири або п'ятирічний строк звичайно передбачений і у зв'язку з виборами (прямими або непрямыми) до верхньої палати парламенту. Проте в Малайзії строк повноважень верхньої палати становить три роки. На такий самий строк обирають частину членів верхньої палати в Афганістані.

У ряді країн строк повноважень верхньої палати парламенту встановлений у шість, у Бразилії і Чилі - вісім, а у Ліберії та Франції - дев'ять років.

За умов двопалатної побудови парламенту і формування обох палат за результатами прямих або непрямих виборів строки повноважень палат у багатьох країнах однакові і дорівнюють також чотирьом чи п'яти рокам. Разом з тим строк повноважень

верхньої палати нерідко визначений більш тривалим, і майже в усіх країнах, де цей строк становить шість, вісім або дев'ять років, вона обирається (переобирається) як правило рівними частинами і за відповідно скороченим строком.

Такий порядок можливого оновлення персонального складу верхньої палати парламенту був уперше запроваджений в США, де кожні два роки обирається третина складу сенату. В аналогічному порядку відбуваються вибори до верхньої палати в Аргентині, на Гаїті, в Індії, Конго, Мавританії, Непалі, Чаді та Чехії. На Мадагаскарі кожні два роки відбуваються вибори половини членів верхньої палати. В Австралії, Алжирі, Мексиці, Пакистані та Японії вибори до верхньої палати проводять кожні три роки, і на них обирається половина її складу, у Франції кожні три роки обирають третину, а в Чилі - кожні чотири роки половину складу верхньої палати.

Більш складний порядок можливого оновлення персонального складу верхньої палати парламенту встановлений у Бразилії, де кожні чотири роки обирають послідовно третину і дві третини від загальної кількості senatorів.

В Аргентині, крім верхньої палати парламенту, зазначений порядок застосовується щодо нижньої палати (кожні два роки обирається половина її складу), а в Марокко - однопалатного парламенту (кожні три роки - третина). Принцип часткової ротації персонального складу однієї з палат парламенту може бути і не пов'язаний з виборами: в Йорданії монарх кожних два роки призначає половину від загальної кількості senatorів.

Порядок, який уможливорює ротацію персонального складу палати парламенту звичайно рівними частинами, тягне однаковий для усіх її членів так званий період мандата. Проте цей період об'єктивно не може бути однаковим для тих членів палати, котрі були обрані на перших після запровадження відповідного порядку виборих.

З метою розв'язання ситуації, що виникає у зв'язку з такою неоднаковістю, вдаються до різних засобів. Найчастіше період мандата первинно обраних представників визначають або з урахуванням кількості поданих за них голосів, або за жеребом.

Розглянутий порядок можливого оновлення персонального складу насамперед верхньої палати парламенту слугує забезпеченню наступництва в діяльності не тільки самої палати, а й парламенту в цілому. Чинник наступництва пов'язаний також

з тим, що у більшості країн, де конституційно застережені можливості розпуску і функціонує двопалатний парламент, ці можливості стосуються лише його нижньої палати.

§ 3. Розпуск парламенту

Важливе значення для характеристики парламенту як представницького органу має інститут *розпуску (дострокового припинення повноважень) парламенту*. Розпускати парламент звичайно уповноважений глава держави, і таке повноваження має характер або права вчиняти чи не вчиняти відповідні дії, або обов'язку неодмінно їх вчинити. Характер зазначеного повноваження звичайно зумовлений підставою розпуску парламенту. При цьому, розпустивши парламент, глава держави зобов'язаний призначити у встановлений строк вибори його нового складу.

Інститут розпуску парламенту укорінений у передісторії парламентаризму. Ще за часів феодалізму поступово склався принцип безперервності представництва, здійснюваного членами станово-представницької установи. Якщо спочатку монарх на основі так званої прерогативи у будь-який момент міг розпустити (фактично розігнати) відповідну установу, то вже на етапі становлення парламентаризму в окремих європейських країнах за ним стали визнавати право вчиняти так лише за певних умов. До таких умов у першу чергу відносили обов'язковість скликання представників у подальшому.

Однією з ознак конституційної монархії постало те, що розпуск парламенту здійснювався звичайно згідно з положеннями основного закону. Однак певний час відповідне право монарха використовувалося передусім як засіб політичного тиску на представницький орган. Надалі метою розпуску почали визнавати досягнення збалансованих зв'язків між законодавчою і виконавчою владою. У процесі розвитку парламентсько-монархічної форми державного правління право розпуску парламенту, формально залишаючись за главою держави, значною мірою набуло характеру повноваження уряду, за числом порою має діяти монарх.

Розпуск парламенту знайшов широке визнання у сучасних конституціях. За умов двопалатного парламенту, як правило, передбачений розпуск лише нижньої палати. Проте у Білорусії, Іспанії, Італії та Нідерландах можуть бути достроково припи

нені повноваження як парламенту в цілому, так і кожної з його палат. У Казахстані, Румунії, Узбекистані та Уругваї президент уповноважений розпускати двопалатний парламент в цілому, а в Бельгії, Ірландії та Польщі розпуск нижньої палати тягне дострокове припинення повноважень верхньої.

В Японії в разі дострокового припинення повноважень нижньої палати парламенту верхня палата зупиняє свою діяльність до початку роботи новообраної нижньої.

В усіх названих країнах верхня палата парламенту формується шляхом виборів, прямих або непрямих. З іншого боку, в більшості парламентських монархій, конституціями яких встановлено організаційні зв'язки з Великобританією, розпуск нижньої палати призводить до нового призначення членів верхньої.

В Австрії, Угорщині, Ізраїлі, Киргизстані, Литві, Польщі, Туркменістані, Хорватії, Чорногорії, крім дострокового припинення повноважень парламенту (нижньої палати) за актом президента, допускається і саморозпуск, а в Македонії і Таджикистані - лише саморозпуск парламенту. Проте інститут саморозпуску об'єктивно відмінний від розпуску парламенту хоча б через те, що він не ґрунтується на волевиявленні іншого державного органу, ніж парламент.

Близьким до саморозпуску є передбачене у Бельгії дострокове припинення королем повноважень нижньої палати за її «згодою». Подібно у ПАР президент розпускає нижню палату парламенту на основі рішення самої палати. Підстави саморозпуску або розпуску, здійснюваного фактично за рішенням парламенту, в конституціях не встановлені і можуть бути суто політичними.

Реалізація президентом права розпуску парламенту іноді передбачає попереднє вчинення дій, які можуть бути узагальнено визначені як консультації. Про такі консультації йдеться в конституціях Молдови, Румунії, Франції і Хорватії, а в основних законах Польщі, Португалії, Угорщини, Фінляндії і Чорногорії констатується необхідність «заслуховування думки» відповідних суб'єктів.

Коло суб'єктів, з якими президент уповноважений проводити консультації, в різних країнах відмінне. У Франції це прем'єр-міністр і голови палат, в Угорщині - прем'єр-міністр, голова парламенту і керівники депутатських груп, в Румунії - голови

палат і лідери парламентських груп, у Чорногорії - голова парламенту і керівники депутатських клубів (фракцій), у Польщі - голови палат парламенту, в Італії - голова конкретної палати, в Молдові, Фінляндії і Хорватії - парламентські фракції або їх представники, у Португалії - представлені у парламенті політичні партії, а також державна рада, що є консультативним органом при президенті.

В Іспанії монарх за деяких підстав розпускає нижню палату парламенту за згодою її голови, а у Вірменії президент розпускає парламент на пропозицію його голови або прем'єр-міністра.

За умов парламентського правління, а також у ряді країн із змішаною республіканською формою розпуск парламенту органічно пов'язаний з інститутом політичної відповідальності уряду перед парламентом. До того ж розпуск нерідко трактують як одну із складових системи стримувань і противаг, що існує при так званому частковому розподілі влад. За відповідних умов право розпускати парламент виглядає як протипага його повноваженням виражати недовіру уряду.

За умов парламентського правління глава держави реалізує право розпуску звичайно за пропозицією (порадою) прем'єр-міністра, який при цьому контрасигнує, або скріплює, його відповідний акт. Проте в Європі в конституціях таких парламентських республік, як Болгарія, Греція, Молдова, Сербія, Словаччина, Фінляндія, Чорногорія і Чехія, контрасигнування акта президента про розпуск парламенту (нижньої палати) не передбачене. В Ірландії та на Мальті президент розпускає парламент (нижню палату) за порадою прем'єр-міністра, але за конституційно визначених обставин він може не зважати на цю пораду.

У країнах із змішаною республіканською формою державного правління (крім Перу, Франції і Хорватії) президент уповноважений розпускати парламент чи його нижню палату без контрасигнування.

У «класичній» президентській республіці право глави держави достроково припиняти повноваження парламенту не тільки не передбачене на практиці, а й заперечується в теорії виходячи з концепції жорсткого розподілу влад. Ще у XVIII ст. ідеологи американської державності вважали за необхідне встановити таку систему стримувань і противаг, яка мала убезпечити від домінування однієї з «розподілених влад». На їх думку,

надання президенту права розпускати конгрес призвело б до неприпустимого порушення належного балансу між законодавчою і виконавчою владою.

Разом з тим можливість розпуску парламенту конституційно застережена в Туркменістані, Узбекистані і Уругваї, що визнаються президентськими республіками.

Майже в усіх країнах з парламентсько-монархічною формою державного правління, а також в Австрії, Ірландії, Ісландії, на Мальті і у Фінляндії, що є парламентськими республіками, підстави розпуску парламенту (нижньої палати) в конституції не встановлені. Це означає, що за наявності контрасигнування глава держави може вчинити відповідні дії практично в будь-який момент, хоча на практиці враховуються суспільно-політичні реалії. В такій країні із змішаною республіканською формою правління, як Франція, розпуск також не пов'язаний з конституційно встановленими юридичними фактами.

У парламентських республіках і країнах із змішаною республіканською формою державного правління президент повинен або може розпустити парламент переважно з двох конкретних підстав або однієї з них.

Це обов'язково відбувається в разі недосягнення позитивного результату за змістом парламентської процедури заміщення посади прем'єр-міністра або формування уряду в цілому, у тому числі відмови з боку парламенту у наданні довіри новоутвореному уряду чи, більш конкретно, у затвердженні його програми. Підставою можливого розпуску є вираження парламентом недовіри прем'єр-міністру чи уряду в цілому або відмова надати довіру чинному уряду.

Нерідко розпуск парламенту уможливлений неодноразовими (від двох до чотирьох) вотумами недовіри або відмовами надати довіру, що відбувалися протягом визначеного періоду. При цьому дострокове припинення повноважень парламенту здійснюється як альтернатива відставці уряду. Однак зазначена альтернатива передбачена не завжди, і у багатьох країнах із змішаною республіканською і парламентськими формами державного правління наслідком вираження недовіри або відмови надати уряду довіру фактично за результатами його попередньої діяльності визнано лише відставку уряду.

Існують й інші підстави розпуску, які в різних країнах звичайно доповнюють розглянуті. Так, у Бельгії, Данії, Ісландії,

Люксембурзі і Нідерландах розпуск парламенту по суті є обов'язковою складовою процедури часткової ревізії конституції. Повноваження парламенту, який ухвалив на перспективу рішення щодо внесення відповідних змін, достроково припиняються і зміни постають об'єктом діяльності його наступного скликання.

У Болгарії та Іспанії розпуск парламенту здійснюють у разі ухвалення ним на перспективу рішення щодо повного перегляду конституції або внесення змін до деяких її розділів, а у Болгарії і Сербії також щодо прийняття нового основного закону.

У наведених випадках розпуск певною мірою подібний до саморозпуску, адже члени парламенту, голосуючи за рішення щодо перспективи ревізії основного закону, усвідомлюють його наслідки.

У Греції президент може розпустити парламент на пропозицію уряду з метою «оновлення народного мандата» для прийняття «національного рішення з питання виняткової важливості» (ст. 41 Конституції).

Іноді розпуск спричинений нездатністю парламенту ухвалити конкретне рішення або взагалі реалізовувати свої повноваження. В Естонії повноваження парламенту достроково припиняють, якщо після спливу двох місяців від початку бюджетного року державний бюджет не був прийнятий, а в Хорватії - якщо парламент не прийняв державний бюджет протягом ста двадцяти днів після його внесення на парламентський розгляд.

У Греції, Молдові і ПАР парламент (нижня палата) розпускається в разі нездатності обрати президента за конституційно визначеною процедурою, а в Туркменістані - сформувати склад керівних органів парламенту.

В інших випадках фактична недієздатність парламенту визначена більш загально. Зокрема, в Молдові розпуск парламенту може бути зумовлений «блокуванням прийняття законів» протягом трьох місяців, у Вірменії, Словаччині і Чехії він уможливлений нездатністю парламенту ухвалювати рішення протягом трьох місяців однієї сесії, а в Чорногорії - якщо парламент «довгий час» не здійснює повноваження.

У Словаччині і Чехії повноваження парламенту також можуть бути припинені, коли сесія була перервана на строк

більший, ніж допускається основним законом, а у Вірменії - якщо під час сесії протягом трьох місяців не скликаються засідання парламенту.

В окремих пострадянських країнах передбачена можливість дострокового припинення повноважень парламенту в разі вчинення ним дій, що трактуються як негативні з огляду на політичні критерії їх оцінки. Тим самим розпуск набуває значення своєрідної санкції за вчинення таких дій.

Наприклад, у Білорусі парламент може бути розпущений за умов «систематичного або грубого порушення» палатами конституційних положень, у Казахстані і Киргизстані - в разі виникнення політичної кризи внаслідок «нездоланих розбіжностей» між палатами або між парламентом та іншими «владами», в Узбекистані - якщо розбіжності такого характеру виникають у самому парламенті або парламент «неодноразово» ухвалював рішення, які не відповідають конституції.

Існують застереження щодо розпуску парламенту. В розвинутих країнах ці застереження далеко не завжди сформульовані в основному законі і здебільшого вважаються такими, що випливають з демократичних традицій функціонування державних інститутів. За загальним правилом повноваження парламенту не припиняють під час дії режиму воєнного або надзвичайного стану, після започаткування імпічменту або подібних процедур, під час розгляду парламентом питання про недовіру уряду та в деяких інших випадках.

У ряді країн до конституції включені застереження щодо розпуску парламенту, які пов'язані із строками повноважень президента і самого парламенту. Так, в Уругваї президент протягом строку його повноважень може лише один раз розпустити парламент у зв'язку з вираженням недовіри окремим членам уряду. В Австрії і Таїланді глава держави уповноважений розпустити нижню палату парламенту з однієї і тієї ж підстави один раз протягом скликання.

Найчастіше застерігається неможливість розпуску парламенту в останні шість місяців строку повноважень глави держави. У Болгарії цей строк становить три місяці, а в Кабо-Верде та Уругваї - один рік. З іншого боку, в Чехії не може бути розпущена нижня палата в останні три місяці періоду мандата її членів, а в Перу - парламент в останній рік скликання.

Іноді розпуск виключають протягом визначеного строку після чергових або дострокових виборів чи після першого засідання новообраного парламенту (нижньої палати): у ПАР - трьох років, в Андоррі, Білорусі, Вануату, Греції, Іспанії, Кабо-Верде, Казахстані і Франції - одного року, в Анголі, Грузії, Литві, Португалії та Східному Тиморі - шести місяців. У Молдові і Румунії не допускається більше ніж один розпуск протягом календарного року.

Конституційна фіксація застережень щодо розпуску парламенту об'єктивно зумовлена намаганнями забезпечити стабільне функціонування не тільки законодавчого органу, а і всього державного механізму.

§ 4. Структура і організація парламенту

Суттєве значення для характеристики парламенту мають питання структури й організації. Як зазначалося, парламент є колегіальним органом, і число його членів, незалежно від порядку формування, у більшості випадків фіксується в конституції. В Греції, Іспанії, Македонії, Португалії, Хорватії та в деяких інших країнах встановлено мінімальну і максимальну чисельність парламенту (нижньої палати).

Нерідко кількісний склад однопалатного парламенту чи нижньої палати двопалатного визначається на основі встановленої у виборчому законі так званої норми представництва, тобто середньої кількості зареєстрованих виборців, яких має представляти один депутат. У зв'язку із збільшенням населення країни норма представництва звичайно періодично збільшується, що має забезпечувати сталість кількісного складу парламенту. В інших випадках за відповідних умов збільшується чисельність парламенту без зміни норми представництва.

У більшості федеративних держав кількісний склад верхньої палати парламенту визначається по-іншому. В країнах, де в основному законі передбачене кількісно встановлене і рівне представництво у палаті від різних суб'єктів федерації, у такий спосіб, по суті, застерігається її чисельність. В Австрії та ФРН встановлене різне за числом представництво у верхній палаті від різних суб'єктів федерації, звідки кількісний склад палати є також фактично визначеним.

Кількісний склад парламенту та його палат свідчить про певні закономірності. По-перше, за умов бікамералізму склад нижньої палати за числом завжди є більшим і нерідко значно більшим, ніж верхньої палати. По-друге, чисельність однопалатного парламенту або нижньої палати двопалатного звичайно відображає масштаби кількості населення країни.

В Європі найменш кількісними є парламенти так званих держав-карликів, а також Ісландії, Кіпру, Люксембургу і Мальти, де до складу парламенту входить менше вісімдесяти депутатів. З іншого боку, у Франції кількісний склад нижньої палати наближається до шестисот, а у Великобританії, Італії та ФРН становить понад шістсот членів. Разом з тим численним (більше трьохсот п'ятдесяти членів) є парламент у таких невеликих за кількістю населення європейських країнах, як Угорщина і Швеція.

Найголовнішим елементом структури парламенту або його окремої палати є *комісії та комітети*, які утворюються парламентом (палатою) зі власного складу. За умов конкретної країни назва таких органів парламенту може бути як однаковою, так і різною. У більшості європейських країн усі вони, незалежно від змісту здійснюваних функцій, іменуються комісіями. При цьому існують постійні комісії, спеціальні комісії, слідчі комісії, або комісії з розслідування, тощо. В англomовних та деяких інших країнах відповідні органи називають комітетами.

У ряді країн комітети парламенту функціонують на постійній основі, тобто протягом одного скликання або однієї чергової сесії, а комісії - тимчасово до вирішення питання, у зв'язку з яким вони були створені.

Порядок формування комісій та комітетів у різних країнах може бути певною мірою відмінний, але практично завжди їх склад відображає розстановку партійно-політичних сил у парламенті. Очолюють комісії та комітети їх голови, котрих звичайно обирає або парламент, або самі ці органи. Іноді для здійснення керівництва комісією або комітетом в її складі утворюють колегію (бюро, президію).

У більшості англomовних країн голів комітетів призначає спікер. За прикладом Великобританії тут запроваджено практику, відповідно до якої головами окремих комітетів призначають депутатів з опозиції. В США голови комітетів палат конгресу визначаються за принципом старшинства: комітет очолює

конгресмен або сенатор, строк перебування якого у палаті є найбільшим порівняно з іншими членами цього комітету.

Загальна роль комісій та комітетів визначається як здійснення попередньої підготовки питань, які мають розглядатися на пленарних засіданнях парламенту. Однак фактично вони своїми ухвалами нерідко упереджують парламентські рішення. Прийнято вважати, що діяльність комісій та комітетів забезпечує фаховість у вирішенні парламентських справ.

Відповідні органи парламенту мають різновиди, серед яких чи не основним є постійні комісії або постійні комітети. За загальним правилом член парламенту може входити до складу лише однієї такої комісії чи комітету, що зумовлено професійним характером депутатської діяльності.

Функцією постійних комісій (комітетів) є передусім розгляд та підготовка висновків і пропозицій щодо законопроектів, внесених на розгляд до парламенту. Пов'язана з цим їх діяльність становить зміст однієї з ключових стадій законодавчого процесу - так званої комісійної, або комітетської, стадії. Нерідко на наступних його стадіях виникає потреба в доопрацюванні окремих законопроектів, чим також мають займатися постійні комісії (комітети).

Однак участь постійних комісій (комітетів) у законотворенні в деяких країнах не обмежується названою стадією. У Грузії, Естонії, Латвії, Словаччині, Угорщині і Швейцарії вони наділені правом законодавчої ініціативи у парламенті, тобто уповноважені безпосередньо займатися законопроектною роботою.

Згідно зі ст. 72 Конституції Італії постійні комісії палат можуть не тільки розглядати, а й по суті затверджувати законопроекти, що виключає подальшу парламентську процедуру їх прийняття. І хоча з ініціативи уряду або визначеної кількості членів парламенту законопроект може бути повернутий з комісії до палати для подальшого його розгляду і прийняття як закону, постійні комісії виступають як своєрідний парламентський центр законотворення.

Як правило, кожна постійна комісія (комітет) має спеціальний профіль і відповідну назву, що зумовлює зміст законопроектів, які вона розглядає. Разом з тим постійні комітети палати громад парламенту Великобританії формуються з метою розгляду конкретних законопроектів, внесених до палати. Вони не мають назв і позначаються різними літерами. До того ж визна

чення цих комітетів як постійних є умовним, адже їх склад змінюється щоразу залежно від предмета законопроектів, що ними розглядаються. У такий же спосіб організовані постійні комітети парламенту у більшості англomовних країн, де сприйняті засади державного ладу колишньої метрополії.

До функцій постійних комісій (комітетів) віднесено також здійснення контролю щодо виконавчої влади. В країнах з парламентськими формами державного правління об'єктом такого контролю є діяльність окремих центральних органів виконавчої влади, насамперед міністерств. Тому тут компетенція різних постійних комісій (комітетів) засвоїв профілем в цілому відповідає загальній структурі уряду і компетенції конкретних центральних органів виконавчої влади.

З метою здійснення контролю за діяльністю органів і посадових осіб у системі виконавчої влади комітети і підкомітети палат конгресу США проводять так звані слухання, про що далі.

У більшості країн створюють постійні комісії (комітети), діяльність яких пов'язана з роботою самого парламенту: комісії або комітети з питань процедури і регламенту, депутатської етики тощо. У Великобританії та ряді інших англomовних країн відповідні органи мають назву спеціальних, або сесійних, комітетів.

Число постійних комісій (комітетів) може помітно різнитися. Наприклад, у кожній з палат парламенту Франції згідно з конституційним приписом їх шість, а в бундестазі ФРН у різні скликання функціонувало до двадцяти п'яти. Різним є й кількісний склад постійних комісій (комітетів). У Франції за регламентом національних зборів максимальний склад кожної з постійних комісій становить одну восьму або одну четверту від загальної кількості членів палати. У палаті громад парламенту Великобританії до кожного з постійних комітетів звичайно входить від п'ятнадцяти до п'ятдесяти, а у бундестазі ФРН до кожної з постійних комісій - від десяти до сорока депутатів.

Найбільш розгалуженою і складною є система комітетів палат конгресу США. В наш час у палаті представників функціонує двадцять два постійних комітети, а в сенаті - шістнадцять. Структура цих комітетів передбачає існування десятків постійних і спеціальних підкомітетів, у зв'язку з чим загальне число комітетів і підкомітетів конгресу деяких скликань становило більше ніж двісті п'ятдесят.

Практично у будь-якому парламенті функціонують спеціальні, слідчі та деякі інші комісії (комітети). Порядок їх формування звичайно аналогічний або подібний до прийнятого стосовно постійних комісій (комітетів).

Спеціальні комісії (комітети) можуть мати найрізноманітнішу компетенцію. Наприклад, у палаті громад парламенту Канади спеціальні комітети створюють для попереднього розгляду окремих питань, віднесених до сфери повноважень палати, або для підготовки деяких законопроектів. У Франції спеціальні комісії формують в обох палатах парламенту на вимогу уряду, голови палати або будь-якої її постійної комісії для розгляду конкретних законопроектів. За своїм призначенням вони певною мірою конкурують з постійними комісіями.

У палатах конгресу США спеціальні комітети створюють для дослідження різних питань правозастосування і правопорушень. Іноді спеціальні комітети займаються підготовкою законодавчих рекомендацій. В едускунті (парламенті) Фінляндії спеціальні комісії розробляють порядок денний надзвичайних сесій. У багатьох країнах відповідні органи створюють для вирішення питань, які не входять до компетенції жодної з постійних комісій (комітетів), зокрема для підготовки проектів конституційних реформ, різного роду програм тощо.

В усіх випадках спеціальні комісії (комітети) припиняють свою діяльність після завершення роботи та підготовки доповіді з питань, для вирішення яких вони були створені.

Свої особливості мають спеціальні комітети, що на постійній основі функціонують у палаті громад парламенту Великобританії. Їх компетенція фактично пов'язана з повноваженнями головних міністерств, а призначенням є контроль за діяльністю відповідних органів виконавчої влади. Як зазначалося, в інших країнах такий контроль здійснюють постійні комісії (комітети) парламенту.

Ще одним різновидом відповідних органів парламенту виступають слідчі комісії, або комісії чи комітети з розслідування. Нерідко допускається утворення слідчих комісій (комітетів) на вимогу визначеної кількості членів парламенту, яка становить меншість. Наприклад, у Латвії і Словенії це третина, в Албанії, Грузії, Ліхтенштейні та ФРН - чверть, в Греції, Португалії і Чехії - п'ята, а в Туреччині навіть десята частина від загального кількісного складу парламенту (палати). У такий спосіб опо

зиції у парламенті надано додаткові можливості в парламентській діяльності.

Слідчі комісії (комітети) займаються питаннями суспільного і державного життя, які мають значний резонанс: від розслідування різного роду зловживань окремих членів парламенту та урядовців до масштабних політичних скандалів, у зв'язку з чим їм надано повноваження процесуального характеру. В основних законах Австрії та ФРН зафіксовано, що в своїх діях з розслідування такі комісії керуються вимогами кримінально-процесуального законодавства.

У багатьох країнах за відповідними комісіями (комітетами) визнані ті самі права при проведенні розслідування, що й за органами досудового слідства та за судами. З іншого боку, їх висновки визнаються не обов'язковими для судів, хоча розглядаються парламентом і тягнуть ухвалення політичного рішення. У Франції формування комісій з розслідування не допускається в тих випадках, коли відповідне питання вже стало предметом досудового або судового слідства.

В Японії розслідування може проводити будь-яка постійна комісія, створена в кожній з палат парламенту. Подібна ситуація можлива і в палатах конгресу США, але тут звичайною практикою є формування саме комітетів з розслідування. У палатах парламенту Великобританії створення слідчих комітетів не передбачене. Водночас деякі відповідні повноваження, зокрема право викликати свідків та експертів, мають спеціальні комітети палати громад, котрі здійснюють контроль за діяльністю міністерств.

У двопалатних парламентах, де палати порівнювані за обсягом і змістом повноважень, передбачене створення об'єднаних, або спільних, комісій (комітетів) на засадах паритетного, тобто рівного, представництва від обох палат. У Норвегії усі постійні комісії звичайно працюють як об'єднані, а в Італії функціонують об'єднані слідчі комісії.

Однак по суті головним різновидом об'єднаних комісій (комітетів) є узгоджувальні. Їх створюють для подолання розбіжностей між палатами, що виникли у процесі розгляду конкретних законопроектів. Звичайно до складу узгоджувальних комісій (комітетів) входять депутати - члени тих постійних комісій (комітетів), в яких розглядався законопроект під час його проходження в палатах.

Важливим елементом структури парламенту є його *керівний орган*, який може бути одноосібним або колегіальним. У двопалатному парламенті відповідний орган утворюють у кожній з палат.

В одних країнах керівний орган формується на період скликання парламенту, в інших він функціонує протягом однієї чергової сесії. В Туреччині президію великих національних зборів формують двічі за одне скликання послідовно через два і три роки. У Франції бюро національних зборів утворюють на весь період скликання, а бюро сенату - після кожного часткового оновлення складу палати.

У ряді країн, передусім англомовних, запроваджений інститут одноосібного керівного органу (керівника) парламенту. Майже в усіх відповідних країнах такий керівник обирається парламентом зі власного складу. Нерідко його узагальнено характеризують й іноді офіційно визначають як голову парламенту. Звичайно голова парламенту має заступника, заміщення посади якого здійснюється у різні способи.

В англомовних країнах голова однопалатного парламенту чи нижньої палати двопалатного іменується спікером, статус якого в різних країнах відмінний. Спікер палати громад парламенту Великобританії має широкі права щодо процедури парламентських дебатів. У британській літературі існує вираз «спіймати погляд спікера», який по суті відображає порядок визначення черговості виступів членів палати. За певних умов спікер на власний розсуд формулює так звані правила спікера, які становлять важливу частину фактичного регламенту палати.

Особа спікера палати громад парламенту Великобританії вважається політично нейтральною, і відомі випадки, коли він походив з лав опозиції. Обраний спікером член палати припиняє формальні зв'язки з політичною партією, яку він репрезентував на парламентських виборах. Запорукою політичної неупередженості спікера є те, що він не приймає безпосередньої участі в дебатах і голосує у палаті тільки тоді, коли голоси її членів розділилися нарівно. З цим пов'язана практика, за якою у виборчому окрузі, де балотується особа, що була спікером на час попереднього скликання, з боку представлених у палаті партій конкурентів їй не висувають.

Спікером палати громад парламенту Канади звичайно обирають представника партії більшості. На відміну від спікера

нижньої палати парламенту Великобританії, котрий, як правило, обіймає відповідну посаду на весь період його обрання як члена палати, тобто ймовірно на час кількох скликань поспіль, у Канаді одна й та сама особа не може бути переобрана спікером на час наступного скликання. Такий підхід зумовлений запровадженою на практиці ротацією на посаді спікера членів палати, які репрезентують англо- і франкомовне населення. Якщо обраний палатою спікер є репрезентантом однієї з названих мовно-етнічних груп, то його заступник має обов'язково походити з іншої.

У США на посаду спікера палати представників конгресу завжди обирається представник тієї політичної партії, котра є у більшості в палаті. Він відіграє вагомий роль у реалізації законодавчих ініціатив, сформульованих або підтриманих більшістю: саме спікер вирішує, який постійний комітет буде розглядати законопроект, від чого нерідко залежать перспективи законотворення. І хоча спікер офіційно не очолює більшість у палаті, його дії орієнтують поведінку відповідної частини її членів. На відміну від спікера палати громад парламенту Великобританії, він голосує в палаті на загальних підставах.

У верхній палаті парламенту одноосібний керівний орган також звичайно обирається палатою і в англomовних країнах нерідко має титул спікера. Проте існує й інша практика. Наприклад, у Канаді посада спікера сенату заміщується за рішенням генерал-губернатора, що фактично ініційоване прем'єр-міністром. У США офіційним головою верхньої палати є віце-президент. Водночас сенат обирає так званого тимчасового голову, який, за деякими винятками, веде засідання палати.

У багатьох країнах керівний орган парламенту (палати) має колегіальний характер і назву бюро, президії або правління. Усіх членів такого органу також зі власного складу обирає парламент. Кількісний склад відповідного органу в різних країнах може бути істотно відмінним. У більшості країн він визначений втри або п'ять осіб. Однак, наприклад, у Франції бюро кожної з палат парламенту складається більше ніж з двадцяти осіб. Подібним є склад президії бундестагу у ФРН. Такий склад цих органів пояснюється тим, що до нього входять не тільки голова та заступники голови, а й інші члени (так звані секретарі), які

забезпечують зв'язок з парламентськими фракціями, дотримання членами парламенту дисципліни, контроль за діяльністю парламентського персоналу тощо. Ці члени визначені з урахуванням наявності у парламенті різних фракцій.

За умови, коли голову колегіального керівного органу обирає парламент, що є майже загальною практикою, він водночас вважається головою парламенту. Такий голова може мати титул президента, маршала, тальмана, власне голови парламенту тощо. На відміну від одноосібного керівника, обраний парламентом голова колегіального керівного органу здійснює лише частину відповідних функцій. Проте він нерідко виокремлюється за статусом з-поміж інших членів колегіального керівного органу.

У ряді країн саме голова пропонує парламенту кандидатури своїх заступників. У Румунії голови палат парламенту обираються на період скликання, а інші члени бюро палат - на початку кожної сесії. У Швейцарії на конституційному рівні застережена неприпустимість обрання головою палати одного й того самого її члена на наступний строк, а в Узбекистані - більше ніж на два строки поспіль.

Значні особливості притаманні порядку заміщення посади голови колегіального керівного органу верхньої палати парламенту в окремих федеративних державах. Так, в Австрії у федеральній раді головують по черзі і за алфавітом представники від різних суб'єктів федерації, причому їх заміна відбувається кожні півроку. Такий самий принцип заміщення відповідної посади встановлений і у ФРН з тією різницею, що строк перебування на посаді головуючого у бундесраті становить один рік.

Серед повноважень одноосібного керівника або голови колегіального керівного органу парламенту треба виділити право вирішувати у періоди між сесіями питання щодо недоторканості (імунітету) депутатів.

Іноді відповідний керівник наділений важливими повноваженнями поза самим парламентом. Зокрема, у багатьох республіках голова парламенту (нижньої палати) тимчасово заміщує президента в разі дострокового припинення його повноважень з різних причин. В Італії, Франції, ФРН та в деяких інших країнах право такого заміщення належить голові верхньої палати. В Ірландії та Ісландії заміщувати президента уповноважені спе

ціальні колегії, до складу яких, зокрема, входять відповідно голови обох палат і голова парламенту.

У Казахстані та Франції голови обох палат парламенту разом з президентом призначають членів конституційної ради - органу, що здійснює функції конституційного контролю.

Крім керівного органу парламенту, в ряді країн утворюються й органи, призначенням яких визначено вирішення організаційних питань парламентської діяльності. До їх складу, крім голови парламенту, звичайно входять або голови постійних комісій парламенту, або керівники фракцій, або ті й інші. У більшості країн такі органи діють на постійній основі, хоча в Італії конференція голів фракцій утворюється в кожній палаті парламенту при нагоді.

Прикладом відповідних органів може також бути рада старійшин, що на постійній основі утворюється в бундестазі ФРН. До її складу входить голова бундестагу, його заступники, керівник апарата бундестагу, офіційний представник уряду у бундестазі і більше двадцяти депутатів, що репрезентують різні фракції.

Для забезпечення повсякденної роботи парламенту в його структурі утворюються *адміністративно-допоміжні служби (апарат)*. За умови двопалатного парламенту в кожній палаті нерідко функціонують окремі служби. Практично всі співробітники цих служб є державними службовцями або працюють за наймом. Їх безпосередній керівник має титул генерального секретаря, директора, клерка парламенту тощо. Під його керівництвом знаходяться різні підрозділи, що здійснюють матеріально-технічне забезпечення діяльності парламенту, інформаційні та аналітичні підрозділи та деякі інші.

Відповідні служби пропонують матеріали не тільки для внутріпарламентського використання, а й задовольняють певні публічні потреби. У більшості країн в рамках адміністративно-допоміжних служб парламенту готуються офіційні публікації, в тому числі тексти законів і стенограми парламентських дебатів.

Завершуючи розгляд структури парламенту, необхідно згадати про його, по суті, *спеціальні органи*, створення яких передбачене в деяких країнах. За певних умов ці органи реалізують окремі функції самого парламенту. Так, в Іспанії в кожній з палат генеральних кортесів (парламенту) створюється очолюва

ний головою палати орган, що має назву постійної депутатської комісії. Ця комісія функціонує у період між сесіями, а також після розпуску палати або закінчення строку повноважень і до обрання та початку роботи її нового складу. Вона, зокрема, уповноважена затверджувати акти уряду, що мають силу закону, і санкціонувати урядові рішення про проголошення надзвичайного стану. Після початку роботи парламенту нового скликання постійна депутатська комісія палати звітує перед відповідною палатою про ухвалені рішення.

Аналогічний або близький за характером спеціальний орган створюється в асамблеї республіки (парламенті) Португалії, а також у парламентах майже усіх іспано- і португаломовних країнах світу.

Загальною рисою *організації роботи парламенту* є її сесійний характер. Послідовність проведення чергових сесій парламенту встановлена за принципом «осінь - весна», причому відповідний період визначається як дві або як одна сесія. Перерви між першою і другою («осінньою» і «весняною») сесіями або під час однієї сесії називаються парламентськими канікулами.

У більшості випадків парламент збирається на чергову сесію за власним правом, адже дата її початку застережена в конституції або у парламентському регламенті. Іноді за відповідних умов парламент скликається на чергову сесію за формальним актом глави держави або голови парламенту. Сезон літа є часом, по суті, обов'язкових відпусток депутатів.

Крім чергових, проводяться позачергові, або надзвичайні, сесії парламенту, які в разі потреби скликаються під час канікул або відпусток. Строки проведення позачергової сесії обмежені початком наступної чергової сесії або вирішенням питань порядку денного.

Скликання позачергових сесій пов'язане з ініціативою певних суб'єктів, до яких у більшості країн віднесені глава держави та визначена кількість членів парламенту - від п'ятої частини до більшості від його загального складу. В деяких країнах з парламентськими формами державного правління ініціювати проведення позачергової сесії уповноважений також уряд або його глава, в Іспанії - постійні комісії палат, а в Ліхтенштейні та ряді кантонів Швейцарії - визначена кількість виборців. За наявності відповідної ініціативи голова парламенту або в ряді

країн глава держави повинен скликати парламент на позачергову сесію.

Основною формою роботи парламенту в режимі сесії є пленарні засідання, які звичайно мають відкритий характер. Водночас за рішенням самого парламенту допускається проведення і закритих засідань. Звичайно таке рішення ухвалюється на основі абсолютної або навіть кваліфікованої більшості.

У двопалатних парламентах звичайно передбачене проведення спільних засідань палат. Питання, що обговорюються і вирішуються на таких засіданнях, у різних країнах можуть бути різними, але майже завжди є найбільш важливими з тих, що включені до компетенції парламенту.

§ 5. Основи статусу члена парламенту

Важливе значення для з'ясування характеристик парламенту як представницького органу влади мають питання *статусу його окремого члена (депутата)*. Зміст цього статусу становлять передусім повноваження депутата, колегіальне здійснення яких має за наслідок реалізацію компетенції парламенту. Крім повноважень, ключовими елементами статусу депутата виступають несумісність (або сумісність) та недоторканність, а передумовою - мандат. Сукупно всі вони становлять основу статусу члена парламенту.

Кожний представницький орган влади набуває відповідного характеру завдяки мандатам його членів, а наявність мандатів у цих членів впливає з факту їх обрання. Іншими словами, про *мандат члена парламенту* йдеться у зв'язку з парламентськими виборами. Більше того, представницький мандат у конституційному праві пов'язують з результатами проведення передусім прямих виборів.

У теорії і практиці конституціоналізму визнають два типи мандата члена парламенту - імперативний і вільний. Відмінності між ними зумовлені різними за юридичними наслідками відносинами між обраним представником, з одного боку, і виборцями - з іншого. При цьому імперативний і вільний мандати виглядають своєрідними антиподами.

Імперативний мандат виконував роль однієї із засад забезпечення станового представництва. Ідея вільного мандата була сформульована у XVIII ст. в контексті теорії народного сувере-

нітету. Ще Ш. Монтеск'є виступав проти надання представникам з боку виборців обов'язкових інструкцій і тим самим заперечував імперативний мандат. Відповідну ідею розвинули інші тогочасні автори, одним з яких був Е. Сійєс. На його думку, кожен з депутатів виступає представником усього народу, а не тих, хто проживає в межах конкретного виборчого округу. Вільний мандат депутата він пов'язував з характером держави як цілого.

Тому ще у 1789 р. національні збори Франції прийняли закон, яким застерігалися вільні за природою мандати їх членів. Відтоді положення про визнання вільного мандата або про заборону імперативного мандата члена парламенту були включені до більшості основних законів. Наприклад, у ст. 67 Конституції Італії визначено, що «кожний член парламенту представляє націю і при виконанні своїх функцій не пов'язаний імперативним мандатом». Категоричним є положення ст. 27 Конституції Франції: «Будь-який імперативний мандат недійсний».

Сенс імперативного мандата депутата полягає в тому, що член парламенту вважається представником не усього виборчого корпусу або всіх громадян, а лише виборців або населення того округу, де він балотувався і був обраний. Тим самим імперативний мандат означає здійснення представництва від імені безпосередніх виборців. У свою чергу, вільний мандат пов'язаний з тим, що член парламенту визнається представником народу в цілому.

Природа імперативного мандата відображена і в тому, що член парламенту юридично відповідальний перед тими, кого він представляє (тими, хто мав право голосувати в окрузі або, спрощено, хто його обрав). Передумовою такої відповідальності є невиконання наказу, тобто доручення. Депутат зобов'язаний періодично звітувати перед своїми виборцями і може бути достроково відкликаний ними (позбавлений мандата), якщо не виконує або неналежно виконує наказ.

Вільний мандат не тягне юридичної відповідальності депутата перед виборцями, проте необхідно зважати на загальнополітичну відповідальність. Наслідками такої відповідальності вважається, зокрема, необрання на наступних виборах того представника, котрий своїми діями втратив довіру виборців. Член парламенту, який за результатами виборів набув вільний за природою мандат, не може бути відкликаний виборцями.

Загалом вільний мандат розглядається як такий, що забезпечує для депутата можливість займатися тими справами, які

віднесені до компетенції парламенту як загальнонаціонального представницького органу влади. Він надає діяльності члена парламенту політичного характеру і не зводить цю діяльність до рівня роботи уповноваженого з місцевих справ.

У наш час вільний мандат депутата сприймається як один із чинників парламентаризму. Проте у ряді країн визнано імперативну природу мандатів членів місцевих представницьких органів влади (муніципалітетів), що зумовлено завданнями цих органів. З іншого боку, у державах, котрі офіційно визначені як соціалістичні, в основному законі фіксується імперативність мандатів членів усіх представницьких органів влади, які розглядаються як система.

У більшості країн передбачено перевірку або визнання новосформованим парламентом (палатою) мандатів своїх членів, тобто встановлення законності їх обрання. Така перевірка або визнання не заперечує автономність кожного депутата щодо самого парламенту, його самодостатність як політичного довіреного виборців. Навпаки, у такий спосіб, зокрема, демонструється особлива природа зв'язку між парламентом та його окремим членом. Цей взаємозв'язок підтверджується і складанням депутатами присяги, яке відбувається на засіданні парламенту.

У публічному праві *присяга* - це акт урочистої клятви (обіцянки) і сама клятва суб'єктів державної влади належно виконувати обов'язки, що випливають зі статусу, якого вони звичайно набувають внаслідок її складання, в тому числі обов'язки за змістом цієї клятви.

В юридичній науці розрізняють професійну, або службову (посадову), присягу, яка співвіднесена з адміністративним правом, і політичну присягу, сполучену з конституційним правом. При цьому, якщо в адміністративному праві звільнення з посади є юридичним наслідком порушення присяги, то в конституційному праві такий наслідок наявний не завжди.

Політичною є присяга глави держави, членів парламенту і членів уряду. Політична присяга за змістом пов'язана з конституцією, адже її так звана формула по суті передбачає додержання самої конституції, а текст у багатьох випадках викладений в основному законі. Політична присяга спрямована не тільки на реалізацію статусу відповідних посадових осіб, а й на підтвердження його значущості.

Наслідком складання присяги членами парламенту є набуття ними повноважень. До того ж у ряді основних законів встановлено, що відмова новообраного депутата скласти присягу тягне втрату мандата. Проте юридичної відповідальності депутатів за порушення присяги, якщо таке порушення не містить складу злочину, як правило, не передбачено, і вони відповідають лише у політичному сенсі. Виняток становить Литва, де депутат за порушення присяги може бути позбавлений мандата у порядку імпічменту. Із завершенням строку депутатських повноважень закінчується період мандата.

Взаємозв'язок парламенту та його окремих членів не заперечується і правом парламенту власним рішенням за визначених підстав достроково припинити повноваження депутата, що означає втрату мандата. Підставою дострокового припинення повноважень (втрати мандата) члена парламенту може бути неналежна участь у роботі представницького органу, яка визначається по-різному.

Найчастіше йдеться про відсутність депутата на засіданнях парламенту протягом встановленого строку або про неучасть в його роботі у певних формах, а також про те, що така відсутність чи неучасть були невинуватими. Відповідна підстава конституційно передбачена у багатьох країнах, зокрема в Албанії, Вірменії, Грузії, Македонії, на Мальті, у Португалії, Туреччині та Фінляндії.

За наявності певних підстав, ухвалення парламентом рішення про дострокове припинення повноважень його окремого члена має формальне значення або взагалі не потрібне. Майже завжди дострокове припинення повноважень депутата має місце у разі набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього. Проте у Великобританії та ряді інших англomовних країн мандати членів парламенту зберігаються за засудженими за вчинення певних видів злочинів, а у Фінляндії питання щодо збереження мандата за засудженим депутатом може бути вирішене парламентом.

У багатьох країнах обраний членом парламенту втрачає мандат за фактом призначення на посаду, що є не сумісною з мандатом. Мандат члена парламенту втрачається також у зв'язку з втратою відповідного громадянства, визнанням депутата недієздатним індивідом та за деякими іншими фактами.

Іноді в основному законі застерігається втрата мандата за фактом змін партійної належності члена парламенту. Так, згідно зі ст. 160 Конституції Португалії мандат втрачає депутат - член

політичної партії, котрий набув членство в іншій партії, «від якої не балотувався на виборах». Аналогічні або близькі за змістом положення містять основні закони, прийняті в ряді англомовних країн Азії і Тропічної Африки. У Сінгапурі і Таїланді член парламенту (нижньої палати) втрачає мандат, якщо його виключено з політичної партії або він сам залишив лави партії, котру репрезентував на виборах.

Практично в усіх країнах депутат може відмовитись від мандата. В окремих країнах така відмова має бути формально прийнята самим парламентом або його керівним органом. У Великобританії відповідний намір члена будь-якої з палат парламенту може бути реалізований шляхом його призначення на одну з посад на «королівській службі», які вважаються не сумісними з членством у парламенті.

Статус члена парламенту значною мірою визначає вимога щодо *несумісності*. Ця вимога була сформульована як складова ідеї розподілу влад і певний час сприймалася як така, що виключає організаційне і функціональне поєднання законодавчої влади з владою виконавчою. Водночас несумісність пов'язували із запереченням поєднання мандата члена парламенту або будь-якої посади у системі виконавчої влади з посадою судді.

Вимога щодо несумісності мандата члена парламенту з посадами у системі виконавчої влади характеризує різні сучасні форми державного правління. Проте найбільш послідовно її дотримують у президентських республіках, де вона стосується усіх відповідних посад. З іншого боку, за умов парламентського правління, коли державний механізм побудований і функціонує на засадах часткового розподілу влад, прийнято презумпцію сумісності мандата депутата і посади члена уряду.

У теорії парламентського правління визнано, що склад уряду має формуватися в цілому або в основному з лав парламенту (нижньої палати), точніше з числа членів парламентської більшості. При цьому довгий час аксіомою вважалося те, що призначений членом уряду індивід, який є депутатом, зберігає відповідний мандат і місце у парламенті.

Умова формування уряду з лав парламенту впливає з політичної відповідальності уряду перед парламентом і разом з тим зумовлює цю відповідальність.

Уперше презумпція сумісності мандата депутата і посади члена уряду була визнана у Великобританії, за прикладом якої

у XIX ст. її сприйняли у переважній більшості європейських монархій. З часом вона стала звичайною і для багатьох парламентських республік.

Проте сьогодні така презумпція вже не виглядає як абсолют. У Бельгії, Болгарії, Естонії, Словаччині і Норвегії конституційно передбачене тимчасове зупинення дії мандата члена парламенту, призначеного міністром. Більше того, в конституціях Австрії, Люксембургу, Македонії, Молдови, Нідерландів, Сербії, Таїланду, Фінляндії, Чорногорії встановлена несумісність депутатського мандата і посади члена уряду.

Вимога щодо несумісності мандата депутата може стосуватися не тільки посад міністрів (членів уряду), а й будь-якої посади на державній службі. Несумісність мандата і посади на державній службі законодавчо визнана в окремих країнах із змішаною республіканською формою державного правління, де водночас допускається поєднання мандата і посади члена уряду, котра вважається так званою політичною посадою. У такий спосіб намагаються забезпечити «політичну нейтральність» державної служби.

У ряді країн вимога щодо несумісності мандата члена парламенту з посадою на державній службі сформульована з певними застереженнями. Так, в Австрії обраний до парламенту громадянин, що є державним службовцем, залишається на своїй попередній посаді. При цьому йому надається час для депутатської діяльності і зменшується посадовий оклад як державного службовця. В окремих країнах для продовження обіймання членом парламенту посади на державній службі або для призначення на таку посаду потрібен дозвіл парламенту.

Вимога щодо несумісності мандата також передбачає, що член парламенту протягом періоду мандата не може займатися визначеними видами діяльності. У багатьох країнах це насамперед підприємницька та інша діяльність, яка має за мету отримання прибутків чи додаткових до депутатської винагороди коштів. Виняток звичайно становить педагогічна, наукова та інша творча діяльність.

Вимога щодо несумісності мандата члена парламенту має ще один прояв. У деяких країнах, де функціонує двопалатний парламент і верхня палата формується за результатами прямих виборів, у конституції застережена неможливість одночасного членства в обох палатах, що зумовлено постійним характером депутатської діяльності. Виходячи саме з постійного характеру

такої діяльності іноді передбачена неприпустимість поєднання мандатів члена парламенту і члена законодавчого органу суб'єкта федерації або члена місцевого представницького органу влади.

Іноді конституційна вимога щодо несумісності мандата доповнюється або фактично підміняється дискваліфікацією на парламентських і навіть президентських виборах тих кандидатів, які обіймають визначені державні посади або займаються визначеними видами діяльності.

Така дискваліфікація в теорії конституціоналізму визначається як невиборність. На відміну від виборчих цензів невиборність безпосередньо не зачіпає пасивне виборче право громадянина, а лише створює альтернативу - залишитися на «дискваліфікованій» посаді або звільнитися з цієї посади і балотуватися на виборах.

Вимога щодо несумісності може бути не пов'язана з мандатом члена парламенту: в деяких конституціях вона сформульована стосовно визначення статусу президента, членів уряду, суддів конституційного суду, суддів судів загальної юрисдикції та деяких інших посадових осіб. За такою вимогою, яку нерідко трактують як заборону сумісництва, відповідні посадові особи не можуть займати інші державні посади і, за певними винятками, займатися іншою діяльністю.

Однак необхідно розрізняти поняття несумісності і сумісництва. Несумісність (протилежне - сумісність) є конституційно-правовим інститутом і звичайно стосується тих посад, призначення і звільнення з яких має по суті або за способом здійснення політичний характер. При цьому такі призначення і звільнення здійснюють за нормами конституції. У свою чергу, термін «сумісництво» позначає інститут трудового права, а саме сумісництво здійснюється на умовах трудового договору.

До ключових елементів статусу члена парламенту віднесена *недоторканність*. Поняття недоторканності в конституційному праві має кілька значень. Зокрема, практично в усіх основних законах йдеться про особисту недоторканність як одне з прав (свобод) людини. Недоторканність також трактується як елемент статусів певних посадових осіб і водночас як характеристика відповідних посад.

Як характеристика посади недоторканність стосується передусім глави держави і членів парламенту. В кожному з таких випадків недоторканність має різне походження.

Недоторканність члена парламенту походить з досвіду станово-представницьких установ. Її визнання було зумовлене намаганнями обраних представників убезпечитися від свавільних дій з боку королівської влади. Сьогодні недоторканність члена парламенту, яка встановлена незалежно від способу формування відповідного органу, визнається однією з гарантій депутатської діяльності. В теорії і практиці конституціоналізму така недоторканність нерідко ототожнюється з одним із її проявів - депутатським імунітетом.

Недоторканність члена парламенту охоплює депутатський індемнітет і депутатський імунітет. Поняття *депутатського індемнітету* означає, що член парламенту поза представницьким органом не несе юридичної відповідальності за свої висловлювання і голосування у парламенті та його органах. Водночас можлива дисциплінарна відповідальність члена парламенту за певні висловлювання перед самим парламентом.

В англomовних країнах депутатський індемнітет визначають як привілей свободи слова у парламенті, а індемнітетом називають виплати (винагороду) члену парламенту, здійснювані з метою забезпечити його діяльність.

Більшість конституцій містять абсолютні за змістом положення щодо депутатського індемнітету як прояву недоторканності. Разом з тим іноді індемнітету надають звуженого значення. Так, в Албанії, Латвії та ФРН депутати на загальних підставах відповідають за висловлення у парламенті, які кваліфікуються як наклеп, у Білорусі, Вірменії і Литві - за висловлення, кваліфіковані як наклеп і образа. В Данії, Ісландії, Туреччині, Фінляндії та Швеції депутат може бути позбавлений індемнітету за рішенням парламенту, але при цьому у Фінляндії та Швеції ухвалення такого рішення потребує більшості у п'ять шостих, що виглядає малореальним.

Сенс *депутатського імунітету* полягає в тому, що, зокрема, кримінальне переслідування індивіда, який є членом парламенту, законне обмеження його в реалізації права на особисту недоторканність та деяких інших прав, безпосередньо не пов'язаних з індивідуальною свободою, можливе лише з дозволу парламенту (палати).

Тим самим за депутатським імунітетом визначально не визнається абсолютний характер. До того ж він не вважається осо

бистим привілеєм і має функціональне призначення. Встановлення депутатського імунітету по суті «врівноважується» вимогою законності усіх дій члена парламенту.

Дія у часі і зміст депутатського імунітету в різних країнах неоднакові. У більшості країн імунітетом користуються від моменту визнання мандата або від моменту складання депутатом присяги і до припинення його повноважень. Тому, наприклад, якщо індивід вчинив злочин, будучи членом парламенту, але факт такого злочину встановлений після завершення строку депутатських повноважень, його кримінальне переслідування здійснюється на загальних підставах.

У ряді країн член парламенту має імунітет лише під час сесій. За приклад можуть слугувати США і Японія. В Європі до таких країн віднесені Бельгія, Великобританія, Ірландія, Ісландія, Ліхтенштейн, Люксембург та Нідерланди. За відповідних умов, коли у період між сесіями парламенту стосовно його члена були вчинені дії, які на законних підставах обмежили його свободу, парламент може ухвалити рішення про звільнення депутата.

В англomовних та деяких інших країнах зміст імунітету зведений по суті до заборони арешту члена парламенту без дозволу самого представницького органу. При цьому у Великобританії член палати громад не має імунітету від арешту, здійснюваного у зв'язку з порушенням проти нього кримінальної справи.

Нерідко зміст депутатського імунітету ширший. Так, у багатьох країнах член парламенту має імунітет від кримінального переслідування, зокрема від порушення проти нього кримінальної справи. В окремих країнах дозвіл парламенту потрібний для вчинення дій, які законно обмежують його в реалізації особистих прав, безпосередньо не пов'язаних з індивідуальною свободою (недоторканність житла, таємниця кореспонденції тощо).

У ряді країн користування депутатським імунітетом неможливе за умов вчинення певних видів злочину. Зокрема, у США не потрібна згода палати на арешт її члена, якщо йому інкримінується державна зрада, тяжкий злочин або «порушення миру», котре фактично кваліфікується як кримінально-караний проступок. Вчинення тяжкого злочину спричиняє відсутність депутатського імунітету в таких європейських країнах, як Білорусь, Болгарія та Ірландія.

У Сербії, Словенії та Чорногорії згода парламенту на притягнення депутата до кримінальної відповідальності і на його арешт (у Македонії - на арешт) в разі вчинення ним злочину не потрібна, якщо відповідне кримінальне покарання становить п'ять років позбавлення волі. У Фінляндії і Швеції затримання і арешт депутата без згоди парламенту можливі у випадку, коли його діяння кваліфікують як злочин, за вчинення якого передбачено позбавлення волі строком не менше ніж шість місяців і два роки відповідно.

Практично в усіх країнах депутат не має імунітету від арешту та деяких дій превентивного характеру у випадку його переслідування на місці злочину. Однак парламент, а у період між сесіями, - як правило, керівний орган парламенту, має бути повідомлений про всі відповідні дії і може ухвалити рішення стосовно припинення тримання депутата під вартою. В окремих країнах застерігається відсутність депутатського імунітету у випадку переслідування на місці злочину тільки в разі вчинення тяжкого злочину (Албанія, Казахстан, Туреччина, Хорватія).

§ 6. Законодавчий процес. Парламент і бюджет

Характеристика законотворчої функції як титульної функції парламенту передбачає аналіз *законодавчого процесу*. Цей процес поділяється на стадії, частина з яких пов'язана ьключно з парламентською діяльністю. Інші його стадії передбачають безпосередню взаємодію з парламентом інших державних органів або взагалі відбуваються поза парламентом.

Початковою стадією законодавчого процесу є *здійснення законодавчої ініціативи*. Вона передбачає внесення законопроекту у парламент з його наступною реєстрацією там. Саме на стадії здійснення законодавчої ініціативи відбувається безпосередня взаємодія з парламентом суб'єктів права законодавчої ініціативи. Коло суб'єктів цього права (повноваження) за умов різних країн є відмінним. Історично відповідні відмінності були зумовлені прийняттям різних форм державного правління.

Починаючи з XIX ст. в країнах з парламентськими формами державного правління до суб'єктів права законодавчої ініціативи віднесені члени парламенту і уряд. У деяких парламентсь

ких монархіях законодавчу ініціативу уповноважений здійснювати монарх, але по суті це означає наділення відповідним повноваженням уряду.

Урядові законопроекти можуть бути внесені урядом у цілому, його главою чи міністрами або фактично через депутатів, що входять до парламентської більшості, на яку уряд спирається. Можливість такої ініціативи з боку депутатів пов'язана з тактикою уряду. За умов парламентського правління і у багатьох республіках зі змішаною формою державного правління переважна більшість прийнятих парламентом законів ініціюється саме урядом. Законопроекти, запропоновані окремими депутатами, мають перспективу стати законами лише в разі їх підтримки парламентською більшістю, тобто урядом.

Домінуюча роль уряду щодо реалізації права законодавчої ініціативи іноді знаходить вияв за змістом процедур внесення і розгляду законопроектів. У Франції і в деяких інших країнах ініціативи уряду оформляються як законопроекти, а ініціативи окремих депутатів - як законопропозиції. При розгляді у парламенті перші мають навіть формальний пріоритет. У Фінляндії законопропозиції депутатів можуть бути внесені у парламент в перші два тижні після відкриття чергової сесії. В ряді країн допускається тільки колективне внесення законопроектів.

З іншого боку, у США суб'єктами права законодавчої ініціативи визнані лише члени палат конгресу - конгресмени і сенатори. Більше того, не припускається колективна законодавча ініціатива. Органи і посадові особи виконавчої влади, включаючи президента, відповідного права не мають, що впливає з ідеї жорстокого розподілу влад.

Разом з тим виконавча влада бере участь у законодавчому процесі. Президент США може відповідно діяти через довірених членів палат конгресу, які зовні будуть здійснювати власну ініціативу. Він може користуватись і таким засобом, як послання до конгресу або до країни. Зміст цих послань відбиває позицію президента з важливих проблем суспільного буття і водночас орієнтує його прихильників у конгресі на формулювання необхідних законодавчих ініціатив.

Ще одну можливість для реалізації законодавчих намірів президента США забезпечує його право звертатися із спеціальним листом до голови будь-якої з палат конгресу, в якому про

понується конкретний законопроект. Цей лист обов'язково передається до одного з комітетів палати. Регламент конгресу не передбачає безумовного розгляду такого законопроекту, але за звичаєм голова відповідного комітету від власного імені пропонує розглянути його у палаті.

У багатьох країнах коло суб'єктів права законодавчої ініціативи не обмежується названими. До того ж нерідко зв'язок між прийнятою формою державного правління і визнанням такого права за певними суб'єктами не виглядає очевидним. Наприклад, практично в усіх президентських республіках Латинської Америки відповідним правом наділений президент, який реалізує його або безпосередньо, або через призначуваних ним міністрів.

Президент визначений суб'єктом права законодавчої ініціативи і у багатьох постсоціалістичних і, насамперед, пострадянських країнах з різними формами правління (Азербайджан, Білорусь, Грузія, Латвія, Литва, Молдова, Киргизстан, Польща, Росія, Таджикистан, Туркменістан, Угорщина і Узбекистан).

Іноді суб'єктами права законодавчої ініціативи виступають й інші органи. Зокрема, у Бразилії, Гватемалі, Гондурасі, Домініканській Республіці, Еквадорі, Нікарагуа, Панамі, Парагваї і Сальвадорі до них віднесений верховний суд.

В окремих пострадянських країнах суб'єктом права законодавчої ініціативи визнаний не тільки верховний суд, а й суди спеціальної юрисдикції: в Азербайджані, Росії, Таджикистані і Узбекистані - конституційний суд, у Казахстані, Росії і Таджикистані - вищий арбітражний (економічний) суд. При цьому в Киргизстані і Росії, як і у названих латиноамериканських країнах, суди можуть вносити лише такі законопроекти, які за змістом віднесені до їх відання.

У ряді країн до суб'єктів права законодавчої ініціативи належать органи самого парламенту. Якщо в Грузії, Естонії, Латвії, Словаччині, Угорщині, Хорватії і Швейцарії такими суб'єктами є усі постійні комісії (комітети) парламенту, то в Еквадорі лише одна комісія з питань законодавства і кодифікації. В деяких країнах вносити законопроекти у парламент уповноважені парламентські фракції. За умов двопалатного парламенту суб'єктом права законодавчої ініціативи іноді визначено верхню палату, від імені якої законопроект може бути внесений в нижню

(Австрія, Польща, Росія, Чехія, ФРН). Тим самим акцентується на особливій ролі нижньої палати у парламентському законотворенні.

У деяких випадках коло суб'єктів законодавчої ініціативи відображає прийняту форму державного устрою або її особливості. В Росії і Швейцарії законопроект може бути внесений законодавчими органами суб'єктів федерації, а в Грузії, Португалії, Сербії, Таджикистані і Узбекистані - представницькими органами територіальних автономій. В Нікарагуа, Панамі, Перу, Сальвадорі і Чехії ініціювати парламентську законотворчість уповноважені місцеві представницькі органи влади, хоча в латиноамериканських країнах - тільки з питань, віднесених до відання «місцевої» влади.

Окремі конституції визначають й інших суб'єктів права законодавчої ініціативи. Зокрема, іноді до таких суб'єктів відносять омбудсманів, прокурорів та деяких інших посадових осіб. У деяких латиноамериканських країнах відповідне повноваження визнане за державним органом, призначенням якого є проведення виборів і розгляд так званих виборчих скарг (виборчий трибунал, виборча рада тощо). Особливістю парламентаризму в частині країн світу виступає розглянута вище народна законодавча ініціатива.

Процедури реалізації права законодавчої ініціативи певною мірою зумовлені побудовою парламенту. В двопалатних парламентах з так званими рівноправними палатами, тобто з палатами, обсяг і зміст повноважень яких близькі або порівняні, майже всі законопроекти можуть бути внесені в кожную з палат. Такий порядок застосовується і в парламентах Великобританії та Японії, палати яких не можна вважати «рівноправними».

У тих країнах, де законопроект може вноситися у будь-яку з палат парламенту, звичайно його розгляд ініціюється водночас в обох палатах з метою прискорення завершення законодавчого процесу. У більшості країн, де функціонує парламент з «нерівноправними» палатами, законодавчий процес починається в нижній палаті.

За загальним правилом наступною після законодавчої ініціативи стадією є *перше читання законопроекту*. На цій стадії ухвалюється парламентське рішення фактично щодо розгляду законопроекту парламентом, для чого проводиться голосування.

Дебати за змістом відповідного законопроекту на стадії першого читання в більшості країн не проводяться.

У Франції першим читанням називається розгляд законопроекту в одній палаті парламенту починаючи від законодавчої ініціативи і до передачі в іншу, а другим читанням - розгляд законопроекту після повернення його з іншої палати із запропонованими змінами.

Наступною стадією може бути *друге читання законопроекту*, або загальні дебати у палаті за змістом законопроекту. Ця стадія насамперед передбачає обговорення законопроекту і внесення до нього поправок. У різних країнах друге читання проводиться до або після розгляду законопроекту в постійній комісії (комітеті).

Якщо законопроект передається в комісію після обговорення у палаті і ухвалення нею рішення за його змістом, то таке рішення фактично зобов'язує комісію. Коли ж законопроект надходить у комісію до другого читання у палаті, то саме комісія значною мірою визначає зміст відповідного закону.

Дебати, як правило, відбуваються у відкритих засіданнях і часом набувають гострого сюжету, що пояснює підвищений інтерес до них з боку певних суспільних верств. Практично в усіх парламентах депутати за регламентом обмежені у виступах під час дебатів.

Проте іноді вимоги парламентського регламенту зведені лише до визначення часу для обговорення окремих питань або до запровадження засобів контролю за ходом дебатів. За таких умов парламентська процедура обговорень нерідко використовується для того, щоб уникнути або зволікати прийняття окремих, небажаних для певної групи депутатів рішень. Така діяльність депутатів визначається як парламентська обструкція і з огляду на об'єктивні критерії трактується як негативна.

Однією із стадій законодавчого процесу є *розгляд законопроекту в постійній комісії (комітеті)*. Залежно від змісту законопроекту може розглядатися в одній або в кількох комісіях. Робота в комісії над законопроектом має фаховий характер і важливе значення для результатів законотворення. За своєю процедурою вона загалом подібна роботі самої палати на стадії другого читання, але звичайно проводиться в закритих засіданнях. За

результатами цієї роботи комісія готує доповідь, з якою її голова виступає в палаті.

У країнах, де загальні дебати передують розгляду законопроекту у постійній комісії (комітеті), після повернення його у палату відбувається *третє читання*, під час якого законопроект ще раз обговорюється і приймається звичайно без принципових змін. У США на стадії третього читання внесення поправок до законопроекту взагалі не допускається, однак палата до остаточного голосування може повернути його на повторний розгляд у комітет.

Завершується законодавчий процесу парламенті голосуванням, за яким визначається факт прийняття закону. В двопалатному парламенті закон має бути прийнятий обома палатами. Однак у процесі розгляду законопроекту і при прийнятті відповідного закону нерідко виникають розбіжності, без розв'язання яких закон не може бути прийнятий. Існують різні процедури розв'язання таких розбіжностей.

У тих країнах, де палати парламенту «нерівноправні», останнє слово щодо прийняття закону належить нижній палаті. В Австрії заперечення або застереження федеральної ради (верхньої палати) до закону, прийнятого національною радою, розв'язуються нижньою палатою шляхом його повторного розгляду за спрощеною процедурою і прийняття простою більшістю голосів. У Польщі, Словенії, Чехії і в деяких інших країнах відповідні розбіжності долаються нижньою палатою, але вже за рішенням, ухваленим на основі абсолютної більшості.

У Росії, ФРН і Японії на випадок виникнення відповідних розбіжностей питання їх подолання вирішується спільною узгоджувальною комісією (комітетом). Якщо така комісія не зможе ухвалити рішення або якщо її рішення не задовольняє нижню палату, остаточне рішення щодо прийняття закону ухвалює нижня палата на основі більшості у дві третини від її складу.

Утворення спільних узгоджувальних комісій (комітетів) як спосіб подолання розбіжностей при прийнятті закону притаманне насамперед парламентам з «рівноправними» палатами, зокрема конгресу США. За загальним правилом у тих випадках, коли узгоджувальній комісії не вдається знайти компроміс, або цей компроміс не задовольняє палати, які мають його затвердити, закон вважається неприйнятим.

Одним із способів подолання розбіжностей між палатами є так званий човник. Він застосовується у парламентах з різним співвідношенням між палатами за обсягом і змістом їх повноважень. Кожна з палат розглядає законопроект у тому вигляді, в якому він надійшов з іншої, і повертає його із своїми з уточненнями. При цьому законопроект передається із палати до палати, доки не буде досягнуто узгодженого рішення. Коли такого рішення не відбулося і вичерпано встановлений для цього час, то закон вважається неприйнятним.

У Швейцарії після невдалого застосування «човника» законопроект передається до спільної узгоджувальної комісії. Якщо комісія не дійде згоди, уряд може поставити вимогу, щоб остаточне рішення щодо прийняття закону ухвалила нижня палата.

Існують деякі інші способи розв'язання розбіжностей між палатами. Так, у Румунії, де палати парламенту «рівноправні», спірні закони розглядаються узгоджувальною комісією, а в разі її невдачі - на спільному засіданні обох палат, де і ухвалюється відповідне рішення на основі більшості членів кожної з них. Враховуючи більший кількісний склад нижньої палати, за нею треба визнати ширші можливості при прийнятті законів.

Важливою стадією законодавчого процесу є *промульгація прийнятого парламентом закону*, за яку визнають певні дії звичайно глави держави. Зміст поняття промульгації по-різному визначається в різних країнах.

Нерідко промульгацію ототожнюють з усіма відповідними діями щодо закону, які вчиняються після його прийняття парламентом і до набуття чинності. Німецькі автори визначають промульгацію як ухвалення рішення про офіційне опублікування або саме опублікування чи оприлюднення закону в інший спосіб. У французькій літературі промульгація розглядається як акти (дії) глави держави, які свідчать про відповідність прийнятого парламентом закону конституційним вимогам (підписання закону) і спричиняють офіційне оприлюднення закону з метою забезпечити йому чинність. За будь-яких умов промульгація є актом (актами), що уможливорює реалізацію закону.

У парламентських монархіях поняття промульгації асоціюється з так званою королівською санкцією. Така санкція здійснюється у вигляді підписання прийнятого парламентом закону, яке звичайно має урочистий словесний вираз. Право монарха підписувати відповідний акт і тим самим надавати йому

значення правового було визнане за феодальних часів, коли станомо-представницька установа виконувала лише дорадчі функції щодо здійснюваного монархом правотворення. Сьогодні глава держави майже в усіх парламентських монархіях не має альтернативи при підписанні закону. До того ж санкціонування монархом закону потребує контрасигнування з боку уряду.

У деяких випадках у конституції застережено, що за умови, коли президент протягом визначеного строку не підписує і не оприлюднює закон, відповідні дії має вчинити голова парламенту (Болівія, Колумбія, Литва, Перу). В Грузії вказаний порядок підписання й офіційного опублікування застосовується лише після повторного розгляду і прийняття закону парламентом, тобто після подолання вето. У Швеції прийнятий парламентом закон підписує його голова, після чого закон опубліковує уряд.

Промульгація є завершальною стадією законодавчого процесу, яка має позапарламентський характер. Цій стадії може передувати *застосування вето*. Якщо промульгація виступає обов'язковою стадією законодавчого процесу, то вето застосовується по суті факультативно, адже відповідне повноваження глави держави має характер права, а не обов'язку.

Застосування вето означає вчинення президентом або монархом дій, які полягають у відмові підписати і офіційно оприлюднити прийнятий парламентом закон і звичайно у повідомленні про це парламент з викладенням мотивів. Документальною формою вето є застереження глави держави, зафіксоване у переданому йому тексті закону, або, у випадках відкладального вето, адресоване парламенту відповідне письмове звернення (повідомлення) глави держави.

Гене́за сучасного права вето пов'язана з правотворчою практикою в Англії за феодальних часів. Відмова короля санкціонувати прийнятий палатами акт, яка передбачала вільний розсуд монарха, вже тоді називалася вето, а такий розсуд щодо застосування вето зумовив його абсолютний характер.

За умови парламентсько-монархічної форми державного правління вето глави держави втратило практичне значення, адже здійснення монархом своїх повноважень, включаючи право вето, залежить від волевиявлення глави уряду, який звичайно спирається на парламентську більшість і тим самим здатний контролювати процес законотворення. Тому, наприклад, у Ве-

ликобританії право вето останній раз було реалізоване монархом ще на початку XVIII ст.

Сучасною формою виступає відкладальне (суспензивне, або відносне) вето глави держави. Таке вето виглядає тимчасовою альтернативою промугляції. Про це свідчить і той факт, що відкладальне вето може бути застосоване виключно у строк, конституційно визначений для підписання закону. У випадку його застосування парламент може або погодитися з міркуваннями глави держави і проголосувати закон з їх урахуванням, або подолати вето, повторно розглянувши і прийнявши закон в його первинній редакції, але, як правило, на основі іншої більшості, ніж при першому відповідному голосуванні.

За загальним правилом у разі неподолання вето закон вважається неприйнятим.

Уперше відкладальне вето було передбачене в Конституції США, за змістом якої президент може або схвалити і підписати прийнятий палатами конгресу законопроект, або повернути його із своїми запереченнями в ту палату, куди він був внесений за правом законодавчої ініціативи. Якщо після повторного розгляду палата приймає законопроект більшістю у дві третини від її загального складу, законопроект разом із запереченнями президента передається в іншу палату, яка також здійснює повторний розгляд. У разі прийняття законопроекту в аналогічний спосіб і цією палатою, він стає законом без підписання президентом. Тим самим після подолання вето для президента не виникає необхідності підписувати попередньо не схвалений ним акт.

Конституцією США також встановлено, що за умови, коли прийнятий палатами конгресу і переданий президенту для підписання законопроект не буде повернений протягом десяти днів, він стає законом так, як був би підписаний президентом. Наведене положення створює додаткові можливості для президента у вираженні свого ставлення до законопроекту. Коли вказаний десятиденний строк був перерваний у зв'язку із закінченням сесії конгресу, президент може утриматися від підписання законопроекту, і останній вважатиметься відхиленням.

В американській юридичній теорії таке відхилення законопроекту визначається як «кишенькове вето». В останню чверть минулого століття практика «кишенькового вето» була визнана судами неконституційною.

Президент США може повернути на повторний розгляд законопроект лише в цілому, хоча фактично заперечуватиме лише окремі його положення. Таке вето в теорії конституціоналізму характеризується як загальне. У зв'язку з цим, застосовуючи вето, президент вимушений відхилити й задовільні для нього положення, які містить відповідний законопроект. Звідси досить звичайною є практика включення до загалом бажаного для президента законопроекту положень, котрі окремо не були б ним схвалені.

Відмінним від загального виступає часткове, або вибіркове, вето, котре запроваджене насамперед у ряді президентських республік Латинської Америки. У відповідний спосіб президент може сформулювати заперечення і до окремих положень прийнятого закону (законопроекту), саме які повторно розглядаються і приймаються. Часткове вето посилює роль президента у законотворенні.

У теорії конституціоналізму іноді розрізняють відкладальне вето і вимогу президента про повторне обговорення і голосування у парламенті прийнятого закону. Головною відмінністю між ними вважається те, що подолання вето передбачає ще одне голосування стосовно відповідного закону в його первинній редакції, але на основі іншої, ніж при першому розгляді, більшості, а при повторному обговоренні і голосуванні таке голосування відбувається за тією самою процедурою, що і при прийнятті закону.

Проте очевидними є значні подібності і навіть збіжність за походженням і природою між відкладальним вето і вимогою про повторне обговорення і голосування прийнятого закону.

Порядок подолання вето певною мірою зумовлений прийнятою формою державного правління. У багатьох парламентських республіках для позитивного голосування щодо «ветованого» закону, як правило, достатньо більшості мінімально від кворуму, тобто тієї самої більшості, на основі якої цей закон було прийнято. Однак у такий же спосіб долається вето у Франції, котра є країною зі змішаною республіканською формою правління. У свою чергу, в таких парламентських республіках, як Албанія, Болгарія, Греція, Литва, Македонія і Чехія, відповідне голосування потребує іншої більшості - від загальної кількості членів парламенту.

Більшість від загального складу парламенту передбачена для подолання вето також у Вірменії, Перу і Португалії, котрі кла

сифікують як країни зі змішаною республіканською формою правління. В інших республіках такої ж форми, та в усіх президентських республіках вето долається на основі кваліфікованої більшості звичайно у дві третини від складу парламенту. В Монголії, Кореї та в деяких інших країнах кваліфікована більшість для подолання вето вираховується від числа депутатів, присутніх на відповідному засіданні парламенту.

Як зазначалося, відкладальне вето є альтернативою підписання президентом прийнятого парламентом закону і його офіційного оприлюднення. Звичайно в конституції встановлено строк, протягом якого президент може або підписати закон, або застосувати вето. Призначення цього строку забезпечує главі держави можливості для оцінки закону з метою належної реалізації своїх повноважень на завершальних стадіях законодавчого процесу. Зазначений строк становить від десяти до тридцяти днів після отримання президентом прийнятого парламентом закону.

За загальним правилом президент, застосувавши вето, викладає мотиви таких своїх дій. У багатьох випадках відповідні мотиви пов'язані з оцінкою президентом закону з позицій доцільності. У такий спосіб інституту відкладального вето надається більш широке значення, а саме право вето забезпечує президенту якість не просто «контролера» конституційності законів або системності у законотворенні, а реального учасника законодавчого процесу на його відповідних стадіях.

На відміну від США у багатьох країнах президент повинен підписати повторно прийнятий закон, чим акцентується факт подолання вето. Нерідко в конституції встановлюють строк для підписання й офіційного оприлюднення закону після подолання вето, який є порівняно скороченим.

За будь-яких умов право відкладального вето не видається універсальним повноваженням президента. Наприклад, в Європі цим правом не наділений президент у таких парламентських республіках, як Австрія, Ірландія, Ісландія, Мальта, Словенія та ФРН, а також у Хорватії. З іншого боку, відкладальний характер має вето короля в Норвегії і Таїланді.

Після підписання закону главою держави, яке відбулось безпосередньо за наслідками його прийняття парламентом або за наслідками подолання вето, відбувається *офіційне оприлюднення закону*. Іноді офіційне оприлюднення трактують як окрему,

кінцеву стадію законодавчого процесу. В інших випадках його вважають за складову промультгації закону.

Основною формою офіційного оприлюднення є опублікування, яке здійснюється у спеціальних (офіційних) друкованих виданнях. Офіційне опублікування має важливе юридичне значення і, зокрема, засвідчує автентичність опублікованого тексту закону. Головною метою офіційного опублікування є доведення змісту закону до відома усіх учасників правовідносин, які можуть виникнути при реалізації його норм.

З офіційним опублікуванням закону пов'язане набуття ним чинності. Як правило, закон набуває чинності через визначений час після його опублікування, який в різних країнах становить від трьох до тридцяти днів. Іноді закон починає діяти з визначеної дати, причому така дата може бути віддалена від його опублікування.

Як зазначалось, однією з основних функцій парламенту є *прийняття державного бюджету*. В більшості країн парламент затверджує зміст бюджету у формі спеціального закону. Особливістю процедури прийняття бюджету як закону є насамперед те, що його проект може пропонувати уряд або президент. Іншими словами, бюджетна законодавча ініціатива належить виконавчій владі.

За загальним правилом уряд має змогу контролювати реалізацію права законодавчої ініціативи іншими його суб'єктами щодо пропозицій, які передбачають витрати: відповідні законопроекти можуть бути внесені у парламент тільки за наявності висновку уряду стосовно адекватності цих витрат встановленим у державному бюджеті видаткам.

Разом з тим у ряді країн державний бюджет не формується як відповідний законопроект, хоча по суті проходить через парламент. У Великобританії і в більшості інших англomовних країн державний бюджет є своєрідною фінансовою програмою, яку у нижній палаті (парламенті) пропонує міністр фінансів. Зміст цієї програми складається в основному з пропозицій щодо оподаткування.

Пропозиції щодо податків формуються у спеціальному законопроекті про фінанси. Водночас вноситься спеціальний законопроект про асигнування, в якому визначаються видатки для потреб кожного з міністерств. Розгляду в парламенті законопроектів про фінанси і про асигнування передують прийняття палатою резолюції, стосовно розмірів видатків.

Близькою до наведеної є процедура прийняття державного бюджету в конгресі США. Президент звертається з посланням про бюджет до конгресу, яке обговорюється у палатах. За результатами цього обговорення конгрес приймає спеціальну резолюцію, що є підставою для прийняття так званих фінансових біллів, зокрема законів про державні доходи і асигнування.

Особливий характер має бюджетний акт в Ісландії, Норвегії, Фінляндії та Швейцарії. Тут державному бюджету надається форма спеціального урядового акта, що потребує затвердження в парламенті.

Процедура прийняття державного бюджету парламентом має свої особливості. Майже в усіх парламентах проект бюджету вноситься в нижню палату. Верхня палата звичайно обмежена при розгляді відповідного проекту. Наприклад, в Австрії, Словенії і Чехії верхня палата не має права відхилити проект бюджету, прийнятий нижньою палатою парламенту, а може лише вносити до нього поправки.

В Японії за умови, коли спільна узгоджувальна комісія не може досягти компромісу або коли палата радників не ухвалила рішення щодо державного бюджету протягом тридцяти днів після одержання нею проекту бюджету з нижньої палати, рішення палати представників стає рішенням самого парламенту. В Бельгії взагалі державний бюджет приймає нижня палата парламенту.

В Італії і Швейцарії палати парламенту мають однакові можливості щодо вирішення бюджетно-фінансових питань. Зокрема, в Італії це знаходить прояв у тому, що кожна з палат розглядає половину бюджетних пропозицій. На наступний рік половина пропозицій, яку розглядала одна палата, стає предметом розгляду в іншій, і навпаки. В Румунії державний бюджет приймають на спільному засіданні палат парламенту.

У США фінансові білли спершу розглядаються палатою представників, але сенат може вносити до них поправки. У будь-якому випадку відповідні закони вважаються прийнятими за рішеннями, ухваленими обома палатами конгресу. В Австралії палата представників також розглядає фінансові законопроекти першою. Сенат може їх відхилити, однак обмежений у праві вносити до них поправки.

У більшості країн окремі депутати при розгляді у парламенті державного бюджету наділені тими самими можливостями, як у «звичайному» законодавчому процесі. Вони, зокрема, можуть

пропонувати нові статті або розміри видатків. У багатьох англomовних країнах-членах парламенту може лише внести пропозицію про скорочення або скасування того чи іншого податку або збору, але не вправі пропонувати нові податки або збільшення ставок податків понад визначені у відповідній програмі міністра фінансів. Сам парламент не уповноважений змінювати запропоновані урядом статті асигнувань або збільшувати суму видатків. Він може лише відмовити у запровадженні будь-якого асигнування або зменшити суму видатків.

Практично в усіх країнах у структурі парламенту створено одну або кілька постійних комісій (комітетів) з бюджетно-фінансових питань. У них відбувається відповідна стадія проходження бюджету у парламенті. Членство в цих комісіях звичайно вважається найбільш престижним для депутатів.

§ 7. Парламентський контроль щодо виконавчої влади

Контроль парламенту та його органів (комісій і комітетів) щодо виконавчої влади є однією з основних функцій парламенту - контрольною функцією. Разом з тим поняття парламентського контролю щодо виконавчої влади можна трактувати ширше, адже за відповідний контроль також вважають діяльність органів і посадових осіб, які можуть і не бути парламентськими структурами, хоча завжди пов'язані з парламентом організаційно (насамперед рахункова палата і омбудсман).

Сенс *парламентського контролю щодо виконавчої влади* полягає в тому, що парламент уповноважений реагувати на діяння підконтрольного органу або посадової особи, а також на рішення власного органу або організаційно пов'язаного з ним органу чи посадової особи, ухвалені за наслідками реалізації їх контрольних повноважень. Відповідна реакція парламенту завжди набуває форми правових актів, за якими оцінюються діяння і рішення згадуваних органів і посадових осіб. Прийняття цих актів може тягнути відставку або дострокове припинення повноважень органу чи посадової особи.

Парламентський контроль щодо виконавчої влади відповідає ідеї розподілу влад. Більше того, за умов парламентських і змішаної республіканської форм державного правління повноваження парламенту з контролю за урядом та його окремими

членами нерідко характеризуються як складові системи стримувань і противаг, існування якої впливає зі змісту ідеї розподілу влад. При цьому різні форми правління зумовлюють запровадження різних форм парламентського контролю.

Найпоширенішою формою такого контролю в країнах з парламентськими і змішаною республіканською формами державного правління є *запитання депутатів*, адресовані главі уряду або окремим міністрам. Запитання міністрам конституційно передбачені і в ряді президентських республік Латинської Америки. У більшості країн запитання депутатів можуть бути як усними, так і письмовими. В Японії усні запитання депутатів можливі в термінових випадках і лише за згодою палати. Для оголошення усних запитань депутатів встановлено спеціальний час.

Наприклад, у Великобританії відповідні процедури в палаті громад відбуваються у так звану годину запитань: виключно усним запитанням і відповідям на них відведено одну годину на початку кожного засідання палати, крім того, що відбувається в п'ятницю. В Австрії та ФРН кожне засідання нижньої палати парламенту починається з години, коли члени уряду відповідають на оголошені усні запитання депутатів. В Італії для запитань і відповідей відведено сорок хвилин на день засідань у нижній палаті парламенту і один день засідань щотижня у верхній палаті. Процедури оголошення усних запитань і відповідей на них визначені у парламентських регламентах і, зокрема, передбачають черговість між тими, хто запитує.

Порядок подання письмових запитань депутатів і підготовки відповідей є порівняно складнішим, а самі відповіді можуть бути як письмовими, так і усними. За загальним правилом для відповіді на письмове запитання член уряду завжди має певний час. Зокрема, у Бельгії, Фінляндії та Франції відповідь на письмове запитання належить надавати не пізніше, ніж через тридцять днів після його подання. У Франції на письмове запитання обов'язково надається письмова відповідь, а для відповіді на складне, за визначенням голови палати, запитання строк подвоюється. В Італії відповідь на письмове запитання надають не пізніше двох тижнів після його подання, а якщо депутат вимагає саме письмової відповіді, то цей строк збільшується до двадцяти днів. У Японії для відповіді на запитання надається тиждень.

Проте значення такої форми парламентського контролю, як запитання депутатів, не можна переоцінювати. У більшості ви

падків оголошення або подання запитань зведене до критики у непрямій формі урядової політики в цілому або окремих заходів за її змістом.

Запитання треба передусім вважати засобом отримання депутатами інформації і водночас засобом політичного тиску на уряд. Вони безпосередньо не тягнуть застосування санкцій до уряду або до його окремих членів, хоча нерідко від уміння в гострій ситуації вдало відповісти на запитання залежить подальша кар'єра конкретного міністра.

Ще однією формою парламентського контролю за урядом та його окремими членами є *інтерпеляція* - сформульована одним депутатом або, частіше, визначеною за кількістю групою депутатів і подана у письмовій формі до глави уряду, іншого його члена чи уряду в цілому вимога дати пояснення з приводу конкретних дій або загальних питань політики уряду. За процедурою інтерпеляції відбувається звіт уряду або його окремого члена з наступним обговоренням у парламенті питання, яке становить її предмет.

У двопалатному парламенті інтерпеляція, за деякими винятками (Гаїті, Італія, Румунія, Таїланд), вноситься тільки в нижню палату.

Наслідком інтерпеляції у багатьох випадках є ініціювання розгляду у парламенті питання про недовіру уряду або його окремому члену і відповідні обговорення та голосування. У такий спосіб парламентський контроль за урядом або його окремим членом поєднується з їх політичною відповідальністю перед парламентом.

Інтерпеляція запроваджена в усіх країнах з парламентськими формами державного правління, а також у країнах зі змішаною республіканською формою, за винятком пострадянських. Інтерпеляція припускається і в деяких президентських республіках (Аргентина, Гондурас), хоча тут вона може бути подана тільки до окремих міністрів. Але за таких умов розгляд питання про недовіру уряду або його окремому члену не передбачений.

Звичайно лише зазначена форма парламентського контролю встановлена в конституції і нерідко досить деталізована, що свідчить не тільки про її значущість, а й відносну ефективність насамперед як засобу забезпечення відкритості урядової діяльності.

Процедури інтерпеляції в різних країнах мають певні відмінності. У Франції інтерпеляція має бути підтримана деся

тою частиною складу національних зборів, і глава уряду чи міністр, якому вона адресована, повинен надати відповідь не пізніше п'ятнадцяти днів з моменту її внесення. Якщо авторами інтерпеляції є менша кількість депутатів, у палаті проводиться обговорення і ухвалюється рішення щодо доцільності започаткування відповідної процедури. Палата може ухвалити 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.

В Італії в нижній палаті парламенту відповідь на інтерпеляцію має бути надана після закінчення двотижневого строку з правом уряду на додатковий, такий самий за тривалістю строк. За згодою авторів інтерпеляції відповідь може бути перенесена ще на більш пізній строк. У сенаті дату відповіді встановлює голова палати, а у випадку незгоди з нею авторів інтерпеляції - сама палата.

У ряді країн подібні до інтерпеляції процедури визначаються як запит. Так, у Болгарії кожен депутат може звертатися із запитом до уряду в цілому або до окремих міністрів. На пропозицію п'ятої частини складу парламенту за змістом запиту проводиться обговорення і ухвалюється рішення. В Австрії запит вноситься в нижню палату парламенту від імені п'яти депутатів, і уряд протягом двох місяців повинен надати відповідь в усній або письмовій формі. У ФРН, де запит вноситься в нижню палату від імені тридцяти депутатів, дата відповіді погоджується з урядом. За умов, коли уряд відмовляється відповідати або ухиляється від відповіді протягом п'ятнадцяти днів, питання про строки обговорення за змістом запиту вирішує палата.

У Великобританії та в інших англomовних країн, де сприйняті засади її державного ладу, заміном інтерпеляції виступає так звана пропозиція у вигляді проекту резолюції, в якій формулюється і обґрунтовується позиція з певного питання з метою винесення на голосування в нижній палаті (парламенті). Пропозиція, автором якої є парламентська опозиція, слугує засобом критики уряду. Одним з варіантів пропозиції може бути проект резолюції про недовіру уряду.

Спираючись на підтримку парламентської більшості, уряд може відхилити пропозицію або внести до неї потрібні йому

зміни. З іншого боку, іноді він сам використовує процедуру пропозиції для схвалення його діяльності.

Формою парламентського контролю нерідко називають постановку питання у парламенті про недовіру уряду. Однак відповідні дії мають контрольний характер лише у випадку, коли перед голосуванням про недовіру уряд звітує перед парламентом, що звичайно не передбачено. Результатом вирішення питання щодо недовіри може бути по суті примусова відставка уряду. Тому у зв'язку з постановкою і вирішенням питання про недовіру уряду треба говорити не про парламентський контроль, а про політичну відповідальність уряду перед парламентом та про її механізм.

До форм парламентського контролю щодо виконавчої влади відносять відповідну *діяльність постійних, спеціальних і слідчих комісій (комітетів) парламенту*. Така форма контролю притаманна країнам з різними формами державного правління. Зокрема, в країнах з парламентськими і змішаною республіканською формами правління контроль за роботою міністерств здійснюють, як правило, постійні комісії (комітети) парламенту, а за умов його двопалатної побудови - нижньої палати.

У Швеції відповідні повноваження належать одній з постійних комісій - конституційній комісії. У Великобританії контрольними функціями щодо міністерств наділені спеціальні комітети. Практично в усіх країнах контрольний характер об'єктивно має діяльність слідчих комісій.

У США комітети і комітети з розслідування палат конгресу наділені правом проводити слухання, на які можуть бути викликані різні суб'єкти виконавчої влади, а також запрошені свідки, експерти тощо. Слухання у комітетах або комітетах з розслідування є єдиною, але досить дієвою, формою парламентського контролю щодо виконавчої влади у США. За неправдиві свідчення і свідому дезінформацію запрошені і викликані на слухання можуть бути притягнені до кримінальної відповідальності за «неповагу до конгресу».

Проте не всі суб'єкти виконавчої влади зобов'язані з'являтися на такі слухання. Теорії і практиці американського конституціоналізму відоме поняття привілею виконавчої влади, за змістом якого суб'єкти виконавчої влади можуть не надавати конгресу інформацію, якщо її оприлюднення задаватиме шкоди державним інтересам. Встановлює можливість завдання такої

шкоди президент. При визначенні привілею виконавчої влади посилаються на положення ст. 2 Конституції США, за якими президент «забезпечує належне виконання законів і визначає повноваження всіх посадових осіб у сфері виконавчої влади».

Привілей виконавчої влади поширюється у першу чергу на президента США. Відмова інших суб'єктів виконавчої влади надавати конгресу інформацію і, зокрема, оприлюднювати її на слуханнях з посиланням на відповідний привілей може мати місце тільки з санкції президента.

Існують й інші форми парламентського контролю щодо виконавчої влади. Серед форм контролю за урядом можна виділити прийняті в деяких країнах *регулярні обговорення урядових звітів у парламенті*. Так, у Швейцарії уряд щороку складає і передає до парламенту звіт про свою діяльність, де його спочатку розглядають постійні комісії кожної з палат, а потім - самі палати. Проте політичної відповідальності уряду перед парламентом, зокрема за наслідками відповідного розгляду, не передбачено.

В Аргентині і Уругваї на початку кожної сесії перед парламентом звітують окремі міністри, а в тій же Аргентині щомісячно і поперемінно перед різними палатами звітує глава кабінету, який виконує функції формального керівника органу у складі міністрів.

Різновидом урядових звітів можна вважати так звану тронну промову монарха, яка готується урядом і проголошується на початку сесії парламенту. Після проголошення такої промови у парламенті (нижній палаті) відбуваються дебати з питань сформульованої у промові політики. Форма тронної промови прийнята у Великобританії та в деяких інших парламентських монархіях. У Канаді та в інших англomовних країнах з відповідною формою правління подібну промову проголошує генерал-губернатор.

Окремого розгляду потребує *парламентський контроль за використанням коштів державного бюджету*. У зв'язку з цим у більшості країн встановлено порядок, за яким уряд (виконавча влада) повинен щороку звітувати перед парламентом (нижньою палатою) про виконання державного бюджету. При цьому контроль за використанням державних коштів здійснюють спеціальні посадові особи або орган.

Родовою назвою такого органу є рахункова або контрольна палата, хоча в різних країнах прийняті й інші назви. Згадувані спеціальні посадові особи - це контролери, ревізори, аудитори

тощо. В ряді країн відповідний орган чи посадові особи формуються (обираються) парламентом або за його участю, в інших - формально або реально призначаються главою держави.

Зокрема, в Азербайджані, Бельгії, Болгарії, Люксембурзі, Молдові і Словенії членів рахункової палати (в Сербії - рахункового суду, Словенії - управління генерального ревізора) обирає парламент (нижня палата). В Австрії голову рахункової палати обирає нижня палата парламенту, а інших її членів призначає президент. У Нідерландах і Чехії всі відповідні призначення здійснює глава держави за рекомендацією нижньої палати парламенту. В Росії посада голови рахункової палати заміщується за рішенням нижньої палати парламенту, а посади її членів - нарівно за рішеннями обох палат.

В Естонії і Литві державного контролера обирає парламент за поданням президента. У такий же спосіб в Албанії обирають голову вищого державного контролю, а у Вірменії - голову контрольної палати. У Польщі голову верховної палати контролю нижня палата парламенту обирає за згодою верхньої. У Словаччині і Угорщині парламент обирає голову відповідно верховного контрольного управління і державного аудиторського управління.

Обсяг і зміст повноважень рахункових палат та інших подібних за призначенням органів і посадових осіб у різних країнах неоднаковий. Певною мірою різняться навіть повноваження таких органів і посадових осіб щодо контролю за виконанням державного бюджету. Звичайно вони здійснюють допарламентський контроль. Проте в деяких випадках відповідний контроль має післяпарламентський характер.

У Бельгії і Люксембурзі рахункова палата (в Сербії - рахунковий суд) перевіряє 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. З іншого боку, у ФРН міністр фінансів звітує перед парламентом про всі бюджетні доходи і видатки, після чого його звіт перевіряє рахункова палата. В Португалії парламент розглядає звіт уряду про виконання бюджету, і надалі цей звіт також передається рахунковій палаті для здійснення контролю.

У багатьох країнах здійснюваний відповідними органами контроль поширюється не тільки на виконання державного

бюджету. Наприклад, у Чехії контрольна палата здійснює контроль за управлінням державним майном, у Туреччині вища фінансова рада від імені парламенту контролює усі рахунки державних організацій. Згідно зі ст. 47 Конституції Франції рахункова палата сприяє парламенту і уряду у здійсненні контролю за «виконання фінансових законів». У зв'язку з тим, що поняття фінансового закону не обмежується законом про державний бюджет, такий контроль може бути досить широким за об'єктами.

Свої особливості має парламентський контроль за виконанням державного бюджету в скандинавських країнах і Фінляндії. Тут парламент з урахуванням наявності різних фракцій обирає від трьох (Ісландія) до дванадцяти (Швеція) контролерів (ревізорів або аудиторів). Тим самим забезпечується участь у здійсненні відповідного контролю опозиції.

Свої доповіді щодо виконання різних статей бюджету названі посадові особи передають до парламенту або до його постійної комісії з фінансово-бюджетних питань. На основі цих доповідей ухвалюються рекомендації, за змістом яких уряд зобов'язаний на наступній сесії інформувати парламент про вжиті заходи.

У Великобританії так званий фінансовий звіт уряду спочатку розглядає спеціальна посадова особа - генеральний контролер і ревізор, якого згідно з резолюцією нижньої палати парламенту призначає прем'єр-міністр. За результатами аналізу цього звіту готується доповідь генерального контролера і ревізора в одному із спеціальних комітетів палати - комітеті публічної звітності, який виконує ті самі функції, що і постійні комісії з фінансово-бюджетних питань в інших парламентах. Комітет вивчає доповідь і може деякі з найскладніших питань за її змістом пропонувати на розгляд палати громад.

З метою забезпечення незалежності генерального контролера і ревізора встановлено, що він може бути усунутий з посади тільки за поданням обох палат парламенту. Такий порядок припинення повноважень встановлений і для суддів вищих судів. Характерно, що в Нідерландах члени рахункової палати також по суті прирівняні до суддів щодо порядку звільнення, в Іспанії та ФРН члени рахункової палати згідно з конституцією «користуються незалежністю суддів», а в Італії, Португалії, Сербії і Франції відповідний орган визначений як суд.

У США контроль за виконанням державного бюджету здійснює генеральний контролер, якого призначає президент з «поради і згоди» сенату. В кінці кожного фінансового року генеральний контролер подає конгресу доповідь. Водночас він має право формулювати рекомендації з приводу визначення бюджету на наступний рік.

Формою парламентського контролю щодо виконавчої влади є *діяльність омбудсмана* - спеціальної посадової особи, до компетенції якої входить розгляд скарг громадян на діяльність так званих адміністративних органів і посадових осіб. Водночас за певних обставин омбудсман уповноважений діяти з власної ініціативи, зокрема здійснювати перевірку дотримання процедур видання адміністративних актів (актів управління) та їх виконання, а також виконання законів.

У більшості країн здійснюваний омбудсманом контроль не поширюється на уряд у цілому.

Уперше інститут омбудсмана був запроваджений у Швеції ще на початку XVIII ст. Надалі у минулому столітті першими його сприйняли інші скандинавські країни і Фінляндія. В останні п'ятдесят років цей інститут знайшов своє місце в державно-правовій практиці понад шістдесят країн з різними (насамперед парламентськими і змішаною республіканською) формами державного правління.

За загальним правилом омбудсмана розглядають як парламентську структуру або як незалежну посадову особу, організаційно пов'язану з парламентом. Важливим є і те, що омбудсман, як правило, подає парламенту щорічний звіт про свою діяльність. У США в окремих штатах запроваджений інститут так званого омбудсмана виконавчої влади.

Крім назви омбудсман, яка у більшості країн вживається як офіційна і водночас набула характеру родової, для позначення відповідної посадової особи використовуються й інші: парламентський комісар із справ адміністрації (Великобританія), медіатор, або посередник (Франція), захисник народу (Грузія, Іспанія), адвокат народу (Албанія, Румунія), проведор юстиції (Португалія), уповноважений з прав людини (Польща, Росія, Словенія, Угорщина), контролер (Литва) тощо.

Звичайно омбудсмана обирає парламент (нижня палата) на строк власних повноважень або на більший строк. В останньо

му випадку зв'язок омбудсмана з парламентом виглядає відносно послабленим. У ряді країн обирають кілька відповідних посадових осіб. Так, у Швеції парламент обирає чотирьох омбудсманів, кожний з яких здійснює контроль в окремій сфері. В Австрії нижня палата парламенту обирає колегію народного правозахисту, яка складається з трьох членів і функціонує як єдиний орган.

В Угорщині, крім загального за характером діяльності омбудсмана, парламент обирає уповноваженого з питань захисту прав національних і етнічних меншин. З іншого боку, у ФРН не існує загального інституту омбудсмана, але бундестаг обирає спеціального уповноваженого з питань оборони, до компетенції якого віднесено захист прав військовослужбовців і сприяння парламентському контролю за збройними силами.

Існує й інший порядок заміщення посади омбудсмана. У Франції медіатор призначається урядом на визначений строк. У Великобританії посада парламентського комісара із справ адміністрації також заміщується шляхом урядового призначення. Комісар звільняється з посади по досягненні шістдесяти п'яти років, але може бути усунутий достроково за рішенням обох палат парламенту.

У тих штатах США, де запроваджений омбудсман виконавчої влади, таку посадову особу призначає губернатор штату.

У різних країнах повноваження омбудсмана різняться, причому нерідко суттєво. Найширшими повноваженнями омбудсмани наділені у скандинавських країнах і Фінляндії, де вони мають право порушувати кримінальні справи, пред'являти обвинувачення і підтримувати їх у суді. В Данії і Фінляндії контроль омбудсманів поширюється на членів уряду. В Швеції омбудсмани наділені правом законодавчої ініціативи, а в Іспанії та Польщі - правом ініціювати здійснення судового конституційного контролю.

Практично в усіх країнах омбудсман має право звертатися до органів і посадових осіб, яких контролює, з пропозиціями ліквідувати наслідки вчинених порушень. Проте він не уповноважений виправляти рішення відповідних органів і посадових осіб. У зв'язку з цим діяльність омбудсмана за своєю природою є швидше наглядовою, ніж контрольною. За будь-яких умов ця діяльність сполучається з іншими формами парламентського контролю і, зокрема, може спричинити їх застосування.

Контрольні завдання

1. *Визначте поняття парламенту як представницького і законодавчого органу, розкрийте особливості побудови парламенту.*
2. *Проаналізуйте порядок (способи) формування парламенту, прокоментуйте такий порядок, як прямі вибори.*
3. *Охарактеризуйте конституційний інститут розпуску (дострокового припинення повноважень) парламенту.*
4. *Визначте структуру парламенту, проаналізуйте роль різних елементів цієї структури, насамперед комітетів і комісій, а також керівного органу парламенту.*
5. *Проаналізуйте зміст статусу члена парламенту, прокоментуйте терміни «депутатський мандат», «несумісність» і «депутатська недоторканність».*
6. *Розкрийте зміст основних стадій законодавчого процесу і охарактеризуйте їх, визначте особливості порядку прийняття державного бюджету.*
7. *Охарактеризуйте парламентську функцію контролю щодо виконавчої влади і визначте форми такого контролю.*

Глава держави і уряд (виконавча влада)

§ 1. Поняття виконавчої влади.

Глава держави і уряд як державні інститути

Важливим для з'ясування організації конкретної держави є поняття *виконавчої влади*. Це поняття не вважається позаісторичним, адже, наприклад, у період феодального абсолютизму владарювання ґрунтувалося на засадах неподільності влади, яка належала монарху. Про виконавчу владу можна говорити лише в контексті ідеології розподілу влад і відповідних державних перетворень.

У наші дні особливістю суспільно-політичного розвитку більшості країн світу виступає концентрація реальних владних можливостей у органів виконавчої влади, насамперед (залежно від прийнятої форми державного правління) у глави держави або уряду. При цьому іноді навіть пропонують відмовитися від терміна «виконавча влада» як неадекватного характеру діяльності відповідних органів і визначають їх як такі, що здійснюють керівництво (управляють) державними справами.

За будь-яких умов виконавчу владу треба визначати з урахуванням функціонального і організаційного проявів. *Виконавча влада в її функціональному прояві*, тобто як одна з трьох основних функцій державної влади (держави), асоціюється з державним управлінням у так званому вузькому сенсі. Більше того, поняття виконавчої влади і трактованого у такий спосіб державного управління є синонімічними.

Разом з тим існує державне управління в широкому сенсі, яке пов'язує з діяльністю практично усіх державних органів. Таке державне управління у певних формах здійснюють, зокрема, парламент і суд, а суб'єктами відповідної діяльності є не тільки депутати і судді, а й державні службовці, що обіймають посади в апараті названих органів.

Виконавча влада в її організаційному прояві - це система органів влади та їх посадових осіб, які реалізують функцію державного управління у вузькому сенсі на політичному (глава держави і уряд) та адміністративному (відповідні центральні і місцеві органи, а також державний апарат, або апарат державного управління) рівнях. Політична і адміністративна «складові» виконавчої влади являють собою органічну єдність.

У тісному взаємозв'язку з поняттям виконавчої влади необхідно розглядати поняття місцевого самоврядування. Сам термін «місцеве самоврядування» запропонував німецький автор XIX ст. Р. Гнейст, для чого він переклав відповідне англomовне словосполучення.

Однак тоді ж у Великобританії для позначення влади, організованої і здійснюваної на рівні адміністративно-територіальних одиниць, у законах почали вживати термін «місцеве управління», або «місцеве врядування». У Франції починаючи з кінця XVIII ст. для таких самих цілей використовують термін «децентралізація», який також набув офіційного значення.

Сьогодні термін «місцеве самоврядування» вживаний передусім в окремих основних законах, прийнятих у пострадянських країнах. Його використання зумовлене сприйняттям засад теорії природного права громади (теорії вільної громади), за якою влада, організована на так званому місцевому рівні, визнається різновидом публічної влади, відмінним від влади державної.

Сприйняття в частині пострадянських країн згадуваної теорії насамперед пояснюється демонстративним намаганням відійти від практики радянського будівництва, котру можна вважати лише зовні подібною до реального самоврядування.

У більшості країн набула визнання інша теорія організації і здійснення влади на місцевому рівні, відома як державна. За її змістом йдеться про державне управління в особливій формі, що передбачає певну організаційну і функціональну «автономність» відповідних органів і посадових осіб. Відомий украї

нський юрист Ю. Панейко писав, що «самоврядування є спертою на приписи закону zdecentralizovanoю державною адміністрацією, виконуваною локальними органами, які ієрархічно не підлягають іншим органам і є самостійними в межах закону і загального правового порядку»¹.

Прихильники державної теорії вбачають, що відмінністю децентралізованого державного управління від інших форм владарювання на місцевому рівні є виборність (а не призначуваність) частини відповідних органів і посадових осіб. Саме виборність забезпечує певну самостійність у діяльності цих органів і посадових осіб, зумовлює порівняно менш жорсткий контроль з боку «центру». При цьому засобом згадуваної виборності запроваджуються так звані місцеві форми представницької демократії і створюються ширші можливості щодо реалізації принципу народного суверенітету.

Тим самим природа владарювання на рівні адміністративно-територіальних одиниць знаходить прояв не в існуванні якоїсь окремої, «недержавної» влади, а в його бутті як форми державного управління, котра призначена забезпечити оптимальний зв'язок владарювання з відповідним населенням. Характерно, що у виданій в розвинутих країнах навчальній юридичній літературі питання організації і здійснення влади на місцевому рівні звичайно розглядаються у підручниках з адміністративного права в контексті поняття державного управління у вузькому сенсі.

Як зазначалося, до органів, які на політичному рівні реалізують функцію державного управління у вузькому сенсі, віднесені, зокрема, *глава держави* - монарх або президент. Ступінь організаційного і функціонального поєднання глави держави з виконавчою владою пов'язаний з прийнятою формою державного правління і є різним.

Проте статус глави держави за будь-якої форми державного правління не можна зводити до такого, що слугує виключно реалізації його ролі як носія виконавчої влади. Одна частина повноважень глави держави за їх змістом завжди ототожнюється або асоціюється з виконавчою владою. Інша частина засвідчує його роль саме як глави держави і не має прямого зв'язку з виконавчою владою. Серед повноважень власне глави держави

¹ *Панейко Ю.* Теоретичні основи самоврядування. - Мюнхен, 1963. - С. 127.

треба виділити право розпуску парламенту, право помилування, право укладати (підписувати) міжнародні договори і деякі інші у сфері зовнішньополітичної діяльності держави.

Повноваження власне глави держави укорінені в практиці феодальних і більш ранніх історичних часів. У наші дні деякі з них трактують як елементи системи стримувань і противаг у взаємодії «розподілених влад». Співвідношення між повноваженнями власне глави держави і тими, що забезпечують його роль як носія виконавчої влади, також зумовлене прийнятою формою державного правління.

Між монархом і президентом як главою держави існують відмінності стосовно, зокрема, юридичних умов наділення повноваженнями. Якщо монарх звичайно владарює за власним правом, то президент здійснює повноваження на основі мандата, отриманого за результатами виборів.

Ознакою статусу *монарха* є наслідування його влади. У парламентській і дуалістичній монархії порядок престолонаслідування визначається, як правило, конституцією. В основу цього порядку майже завжди покладене право первородства, за яким наслідує найстарша особа з так званої старшої лінії правлячої династії. Історично склалися три системи престолонаслідування за правом первородства.

За салічною, або агнатичною, системою ирестолонаслідування здійснюється тільки чоловіками. Серед розвинутих країн у наші дні вона прийнята лише в Японії. За кастильською, або когнатичною, системою перевага віддається чоловікам, хоча припускається наслідування престолу й жінками. Саме ця система у минулому ХХ ст. була прийнята у більшості європейських монархій, що засвідчило модернізацію їх суспільного і державного ладу. За австрійською, або змішаною, системою жінки можуть наслідувати тільки за умови відсутності претендентів на престол чоловічої статі.

У ХІХ ст. важливою складовою процедурою вступу на престол вважалося складання присяги монарха. І в наші дні в конституціях ряду парламентських монархій зафіксовано, що така присяга складається під час коронації (Іспанія), при вступі на престол (Люксембург) або при прийнятті відповідних повноважень (Нідерланди). Звичайно присяга монарха складається на спеціальному засіданні парламенту. В Данії це відбувається

на засіданні державної ради, котра виступає в ролі спеціальної урядової колегії, про що далі.

Більшість основних законів не містить застережень щодо наслідків нескладання чи порушення присяги монарха, і за нею визнається скоріше моральне, ніж юридичне значення. Однак нескладання присяги об'єктивно було б порушенням конституції, що, враховуючи суспільно-політичні реалії, виключається.

З іншого боку, в Бельгії складання присяги монарха прямо визначене як умова вступу на престол. У Данії, якщо монарх з якихось причин не може підписати присягу до зайняття трону, його повноваження до підписання здійснює уряд. Тим самим присязі монарха надається відповідне юридичне значення.

Конституції парламентських монархій відносять вирішення питання про заміщення вакантного престолу за умов відсутності претендентів за власним правом до компетенції парламенту. Наслідком вакантності престолу, яка виникла за певних обставин (малолітство або неповноліття монарха, його тимчасова недієздатність та деякі інші), може бути встановлення регентства, тобто тимчасового здійснення повноважень монарха іншою особою чи групою осіб. Порядок встановлення і здійснення регентства звичайно визначається основним законом та спеціальним регламентом, виданим самим монархом.

Проте в деяких монархіях престолонаслідування відбувається не за власним правом відповідно встановленої особи, а за рішенням іншого, ніж монарх, державного інституту. В Камбоджі таким інститутом є рада трону, до складу якої входять, зокрема, голова парламенту та його заступники, а також прем'єр-міністр. У своєму виборі рада трону обмежена виключно представниками визначеної в конституції династії. В Лесото і Свазіленді вакансія на престолі заповнюється за рішенням колегії так званих традиційних (племінних) вождів.

Усунути монарха з престолу юридичними засобами практично є неможливим, але за певних обставин він може зректися престолу. Монарх втрачає престол у зв'язку зі змінами державного ладу, що відбулися з різних причин і призвели до ліквідації монархії. Після Другої світової війни в Європі монархічні форми були по суті відкинуті в Албанії, Болгарії, Греції, Італії та Румунії.

До особливостей статусу монарха треба віднести наявність спеціальних особистих і водночас публічних прав, зокрема пра

ва на титул. У наш час прийнято такі титули монарха, як імператор, король, великий герцог, князь, султан та емір, в яких звичайно вказано на почесні іменування монарха, на династичні зв'язки, на назви відповідних територіальних володінь тощо.

Аналогічним за загальним характером є право на державне утримання за так званим цивільним листом - особливою статтею у державному бюджеті, де визначені кошти на утримання монарха. Цивільний лист передбачає і деякі інші витрати, пов'язані з інститутом монархії.

Інститут *президента держави* вперше було запроваджено у XVIII ст. в США, приклад яких вже в наступному столітті наслідували деякі інші країни. В Європі в XIX ст. лише у Франції було конституйовано республіканські форми державного правління і передбачено посаду (пост) президента. Саме з державно-правовим досвідом США та Франції пов'язане виникнення сучасних республіканських форм правління. У наші дні республіканські форми прийняті у більшості країн світу, що зумовило поширення інституту президента.

Як зазначалося, президент здійснює повноваження на основі мандата, отриманого за результатами виборів - або загальних і звичайно прямих, або непрямих. Наслідком обрання президента шляхом загальних виборів є набутий за результатами безпосереднього волевиявлення виборців мандат. У країнах, де президента обирає парламент або створена на основі його складу спеціальна колегія, він набуває мандат за результатами волевиявлення саме парламенту або згадуваної колегії.

Іноді виникають непорозуміння стосовно сенсу здійснюваного президентом представництва у зв'язку з тим, що він є главою держави і виступає від її імені, тобто представляє державу. Представництво держави виступає однією з функцій глави держави, причому таке визначення представництва держави визнається історично зумовленим і не залежить від форми державного правління.

Відповідне представництво позначене і самим терміном «глава держави», вживаним вже за нових історичних часів: у Конституційній хартії 1815 р. (Франція) вперше йшлося про «верховного главу держави», яким визнавався король.

Сьогодні президент або монарх визначені як глава держави у більшості основних законів також незалежно від прийнятої форми державного правління. Але за будь-яких умов консти-

туційні положення щодо здійснення президентом представництва держави із здійсненням виборного представництва народу не пов'язані.

Поширеним є визначення президента як посадової особи. Як зазначалося, за змістом теорії конституціоналізму посадова особа може бути виокремленим елементом державного механізму, що існує поза структурою його інших елементів - різних органів влади. Тому логічним виглядає трактування президента як найвищої посадової особи держави, запропоноване в окремих основних законах (Казахстан, Киргизстан і Туркменістан).

Відповідно сприймається і припис ст. 12 Конституції Ірландії, за яким президенту «належить першість» стосовно всіх інших посадових осіб у державі. Подібно в конституціях Бангладеш, Гани і Кіпру йдеться про те, що президент є «першою особою держави (республіки)».

Визначенням президента як найвищої посадової особи держави акцентується його першість серед державних інститутів. Ця першість видається традиційною, адже генеза інституту глави держави пов'язана з феодальною державністю, за якої абсолютний монарх був не тільки верховним носієм влади, а й її джерелом.

У наш час відповідна першість президента (як і монарха) зумовлюється не обсягом і змістом повноважень, які можуть суттєво різнитися залежно від форми державного правління, а його роллю як глави держави, як її своєрідного уособлення. З іншого боку, визначення президента як найвищої посадової особи держави не можна сприймати як констатацію його нібито зверхності стосовно усіх інших ланок державного механізму.

Визнаним також є визначення глави держави (президента або монарха) як одноособового державного органу - одного з вищих органів держави.

Як зазначалось, однією з головних ознак змішаної республіканської форми державного правління є конституційне закріплення *функцій президента як арбітра або гаранта у визначених сферах суспільного і державного буття*. Відповідні положення основних законів слугують посиленню ролі президента як державного інституту, включно за певних умов - як носія виконавчої влади.

Уперше концепція президента-арбітра знайшла відображення у положеннях ст. 5 Конституції Франції, за якими президент

«забезпечує своїм арбітражем нормальне функціонування публічних влад, а також і наступництво держави». При цьому ця концепція була і залишається предметом дискусій.

Одні політики і юристи стверджують, що йдеться про так званий політичний арбітраж, і президент за згодою інших державних органів (насамперед парламенту і уряду) мав би вирішувати спори між ними, не втручаючись у здійснення повноважень. Більше того, на їх думку, президент може діяти як арбітр лише у випадках, коли виникає кризова ситуація. Для цього у Франції він уповноважений на пропозицію уряду або за спільною пропозицією обох палат парламенту призначати референдум.

На позиціях визнання за президентом юридичного за природою арбітражу знаходяться адепти так званого режиму особистої влади президента. Вони сприймають відповідні положення Конституції Франції як такі, що визначають вирішальну роль президента у державному владарюванні, включно в організації і здійсненні виконавчої влади. І сьогодні частина французьких авторів розглядає президента як «вождя держави», «національного гіда» (проводиря) тощо.

Концепція президента-арбітра відображена в більшості інших конституцій, прийнятих у країнах із змішаною республіканською формою державного правління. Так, у Португалії президент забезпечує нормальне функціонування демократичних інститутів, у Хорватії - нормальну діяльність органів державної влади, в Румунії - належне функціонування «публічних влад» і є посередником між владами та між державою і суспільством.

У названих країнах, як і у Франції, президент не наділений повноваженнями, котрі можна було б сприймати як «арбітражні». Певний виняток становить право президента призначати референдум, яке у Португалії реалізується на пропозицію парламенту або уряду, в Хорватії - на пропозицію уряду, а в Румунії - після консультацій з парламентом.

Формулювання щодо «президентського арбітражу» містять також майже всі основні закони, прийняті в пострадянських країнах з відповідною формою державного правління. За змістом цих формулювань президент у Білорусі забезпечує наступництво і взаємодію органів державної влади, здійснює посередництво між органами державної влади, державою і суспільством, у Вірменії - забезпечує нормальне функціонування законодавчої, виконавчої та судової влад, у Казахстані - узго

джене функціонування усіх сфер державної влади і відповідальність органів влади перед народом, у Киргизстані - єдність і наступництво державної влади, узгоджене функціонування і взаємодію державних органів, їх відповідальність перед народом, у Росії - узгоджене функціонування і взаємодію органів державної влади.

Подібність наведених положень зумовлена своєрідною паралельністю державно-правового розвитку цих пострадянських країн. Водночас аналіз відповідних конституцій свідчить про відсутність у президента «арбітражних» повноважень. Лише в Росії президент може використовувати узгоджувальні процедури для розв'язання розбіжностей між органами федерації та її суб'єктів, а також між органами самих суб'єктів.

Разом з тим в усіх згаданих країнах, крім Вірменії, конституційно передбачена можливість призначення на власний розсуд президента референдуму з питань, які припустимо можуть складати предмет «президентського арбітражу».

Аналогічними або близькими до наведених є положення стосовно «президентського арбітражу», що включені до конституцій, прийнятих у країнах Тропічної Африки - колишніх колоніальних володіннях Франції. Про «президентський арбітраж» із застосуванням відповідних термінів або по суті йдеться в основних законах деяких інших африканських держав.

Проте визнання «президентського арбітражу» не означає запровадження в цих країнах змішаної республіканської форми державного правління. Для них, як зазначалося, характерні інші форми правління, за яких президент відіграє домінуючу роль в організації і здійсненні державного владарювання.

У тій же ст. 5 Конституції Франції передбачено, що президент «доглядає за додержанням Конституції... є гарантом національної незалежності, територіальної цілісності і додержання міжнародних договорів», а у ст. 64 президент визначений «гарантом незалежності судової влади». Наведені положення фактично відтворені у більшості конституцій, прийнятих у франкомовних країнах Тропічної Африки.

Положення про президента-гаранта щодо різних сфер суспільного буття містять також усі конституції, прийняті в країнах із змішаною республіканською формою державного правління.

Важливим є і те, що визначення президента як арбітра або гаранта сформульовані за умов прийняття різних республікансь

ких форм. Так, про «президентський арбітраж» по суті йдеться в основних законах деяких парламентських республік (Греція, Еритрея, Словаччина, Туреччина і Угорщина).

У свою чергу, положення про президента-гаранта або про здійснення ним відповідних функцій включені до конституцій Азербайджану, Кореї, Таджикистану і Туркменістану, які класифікують як президентські республіки, а також Еритреї і Молдови, що визнаються парламентськими республіками.

Іноді глава держави визначається як арбітр або гарант навіть у монархіях. У Марокко король визначений гарантом наступництва держави, її незалежності і територіальної цілісності, а в Іспанії і Камбоджі за королем визнано роль як гаранта, так і арбітра. Конституційні положення стосовно визначення глави держави як арбітра або гаранта можуть мати різне призначення і різні наслідки за їх реалізацією, що передусім залежить від прийнятої форми державного правління.

У США і на Філіппінах, а також майже в усіх президентських республіках Латинської Америки передбачена посада *віце-президента*, якого обирають разом з президентом. У Венесуелі віце-президента призначає і звільняє сам президент. В усіх відповідних країнах віце-президент тимчасово заміщує президента. В тих країнах, де існує уряд як колегіальний орган у складі міністрів, віце-президент нерідко конституційований одним з його членів.

Починаючи з середини XIX ст. у США склалася практика, за якою в разі дострокового виникнення вакансії на посаді президента до кінця відповідного строку її обіймає саме віце-президент. З набуттям чинності XXV поправкою до Конституції США (1967 р.) вона була юридично формалізована. Зазначений порядок заповнення вакансії на посаді президента сприйняли в ряді інших президентських республік.

Посада віце-президента передбачена також за умов інших республіканських форм державного правління, зокрема змішаної республіканської (Перу) і парламентсько-республіканської (Болгарія, Маврикій та Індія). Цю посаду запропоновано в ряді країн Азії і Африки, що розвиваються. Багатьом з них притаманна форма монархічної республіки.

У Південно-Африканській Республіці відповідна посада визначена як заступник президента. В Афганістані, Бурунді, Гвінеї-

Бісау, Перу та Сирії конституційовано двох віце-президентів, причому в Перу та Сирії серед них виділено першого віце-президента.

Порядок заміщення посади віце-президента в інших, ніж президентські, республіках є різним. У більшості з них віце-президента (віце-президентів) обирають на загальних і прямих виборах разом з президентом або його призначає сам президент. У деяких країнах віце-президента обирає парламент або «найвищий орган держави».

Для характеристики органів виконавчої влади вихідне значення має поняття *уряду*, який становить політичну «складову» виконавчої влади разом з главою держави. Пріоритет у вживанні терміна «уряд» для позначення саме виконавчої влади належить Ж.-Ж. Руссо, котрий, як і більшість авторів XVIII-XIX століть, за її безпосереднього носія вважав монарха.

Термін «уряд» вживається у двох значеннях. По-перше, ним позначають систему державних органів і посадових осіб, які здійснюють виконавчу владу. Звідси уряд фактично ототожнюється з поняттям виконавчої влади в її організаційному прояві. По-друге, урядом називають конкретний державний орган, котрий виступає центральним колегіальним органом виконавчої влади.

Нерідко уряд як державний орган має офіційну назву саме уряду: наприклад, за Конституцією Росії - «Уряд Російської Федерації». Іноді термін «уряд» вживається по суті паралельно з іншою назвою такого органу. Але в багатьох випадках відповідний термін в основному законі не використовується, а для позначення центрального колегіального органу виконавчої влади слугує одна з інших назв, найчастіше кабінет міністрів (кабінет) або рада міністрів.

Виникненню уряду як органу виконавчої влади передували структурно-організаційні зміни у державному владарюванні, які відбулися ще за феодальних часів. У період абсолютизму зі складу верховної колегії при монархові (королівська рада, таємна рада тощо) був утворений комітет, до складу якого входили ті її члени, котрі користувалися довірою монарха і запрошувалися для обговорення найбільш важливих державних справ.

Така еволюція в державному владарюванні характеризувала, зокрема, Англію і Францію XVI-XVII століть. Тоді ж в Англії для позначення кола довірених короля почали застосовувати

термін «кабінет». У свою чергу, у період становлення англійського кабінету та інших подібних інститутів з відповідними цілями стали вживати термін «міністр».

Протягом XVII ст. в Англії відбулась історично зумовлена трансформація кабінету з дорадчої інституції, яка залежала виключно від волі монарха, в реальний державний орган. Наприкінці того ж століття кабінет почали формувати за принципом представництва політичних кіл, що домінували у парламенті, а з другої половини XVIII ст. поступово визнали політичну відповідальність кабінету перед палатою громад. Водночас також поступово була конституційована посада прем'єр-міністра як глави (керівника) кабінету.

Саме у Великобританії виникла модель урядової структури, суть якої в тому, що урядом фактично визнається кабінет (кабінет міністрів). За умови прийняття такої моделі не існує уряду як органу у складі усіх міністрів (керівників центральних органів виконавчої влади), адже відповідні посадові особи не збираються на спільні засідання і не ухвалюють спільних рішень. Єдине, що дозволяє говорити про усіх міністрів як ціле, це їх колективна відставка в разі вираження недовіри кабінету у парламенті (нижній палаті).

Ухвалювати урядові рішення уповноважений кабінет, до складу якого звичайно входять найбільш авторитетні за змістом належної їм компетенції міністри. Сьогодні кабінетна модель структури уряду притаманна країнам з різними формами державного правління.

За іншою моделлю структури уряду до його складу входять усі керівники центральних органів виконавчої влади (міністерств і відомств). У сукупності вони складають уряд, назвою якого звичайно є рада міністрів. Цю модель також не можна асоціювати з конкретною формою державного правління. За її умов уряд є доволі численним, що може впливати на ефективність його діяльності.

Тому в структурі такого уряду нерідко утворюють більш вузьку колегію. За приклад може слугувати Італія, де на конституційному рівні передбачена президія ради міністрів. Проте тільки уряд у повному складі уповноважений приймати рішення за змістом його компетенції.

Особливістю організації виконавчої влади в Данії, Ісландії та Норвегії виступає наявність державної ради, котра відіграє роль спеціальної урядової колегії. До складу державної ради

звичайно входять усі члени уряду (кабінету міністрів або ради міністрів) і глава держави, який її очолює. Частина повноважень державної ради пов'язана з реалізацією компетенції глави держави, а в Данії та Норвегії цей орган може навіть тимчасово виконувати функції, що належать королю. На практиці в усіх відповідних країнах державна рада насамперед оформлює важливі рішення уряду, надаючи їм авторитету рішень глави держави.

У Кореї і Фінляндії державною радою офіційно називають сам уряд.

Незалежно від моделі структури уряду і форми державного правління, уряд завжди є колегіальним органом. У ряді країн кількісні параметри складу уряду (звичайно максимальне число його членів) встановлені в конституції: в Європі це здійснено у Бельгії, Ірландії, Ліхтенштейні, Люксембурзі, Норвегії і Швейцарії.

Колегіальний характер уряду засвідчують деякі інші положення основних законів. Так, у ст. 177 Конституції Швейцарії встановлено, що уряд «ухвалює рішення як колегія», а в основних законах Литви, Норвегії, Перу, Словаччини, Уругвая і Чехії передбачено, що рішення уряду ухвалюються на основі більшості від його складу. В Норвегії і Фінляндії конституційно застережений кворум для проведення урядових засідань.

На колегіальний характер уряду непрямо вказує інститут колективної політичної відповідальності уряду перед парламентом. За будь-яких умов статус органу виконавчої влади, який визначається як уряд, кабінет, кабінет міністрів, рада міністрів, державна рада тощо, є різним і насамперед залежить від прийнятої форми державного правління.

§ 2. Порядок і умови заміщення посади (поста) президента

За будь-якої форми державного правління заміщення посади (поста) президента відбувається за результатами *виборів* - або загальних і звичайно прямих, або непрямих.

Загальні вибори президента сполучаються насамперед з президентською і змішаною республіканськими формами правління. У США, як зазначалося, відповідні вибори мають загальний, але непрямий характер. Разом з тим загальні і прямі вибори пре-

зидента запроваджено в таких парламентських республіках, як Австрія, Болгарія, Ірландія, Ісландія, Литва, Македонія, Сербія, Словаччина, Словенія, Фінляндія і Чорногорія.

У більшості парламентських республік, зокрема в Албанії, Греції, Ізраїлі, Латвії, на Мальті, у Молдові, Туреччині, Угорщині та Чехії, президента обирає парламент. Якщо побудова парламенту є бікамеральною, то відповідне голосування відбувається на спільному засіданні палат. Іноді застерігається, що президентом може бути обраний лише член парламенту, який після виборів втрачає депутатський мандат.

У деяких парламентських республіках президента обирає спеціальна колегія, утворювана на основі складу парламенту. Так, в Естонії президента має обирати парламент, але в разі нерезультативності таких виборів відповідні дії вчиняє колегія виборників, до якої входять члени парламенту і делегати від місцевих представницьких органів влади. В Італії президент обирається на спільному засіданні палат парламенту, яке відбувається за участю делегатів від обласних рад, що є представницькими органами територіальних автономій.

В обох наведених прикладах делегати від представницьких органів влади, утворюваних в адміністративно-територіальних одиницях, обираються цими органами.

В окремих федеративних державах до виборів президента залучаються члени парламенту федерації і законодавчих органів суб'єктів. У ФРН президента обирає колегія, яка включає весь склад бундестагу і рівне число делегатів, обраних законодавчими органами земель. У Пакистані до складу відповідної колегії входять усі члени федерального парламенту і законодавчих органів провінцій, а в Індії - лише виборні члени обох палат федерального парламенту і виборні члени законодавчих органів штатів.

Обрання у названих країнах президента за участю представників від суб'єктів є одним із проявів запровадження федеративної форми державного устрою.

В усіх випадках вибори президента парламентом є двоступеневими, а здійснювані спеціальною колегією - звичайно дво- і триступеневими. Вибори президента парламентом або такою колегією мають непрямий характер і завжди засвідчують прийняття парламентсько-республіканської форми державного правління.

У В'єтнамі, Гвінеї-Бісау, на Кубі, у Лаосі та Суринамі президента обирає «найвищий орган державної влади», за яким визнається представницький характер. У КНР повноваження з представництва держави надано голові, якого обирають всекитайські збори народних представників, що визначені також найвищим органом державної влади.

Іноді вибори президента відбуваються за процедурами, які сполучають голосування безпосередньо виборців і волевиявлення представницького органу. Так, на Мальдівських Островах парламент визначає кандидата на посаду президента, який балотується безальтернативно. Очевидно, що відповідне голосування виборців тільки умовно можна вважати виборами.

У Сирії визначений законодавчим органом єдиний кандидат у президенти має бути затверджений виборцями на референдумі. З іншого боку, в Монголії парламент уповноважений визнавати мандат президента, який був попередньо визначений за результатами голосування виборців.

Наслідком виборності президента є встановлений в основних законах строковий характер його представницького мандата (здійснення ним повноважень). У більшості конституцій визначено вимоги, адресовані кандидатам у президенти, тобто *цензи щодо пасивного виборчого права на президентських виборах*.

Об'єктивною за характером вимогою є наявність відповідного громадянства. Така вимога пов'язана як з прямими, так і з непрямыми виборами. Наприклад, у Вірменії кандидати у президенти мають перебувати у статусі громадянина десять років до дня виборів, в Аргентині - загалом протягом шести, а в Греції - п'яти років. При цьому в багатьох країнах розглядувана вимога передбачає наявність громадянства за народженням (походженням), тобто не припускається балотування на виборах президента натуралізованих громадян.

Серед пострадянських країн вимога наявності у кандидатів на посаду президента громадянства, набутого за народженням, конституційно передбачена в Естонії і Казахстані.

Як не досить типова сприймається вимога постійного проживання кандидатів у президенти на території держави протягом визначеного строку безпосередньо перед днем виборів, яка пов'язана тільки з прямими виборами. Ця вимога (ценз осілості) встановлена передусім у відповідних пострадянських країнах,

що зумовлено певними суспільно-політичними обставинами. Подібну вимогу застережено також в Албанії, Болгарії, на Гаїті, у Ліберії, Маврикії, Монголії, Сінгапурі, на Філіппінах та в деяких інших країнах. Строк постійного проживання на території держави до виборів у пострадянських країнах звичайно становить п'ятнадцять або десять, в інших - десять або п'ять років.

Із згадуваними суспільно-політичними обставинами пов'язана і передбачена в окремих пострадянських країнах вимога до кандидатів у президенти володіти державною мовою. Ця вимога конституйована в Казахстані, Киргизстані, Молдові, Таджикистані, Туркменістані і Узбекистані (в Казахстані і Узбекистані кандидати повинні «вільно володіти» державною мовою).

Об'єктивною вимогою до кандидатів у президенти, не пов'язаною з характером виборів, є досягнення визначеного віку (віковий ценз). У більшості країн, фактично за прикладом СНІ А, такий вік становить тридцять п'ять років. Зокрема, тридцятип'ятирічний віковий ценз для кандидатів у президенти передбачений в частині пострадянських країн (Азербайджан, Білорусь, Вірменія, Грузія, Киргизстан, Росія, Таджикистан).

В основних законах визначені й інші вікові цензи для кандидатів у президенти, причому як більші, так і менші за числом. У багатьох країнах Латинської Америки такий ценз дорівнює тридцяти, а в Нікарагуа - двадцяти п'яти рокам. У ряді країн він становить сорок, а в Монголії, Сінгапурі, Пакистані і Того - сорок п'ять років. За винятком можна вважати Італію, де президентом може бути обраний громадянин, який досяг п'ятдесятирічного віку.

В окремих країнах встановлено не тільки вік, досягнення якого уможливило б балотування на виборах президента, а й вікову межу здійснення повноважень обраним президентом. У Гамбії, Киргизстані і Таджикистані така межа визначена у шістдесят п'ять, у Беніні, Габоні, Гвінеї, Туркменістані і Чаді - у сімдесят, в Екваторіальній Гвінеї та на Коморських Островах - сімдесят п'ять років. Встановлення вікової межі здійснення повноважень президентом слугує меті забезпечити відповідну ротацию.

Конституційно встановлені й інші вимоги до кандидатів у президенти. В Азербайджані і Туреччині застережено освітній ценз (наявність вищої освіти), а в Аргентині - навіть майновий

ценз. У деяких мусульманських країнах передбачено по суті релігійний ценз: в Алжирі, Афганістані, Мавританії, на Мальдівах і у Пакистані в основному законі йдеться про те, що президент повинен бути мусульманином, а в Сирії і Тунісі - що іслам є релігією президента. Іноді застерігається етнічне походження кандидатів у президенти. У зв'язку з цим, наприклад, у Сирії президентом може бути лише «сирійській араб», а в Туркменістані - «громадянин з числа туркмен».

Строк, на який обирається президент, або строк здійснення ним повноважень, у більшості країн становить п'ять або, рідше, чотири роки. При цьому п'ятирічний строк передбачений в країнах з усіма сучасними республіканськими формами державного правління. В Австрії, Венесуелі, Джібуті, Ефіопії, Єгипті, Зімбабве, на Коморських Островах, у Лівані, Мавританії, Мексиці, Сінгапурі, на Філіппінах, у Фінляндії та Чилі відповідний строк дорівнює шести рокам.

На більший строк президент обирається у Буркіна-Фасо, Габоні, Екваторіальній Гвінеї, Камеруні, Сенегалі та Сирії, де період мандата президента визначений у сім років. Також на семирічний строк обирається президент в Ірландії, Італії і Туреччині, котрі є парламентськими республіками, і в таких пострадянських країнах, як Казахстан, Таджикистан і Узбекистан.

З іншого боку, винятком є трирічний строк, на який обирається президент Науру.

Новообраний президент перед вступом на посаду складає *присягу*. В більшості країн він складає присягу перед парламентом або на засіданні парламенту. Разом з тим існують й інші порядки складання такої присяги. Наприклад, у Молдові президент присягає перед парламентом і конституційним судом, в Ірландії - у присутності членів парламенту, суддів верховного суду та деяких інших посадових осіб.

У ряді пострадянських країн президент складає присягу народу (Білорусь, Вірменія, Казахстан, Киргизстан, Росія, Україна). У такий спосіб акцентується ключова роль президента у сфері державного владарювання. Проте складання президентом присяги народу передбачене і конституціями окремих парламентських республік (Естонія), чим лише підтверджений його статус як глави держави. Складання присяги нерідко визнається елементом процедури інавгурації, тобто проголошення відповідної особи главою держави.

У конституціях нерідко встановлено, що з моменту складання присяги президентом починається відлік строку його повноважень. Водночас за змістом відповідної присяги не завжди можна дійти однозначного висновку стосовно наслідків її порушення.

Про юридичну (конституційно-правову) відповідальність за порушення присяги треба безумовно говорити тоді, коли в основному законі передбачено, що президент може бути усунений з посади за порушення присяги або за порушення конституції. Якщо підставою усунення президента визначено вчинення виключно злочину, то президент може бути усунений за порушення присяги або за порушення конституції тільки за умов, якщо діяння, що становить таке порушення, кваліфіковане як злочин.

Особливістю заміщення посади президента в окремих пострадянських країнах є те, що строк здійснення відповідних повноважень щодо конкретних індивідів був продовжений за результатами спеціальних референдумів. У 90-х роках минулого століття такі референдуми були проведені у Білорусі, Казахстані, Туркменістані і Узбекистані.

З метою забезпечити демократичні засади в організації і здійсненні державної влади у багатьох основних законах передбачені *обмеження щодо переобрання однієї й тієї самої особи на посаду президента*.

Витоками практики встановлення таких обмежень, започаткованої ще у XIX ст., треба вважати відмову першого президента США Дж. Вашингтона, обраного двічі, балотуватися на третій строк. На цій основі склався так званий конституційний звичай «двох строків президента», якого дотримувалися до початку Другої світової війни. Після обрання Ф. Рузвельта президентом США учотверте згодом була прийнята XXII поправка до Конституції США (1951 р.), котра обмежувала можливості перебування однієї й тієї самої особи на посту президента двома строками. В Європі обмеження відповідного характеру не передбачені лише у Білорусі, Ісландії, Італії, на Кіпрі, Мальті і у Франції.

Обмеження кількості строків, на які одна й та сама особа може бути обрана президентом (строків здійснення повноважень президента), в різних країнах визначені по-різному, що

зумовлює відмінності за їх наслідками. Найбільш «жорсткими» є ті, що взагалі унеможливають переобрання на пост президента (Гондурас, Корея, Коста-Ріка, Мексика, Парагвай, Туреччина та Філіппіни).

Досить категоричними видаються ті обмеження, за якими припускається одне переобрання особи, яка є президентом. За прикладом США положення про те, що одна й та сама особа не може бути обрана президентом більше ніж двічі, конституйовані в Албанії, Алжирі, Афганістані, Бангладеші, Болгарії, Греції, Еритреї, Ефіопії, Ірландії, Македонії, Монголії, Польщі, Румунії, Сербії, Східному Тиморі, Угорщині, Хорватії, Чорногорії, а також у ряді країн Тропічної Африки (передусім франкомовних). На Сейшельських Островах конституційно уможливлене обрання президентом однієї й тієї самої особи тричі.

У Болівії, Бразилії, на Гаїті, у Гватемалі, Домініканській Республіці, Еквадорі, Колумбії, Лівані, Нікарагуа, Сальвадорі, Уругваї та Чилі особі, обраній президентом, фактично заборонено балотуватися на наступних президентських виборах, чим не заперечується можливість її переобрання через строк. При цьому у Болівії та на Гаїті таке переобрання обмежене одним строком. У Панамі особа, яка обіймає посаду президента, може бути переобрана через два строки після завершення строку перебування на цьому посту.

Дещо інший «алгоритм» переобрання визначений в тих країнах, де одна й та сама особа не може бути президентом більше ніж два строки підряд. Саме такі за змістом обмеження встановлені в Австрії, Аргентині, Венесуелі, Ізраїлі, Ірані, Пакистані, Перу, Південно-Африканській Республіці, Португалії, Словаччині, Словенії, Фінляндії, ФРН та Чехії, а також майже в усіх пострадянських країнах. У зв'язку з цим припускається наступне переобрання відповідної особи через строк після закінчення другого з двох підряд строків здійснення нею повноважень президента.

Обмеження стосовно кількості строків обрання на відповідну посаду однієї й тієї самої особи встановлені і в директоріальних республіках. Так, у Швейцарії особу, яку парламент обрав союзним президентом (строк повноважень - один рік), не може бути переобрано на наступний строк.

§ 3. Формування уряду

Порядок формування уряду як органу виконавчої влади залежить від прийнятої форми державного правління.

У парламентських республіках парламент (нижня палата) безпосередньо і за звичайно мінімальною участю президента здійснює конституційно передбачені процедури щодо утворення і легітимації конкретного складу уряду або лише заміщення посади його глави. В різних країнах ці процедури характеризуються багатоманітністю. Відповідний *спосіб формування уряду* нерідко характеризують як *парламентський*.

Абсолютну форму має парламентський спосіб формування уряду у Швейцарії, де члени союзної ради (уряду) обираються союзними зборами (парламентом). В Японії главу уряду обирає парламент без будь-якої участі імператора, після чого сам же глава уряду призначає інших його членів.

Парламентським по суті є спосіб формування уряду в тих сучасних монархіях, де главу уряду та (або) інших його членів призначає монарх формально без участі парламенту. Подібний спосіб запроваджений також в Австрії, Греції, Ісландії, на Мальті і в Словаччині, котрі визнаються парламентськими республіками. Але відповідні призначення завжди детерміновані вибором кандидатур, здійсненим парламентською більшістю. При цьому вважається, що уряд має підтримку в парламенті доти, поки йому не буде виражено недовіру.

Дієздатність (чинність) уряду в цілому за умов парламентського правління загалом пов'язана з строком повноважень парламенту. У свою чергу, глава уряду звільняється з посади за власним волевиявленням або за наслідками вираження недовіри чи не вираження довіри йому або уряду в цілому в парламенті.

Звільнення з посади інших членів уряду у більшості випадків фактично залежить від рішення глави уряду, причому звільнення з посади глави уряду з будь-яких підстав має за результат відставку усього складу уряду. В тих країнах, де конституйована індивідуальна політична відповідальність членів уряду перед парламентом, вони звільняються внаслідок реалізації такої відповідальності. В Сербії і Чорногорії питання про таку відповідальність може бути порушене у парламенті главою уряду.

У багатьох країнах з парламентськими формами державного правління запроваджено інститут *інвеститури*, який виражений у наданні (отриманні) новоутворюваному уряду довіри у пар

ламенті (нижній палаті) на основі голосування більшості від загальної кількості депутатів. Інвеститура запроваджена також у більшості країн із змішаною республіканською формою правління, хоча тут вона може виглядати умовною.

Особливістю функціонування державного механізму в такій президентській республіці, як Уругвай, є те, що за вимогою президента парламент має розглянути питання про довіру ново-сформованому складу уряду, тобто про надання інвеститури. Якщо в конституційно визначений строк таке питання не буде розглянуте, довіра уряду вважається вираженою.

На Гаїті і в Італії уряд має отримати довіру в кожній з палат парламенту, а в Румунії і Уругваї - на їх спільному засіданні. Надання інвеститури забезпечує уряду легітимність і здатність реалізовувати повноваження.

За змістом інституту інвеститури парламент може лише затверджувати уряд, сформований вже призначеним главою уряду або особою, котра визначена президентом або монархом як кандидат у прем'єр-міністри. В цьому випадку затвердження персонального складу уряду і є інвеститурою. Однак звичайно надання уряду інвеститури пов'язується також із затвердженням (схваленням) у парламенті урядової програми.

Саме з таких приводів виникає питання про вотум довіри новоутвореному уряду, причому порядок надання інвеститури може бути відмінним. Наприклад, у Грузії, Литві, Молдові, Перу, Румунії, Сербії, Чорногорії на розгляд парламенту разом зі складом уряду представляється урядова програма. В Туреччині спочатку парламент затверджує склад уряду, а згодом у визначений строк розглядає представлену урядом програму. Але у більшості країн все обмежується розглядом у парламенті урядової програми з наступним голосуванням щодо довіри.

Вотум довіри, який пов'язаний з розглядом у парламенті складу і (або) програми новоутворюваного уряду, треба відрізняти від вотуму довіри чинному уряду, хоча за процедурою між ними практично немає відмінностей. Наслідком першого є легітимація новоутворюваного уряду, встановлення його уповноваженості. СENS вотуму довіри чинному уряду полягає в тому, що уряд звичайно з метою одержання підтримки здійснюваних ним важливих заходів порушує у парламенті відповідне питання. Мета ініціювання такого вотуму довіри може бути й інша, але вона завжди зумовлена політичними міркуваннями.

За будь-яких умов вотум довіри відрізняється від вотуму недовіри за суб'єктом ініціювання: питання про довіру порушує уряд, а про недовіру - парламентська опозиція.

Проте за умов парламентського правління вирішення кадрових питань уряду, зокрема визначення його персонального складу, завжди детерміноване представництвом партійно-політичних сил у парламенті. Провідна роль у процесі формування уряду належить політичній партії або коаліції, депутати від якої становлять парламентську більшість, про що в ряді країн йдеться безпосередньо в конституції (дивись § 2 розділу III підручника). Така партія або коаліція забезпечує і саме існування уряду. У зв'язку з цим у багатьох випадках видається малореальною можливість вираження недовіри уряду, сформованому фактично парламентською більшістю.

Іноді парламентський спосіб формування уряду відображає форму державного устрою. Згідно зі ст. 99 Конституції Бельгії «уряд складається у рівній кількості з міністрів, що спілкуються французькою і нідерландською мовами». Подібно у Швейцарії при формуванні уряду «має враховуватися пропорційне представництво різних місцевостей і мовних регіонів» (ст. 175 Конституції).

У Канаді починаючи з другої половини XIX ст. узвичаєна практика призначення до складу кабінету представників від усіх або майже всіх провінцій, а також представників від головних мовних груп населення країни (так званих англо-канадців і франко-канадців) і adeptів найбільш поширених релігійних конфесій - протестантської і католицької. Такий підхід визнаний як дотримання принципу репрезентативності.

У другій половині минулого століття принцип репрезентативності був деталізований, у зв'язку з чим звичними стали призначення міністрами франко-канадців не тільки з провінції Квебек, а й з англomовних провінцій, і навпаки. Деталізація названого принципу зумовила те, що у складі кабінету мають бути католики з кожної головної мовної групи. Частину міністрів призначають з числа членів нижньої палати парламенту, обраних у найбільших містах країни. Якщо цю вимогу виконати неможливо, до складу кабінету призначають членів верхньої палати.

У президентських республіках прийнято *спосіб формування колегіального органу у складі міністрів - уряду*, який з різним

ступенем достовірності нерідко характеризують як *позапарламентський*. Так, у відповідних латиноамериканських країнах призначення на посади членів такого органу на власний розсуд здійснює президент.

У США заміщення посад членів кабінету та частини інших посад у системі виконавчої влади потребує надання сенатом «поради і згоди», що передбачає проведення у комітетах сенату обговорення з наступним голосуванням у палаті стосовно призначення. Проте частину посад у системі виконавчої влади президент заміщує на власний розсуд.

У деяких президентських республіках спосіб формування уряду відрізняється іншими особливостями. Зокрема, в Кореї президент здійснює призначення на посади міністрів «за рекомендацією» прем'єр-міністра, на Філіппінах - за згодою спеціальної комісії, сформованої на паритетних засадах зі складу обох палат парламенту на основі пропорційного представництва від репрезентованих у палатах політичних партій. В Азербайджані парламент надає згоду на призначення лише прем'єр-міністра, а в Туркменістані - міністра внутрішніх справ і міністра юстиції.

Майже в усіх президентських республіках президент на власний розсуд звільняє міністрів та інших призначуваних ним посадових осіб у системі виконавчої влади, хоча в Кореї рекомендації щодо звільнення міністрів може пропонувати президенту прем'єр-міністр. У Таджикистані і Узбекистані парламент уповноважений затверджувати рішення (акти) президента не тільки про призначення, а й про звільнення членів уряду, а в Туркменістані парламент надає згоду також на звільнення президентом міністра внутрішніх справ і міністра юстиції.

У країнах із змішаною республіканською формою державного правління прийнято різні способи формування уряду. Зокрема, у Перу і Франції президент формує уряд без участі парламенту: він самостійно призначає прем'єр-міністра, який пропонує йому для призначення кандидатури інших членів уряду. В Грузії президент також без участі парламенту призначає прем'єр-міністра, який за його згодою призначає інших членів уряду. Разом з тим у названих країнах президент хоча б теоретично повинен враховувати партійно-політичне обличчя парламенту, який уповноважений виражати уряду довіру.

Як зазначалось, у більшості країн із змішаною республіканською формою державного правління передбачено схвалення програми новоутворюваного уряду у парламенті, що означає вираження йому довіри. Водночас порядок вираження довіри уряду та її значущість тут можуть бути іншими, ніж за умов парламентського правління. Так, у Франції для уряду не встановлено строку, за спливом якого він повинен звертатися до парламенту (нижньої палати) для схвалення програми. Тому голосування у парламенті щодо програми уряду нерідко відбувається за кілька місяців після утворення його складу.

Найбільш обмеженою виглядає роль парламенту у формуванні і легітимації уряду у тих пострадянських країнах, де президент за згодою парламенту призначає прем'єр-міністра, а за здебільшого формальним поданням (пропозицією) останнього чи після таких самих за характером консультацій з ним - інших членів уряду. В Киргизстані згода парламенту потрібна для призначення усіх членів уряду.

У Білорусі і Казахстані сформованому у наведений спосіб уряду має бути виражена довіра шляхом схвалення парламентом у визначений строк його програми, причому в цих країнах лише повторне відхилення програми уряду у парламенті (нижній палаті) означає вираження недовіри. В Казахстані рішення стосовно повторного відхилення програми уряду ухвалюється в обох палатах парламенту на основі більшості у дві третини від їх загального складу. Відсутність такої більшості означає схвалення програми уряду.

Майже в усіх пострадянських країнах із змішаною республіканською формою державного правління прем'єр-міністр або інший член уряду може бути звільнений з посади за рішенням президента, ухваленим на власний розсуд (хоча іноді і за здебільшого формальним поданням прем'єр-міністра). Винятком є Вірменія, де не передбачене звільнення прем'єр-міністра за волевиявленням президента. В Грузії президенту надані повноваження на свій розсуд звільняти лише керівників деяких так званих силових міністерств. Інших членів уряду може звільняти прем'єр-міністр. Водночас до повноважень президента цієї держави, які він здійснює на свій розсуд, віднесене право відправляти у відставку увесь склад уряду.

Роль президента щодо визначення персонального складу уряду в усіх відповідних країнах посилюється у зв'язку з відсут

ністю високоорганізованого партійно-політичного представництва у парламенті, притаманного розвинутим країнам.

В інших країнах із змішаною республіканською формою державного правління дієздатність уряду загалом пов'язана із строком повноважень парламенту. Про це, зокрема, прямо йдеться в конституціях Португалії і Румунії. Відставка глави уряду, здійснювана поза його бажанням, може бути зумовлена виключно наслідками політичної відповідальності уряду перед парламентом. До того ж президент уповноважений звільняти окремих членів уряду лише за поданням (ініціативою) глави уряду.

Однак, вчиняючи на власний розсуд, президенту Перу може звільнити главу уряду, а в Португалії - припинити повноваження уряду, коли це «необхідно для нормального функціонування демократичних інститутів» (ст. 195 Конституції).

У більшості країн світу члени новосформованого уряду складають *присягу*. Порядок складання такої присяги може вказувати на прийняту форму державного правління. Так, складання міністрами присяги перед президентом нерідко засвідчує змішану республіканську форму правління. У більшості парламентських республік члени уряду складають присягу на засіданні парламенту або перед парламентом, що треба пов'язувати з політичною відповідальністю уряду перед парламентом. Проте, наприклад, в Австрії та Чехії присяга міністрів адресована президенту, а в Нідерландах і Таїланді уряд складає присягу перед королем, і це не заперечує прийняті тут парламентські форми правління.

Наслідком складання присяги членами уряду є набуття ними повноважень.

§ 4. Організація виконавчої влади за різних форм державного правління.

Існують істотні відмінності щодо організації виконавчої влади, зумовлені прийняттям різних форм державного правління. При цьому вирішальне значення для класифікації сучасних форм правління має ступінь функціонального поєднання глави держави з виконавчою владою. Відомо, що ідеологи розподілу влад безпосереднім носієм виконавчої влади вважали монарха, у зв'язку з чим у XVIII - XIX століттях відповідні положення

були включені до основних законів практично всіх європейських монархій.

У наші дні правомочності монарха у парламентській монархії значною мірою фактично здійснює уряд, адже монарх вчиняє усі або майже всі офіційні дії за порадою (пропозицією) глави уряду і міністрів. Звідси архаїчними і такими, що не відповідають реаліям, видаються положення основних законів, за якими виконавча влада належить монарху чи монарх здійснює виконавчу владу (Бельгія, Данія, Люксембург, Норвегія) або монарх включений до складу уряду (Нідерланди).

Подібними видаються приписи конституцій «вестмінстерського зразка», за якими виконавча влада належить королеві Великобританії і здійснюється генерал-губернатором.

З іншого боку, за умов парламентського правління монарх або президент майже завжди організаційно причетний до формування уряду (насамперед до призначення його глави), хоча така причетність нерідко виглядає номінальною.

Участь глави держави у здійсненні виконавчої влади необхідно характеризувати в контексті інституту *контрасигнування* (*контрасигнатури*), або *скріплення* акта глави держави підписом уповноваженої посадової особи. Цей інститут походить з практики попередніх історичних часів: у феодальній монархії контрасигнування забезпечило невідповідальність монарха за його дії.

Порядок контрасигнування може бути встановлений по-різному. В тих випадках, коли акт глави держави має загальне значення, іноді передбачено, що контрасигнування вчиняє лише прем'єр-міністр. Акт, віднесений до сфери так званого галузевого управління, звичайно контрасигнує компетентний член уряду самостійно чи за дорученням прем'єр-міністра або разом з ним.

Контрасигнування, як правило, відбувається звичайно у вираженій формі шляхом підписання (скріплення) уповноваженою посадовою особою акта, вже підписаного главою держави. Разом з тим, наприклад, у Франції участь прем'єр-міністра і компетентного міністра в засіданні ради міністрів, акти якої підписав президент, вважається контрасигнуванням де-факто. Важливим є те, що контрасигнування забезпечує відповідним актам глави держави юридичну силу.

За умов парламентського правління засобом контрасигнування уряд і його глава по суті перебирають на себе повноваження глави держави. Проте контрасигнування не можна сприймати спрощено і пов'язувати лише з відсутністю у глави держави вагомих владних можливостей. Такий зв'язок не завжди наявний в тих парламентських республіках, де президент реально уповноважений у сфері виконавчої влади і бере участь в її здійсненні.

Головне ж призначення контрасигнування полягає в тому, щоб покласти політичну відповідальність за рішення (акти) глави держави на уряд та його окремих членів. Водночас контрасигнування фактично засвідчує визнання з боку уряду законності і доцільності видання конкретних актів глави держави.

У країнах з парламентськими формами державного правління звичайно контрасигнують усі або майже всі акти глави держави. При цьому в деяких випадках контрасигнування не позбавлене суперечностей. Найбільше запитань виникає з приводу контрасигнування главою уряду акта про його ж призначення на посаду. Насамперед це стосується ситуації, коли призначуваний глава уряду контрасигнує такий акт ще до складання присяги або до вчинення інших офіційних дій, які створюють юридичний факт його вступу на посаду.

Тому виправданою є практика тих країн, де акт про призначення на посаду глави уряду контрасигнується головою палати парламенту, перед якою уряд несе політичну відповідальність (Іспанія, Таїланд).

За умов змішаної республіканської форми державного правління застосування інституту контрасигнування обмежене. Зокрема, цей інститут не передбачений у відповідних пострадянських країнах. До того ж в інших країнах з такою формою правління скріплюється лише частина актів президента, і контрасигнування різних актів може мати відмінне значення, залежно від характеру повноважень президента, в реалізацію яких вони видані. Якщо контрасигнування одних актів президента по суті засвідчує дотримання належної процедури видання або їх достеменність, то в інших випадках уряд у відповідний спосіб стає своєрідним співавтором правотворчості президента.

Контрасигнування актів глави держави окремими міністрами передбачене і в деяких президентських республіках (Аргентина, Болівія, Гватемала, Гондурас, Уругвай і Чилі). У такий

спосіб у конкретних ситуаціях може відбутися певний перерозподіл ролей між президентом і міністрами щодо здійснення виконавчої влади.

Еволюція парламентсько-республіканської форми державного правління за умов конкретних країн призвела до коригування деяких її ознак. Насамперед це стосується функцій президента, який в ряді країн на конституційному рівні прямо визначений носієм виконавчої влади. Так, у Греції, Ісландії і Фінляндії виконавча влада здійснюється президентом і урядом, в Австрії президент разом з урядом здійснює «вище управління справами федерації», а на Мальті президент наділений виконавчою владою і здійснює її як безпосередньо, так і «через підпорядкованих осіб». В Австрії, Лівані, Словаччині, Туреччині і Чехії статус президента встановлений в розділі основного закону, присвяченому саме виконавчій владі.

У деяких парламентських республіках про президента як носія виконавчої влади в конституції прямо не йдеться, але це впливає з окремих її положень. Наприклад, у Латвії президент може скликати і вести «надзвичайні» засідання уряду за визначеним ним же порядком денним, а в Туреччині - здійснювати контроль за урядом або скликати його на засідання, на яких головує. В Чехії президент уповноважений брати участь у засіданнях уряду, вимагати звітів уряду та його членів, а також обговорювати з урядом чи його окремими членами питання, які належать до їх компетенції.

Серед парламентських республік в Європі найбільшою мірою президент сполучений з виконавчою владою в Литві, де він, зокрема, «спільно з урядом вирішує найважливіші питання зовнішньої політики і здійснює зовнішню політику» (ст. 84 Конституції). Примітно, що тут передбачена політична відповідальність уряду як перед парламентом (колективна та індивідуальна), так формально і перед президентом (індивідуальна). Про сполученість президента з виконавчою владою свідчить і те, що уряд складає повноваження перед президентом після виборів парламенту або у випадку обрання самого президента.

Однак центром здійснення виконавчої влади за умов парламентського правління завжди є уряд, який виступає як центральний колегіальний орган виконавчої влади. В конституціях відповідних держав поняття уряду визначено не завжди і ува

гу зосереджено на порядку його формування, політичний відповідальності перед парламентом та на інших питаннях урядової організації і діяльності. Разом з тим у Монголії, Словаччині і Чехії уряд визнаний найвищим (вищим) органом виконавчої влади, що найбільшою мірою відповідає його реальній ролі.

У деяких випадках в основному законі йдеться про те, що уряду належить виконавча влада чи він наділений виконавчою владою (Естонія, Ефіопія, Ізраїль, Македонія, Сербія, Японія). За більш конкретними формулюваннями уряд визначає і спрямовує внутрішню і зовнішню політику, забезпечує її проведення, здійснює керівництво такою політикою тощо (Албанія, Болгарія, Греція, Молдова, Іспанія, Чорногорія).

Порівняно більш вагома роль президента у здійсненні виконавчої влади відображена у визначенні уряду в конституціях, прийнятих у країнах, що розвиваються. Наприклад, в Індії і Пакистані уряд «допомагає і радить» президенту у здійсненні його функцій.

Серед конституційних положень, присвячених виконавчій владі, треба виділити ті, що встановлюють статус глави уряду. Звичайно глава уряду має титул прем'єр-міністра, хоча існують й інші офіційні назви - канцлер (Австрія, ФРН), голова (наприклад Іспанія, Італія), міністр-президент (Латвія) тощо.

У більшості парламентських республік згідно з конституційними формулюваннями глава уряду керує урядом, представляє уряд і координує діяльність його членів. Чи не єдиний виняток становлять основні закони Албанії та ФРН, де передбачено, що глава уряду визначає основні напрями державної політики. Характерно, що майже в усіх конституціях парламентських монархій про статус глави уряду прямо не йдеться. Узагальненість або навіть невизначеність змісту конституційної регламентації стосовно визначення статусу глави уряду сприяє концентрації у нього повноважень у сфері виконавчої влади.

Незалежно від конституційного визначення відповідна посадова особа з об'єктивних причин є саме главою уряду, своєрідним стрижнем системи виконавчої влади. Її позиція звичайно має вирішальне значення при визначенні персонального складу уряду. Розбіжності у поглядах між главою уряду і окремими його членами стосовно важливих питань урядової діяльності майже завжди розв'язуються не на користь останніх: якщо гла

ва уряду вимагає відставки конкретного міністра, то це вважається його правом.

Важливим є і те, що відставка глави уряду з будь-яких причин тягне відставку усього уряду. Це є загальним правилом і для країн із змішаною республіканською формою правління.

Загалом можна стверджувати про існування тенденції до звуження засад колегіальності в організації і діяльності уряду у багатьох країнах, де прийняті парламентські форми державного правління. Зокрема, у Великобританії концепція «правління прем'єр-міністра» поступово заступає в політичній теорії концепцію «правління кабінету», яка, в свою чергу, зайняла місце класичної теорії парламентського правління.

Уряд за умов парламентського правління має суто партійний характер, а його глава звичайно є лідером правлячої політичної партії або однієї з партій парламентської коаліції і фактичним керівником більшості у парламенті, через яку він здатний контролювати діяльність законодавчого органу. Поєднання в одній особі такого обсягу політичної влади зумовлює високий авторитет глави уряду у суспільстві. При цьому глава уряду нерідко набуває якостей політичного лідера харизматичного характеру. Насамперед це стосується досвіду тих країн, де уряд протягом тривалого часу очолює одна й та сама особа.

На увагу заслуговує і те, що в деяких парламентських республіках глава уряду за визначених обставин тимчасово заміщує президента (Австрія, Словаччина, Фінляндія). У такий же спосіб посада президента тимчасово заміщується і в окремих країнах із змішаною республіканською формою державного правління. В Ісландії президента тимчасово заміщує спеціальна колегія, одним з членів якої є глава уряду.

У президентських республіках виконавча влада належить насамперед президенту. В США лише президент сприймається як уособлення виконавчої влади та її безпосередній носій. Вважається, що усі державні органи і посадові особи, які здійснюють виконавчу владу, уповноважені президентом і діють по суті на основі делегованих ним повноважень. Водночас у ст. 2 конституції цієї держави визначене право президента вимагати «від керівників виконавчих департаментів письмової думки з будь-якого питання, віднесеного до їх компетенції», що послугувало запровадженню практики засідань кабінету.

Члени кабінету визнані помічниками президента, тому немає колегіального органу - уряду, але існує кабінет як фактично дорадча структура при президенті. Президент сам його очолює, і окрема посада керівника кабінету відсутня. Заслугує на увагу складність організації виконавчої влади в США, яка кабінетом не обмежена.

Положення про здійснення виконавчої влади президентом або про належність йому виконавчої влади можна знайти в усіх конституціях президентських республік, хоча в Болівії, Бразилії, Венесуелі, Коста-Ріці, Панамі, Сальвадорі й Уругваї йдеться і про міністрів як носіїв виконавчої влади. В ряді країн президент визначений як глава виконавчої влади (Аргентина, Венесуела, Нікарагуа, Таджикистан, Туркменістан і Узбекистан), в деяких інших він узагальнено поіменований главою уряду (Еквадор, Колумбія, Нікарагуа). До того ж у Кореї, Таджикистані, Туркменістані і Узбекистані президент конституційований керівником колегіального органу у складі міністрів.

На відміну від США, де існування кабінету ґрунтується на тлумаченні цитованого конституційного припису, майже в усіх інших президентських республіках створення відповідного органу прямо передбачене в основному законі. Такий орган - по суті уряд - має колегіальний характер і офіційну назву, як правило, кабінету міністрів або ради міністрів.

В Азербайджані, Кореї і Узбекистані запроваджено посаду прем'єр-міністра (в Аргентині - глави кабінету). Проте відповідна посадова особа в усіх названих країнах виконує допоміжну роль при президенті і, за винятком Кореї, не бере участі у формуванні уряду. В тій же Кореї функцією прем'єр-міністра визначено «допомагати президенту», і він є заступником президента як голови державної ради - керівника уряду.

За будь-яких умов реальним керівником міністрів (у США) або колегіального органу у складі міністрів у президентській республіці виступає президент. Більше того, згідно зі ст. 114 Конституції Азербайджану кабінет міністрів визнається «верховним виконавчим органом Президента Азербайджанської Республіки», підпорядкованим і підзвітним президенту.

Основоположною ознакою змішаної республіканської форми державного правління є, як зазначалося, так званий дуалізм виконавчої влади. Термін «дуалізм» стосовно виконавчої вла

ди першими сформулювали французькі автори, котрі з відповідною метою використовують і термін «діархія». Ці терміни позначають поділ повноважень у сфері виконавчої влади між президентом і урядом.

Однак відповідна «роздвоєність» виконавчої влади ставиться під сумнів. Зокрема, дослідник французького державного досвіду М. А. Крутоголов характеризував взаємозв'язки між президентом і прем'єр-міністром як «безсгіірний примат глави держави - верховного керівника виконавчої влади»¹.

Разом з тим майже в усіх пострадянських країнах із змішаною республіканською формою державного правління прийняте конституційне формулювання, за яким виконавчу владу здійснює уряд. Таке формулювання є двозначним, адже в основному законі відсутні положення про здійснення виконавчої влади президентом, сфера якої по суті знаходиться під його контролем. Певний виняток становить Конституція Вірменії, в якій застережено, що «Уряд розробляє і здійснює внутрішню політику», а зовнішню політику «Уряд розробляє і здійснює спільно з Президентом» (ст. 85).

Уряд у відповідних країнах звичайно виконує роль органу, організаційно залежного від президента і функціонально пов'язаного з ним та його апаратом. Така роль уряду посилюється у зв'язку з незавершеністю процесів становлення партійної системи, з нерозвинутістю ролі політичних партій як суб'єктів парламентської діяльності.

Порівняно більш конкретно уряд визначений в основних законах, прийнятих в інших країнах із згадуваною формою правління. Так, у Португалії він є органом, який керує загальною політикою країни. У Франції уряд визначає і провадить політику держави, в Румунії - забезпечує здійснення внутрішньої і зовнішньої політики, у Польщі - провадить внутрішню і зовнішню політику держави, а у Перу - здійснює управління у сфері публічних справ.

За змістом наведених формулювань, які також видаються двозначними, неможливо розмежувати повноваження уряду і президента як носіїв виконавчої влади. Проте у названих країнах значення уряду є порівняно більш вагомим. Про це свідчать

¹ Крутоголов М. А. Президент Французской Республики: Правовое положение.- М.: «Наука», 1980.- С. 227.

встановлені в конституціях взаємозв'язки між парламентом, урядом і президентом.

Виходячи з державно-правових реалій уряд в усіх країнах із змішаною республіканською формою державного правління можна визначити як вищий орган у системі органів виконавчої влади. Таке визначення не вказує на місце в цій системі президента, але уможливорює функціонування останнього як носія і навіть фактичного глави виконавчої влади.

У різних країнах із змішаною формою державного правління відмінним є статус посадової особи, що найчастіше має титул прем'єр-міністра або голови ради міністрів. Водночас сформульовані тут конституційні визначення статусу прем'єр-міністра подібні до прийнятих за умов парламентського правління. У багатьох випадках йдеться про те, що прем'єр-міністр керує урядом (його діяльністю) і координує діяльність міністрів.

У пострадянських країнах відповідна посадова особа звичайно виступає лише формальним чільником уряду. У свою чергу, більш значущим видається статус прем'єр-міністра в інших країнах, де він звичайно є реальним главою уряду. При цьому на Гаїті прем'єр-міністр конституційований саме як глава уряду, а у Перу голова ради міністрів - як другий після президента «речник уряду».

У більшості країн із змішаною республіканською формою державного правління президент як носій виконавчої влади в конституції прямо не визначений. Однак його реальна роль щодо сфери виконавчої влади засвідчена змістом різних положень основних законів.

Конституції, прийняті у пострадянських країнах, передбачають безпосередню участь президента в роботі уряду. У Білорусі, Киргизстані і Росії президент наділений правом головувати на засіданнях уряду, а в Казахстані він може робити це на тих засіданнях, що проводяться з «особливо важливих питань». У Грузії президент уповноважений скликати засідання уряду з «особливо важливих державних питань» і головувати на них, причому ухваленим на таких засіданнях рішенням надають форму актів президента. У Вірменії президент може скликати і вести засідання уряду з питань зовнішньої політики, оборони і національної безпеки.

До того ж у Білорусі уряд підзвітний президенту, в Казахстані - відповідальний перед президентом, а в Киргизстані президент уповноважений здійснювати контроль за урядом.

Роль президента щодо сфери виконавчої влади відображена також в інших положеннях відповідних конституцій. Так, у Білорусі, Вірменії і Казахстані президент за пропозицією (поданням) прем'єр-міністра визначає структуру уряду. У Вірменії він у такий спосіб ще і встановлює порядок діяльності уряду, а в Казахстані - утворює, ліквідовує та реорганізовує центральні органи виконавчої влади. В Киргизстані президент на власний розсуд визначає структуру уряду, утворює і ліквідовує органи виконавчої влади, що не входять до складу уряду. В Грузії структура, повноваження і порядок діяльності уряду визначаються, зокрема, законом, проект якого пропонує сам уряд, але за погодженням з президентом.

Важливим є і те, що в Росії президент уповноважений скасовувати акти уряду за юридичними підставами, включаючи за підставою їх невідповідності актам самого президента. В Білорусі президент може скасовувати акти уряду з невизначених підстав, тобто і з підстав доцільності. Аналогічно в Казахстані президент може скасовувати чи зупиняти дію актів уряду і керівників місцевих органів виконавчої влади, а в Киргизстані - скасовувати чи зупиняти дію актів уряду та інших органів виконавчої влади. Повноваження щодо скасування актів уряду в усіх випадках свідчать про підконтрольність і підпорядкованість уряду президентові.

Усе наведене дозволяє дійти висновку, що президент у пострадянських країнах з відповідною формою правління є фактичним главою виконавчої влади.

В інших, ніж пострадянські, країнах із змішаною республіканською формою державного правління статус президента як фактичного провідника виконавчої влади є менш виразним. Зокрема, він не уповноважений скасовувати акти уряду, хоча у Франції президент підписує акти ради міністрів. Не менш важливим є те, що за загальним правилом не передбачено політичної відповідальності уряду перед президентом і права президента за власним рішенням припиняти повноваження уряду або його окремих членів. Тим самим існують значні відмінності між різними країнами з відповідною формою правління.

Свідченням таких відмінностей є також порівняно менший ступінь участі президента в роботі уряду. У Польщі для вирішення «питань особливого значення» президент уповноважений скликати урядову раду, яку фактично утворює уряд, що зас

ідає під головуванням самого президента. З іншого боку, урядова рада не має повноважень власне уряду. У Хорватії на пропозицію президента уряд може проводити засідання для обговорення запропонованих главою держави питань. За визначених обставин президент уповноважений скликати засідання уряду під своїм головуванням. У Франції президент головує в раді міністрів, але прем'єр-міністр у «виняткових випадках» і за спеціальним дорученням може замішувати його як головуючого на відповідних засіданнях з визначеним порядком денним.

У Румунії президент може брати участь у засіданнях уряду, на яких обговорюються певні питання «національного інтересу» у сферах зовнішньої політики, оборони і охорони громадського порядку. Його участь в інших засіданнях зумовлена запрошенням (пропозицією) прем'єр-міністра. В усіх випадках, коли президент бере участь в урядових засіданнях, він головує на них. У Перу президент головує на тих засіданнях уряду, які він скликає і де присутній, а на Гаїті - на яких присутній. У Португалії президент може головувати в уряді «на прохання» прем'єр-міністра.

§ 5. Імпічмент

Важливе значення для характеристики глави держави і уряду як державних інститутів має поняття імпічменту, яке відображає зміст двох різних процедур.

З одного боку, *імпічментом* (англійська модель) є встановлений в конституції парламентський порядок притягнення насамперед членів уряду чи президента до відповідальності перед судом загальної або спеціальної юрисдикції як правило за злочини або інші протиправні дії, вчинені у процесі здійснення ними повноважень. Таке притягнення до відповідальності президента водночас об'єктивно має за наслідок позбавлення його недоторканості.

З другого боку, *імпічмент* (американська модель) - це форма конституційно-правової відповідальності президента, а іноді також деяких інших посадових осіб за визначені в конституції діяння, котра повністю реалізується в парламенті. Її реалізація може спричинити усунення з поста (звільнення з посади), що стосовно президента також означатиме і позбавлення недоторканості з наступним притягненням, за наявності підстав, до кримінальної відповідальності у загальному порядку.

Починаючи з другої половини XIV ст. імпічментом вважалося здійснюване палатами англійського парламенту обвинувачення і засудження «слуг короля» (згодом - міністрів) за вчинені ними на службі злочинні дії. Висунуте палатою громад обвинувачення мало розглядатися палатою лордів, яка приймала рішення у справі, тобто здійснювала функцію суду. Спочатку урядовці притягалися до відповідальності у порядку імпічменту лише за державну зраду. Надалі підставами для імпічменту почали вважати не тільки злочини, а й інші правопорушення і навіть так звані політичні помилки.

З еволюцією Великобританії на засадах парламентського правління імпічмент поступово втратив реальну значущість, і його заступила політична відповідальність уряду (кабінету) перед палатою громад. Водночас з початку XIX ст. загальним правилом стала відповідальність міністрів за злочини, вчинені у процесі здійснення посадових обов'язків, виключно перед судом.

Разом з тим англійський (британський) досвід обвинувачення і засудження членів уряду палатами парламенту в XIX ст. був сприйнятий в окремих європейських країнах. У цих країнах рішення про притягнення міністрів до відповідальності ухвалювалися нижньою палатою парламенту, і справи розглядалися у найвищому суді загальної юрисдикції або у спеціальному суді, що можна вважати модифікацією англійської моделі імпічменту.

Парламентський порядок притягнення членів уряду до відповідальності перед судом (так званої судової відповідальності) звичайно за злочини, вчинені у процесі здійснення посадових обов'язків, встановлений і багатьма сучасними європейськими конституціями. Визначення відповідного парламентського рішення є різними, хоча найчастіше воно передбачає або висунення обвинувачення, або притягнення до відповідальності перед судом. За умов двопалатного парламенту таке рішення ухвалює нижня палата, хоча в Румунії це уповноважена робити кожна з палат парламенту.

Підставою притягнення членів уряду за парламентським рішенням до відповідальності перед судом може визнаватися вчинення не тільки злочину. Так, в Австрії, Польщі та Фінляндії парламент (нижня палата) ухвалює відповідне рішення в разі порушення членом уряду закону, яке може не бути злочином, а

в Данії - в разі неналежного виконання посадових обов'язків. Встановлення такої підстави, як неналежне виконання посадових обов'язків, уможливорює притягнення членів уряду до відповідальності з мотивів доцільності. Тим самим відповідальність членів уряду перед судом може набувати ознак політичної, що видається неприпустимим.

У тих випадках, коли притягнення до відповідальності пов'язане з вчиненням злочину, кваліфікація останнього може різнитися. Звичайно це будь-який злочин, але в Іспанії член уряду у вказаний спосіб може бути притягнений до відповідальності лише за державну зраду або інший злочин проти «державної безпеки». Проте завжди відповідні парламентські рішення стосуються злочинів або інших дій, вчинених виключно у зв'язку з виконанням членами уряду посадових обов'язків.

Відмінність підстав притягнення членів уряду за парламентським рішенням до відповідальності перед судом свідчить про відмінності у характері відповідальності. Якщо член уряду притягається до відповідальності за вчинення злочину, таку відповідальність треба трактувати як кримінальну з особливим порядком притягнення.

Інший характер має відповідальність членів уряду перед судом у зв'язку з вчиненням іншого, ніж злочин, правопорушення або з вчиненням дій, які можуть бути кваліфіковані виключно з огляду на доцільність. У тих випадках, коли підставою притягнення членів уряду до відповідальності визначене інше правопорушення, ніж злочин, така відповідальність об'єктивно є юридичною. У другій половині XIX ст. німецькі автори трактували розглядувану відповідальність як державно-правову.

У разі притягнення членів уряду до відповідальності звичайно за злочини, вчинені у зв'язку з виконанням посадових обов'язків, справи розглядає найвищий суд загальної юрисдикції (Іспанія, Румунія) або спеціальний суд (Данія, Ісландія, Польща, Фінляндія). У Греції такий спеціальний суд утворюється для конкретного випадку. В Норвегії спеціальний суд, що функціонує постійно, розглядає справи стосовно не тільки міністрів, а й членів парламенту і суддів найвищого суду загальної юрисдикції, у Фінляндії - стосовно міністрів, суддів найвищих судів загальної і адміністративної юрисдикції та деяких інших посадових осіб.

В Австрії і Сербії розгляд відповідних справ стосовно членів уряду здійснює конституційний суд, а в Туреччині конституційний суд розглядає справи стосовно не лише членів уряду, а й суддів конституційного суду, суддів верховного суду і деяких інших посадових осіб. В Естонії за згодою парламенту члени уряду притягаються до кримінальної відповідальності, але підсудність визначається у загальному порядку.

Парламентський порядок притягнення членів уряду до відповідальності перед судом насамперед характеризує парламентські форми державного правління, хоча він передбачений і в деяких країнах із змішаною республіканською формою правління. В зв'язку з цим така відповідальність сполучається з політичною відповідальністю уряду перед парламентом.

Таке сполучення зумовлює той факт, що політична відповідальність уряду по суті упереджує відповідальність його членів перед судом за парламентським рішенням. У зв'язку з цим починаючи з XIX ст. парламентський порядок притягнення членів уряду до відповідальності перед судом виконує здебільшого роль одного із засобів вчинення політичного тиску на уряд з боку опозиції, а практика застосування імпідменту за англійською моделлю в розвинутих країнах майже відсутня.

Історично англійська модель імпідменту засвідчувала не тільки відповідальність міністрів, а й недоторканність монарха. Відомо, що за часів феодального абсолютизму фактично виключалась юридична оцінка діянь монарха. На цій основі на початку XIX ст. британськими авторами було сформульовано тезу, за якою «монарх не може вчиняти неправомірно». Тому за діяння, котрі могли трактуватися як правопорушення, мав відповідати міністр, за порадою якого вчиняв монарх.

Привілей недоторканності монарха, який насамперед означає неможливість його притягнення до юридичної відповідальності, і сьогодні практично в абсолютній формі зафіксований майже в усіх конституціях парламентських монархій.

З недоторканністю монарха генетично пов'язане конституційне визнання недоторканності президента, яка завжди сполучається з певними можливостями щодо його притягнення до юридичної, насамперед кримінальної, відповідальності. За змістом таких можливостей в конституціях іноді визначені діяння, за вчинення яких на основі парламентського рішення президент може бути притягнений до відповідальності перед судом.

У Румунії, Франції і Чехії такими діяннями є державна зрада, у Фінляндії - державна зрада, інший тяжкий злочин та злочин проти людства, у Болгарії, Греції, Італії і Словаччині - державна зрада або порушення конституції, в Албанії - «серйозне» порушення конституції або тяжкий злочин, в Австрії, Сербії і Хорватії - порушення конституції, в Македонії, Словенії і ФРН - порушення конституції або закону, у Португалії, Туреччині і Угорщині - злочини, вчинені у зв'язку із здійсненням повноважень. В Естонії, Ісландії та Латвії можливе кримінальне переслідування президента за згодою парламенту за будь-який злочин.

Як і у випадку з членами уряду, рішення про притягнення до відповідальності президента перед судом за наявності двопалатного парламенту ухвалює нижня палата. В Австрії питання про відповідальність президента розглядається на спільному засіданні палат, у ФРН його може розглядати кожна з палат, а в Чехії - верхня палата парламенту. При цьому якщо парламентське рішення про притягнення до відповідальності члена уряду звичайно ухвалюється простою або абсолютною більшістю, то ухвалення подібного рішення щодо президента, як правило, потребує більшості у дві третини від загального складу парламенту (палати).

Судом, уповноваженим розглядати справи за обвинуваченням президента, в Молдові, Португалії і Румунії конституційно визначений найвищий суд загальної юрисдикції, а у Польщі, Фінляндії та Франції - спеціальний суд. У багатьох країнах таким судом є конституційний суд: в Європі це Австрія, Албанія, Болгарія, Македонія, Сербія, Словенія, Словаччина, Угорщина, Хорватія, Чехія і ФРН. В інших країнах підсудність справ за обвинуваченням президента встановлюється законом і може визначатися у загальному порядку.

У Греції, Польщі, Словенії, Угорщині і ФРН після притягнення до відповідальності і до прийняття судового рішення президент не здійснює свої повноваження, чим має забезпечуватися об'єктивність при розгляді справи. Засудження відповідної особи до кримінального покарання спричиняє і припинення здійснення нею повноважень президента. У деяких країнах застережена неприпустимість її повторного балотування на президентських виборах.

Можливості щодо притягнення президента до юридичної відповідальності пов'язані також із встановленням особливої

процедури усунення його з поста внаслідок вчинення ним певних дій, що асоціюється з американською моделлю імпічменту. Уперше така процедура була запроваджена Конституцією США, за якою вона і була визнана імпічментом.

Відповідна процедура повністю або частково реалізується в парламенті, чим видається подібною до англійської моделі імпічменту. Подібність двох моделей імпічменту підтверджується й тим, що в основних законах звичайно передбачено або процедуру висунення обвинувачення чи притягнення президента до відповідальності перед судом за парламентським рішенням, або процедуру його усунення з поста, яка повністю або частково реалізується в парламенті.

Разом з тим за юридичними наслідками між двома моделями імпічменту існують суттєві відмінності. Наслідком реалізації процедури імпічменту за англійською моделлю може бути визначення і застосування кримінального покарання, а імпічмент за американською моделлю може мати за безпосередній наслідок дострокове припинення повноважень, що є конституційно-правовою санкцією.

Відмінності існують і стосовно послідовності видів юридичної відповідальності, яка може наставати внаслідок реалізації відповідних процедур. Засудження президента, притягненого парламентом до кримінальної відповідальності, як зазначалося, автоматично тягне втрату поста. Навпаки, усунення президента у порядку конституційної відповідальності уможливлює притягнення особи, яка попередньо обіймала цей пост, до кримінальної відповідальності за ті самі діяння, що спричинили припинення повноважень президента і кваліфіковані як злочин.

За умов різних форм державного правління запроваджений за американською моделлю імпічмент трактується як один з елементів системи стримувань і противагу взаємодії законодавчої і виконавчої влади. Але цю модель імпічменту не можна пов'язувати з політичною відповідальністю президента перед парламентом, адже у президентських республіках і в країнах із змішаною республіканською формою правління такої відповідальності не існує.

З іншого боку, у парламентських республіках іноді передбачена можливість дострокового припинення повноважень (фактично відкликання) обраного парламентом президента за рішенням того ж парламенту фактично з мотивів політичної доцільності

ності, що може вважатися наслідком політичної відповідальності президента саме перед парламентом.

У США процедура імпічменту розпочинається з внесення одним з членів палати представників пропозиції про притягнення президента або будь-якої так званої федеральної посадової особи (включаючи суддів федеральних судів) до відповідальності. Така пропозиція передається до одного з комітетів палати, який її розглядає і може сформулювати «статті імпічменту» (тобто обвинувачення).

У разі затвердження «статей імпічменту» палатою представників, вони передаються до сенату для прийняття рішення по суті. Після заслуховування сторін, допиту свідків і аналізу доказів шляхом таємного голосування і на основі більшості у дві третини від присутніх членів сенат може ухвалити рішення про «усунення з посади і позбавлення права обіймати будь-яку почесну або оплачувану посаду на службі Сполучених Штатів».

Процедури імпічменту, які відбуваються виключно у парламенті і за умов його двопалатної побудови, запроваджені в ряді інших країн. При цьому практично завжди рішення, які ухвалюються у двопалатному парламенті безпосередню з питання усунення президента, потребують кваліфікованої більшості голосів (звичайно дві третини від складу палати, що ухвалює таке рішення).

Проте між відповідними процедурами існують відмінності. Наприклад, в Ірландії кожна з палат парламенту може ініціювати питання про імпічмент. У такому випадку інша палата уповноважена ухвалювати рішення про дострокове припинення повноважень президента.

У Росії питання про усунення президента може порушити тільки нижня палата парламенту. Висунуте нею обвинувачення має бути підтверджене висновком верховного суду про наявність у діях президента ознак злочину і висновком конституційного суду про додержання встановленого порядку обвинувачення. Саме ж рішення про усунення президента ухвалює верхня палата, причому вона повинна зробити це у визначений строк після висунення нижньою палатою обвинувачення. Якщо протягом такого строку відповідне рішення не буде ухвалене, обвинувачення вважається відхиленим.

Подібні застереження, що покликані «дисциплінувати» верхню палату (парламент), передбачені також конституціями Білорусі, Казахстану і Киргизстану.

У ряді країн процедура усунення президента здійснюється в однопалатному парламенті, що зумовлює її відмінності від «класичного» імпічменту, встановленого Конституцією США. Відповідні процедури передбачені конституціями Азербайджану, Вірменії, Грузії, Литви, Молдови, Монголії, Кореї, Чорногорії та ряду інших держав, причому рішення про усунення президента звичайно ухвалюється також на основі кваліфікованої більшості.

В Азербайджані і Казахстані рішення про усунення президента ухвалюється парламентом за підтримки більшості у три четвертих від його загального складу.

За Конституцією США підставою для імпічменту може бути лише вчинення злочину. Проте ще у XIX ст. на практиці було визнано, що такою підставою може бути і вчинення дій, які підривають авторитет влади, або навіть некомпетентність чи порушення норм моралі.

У багатьох інших країнах підставою застосування імпічменту є насамперед також вчинення злочину. Нерідко таким злочином визнано державну зраду або інший тяжкий злочин. У Грузії відповідною підставою конституційоване вчинення не тільки державної зради, а і будь-якого іншого злочину, а в Ірландії та Литві - взагалі злочину.

Разом з тим єдиною чи однією з підстав дострокового припинення повноважень президента або інших суб'єктів нерідко визначається порушення конституції, причому питання щодо юридичної (зокрема кримінально-правової) кваліфікації такого порушення може вирішуватися по-різному. У Литві і Монголії відповідною підставою може бути порушення присяги, що за певних умов уможливорює виключно політичні оцінки дій, які спричинили імпічмент, з боку парламенту.

За будь-яких умов практика застосування імпічменту щодо президента як за англійською, так і за американською моделями має винятковий характер.

§ В. Політична відповідальність уряду

Для характеристики виконавчої влади істотне значення має поняття *політичної відповідальності уряду*. Залежно від прийнятої форми державного правління уряд політично відповідає або перед парламентом, або перед главою держави, або перед обома.

Політична відповідальність уряду перед парламентом (нижньою палатою) вперше була визнана у Великобританії, де її становлення відбувалося шляхом укорінення у парламентській практиці. Так, відставка кабінету за результатами голосування у палаті громад щодо недовіри уперше відбулася в кінці XVIII ст., але обов'язковою за наслідками така недовіра стала в середині наступного століття. Саме з британського досвіду інститут політичної відповідальності уряду перед парламентом був запозичений в інших країнах.

Сенс політичної відповідальності уряду перед парламентом (у двопалатному парламенті - як правило, лише перед нижньою палатою) полягає в тому, що фактично парламентська більшість виходячи з мотивів доцільності у відповідний спосіб може оцінювати діяльність уряду. Звідси реалізація політичної відповідальності уряду перед парламентом залежить від розстановки партійно-політичних сил у парламенті. Очевидно, що наявність стійкої парламентської більшості забезпечує уряду належну підтримку.

Про таку роль парламентської більшості свідчить, зокрема, політична історія Великобританії: у минулому столітті мали місце лише два випадки, коли відбулася відставка кабінету через вираження йому недовіри, і обидва рази жодна з політичних партій не мала у палаті громад вирішальної більшості.

Політична відповідальність уряду перед парламентом, яку нерідко трактують як парламентську відповідальність уряду, має колективний або індивідуальний характер. Тим самим її наслідком може бути відставка за парламентським рішенням уряду в цілому чи його окремих членів.

За умов парламентського правління передбачено або лише колективну відповідальність уряду, або її у сполученні з індивідуальною. Так, індивідуальна відповідальність членів уряду перед парламентом (нижньою палатою) передбачена в основних законах таких європейських держав, як Австрія, Бельгія, Греція, Данія, Естонія, Італія, Латвія, Литва, Македонія, Сербія, Словаччина, Словенія, Туреччина, Угорщина, Фінляндія, Чорногорія і Швеція. Майже в усіх країнах, що розвиваються, встановлено лише колективну політичну відповідальність уряду перед парламентом.

Політична відповідальність уряду перед парламентом характеризує також змішану республіканську форму державного правління, причому у більшості країн з такою формою правлін

ня також передбачена лише колективна відповідальність. Виняток становлять Гаїті, Перу, Польща і Хорватія, де уможливлена й індивідуальна політична відповідальність.

У пострадянських країнах із змішаною республіканською формою державного правління окремі члени уряду політично відповідальні лише перед президентом, котрий може звільнити їх з посади на власний розсуд.

В інших країнах з такою формою правління перспектива обіймання посади міністра, поза наслідками політичної відповідальності уряду перед парламентом, залежить від глави уряду. Вказана залежність розглядається в контексті керівної ролі в уряді його глави. Проте в Португалії передбачена відповідальність прем'єр-міністра перед президентом, хоча її характер і навіть сенс є невизначеними, адже президент може звільнити з посади прем'єр-міністра лише за волевиявленням парламенту або самого глави уряду.

Відсутність індивідуальної політичної відповідальності членів уряду перед парламентом у багатьох випадках не має суттєвого значення через особливості взаємозв'язків між розглядуваними формами політичної відповідальності. До того ж ці взаємозв'язки в конституціях не визначені, а їх встановлення у конкретних випадках віднесене до сфери політики.

Ще у першій половині XIX ст. було сформульоване поняття уряду як політично солідарного цілого, яке надалі сприйняли в усіх країнах з парламентськими формами державного правління. У Великобританії принцип політичної солідарності означає, що міністри, котрі об'єднані насамперед за ознакою належності до більшості у палаті громад і метою реалізації певної програми, солідарно (колективно) відповідають за діяльність кабінету. Тому вираження недовіри кабінету тягне відставку всіх міністрів, навіть не членів кабінету. В інших країнах названий принцип може стосуватися лише членів уряду як центрального колегіального органу виконавчої влади, але завжди він сприймається як своєрідна парадигма парламентського правління.

Однак реалізація індивідуальної політичної відповідальності окремого члена уряду перед парламентом не тягне обов'язкової відставки уряду в цілому. У зв'язку з цим принцип політичної солідарності членів уряду набуває по суті одностороннього характеру. В таких випадках альтернативу між відставкою (звільненням з посади) конкретного члена уряду і відставкою усього скла

ду уряду визначає глава уряду, рішення якого детерміноване політичною ситуацією, що склалася у парламенті і поза його лавами.

Невизначеність стосовно зумовленості відставки уряду наслідками індивідуальної політичної відповідальності його членів призводить до того, що питання про відставку уряду фактично на власний розсуд вирішує його глава, чим об'єктивно деформується природа інституту політичної відповідальності уряду перед парламентом.

У практиці розвинутих країн випадки реалізації індивідуальної відповідальності членів уряду перед парламентом є унікальними і пов'язані з персональними діями, що спричинили політичний скандал. Через те, що конституції не визначають причинно-наслідковий зв'язок між індивідуальною політичною відповідальністю окремого члена уряду (іншого, ніж його глава) та відставкою уряду в цілому, цей зв'язок може встановити глава уряду, за відповідних обставин подавши у відставку за власною ініціативою.

Теоретично питання про політичну відповідальність уряду може виникати при розгляді у парламенті будь-якої урядової пропозиції. У Великобританії та в інших англomовних країнах з парламентськими формами державного правління кожне голосування у парламенті з питань здійснюваної урядом політики, розгляд якого ініційований самим урядом або опозицією, може розглядатись як спосіб визначення довіри (недовіри), але це не означає, що уряд постійно знаходиться під загрозою відставки. У практиці відповідних країн прийнято, що відставка уряду відбувається тоді, коли несприятливе для нього голосування у парламенті відбулося з «важливого питання», проте яке з питань має такий характер завжди вирішує сам уряд.

Разом з тим в усіх країнах з парламентськими і змішаною республіканською формами державного правління встановлено спеціальні механізми політичної відповідальності уряду перед парламентом, за змістом яких припускається порушення в категоричній формі питання про недовіру уряду або його окремому члену і голосування саме з цього питання. Таке голосування та його результати визначають як вотум недовіри.

У деяких країнах, де верхня палата парламенту формується шляхом прямих виборів, голосування з питання про недовіру уряду або його окремому члену може відбуватися в кожній з

палат (Гаїті, Італія, Таїланд). В Румунії питання про недовіру всьому складу уряду вирішується на спільному засіданні палат парламенту. В Грузії, Киргизстані і Росії конституційовано «подвійний» вотум недовіри, сенс якого полягає в тому, що чинником обов'язкової відставки уряду є лише повторне і у визначений строк вираження йому недовіри.

Як зазначалося, за загальним правилом вираження недовіри главі уряду тягне відставку усього його складу. Тому іноді в основному законі, за відсутності можливості вираження недовіри уряду в цілому, передбачається така можливість стосовно його глави (Албанія, Ірландія, Латвія, ФРН і Швеція). Водночас у Болгарії та Естонії уможливлений вотум недовіри як уряду в цілому, так і його главі. Вибір з двох відповідних процедур, застосування яких спричиняє фактично однакові наслідки, зумовлюється насамперед політичними міркуваннями.

У різних країнах процедури вираження недовіри уряду або його окремому члену мають певні відмінності. Зокрема, в Іспанії, Португалії і Франції парламент (нижня палата) з такою метою приймає резолюцію осуду. У більшості країн кількість депутатів, уповноважених колективно ініціювати розгляд питання щодо недовіри уряду, становить від однієї десятої до однієї третьої частини від загального складу парламенту. У Вірменії проект постанови про вираження недовіри уряду може також внести президент.

Парламентське рішення про недовіру уряду в цілому або його окремому члену майже в усіх країнах ухвалюється більшістю від загальної кількості депутатів. Однак у Бахреїні, Камбоджі, на Сейшельських Островах і в Таїланді ухвалення відповідного рішення потребує кваліфікованої більшості у дві третини від складу парламенту. В Казахстані рішення про недовіру уряду ухвалюються на спільному засіданні палат парламенту такою ж за числом більшістю від складу кожної з палат. При цьому з названих країн лише в Таїланді форма державного правління є парламентською.

На основі кваліфікованої більшості від загальної кількості членів парламенту ухвалюється рішення про недовіру уряду також у Грузії і Киргизстані. Як зазначалося, тут передбачено «подвійний» вотум недовіри. Якщо в Грузії тільки при повторному вираженні недовіри уряду передбачена необхідність підтримки відповідного рішення кваліфікованою більшістю у три п'ятих, то в Киргизстані рішення про недовіру обидва рази

має бути ухвалене на основі більшості у дві третини від складу парламенту.

Особливості притаманні механізму політичної відповідальності уряду у ФРН, де нижня палата парламенту може виразити недовіру главі уряду лише шляхом виборів його наступника. За результатами цих виборів президент здійснює відповідні звільнення і призначення. В теорії конституціоналізму такі процедури охарактеризовані як конструктивний вотум, а їх сенс вбачають у тому, що, нарівні з реалізацією політичної відповідальності уряду перед парламентом, вони слугують інституціоналізації «відповідальної опозиції».

Механізми політичної відповідальності уряду, подібні до запровадженого у ФРН, конституйовані в Іспанії, Польщі, Сербії, Словенії, Таїланді та Угорщині.

У деяких країнах в основному законі передбачені обмеження стосовно розгляду в парламенті питання про недовіру уряду, що зумовлено намаганнями забезпечити стабільність у роботі уряду. Зокрема, в Іспанії, Киргизстані, Португалії, Румунії, Таїланді і Франції пропозиція про недовіру уряду з одного й того самого або з різних питань не може бути внесена двічі протягом однієї сесії. У Болгарії, Греції, Грузії, Сербії і Хорватії наступне внесення відповідної пропозиції можливе через шість місяців, в Естонії, Македонії, Польщі та Чорногорії - через три місяці після розгляду у парламенті (нижній палаті) питання про недовіру.

На Гаїті пропозиція про недовіру уряду з питань реалізації його програми може бути внесена один раз протягом року. У Білорусі і Киргизстані питання про недовіру не може розглядатися парламентом (нижньою палатою) протягом року після схвалення програми діяльності уряду, а в Киргизстані - ще й у період за шість місяців до виборів президента.

У президентських республіках контроль за міністрами та іншими призначуваними президентом посадовими особами у системі виконавчої влади здійснює сам глава держави, і всі вони політично відповідальні перед президентом, про що іноді прямо йдеться в конституції. За будь-яких умов президент може звільнити з посади окремого члена уряду з політичних міркувань і без обґрунтування свого рішення вчиненням міністром правопорушення.

За загальним правилом у президентських республіках парламент здійснює контроль за посадовими особами у системі виконавчої влади в обмежених формах, і вони не несуть політич

ної відповідальності перед ним. Це, зокрема, означає, що парламент не уповноважений самостійно ухвалювати рішення, прямим наслідком якого буде відставка міністра чи іншої посадової особи у системі виконавчої влади.

Разом з тим у деяких президентських республіках передбачена політична відповідальність уряду перед парламентом, хоча за наслідками вона звичайно видається умовною. В Азербайджані парламент уповноважений вирішувати питання щодо довіри кабінету міністрів, але рішення президента про відставку кабінету міністрів не пов'язане з такою довірою або недовірою. В Туркменістані парламент має право виражати недовіру кабінету міністрів, проте юридичних наслідків недовіри не встановлено.

У Кореї парламент може лише рекомендувати президенту звільнити з посади прем'єр-міністра або іншого члена державної ради. Нарешті, в Узбекистані політичної відповідальності кабінету міністрів перед парламентом в основному законі не встановлено, але уряд повинен складати свої повноваження саме перед новообраним парламентом.

Більш значущий характер мають конституційні положення стосовно відповідальності суб'єктів виконавчої влади, сформульовані в окремих латиноамериканських країнах. Так, в Аргентині політично відповідальним перед кожною з палат парламенту визначено призначуваного президентом без участі парламенту главу кабінету, який до того ж повинен щомісяця звітувати почергово перед різними палатами з питань «управління державними справами». Кожна з палат може виразити йому недовіру, але це тягне відставку тільки глави кабінету.

В Уругваї на спільному засіданні палат парламенту і на основі рішення, ухваленого більшістю у три п'ятих від загальної кількості депутатів, може бути виражена недовіра раді міністрів у цілому або окремому міністру, що є передумовою їх обов'язкової відставки. Поєднання певних ознак різних республіканських форм тією або іншою мірою характеризує державний лад багатьох країн, але воно не ставить під сумнів відповідну класифікацію держав.

§ 7. Нормотворчість глави держави і уряду

Характеристику глави держави і уряду як державних інститутів і як носіїв виконавчої влади урізноманітнює оцінка їх нор-

мотворчості. Таку нормотворчість передусім пов'язують з делегуванням повноважень.

Існують різні варіанти делегування повноважень. Однак найбільш поширеним є делегування законодавчих повноважень, тобто передача парламентом повноважень на законотворення іншому державному органу. Акти, видані таким органом в межах відповідних повноважень, мають назву *делегованого законодавства*. Поняття делегованого законодавства по-різному формулюється за умов континентальної (романо-германської) та англо-американської сімей правових систем.

На континенті Європи до актів делегованого законодавства віднесені виключно ті, що мають силу закону. Основою для здійснення відповідного делегування має слугувати спеціальний закон, хоча нерідко делегування відбувається за змістом окремої норми, включеної до закону, який загалом присвячений іншим питанням. Закон, яким здійснене делегування законодавчих повноважень, як правило, визначає принципи, цілі та умови делегування.

Іноді застереження стосовно необхідності визначення принципів, цілей та умов делегування встановлені в конституції. Наприклад, згідно зі ст. 76 Конституції Італії законодавчі повноваження можуть бути делеговані уряду «з визначенням принципів і критеріїв делегування, на обмежений час і з певного кола питань». В Основному законі ФРН вказано на необхідність визначення в законі щодо делегування змісту, обсягу і мети делегування (ст. 80).

У конституціях Молдови і Франції прямо передбачено, що делегування законодавчих повноважень може здійснюватися з метою забезпечення реалізації урядової програми.

У тих країнах, де принципи, цілі та умови делегування або необхідність їх визначення в конституції не застережені, відповідні положення нерідко сформульовані в юридичній теорії. За її змістом делегування законодавчих повноважень уможлиблюється, зокрема, за умов так званої настійливої необхідності, що означає його довільне здійснення.

Конституції також регламентують інші питання здійснення делегування. Звичайно законодавчі повноваження передаються уряду, хоча в деяких країнах делегатом визначено президента. У Франції президент підписує видані урядом акти делегованого законодавства. Іноді основним законом припускається де

легування законодавчих повноважень як президенту, так і уряду та його окремим членам, і навіть передбачене субделегування, тобто делегування делегованих повноважень.

У деяких випадках вказується на те, що делегування відбувається за ініціативою саме делегата. Так, у Франції уряд може звернутися до парламенту за дозволом здійснювати повноваження, віднесені до сфери законодавчої влади. В Молдові делегування законодавчих повноважень відбувається за пропозицією уряду, в Білорусі - за пропозицією президента, в Казахстані - за ініціативою президента.

Акти делегованого законодавства мають різні назви: декрети (Білорусь, Греція, Іспанія, Італія, Корея та інші країни), декрети-закони (Португалія), ордонанси (Молдова, Румунія, Франція) і навіть закони (Казахстан). Але, як зазначалося, за континентальною правовою традицією акти делегованого законодавства завжди мають силу закону.

Делегування законодавчих повноважень нерідко тягне контроль з боку парламенту за результатами їх реалізації. Зокрема, в Молдові, Румунії та ФРН закон стосовно делегування може припускати передачу актів делегованого законодавства до парламенту на затвердження. У Португалії декрети-закони у визначений строк і на вимогу певної кількості депутатів передаються до парламенту на предмет внесення до них змін або скасування. У Франції ордонанси втрачають силу, якщо законопроекти про їх затвердження не будуть внесені урядом до парламенту до закінчення строку, визначеного в законі щодо делегування.

У тих країнах, де парламентської апробації актів делегованого законодавства не передбачено, парламент протягом строку делегування може беззастережно скасувати такі акти або внести до них зміни.

За умов «класичної» президентської республіки делегування законодавчих повноважень теоретично не визнається з посиланнями на те, що воно суперечить принципу розподілу влад. Разом з тим у США суди визнали такою, що відповідає конституції, нормотворчість президента та інших суб'єктів виконавчої влади, здійснювану на основі повноважень, які визначені у законах. У теорії американського конституціоналізму такі повноваження характеризуються як «квазізаконодавчі».

З іншого боку, в окремих президентських республіках практика делегування законодавчих повноважень є конституційно

визнаною, і делегатом визначено саме президента (наприклад, Бразилія).

По-іншому трактується поняття делегованого законодавства в англomовних країнах з парламентськими формами державного правління, в першу чергу у Великобританії. Тут делегованим законодавством вважаються практично всі акти органів і посадових осіб виконавчої влади. Відмінність між парламентськими актами (власне законами) і актами делегованого законодавства вбачається насамперед у тому, що перші не можуть бути скасовані судом. Другі застосовуються судом тільки тоді, коли він визнає їх такими, що не суперечать парламентським актам.

Видання багатьох актів делегованого законодавства передбачене у прийнятих парламентом власне законах, що і вважається здійсненням делегування.

У Великобританії найбільш авторитетними актами делегованого законодавства визнано накази королеви (короля) в таємній раді. Формально делегатом у таких випадках виступає саме монарх, хоча відповідні акти розробляє уряд, і вони є формою його правотворчості по суті. Однак переважну більшість актів делегованого законодавства видають безпосередньо члени уряду (кабінету). Важливим елементом практики делегованого законодавства вважається контроль за відповідними актами з боку нижньої палати парламенту, причому існує кілька форм такого контролю.

Нормотворчість глави держави і уряду делегованим законодавством не вичерпується. Не менш поширеним різновидом такої нормотворчості виступають нормативно-правові акти, видані на основі і на виконання законів. Вважається, що ці акти видаються за власними повноваженнями відповідних органів і за своїми характеристиками є підзаконними актами.

У другій половині XIX ст. у Франції була сформульована теорія регламентарної влади, зміст якої згодом знайшов відображення в юридичній науці у багатьох країнах. За її смислом *регламентарні акти, або регламенти*, призначені забезпечувати реалізацію законів і видаються уповноваженими на це державними органами і посадовими особами у конкретизацію законів.

В основних законах питання відповідної нормотворчості глави держави і уряду врегульовані у загальному вигляді. Зокрема, іноді в них названі акти, які видає глава держави або уряд, а також задекларована вимога відповідності цих актів законам.

Серед розвинутих країн лише у Франції позначено сферу регулювання, здійснюваного регламентарними актами. У ст. 37 Конституції цієї держави застережено, що «питання, які не входять до сфери законодавства, мають регламентарний характер». Згідно зі ст. 21 прем'єр-міністр забезпечує виконання законів і «здійснює регламентарну владу».

Регламентарними актами у Франції є декрети, видані урядом і підписані президентом, а також видані самим президентом. Регламентами визнані й різні нормативні акти окремих міністрів. Тим самим існує своєрідна система регламентарних актів.

Особливий характер мають результати нормотворчості глави держави і уряду, які узагальнено визначаються як *надзвичайні акти*. Надзвичайні акти в різних країнах мають різні назви, але завжди за ними визнається сила закону. В ХІХ ст. право видавати такі акти визнавали тільки за монархом як носієм виконавчої влади, що дістало вияв в тогочасних конституціях. Сьогодні повноваженнями видавати надзвичайні акти наділені різні суб'єкти залежно від прийнятої форми державного правління.

У країнах з парламентськими формами правління таким суб'єктом нерідко визначений виключно уряд. Проте в Туреччині надзвичайні акти уповноважений видавати уряд «під головуванням президента», в Австрії, Греції, Словенії - президент на пропозицію уряду, а в Албанії - уряд і президент на пропозицію уряду. В Данії, Ісландії і Естонії відповідні акти може видавати глава держави, але вони мають бути контрасигновані урядом.

У таких країнах із змішаною республіканською формою державного правління, як Польща і Хорватія, надзвичайні акти видає президент на пропозицію уряду. З іншого боку, в Білорусі та Грузії президент видає надзвичайні акти на власний розсуд, що відображає вагомість його статусу, широкий обсяг наданих йому повноважень. Видання надзвичайних актів главою держави на власний розсуд характеризує також практику ряду країн, що розвиваються.

Видання надзвичайних актів, як правило, пов'язують з обставинами, що унеможливають на конкретний момент здійснення парламентом функції законотворення. До таких обставин віднесені перерви в роботі парламенту, насамперед у періоди між його сесіями і скликаннями. З поновленням роботи парламенту надзвичайні акти мають бути затверджені законо

давчим органом, що по суті підтверджує за ними силу закону. В конституціях звичайно застерігається негайність (невідкладність, терміновість) передачі таких актів або їх розгляду парламентом.

За умов парламентського правління видання надзвичайних актів іноді уможливлене і під час роботи парламенту. Проте відповідна урядова нормотворчість не може розглядатися як альтернативна законотворчості. Потреба в такій альтернативі об'єктивно не виникає, адже уряд спирається на парламентську більшість і фактично є її представником. При цьому в конституції можуть бути досить детально врегламентовані питання парламентського контролю за результатами відповідної урядової нормотворчості.

В Іспанії виданий урядом декрет-закон «невідкладно» розглядається нижньою палатою парламенту. В разі перерви в роботі палати вона скликається не пізніше ніж за тридцять днів після оприлюднення декрета-закону. В такий же строк палата повинна затвердити або скасувати надзвичайний акт. В Італії виданий урядом декрет у той же день передається до парламенту, який спеціально збирається не пізніше ніж за п'ять днів після такої передачі і протягом шістдесяти днів після опублікування декрету повинен його затвердити.

Інший характер має видання надзвичайних актів у Білорусі, де президент за власною ініціативою або за формальною пропозицією уряду може видавати тимчасові декрети. Ці акти у триденний строк передаються до парламенту. Однак відповідні контрольні можливості законодавчого органу виглядають обмеженими: декрети продовжують діяти, якщо вони не будуть скасовані за рішенням парламенту, прийнятим на основі кваліфікованої більшості у дві третини від складу кожної з палат. На окрему згадку заслуговує повноваження президента Казахстану видавати укази, якщо парламент протягом місяця після внесення президентом так званих термінових законопроектів їх не розглянув. Такі укази діють до прийняття парламентом відповідних законів.

Примітно, що в названих країнах допускається також делегування законодавчих повноважень президенту за ініціативою (пропозицією) самого президента.

Видання надзвичайних актів завжди пов'язують з певними обставинами, які зумовлюють потребу у відповідній нормотворчості. Формулювання конституцій стосовно цих обставин зви

чайно є надміру загальними, що дозволяє органам, уповноваженим видавати надзвичайні акти, діяти по суті дискреційно.

Наприклад, в Австрії видання таких актів припускається з метою запобігти завданню явної і невинуватеної шкоди суспільству, в Албанії - у випадках необхідності і виникнення непередбачуваних обставин, в Естонії - в разі нагальної державної потреби, в Ізраїлі - для захисту держави, забезпечення громадської безпеки і функціонування життєво необхідних служб, в Італії - у надзвичайних і невідкладних обставинах тощо. Видані за вказаних та інших подібних обставин акти, як правило, залишаються чинними до їх усунення.

Нерідко видання надзвичайних актів пов'язують із запровадженням особливого правового режиму внаслідок введення надзвичайного або воєнного стану. Конституції містять й інші визначення таких і подібних станів: війни, облоги, оборони, загрози тощо. Надзвичайні акти, видання яких пов'язане із запровадженням особливого правового режиму, звичайно діють протягом відповідного періоду.

Контрольні завдання

1. *Визначите поняття виконавчої влади.*
2. *Охарактеризуйте главу держави і уряду як державні інститути.*
3. *Проаналізуйте умови заміщення посади (поста) президента - та, визначите порядок заміщення цієї посади та його особливості.*
4. *Розкрийте зміст процедур формування уряду.*
5. *Сформулюйте поняття імпичменту, прокоментуйте подібності і відмінності між різними моделями імпичменту.*
6. *Розкрийте сутність політичної відповідальності уряду, охарактеризуйте різні форми такої відповідальності.*
7. *Визначте характер нормотворчості глави держави і уряду, дайте оцінку її формам.*

Суд як орган конституційного контролю

§ 1. Сутність конституційного контролю

Принцип розподілу влад позначає три основні функції державної влади (держави) - законодавчу, виконавчу та судову. Якщо законодавчу владу практично завжди асоціюють із законотворенням, а виконавчу владу - з державним управлінням у вузькому сенсі, то судову владу пов'язують із здійсненням правосуддя. Проте явище судової влади не варто ототожнювати з правосуддям. Воно є ширшим за змістом і більш загальним за характером.

У юридичній науці прийняте визначення *правосуддя* як діяльності судів загальної юрисдикції, здійснюваної у процесуальній формі в судових засіданнях, сенс якої полягає у встановленні фактичних обставин конкретної справи шляхом дослідження доказів і в застосуванні відповідного матеріального закону.

Тим самим можна вважати, що поняття правосуддя має чітко окреслений зміст, а його здійснення потребує певних форм, котрі вважаються класичними. На рівні суспільної свідомості здійснення правосуддя сприймається як призначення судів загальної юрисдикції і пов'язується з прийняттям ними рішень насамперед у кримінальних і цивільних справах.

Інше призначення має діяльність щодо здійснення конституційної юрисдикції, передусім діяльність конституційного суду. «Титульною» функцією будь-якого конституційного суду є вирішення питань про відповідність конституції (конституційність) законів та деяких інших правових актів.

Здійснюване конституційним судом правозастосування у процесі розгляду справ і, особливо, прийняття рішень у справах має принципово відмінний характер від такого, що відповідно здійснюється судами загальної юрисдикції. Широко відомою є формула: «загальний суд - це суд факта, конституційний суд - суд права». Іншими словами, суд загальної юрисдикції оцінює факт на основі закону, а конституційний суд оцінює сам закон.

Узагальненням стосовно «титульної» та інших функцій конституційного суду слугує поняття *судового конституційного контролю*, визначене в теорії конституціоналізму. У зв'язку з цим конституційний суд можна характеризувати як орган судового конституційного контролю. Здійснюваний судами конституційний контроль вважається однією з найбільш дієвих гарантій щодо реалізації конституції як основного закону держави.

Разом з тим існування конституційних судів спричинило появу терміна «конституційне правосуддя» («конституційна юстиція»). Цей термін досить широко вживається в наукових колах, насамперед у пострадянських країнах.

Враховуючи принципову відмінність за змістом між загальною юрисдикцією (здійснення правосуддя) і конституційною юрисдикцією (здійснення судового конституційного контролю), термін «конституційне правосуддя» може лише засвідчувати подібність юрисдикційної діяльності відповідних державних органів за її формами. В обох випадках така діяльність за формою трактується як судочинство.

Принципова відмінність за змістом між загальною юрисдикцією і конституційною юрисдикцією нерідко відображена в структурі конституцій. Наприклад, у конституційному законі 1920 р., який є головною складовою несистематизованої Конституції Австрії, про конституційний суд і суди загальної юрисдикції йдеться в різних розділах. Примітно, що саме названим конституційним актом уперше в світі було передбачене створення конституційного суду.

Як орган судового конституційного контролю, конституційний суд є важливим елементом судової влади. Його компетенція (юрисдикція) становить одну із функціональних складових судової влади - судовий конституційний контроль. Іншою складовою виступає правосуддя, здійснюване судами загальної юрисдикції. Певні повноваження адміністративних судів і не

рідко конституційного суду засвідчують існування такої функціональної складової судової влади, як судовий контроль за законністю підзаконних актів.

Наведена функціональна характеристика судової влади іноді знаходить прямий вираз у практиці конституціоналізму: згідно зі ст. 82 Конституції Грузії «судова влада здійснюється способом конституційного контролю, правосуддя і у встановлених законом інших формах».

Поняття конституційного контролю в юридичній теорії визначається по-різному, і його не завжди зводять до судового конституційного контролю. Іноді конституційний контроль визначають широко: як по суті повсякденну діяльність різних державних органів і посадових осіб щодо застосування правових актів, у процесі якої об'єктивно відбувається з'ясування їх відповідності конституції. В деяких випадках говорять і про здійснення конституційного контролю самим народом на референдумі.

Проте чи не універсальне значення має трактування конституційного контролю як діяльності саме судів або так званих несудових органів, цільовим призначенням якої є передусім перевірка правових актів стосовно їх конституційності. Такий контроль можна характеризувати як спеціалізований конституційний контроль, судовий або несудовий. Органи, що його здійснюють, узагальнено визначаються як органи конституційного контролю.

За своїм характером спеціалізований конституційний контроль (далі - конституційний контроль) відрізняється від конституційного нагляду. Ухвалені в порядку здійснення конституційного контролю рішення за своїми наслідками є юридично обов'язковими і звичайно тягнуть нечинність правових актів або їх окремих положень, що були предметом перевірки стосовно конституційності.

З іншого боку, рішення, ухвалені в порядку здійснення конституційного нагляду, мають рекомендаційне значення. Вони адресовані державному органу чи посадовій особі, котрі прийняли (видали) правові акти, конституційність яких перевірялась, і можуть містити вказівки щодо необхідності приведення цих актів у відповідність з конституцією.

Іноді поняття конституційного контролю і конституційного нагляду розрізняють за іншими критеріями. Зокрема, конституційним контролем вважають визначений за однією з класифікацій репресивний (встановлюючий) контроль, а

конституційним наглядом - визначений за тією ж класифікацією консультативний контроль. Існує також підхід, за яким характер конституційного нагляду визнають за контролем щодо правових актів, ще не набувших чинності, тобто за визначеним за іншою класифікацією попереднім конституційним контролем.

Витоками історії конституційного контролю треба вважати створення наприкінці XVIII ст. у Франції державного органу, до повноважень якого віднесли встановлення неконституційності законодавчих актів. Ідею охорони конституції у розвиток теорії установчої влади висунув Е. Сійєс, котрий наголошував на необхідності з метою реалізації конституції створення «спеціальної влади», яка могла б скасовувати законодавчі акти, що суперечать конституції. При цьому він пропонував наділити відповідними повноваженнями орган «політичного характеру».

Ідея Е.Сійєса щодо охорони конституції була реалізована в Конституції Франції 1799 р., яка містила окрему главу про охоронний сенат. Цей орган мав схвалювати або скасовувати «акти, які передаються до нього як неконституційні», причому припускалися подання про неконституційність лише стосовно неопублікованих законів. Тим самим уможлиблювався виключно попередній конституційний контроль.

Ідея охорони конституції засобом діяльності спеціалізованого несудового органу знайшла втілення в чинній Конституції Франції. Згідно з її положеннями утворено конституційну раду, яка уповноважена здійснювати попередній конституційний контроль за парламентськими актами. Акти президента та інших державних органів об'єктами відповідного контролю не визнані.

Зміст компетенції конституційної ради дозволяє дійти висновку про наступництво відповідного французького досвіду. Притаманна сучасній Франції форма несудового (за деякими визначеннями - квазісудового) конституційного контролю прийнята в Казахстані та в деяких інших країнах.

Майже водночас з несудовим виник судовий конституційний контроль. Як і розглянутий вище, цей різновид відповідної державної діяльності укорінений в теорії народного суверенітету і відображає сприйняття конституції як акта найвищої юридичної сили.

Практику контролю, наслідками якого було визнання судами загальної юрисдикції актів законодавчого органу такими, що не відповідають основному закону, започаткували у другій половині XVIII ст. в окремих північноамериканських штатах. Становлення такої практики було зумовлене тим, що на той час оцінку і визнання законів з метою їх застосування почали тут розглядати включно як функцію судів.

З інших мотивів ідею про необхідність здійснення судом перевірки конституційності законів висловив О. Гамільтон, якого відносять до «батьків-засновників» США. Він стверджував, що зміст і значення положень новоприйнятої федеральної конституції і законів у процесі своєї юрисдикційної діяльності повинні з'ясовувати суди. І якщо будуть встановлені суперечності між конституцією і конкретним законом, суд повинен «ставити конституцію над законом», адже, за твердженням О. Гамільтона, сформульовані в конституції «наміри народу вищі за наміри його представників».

На ґрунті відповідних ідей на початку XIX ст. функцію конституційного контролю було визнано за судами і на рівні федерації. Основоположним стосовно визнання такої функції вважається рішення верховного суду США у справі Марбері проти Медісона (1803 р.). Характерно, що згадувана функція була саме визнана верховним судом засобом тлумачення певних положень Конституції США. Тому не випадково *модель судового конституційного контролю*, за якою його здійснюють суди загальної юрисдикції, визначають як *американську*.

У зв'язку з тим, що за умов США конституційний контроль здійснюють практично усі відповідні суди, цю модель нерідко також характеризують як *децентралізовану*, або як *дифузивну*. Розглядувану модель судового конституційного контролю в XIX - XX століттях була загалом сприйнята в Аргентині, Болівії, Данії, Ізраїлі, Мексиці, Норвегії, Швеції, Японії та в ряді інших країн.

Природу американської моделі визначає трактування судового конституційного контролю як суто правової діяльності. Зовні все зводиться до своєрідної юридичної експертизи закону або іншого нормативного чи індивідуального правового акта, здійснюваної судом у зв'язку з розглядом конкретної справи - кримінальної або цивільної. Відповідне рішення суду визнається обов'яз-

новим в межах його територіальної юрисдикції, а за умови подання апеляції остаточне рішення приймає верховний суд.

Різновидом американської моделі судового конституційного контролю звичайно вважається вирішення питань про відповідність правових актів основному закону лише найвищим судом загальної юрисдикції - як правило, верховним судом (Індія, Ірландія, Ісландія, Люксембург, Філіппіни, Швейцарія тощо). Іноді функцію конституційного контролю надано спеціальній палаті або колегії найвищого суду загальної юрисдикції (Коста-Ріка, Парагвай). В Естонії відповідний контроль уповноважений здійснювати як найвищий суд, так і його спеціальна палата.

За будь-яких умов, на відміну від власне американської моделі, здійснюваний найвищим судом загальної юрисдикції або його окремою палатою чи колегією конституційний контроль передбачає спеціальну процедуру (спеціальне провадження).

Ще однією моделлю судового конституційного контролю є *австрійська* або *європейська*. Вагому роль в обґрунтуванні цієї моделі відіграв Г. Кельзен, у зв'язку з чим її іноді називають *кельзенівською*. За такою моделлю відповідна функція притаманна тільки спеціалізованому судовому органу (органу конституційної юрисдикції), що звичайно має назву конституційного суду.

Г. Кельзен вважав, що діяльність конституційного суду має забезпечувати верховенство конституції і утверджувати ієрархію правових норм на чолі саме з конституцією як «основоположною нормою». Крім сполучення судового конституційного контролю з вирішенням питань конституційності правових актів, він визнавав за завдання відповідного органу вирішення компетенційних спорів, які виникають у взаємодії законодавчої і виконавчої влади, а також федерального «центру» і суб'єктів федерації.

Після Другої світової війни конституційну юрисдикцію в розвинутих країнах почали пов'язувати із захистом прав людини.

Створення перших конституційних судів у період між світовими війнами ознаменувало новий етап розвитку судового конституційного контролю. Однак широке визнання його європейська модель набула саме після Другої світової війни. Зокрема, її сприйняли в усіх постсоціалістичних країнах, а також майже в усіх колишніх союзних республіках у складі СРСР.

Обґрунтовану Г. Кельзенем модель характеризує функціонування єдиного органу конституційної юрисдикції. Разом з тим в окремих федеративних державах конституційні суди створені на рівні не тільки федерації, а й усіх або частини суб'єктів (Боснія і Герцоговіна, Росія, ФРН).

Конституційний суд не входить до системи судів загальної юрисдикції. Звичайно його статус фіксують у спеціальному розділі конституції, іноді навіть відокремленому від її структурної частини, присвяченої засадам судоустрою. При цьому, як зазначалося, за своїм змістом конституційна юрисдикція принципово відмінна від загальної юрисдикції, що тягне відмінності у відповідних судових провадженнях.

Іноді виділяють *«змішану» модель судового конституційного контролю*, яка засвідчує сполучення рис американської і австрійської моделей. Так, в Еквадорі, Гватемалі, Колумбії, Перу і Португалії функцією конституційного контролю наділений конституційний суд, але й суди загальної юрисдикції, здійснюючи провадження у кримінальних і цивільних справах, можуть відмовитися застосовувати закон на підставі його неконституційності. В деяких латиноамериканських країнах і у Греції відповідну роль конституційного суду виконує найвищий суд загальної юрисдикції.

«Змішана» модель зумовлює складні процесуальні зв'язки між конституційним судом і судами загальної юрисдикції щодо здійснення конституційного контролю.

На окрему згадку заслуговує так звана *французька модель*, яка передбачає функціонування конституційної ради. Як зазначалося, здійснюваний цим органом конституційний контроль має несудовий характер. Особливістю такого контролю є, зокрема, те, що його об'єктом не можуть бути закони, які вже набули чинності. З інших питань компетенція конституційної ради видається близькою за змістом до компетенції конституційного суду.

З'ясуванню сутності конституційного контролю слугують його класифікації, які пов'язані виключно з вирішенням питань про конституційність правових актів. Передусім класифікують *попередній і наступний конституційний контроль*. Попередній контроль щодо прийнятих парламентом законів здійснюють до їх підписання і оприлюднення главою держави. Цей різновид контролю прийнятий в Естонії, Південно-Африканській Рес

публіці, Португалії, Румунії і Угорщині, а у Франції він є єдино можливим.

В Угорщині об'єктом попереднього конституційного контролю визначені законопроекти, які внесені на розгляд у парламент, але ще не прийняті як закони. Попередній характер має також контроль щодо проектів часткової ревізії конституції, можливість якого застережена в окремих країнах. У ряді країн попередній конституційний контроль передбачений щодо міжнародних договорів, котрі вносяться до парламенту для надання згоди на їх обов'язковість (для ратифікації).

Наступний контроль здійснюють щодо чинних правових актів, причому існує дві його форми - контроль шляхом дії і контроль шляхом заперечення, або відповідно абстрактний і конкретний контроль.

У випадку здійснення контролю шляхом дії розгляд питання про конституційність правового акта може бути ініційований після набуття цим актом чинності і незалежно від факту його застосування. Право ініціювати такий розгляд належить, як правило, визначеним державним органам і посадовим особам.

У випадку здійснення контролю шляхом заперечення розгляд відповідного питання прямо залежить від застосування конкретного правового акта. В країнах, де конституційний контроль здійснюється за власне американською моделлю, це має місце у «звичайному» судовому процесі, де кожна сторона може заперечувати застосування закону з мотивів його неконституційності.

Існують й інші класифікації конституційного контролю, зокрема розрізняють *обов'язковий і факультативний контроль*. *Обов'язковий контроль* здійснює уповноважений державний орган за фактом прийняття нормативно-правового акта і незалежно від волевиявлення будь-якого іншого органу чи посадової особи.

Такий контроль прийнятий, зокрема, у Франції: усі закони, визначені як органічні, а також регламенти палат парламенту до набуття ними чинності мають бути обов'язково передані конституційній раді, яка відповідно визначається щодо їх конституційності. У подібний спосіб у Вірменії перевіряють міжнародні договори до їх ратифікації.

Факультативний контроль здійснюють тільки за ініціативою визначених суб'єктів, якої може і не бути. У більшості країн передбачено тільки факультативний контроль.

Розрізняють також *матеріальний і формальний конституційний контроль*. За умов здійснення матеріального контролю перевіряють зміст правових актів, а формального - порядок їх прийняття (видання).

§ 2. Порядок формування органів конституційного контролю

Сутнісні характеристики конституційного контролю пов'язані з порядком формування органів, що його здійснюють. Такий порядок (порядки) в різних країнах не однаковий. За умови американської моделі судового конституційного контролю посади суддів заміщуються, як правило, за рішенням глави держави. Нерідко відповідні призначення виглядають як здійснювані виконавчою владою.

У США, де існує система федеральних судів і системи судів штатів, суддів федерального верховного суду призначає президент з «поради і згоди» сенату. В такому ж порядку призначаються судді інших федеральних судів - апеляційних і окружних, а також так званих спеціальних судів. До складу верховного суду США входять голова (головний суддя) і вісім суддів. Усі вони, як і судді інших федеральних судів, обіймають посади «поки добре себе поведуть», тобто по суті довічно (ст. 3 Конституції).

Системи судів штатів характеризуються різноманітністю, але в кожному з них найвищим судом є верховний суд. У більшості штатів суддів обирає населення, в частині - призначає виконавча влада (губернатор) з санкції законодавчого органу, в деяких - обирає законодавчий орган штату. Призначені судді обіймають посади безстроково і звичайно звільняються в разі досягнення визначеного віку, обрані судді обіймають посади на строк чотири - шість років.

В Аргентині існують федеральні суди і суди суб'єктів федерації - провінцій. Подібно до США суддів верховного суду цієї держави також у складі дев'яти призначає президент за згодою сенату. У такий же спосіб заміщуються посади суддів інших федеральних судів. Усі вони обіймають посади безстроково і до сімдесяти п'яти років, після чого можуть бути призначеними знову, але на п'ять років. Порядок формування судів різних

провінцій є відмінним. Характерно, що функцію конституційного контролю здійснюють суди лише частини провінцій.

У такій федеративній державі, як Канада, система судів побудована фактично за унітарним принципом. У зв'язку з цим рішення будь-якого суду, що функціонує в суб'єкті федерації - провінції, можна оскаржити в апеляційному порядку до верховного суду Канади. Кожний суд провінції може розглядати справи, порушені внаслідок застосування федерального законодавства, а суди, утворені на рівні федерації, уповноважені відповідно застосовувати законодавство провінцій.

Разом з тим існують відмінності між порядками формування федеральних судів і судів провінцій, а також судів різних провінцій. При цьому всіх дев'ятох суддів верховного суду Канади призначає безстроково генерал-губернатор, який діє за порадою прем'єр-міністра. Вікова межа для обіймання відповідної посади - сімдесят п'ять років. Важливим є те, що призначення на посади суддів верховного суду здійснюються з урахуванням федеративного устрою держави. Зокрема, троє суддів мають бути призначені з провінції Квебек.

У Данії найвищим судом в єдиній триланковій системі судів є верховний суд, до складу якого входять вісімнадцять суддів, включаючи голову. Усіх суддів призначає монарх за поданням міністра юстиції, і вони обіймають посади до сімдесяти років. У Норвегії система суддів організована майже в аналогічний спосіб. У Швеції також у триланковій системі судів загальної юрисдикції найвищим визначений верховний суд у складі вісімнадцяти суддів (радників юстиції). В цій країні існує система адміністративних судів. Усіх суддів безстроково призначає уряд.

В Японії до системи судів входять верховний суд, високі, районні (місцеві) і так звані сумарні суди. Верховний суд складається з п'ятнадцяти суддів, включаючи головного суддю. Головного суддю призначає імператор за поданням уряду. Інших суддів верховного суду призначає уряд. Свої посади судді верховного суду обіймають до сімдесяти років.

Важливою особливістю організації верховного суду Японії є своєрідна апробація здійснених призначень суддів під час парламентських виборів. Якщо більшість виборців проголосує проти кого-небудь з суддів верховного суду, його повноваження припиняються. Відповідна процедура застосовується кожних десять років. Суддів інших судів призначає уряд за списком,

запропонованим верховним судом. Усі вони обіймають посади протягом десяти років і можуть бути призначені повторно.

По-різному замішуються посади суддів, зокрема найвищого суду загальної юрисдикції, в тих країнах, де функцію конституційного контролю надано саме відповідному суду або його спеціальній палаті чи колегії.

В Індії до складу верховного суду входять головний суддя і не більше сімнадцяти інших суддів. Крім того, для вирішення конкретних питань до його складу можуть бути включені на правах так званих тимчасових суддів окремі судді верховного суду у відставці, а також судді найвищих судів штатів.

Постійних суддів верховного суду Індії призначає президент, який з відповідною метою консультується з урядом і з самими суддями. Тимчасових суддів призначає головний суддя за погодженням з президентом. Судді верховного суду звільняються з посад в разі досягнення шістдесяти п'яти років.

В Ісландії верховний суд у складі дев'яти суддів формується президентом за пропозиціями уряду. Судді тут обіймають посади до досягнення загального пенсійного віку. В Швейцарії суддів федерального суду (всього тридцять) обирає парламент строком на шість років. При цьому діє вимога представництва різних мовних груп населення країни.

В Естонії голову державного суду обирає парламент за поданням президента. Інші судді цього суду також обираються парламентом, але за поданнями самого голови суду. До складу державного суду входить сімнадцять суддів (включаючи голову), які обираються безстроково.

Значно відмінним видається порядок формування органів конституційної юрисдикції, який до того ж може мати істотні особливості в різних країнах.

В Австрії до складу конституційного суду входять голова, заступник голови і дванадцять інших суддів, а також шість так званих резервних суддів. Голову конституційного суду, його заступника, шість дійсних суддів і трьох резервних призначає президент за пропозицією уряду. Решту відповідних вакансій президент заміщує з числа кандидатур, запропонованих палатами парламенту. Судді конституційного суду йдуть у відставку по досягненні сімдесяти років.

У ФРН федеральний конституційний суд складається з шістнадцяти суддів, яких у рівній кількості обирають бундес

таг і бундесрат строком на дванадцять років і без права бути обраними повторно. За неформальною угодою кожна з представлених у парламенті політичних партій може розраховувати на таке число місць у конституційному суді, яке відповідає її кількісному представництву в палатах.

Особливістю організації 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 і свобод індивідів.

В Іспанії до складу конституційного суду, який також організований як двопалатний, входить дванадцять суддів. Усі вони формально призначаються королем: по чотири за пропозицією кожної з палат парламенту, два - за пропозицією уряду і два - головної ради судової влади, яка виконує функції судової адміністрації. Судді конституційного суду призначаються строком на дев'ять років, при цьому персональний склад оновлюється на третину кожні три роки. Голова конституційного суду призначається королем за поданням самого суду строком на три роки.

В Італії конституційний суд функціонує у складі п'ятнадцяти суддів. По п'ять суддів призначають президент, парламент (на спільному засіданні палат) й інші вищі суди. У розгляді обвинувачення проти президента, крім «ординарних» суддів конституційного суду, беруть участь шістнадцять членів, яких визначають за жеребом зі списку, складеного парламентом. Судді конституційного суду призначаються на один дев'ятирічний строк. Голову конституційного суду обирають самі судді також строком на три роки.

У Португалії десятиох суддів конституційного суду обирає парламент, а ще трьох - обрані у зазначений спосіб судді (кооптація). Строк повноважень суддів конституційного суду - дев'ять років, але допускається повторне обрання на відповідні посади. Голову конституційного суду обирають самі судді.

У Туреччині одинадцять суддів конституційного суду і чотирьох заступників призначає президент виходячи з пропозицій, які формулюють інші вищі суди та деякі професійні установи, зокрема рада з питань вищої освіти. Судді конституційного суду обіймають посади до шістдесяти п'яти років. Голову конституційного суду обирають самі судді.

На Мальті суддів конституційного суду у кількості трьох призначає президент за порадою прем'єр-міністра, і вони йдуть у відставку в разі досягнення шістдесяти п'яти років.

Не менш різноманітним є порядок (порядки) формування органів конституційної юрисдикції в постсоціалістичних і пострадянських країнах. Так, в Азербайджані, Киргизстані, Латвії, Литві, Македонії, Монголії, Угорщині, Узбекистані, Хорватії і Чорногорії членів відповідного органу (суддів) обирає парламент, а у Польщі, Словенії і Таджикистані - його нижня палата.

При цьому в Азербайджані, Киргизстані, Словенії, Таджикистані, Узбекистані і Чорногорії кандидатури пропонує (подає) президент, у Латвії - члени парламенту, уряд і верховний суд, у Монголії - члени парламенту, президент і верховний суд, у Литві - голова парламенту, президент і голова верховного суду, а в Угорщині - спеціальна комісія, до складу якої входять представники усіх парламентських фракцій. В Росії суддів конституційного суду призначає верхня палата парламенту за поданням президента.

Існують й інші порядки формування органу конституційної юрисдикції. В Чехії суддів конституційного суду призначає президент за згодою верхньої палати парламенту, а в Словаччині президент здійснює такі призначення, орієнтуючись на список кандидатів, запропонованих парламентом.

У Молдові посади суддів конституційного суду у рівній кількості замішують парламент, уряд і вища рада магістратури, в Румунії - президент і кожна з палат парламенту, в Білорусі - президент і верхня палата, в Болгарії - президент, парламент і збори суддів вищих судів загальної і адміністративної юрисдикції, в Грузії і Сербії - президент, парламент і верховний суд.

У Вірменії більшу частину суддів конституційного суду (п'ять з дев'яти) відповідно обирає парламент і призначає президент, а в Албанії - навпаки.

Різним у постсоціалістичних і пострадянських країнах є кількісний склад конституційного суду. У Чорногорії до його складу входять п'ять суддів, у Молдові - шість, у Латвії, Таджикистані і Узбекистані - сім, в Албанії, Боснії і Герцеговині, Вірменії, Грузії, Киргизстані, Литві, Македонії, Румунії і Словенії - дев'ять, Угорщині - одинадцять, Білорусі і Болгарії - дванадцять, Словаччині і Хорватії - тринадцять, Сербії і Чехії - п'ятнадцять, Росії - дев'ятнадцять.

Різними також є строки повноважень суддів (членів) конституційних судів: п'ять років у Таджикистані і Узбекистані,

шість - у Молдові і Монголії, вісім - у Хорватії, дев'ять - у Болгарії, Грузії, Литві, Македонії, Польщі, Румунії, Сербії, Словенії, Угорщині і Чорногорії, десять - в Азербайджані, Грузії, Латвії і Чехії, одинадцять - у Білорусі, дванадцять - в Албанії, Росії і Словаччині і навіть п'ятнадцять - у Киргизстані. У Вірменії судді конституційного суду обираються і призначаються безстроково і можуть обіймати посади до сімдесяти років.

Нерідко не допускається призначення чи обрання суддею конституційного суду однієї і тієї самої особи ще на один строк. В Албанії, Болгарії, Литві і Румунії склад конституційного суду оновлюється частково кожні три роки, чим, зокрема, забезпечується наступництво в діяльності цього органу.

За загальним правилом голову конституційного суду у відповідних країнах обирають на певний строк самі судді. Проте у Вірменії голову призначає з числа суддів парламент на пропозицію голови парламенту, а у Литві і Чорногорії - на пропозицію президента. В Словаччині таке призначення на власний розсуд здійснює президент, а у Польщі голову конституційного трибуналу президент призначає з-поміж кандидатів, запропонованих самим органом конституційної юрисдикції. У Білорусі голова конституційного суду призначається за згодою верхньої палати парламенту, а в Таджикистані і Узбекистані голову призначає відповідно нижня палата і парламент у цілому.

Свої особливості притаманні формуванню органів спеціалізованого конституційного контролю за умов французької моделі. У Франції по три члени конституційної ради призначають на дев'ять років президент і голови палат парламенту, причому кожні три роки з метою ротації персонального складу призначають по одному члену ради. Відповідні особи не можуть обіймати посади повторно. До складу конституційної ради за власним правом і довічно входять також колишні президенти. Голову конституційної ради призначає президент.

У Казахстані персональний склад конституційної ради також формується президентом і головами палат парламенту. Президент призначає голову ради і ще двох її членів, а голови палат - по два члени. Строк повноважень призначених членів конституційної ради - шість років, але кожні два роки оновлюється половина її складу. Як у Франції, довічними членами конституційної ради є колишні президенти.

§ 3. Повноваження органів конституційного контролю

Як зазначалося, в основу діяльності державних органів, узгальнено визначених як органи конституційного контролю, покладено *перевірку правових актів на предмет їх конституційності*. В країнах, де запроваджено американську модель, зміст відповідної контрольної діяльності судів загальної юрисдикції фактично зведений до такої перевірки. З іншого боку, сфера діяльності конституційних судів звичайно є значно ширшою, хоча «титальною» функцією будь-якого конституційного суду виступає саме вирішення питань про відповідність основному закону (конституційність) правових актів.

За умов австрійської моделі до правових актів, конституційність яких перевіряється, віднесені насамперед закони. Водночас, як правило, передбачено, що контроль може бути спрямований на перевірку інших нормативних, а також індивідуальних правових актів.

Подібно широким є коло правових актів, що становлять об'єкт перевірки в країнах, де прийнята американська модель: у США суди можуть визнати неконституційними законодавчі акти федерації і штатів, а також акти будь-якого органу чи посадової особи виконавчої влади. При цьому індивід може вимагати судової заборони, тобто рішення суду щодо припинення дій, які вчинялися стосовно нього на основі акта, визнаного неконституційним.

Певні особливості характеризують контроль щодо конституційності законодавчих актів у тих федеративних державах, де такий контроль здійснюється органами, утворюваними на рівнях федерації та її суб'єктів.

У США контроль щодо конституційності федеральних законів і законів штатів здійснюють як федеральні суди, так і суди штатів. Між відповідним рішенням верховного суду США стосовно конкретного закону окремого штату і рішенням суду такого штату, яким оцінюється конституційність того самого закону, існує складний зв'язок, хоча майже завжди останнє слово належить федеральному суду.

До того ж встановлено порядок, за яким суди деяких штатів, якщо вони не вважають за можливе розглядати питання конституційності конкретних законів через їх значущість, фактично передають ці питання на розгляд верховного суду США.

У Швейцарії контроль щодо конституційності законодавчих актів здійснює федеральний суд, і такому контролю підлягають тільки відповідні акти кантонів. Характерно, що федеральний суд перевіряє відповідність цих актів як конституції федерації, так і основним законам суб'єктів.

У федеративних державах, де прийнята австрійська модель, конституційні або аналогічні за характером діяльності суди суб'єктів федерації (де вони існують) можуть здійснювати контроль лише щодо актів самих суб'єктів.

Важливим є те, що конституційний суд Росії розглядає справи про відповідність основному закону держави конституцій або статутів суб'єктів федерації, а також певної частини законів та інших нормативних актів суб'єктів. Конституційний суд ФРН може піддавати відповідній перевірці тільки законодавство федерації. Але за визначених умов і у зв'язку з виникненням спору з приводу розмежування компетенції між федерацією та її суб'єктом він може перевіряти конституційність законодавства суб'єкта.

Американська модель передбачає тільки наступний конституційний контроль, який здійснюють щодо чинних законів та інших правових актів. Однією з особливостей французької моделі виступає попередній контроль, здійснюваний передусім щодо прийнятих парламентом законів до їх підписання і оприлюднення президентом. У свою чергу, австрійська модель уможливорює як попередній, так і наступний контроль щодо законів та інших правових актів.

Як зазначалося, конституційний контроль може бути спрямований на перевірку інших, ніж закони, правових актів. За умов австрійської моделі до таких актів у більшості випадків віднесені акти глави держави та уряду і лише іноді - центральних органів виконавчої і органів місцевого самоврядування (місцевих органів управління). В унітарних державах, елементом устрою яких є територіальні автономії, об'єктами контролю виступають акти органів автономій. В окремих країнах конституційний суд уповноважений здійснювати контроль щодо рішень судів загальної юрисдикції.

На відміну від США, де об'єктом перевірки на предмет конституційності може бути максимально широке коло правових актів, у Франції орган конституційного контролю відповідно перевіряє лише закони і регламенти палат парламенту. Водночас конституційний контроль щодо парламентського регламен-

ту здійснюється в Грузії, Молдові, Румунії, Сербії, Туреччині, Угорщині та в деяких інших країнах, де запроваджено австрійську модель.

Іноді об'єктом перевірки визначаються проекти актів щодо внесення змін до конституції. В Азербайджані зміни до основного закону попередньо розглядаються конституційним судом на предмет надання висновку щодо їх доцільності. При проведенні референдуму з питання внесення відповідних змін резюме цього висновку фіксується у бюлетені для голосування. В Молдові конституційний суд «висловлюється» щодо пропозицій ревізії основного закону. Його висновки мають, по суті, консультативне значення для парламенту. В Туреччині конституційний суд може перевіряти дотримання процедури внесення змін до основного закону до набуття ними чинності.

Унікальний характер має досвід, за яким неконституційними можуть бути визнані прогалини у правовому регулюванні. Так, у Португалії конституційний суд уповноважений «оцінювати і перевіряти невиконання конституції у зв'язку з відсутністю законодавства, необхідного для реалізації конституційних норм» (ст. 283 Конституції). Встановивши факт неконституційності внаслідок прогалини в законодавстві, конституційний суд повідомляє про це орган, у правотворчості якого виявлено відповідну прогалину.

Подібним повноваженням наділений конституційний суд в Угорщині. При цьому тут орган конституційної юрисдикції встановлює строк, протягом якого необхідно ліквідувати «неконституційну прогалину».

Важливою особливістю діяльності конституційного суду в ряді країн є здійснення контролю за законністю різних підзаконних актів. В Європі відповідними повноваженнями наділений конституційний суд в Австрії, Азербайджані, Білорусі, Литві, Польщі, Португалії, Сербії, Словаччині, Хорватії і Чорногорії. У деяких країнах відповідний контроль здійснюють у процесі вирішення компетенційних спорів.

В Азербайджані і Білорусі конституційний суд уповноважений перевіряти відповідність актам президента актів уряду та деяких інших органів. Однак такий підхід при визначенні компетенції органу конституційної юрисдикції є загалом нехарактерним.

В Албанії, Білорусі, Болгарії, Польщі, Сербії, Словенії і Чехії критерієм оцінки законів і підзаконних актів (в Угорщині тільки законів), здійснюваної конституційним судом, визначена їх

відповідність чинним міжнародним договорам, а в Сербії і Словенії - ще й загальновизнаним нормам міжнародного права. Встановлення такого критерія впливає з положень основних законів, якими визначений пріоритет (примат) міжнародного права стосовно права національного.

Крім актів внутрішньодержавного права, *конституційний контроль стосується чинних міжнародних договорів або (та) договорів, які ще не стали обов'язковими для конкретної держави*. Зокрема, в Азербайджані, Албанії, Болгарії, Вірменії, Португалії, Росії і Угорщині конституційний суд (в Естонії - найвищий суд загальної юрисдикції) перевіряє відповідність основному закону міжнародних договорів до ратифікації або до надання згоди на їх обов'язковість в інший спосіб, а в Грузії, Латвії, Литві, Молдові, Польщі і Словаччині - піддає такій перевірці чинні договори.

У Франції, якщо конституційна рада визначить невідповідність основному закону конкретного міжнародного договору, то він може бути ратифікований або затверджений тільки після внесення необхідних змін до конституції.

У США міжнародні договори розглядають як інтегральну частину національного права без формальних особливостей в їх застосуванні. Проте в наш час суди загалом обережно оцінюють договірну практику і передусім здійснюють конституційний контроль щодо тих актів національного права, які слугували імплементації міжнародних договорів.

Здійснюючи конституційний контроль, відповідні органи тлумачать основний закон. Таке тлумачення відбувається у процесі з'ясування конституційності правового акта, що оспорується, вирішення спору про конституційно встановлені повноваження та при реалізації інших повноважень органу конституційного контролю. Воно є складовою відповідного застосування належних положень основного закону.

Стосовно перевірки конституційності оспорюваного правового акта, вирішення компетенційного спору тощо згадуване тлумачення основного закону виступає, по суті, як побіжна дія. До того ж тлумачення, здійснюване при реалізації більшості повноважень органу конституційного контролю, характеризується як казуальне, тобто як таке, що віднесене до конкретної справи.

Відмінний характер має *офіційне тлумачення конституції*, яке уповноважений здійснювати за спеціальною процедурою конституційний суд в Австрії, Болгарії, Азербайджані, Казах

стані, Молдові, Росії і Узбекистані. В Азербайджані і Узбекистані орган конституційної юрисдикції офіційно тлумачить також закони. На відміну від казуального тлумачення, якого об'єктивно повинен дотримувати при застосуванні тих самих положень основного закону орган конституційного контролю, офіційне тлумачення є обов'язковим для всіх без винятку суб'єктів права, тобто має нормативно-правову природу.

До повноважень конституційного суду або конституційної ради віднесене вирішення інших питань, які не є предметом відповідного розгляду за умов прийняття американської моделі.

Конституційний суд звичайно вирішує *так звані компетенційні спори*. У зв'язку з цим предметом розгляду найчастіше виступає розмежування встановлених конституцією або законами повноважень вищих органів держави, функціонально поєднаних із законодавчою і виконавчою владою (парламент, глава держави і уряд). В Австрії конституційний суд уповноважений вирішувати спори, зокрема між судами та іншими державними органами, а також між судами загальної і адміністративної юрисдикції.

У федеративних державах конституційний суд розглядає справи щодо розмежування сфер компетенції (відання) федерації та її суб'єктів, а також суб'єктів. Різні компетенційні спори вирішують федеральні суди США, що впливає з положень ст. 3 конституції цієї держави.

У ряді країн конституційний суд *бере участь у здійсненні процедури щодо дострокового припинення повноважень президента*. Ступінь і форми такої участі в різних країнах можуть бути відмінними. Як зазначалося, в Австрії, Албанії, Болгарії, Македонії, Сербії, Словаччині, Угорщині, Хорватії, Чехії і ФРН конституційний суд розглядає справи за відповідним обвинуваченням президента і може прийняти рішення про його усунення з посади. Примітно, що названі країни (за винятком Хорватії) є парламентськими республіками.

В Азербайджані конституційний суд на основі висновку верховного суду уповноважений ініціювати розгляд у парламенті питання про дострокове припинення повноважень президента. У Вірменії, Киргизстані, Литві, Монголії, Таджикистані і Чорногорії парламент ухвалює рішення про усунення президента на основі відповідного висновку конституційного суду, в Грузії - якщо конституційний суд підтвердив факт порушення конституції і верховний суд засвідчив наявність ознак складу злочину в діях президента, а в Росії - якщо верховний суд підтвердив на

явність у діях президента складу злочину і конституційний суд сформулював висновок про дотримання встановленого порядку обвинування.

Подібно в Казахстані рішення парламенту щодо усунення президента ухвалюється за наявності висновків верховного суду і конституційної ради.

В Азербайджані, Вірменії, Киргизстані, Литві і Чехії конституційний суд (у Казахстані - конституційна рада) надає висновок щодо нездатності або неможливості здійснення президентом повноважень через стан його здоров'я чи інші перешкоди.

Важливе значення мають повноваження конституційного суду щодо *контролю за виборами і референдумами*. Зміст таких повноважень за умов конкретних країн має особливості. Наприклад, у Молдові конституційний суд повинен підтвердити або не підтвердити результати парламентських виборів і референдуму, в Азербайджані - президентських і парламентських виборів. У більшості випадків конституційний суд вирішує спори щодо конституційності і законності проведення виборів або референдуму та їх результатів.

Справи про оспорування виборів і референдумів уповноважена розглядати також конституційна рада Франції.

В Іспанії і Португалії може бути оспорений в конституційному суді мандат члена парламенту, а в Австрії, Болгарії, Греції, Грузії і Чехії орган конституційної юрисдикції вирішує питання позбавлення депутатського мандата, зокрема у зв'язку з порушенням вимоги несумісності. З іншого боку, у ФРН у конституційному суді може бути оскаржене парламентське рішення про невизнання мандата новообраного депутата. В Туреччині конституційний суд уповноважений позбавляти члена парламенту недоторканності.

У Молдові конституційний суд констатує існування передбачених основним законом підстав розпуску парламенту, після чого повноваження останнього можуть бути достроково припинені.

У свою чергу, в Білорусі конституційний суд за зверненням президента має визначати наявність чи відсутність «фактів систематичного або грубого порушення» конституції з боку палат парламенту (ст. 94 Конституції), а в Узбекистані при виникненні У парламенті «нездоланих перешкод, які загрожують його нормальному функціонуванню», або при «неодноразовому» прийняттю ним рішень, що суперечать конституції, президент «за узгодженням» з конституційним судом може розпустити законодавчий орган (ст. 95 Конституції).

Відповідні повноваження конституційного суду в Білорусі і Узбекистані мають дискреційний характер, а сама діяльність по їх реалізації за певних обставин може бути трактована як суто політична.

Окремої згадки заслуговують *повноваження конституційного суду у сфері захисту прав і свобод індивіда*. Відповідну діяльність іноді характеризують як конституційний контроль за реалізацією прав і свобод. У багатьох країнах, де запроваджено австрійську модель, такий контроль здійснюється за так званою конституційною скаргою.

Конституційна скарга - це правовий засіб ініціювання на-самперед фізичною особою в органі конституційної юрисдикції спеціальної процедури щодо захисту її конкретного права, порушеного актом, виданим державним органом чи посадовою особою у системі виконавчої влади, або актом (рішенням) суду загальної юрисдикції. Нерідко конституційною скаргою ініціюється визнання неконституційності відповідного акта.

Інститут конституційної скарги в різних країнах має особливості. В іспаномовних країнах близькою до конституційної скарги є процедура «ампаро».

Разом з тим в окремих країнах конституційний суд наділений повноваженнями, наслідком реалізації яких може бути обмеження і навіть позбавлення індивіда його прав. Так, згідно зі ст. 18 Основного закону ФРН кожний, хто використовує свободи думки, викладання, зборів, об'єднань, таємницю листування, право власності, право притулку та деякі інші права і свободи «для боротьби проти основ вільного демократичного ладу» може «втратити» їх за рішенням конституційного суду.

У таких європейських країнах, як Азербайджан, Албанія, Вірменія, Грузія, Македонія, Молдова, Португалія, Румунія, Сербія, Словаччина, Словенія, Туреччина, ФРН, Хорватія, Чехія і Чорногорія конституційний суд здійснює *контроль щодо відповідності основному закону статутних і програмних документів політичних партій та їх фактичної діяльності*. За результатами такого контролю орган конституційної юрисдикції звичайно уповноважений приймати рішення про заборону конкретної партії або про зупинення її діяльності.

Усім наведеним зміст конституційної юрисдикції в країнах, де запроваджено австрійську модель, не обмежується.

Особливості реалізації повноважень державних органів, які здійснюють конституційний контроль, значною мірою визнача

ються колом суб'єктів, що можуть його ініціювати. Як зазначалося, за умов американської моделі питання встановлення конституційності звичайно ініціюють під час розгляду в суді загальної юрисдикції конкретної кримінальної або цивільної справи однією з сторін процесу. Такою стороною об'єктивно може виступати індивід (підсудний, позивач або відповідач).

Індивід може також ініціювати провадження в конституційному суді. Проте в країнах, де запроваджено австрійську або французьку модель, фактично головними ініціаторами конституційного контролю виступають державні органи і посадові особи, передусім президент і уряд.

У багатьох країнах відповідними ініціаторами може бути визначена за кількістю група членів парламенту. У такій спосіб створено можливості для парламентської опозиції оспорювати закони, що були прийняті всупереч її намірам і діям.

Істотним є те, що навіть в одній країні суб'єкти, уповноважені звертатися до конституційного суду, різняться залежно від питання, розгляд якого ініціюється.

За умов різних моделей конституційного контролю рішення державних органів, які його здійснюють, мають дещо відмінні наслідки. Так, правові акти або їх окремі положення, визнані конституційним судом неконституційними, юридично або фактично скасовуються.

У більшості країн, де запроваджено американську модель, відповідні рішення формально стосуються тільки конкретних судових справ. При цьому суд не скасовує оспорюваний правовий акт, але, визнаючи його неконституційним, відмовляється застосовувати. Тому, наприклад, якщо верховний суд США визнав закон неконституційним, цей закон не може бути застосований жодним судом.

Контрольні завдання

1. *Визначите сутність конституційного контролю, охарактеризуйте його моделі.*
2. *Які є види (форми) конституційного контролю?*
3. *Проаналізуйте порядок формування органів конституційного контролю за умов його різних моделей.*
4. *Визначите і прокоментуйте повноваження конституційних судів.*

Конституція Італійської Республіки 1947 року

Тимчасовий глава держави
відповідно до рішення Установчих зборів, які на засіданні від 22 грудня 1947 року схвалили Конституцію Італійської Республіки, і згідно з XVIII заключним положенням цієї Конституції здійснює промуніципацію

Конституції Італійської Республіки, текст якої наступний:

Основні принципи

СТАТТЯ 1

Італія - демократична республіка, заснована на праці.

Суверенітет належить народу, який здійснює його у формах і в межах, встановлених Конституцією.

СТАТТЯ 2

Республіка визнає і гарантує невідчужувані права людини - як окремої особи і як члена об'єднань громадян, в яких розкривається її особистість, та вимагає виконання безумовних обов'язків політичної, економічної і соціальної солідарності.

СТАТТЯ 3

Громадяни мають однакову соціальну гідність і є рівні перед законом незалежно від статі, раси, мови, віросповідання, політичних переконань, особистого і суспільного стану.

Завдання Республіки - усувати перешкоди економічного і соціального характеру, які, фактично обмежуючи свободу і рівність громадян, перешкоджають роз-

витку особи і реальній участі працівників у політичній, економічній і соціальній організації країни.

СТАТТЯ 4

Республіка визнає за громадянами право на працю і сприяє створенню умов, які забезпечують реальність цього права.

Кожен громадянин зобов'язаний за можливостями і за власним вибором здійснювати діяльність або виконувати функції, що сприяють матеріальному або духовному прогресу суспільства.

СТАТТЯ 5

Єдина і неподільна Республіка визнає місцеві автономії і сприяє їх розвитку, здійснює найширшу адміністративну децентралізацію, поєднує принципи і методи власного законодавства із завданнями автономії і децентралізації.

СТАТТЯ 6

Республіка на основі відповідних норм охороняє мовні меншини.

СТАТТЯ 7

Держава і Католицька Церква, кожна у своїй сфері, незалежні і суверенні.

їх відносини регулюються Латеранськими угодами. Зміни до цих угод, прийняті обома сторонами, не вимагають конституційної ревізії.

СТАТТЯ 8

Релігійні конфесії однаковою мірою підлягають дії закону.

Інші, ніж католицька, конфесії мають право утворювати організації відповідно до своїх статутів, оскільки це не суперечить італійському правопорядку.

їх відносини з державою визначаються законом на основі угод з органами, що представляють ці конфесії.

СТАТТЯ 9

Республіка сприяє розвитку культури, а також наукових і технічних досліджень.

Республіка охороняє природу, історичну і художню спадщину нації.

СТАТТЯ 10

Правопорядок Італії узгоджується із загальновизнаними нормами міжнародного права.

Правове положення іноземців регулюється законом відповідно до міжнародно-правових норм і договорів.

Іноземець, який у своїй країні позбавлений можливості реально користуватися демократичними свободами, гарантованими Конституцією, має право притулку на території Республіки з дотриманням визначених законом умов.

Не припускається видача іноземців за політичні злочини¹.

СТАТТЯ 11

Італія заперечує війну як посягання на свободу інших народів і як спосіб вирішення міжнародних спорів. Вона погоджується на умовах взаємності з іншими державами на обмеження суверенітету, необхідне для встановлення правопорядку, що забезпечить народам мир і справедливість. Вона сприяє міжнародним організаціям, діяльність яких спрямована на досягнення цієї мети, і виявляє їм свою прихильність.

СТАТТЯ 12

Прапор Республіки — італійський триколір: зелений, білий і червоний у трьох вертикальних смугах однакового розміру.

ЧАСТИНА I Права і обов'язки громадян

ГЛАВА I Громадянські відносини

СТАТТЯ 13

Особиста свобода є невідчужуваною.

Не припускається у будь-якій формі затримання, огляд, обшук чи інше обмеження особистої свободи інакше як на підставі вмотивованого рішення суду і виключно у випадках та в порядку, визначених законом.

У разі нагальної необхідності і у встановлених законом випадках органи державної безпеки можуть вживати тимчасових заходів, про які протягом сорока восьми годин має бути повідомлено суду. Якщо суд не затвердить ці заходи протягом наступ-

¹ Конституційний закон від 21 червня 1967 року встановив: «Остання частина статті 10 і остання частина статті 26 Конституції не застосовуються до злочинів геноциду».

них сорока восьми годин, вони вважаються скасованими і такими, що втратили силу.

Будь-який фізичний і моральний примус (наси́льство) щодо осіб, до яких застосовані ті чи інші обмеження свободи, має бути покараний.

Закон встановлює максимальні строки затримання як запобіжного заходу.

СТАТТЯ 14

Житло є недоторканим.

Огляд, обшук або конфіскація майна не можуть провадитись інакше як у випадках та в порядку, визначених законом, і відповідно до гарантій, встановлених для захисту особистої свободи.

Перевірка і огляд, здійснювані з метою охорони здоров'я і попередження громадського лиха або в економічних чи фіскальних цілях, регулюються спеціальними законами.

СТАТТЯ 15

Свобода і таємниця листування та інших видів зв'язку є невідчужуваними.

Їх обмеження можуть бути встановлені лише за вмотивованим рішенням суду і з дотриманням гарантій, передбачених законом.

СТАТТЯ 16

Кожний громадянин може вільно пересуватися і проживати у будь-якій частині державної території за винятком обмежень, які встановлюються законом з метою охорони здоров'я або безпеки. Жодні обмеження не можуть бути встановлені за політичними мотивами.

Кожний громадянин має право залишати територію Республіки і повертатися за умов дотримання вимог закону.

СТАТТЯ 17

Громадяни мають право збиратися мирно і без зброї.

Для проведення зборів, включаючи збори в місцях, відкритих для публіки, попереднього повідомлення не вимагається.

Про збори у громадському місці належить сповістити владу, яка може їх заборонити тільки на підставі обґрунтованих мотивів у зв'язку з необхідністю забезпечення безпеки і громадського порядку.

СТАТТЯ 18

Громадяни мають право вільно, без спеціального дозволу, об'єднуватися в організації, що мають на меті цілі, які для окремих осіб не заборонені кримінальним законом.

Забороняються таємні і такі об'єднання, які хоча б опосередковано мають на меті політичні цілі, досяжні за допомогою організацій військового характеру.

СТАТТЯ 19

Усі мають право вільно сповідувати релігійні вірування в будь-якій формі, індивідуальній або колективній, пропагувати їх і відправляти відповідний культ приватним чином або публічно, за винятком обрядів, що суперечать добрим звичаям.

СТАТТЯ 20

Церковний характер і релігійна або культова мета об'єднання чи установи не можуть стати приводом для спеціальних законодавчих обмежень або фіскальних заходів по відношенню до порядку їх утворення, правоздатності і форм діяльності.

СТАТТЯ 21

Усі мають право вільно виражати свої думки усно, письмово та іншими способами.

Преса не підлягає дозволу або цензурі.

Конфіскація можлива лише за вмотивованим рішенням суду у випадках таких правопорушень, коли закон про пресу чітко дозволяє конфіскацію, або якщо відбулися порушення норм цього закону, котрі передбачають встановлення відповідальних осіб.

У разі нагальної необхідності і за неможливості своєчасного втручання суду конфіскація періодичного видання може бути здійснене за рішенням службових осіб судової поліції, які повинні невідкладно і не пізніше ніж за двадцять чотири години повідомити про це суд. Якщо суд не схвалить рішення про конфіскацію протягом наступних двадцяти чотирьох годин, це рішення вважається скасованим і таким, що втратило силу.

Закон може встановити норми щодо надання відомостей про джерела фінансування преси.

Забороняються друковані твори, вистави та інші заходи, які суперечать добрим звичаям. Закон встановлює заходи, які забезпечують попередження і припинення відповідних правопорушень.

СТАТТЯ 22

За політичними мотивами ніхто не може бути позбавлений правоздатності, громадянства, імені.

СТАТТЯ 23

Жодні особисті або майнові повинності не можуть бути встановлені інакше як на підставі закону.

СТАТТЯ 24

Усі можуть діяти в судовому порядку з метою захисту своїх прав і законних інтересів.

Захист є невідчужуваним правом на будь-якій стадії і у будь-який момент процесу.

Відповідними інститутами забезпечується можливість пред'являти позови і захищатися в будь-якому суді.

Закон визначає умови і способи відшкодування матеріальної шкоди, завданої судовими помилками.

СТАТТЯ 25

Ніхто не може бути вилучений з-під юрисдикції судді, яка встановлена законом.

Ніхто не може бути покараний інакше як на підставі закону, що вступив у силу до вчинення відповідного діяння.

Ніхто не може підлягати заходам безпеки інакше як у визначених законом випадках.

СТАТТЯ 26

Видача громадянина може відбуватися лише у випадках, прямо передбачених міжнародними угодами.

Не припускається видача за політичні злочини.

СТАТТЯ 27

Кримінальна відповідальність є індивідуальною.

Обвинувачений не вважається винуватим до засудження (винесення судом обвинувального вироку).

Покарання за своєю природою не може суперечити сенсу гуманності і має бути спрямоване на перевиховання засудженого.

Не припускається смертна кара інакше як під час війни і у випадках, визначених відповідними законами.

СТАТТЯ 28

Державні посадові особи і службовці публічних установ відповідають згідно з кримінальними, цивільними і адміні

стративними законами за дії, внаслідок яких порушено права. В цих випадках цивільну відповідальність несуть також держава і публічні установи.

ГЛАВА II Етико-соціальні відносини

СТАТТЯ 29

Республіка визнає права сім'ї як природного союзу, заснованого на шлюбі.

Шлюб ґрунтується на моральній і юридичній рівності подружжя в межах, визначених законом для забезпечення єдності сім'ї.

СТАТТЯ 30

Обов'язок і право батьків - утримувати, навчати і виховувати дітей, в тому числі народжених поза шлюбом.

У випадку недієздатності батьків закон визначає тих, хто візьме на себе їх обов'язки.

Закон забезпечує дітям, народженим поза шлюбом, юридичний і соціальний захист, сумісний з правами членів законної сім'ї.

Закон встановлює порядок і межі встановлення батьківства.

СТАТТЯ 31

Республіка сприяє економічними та іншими заходами створенню сім'ї і виконанню її завдань, приділяючи особливу увагу великим сім'ям.

Республіка охороняє материнство, дітей і молодь, сприяючи необхідним для виконання цього завдання інститутам.

СТАТТЯ 32

Республіка охороняє здоров'я як основне право індивіда і суспільний інтерес та гарантує безоплатне лікування для незаможних.

Ніхто не може бути підданий медичним дослідям інакше як на підставі закону. Закон не може порушити межу, зумовлену повагою до відповідної особи.

СТАТТЯ 33

Мистецтво та наука вільні, а також вільне їх викладання.

Республіка встановлює загальні норми щодо сфери освіти і засновує державні навчальні заклади різних видів і ступенів.

Приватні особи мають право засновувати школи і освітні інститути, які утримуються без участі держави.

При визначенні прав і обов'язків недержавних навчальних закладів, які претендують бути прирівняними до державних, закон повинен забезпечити їм повну свободу, а тим, хто в них навчається - умови, рівноцінні умовам у державних навчальних закладах.

Для вступу до навчальних закладів різних видів і ступенів та їх закінчення, а також для доступу до професійної діяльності передбачені державні іспити.

Вищі навчальні заклади, університети та академії мають право приймати власні статuti в межах, встановлених законами держави.

СТАТТЯ 34

Освіта відкрита для всіх.

Початкова освіта, отримувана протягом восьми років, є обов'язковою і безоплатною.

Здібні і старанні учні, включаючи тих, у кого відсутні належні засоби існування, мають право переходу до навчання вищих ступенів.

Республіка забезпечує це право через надання стипендій, допомоги сім'ям та інших видів допомоги, які повинні надаватися на конкурсній основі.

ГЛАВА III Економічні відносини

СТАТТЯ 35

Республіка охороняє працю в усіх її формах та проявах.

Вона піклується про підготовку і підвищення професійної кваліфікації працівників.

Вона укладає міжнародні договори та підтримує міжнародні організації, які мають за мету закріпити і впорядкувати трудові права.

Вона визнає свободу еміграції з урахуванням обов'язків, встановлених законом задля спільних інтересів, і захищає працю італійців за кордоном.

СТАТТЯ 36

Працівник має право на винагороду відповідно до кількості та якості його праці і у будь-якому разі достатню для забезпечення йому та його сім'ї вільного і належного існування.

Максимальна тривалість робочого дня визначається законом.

Працівник має право на щотижневий відпочинок та на щорічну оплачувану відпустку і не може від цього відмовитися.

СТАТТЯ 37

Жінка, яка працює, має такі самі права, що і працівник - чоловік, і за однакову роботу отримує однакову з чоловіком винагороду. Умови праці повинні дозволяти їй виконувати сімейну функцію, що є головною, і забезпечити матері та дитині належну охорону.

Закон визначає мінімальний вік для праці за наймом.

Республіка охороняє спеціальними нормами працю неповнолітніх і гарантує їм право на однакову винагороду за однакову працю.

СТАТТЯ 38

Кожний непрацездатний і такий, в кого відсутні належні засоби існування, громадянин має право на підтримку і соціальне забезпечення.

Працівники мають право бути забезпеченими матеріальними засобами, які відповідають життєвим потребам, що виникають у зв'язку з нещасним випадком, хворобою, інвалідністю, похилим віком і не залежним від них безробіттям.

Ненавчені та неповнолітні мають право на освіту і професійну підготовку.

Приписи даної статті реалізуються органами і установами, створеними державою або нею контрольованими.

Приватна благодійність є вільною.

СТАТТЯ 39

Профспілкова організація є вільною.

На професійні спілки не можуть бути покладені зобов'язання, крім необхідності їх реєстрації згідно з законом у місцевих або центральних органах.

Умовою реєстрації професійних спілок є обов'язковість закріплення в їх статутах демократичних засад внутрішньої організації.

Зареєстровані професійні спілки мають права юридичної особи. Здійснюючи представництво пропорційно кількості своїх членів, вони можуть укладати колективні трудові договори, що мають обов'язкову силу для всіх осіб, які належать до тих категорій працівників, котрих стосуються відповідні договори.

СТАТТЯ 40

Право на страйк здійснюється в межах законів, які його регулюють.

СТАТТЯ 41

Приватна господарська ініціатива є вільною.

Вона не може розвиватися всупереч суспільної користі або зі шкодою для безпеки, свободи, людської гідності.

Закон визначає програми заходів і контроль, на основі яких публічна та приватна господарська діяльність може бути спрямована і скоординована з урахуванням соціальних цілей.

СТАТТЯ 42

Власність може бути державною або приватною. Економічні блага належать державі, суспільству або приватним особам.

Приватна власність встановлюється і гарантується законом, який визначає способи набуття права власності, володіння, користування і розпорядження нею, а також межі приватної власності з метою забезпечення її соціальної функції та доступності для всіх.

У передбачених законом випадках приватна власність може бути відчужена у загальних інтересах за умов компенсації.

Закон встановлює правила і межі спадкування за законом і за заповітом, а також права держави щодо спадкового майна.

СТАТТЯ 43

У загальних інтересах закон може безпосередньо закріпити за державою, публічною установою, колективом працівників чи споживачів або передати їм за актом оплатного відчуження певні підприємства чи категорії підприємств, які належать до основних публічних служб або до сфери енергозабезпечення чи пов'язані із здійсненням монопольних прав і становлять предмет важливих загальних інтересів.

СТАТТЯ 44

З метою раціонального використання землі і встановлення справедливих суспільних відносин закон покладає обов'язки на приватну земельну власність, визначає допустимі розміри цієї власності в різних регіонах (областях) і аграрних зонах, сприяє покращанню якості землі, трансформації великих землеволодінь, реконструкції виробничих одиниць, підтримує дрібну і середню власність.

Закон передбачає пільги для зон гірської місцевості.

СТАТТЯ 45

Республіка визнає соціальну функцію кооперації, яка зазначена на взаємодопомозі і не має за мету отримання спекулятивного прибутку. Закон підтримує розвиток кооперації, сприяє

необхідними засобами і забезпечує шляхом належного контролю характер і мету кооперації.

Закон передбачає охорону і розвиток ремесел.

СТАТТЯ 46

З метою економічної і соціальної оцінки цінності праці та у відповідності з потребами виробництва Республіка визнає право працівників на участь в управлінні підприємствами у формах і межах, встановлених законом.

СТАТТЯ 47

Республіка заохочує і охороняє заощадження в усіх формах, регламентує, координує та контролює кредитну справу.

Республіка сприяє розміщенню заощаджень населення у сферах власності на житло, сільськогосподарської власності і прямого та непрямого акціонерного інвестування у великі виробничі комплекси країни.

ГЛАВА IV Політичні відносини

СТАТТЯ 48

Виборче право мають всі громадяни - чоловіки і жінки, які є повнолітніми.

Голосування є особистим і рівним, вільним і таємним. Його здійснення становить громадський обов'язок.

Законом визначаються вимоги і умови здійснення виборчого права громадянами, які проживають за межами країни, і забезпечується ефективність таких вимог і умов. З цією метою утворюється один закордонний виборчий округ по виборах до палат, для якого визначається кількість мандатів згідно з конституційною нормою і відповідно до критеріїв, встановлених законом.

Виборче право не може бути обмежене інакше як у зв'язку з неієздатністю, з вироком, що набрав законної сили, у кримінальній справі або внаслідок негідної поведінки у випадках, визначених у законі.

СТАТТЯ 49

Усі громадяни мають право вільно об'єднуватися в партії з метою у демократичний спосіб брати участь у визначенні національної політики.

СТАТТЯ 50

Усі громадяни можуть подавати до палат петиції з вимогою вжити законодавчих заходів або з викладом громадських потреб.

СТАТТЯ 51

Усі громадяни обох статей можуть на однакових умовах вступати на службу до державних установ і обіймати виборні посади відповідно до вимог, визначених законом.

Стосовно доступу до державної служби і до виборних посад закон може прирівняти за статусом осіб італійської національності, які не є громадянами Республіки, до громадян.

Особи, що обіймають державні виборні посади, мають право на необхідний для цього час, зберігаючи за собою місце своєї роботи.

СТАТТЯ 52

Захист Вітчизни є священним обов'язком громадянина.

Військова служба обов'язкова у межах і в порядку, встановлених законом. Її проходження не повинно обмежувати статус громадянина як працівника і здійснення ним політичних прав.

Організація збройних сил має відповідати демократичному духу Республіки.

СТАТТЯ 53

Усі повинні брати участь у формуванні бази державних видатків відповідно до своїх зобов'язань як платників податків.

Податкова система ґрунтується на принципі прогресивності (пропорційності) ставок податків.

СТАТТЯ 54

Усі громадяни зобов'язані бути вірними Республіці і повинні дотримуватися Конституції і законів.

Громадяни, яким доручене здійснення державних функцій, зобов'язані виконувати їх дисципліновано та гідно і у визначених законом випадках складати присягу.

ЧАСТИНА II Устрій республіки**ГЛАВА I Парламент****РОЗДІЛ
Палати****СТАТТЯ 55**

Парламент складається з Палати депутатів і Сенату Республіки.

Парламент збирається на спільні засідання членів обох палат лише у випадках, встановлених Конституцією.

СТАТТЯ 56

Палата депутатів обирається прямим і загальним голосуванням.

Склад палати становить шістсот тридцять депутатів, дванадцять з яких обираються у закордонному виборчому окрузі.

Депутатом може бути обраний будь-який виборець, який на день виборів досягнув двадцяти п'яти років.

Розподіл місць між виборчими округами, за винятком віднесених до закордонного виборчого округу, проводиться шляхом поділу кількості жителів Республіки, яка визначена останнім загальним переписом населення, на шістсот вісімнадцять і пропорційно до кількості населення кожного округу на основі внутрішнього виборчого коефіцієнта і правила найбільшого залишку.

СТАТТЯ 57

Сенат Республіки обирається на основі регіонів за винятком тих місць, що віднесені до закордонного виборчого округу. Склад Сенату Республіки становить триста п'ятнадцять сенаторів, з яких шість обираються у закордонному виборчому окрузі.

Жодний регіон не може мати менше семи сенаторів, але Молізе обирає двох сенаторів, а Валле д'Аоста - одного сенатора.

Розподіл місць між регіонами, за винятком місць, віднесених до закордонного виборчого округу, проводиться у відповідності з положеннями попередньої частини пропорційно кількості населення регіонів, визначеної останнім переписом населення, на основі внутрішнього виборчого коефіцієнта і правила найбільшого залишку.

СТАТТЯ 58

Сенатори обираються загальним і прямим голосуванням виборців, які досягли двадцяти п'яти років.

Сенаторами можуть бути обрані виборці, які досягли сорока років.

СТАТТЯ 59

Кожен колишній Президент Республіки є сенатором за власним правом і довічно, якщо не відмовляється від цього.

Президент Республіки може призначати сенаторами довічно п'ять громадян, що прославили Вітчизну видатними заслугами у громадській, науковій, мистецькій або літературній сфері.

СТАТТЯ 60

Палата депутатів і Сенат Республіки обираються на п'ять років.

Повноваження кожної з палат не можуть бути продовжені інакше як на підставі закону і лише у випадку війни.

СТАТТЯ 61

Вибори нових палат проводяться не пізніше сімдесяти днів по закінченні повноважень палат попереднього скликання. Перше засідання проводиться не пізніше ніж на двадцятий день після виборів.

До скликання нових палат зберігаються повноваження палат попереднього скликання.

СТАТТЯ 62

Палати збираються за власним правом у перші несвяткові дні лютого і жовтня.

Кожна палата може бути скликана на позачергову сесію з ініціативи її голови, Президента Республіки або третини її членів.

Якщо одна з палат скликається на позачергову сесію, за власним правом скликається й інша палата.

СТАТТЯ 63

Кожна з палат обирає зі свого складу голову і бюро.

Якщо Парламент збирається на спільне засідання, функції голови і бюро виконують відповідні органи Палати депутатів.

СТАТТЯ 64

Кожна з палат приймає регламент на основі абсолютної більшості голосів своїх членів.

Засідання проводяться відкрито (публічно), проте кожна з палат і Парламент у цілому, якщо палати засідають спільно, можуть ухвалити рішення про проведення закритого засідання.

Рішення кожної з палат і Парламенту в цілому дійсні лише за наявності більшості їх членів і якщо ці рішення ухвалені на основі більшості від присутніх, крім випадків, коли Конституція передбачає кваліфіковану (спеціальну) більшість.

Члени Уряду, навіть якщо вони не входять до складу палат, мають право, а за наявності запитів зобов'язані бути присутніми на засіданнях. Вони мають бути заслухані кожного разу, коли цього вимагають.

СТАТТЯ 65

Закон передбачає випадки невиборності і несумісності посад депутата або сенатора.

Ніхто не може одночасно бути членом обох палат.

СТАТТЯ 66

Кожна з палат перевіряє повноваження своїх членів і визначає випадки, що виникають у зв'язку з невиборністю і несумісністю.

СТАТТЯ 67

Кожний член Парламенту представляє націю і при виконанні своїх функцій не пов'язаний імперативним мандатом.

СТАТТЯ 68

Члени Парламенту не можуть бути переслідувані (нести юридичну відповідальність) за виражені ними думки чи за голосування при виконанні своїх функцій.

Без дозволу відповідної палати жоден член Парламенту не може бути притягнутий до кримінальної відповідальності, заарештований чи іншим способом позбавлений особистої свободи або підданий особистому чи домашньому обшуку, за винятком випадків виконання вироку суду або затримання на місці вчинення злочину, коли затримання і видача ордеру на арешт є обов'язковими.

Такий дозвіл потрібен для здійснення технічного перехвату (прослуховування) телефонних та інших розмов, спостереження за членом Парламенту, а також для виїмки його кореспонденції.

СТАТТЯ 69

Члени Парламенту отримують встановлену законом винагороду.

РОЗДІЛ II Прийняття законів**СТАТТЯ 70**

Законодавча функція здійснюється спільно обома палатами.

СТАТТЯ 71

Законодавча ініціатива належить Уряду, кожному з членів палат і тим органам та інститутам, яким її надано за конституційним законом.

Народ здійснює законодавчу ініціативу шляхом внесення від імені не менше ніж п'ятдесяти тисяч виборців законопроекту, складеного у формі відповідних статей.

СТАТТЯ 72

Кожен законопроект, представлений в одну з палат, відповідно до її регламенту розглядається послідовно комісією і самою палатою, котра схвалює його постатейно та в цілому.

Регламент встановлює скорочену процедуру розгляду законопроектів, визначених невідкладними.

Регламент може також встановити, в яких випадках і в якому порядку розгляд і схвалення законопроектів здійснюються комісіями, в тому числі постійними, утвореними пропорційно чисельності складу парламентських груп. Проте і в цих випадках законопроект до остаточного схвалення повертають до палати, якщо Уряд або десята частина членів палати чи п'ята частина відповідної комісії вимагає його обговорення і голосування у самій палаті або передачі на остаточне ухвалення палатою, яке відбувається шляхом голосування і без обговорення. Регламент встановлює форму, яка забезпечує відкритість у роботі комісій.

Звичайна процедура розгляду і ухвалення палатою завжди застосовується щодо законопроектів з конституційних і виборчих питань, а також щодо законопроектів про делегування законодавчих повноважень, ратифікацію міжнародних договорів і державний бюджет.

СТАТТЯ 73

Президент Республіки здійснює промульгацію законів протягом місяця з дня їх ухвалення.

Якщо на основі абсолютної більшості палати визначають невідкладність закону, промульгація такого закону здійснюється у встановлений в ньому строк.

Закони опубліковуються невідкладно після їх промульгації і вступають у силу на п'ятнадцятий день після опублікування, якщо інше не передбачено самим законом.

СТАТТЯ 74

Президент Республіки перед тим, як здійснити промульгацію закону, може у вмотивованому посланні палатам вимагати його повторного розгляду.

Якщо палати знову ухвалють закон, він має бути промульгований.

СТАТТЯ 75

Народний референдум призначається для повної або часткової відміни закону або акта, що має силу закону, коли цього вимагають п'ятсот тисяч виборців або п'ять регіональних рад.

Не допускається референдум щодо законів про податки і бюджет, про амністію і помилювання, про повноваження на ратифікацію міжнародних договорів.

У референдумі мають право брати участь всі громадяни, які обирають палату депутатів.

Винесена на референдум пропозиція вважається прийнятою, якщо в голосуванні взяла участь більшість громадян, які мали на це право, і якщо за таку пропозицію подано більшість голосів, визнаних дійсними.

Закон встановлює порядок проведення референдуму.

СТАТТЯ 76

Здійснення законодавчої функції може бути делеговано Уряду виключно на обмежений час та стосовно певного кола питань із визначенням засадничих принципів і критеріїв такого делегування.

СТАТТЯ 77

Без делегування відповідних повноважень з боку палат Уряд не може видавати декрети, що мають силу звичайного закону.

Якщо у випадках необхідності і невідкладності Уряд за своєю відповідальністю видає тимчасові декрети, що мають силу закону, він повинен у той же день передати їх для затвердження до палат, які, навіть коли вони розпущені, спеціально скликаються і збираються протягом п'яти днів.

Декрети втрачають силу з моменту видання, якщо вони не були затвердженні протягом шістдесяти днів після їх опублікування. Палати можуть законом регулювати правові відносини, які виникають на підставі декретів, що не набули сили законів.

СТАТТЯ 78

Палати оголошують стан війни і наділяють Уряд необхідними повноваженнями.

СТАТТЯ 79

Амністія і помилювання оголошуються і здійснюються законом, який приймають на основі більшості у дві третини голосів від складу кожної з палат, причому така більшість вимагається при голосуванні по кожній його статті і закону в цілому.

Закон, який оголошує амністію і здійснює пом'якшення покарання, визначає умови свого застосування.

Амністія і пом'якшення покарання не можуть оголошуватися і застосовуватися стосовно злочинів, вчинених після внесення відповідного законопроекту.

СТАТТЯ 80

Палати у законодавчому порядку ратифікують міжнародні договори політичного характеру, а також договори, що передбачають арбітраж або судовий розгляд, територіальні зміни, фінансові зобов'язання чи внесення змін до законів.

СТАТТЯ 81

Палати щорічно затверджують подані Урядом державний бюджет і звіт про його виконання.

Тимчасове виконання бюджету може бути дозволено лише законом і на періоди, сукупно не більші за чотири місяці.

Закон про затвердження бюджету не може встановлювати нові податки або нові видатки.

Будь-який інший закон, що передбачає нові видатки або збільшення попередніх, повинен визначати засоби їх покриття.

СТАТТЯ 82

Кожна з палат може проводити розслідування з питань, які становлять державний інтерес.

З цією метою з числа своїх членів вона призначає комісію, склад якої відображає співвідношення різних парламентських груп. Комісія з розслідування здійснює перевірки з такими повноваженнями і обмеженнями, як і суд.

ГЛАВА II Президент Республіки

СТАТТЯ 83

Президент Республіки обирається Парламентом на спільному засіданні його членів.

У виборах беруть участь по три делегата від кожного регіону, яких обирає регіональна рада із забезпеченням представництва меншості. Регіон Валле д'Аоста представляє один делегат.

Обрання Президента Республіки здійснюється таємним голосуванням і на основі більшості у дві третини від загальної кількості членів відповідних зборів. Після третього туру голосування достатньо абсолютної більшості.

СТАТТЯ 84

Президентом Республіки може бути обраний громадянин, який досягнув п'ятдесяти років і користується громадянськими і політичними правами.

Пост Президента Республіки не сумісний з будь-якою іншою посадою.

Винагорода та інші види утримання Президента Республіки встановлюються законом.

СТАТТЯ 85

Президент Республіки обирається на сім років.

За тридцять днів до закінчення відповідного строку Голова Палати депутатів скликає на спільне засідання Парламент і делегатів від регіонів для обрання нового Президента Республіки.

Якщо палати розпущені або коли до закінчення строку їх повноважень залишається менше трьох місяців, вибори проводяться протягом п'ятнадцяти днів після скликання нових палат. На цей час повноваження діючого Президента Республіки продовжуються.

СТАТТЯ 86

Функції Президента Республіки в усіх випадках, коли він їх не може виконувати, здійснює Голова Сенату Республіки.

За наявності постійної перешкоди або у випадку смерті чи відставки Президента Республіки Голова Палати депутатів протягом п'ятнадцяти днів призначає вибори нового Президента Республіки. Більш тривалий строк може бути передбачений за умов, коли палати розпущені або залишається менше трьох місяців до закінчення строку їх повноважень.

СТАТТЯ 87

Президент Республіки є главою держави і представляє національну єдність.

Він може направляти палатам послання.

Призначає вибори нових палат і визначає день їх першого засідання.

Санкціонує подання палатам урядових законопроектів.

Здійснює промудульгацію законів, видає декрети, що мають силу закону, та інші акти.

Призначає народний референдум у випадках, передбачених Конституцією.

У випадках, визначених законом, призначає державних посадових осіб.

Акредитує і приймає дипломатичних представників, ратифікує міжнародні договори у відповідних випадках із попередньої санкції палат.

Є командувачем збройних сил, очолює створену відповідно до закону Верховну раду оборони, за рішенням палат оголошує стан війни.

Головує у Вищій раді магістратури.

Здійснює помилювання і пом'якшення покарання.

Нагороджує відзнаками Республіки.

СТАТТЯ 88

Заслухавши голів палат, Президент Республіки може розпустити обидві палати або одну з них.

Президент Республіки не може реалізувати це право в останні шість місяців строку своїх повноважень, якщо вони не збігаються повністю або частково з останніми шістьма місяцями легіслатури (скликання).

СТАТТЯ 89

Акт Президента Республіки є недійсним, якщо його не контрасигнували міністри, які запропонували відповідний акт і несуть за нього відповідальність.

Акти, що мають силу закону, та інші визначені в законі акти контрасигнуються також Головою Ради міністрів.

СТАТТЯ 90

Президент Республіки не несе відповідальності за дії, вчинені при виконанні своїх функцій, за винятком державної зради або посягання на Конституцію.

У таких випадках за рішенням Парламенту, ухваленим на спільному засіданні палат на основі абсолютної більшості голосів його членів, Президент Республіки притягається до відповідальності перед судом.

СТАТТЯ 91

До прийняття на себе відповідних функцій Президент Республіки перед Парламентом на спільному засіданні палат складає присягу на вірність Республіці і додержання Конституції.

ГЛАВА III **Уряд**

РОЗДІЛІ **Рада міністрів**

СТАТТЯ 92

Уряд Республіки складається з Голови Ради міністрів і міністрів, які разом утворюють Раду міністрів.

Президент Республіки призначає Голову Ради міністрів і за його пропозицією міністрів.

СТАТТЯ 93

До прийняття на себе відповідних функцій Голова Ради міністрів і міністри приводяться до присяги Президентом Республіки.

СТАТТЯ 94

Уряд повинен отримати довіру обох палат.

Кожна з палат виражає довіру чи відмовляє в ній, приймаючи вмотивовану резолюцію шляхом поіменного голосування.

Не пізніше десяти днів після сформування Уряд представляється палатам для отримання довіри.

Голосування в одній або в обох палатах проти якої-небудь пропозиції Уряду не обов'язково передбачає його відставку.

Резолюція недовіри має бути підписана не менше ніж однією десятою частиною членів палати і не може бути винесена на обговорення раніше ніж за три дні з моменту її внесення.

СТАТТЯ 95

Голова Ради міністрів керує загальною політикою Уряду і несе за неї відповідальність. Він підтримує єдність політичного і адміністративного напрямів, заохочуючи і координуючи діяльність міністрів.

Міністри колективно відповідають за дії Ради міністрів та індивідуально за дії відповідних міністерств.

Закон визначає організацію Президії Ради міністрів, а також кількість, функції і організацію міністерств.

СТАТТЯ 96

Злочини, які були вчинені Головою Ради міністрів або міністрами при виконанні посадових обов'язків, розглядаються навіть після закінчення здійснення ними повноважень у порядку за

гального судочинства за санкцією Сената Республіки або Палати депутатів і відповідно до норм конституційного закону.

РОЗДІЛ II Державна адміністрація

СТАТТЯ 97

Державні установи згідно з положеннями закону організовані у такий спосіб, щоб забезпечити правильність роботи і неупередженість адміністрації.

У положенні про державні установи визначаються компетенція, функції та особиста відповідальність службовців.

Посади у державній адміністрації заміщуються за конкурсом, крім визначених законом випадків.

СТАТТЯ 98

Державні службовці знаходяться виключно на службі нації.

Якщо вони є членами Парламенту, то можуть бути підвищені за посадою тільки у зв'язку з вислугою років.

Закон може встановити обмеження у праві належати до політичних партій стосовно суддів, кадрових військових дійсної служби, службовців, дипломатичних і консульських представників за кордоном.

РОЗДІЛ III Допоміжні органи

СТАТТЯ 99

Утворювана у визначеному законом порядку Національна рада економіки і праці включає експертів і представників різних категорій виробників з урахуванням їх кількісної і якісної значущості.

Рада є консультативним органом палат і Уряду з тих питань і з тими функціями, які визначені законом.

Рада має право законодавчої ініціативи і може брати участь у розробці законодавства з економічних і соціальних питань відповідно до принципів і в межах, встановлених законом.

СТАТТЯ 100

Державна рада є консультативним органом з питань права і управління, а також органом, що забезпечує законність у сфері управління.

Рахунковий суд здійснює попередній контроль за законністю актів Уряду, а також наступний контроль за виконанням державного бюджету. У визначених законом випадках і формах він бере участь у здійсненні контролю за фінансовою діяльністю організацій, які в загальному порядку фінансуються державою. Він доповідає безпосередньо палатам про результати проведеної перевірки.

Закон забезпечує незалежність від Уряду обох названих органів та їх членів.

ГЛАВА IV Магістратура

РОЗДІЛІ

Судоустрій

СТАТТЯ 101

Правосуддя здійснюється іменем народу.

Судді підкоряються тільки закону.

СТАТТЯ 102

Судові функції здійснюють ординарні судді, посади яких встановлені і діяльність яких врегульована нормами про судоустрій.

Не можуть бути запроваджені посади надзвичайних або спеціальних суддів. У структурі ординарних судів можуть бути утворені спеціалізовані підрозділи для розгляду окремих категорій справ, у тому числі за участю громадян, які безпосередньо не належать до магістратури.

Закон регулює випадки і форми прямої участі народу у здійсненні правосуддя.

СТАТТЯ 103

Державна рада та інші органи адміністративної юстиції здійснюють юрисдикцію з питань охорони законних інтересів у зв'язку з діями державних органів, а в особливих випадках, визначених у законі, також охорони суб'єктивних прав.

Рахунковий суд здійснює юрисдикцію з питань публічної звітності та з інших питань, вказаних у законі.

Юрисдикція військових трибуналів у воєнний час встановлюється законом. У мирний час їх юрисдикція поширюється лише на військові злочини, вчинені особами, що входять до складу збройних сил.

СТАТТЯ 104

Магістратура автономна і незалежна від іншої влади.

У Вищій раді магістратури головує Президент Республіки.

До її складу входять перший голова і генеральний прокурор Касаційного суду.

Дві третини інших членів Ради обирають ординарні судді з числа суддів різних категорій і одну третину обирає Парламент на спільному засіданні палат з числа ординарних професорів права університетів і адвокатів, що мають не менше п'ятнадцяти років стажу.

Рада обирає заступника голови з числа своїх членів, обраних Парламентом.

Виборні члени Ради обіймають посади чотири роки і не можуть бути обрані на наступний строк.

Обіймаючи відповідні посади, вони не можуть бути включені до кадрових професійних списків, а також бути членами Парламенту або регіональної ради.

СТАТТЯ 105

Вища рада магістратури згідно з нормами про судоустрій розглядає питання зарахування до штату магістратури, призначення і переміщення суддів, їх підвищення по службі, застосування дисциплінарних заходів стосовно суддів.

СТАТТЯ 106

Призначення суддів відбувається за конкурсом.

Закон про судоустрій може передбачати призначення або обрання почесних суддів для виконання всіх функцій, що належать суддям, які розглядають справи одноособово.

За видатні заслуги і за рішенням Вищої ради магістратури виконувати обов'язки радників Касаційного суду можуть бути призначені ординарні професори права університетів і адвокати, що мають не менше п'ятнадцяти років стажу і включені до спеціальних списків для вищих судів.

СТАТТЯ 107

Судді не змінювані. Вони не можуть бути звільнені або усунуті з посади, призначені на інші суддівські чи взагалі інші посади інакше як на підставі рішення Вищої ради магістратури, прийнятого з урахуванням гарантій щодо захисту, передбачених нормами про судоустрій, або за згодою самих суддів.

Міністр юстиції має право порушувати питання про притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності.

Судді розрізняються між собою лише за виконуваними функціями.

Прокуратура користується гарантіями, встановленими для неї нормами про судоустрій.

СТАТТЯ 108

Норми про судоустрій і магістратуру встановлюються законом.

Закон забезпечує незалежність суддів спеціальних судів, прокурорів при цих судах та осіб, які не віднесені до магістратури, але беруть участь у здійсненні правосуддя.

СТАТТЯ 109

У розпорядженні безпосередньо судової влади знаходиться судова поліція.

СТАТТЯ 110

З урахуванням компетенції Вищої ради магістратури, організація і діяльність установ, пов'язаних із здійсненням правосуддя, підвідомчі міністру юстиції.

РОЗДІЛИ Норми про судочинство

СТАТТЯ 111

Здійснення юрисдикції забезпечується справедливим розглядом судових справ, який регулюється законом.

Розгляд кожної справи відбувається на основі принципу змагальності сторін і на засадах рівності всіх учасників процесу перед неупередженим судом. Закон встановлює розумну тривалість процесу.

Законом встановлено, що в кримінальному процесі особа, яка обвинувачується у вчиненні злочину, в найкоротший строк і у конфіденційному порядку має бути поінформована про характер і мотиви висунутого проти неї обвинувачення; про час, який надається для підготовки до захисту і необхідні умови такої підготовки; про право бути допитаною у присутності судді або вимагати такого допиту осіб, які зробили відповідну обвинувальну заяву; а також вимагати допиту осіб, які свідчать на її користь, на тих самих умовах, що і сторона обвинувачення, і засвідчення інших доказів на її користь; мати перекладача за умови незнання мови, на якій проводиться судовий процес.

Розгляд кримінально! справи відбувається на основі принципу змагальності сторін щодо подання доказів. Встановлення винуватості не може ґрунтуватися на заявах, зроблених тими, хто добровільно ухилиється від допиту зі сторони обвинуваченого (підсудного) або його адвоката.

Закон визначає випадки, коли подання доказів не може відбуватися без згоди обвинуваченого (підсудного) внаслідок встановленої об'єктивної неможливості цього або в результаті незаконного отримання доказів.

Усі юрисдикційні дії мають бути вмотивованими.

Судові рішення і юрисдикційні дії, що стосуються особистої свободи, завжди можуть бути оскаржені в касаційному порядку з мотивів порушення закону. Виняток припускається лише стосовно вироків військових трибуналів, постановлених у воєнний час.

Касаційна скарга на рішення Державної ради або Рахункового суду можлива лише за умов відповідного визначення підсудності справи.

СТАТТЯ 112

Прокуратура уповноважена здійснювати кримінальне переслідування.

СТАТТЯ 113

Завжди можливе звернення до суду загальної або адміністративної юрисдикції з приводу захисту прав і законних інтересів у зв'язку з встановленням законності актів державної адміністрації.

Такий захист не може бути заборонено або обмежено вимогою застосування особливих способів оскарження або застереженням щодо можливості встановлення законності лише до певних категорій відповідних актів.

Закон визначає судові органи, які уповноважені скасовувати акти державної адміністрації у випадках і з наслідками відповідно до того ж закону.

ГЛАВА V Регіони, провінції, комуни

СТАТТЯ 114

Республіка складається з комун, провінцій, метрополітенських міст (міст із самоврядуванням), регіонів і держави.

Відповідно до принципів, встановлених Конституцією, комуни, провінції, метрополітенські міста і регіони є автономними утвореннями з власними статутами, повноваженнями і функціями.

Рим є столицею Республіки. Порядок управління в столиці визначається законом держави.

СТАТТЯ 115

Відмінена.

СТАТТЯ 116

Фріулі-Венеція Джулія, Сардинія, Сицилія, Трентіно-Аль-то Адідже (Південний Тіроль) і Валле д'Аоста мають особливу форму і умови автономії відповідно до спеціальних статутів, які запроваджені конституційними законами.

Регіон Трентіно-Альто Адідже складається з автономних провінцій Тренто і Больцано.

Регіони зі спеціальним статусом мають форми і особливі умови автономії, які стосуються сфер, визначених у частині третій статті 117, і сфер, визначених у пункті "1" другої частини цієї ж статті стосовно організації в межах регіону мирової юстиції. Сфери, що визначені у пунктах "п" і "s", можуть бути передані іншим регіонам за законом держави, прийнятим на пропозицію заінтересованого регіону при дотриманні принципів, вказаних у статті 119. Відповідний закон приймається палатами на основі абсолютної більшості їх членів за наявності згоди між державою і заінтересованим регіоном.

СТАТТЯ 117

Законодавчу владу здійснюють держава і регіони виходячи з вимог Конституції, і враховуючи комунітарне право (право Європейського Союзу) та міжнародні зобов'язання.

Виключно держава здійснює законодавче регулювання в таких сферах:

а) зовнішня політика і міжнародні відносини держави; відносини держави з Європейським Союзом; право притулку і правовий статус для громадян держав, що не є членами Європейського Союзу;

б) імміграція;

с) відносини Республіки з релігійними конфесіями;

д) оборона і збройні сили; безпека держави; озброєння, боеприпаси та вибухові речовини;

е) гроші, захист вкладів і фінансові ринки; захист конкуренції; валютна система; податкова система і державний звіт; зрівнювання фінансових доходів;

- f) виборні органи; загальнонаціональний референдум; вибори до Європейського парламенту;
 - g) адміністративний устрій і організація держави та відносини держави з національними меншинами;
 - h) громадський порядок і безпека, за винятком місцевої адміністративної поліції;
 - i) громадянство, правоздатність і облік населення;
 - l) судова юрисдикція і процесуальні норми; цивільна, кримінальна і адміністративна юстиція;
 - t) встановлення основних податків, що стосуються громадянських і соціальних прав, які гарантуються на всій території; п) загальні норми про освіту;
 - o) соціальне забезпечення;
 - r) законодавство про вибори, про органи управління і про основні функції комун, провінцій та метрополітенських міст; q) митна справа, охорона державних кордонів;
 - г) одиниці міри і ваги, вимірювання і визначення часу, координація діяльності з питань збору і надання статистичних відомостей щодо управління державою, регіонами та на місцевому рівні; інтелектуальна власність;
 - с) захист довкілля, екологічної системи і пам'яток культури.
- До сфери конкурентного (спільного) законотворення належать: відносини регіонів з Європейським Союзом; зовнішня торгівля; охорона і безпека праці; освіта, за винятком шкільної та професійної освіти і навчання; професійна діяльність; науково-технічні дослідження та підтримка інноваційної діяльності у галузі виробництва; охорона здоров'я; продукти харчування; фізична культура і спорт; цивільна оборона; управління територією; цивільні порти і аеродроми; основні транспортні і судноплавні шляхи сполучення; системи комунікацій; виробництво, передача та розподіл на загальнодержавному рівні електроенергії; планування; гармонізація державних бюджетів і координація у сферах державних фінансів і податкової системи; реставрація культурних пам'яток і відновлення довкілля та організація мистецької діяльності; ощадні каси, сільські (аграрні) каси; кредитні установи регіонального характеру; іпотечні установи регіонального характеру. Встановлення основних принципів з питань, віднесених до сфери конкурентного законотворення, визнається за державою.
- Регіони здійснюють законотворення у будь-якій сфері, спеціально не визнаною за державою.

Регіони і автономні провінції Тренто і Больцано у сфері своєї компетенції беруть участь в ухваленні рішень, співвіднесених з комунарним правом. Регіони і провінції забезпечують імплементацію та виконання міжнародних зобов'язань і актів Європейського Союзу при дотриманні процедури, встановленої законом держави. Закон держави також встановлює процедуру, відповідно до якої держава діє замість регіону кожний раз, коли регіон не виконує свої зобов'язання щодо співробітництва.

Регламентарна влада належить державі у сфері її виняткової компетенції, крім сфер, які передані регіонам. Регламентарна влада належить регіонам в усіх інших сферах. Комуни, провінції, метрополітенські міста наділені регламентарною владою стосовно здійснюваних ними функцій.

Регіональні закони усувають перешкоди, які спричиняють нерівність чоловіків і жінок у соціальному, культурному і економічному житті, та сприяють рівному доступу чоловіків і жінок до виборних посад.

Регіональним законом ратифікуються угоди регіону, укладені з іншими регіонами для кращого виконання функцій, а також з метою створення спільних органів.

У сферах, віднесених до їх компетенції, регіони можуть укладати угоди з іноземними державами і з територіальними утвореннями у складі інших держав у випадках і формах, встановлених законом держави.

СТАТТЯ 118

Адміністративні функції належать до відання комун, за винятком тих, котрі для забезпечення єдиних підходів віднесені до провінцій, метрополітенських міст, регіонів і держави при дотриманні принципів субсидіарності, диференційованості і пропорційності.

Комуни, провінції і метрополітенські міста наділені власними адміністративними функціями, які передбачені законом держави або регіону відповідно до їх компетенції.

Закон держави встановлює форми взаємодії між державою і регіонами у сферах, визначених у пунктах “Б” і “h” другої частини статті 117, а також регулює питання такої взаємодії у сфері охорони культурних пам'яток.

Держава, регіони, метрополітенські міста, провінції і комуни, ґрунтуючись на принципі субсидіарності, сприяють індивідуальній і колективній ініціативі громадян, які діють з метою реалізації загальних інтересів.

СТАТТЯ 119

Комуни, провінції, метрополітенські міста і регіони є фінансово автономними щодо визначення зборів і видатків.

Комуни, провінції, метрополітенські міста і регіони мають власні матеріальні ресурси. Вони встановлюють і стягують податки відповідно до Конституції і згідно з принципами їх взаємозв'язку з державними фінансами і податковою системою. Вони спільно беруть участь у розподілі державних податків, що надійшли в межах їх території.

Для територій з порівняно меншими податковими надходженнями законом держави запроваджується стабілізаційний фонд, що функціонує без будь-яких обмежень стосовно розподілу відповідних коштів.

Матеріальні ресурси, отримані з джерел, які визначені у попередніх частинах, надаються комунам, провінціям, метрополітенським містам і регіонам для фінансування здійснюваних ними публічних функцій.

З метою сприяння економічному розвитку, зміцнення єдності і солідарності у суспільстві, усунення економічного і соціального дисбалансу, сприяння ефективній реалізації прав людини, досягнення різних цілей при реалізації публічних функцій держава може надавати додаткові матеріальні ресурси або вживати спеціальних заходів на користь окремих комун, провінцій, метрополітенських міст і регіонів.

Комуни, провінції, метрополітенські міста і регіони мають власне майно, належність якого визначається відповідно до загальних принципів, встановлених законом держави. Вони можуть звертатися за державними запозиченням тільки для фінансування інвестицій. Виключається будь-яка гарантія з боку держави щодо позик, які впливають з контрактів.

СТАТТЯ 120

Регіон не може встановлювати мита на ввіз, вивіз або транзит між різними регіонами, вживати заходів, які б перешкождали вільному переміщенню індивідів і майна, обмежувати здійснення права на працю у будь-якій частині території держави.

Незважаючи на межі здійснення місцевого управління. Уряд може діяти замість органів регіонів, метрополітенських міст, провінцій і комун у випадку невиконання ними норм міжнародних договорів або актів комунітарного права за наявності загрози державній безпеці або коли таке заміщення є необхідним

для забезпечення правової чи економічної єдності і, особливо, для належного регулювання у сфері податків, які стосуються громадянських і соціальних прав. Закон встановлює відповідну процедуру з метою забезпечення гарантій щодо здійснення Урядом відповідних дій в межах, необхідних для дотримання принципів субсидіарності і принципу справедливої співпраці.

СТАТТЯ 121

Органами регіону є регіональна рада, джунта та її голова.

Регіональна рада здійснює законодавчу владу, якою наділений регіон, та інші функції згідно з Конституцією і законами. Вона уповноважена вносити законопроекти у палати.

Регіональна джунта є виконавчим органом регіону.

Голова джунти представляє регіон, керує політикою джунти і несе за неї відповідальність, здійснює промудрагу регіональних законів і видає регламентарні акти, відповідно до інструкцій Уряду Республіки керує здійсненням адміністративних функцій, делегованих регіону державою.

СТАТТЯ 122

Виборча система і випадки невиборності та несумісності щодо посад голови, членів регіональної джунти і регіональних радників встановлюються законом регіону із дотриманням основних принципів закону Республіки, який також визначає строк повноважень відповідних виборних інститутів.

Ніхто не може одночасно бути членом регіональної ради чи джунти і членом або однієї з палат Парламенту, або ради чи джунти іншого регіону, або Європейського парламенту.

Регіональна рада обирає зі свого складу голову і президію.

Регіональні радники не можуть притягуватися до відповідальності за вислови і голосування при виконанні своїх функцій.

Голова регіональної джунти обирається шляхом загальних і прямих виборів, якщо статут не передбачає іншого. Обраний голова призначає і звільняє з посад членів джунти.

СТАТТЯ 123

Кожний регіон має власний статут, в якому відповідно до Конституції встановлюються форма правління і основні принципи організації і діяльності регіону. Статут регулює здійснення права ініціативи і права призначати референдум стосовно регіональних законів і адміністративних заходів, а також порядок опублікування регіональних законів і регламентарних актів.

Статут регіону вводиться і зміни до нього вносяться регіональною радою шляхом прийняття закону на основі абсолютної більшості її членів і способом ухвалення двох відповідних рішень з інтервалом не менш ніж два місяці. Такий закон не потребує затвердження з боку урядового комісара. Уряд Республіки може порушити питання перед Конституційним судом про конституційність статутів протягом тридцяти днів після їх опублікування.

Статут виноситься на народний референдум протягом трьох місяців з моменту його опублікування, якщо цього вимагає п'ятдесятя частина виборців регіону або п'ята частина членів регіональної ради. Промульгація статуту, який був винесений на референдум, не відбувається, якщо він не був схвалений більшістю дійсних голосів виборців.

У кожному регіоні статут може передбачити автономію на рівні нижчих територіальних одиниць, у зв'язку з чим органи цих одиниць набувають право проводити консультації з органами регіону.

СТАТТЯ 124

Виключена.

СТАТТЯ 125

У регіоні утворюються органи адміністративної юстиції першої інстанції в порядку, встановленому законом Республіки. Можуть бути утворені відділення цих органів, які розміщуються поза межами головного міста регіону.

СТАТТЯ 126

Регіональна рада може бути розпущена і голова джунти звільнений за вмотивованим декретом Президента Республіки, якщо вони вчинили дії, що суперечать Конституції, або грубо порушили закон. Розпуск і звільнення можуть бути також здійсненні з міркувань національної безпеки. Декрет видається з урахуванням позицій парламентської комісії із справ регіонів, до складу якої входять депутати і сенатори, яка утворюється відповідно до закону Республіки.

Регіональна рада може виразити недовіру голові джунти шляхом прийняття вмотивованої резолюції, яка була ініційована не менше ніж п'ятою частиною і схвалена абсолютною більшістю членів ради. Резолюція не може бути розглянута раніше ніж за три дні після її ініціювання.

Схвалення резолюції недовіри голові джунти, обраного загальними і прямими виборами, а також його звільнення, встановлення стійкої нездатності виконувати свої обов'язки, смерть або відставка за власним бажанням мають наслідком відставку всього складу джунти і розпуск регіональної ради. В усіх випадках такі ж наслідки має відставка більшості членів регіональної ради.

СТАТТЯ 127

Якщо Уряд вирішить, що регіональний закон прийнято поза сферою компетенції регіону, він може порушити перед Конституційним судом питання про його конституційність протягом шістдесяти днів з моменту опублікування такого закону.

Якщо регіон вирішить, що закон держави або акт, який має силу такого закону, прийнято із вторгненням у сферу його компетенції, він може порушити перед Конституційним судом питання про його конституційність протягом шістдесяти днів з моменту опублікування такого закону або акта.

СТАТТЯ 128

Виключена.

СТАТТЯ 129

Виключена.

СТАТТЯ 130

Виключена.

СТАТТЯ 131

Утворюються наступні регіони: П'ємонт, Валлед'Аоста; Ломбардія; Трентіно-Альто Адідже, Венето, Фріулі-Венеція Джулія, Лігурія, Емілія-Романія, Тоскана, Умбрія, Марке, Лаціо, Аbruцці, Молізе, Кампанія, Апулія, Базіліката, Калабрія, Сицилія, Сардинія.

СТАТТЯ 132

Конституційним законом з урахуванням позиції відповідних регіональних рад може бути постановлено про об'єднання регіонів або про утворення нових регіонів з числом жителів не менше мільйона, якщо це запропонують муніципальні ради, котрі представляють не менше ніж одну третину заінтересованого населення, і якщо така пропозиція буде схвалена на референдумі більшістю того ж населення.

Шляхом схвалення на референдумі попереднього рішення на основі більшості населення відповідних провінції чи провінцій або комуни чи комун і прийняття закону Республіки з урахуванням позиції рад регіонів, до складу яких вони входять чи будуть входити, може бути дозволено таким провінціям або комунам відокремитися від одного регіону і приєднатися до іншого.

СТАТТЯ 133

Зміна меж провінцій і утворення нової провінції у складі одного регіону здійснюються законом Республіки за ініціативою комун і з урахуванням позиції відповідного регіону.

З урахуванням думки заінтересованого населення, регіон може приймати закони щодо утворення в його складі нових комун, а також може змінювати їх межі і назви.

ГЛАВА VI Конституційні гаранті

РОЗДІЛ І Конституційний суд

СТАТТЯ 134

Юрисдикція Конституційного суду поширюється на:

- спори про конституційність законів і актів держави та регіонів, що мають силу закону;
- спори про розмежування компетенції між різними владами держави, між державою і регіонами, а також між різними регіонами;
- обвинувачення проти Президента Республіки, що висуваються згідно з Конституцією.

СТАТТЯ 135

Конституційний суд складається з п'ятнадцяти суддів, третину яких призначає Президент Республіки, третину - Парламент на спільному засіданні палат і третину - вищі суди загальної і адміністративної юрисдикції.

Кандидатури на посади суддів Конституційного суду визначаються з числа суддів вищих судів загальної і адміністративної юрисдикції, включаючи тих, хто перебуває у відставці, а також з числа ординарних професорів права університетів і адвокатів, які мають двадцятирічний стаж.

Судді Конституційного суду призначаються на дев'ятирічний строк, який обчислюється з дня складання присяги, і не можуть бути призначені повторно.

По закінченні вказаного строку виконання суддею посадових функцій завершується і він звільняється з посади.

На підставі і відповідно до закону Конституційний суд обирає зі свого складу Голову, який обіймає відповідну посаду протягом трьох років і може бути переобраний знову, але в межах строку його перебування на посаді судді Конституційного суду.

Посада судді Конституційного суду не сумісна з обов'язками члена Парламенту, члена регіональної ради, із зайняттям адвокатською практикою та перебуванням на інших посадах, визначених законом.

У розгляді обвинувачення, висунутого проти Президента Республіки, крім ординарних суддів Конституційного суду, беруть участь шістнадцять членів, визначених жеребкуванням зі списку громадян, які мають право балотуватися на виборах сенаторів. Цей список складається Парламентом кожні дев'ять років шляхом виборів згідно з процедурою, яка застосовується з метою призначення ординарних суддів.

СТАТТЯ 136

Якщо Конституційний суд визнає неконституційними норми закону або акта, що має силу закону, вони втрачають чинність з дня, наступного за днем опублікування відповідного рішення.

Рішення Конституційного суду опубліковується і повідомляється палатам та заінтересованим регіональним радам для того, щоб вони, якщо вважатимуть за необхідне, вжили відповідних заходів.

СТАТТЯ 137

Конституційний закон встановлює умови, форми і строки здійснення конституційного судочинства, а також гарантії незалежності суддів Конституційного суду.

Інші норми щодо організації і діяльності Конституційного суду встановлюються ординарним законом.

Оскарження рішень Конституційного суду не припускається.

РОЗДІЛИ

Ревізія Конституції. Конституційні закони

СТАТТЯ 138

Закони, якими здійснюють ревізію Конституції, та інші конституційні закони приймаються кожною з палат після двох послідовних обговорень з проміжком не менше трьох місяців і

ухвалюються на основі абсолютної більшості членів кожної з палат при другому голосуванні.

Ці закони виносяться на народний референдум, якщо протягом трьох місяців після їх опублікування такого вимагатиме або п'ята частина членів однієї з палат, або п'ятсот тисяч виборців, або п'ять регіональних рад. Винесений на референдум закон не підлягає промудульгації, якщо він не був ухвалений більшістю визнаних дійсними голосів.

Референдум не проводиться, якщо при другому голосуванні в кожній з палат закон був ухвалений на основі більшості у дві третини їх членів.

СТАТТЯ 139

Республіканська форма правління не може бути предметом конституційної ревізії.

Перехідні і заключні положення

I. З набуттям чинності Конституцією тимчасовий глава держави здійснює функції Президента Республіки і приймає на себе цей титул.

II. Якщо до дня виборів Президента Республіки не будуть утворені всі регіональні ради, то у виборах беруть участь лише члени обох палат.

III. З метою формування першого складу Сенату Республіки декретом Президента Республіки сенаторами призначаються депутати Установчих зборів, які відповідають вимогам закону щодо виборів сенаторів і які попередньо:

- були головами Ради міністрів або Законодавчих зборів;
- були членами Сенату, який розпущено;
- обиралися не менше трьох разів, у тому числі до Установчих зборів;
- були позбавлені звання депутата на засіданні Палати депутатів 9 листопада 1926 року;
- відбули покарання у формі позбавлення волі строком не менше п'яти років за вироком спеціального фашистського трибуналу по захисту держави.

Декретом Президента Республіки сенаторами призначаються також члени Сенату, який розпущено, що брали участь у роботі Національних дорадчих зборів.

Від права бути призначеним сенатором можна відмовитися до видання декрету про призначення. Згода на висунення своєї

кандидатури на політичних виборах передбачає відмову від права бути призначеним сенатором.

IV. На перших виборах до Сенату Республіки окремим регіоном з числом сенаторів, що відповідає кількості його населення, вважається Молізе.

V. Положення статті 80 Конституції стосовно міжнародних договорів, що передбачають фінансові зобов'язання або зміни у законодавстві, набуває чинності з дня скликання палат.

VI. Протягом п'яти років з дня набуття чинності Конституцією проводиться реформа існуючих органів спеціальної юрисдикції, за винятком Державної ради, Рахункового суду та військових трибуналів.

Протягом року з тієї ж дати відповідно до статті 111 реорганізовується за законом Вищий військовий трибунал.

VII. До прийняття нового закону про судоустрій відповідно до Конституції продовжують діяти чинні норми.

До початку роботи Конституційного суду вирішення спорів, вказаних у статті 134, здійснюється у порядку і в межах норм, що існували до набуття чинності Конституцією.

VIII. Вибори регіональних рад і виборних органів провінцій призначаються протягом року з моменту набуття чинності Конституцією.

Закони Республіки передбачають у кожній галузі державного управління передачу державних функцій, віднесених до компетенції регіонів. До здійснення реорганізації і розподілу управлінських функцій між місцевими установами у віданні провінцій і комун залишаються функції, здійснювані ними сьогодні, а також інші функції, здійснення яких делеговане їм регіонами.

Закони Республіки передбачають передачу регіонам державних посадових і службовців, у тому числі зі складу центральної адміністрації, оскільки така передача буде необхідною при новій організації. Для формування штату власних установ регіони мають набирати відповідний персонал з числа державних службовців і службовців місцевих установ.

IX. Протягом трьох років після набуття чинності Конституцією Республіка приводить свої закони у відповідність з вимогами місцевої автономії та із законодавчою компетенцією, наданою регіонам.

X. Регіон Фріулі-Венеція Джулія, до якого на підставі статті 116 тимчасово застосовуються положення глави V частини II, здійснюватиме захист мовних меншин відповідно до статті 6.

XI. До впливу п'яти років з моменту набуття чинності Конституцією конституційними законами можуть бути утворені інші регіони (що зумовлює внесення змін до переліку, який містить стаття 131), в тому числі і за відсутності умов, визначених частиною першою статті 132, але при дотриманні вимоги щодо відповідного з'ясування позиції заінтересованого населення.

XII. Забороняється відновлення у будь-якій формі розпущеної фашистської партії.

Без урахування статті 48, на строк до п'яти років з моменту набуття чинності Конституцією законом встановлюється обмеження щодо активного і пасивного виборчого права відповідальних керівників фашистського режиму.

XIII. Майно колишніх королів Савойської династії, їх подружжя і нащадків чоловічої статі, яке знаходиться на території держави, переходить до держави. Передача і встановлення прав на це майно після 2 червня 1946 року є недійсними.

XIV. Дворянські титули не визнаються.

Додатки до титулів, які існували до 28 жовтня 1922 року, вважаються частиною прізвища.

Орден Святого Маврикія зберігається як організація по догляду за хворими і діє в порядку, встановленому законом.

Законом буде ліквідовано Геральдичну раду.

XV. З набуттям чинності Конституцією Законодавчий декрет намісника престолу про тимчасовий устрій держави від 25 червня 1944 року № 151 стає законом.

XVI. Протягом року після набуття чинності Конституцією переглядаються і приводяться у відповідність з нею попередньо прийняті конституційні закони, які прямо або опосередковано не скасовані.

XVII. Установчі збори будуть скликані їх головою для прийняття до 31 січня 1948 року закону про вибори до Сенату Республіки, спеціальних статутів регіонів і закону про пресу.

Установчі збори можуть бути скликані до проведення виборів нових палат, якщо виникне потреба у вирішенні питань, віднесених до їх компетенції частинами першою і другою статті 2, частинами першою і другою статті 3 Законодавчого декрету від 16 березня 1946 року.

Протягом відповідного періоду продовжують діяти постійні комісії. Вони повертають Уряду законопроекти, що надійшли до них із зауваженнями і доповненнями.

Депутати можуть направляти Уряду запити з вимогою письмової відповіді.

Установчі збори згідно з положеннями частини другої цієї статті скликаються їх головою на вмотивовану вимогу Уряду або не менше ніж двохсот депутатів.

XVIII. Промульгацію цієї Конституції здійснює тимчасовий глава держави протягом п'яти днів після її схвалення Установчими зборами. Конституція набуває чинності 1 січня 1948 року.

Текст Конституції передається на зберігання до муніципальної зали кожної з комун і залишається тут протягом 1948 року, щоб всі громадяни могли з ним ознайомитися.

Скріплена державною печаткою Конституція буде включена до Зводу законів і декретів Республіки.

Конституція як основний закон Республіки повинна дотримуватися із вірністю всіма громадянами і органами держави.

*Переклали з італійської В. М. ШАПОВАЛ
і В. А. ЖЕРЬОБКІНА*

Конституція Російської Федерації 1993 року

Ми, багатонаціональний народ Російської Федерації, об'єднані спільною долею на своїй землі,

утверджуючи права і свободи людини, громадянський мир і злагоду, зберігаючи державну єдність, що історично склалася, виходячи із загальновизнаних принципів рівноправності та самовизначення народів, шануючи пам'ять предків, які передали нам любов і повагу до Вітчизни, віру в добро та справедливість, відроджуючи суверенну державність Росії та утверджуючи непорушність її демократичної основи, прагнучи забезпечити благополуччя і процвітання Росії, виходячи з відповідальності за свою Батьківщину перед нинішніми і майбутніми поколіннями, усвідомлюючи себе частиною світового співтовариства, приймаємо Конституцію Російської Федерації.

РОЗДІЛ ПЕРШИЙ

ГЛАВА 1 Основи конституційного ладу

СТАТТЯ 1

1. Російська Федерація — Росія — демократична федеративна правова держава з республіканською формою правління.

2. Найменування “Російська Федерація” та “Росія” рівнозначні.

СТАТТЯ 2

Людина, її права і свободи є вищою цінністю. Визнання, додержання та захист прав і свобод людини і громадянина — обов'язок держави.

СТАТТЯ 3

1. Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Російській Федерації є її багатонаціональний народ.

2. Народ здійснює свою владу безпосередньо, а також через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

3. Вищим безпосереднім проявом влади народу є референдум і вільні вибори.

4. Ніхто не може привласнити владу в Російській Федерації. Захоплення влади або привласнення владних повноважень переслідуються за федеральним законом.

СТАТТЯ 4

1. Суверенітет Російської Федерації поширюється на всю її територію.

2. Конституція Російської Федерації і федеральні закони мають верховенство на всій території Російської Федерації.

3. Російська Федерація забезпечує цілісність і недоторканність своєї території.

СТАТТЯ 5

1. Російська Федерація складається з республік, країв, областей, міст федерального значення, автономної області, автономних округів — рівноправних суб'єктів Російської Федерації.

2. Республіка (держава) має свою конституцію і законодавство. Край, область, місто федерального значення, автономна область, автономний округ мають свій статут і законодавство.

3. Федеративний устрій Російської Федерації ґрунтується на її державній цілісності, єдності системи державної влади, розмежуванні предметів відання і повноважень між органами державної влади Російської Федерації та органами державної влади суб'єктів Російської Федерації, рівноправності і самовизначенні народів у Російській Федерації.

4. У відносинах з федеральними органами державної влади всі суб'єкти Російської Федерації між собою рівноправні.

СТАТТЯ 6

1. Громадянство Російської Федерації набувається і припиняється відповідно до федерального закону, є єдиним і рівним незалежно від підстав набуття.

2. Кожний громадянин Російської Федерації користується на її території всіма правами і свободами та має рівні обов'язки, передбачені Конституцією Російської Федерації.

3. Громадянин Російської Федерації не може бути позбавлений свого громадянства або права змінити його.

СТАТТЯ 7

1. Російська Федерація — соціальна держава, політика якої спрямована на створення умов, що забезпечують гідне життя і вільний розвиток людини.

2. У Російській Федерації охороняються праця і здоров'я людей, встановлюється гарантований мінімальний розмір оплати праці, забезпечується державна підтримка сім'ї, материнства, батьківства та дитинства, інвалідів і громадян похилого віку, розвивається система соціальних служб, встановлюються державні пенсії, допомога та інші гарантії соціального захисту.

СТАТТЯ 8

1. У Російській Федерації гарантується єдність економічного простору, вільне переміщення товарів, послуг та фінансових засобів, підтримка конкуренції, свобода економічної діяльності.

2. У Російській Федерації визнається і однаковою мірою захищається приватна, державна, муніципальна та інші форми власності.

СТАТТЯ 9

1. Земля та інші природні ресурси використовуються і охороняються в Російській Федерації як основа життя та діяльності народів, що проживають на відповідній території.

2. Земля та інші природні ресурси можуть перебувати у приватній, державній, муніципальній та інших формах власності.

СТАТТЯ 10

Державна влада в Російській Федерації здійснюється на основі розподілу на законодавчу, виконавчу та судову. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади самостійні.

СТАТТЯ 11

1. Державну владу в Російській Федерації здійснює Президент Російської Федерації, Федеральні Збори (Рада Федерації і Державна Дума), Уряд Російської Федерації, суди Російської Федерації.

2. Державну владу в суб'єктах Російської Федерації здійснюють створювані ними органи державної влади.

3. Розмежування предметів відання і повноважень між органами державної влади Російської Федерації та органами державної влади суб'єктів Російської Федерації здійснюється цією Конституцією, Федеративним та іншими договорами про розмежування предметів відання і повноважень.

СТАТТЯ 12

У Російській Федерації визнається і гарантується місцеве самоврядування. В межах своїх повноважень місцеве самоврядування самостійне. Органи місцевого самоврядування не входять у систему органів державної влади.

СТАТТЯ 13

1. У Російській Федерації визнається ідеологічна багатоманітність.

2. Жодна ідеологія не може бути встановлена як державна чи обов'язкова.

3. У Російській Федерації визнається політична багатоманітність, багатопартійність.

4. Об'єднання громадян рівні перед законом.

5. Забороняється створення і діяльність об'єднань громадян, цілі або дії яких спрямовані на насильницьку зміну основ конституційного ладу і порушення цілісності Російської Федерації, підрив безпеки держави, створення збройних формувань, розпалювання соціального, расового, національного та релігійного розбрату.

СТАТТЯ 14

1. Російська Федерація — світська держава. Жодна релігія не може встановлюватися як державна чи обов'язкова.

2. Релігійні об'єднання відокремлені від держави і рівні перед законом.

СТАТТЯ 15

1. Конституція Російської Федерації має найвищу юридичну силу, пряму дію і застосовується на всій території Російської Федерації. Закони та інші правові акти, що приймаються в Російській Федерації, не повинні суперечити Конституції Російської Федерації.

2. Органи державної влади, органи місцевого самоврядування, посадові особи, громадяни та їх об'єднання зобов'язані додержуватися Конституції Російської Федерації і законів.

3. Закони підлягають офіційному опублікуванню. Неопубліковані закони не застосовуються. Будь-які нормативні правові акти, що зачіпають права, свободи і обов'язки людини і громадянина, не можуть застосовуватися, якщо вони не опубліковані офіційно для загального відома.

4. Загальновизнані принципи і норми міжнародного права та міжнародні договори Російської Федерації є складовою час-

тиною її правової системи. Якщо міжнародним договором Російської Федерації встановлено інші правила, ніж передбачені законом, то застосовуються правила міжнародного договору.

СТАТТЯ 16

1. Положення цієї глави Конституції становлять основи конституційного ладу Російської Федерації і не можуть бути змінені інакше як у порядку, встановленому цією Конституцією.

2. Ніякі інші положення цієї Конституції не можуть суперечити основам конституційного ладу Російської Федерації.

ГЛАВА 2

Права і свободи людини і громадянина

СТАТТЯ 17

1. У Російській Федерації визнаються та гарантуються права і свободи людини і громадянина згідно із загальновизнаними принципами і нормами міжнародного права та відповідно до цієї Конституції.

2. Основні права і свободи людини невід'ємні і належать кожному від народження.

3. Здійснення прав і свобод людини і громадянина не повинне порушувати прав і свобод інших осіб.

СТАТТЯ 18

Права і свободи людини і громадянина є такими, що діють безпосередньо. Вони визначають сенс, зміст і застосування законів, діяльність законодавчої та виконавчої влади, місцевого самоврядування і забезпечуються правосуддям.

СТАТТЯ 19

1. Усі рівні перед законом і судом.

2. Держава гарантує рівність прав і свобод людини і громадянина незалежно від статі, раси, національності, мови, походження, майнового і посадового становища, місця проживання, ставлення до релігії, переконань, належності до об'єднань громадян, а також інших обставин. Забороняються будь-які форми обмеження прав громадян за ознаками соціальної, расової, національної, мовної або релігійної належності.

3. Чоловік і жінка мають рівні права і свободи та рівні можливості для їх реалізації.

СТАТТЯ 20

1. Кожен має право на життя.

2. Смертна кара до її скасування може встановлюватися федеральним законом як виняткова міра покарання за особливо тяжкі злочини проти життя при наданні обвинуваченому права на розгляд його справи судом за участю присяжних.

СТАТТЯ 21

1. Гідність особистості охороняється державою. Ніщо не може бути підставою для її приниження.

2. Нікого не може бути піддано тортурам, насильству, іншому жорстокому або такому, що принижує людську гідність, поводженню чи покаранню. Нікого без добровільної згоди не може бути піддано медичним, науковим чи іншим дослідям.

СТАТТЯ 22

1. Кожен має право на свободу та особисту недоторканність.

2. Арешт, взяття під варту і тримання під вартою допускається лише за судовим рішенням. До судового рішення особа не може бути затримана на строк, більший ніж 48 годин.

СТАТТЯ 23

1. Кожен має право на недоторканність приватного життя, особисту і сімейну таємницю, захист своєї честі та доброго імені.

2. Кожен має право на таємницю листування, телефонних розмов, поштової, телеграфної та іншої кореспонденції. Обмеження цього права припускається тільки на підставі судового рішення.

СТАТТЯ 24

1. Збирання, зберігання, використання і поширення інформації про приватне життя особи без її згоди не допускаються.

2. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані забезпечити кожному можливість ознайомитися з документами і матеріалами, що безпосередньо зачіпають його права і свободи, якщо інше не передбачено законом.

СТАТТЯ 25

Житло недоторканне. Ніхто не має права проникати до житла проти волі осіб, які в ньому проживають, інакше як у випадках, встановлених федеральним законом, або на підставі судового рішення.

СТАТТЯ 26

1. Кожен має право визначати і зазначати свою національну належність. Нікого не може бути примушено до визначення і

2. Кожен має право користуватися рідною мовою, вільно обирати мову спілкування, виховання, навчання і творчості.

СТАТТЯ 27

1. Кожен, хто законно перебуває на території Російської Федерації, має право вільно пересуватися, обирати місце перебування і проживання.

2. Кожен може вільно виїздити за межі Російської Федерації. Громадянин Російської Федерації має право безперешкодно повертатися до Російської Федерації.

СТАТТЯ 28

Кожному гарантується свобода совісті, свобода віросповідання, включаючи право сповідувати індивідуально або спільно з іншими будь-яку релігію чи не сповідувати ніякої, вільно обирати, мати і поширювати релігійні та інші переконання та діяти відповідно до них.

СТАТТЯ 29

1. Кожному гарантується свобода думки і слова.

2. Не допускаються пропаганда або агітація, що збуджують расову, національну чи релігійну ненависть і ворожнечу. Забороняється пропаганда соціальної, расової, національної, релігійної чи мовної переваги.

3. Нікого не може бути примушено до висловлення своїх думок чи переконань або відмови від них.

4. Кожен має право вільно шукати, отримувати, передавати, виробляти і поширювати інформацію будь-яким законним способом. Перелік відомостей, що становлять державну таємницю, визначається федеральним законом.

5. Гарантується свобода масової інформації. Цензура забороняється.

СТАТТЯ 30

1. Кожен має право на об'єднання, включаючи право створювати професійні спілки для захисту своїх інтересів. Свобода діяльності об'єднань громадян гарантується.

2. Нікого не може бути примушено до вступу в будь-яке об'єднання чи до перебування в ньому.

СТАТТЯ 31

Громадяни Російської Федерації мають право збиратися мирно, без зброї, проводити зібрання, мітинги і демонстрації, походи та пікетування.

СТАТТЯ 32

1. Громадяни Російської Федерації мають право брати участь в управлінні справами держави як безпосередньо, так і через своїх представників.

2. Громадяни Російської Федерації мають право обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також брати участь у референдумі.

3. Не мають права обирати і бути обраними громадяни, визнані судом недієздатними, а також ті, хто утримується в місцях позбавлення волі за вироком суду.

4. Громадяни Російської Федерації мають рівний доступ до державної служби.

5. Громадяни Російської Федерації мають право брати участь у здійсненні правосуддя.

СТАТТЯ 33

Громадяни Російської Федерації мають право звертатися особисто, а також направляти індивідуальні або колективні звернення до державних органів та органів місцевого самоврядування.

СТАТТЯ 34

1. Кожен має право на вільне використання своїх здібностей та майна для підприємницької та іншої не забороненої законом економічної діяльності.

2. Не допускається економічна діяльність, спрямована на монополізацію та недобросовісну конкуренцію.

СТАТТЯ 35

1. Право приватної власності охороняється законом.

2. Кожен може мати майно у власності, володіти, користуватися і розпоряджатися ним як особисто, так і разом з іншими особами.

3. Ніхто не може бути позбавлений свого майна інакше як за рішенням суду. Примусове відчуження майна для державних потреб може бути здійснене тільки за умови попереднього та рівноцінного відшкодування.

4. Право на спадкування гарантується.

СТАТТЯ 36

1. Громадяни та їх об'єднання мають право мати у приватній власності землю.

2. Володіння, користування і розпоряджання землею та іншими природними ресурсами здійснюються їх власниками вільно,

якщо це не завдає шкоди довкіллю і не порушує прав та законних інтересів інших осіб.

3. Умови і порядок користування землею визначаються на основі федерального закону.

СТАТТЯ 37

1. Праця вільна. Кожен має право вільно розпоряджатися своїми здібностями до праці, обирати рід діяльності і професію.

2. Примусова праця заборонена.

3. Кожен має право на працю в умовах, що відповідають вимогам безпеки та гігієни, на винагороду за працю без будь-якої дискримінації і не нижчу від встановленого федеральним законом мінімального розміру заробітної плати, а також право на захист від безробіття.

4. Визнається право на індивідуальні та колективні трудові спори з використанням встановлених федеральним законом способів їх вирішення, включаючи право на страйк.

5. Кожен має право на відпочинок. Тим, хто працює за трудовою угодою, гарантуються встановлені федеральним законом тривалість робочого часу, вихідні і святкові дні, оплачувана щорічна відпустка.

СТАТТЯ 38

1. Материнство і дитинство, сім'я перебувають під захистом держави.

2. Піклування про дітей, їх виховання — рівне право та обов'язок батьків.

3. Працездатні діти, які досягли 18 років, повинні піклуватися про непрацездатних батьків.

СТАТТЯ 39

1. Кожному гарантується соціальне забезпечення за віком, у разі хвороби, інвалідності, втрати годувальника, для виховання дітей та в інших випадках, встановлених законом.

2. Державні пенсії і соціальні виплати та допомоги встановлюються законом.

3. Заохочуються добровільне соціальне страхування, створення додаткових форм соціального забезпечення і благодійність.

СТАТТЯ 40

1. Кожен має право на житло. Нікого не може бути позбавлено житла.

2. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування заохочують житлове будівництво, створюють умови для здійснення права на житло.

3. Малозабезпеченим, іншим зазначеним у законі громадянам, які потребують житла, воно надається безоплатно або за доступну плату з державних, муніципальних та інших житлових фондів відповідно до встановлених законом норм.

СТАТТЯ 41

1. Кожен має право на охорону здоров'я і медичну допомогу. Медична допомога в державних і муніципальних закладах охорони здоров'я надається громадянам безоплатно за рахунок коштів відповідного бюджету, страхових внесків, інших надходжень.

2. У Російській Федерації фінансуються федеральні програми охорони і зміцнення здоров'я населення, вживаються заходи для розвитку державної, муніципальної, приватної систем охорони здоров'я, заохочується діяльність, що сприяє зміцненню здоров'я людини, розвитку фізичної культури і спорту, екологічному та санітарно-епідеміологічному благополуччю.

3. Приховування посадовими особами фактів і обставин, що створюють загрозу для життя і здоров'я людей, тягне відповідальність згідно з федеральним законом.

СТАТТЯ 42

Кожен має право на сприятливе довкілля, достовірну інформацію про його стан і на відшкодування шкоди, заподіяної здоров'ю та майну екологічним правопорушенням.

СТАТТЯ 43

1. Кожен має право на освіту.

2. Гарантуються загальнодоступність і безоплатність дошкільної, основної загальної та середньої професійної освіти в державних або муніципальних освітніх установах та на підприємствах.

3. Кожен має право на конкурсній основі безоплатно здобувати вищу освіту в державному або муніципальному навчальному закладі і на підприємстві.

4. Основна загальна освіта є обов'язковою. Батьки або особи, що їх замінюють, забезпечують здобуття дітьми основної загальної освіти.

5. Російська Федерація встановлює федеральні державні освітні стандарти, підтримує різні форми освіти і самоосвіти.

СТАТТЯ 44

1. Кожному гарантується свобода літературної, художньої, наукової, технічної та інших видів творчості, викладання. Інтелектуальна власність охороняється законом.

2. Кожен має право на участь у культурному житті і користування установами культури, на доступ до культурних цінностей.

3. Кожен зобов'язаний дбати про збереження історичної і культурної спадщини, берегти пам'ятки історії і культури.

СТАТТЯ 45

1. Державний захист прав і свобод людини і громадянина в Російській Федерації гарантується.

2. Кожен має право захищати свої права і свободи всіма засобами, не забороненими законом.

СТАТТЯ 46

1. Кожному гарантується судовий захист його прав і свобод.

2. Рішення та дії (або бездіяльність) органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян і посадових осіб можуть бути оскаржені до суду.

3. Кожен має право відповідно до міжнародних договорів Російської Федерації звертатися до міждержавних органів із захисту прав і свобод людини, якщо використані всі внутрішньодержавні засоби правового захисту.

СТАТТЯ 47

1. Ніхто не може бути позбавлений права на розгляд його справи в тому суді і тим суддею, до підсудності яких вона віднесена законом.

2. Обвинувачуваний у вчиненні злочину має право на розгляд його справи судом за участю присяжних у випадках, передбачених федеральним законом.

СТАТТЯ 48

1. Кожному гарантується право на отримання кваліфікованої правової допомоги. У випадках, передбачених законом, правова допомога надається безкоштовно.

2. Кожний затриманий, взятий під варту, обвинувачений у вчиненні злочину має право користуватися допомогою адвоката (захисника) з моменту затримання, взяття під варту або висунення обвинувачення.

1. Кожний обвинувачений у вчиненні злочину вважається невинуватим, поки його вину не буде доведено у передбачено

му федеральним законом порядку і встановлено вироком суду, що набув законної сили.

2. Обвинувачений не зобов'язаний доводити свою невинуватість.

3. Непереборні сумніви у винуватості особи тлумачаться на користь обвинуваченого.

СТАТТЯ 50

1. Нікого не може бути двічі засуджено за один і той самий злочин.

2. При здійсненні правосуддя не допускається використання доказів, отриманих з порушенням федерального закону.

3. Кожний засуджений за злочин має право на перегляд вироку вищим судом у порядку, встановленому федеральним законом, а також право просити про помилування або пом'якшення покарання.

СТАТТЯ 51

1. Ніхто не зобов'язаний свідчити проти себе самого, свого подружжя і близьких родичів, коло яких визначається федеральним законом.

2. Федеральним законом можуть встановлюватися інші випадки звільнення від обов'язку давати свідчення.

СТАТТЯ 52

Права потерпілих від злочинів і зловживань владою охороняються законом. Держава забезпечує потерпілим доступ до правосуддя і відшкодування завданої шкоди.

СТАТТЯ 53

Кожен має право на відшкодування державою шкоди, завданої діями (або бездіяльністю) органів державної влади або їх посадових осіб.

СТАТТЯ 54

1. Закон, який встановлює або посилює відповідальність, зворотної сили не має.

2. Ніхто не може нести відповідальність за дію, що у момент її вчинення не визнавалася правопорушенням. Якщо після вчинення правопорушення відповідальність за нього знято чи пом'якшено, застосовується новий закон.

СТАТТЯ 55

1. Перелік у Конституції Російської Федерації основних прав і свобод не повинен тлумачитися як заперечення або звуження інших загальновизнаних прав і свобод людини і громадянина.

2. У Російській Федерації не повинні видаватися закони, що скасовують або звужують права і свободи людини і громадянина.

3. Права і свободи людини і громадянина можуть бути обмежені федеральним законом лише тією мірою, наскільки це необхідно для захисту основ конституційного ладу, моральності, здоров'я, прав і законних інтересів інших осіб, забезпечення оборони країни і безпеки держави.

СТАТТЯ 56

1. В умовах надзвичайного стану для убезпечення громадян і захисту конституційного ладу відповідно до федерального конституційного закону можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням меж та строку їх дії.

2. Надзвичайний стан на всій території Російської Федерації та в її окремих місцевостях може вводитися за наявності обставин і в порядку, які встановлені федеральним конституційним законом.

3. Не підлягають обмеженню права і свободи, передбачені статтями 20,21,23 (частина 1), 24, 28,34 (частина 1), 40 (частина 1), 46—54 Конституції Російської Федерації.

СТАТТЯ 57

Кожен зобов'язаний платити законно встановлені податки і збори. Закони, що встановлюють нові податки або погіршують становище платників податків, зворотної сили не мають.

СТАТТЯ 58

Кожен зобов'язаний оберігати природу і довкілля, дбайливо ставитися до природних багатств.

СТАТТЯ 59

1. Захист Вітчизни є обов'язком громадянина Російської Федерації.

2. Громадянин Російської Федерації проходить військову службу відповідно до федерального закону.

3. Громадянин Російської Федерації у випадку, якщо його переконанням і віросповіданням суперечить проходження військової служби, а також в інших встановлених федеральним законом випадках, має право на її заміну альтернативною не-військовою службою.

СТАТТЯ 60

Громадянин Російської Федерації може самостійно здійснювати у повному обсязі свої права і обов'язки з 18 років.

СТАТТЯ 61

1. Громадянина Російської Федерації не може бути вислано за межі Російської Федерації чи видано іншій державі.

2. Російська Федерація гарантує своїм громадянам захист і заступництво за її межами.

СТАТТЯ 62

1. Громадянин Російської Федерації може мати громадянство іноземної держави (подвійне громадянство) відповідно до федерального закону або міжнародного договору Російської Федерації.

2. Наявність у громадянина Російської Федерації громадянства іноземної держави не применшує його прав і свобод і не звільняє від обов'язків, що випливають з російського громадянства, якщо інше не передбачено федеральним законом або міжнародним договором Російської Федерації.

3. Іноземні громадяни і особи без громадянства користуються у Російській Федерації правами і мають обов'язки нарівні з громадянами Російської Федерації, крім випадків, встановлених федеральним законом або міжнародним договором Російської Федерації.

СТАТТЯ 63

1. Російська Федерація надає політичний притулок іноземним громадянам і особам без громадянства відповідно до загальноновизнаних норм міжнародного права.

2. У Російській Федерації не допускається видача іншим державам осіб, переслідуваних за політичні погляди, а також за дії (або бездіяльність), що не визнаються в Російській Федерації злочином. Видача осіб, обвинувачених у вчиненні злочину, а також передача засуджених для відбування покарання в інших державах здійснюються на основі федерального закону або міжнародного договору Російської Федерації.

СТАТТЯ 64

Положення цієї глави становлять основи правового статусу особи в Російській Федерації і не можуть бути змінені інакше як у порядку, встановленому цією Конституцією.

ГЛАВА 3 Федеральний устрій

СТАТТЯ 65

1. У складі Російської Федерації перебувають суб'єкти Російської Федерації:

Республіка Адиґея (Адиґея), Республіка Алтай, Республіка Башкортостан, Республіка Бурятія, Республіка Даґестан, Інґуська Республіка, Кабардіно-Балкарська Республіка, Республіка Калмикія — ХалґТанґч, Карачаєво-Черкеська Республіка, Республіка Карелія, Республіка Комі, Республіка Марій Ел, Республіка Мордовія, Республіка Саха (Якутія), Республіка Північна Осетія, Республіка Татарстан (Татарстан), Республіка Тува, Удмуртська Республіка, Республіка Хакасія, Чеченська Республіка, Чуваська Республіка — Чаваш Республіки;

Алтайський край, Краснодарський край, Красноярський край, Приморський край, Ставропольський край, Хабаровський край;

Амурська область, Архангельська область, Астраханська область, Білгородська область, Брянська область, Владимирська область, Волгоградська область, Вологодська область, Воронежська область, Івановська область, Іркутська область, Калінінградська область, Калузька область, Камчатська область, Кемеровська область, Кіровська область, Костромська область, Курганська область, Курська область, Ленінградська область, Липецька область, Магаданська область, Московська область, Мурманська область, Нижньогородська область. Новгородська область, Новосибірська область, Омська область, Оренбурзька область, Орловська область, Пензенська область, Пермська область, Псковська область, Ростовська область, Рязанська область, Самарська область, Саратовська область, Сахалінська область, Свердловська область, Смоленська область, Тамбовська область, Тверська область, Томська область, Тульська область, Тюменська область, Ульяновська область, Челябінська область, Читинська область, Ярославська область;

Москва, Санкт-Петербург — міста федерального значення;

Єврейська автономна область;

Агінський Бурятський автономний округ, Комі-Перм'яцький автономний округ, Коряцький автономний округ, Ненецький автономний округ, Таймирський (Долґано-Ненецький) автономний округ, Усть-Ординський Бурятський автономний округ, Ханти-Мансійський автономний округ, Чукотський авто

номний округ, Евенкійський автономний округ, Ямало-Ненецький автономний округ.

2. Прийняття до Російської Федерації і утворення в її складі нового суб'єкта здійснюється у порядку, встановленому федеральним конституційним законом.

СТАТТЯ 66

1. Статус республіки визначається Конституцією Російської Федерації і конституцією республіки.

2. Статус краю, області, міста федерального значення, автономної області, автономного округу визначається Конституцією Російської Федерації і статутом краю, області, міста федерального значення, автономної області, автономного округу, що приймається законодавчим (представницьким) органом відповідного суб'єкта Російської Федерації.

3. За поданням законодавчих і виконавчих органів автономної області, автономного округу може бути прийнятий федеральний закон про автономну область, автономний округ.

4. Відносини автономних округів, що входять до складу краю чи області, можуть регулюватися федеральним законом і договором між органами державної влади автономного округу та, відповідно, органами державної влади краю чи області.

5. Статус суб'єкта Російської Федерації може бути змінений за взаємною згодою Російської Федерації та суб'єкта Російської Федерації відповідно до федерального конституційного закону.

СТАТТЯ 67

1. Територія Російської Федерації включає території її суб'єктів, внутрішні води і територіальне море, повітряний простір над ними.

2. Російська Федерація має суверенні права і здійснює юрисдикцію на континентальному шельфі та у виключній економічній зоні Російської Федерації у порядку, що визначається федеральним законом і нормами міжнародного права.

3. Кордони між суб'єктами Російської Федерації можуть бути змінені за їх взаємною згодою.

СТАТТЯ 68

1. Державною мовою Російської Федерації на всій її території є російська мова.

2. Республіки мають право встановлювати свої державні мови. В органах державної влади, органах місцевого самоврядування

дування, державних установах республік вони вживаються поряд з державною мовою Російської Федерації.

3. Російська Федерація гарантує всім її народам право на збереження рідної мови, створення умов для її вивчення і розвитку.

СТАТТЯ 69

Російська Федерація гарантує права корінних малочисельних народів відповідно до загальновизнаних принципів та норм міжнародного права і міжнародних договорів Російської Федерації.

СТАТТЯ 70

1. Державні прапор, герб і гімн Російської Федерації, їх опис та порядок офіційного використання встановлюються федеральним конституційним законом,

2. Столицею Російської Федерації є місто Москва. Статус столиці встановлюється федеральним законом.

СТАТТЯ 71

До відання Російської Федерації належать:

а) прийняття та зміна Конституції Російської Федерації і федеральних законів, контроль за їх виконанням;

б) федеративний устрій і територія Російської Федерації;

в) регулювання та захист прав і свобод людини і громадянина; громадянство в Російській Федерації; регулювання та захист прав національних меншин;

г) встановлення системи федеральних органів законодавчої, виконавчої та судової влади, порядку їх організації і діяльності; формування федеральних органів державної влади;

д) федеральна державна власність та управління нею;

е) встановлення основ федеральної політики і федеральні програми в галузі державного, економічного, екологічного, соціального, культурного та національного розвитку Російської Федерації;

ж) встановлення правових основ єдиного ринку; фінансове, валютне, кредитне, митне регулювання, грошова емісія, основи цінової політики; федеральні економічні служби, включаючи федеральні банки;

з) федеральний бюджет, федеральні податки і збори; федеральні фонди регіонального розвитку;

і) федеральні енергетичні системи, ядерна енергетика, матеріали розщеплення; федеральний транспорт, шляхи сполучення, інформація та зв'язок; діяльність у космосі;

к) зовнішня політика та міжнародні відносини Російської Федерації, міжнародні договори Російської Федерації; питання війни і миру;

л) зовнішньоекономічні відносини Російської Федерації;

м) оборона і безпека; оборонне виробництво; визначення порядку продажу і купівлі зброї, боєприпасів, військової техніки та іншого військового майна; виробництво отруйних речовин, наркотичних засобів і порядок їх використання;

н) визначення статусу та захист державного кордону, територіального моря, повітряного простору, виключної економічної зони і континентального шельфу Російської Федерації;

о) судоустрій; прокуратура; кримінальне, кримінально-процесуальне та кримінально-виконавче законодавство; амністія і помилування; цивільне, цивільно-процесуальне та арбітражно-процесуальне законодавство; правове регулювання інтелектуальної власності;

п) федеральне колізійне право;

р) метеорологічна служба, стандарти, еталони, метрична система і обчислення часу; геодезія і картографія; найменування географічних об'єктів; офіційний статистичний і бухгалтерський облік;

с) державні нагороди та почесні звання Російської Федерації;

т) федеральна державна служба.

СТАТТЯ 72

1. До спільного відання Російської Федерації та суб'єктів Російської Федерації належать:

а) забезпечення відповідності конституцій і законів республік, статутів, законів та інших нормативних правових актів країв, областей, міст федерального значення, автономної області, автономних округів Конституції Російської Федерації і федерального закону;

б) захист прав і свобод людини і громадянина; захист прав національних меншин; забезпечення законності, правопорядку, громадської безпеки; режим прикордонних зон;

в) питання володіння, користування і розпоряджання землею, надрами, водними та іншими природними ресурсами;

г) розмежування державної власності;

д) природокористування, охорона довкілля та забезпечення екологічної безпеки; природні території, що охороняються особливо; охорона пам'яток історії і культури;

є) загальні питання виховання, освіти, науки, культури, фізичної культури і спорту;

ж) координація питань охорони здоров'я; захист сім'ї, материнства, батьківства і дитинства; соціальний захист, включаючи соціальне забезпечення;

з) здійснення заходів щодо боротьби з катастрофами, стихійними лихами, епідеміями, ліквідація їх наслідків;

і) встановлення загальних принципів оподаткування і зборів у Російській Федерації;

к) адміністративне, адміністративно-процесуальне, трудове, сімейне, житлове, земельне, водне, лісове законодавство, законодавство про надра, про охорону довкілля;

л) кадри судових і правоохоронних органів; адвокатура, нотаріат;

м) захист одвічного середовища проживання і традиційного способу життя малочисельних етнічних спільнот;

н) встановлення загальних принципів організації системи органів державної влади та місцевого самоврядування;

о) координація міжнародних і зовнішньоекономічних зв'язків суб'єктів Російської Федерації, виконання міжнародних договорів Російської Федерації.

2. Положення цієї статті рівною мірою поширюються на республіки, краї, області, міста федерального значення, автономну область, автономні округи.

СТАТТЯ 73

Поза межами відання Російської Федерації і повноважень Російської Федерації за предметами спільного відання Російської Федерації та суб'єктів Російської Федерації суб'єкти Російської Федерації мають усю повноту державної влади.

СТАТТЯ 74

1. На території Російської Федерації не допускається встановлення митних кордонів, мита, зборів та будь-яких інших перешкод для вільного переміщення товарів, послуг і фінансових засобів.

2. Обмеження переміщення товарів і послуг можуть вводитися відповідно до федерального закону, якщо це необхідно для забезпечення безпеки, захисту життя і здоров'я людей, охорони природи і культурних цінностей.

СТАТТЯ 75

І. Грошовою одиницею в Російській Федерації є рубль. Гро-
14 Шаповал В. М.

сійської Федерації. Введення та емісія інших грошей в Російській Федерації не допускаються.

2. Захист і забезпечення стабільності рубля — основна функція Центрального банку Російської Федерації, яку він здійснює незалежно від інших органів державної влади.

3. Система податків, що стягуються у федеральний бюджет, і загальні принципи оподаткування та зборів у Російській Федерації встановлюються федеральним законом.

4. Державні позики випускаються в порядку, визначеному федеральним законом, і розміщуються на добровільній основі.

СТАТТЯ 76

1. За предметами відання Російської Федерації приймаються федеральні конституційні закони і федеральні закони, що мають пряму дію на всій території Російської Федерації.

2. За предметами спільного відання Російської Федерації та суб'єктів Російської Федерації видаються федеральні закони і закони та інші нормативні правові акти суб'єктів Російської Федерації, що приймаються у відповідності з такими федеральними законами.

3. Федеральні закони не можуть суперечити федеральним конституційним законам.

4. Поза межами відання Російської Федерації, спільного відання Російської Федерації та суб'єктів Російської Федерації республіки, краї, області, міста федерального значення, автономна область і автономні округи здійснюють власне правове регулювання, включаючи прийняття законів та інших нормативних правових актів.

5. Закони та інші нормативні правові акти суб'єктів Російської Федерації не можуть суперечити федеральним законам, прийнятим відповідно до частин першої та другої цієї статті. У разі суперечності між федеральним законом та іншим актом, виданим у Російській Федерації, діє федеральний закон.

6. У разі суперечності між федеральним законом та нормативним правовим актом суб'єкта Російської Федерації, виданим відповідно до частини четвертої цієї статті, діє нормативний правовий акт суб'єкта Російської Федерації.

СТАТТЯ 77

1. Система органів державної влади республік, країв, областей, міст федерального значення, автономної області, автоном

них округів встановлюється суб'єктами Російської Федерації самостійно у відповідності з основами конституційного ладу Російської Федерації і загальних принципів організації представницьких і виконавчих органів державної влади, встановлених федеральним законом.

2. У межах відання Російської Федерації і повноважень Російської Федерації за предметами спільного відання Російської Федерації та суб'єктів Російської Федерації федеральні органи виконавчої влади і органи виконавчої влади суб'єктів Російської Федерації утворюють єдину систему виконавчої влади у Російській Федерації.

СТАТТЯ 78

1. Федеральні органи виконавчої влади для здійснення своїх повноважень можуть створювати свої територіальні органи і призначати відповідних посадових осіб.

2. Федеральні органи виконавчої влади за домовленістю з виконавчими органами влади суб'єктів Російської Федерації можуть передавати їм здійснення частини своїх повноважень, якщо це не суперечить Конституції Російської Федерації і федеральним законам.

3. Органи виконавчої влади суб'єктів Російської Федерації за домовленістю з федеральними органами виконавчої влади можуть передавати їм здійснення частини своїх повноважень.

4. Президент Російської Федерації і Уряд Російської Федерації забезпечують відповідно до Конституції Російської Федерації здійснення повноважень федеральної державної влади на всій території Російської Федерації.

СТАТТЯ 79

Російська Федерація може брати участь у міждержавних об'єднаннях і передавати їм частину своїх повноважень відповідно до міжнародних договорів, якщо це не спричиняє обмеження прав і свобод людини і громадянина і не суперечить основам конституційного ладу Російської Федерації.

ГЛАВА 4 Президент Російської Федерації

СТАТТЯ 80

1. Президент Російської Федерації є главою держави.

2. Президент Російської Федерації є гарантом Конституції Російської Федерації, прав і свобод людини і громадянина. У

порядку, встановленому Конституцією Російської Федерації, він вживає заходів щодо охорони суверенітету Російської Федерації, її незалежності і державної цілісності, забезпечує узгоджене функціонування і взаємодію органів державної влади.

3. Президент Російської Федерації відповідно до Конституції Російської Федерації і федеральних законів визначає основні напрями внутрішньої і зовнішньої політики держави.

4. Президент Російської Федерації як глава держави репрезентує Російську Федерацію всередині країни та в міжнародних відносинах.

СТАТТЯ 81

1. Президент Російської Федерації обирається на чотири роки громадянами Російської Федерації на основі загального рівного і прямого виборчого права при таємному голосуванні.

2. Президентом Російської Федерації може бути обраний громадянин Російської Федерації, не молодший 35 років, який постійно проживає в Російській Федерації не менше 10 років.

3. Одна й та сама особа не може обіймати посаду Президента Російської Федерації більше двох строків підряд.

4. Порядок виборів Президента Російської Федерації визначається федеральним законом.

СТАТТЯ 82

1. При вступі на посаду Президент Російської Федерації складає народу таку присягу:

«Присягаю при здійсненні повноважень Президента Російської Федерації шанувати та охороняти права і свободи людини і громадянина, додержувати та захищати Конституцію Російської Федерації, захищати суверенітет і незалежність, безпеку та цілісність держави, вірно служити народу».

2. Присяга складається в урочистих умовах у присутності членів Ради Федерації, депутатів Державної Думи та суддів Конституційного Суду Російської Федерації.

СТАТТЯ 83

Президент Російської Федерації:

а) призначає за згодою Державної Думи Голову Уряду Російської Федерації;

б) має право головувати на засіданнях Уряду Російської Федерації;

в) приймає рішення про відставку Уряду Російської Федерації;

г) подає Державній Думі кандидатуру для призначення на посаду Голови Центрального банку Російської Федерації; порушує перед Державною Думою питання про звільнення з посади Голови Центрального банку Російської Федерації,

д) за пропозицією Голови Уряду Російської Федерації призначає на посаду і звільняє з посади заступників Голови Уряду Російської Федерації, федеральних міністрів;

е) подає Раді Федерації кандидатури для призначення на посади суддів Конституційного Суду Російської Федерації, Верховного Суду Російської Федерації, Вищого Арбітражного Суду Російської Федерації, а також кандидатуру Генерального прокурора Російської Федерації; вносить до Ради Федерації пропозицію про звільнення з посади Генерального прокурора Російської Федерації; призначає суддів інших федеральних судів;

ж) формує і очолює Раду Безпеки Російської Федерації, статус якої визначається федеральним законом;

з) затверджує військову доктрину Російської Федерації;

і) формує Адміністрацію Президента Російської Федерації;

к) призначає і звільняє повноважних представників Президента Російської Федерації;

л) призначає і звільняє вище командування Збройних Сил Російської Федерації;

м) призначає і відкликає після консультацій з відповідними комітетами чи комісіями палат Федеральних Зборів дипломатичних представників Російської Федерації в іноземних державах і міжнародних організаціях.

СТАТТЯ 84

Президент Російської Федерації:

а) призначає вибори Державної Думи відповідно до Конституції Російської Федерації і федерального закону;

б) розпускає Державну Думу у випадках і в порядку, передбачених Конституцією Російської Федерації;

в) призначає референдум у порядку, встановленому федеральним конституційним законом;

г) вносить законопроекти до Державної Думи;

д) підписує і оприлюднює федеральні закони;

е) звертається до Федеральних Зборів із щорічними посланнями про становище в країні, про основні напрями внутрішньої і зовнішньої політики держави.

СТАТТЯ 85

1 Президент Російської Федерації може використовувати узгоджувальні процедури для розв'язання розбіжностей між

органами державної влади Російської Федерації та органами державної влади суб'єктів Російської Федерації, а також між органами державної влади суб'єктів Російської Федерації. У разі недосягнення узгодженого рішення він може передати розв'язання спору на розгляд відповідного суду.

2. Президент Російської Федерації має право зупиняти дію актів органів виконавчої влади суб'єктів Російської Федерації у випадку, коли ці акти суперечать Конституції Російської Федерації та федеральним законам, міжнародним зобов'язанням Російської Федерації або порушують права і свободи людини і громадянина, до вирішення цього питання відповідним судом.

СТАТТЯ 86

Президент Російської Федерації:

- а) здійснює керівництво зовнішньою політикою Російської Федерації;
- б) веде переговори та підписує міжнародні договори Російської Федерації;
- в) підписує ратифікаційні грамоти;
- г) приймає вірчі та відкличні грамоти акредитованих при ньому дипломатичних представників.

СТАТТЯ 87

1. Президент Російської Федерації є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил Російської Федерації.

2. У випадку агресії проти Російської Федерації чи безпосередньої загрози агресії Президент Російської Федерації вводить на території Російської Федерації або в окремих її місцевостях воєнний стан і негайно сповіщає про це Раду Федерації і Державну Думу.

3. Режим воєнного стану визначається федеральним конституційним законом.

СТАТТЯ 88

Президент Російської Федерації за обставин та в порядку, передбачених федеральним конституційним законом, вводить на території Російської Федерації або в окремих її місцевостях надзвичайний стан і негайно сповіщає про це Раду Федерації і Державну Думу.

СТАТТЯ 89

Президент Російської Федерації:

- а) вирішує питання громадянства Російської Федерації і надання політичного притулку;
- б) нагороджує державними нагородами Російської Федерації, присвоює почесні звання Російської Федерації, вищі військові і вищі спеціальні звання;
- в) здійснює помилування.

СТАТТЯ 90

1. Президент Російської Федерації видає укази і розпорядження.

2. Укази і розпорядження Президента Російської Федерації обов'язкові до виконання на всій території Російської Федерації.

3. Укази і розпорядження Президента Російської Федерації не повинні суперечити Конституції Російської Федерації і федеральним законам.

СТАТТЯ 91

Президент Російської Федерації наділений недоторканністю.

СТАТТЯ 92

1. Президент Російської Федерації приступає до виконання своїх повноважень з моменту складення ним присяги і припиняє їх виконання за спливом строку його перебування на посаді з моменту складення присяги новообраним Президентом Російської Федерації.

2. Президент Російської Федерації припиняє виконання повноважень достроково у разі його відставки, стійкої нездатності за станом здоров'я здійснювати належні йому повноваження або усунення з посади. При цьому вибори Президента Російської Федерації мають відбутися не пізніше ніж через три місяці з моменту дострокового припинення виконання повноважень.

3. У всіх випадках, коли Президент Російської Федерації не в змозі виконувати свої обов'язки, їх тимчасово виконує Голова Уряду Російської Федерації. Виконуючий обов'язки Президента Російської Федерації не має права розпускати Державну Думу, призначати референдум, а також вносити пропозиції про поправки і перегляд положень Конституції Російської Федерації.

СТАТТЯ 93

1. Президент Російської Федерації може бути усунений з посади Радою Федерації тільки на підставі висунутого Державною Думою обвинувачення в державній зраді або вчиненні іншо-

го тяжкого злочину, підтвердженого висновком Верховного Суду Російської Федерації про наявність у діях Президента Російської Федерації ознак злочину і висновком Конституційного Суду Російської Федерації про додержання встановленого порядку висунення обвинувачення.

2. Рішення Державної Думи про висунення обвинувачення і рішення Ради Федерації про усунення Президента з посади мають бути прийняті двома третинами голосів від загальної кількості в кожній з палат за ініціативою не менш ніж однієї третини депутатів Державної Думи і за наявності рішення спеціальної комісії, утвореної Державною Думою.

3. Рішення Ради Федерації про усунення Президента Російської Федерації з посади має бути прийняте не пізніше ніж у тримісячний строк після висунення Державною Думою обвинувачення проти Президента. Якщо у цей строк рішення Ради Федерації не буде прийняте, обвинувачення проти Президента вважається відхиленим.

ГЛАВА 5 Федеральні Збори

СТАТТЯ 94

Федеральні Збори — парламент Російської Федерації - є представницьким і законодавчим органом Російської Федерації.

СТАТТЯ 95

1. Федеральні Збори складаються з двох палат — Ради Федерації і Державної Думи.

2. До Ради Федерації входять по два представники від кожного суб'єкта Російської Федерації: по одному від представницького і виконавчого органів державної влади.

3. Державна Дума складається з 450 депутатів.

СТАТТЯ 96

1. Державна Дума обирається строком на чотири роки.

2. Порядок формування Ради Федерації та порядок виборів депутатів Державної Думи встановлюються федеральними законами.

СТАТТЯ 97

1. Депутатом Державної Думи може бути обраний громадянин Російської Федерації, який досяг 21 року і має право брати участь у виборах.

2. Одна й та сама особа не може одночасно бути членом Ради Федерації і депутатом Державної Думи. Депутат Державної Думи не може бути депутатом інших представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

3. Депутати Державної Думи працюють на постійній професійній основі. Депутати Державної Думи не можуть перебувати на державній службі, займатися іншою оплачуваною діяльністю, крім викладацької, наукової та іншої творчої діяльності.

СТАТТЯ 98

1. Члени Ради Федерації і депутати Державної Думи недоторканні протягом усього строку їх повноважень. Вони не можуть бути затримані, заарештовані, піддані обшуку, крім випадків затримання на місці злочину, а також піддані особистому огляду, крім випадків, коли це передбачено федеральним законом для забезпечення безпеки інших людей.

2. Питання про позбавлення недоторканності вирішується за поданням Генерального прокурора Російської Федерації відповідною палатою Федеральних Зборів.

СТАТТЯ 99

1. Федеральні Збори є постійно діючим органом.

2. Державна Дума збирається на перше засідання на тридцятий день після обрання. Президент Російської Федерації може скликати засідання Державної Думи раніше цього строку.

3. Перше засідання Державної Думи відкриває найстарший за віком депутат.

4. З моменту початку роботи Державної Думи нового скликання повноваження Державної Думи попереднього скликання припиняються.

СТАТТЯ 100

1. Рада Федерації і Державна Дума засідають окремо.

2. Засідання Ради Федерації і Державної Думи є відкритими. У випадках, передбачених регламентом палати, вона може проводити закриті засідання.

3. Палати можуть збиратися разом для заслуховування послань Президента Російської Федерації, послань Конституційного Суду Російської Федерації, виступів керівників іноземних держав.

СТАТТЯ 101

1. Рада Федерації обирає зі свого складу Голову Ради Федерації та його заступників. Державна Дума обирає зі свого складу Голову Державної Думи та його заступників.

2. Голова Ради Федерації та його заступники, Голова Державної Думи та його заступники ведуть засідання і відають внутрішнім розпорядком палати.

3. Рада Федерації і Державна Дума створюють комітети і комісії, проводять з питань свого відання парламентські слухання.

4. Кожна з палат приймає свій регламент і вирішує питання внутрішнього розпорядку своєї діяльності.

5. Для здійснення контролю за виконанням федерального бюджету Рада Федерації і Державна Дума створюють Рахункову палату, склад і порядок діяльності якої визначаються федеральним законом.

СТАТТЯ 102

1. До відання Ради Федерації належать:

а) затвердження змін кордонів між суб'єктами Російської Федерації;

б) затвердження указу Президента Російської Федерації про введення воєнного стану;

в) затвердження указу Президента Російської Федерації про введення надзвичайного стану;

г) вирішення питання про можливість використання Збройних Сил Російської Федерації за межами території Російської Федерації;

д) призначення виборів Президента Російської Федерації;

є) усунення Президента Російської Федерації з посади;

ж) призначення на посаду суддів Конституційного Суду Російської Федерації, Верховного Суду Російської Федерації, Вищого Арбітражного Суду Російської Федерації;

з) призначення на посаду і звільнення з посади Генерального прокурора Російської Федерації;

і) призначення на посаду і звільнення з посади заступника Голови Рахункової палати та половини складу її аудиторів.

2. Рада Федерації приймає постанови з питань, віднесених до її відання Конституцією Російської Федерації.

3. Постанови Ради Федерації приймаються більшістю голосів від загальної кількості членів Ради Федерації, якщо інший порядок прийняття рішень не передбачений Конституцією Російської Федерації.

СТАТТЯ 103

1. До відання Державної Думи належать:

- а) надання згоди Президенту Російської Федерації на призначення Голови Уряду Російської Федерації;
- б) вирішення питання про довіру Уряду Російської Федерації;
- в) призначення на посаду і звільнення з посади Голови Центрального банку Російської Федерації;
- г) призначення на посаду і звільнення з посади Голови Рахункової палати та половини складу її аудиторів;
- д) призначення на посаду і звільнення з посади Уповноваженого з прав людини, який діє відповідно до федерального конституційного закону;
- є) оголошення амністії;
- ж) висунення обвинувачення проти Президента Російської Федерації для усунення його з посади.

2. Державна Дума приймає постанови з питань, віднесених до її відання Конституцією Російської Федерації.

3. Постанови Державної Думи приймаються більшістю голосів від загальної кількості депутатів Державної Думи, якщо інший порядок прийняття рішень не передбачений Конституцією Російської Федерації.

СТАТТЯ 104

1. Право законодавчої ініціативи належить Президенту Російської Федерації, Раді Федерації, членам Ради Федерації, депутатам Державної Думи, Уряду Російської Федерації, законодавчим (представницьким) органам суб'єктів Російської Федерації. Право законодавчої ініціативи належить також Конституційному Суду Російської Федерації, Верховному Суду Російської Федерації та Вищому Арбітражному Суду Російської Федерації з питань їх відання.

2. Законопроекти вносяться у Державну Думу.

3. Законопроекти про встановлення або скасування податків, звільнення від їх сплати, про випуск державних позик, про зміну фінансових зобов'язань держави, інші законопроекти, які передбачають витрати, що покриваються за рахунок федерального бюджету, можуть бути внесені тільки за наявності висновку Уряду Російської Федерації.

СТАТТЯ 105

1. Федеральні закони приймаються Державною Думою.

2. Федеральні закони приймаються більшістю голосів від загальної кількості депутатів Державної Думи, якщо інше не передбачено Конституцією Російської Федерації.

3. Прийняті Державною Думою федеральні закони протягом п'яти днів передаються на розгляд до Ради Федерації.

4. Федеральний закон вважається схваленим Радою Федерації, якщо за нього проголосувало більше половини від загальної кількості членів цієї палати або якщо протягом чотирнадцяти днів його не було розглянуто Радою Федерації. У разі відхилення федерального закону Радою Федерації палати можуть створити погоджувальну комісію для подолання суперечностей, після чого федеральний закон підлягає повторному розгляду Державною Думою.

5. У разі незгоди Державної Думи з рішенням Ради Федерації федеральний закон вважається прийнятим, якщо при повторному голосуванні за нього проголосувало не менше двох третин від загальної кількості депутатів Державної Думи.

СТАТТЯ 106

Обов'язковому розгляду в Раді Федерації підлягають прийняті Державною Думою федеральні закони з питань:

- а) федерального бюджету;
- б) федеральних податків і зборів;
- в) фінансового, валютного, кредитного, митного регулювання, грошової емісії;
- г) ратифікації і денонсації міжнародних договорів Російської Федерації;
- д) статусу і захисту державного кордону Російської Федерації;
- є) війни і миру.

СТАТТЯ 107

1. Прийнятий федеральний закон протягом п'яти днів направляється Президенту Російської Федерації для підписання і оприлюднення.

2. Президент Російської Федерації протягом чотирнадцяти днів підписує федеральний закон і оприлюднює його.

3. Якщо Президент Російської Федерації протягом чотирнадцяти днів з моменту надходження федерального закону відхилить його, то Державна Дума і Рада Федерації у встановленому Конституцією Російської Федерації порядку знову розглядають цей закон. Якщо при повторному розгляді федеральний закон буде схвалений у раніше прийнятій редакції більшістю, не меншою ніж дві третини голосів від загальної кількості членів Ради Федерації і депутатів Державної Думи, він підлягає підписан

ню Президентом Російської Федерації протягом семи днів і оприлюдненню.

СТАТТЯ 108

1. Федеральні конституційні закони приймаються з питань, передбачених Конституцією Російської Федерації

2. Федеральний конституційний закон вважається прийнятим, якщо він схвалений більшістю не менш ніж три четвертих голосів від загальної кількості членів Ради Федераті і не менш ніж дві третини голосів від загальної кількості депутатів Державної Думи. Прийнятий федеральний конституційний закон протягом чотирнадцяти днів підлягає підписанню Президентом Російської Федерації і оприлюдненню.

СТАТТЯ 109

1. Державна Дума може бути розпущена Президентом Російської Федерації у випадках, передбачених статтями 111 та 117 Конституції Російської Федерації.

2. У разі розпуску Державної Думи Президент Російської Федерації призначає дату виборів з тим, щоб новообрана Державна Дума зібралася не пізніше ніж через чотири місяці з моменту розпуску.

3. Державна Дума не може бути розпущена на підставах, передбачених статтею 117 Конституції Російської Федерації, протягом року після її обрання.

4. Державна Дума не може бути розпущена з моменту висунення нею обвинувачення проти Президента Російської Федерації до прийняття відповідного рішення Радою Федерації.

5. Державна Дума не може бути розпущена у період дії на всій території Російської Федерації воєнного або надзвичайного стану, а також протягом шести місяців до закінчення строку повноважень Президента Російської Федерації.

ГЛАВА 6 Уряд Російської Федерації

СТАТТЯ 110

1. Виконавчу владу Російської Федерації здійснює Уряд Російської Федерації.

2. Уряд Російської Федерації складається з Голови Уряду Російської Федерації, заступників Голови Уряду Російської Федерації і федеральних міністрів.

СТАТТЯ 111

1. Голова Уряду Російської Федерації призначається Президентом Російської Федерації за згодою Державної Думи.

2. Пропозиція щодо кандидатури Голови Уряду Російської Федерації вноситься не пізніше двотижневого строку після вступу на посаду новообраного Президента Російської Федерації чи після відставки Уряду Російської Федерації або протягом тижня з дня відхилення кандидатури Державною Думою.

3. Державна Дума розглядає подану Президентом Російської Федерації кандидатуру Голови Уряду Російської Федерації протягом тижня з дня внесення пропозиції щодо кандидатури.

4. Після триразового відхилення поданих кандидатур Голови Уряду Російської Федерації Державною Думою Президент Російської Федерації призначає Голову Уряду Російської Федерації, розпускає Державну Думу і призначає нові вибори.

СТАТТЯ 112

1. Голова Уряду Російської Федерації не пізніше тижневого строку після призначення подає Президенту Російської Федерації пропозиції про структуру федеральних органів виконавчої влади.

2. Голова Уряду Російської Федерації пропонує Президенту Російської Федерації кандидатури на посади заступників Голови Уряду Російської Федерації і федеральних міністрів.

СТАТТЯ 113

Голова Уряду Російської Федерації відповідно до Конституції Російської Федерації, федеральних законів і указів Президента Російської Федерації визначає основні напрями діяльності Уряду Російської Федерації та організовує його роботу.

СТАТТЯ 114

I. Уряд Російської Федерації:

а) розробляє і подає Державній Думі федеральний бюджет і забезпечує його виконання; подає Державній Думі звіт про виконання федерального бюджету;

б) забезпечує проведення в Російській Федерації єдиної фінансової, кредитної і грошової політики;

в) забезпечує проведення в Російській Федерації єдиної державної політики у галузі культури, науки, освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення, екології;

г) здійснює управління федеральною власністю;

д) здійснює заходи для забезпечення оборони країни, державної безпеки, реалізації зовнішньої політики Російської Федерації;

е) здійснює заходи для забезпечення законності, прав і свобод громадян, охорони власності і громадського порядку, боротьби зі злочинністю;

ж) здійснює інші повноваження, покладені на нього Конституцією Російської Федерації, федеральними законами, указами Президента Російської Федерації.

2. Порядок діяльності Уряду Російської Федерації визначається федеральним конституційним законом.

СТАТТЯ 115

1. На підставі і на виконання Конституції Російської Федерації, федеральних законів, нормативних указів Президента Російської Федерації Уряд Російської Федерації видає постанови і розпорядження, забезпечує їх виконання.

2. Постанови і розпорядження Уряду Російської Федерації обов'язкові до виконання в Російській Федерації.

3. Постанови і розпорядження Уряду Російської Федерації в разі їх суперечності з Конституцією Російської Федерації, федеральними законами і указами Президента Російської Федерації можуть бути скасовані Президентом Російської Федерації.

СТАТТЯ 116

Перед новообраним Президентом Російської Федерації Уряд Російської Федерації складає свої повноваження.

СТАТТЯ 117

1. Уряд Російської Федерації може подати у відставку, яка приймається або відхиляється Президентом Російської Федерації.

2. Президент Російської Федерації може прийняти рішення про відставку Уряду Російської Федерації.

3. Державна Дума може виразити недовіру Уряду Російської Федерації. Постанова про недовіру Уряду Російської Федерації приймається більшістю голосів від загальної кількості депутатів Державної Думи. Після вираження Державною Думою недовіри Уряду Російської Федерації Президент Російської Федерації може оголосити про відставку Уряду Російської Федерації або не погодитися з рішенням Державної Думи. У випадку, якщо Державна Дума протягом трьох місяців повторно виразить недовіру Уряду Російської Федерації, Президент Ро

сійської Федерації оголошує про відставку Уряду або розпускає Державну Думу.

4. Голова Уряду Російської Федерації може порушити перед Державною Думою питання про довіру Уряду Російської Федерації. Якщо Державна Дума відмовляє у довірі, Президент протягом семи днів приймає рішення про відставку Уряду Російської Федерації або про розпуск Державної Думи і призначення нових виборів.

5. У разі відставки або складення повноважень Уряд Російської Федерації за дорученням Президента Російської Федерації продовжує діяти до сформування нового Уряду Російської Федерації.

ГЛАВА 7 Судова влада

СТАТТЯ 118

1. Правосуддя в Російській Федерації здійснюється тільки судом.

2. Судова влада здійснюється засобами конституційного, цивільного, адміністративного та кримінального судочинства.

3. Судова система Російської Федерації встановлюється Конституцією Російської Федерації і федеральним конституційним законом. Створення надзвичайних судів не допускається.

СТАТТЯ 119

Суддями можуть бути громадяни Російської Федерації, які досягли 25 років, мають вищу юридичну освіту і стаж роботи з юридичної професії, не менший за п'ять років. Федеральним законом можуть бути встановлені додаткові вимоги до суддів судів Російської Федерації.

СТАТТЯ 120

1. Судді незалежні і підкоряються тільки Конституції Російської Федерації і федеральному закону.

2. Суд, встановивши при розгляді справи невідповідність закону акта державного або іншого органу, приймає рішення відповідно до закону.

СТАТТЯ 121

1. Судді незмінювані.

2. Повноваження судді можуть бути припинені або зупинені не інакше як у порядку і на підставах, встановлених федеральним законом.

СТАТТЯ 122

1. Судді недоторканні.
2. Суддя не може бути притягнений до кримінальної відповідальності інакше як у порядку, що визначається федеральним законом.

СТАТТЯ 123

1. Розгляд справ у всіх судах відкритий. Слухання справи на закритому засіданні допускається у випадках, передбачених федеральним законом.
2. Заочний розгляд кримінальних справ у судах не допускається, крім випадків, передбачених федеральним законом
3. Судочинство здійснюється на основі змагальності і рівноправності сторін.
4. У випадках, передбачених федеральним законом, судочинство здійснюється за участю присяжних.

СТАТТЯ 124

Фінансування судів провадиться тільки з федерального бюджету і має забезпечувати можливість повного і незалежного здійснення правосуддя відповідно до федерального закону.

СТАТТЯ 125

1. Конституційний Суд Російської Федерації складається з 19 суддів.
2. Конституційний Суд Російської Федерації за запитами Президента Російської Федерації, Ради Федерації, Державної Думи, однієї п'ятої членів Ради Федерації або депутатів Державної Думи, Уряду Російської Федерації, Верховного Суду Російської Федерації і Вищого Арбітражного Суду Російської Федерації, органів законодавчої і виконавчої влади суб'єктів Російської Федерації вирішує справи про відповідність Конституції Російської Федерації:
 - а) федеральних законів, нормативних актів Президента Російської Федерації, Ради Федерації, Державної Думи, Уряду Російської Федерації;
 - б) конституцій республік, статутів, а також законів та інших нормативних актів суб'єктів Російської Федерації, виданих з питань, що належать до відання органів державної влади Російської Федерації і спільного відання органів державної влади Російської Федерації та органів державної влади суб'єктів Російської Федерації;

в) договорів між органами державної влади Російської Федерації та органами державної влади суб'єктів Російської Федерації, договорів між органами державної влади суб'єктів Російської Федерації;

г) міжнародних договорів Російської Федерації, що не набули чинності;

3. Конституційний Суд Російської Федерації розв'язує спори про компетенцію:

а) між федеральними органами державної влади;

б) між органами державної влади Російської Федерації та органами державної влади суб'єктів Російської Федерації;

в) між вищими державними органами суб'єктів Російської Федерації.

4. Конституційний Суд Російської Федерації за скаргами про порушення конституційних прав і свобод громадян та за запитами судів перевіряє конституційність закону, що застосовується чи має бути застосований у конкретній справі, в порядку, встановленому федеральним законом.

5. Конституційний Суд Російської Федерації за запитами Президента Російської Федерації, Ради Федерації, Державної Думи, Уряду Російської Федерації, органів законодавчої влади суб'єктів Російської Федерації дає тлумачення Конституції Російської Федерації.

6. Акти або їх окремі положення, визнані неконституційними, втрачають чинність; міжнародні договори, що не відповідають Конституції Російської Федерації, не підлягають введенню в дію і застосуванню.

7. Конституційний Суд Російської Федерації за запитом Ради Федерації дає висновок про додержання встановленого порядку висунення обвинувачення проти Президента Російської Федерації у державній зраді або вчиненні іншого тяжкого злочину.

СТАТТЯ 126

Верховний Суд Російської Федерації є вищим судовим органом у цивільних, кримінальних, адміністративних та інших справах, підсудних судам загальної юрисдикції, здійснює у передбачених федеральним законом процесуальних формах судовий нагляд за їх діяльністю і надає роз'яснення з питань судової практики.

СТАТТЯ 127

Вищий Арбітражний Суд Російської Федерації є вищим судовим органом у розв'язанні економічних спорів та інших справ.

що розглядаються арбітражними судами, здійснює у передбачених федеральним законом процесуальних формах судовий нагляд за їх діяльністю і надає роз'яснення з питань судової практики.

СТАТТЯ 128

1. Судді Конституційного Суду Російської Федерації, Верховного Суду Російської Федерації, Вищого Арбітражного Суду Російської Федерації призначаються Радою Федерації за поданням Президента Російської Федерації.

2. Судді інших федеральних судів призначаються Президентом Російської Федерації у порядку, встановленому федеральним законом.

3. Повноваження, порядок утворення і діяльності Конституційного Суду Російської Федерації, Верховного Суду Російської Федерації, Вищого Арбітражного Суду Російської Федерації та інших федеральних судів встановлюються федеральним конституційним законом.

СТАТТЯ 129

1. Прокуратура Російської Федерації становить єдину централізовану систему з підпорядкуванням прокурорів нижчого рівня прокурорам вищого рівня та Генеральному прокурору Російської Федерації.

2. Генеральний прокурор Російської Федерації призначається на посаду і звільняється з посади Радою Федерації за поданням Президента Російської Федерації.

3. Прокурори суб'єктів Російської Федерації призначаються Генеральним прокурором Російської Федерації за погодженням з її суб'єктами.

4. Інші прокурори призначаються Генеральним прокурором Російської Федерації.

5. Повноваження, організація і порядок діяльності Прокуратури Російської Федерації визначаються федеральним законом.

ГЛАВА 8 Місцеве самоврядування

СТАТТЯ 130

1. Місцеве самоврядування в Російській Федерації забезпечує самостійне вирішення населенням питань місцевого значення, володіння, користування і розпоряджання муніципальною власністю.

2. Місцеве самоврядування здійснюється громадянами шляхом референдуму, виборів, інших форм прямого волевиявлення, через виборні та інші органи місцевого самоврядування.

СТАТТЯ 131

1. Місцеве самоврядування здійснюється у міських, сільських поселеннях і на інших територіях з урахуванням історичних та інших місцевих традицій. Структура органів місцевого самоврядування визначається населенням самостійно.

2. Зміна кордонів територій, у межах яких здійснюється місцеве самоврядування, допускається з урахуванням думки населення відповідних територій.

СТАТТЯ 132

1. Органи місцевого самоврядування самостійно управляють муніципальною власністю, формують, затверджують і виконують місцевий бюджет, встановлюють місцеві податки і збори, здійснюють охорону громадського порядку, а також вирішують інші питання місцевого значення.

2. Органам місцевого самоврядування за законом можуть бути надані окремі державні повноваження з переданням необхідних для їх здійснення матеріальних і фінансових засобів. Реалізація переданих повноважень підконтрольна державі.

СТАТТЯ 133

Місцеве самоврядування в Російській Федерації гарантується правом на судовий захист, на компенсацію додаткових витрат, що виникли внаслідок рішень, прийнятих органами державної влади, заборобою на обмеження прав місцевого самоврядування, встановлених Конституцією Російської Федерації і федеральними законами.

ГЛАВА 9

Конституційні поправки і перегляд Конституції

СТАТТЯ 134

Пропозиції про поправки і перегляд положень Конституції Російської Федерації можуть вносити Президент Російської Федерації, Рада Федерації, Державна Дума, Уряд Російської Федерації, законодавчі (представницькі) органи суб'єктів Російської Федерації, а також група чисельністю не менш ніж одна п'ята членів Ради Федерації або депутатів Державної Думи.

СТАТТЯ 135

1. Положення глав 1, 2 і 9 Конституції Російської Федерації не можуть бути переглянуті Федеральними Зборами.

2. Якщо пропозицію про перегляд положень глав 1, 2 і 9 Конституції Російської Федерації буде підтримано трьома п'ятими голосів від загальної кількості членів Ради Федерації і депутатів Державної Думи, то відповідно до федерального конституційного закону скликаються Конституційні Збори.

3. Конституційні Збори або підтверджують незмінність Конституції Російської Федерації, або розробляють проект нової Конституції Російської Федерації, який приймається Конституційними Зборами двома третинами голосів від загальної кількості їх членів чи виноситься на всенародне голосування. При проведенні всенародного голосування Конституція Російської Федерації вважається прийнятою, якщо за неї проголосувало більше половини виборців, які взяли участь у голосуванні, за умови, що в ньому взяло участь більше половини виборців.

СТАТТЯ 136

Поправки до глав 3-8 Конституції Російської Федерації приймаються у порядку, передбаченому для прийняття федерального конституційного закону, і набувають чинності після їх схвалення органами законодавчої влади не менш ніж двох третин суб'єктів Російської Федерації.

СТАТТЯ 137

1. Зміни до статті 65 Конституції Російської Федерації, що визначає склад Російської Федерації, вносяться на підставі федерального конституційного закону про прийняття до Російської Федерації та утворення в її складі нового суб'єкта Російської Федерації, про зміну конституційно-правового статусу суб'єкта Російської Федерації.

2. У разі зміни найменування республіки, краю, області, міста федерального значення, автономної області, автономного округу нове найменування суб'єкта Російської Федерації має бути включене до статті 65 Конституції Російської Федерації.

РОЗДІЛ ДРУГИЙ Прикінцеві і перехідні положення

І. Конституція Російської Федерації набуває чинності з дня офіційного її опублікування за результатами всенародного голосування.

День всенародного голосування 12 грудня 1993 року вважається днем прийняття Конституції Російської Федерації.

Одночасно припиняється дія Конституції (Основного Закону) Російської Федерації — Росії, прийнятої 12 квітня 1978 року, з подальшими змінами і доповненнями.

У разі невідповідності положенням Конституції Російської Федерації положень Федеративного договору — Договору про розмежування предметів відання і повноважень між федеральними органами державної влади Російської Федерації та органами державної влади суверенних республік у складі Російської Федерації, Договору про розмежування предметів відання і повноважень між федеральними органами державної влади Російської Федерації та органами державної влади країв, областей, міст Москви і Санкт-Петербурга Російської Федерації, Договору про розмежування предметів відання і повноважень між федеральними органами державної влади Російської Федерації та органами державної влади автономної області, автономних округів у складі Російської Федерації, а також інших договорів між федеральними органами державної влади Російської Федерації та органами державної влади суб'єктів Російської Федерації, договорів між органами державної влади суб'єктів Російської Федерації, — діють положення Конституції Російської Федерації.

2. Закони та інші правові акти, що діяли на території Російської Федерації до набуття чинності цією Конституцією, застосовуються в частині, що не суперечить Конституції Російської Федерації.

3. Президент Російської Федерації, обраний відповідно до Конституції (Основного Закону) Російської Федерації — Росії, з дня набуття чинності цією Конституцією здійснює встановлені нею повноваження до спливу строку, на який його було обрано.

4. Рада Міністрів — Уряд Російської Федерації — з дня набуття чинності цією Конституцією набуває права, обов'язки і відповідальність Уряду Російської Федерації, встановлені Конституцією Російської Федерації, і надалі іменується — Уряд Російської Федерації.

5. Суди в Російській Федерації здійснюють правосуддя відповідно до їх повноважень, встановлених цією Конституцією.

Після набуття чинності Конституцією судді всіх судів Російської Федерації зберігають свої повноваження до спливу

строку, на який їх було обрано. Вакантні посади заміщуються у порядку, встановленому цією Конституцією.

6. Надалі до введення в дію федерального закону, що встановлює порядок розгляду справ судом за участю присяжних, залишається той порядок судового розгляду відповідних справ, який існував раніше.

До приведення кримінально-процесуального законодавства Російської Федерації у відповідність з положеннями цієї Конституції залишається той порядок арешту, тримання під вартою і затримання осіб, які підозрюються у вчиненні злочину, що існував раніше.

7. Рада Федерації першого скликання і Державна Дума першого скликання обираються строком на два роки.

8. Рада Федерації на своє перше засідання збирається на тридцятий день після обрання. Перше засідання Ради Федерації відкриває Президент Російської Федерації.

9. Депутат Державної Думи першого скликання може одночасно бути членом Уряду Російської Федерації. На депутатів Державної Думи — членів Уряду Російської Федерації не поширюються положення цієї Конституції про недоторканність депутатів у частині відповідальності за дії (або бездіяльність), пов'язані з виконанням службових обов'язків.

Депутати Ради Федерації першого скликання здійснюють свої повноваження на непостійній основі.

*Переклав з російської
В. М. ШАПОВАЛ*

Конституція Сполучених Штатів Америки 1787 року

Ми, Народ Сполучених Штатів, для створення більш досконалого союзу, утвердження справедливості, збереження в країні спокою, налагодження спільної оборони, сприяння загальному добробуту і забезпечення нам та нашим нащадкам благ свободи встановлюємо цю Конституцію для Сполучених Штатів Америки.

СТАТТЯ I

Розділ 1. Законодавчі повноваження належать Конгресу Сполучених Штатів, який включає Сенат і Палату представників.

Розділ 2. Палата представників складається з членів, яких обирає народ усіх штатів на два роки, причому виборці в кожному штаті мають відповідати тим самим вимогам, які визначені стосовно виборів найчисленнішої палати законодавчого органу (легіслатури) штату.

Не може бути представником той, хто не досяг двадцятип'ятилітнього віку, не був протягом останніх семи років громадянином Сполучених Штатів і не проживає на момент виборів у відповідному штаті.

(Кількість представників і сума прямих податків від штатів визначаються пропорційно кількості їх населення, для визначення якої в кожному штаті до числа вільних людей, виключаючи індіанців, з яких не стягуються податки, додаються три п'ятих від числа усіх інших осіб. - *Це положення змінене розділом 2 поправки XIV*) Такий облік буде здійснюватися протягом трьох років після першої сесії Конгресу Сполучених Штатів, а надалі - через кожні десять років у спосіб, який буде визначений законом. Від кожних тридцяти тисяч не може бути обрано більш ніж одного представника, але кожен штат повинен мати хоча б одного представника. До здійснення відповідного обліку

штат Нью-Гемпшир має обирати трьох, Массачусетс — вісьмох, Род-Айленд і колонія Провиденс — одного, Коннектикут — п'ятьох, Нью-Йорк — шістьох, Нью-Джерсі — чотирьох, Пенсильванія — вісьмох, Делавер — одного, Меріленд — шістьох, Віргінія — десятьох, Північна Кароліна — п'ятьох, Південна Кароліна — п'ятьох і Джорджія — трьох.

У разі відкриття вакансій щодо представництва від будь-якого штату його виконавча влада має призначити вибори для їх заміщення.

Палата представників обирає Співкерів та інших посадових осіб, і тільки їй належить право висувати обвинувачення за процедурою імпічменту.

Розділ 3. До складу Сенату Сполучених Штатів входять по два сенатори від кожного штату, (яких обирає законодавчий орган штату. - Це положення змінено поправкою XVII) на шість років, і кожний сенатор має один голос.

Відразу як обрані сенатори зберуться уперше, вони повинні розділитися на три групи нарівно. Місця сенаторів першої групи будуть вакантними по закінченні другого року, другої групи — четвертого року і третьої групи — шостого року для того, щоб третина Сенату переобиралася кожні два роки. (Якщо через відставку або з іншої причини вакансії відкриються у перерві між сесіями законодавчого органу штату, його виконавча влада може здійснити відповідні тимчасові призначення поки на наступній сесії законодавчого органу ці вакансії не будуть заміщені. - *Це положення змінено поправкою XVII).*

Не може бути сенатором той, хто не досяг тридцятилітнього віку, не був протягом останніх дев'яти років громадянином Сполучених Штатів і не проживає на момент виборів у відповідному штаті.

Віце-президент Сполучених Штатів є Головою Сенату, але він може голосувати лише в тому випадку, коли голоси розділяться нарівно.

Сенат обирає інших посадових осіб, а також Голову pro tempore (тимчасового) для заміщення Віце-президента на час його відсутності або виконання ним обов'язків Президента Сполучених Штатів.

Тільки Сенату належить право здійснювати судочинство (приймати остаточне рішення) у справах щодо імпічменту. Засідаючи з цією метою, сенатори складають присягу або дають

урочисту обіцянку. Якщо йдеться про імпічмент Президенту Сполучених Штатів, головує на відповідному засіданні Голова Верховного Суду. Жодна особа не може бути засуджена без згоди двох третин присутніх сенаторів.

Рішення у справі щодо імпічменту обмежується усуненням з посади і позбавленням права обіймати будь-яку почесну або оплачувану посаду на службі Сполучених Штатів. Однак усунута особа підлягає обвинуваченню, суду і покаранню відповідно до закону.

Розділ 4. Час, місце і спосіб обрання сенаторів і представників визначаються в кожному штаті його законодавчим органом, але Конгрес може законом запровадити або змінити такі правила, за винятком положення про місце обрання сенаторів.

Конгрес збирається не менше ніж один раз на рік, і його сесії починаються (у перший понеділок грудня, якщо законом не буде визначено інший день. - *Це положення змінено розділом 2 поправки XX*).

Розділ 5. Кожна палата вирішує питання, пов'язані з результатами виборів, повноваженнями і правомірністю обрання її членів. Більшість у кожній з палат становить кворум, необхідний для ведення справ, але меншість може переносити засідання і має право вимагати вжити до відсутніх членів такі санкції, до яких палата вважатиме за необхідне вдатися.

Кожна палата може встановлювати регламент засідань, застосовувати санкції до своїх членів за порушення порядку і двома третинами голосів виключати зі свого складу.

Кожна палата веде протокол засідань і періодично опубліковує його, за винятком тих розділів, які, на думку членів палати, мають таємний характер. Відомості про голоси «за» і «проти», подані членами палати з будь-якого питання, за бажанням однієї п'ятої присутніх фіксуються у протоколі.

Жодна з палат під час сесії Конгресу не може без згоди другої палати відкласти свої засідання більш ніж на три дні або призначити їх не в тому місці, де повинні засідати обидві палати.

Розділ 6. Сенатори і представники одержують за свою службу винагороду, визначену законом і сплачувану із Скарбниці Сполучених Штатів. У всіх випадках, крім державної зради, тяжкого злочину і порушення миру (англ. Breach of the Peace), вони мають імунітет від арешту під час перебування на сесії відповідної палати, а також по дорозі на сесію та при поверненні

з неї. За висловлювання у палаті вони не можуть бути притягнені до відповідальності в будь-якому іншому місці, ніж сама палата.

Сенатор або представник протягом періоду, на який його обрано, не може бути призначений на будь-яку цивільну посаду на службі Сполучених Штатів, якщо цю посаду запроваджено або пов'язану з нею платню збільшено в означений період. Жодна особа, що обіймає посаду на службі Сполучених Штатів, не може бути членом тієї чи тієї палати поки обіймає таку посаду.

Розділ 7. Усі законопроекти (біллі) про державні доходи спочатку вносяться у Палату представників, але Сенат може пропонувати поправки до них, як і до інших законопроектів.

Законопроект, прийнятий Палатою представників і Сенатом, перш ніж стати законом подається Президенту Сполучених Штатів. Президент схвалює і підписує законопроект або повертає із своїми запереченнями до тієї палати, в яку він був спочатку внесений. Відповідна палата фіксує такі заперечення у протоколі засідань і повторно розглядає законопроект. Якщо за результатами повторного розгляду законопроект буде прийнятий двома третинами голосів членів палати, він разом із запереченнями Президента передається до другої палати, де його також розглядають повторно. У разі, коли законопроект буде прийнятий двома третинами голосів членів і цієї палати, він стає законом. В усіх таких випадках обидві палати вдаються до поіменного голосування, а імена їх членів, що голосували «за» чи «проти» законопроекту, фіксуються у протоколах засідань палат. Якщо Президент не поверне законопроект протягом десяти днів (без урахування неділь), законопроект стає законом так само, як коли б Президент підписав його. Законопроект не стає законом лише в тому випадку, коли його не можна було повернути до Конгресу через те, що Конгрес відклав свої засідання.

Кожна постанова, резолюція або ухвала, для прийняття яких необхідна згода Сенату і Палати представників (за винятком рішень про відкладення засідань), подаються Президенту Сполучених Штатів і після його схвалення набувають чинності. В разі несхвалення вони мають бути повторно прийняті двома третинами голосів членів Сенату і Палати представників у відповідності з тими правилами і умовами, які визначені щодо законопроектів.

Розділ 8. Конгрес уповноважений встановлювати і стягувати податки, мита і акцизні збори для того, щоб сплачувати борги і забезпечувати спільну оборону та загальний добробут Сполучених Штатів, причому усі мита, податки і акцизні збори мають бути однакові на всій території Сполучених Штатів; одержувати позики для Сполучених Штатів; регулювати торгівлю з іноземними державами, між різними штатами і з індіанськими племенами;

встановлювати однакові правила щодо натуралізації і однакові закони про банкрутство на всій території Сполучених Штатів;

карбувати гроші, регулювати їхню вартість та вартість іноземної валюти, визначати одиниці мір і ваги;

визначати покарання за підробку державних цінних паперів і грошей Сполучених Штатів, що є в обігу;

засновувати поштові служби і поштові шляхи; заохочувати розвиток науки і ремесел, забезпечуючи на певний строк авторам і винахідникам виключне право на відповідні твори, відкриття і винаходи;

встановлювати нижчі щодо Верховного Суду суди; визначати покарання за морський розбій і тяжкі злочини, вчинені у відкритому морі, та інші злочини проти міжнародного права;

оголошувати війну, видавати каперські свідоцтва і дозволи на репресалії, встановлювати правила стосовно арештів на суходолі і на морі;

набирати і утримувати військо, причому асигнування на відповідні потреби не можна визначати більш ніж на дворічний термін;

створювати і утримувати флот;

встановлювати порядок управління збройними силами; забезпечувати скликання міліції для виконання законів союзу, придушення повстань і захисту від вторгнень;

вживати заходів щодо організації і озброєння міліції та щодо управління тією її частиною, яка може бути використана на службі Сполучених Штатів, зберігаючи за штатами право призначати офіцерів і здійснювати підготовку міліції за правилами, встановленими Конгресом;

здійснювати виключне законодавче регулювання в межах округу (площею не більше десяти квадратних миль), який буде

утворений за рахунок території певних штатів і за згодою Конгресу стане місцем знаходження Уряду (англ. Government) Сполучених Штатів, а також здійснювати таке регулювання в межах місць, придбаних за згодою законодавчого органу окремого штату для побудови фортів, військових складів, арсеналів, доків та інших необхідних споруд;

приймати потрібні і належні закони для здійснення як згаданих вище, так і всіх інших повноважень, якими ця Конституція наділяє Уряд Сполучених Штатів, його органи або посадові особи.

Розділ 9. До 1808 року Конгрес не може забороняти переміщення чи ввезення тих осіб, яких будь-який з штатів вважатиме за потрібне допустити, але таке ввезення може обкладатися податком або митом, не більшим ніж десять доларів за кожную особу.

Не може бути припинене застосування процедури habeas corpus, якщо тільки цього не потребуватиме громадська безпека у випадку заколоту або вторгнення.

Не може бути прийнятий закон про позбавлення прав (англ. Bill of Attainder) або закон зворотньої дії (ex post facto).

Не дозволяється утримання подушного або іншого прямого податку інакше як у відповідності з переписом чи згаданим вище обліком населення.

Не можуть бути встановлені податки або мита на предмети, що вивозяться з будь-якого штату.

Не можуть бути встановлені правила щодо переваги портів одного штату перед портами іншого, а судна, що прямують до або з будь-якого штату, не можуть бути примушені заходити до порту іншого штату і там розвантажуватися чи сплачувати мита.

Виплати із Скарбниці не повинні здійснюватись інакше як у відповідності з передбаченим законом призначенням, і періодично мають бути опубліковані звіти про публічні доходи і видатки.

Сполучені Штати не надають особистих (дворянських) титулів, і жодна особа, що обіймає оплачувану або почесну посаду на службі Сполучених Штатів, не може без згоди Конгресу прийняти дарунок, винагороду, посаду чи титул від будь-якого монарха або іноземної держави.

Розділ 10. Штат не може бути учасником договору, міждержавного союзу або конфедерації; видавати каперські свідоцтва

і дозволи на репресалії; карбувати гроші; випускати кредитні білети; дозволяти виплату боргів в інший спосіб, ніж золотими і срібними монетами; приймати закон про позбавлення прав, закон зворотної дії або закон, що порушує договірні зобов'язання, а також надавати особисті титули.

Штат не може без згоди Конгресу обкладати митом або зборами імпорт чи експорт товарів за винятком випадків, коли це абсолютно необхідно для реалізації законів штату про нагляд. Відповідні мито або збори надходять до Скарбниці Сполучених Штатів. Закони штату щодо мита або зборів на імпорт чи експорт можуть бути переглянуті Конгресом.

Штат не може без згоди Конгресу ухвалювати будь-які тоннажні збори, утримувати в мирний час війська або військові кораблі, укласти будь-які угоди чи заставні договори з іншим штатом або з іноземною державою, а також вести війну, якщо тільки не зазнав вторгнення або не перебуває у безпосередній небезпеці, коли зволікання неприпустиме.

СТАТТЯ II

Розділ 1. Виконавча влада належить Президенту Сполучених Штатів Америки. Він обіймає свою посаду протягом чотирирічного строку і разом з Віце-президентом, який обіймає посаду на такий самий строк, обирається наступним чином.

Кожен штат у визначеному законодавчим органом порядку призначає виборників у кількості, що дорівнює загальному числу сенаторів і представників, яких штат має право посилати до Конгресу. Не можуть бути призначені виборниками сенатори, представники і особи, що обіймають почесну або оплачувану посаду на службі Сполучених Штатів.

(Виборники збираються в кожному штаті і голосують бюлетенями за двох осіб, з яких хоча б одна не повинна бути жителем одного з ними штату. Виборники складають список усіх осіб, за яких подавалися голоси, із зазначенням числа голосів, поданих за кожного з них. Надалі вони підписують список і пересилають його до місця знаходження Уряду Сполучених Штатів на ім'я Голови Сенату. Голова Сенату в присутності членів обох палат засвідчує списки, після чого підраховуються голоси. Особа, за яку подана найбільша кількість голосів, стає Президентом якщо така кількість буде більшою за половину від числа виборників. Якщо цю більшість голосів дістали кілька осіб або за них подана однакова кількість голосів, то Палата представників оби

рає шляхом голосування бюлетенями одного з них Президентом. За умов, коли жодна особа не дістане більшості голосів, Палата представників у такий самий спосіб обирає Президента з числа п'яťох осіб, за яких подана найбільша кількість голосів. При такому обранні Президента Палатою представників голоси подаються по штатах, і представництво від кожного штату має один голос. Кворум у палаті для відповідної мети становить дві третини від загального числа штатів, і для обрання необхідна більшість голосів. Особа, за яку подана друга за числом (після Президента) кількість голосів, стає Віце-президентом. Якщо в такому випадку двоє або більше осіб одержать однакову кількість голосів, то Віце-президента з-поміж них обирає Сенат шляхом голосування бюлетенями. - *Ці положення змінені поправкою XX).*

Конгрес може визначати час обрання виборників і день, коли вони подають свої голоси. Цей день має бути один на всій території Сполучених Штатів.

Не може бути обрана на посаду Президента особа, яка не є громадянином за народженням або на час прийняття цієї Конституції не була громадянином Сполучених Штатів, не досягла тридцятип'ятилітнього віку і не проживала протягом чотирнадцяти років у Сполучених Штатах.

(У разі усунення Президента з посади, його смерті, відставки або неспроможності здійснювати повноваження, ці повноваження здійснює Віце-президент. На випадок усунення, смерті, відставки або неспроможності Президента і Віце-президента Конгрес може законом визначити посадову особу, котра має діяти як Президент, і така особа відповідно діятиме до усунення причин, що перешкоджають Президенту здійснювати повноваження, або до обрання Президента. - *Ці положення змінені поправкою XXV).*

Президент у визначені строки отримує за свою службу винагороду, яку не може бути збільшено або зменшено протягом періоду, на який його обрано. Протягом цього періоду він не може отримувати іншої грошової винагороди від Сполучених Штатів або від будь-якого штату.

Перед вступом на посаду Президент складає таку присягу або дає урочисту обіцянку: «Урочисто присягаю (або обіцяю) добросовісно здійснювати повноваження Президента Сполучених Штатів і охороняти, захищати та дотримувати Конституцію Сполучених Штатів».

Розділ 2. Президент є головнокомандувачем збройних сил Сполучених Штатів і міліції штатів, коли вона призивається на дійсну службу Сполучених Штатів. Він може вимагати від керівників виконавчих департаментів письмової думки з будь-якого питання, віднесеного до їх компетенції, а також має право відкладати виконання вироків і здійснювати помилювання за злочини, за винятком пов'язаних з імпічментом.

За порадою і згодою Сенату Президент уповноважений укладати міжнародні договори (за умови, що їх схвалять дві третини присутніх сенаторів), призначати послів, інших представників і консулів, суддів Верховного Суду, а також інших федеральних посадових осіб, посади яких утворені за законом. Конгрес може законом надати право призначати певних, відносно нижчих посадових осіб самому Президенту, судам або керівникам департаментів.

Президент уповноважений заповнювати всі вакансії, що відкриваються у період між сесіями Сенату, на строк до закінчення наступної сесії Сенату.

Розділ 3. Президент періодично звертається до Конгресу з посланням про стан союзу і пропонує на його розгляд такі заходи, які вважатиме за необхідні і корисні. В надзвичайних ситуаціях Президент може скликати обидві палати або одну з них, а у випадку виникнення розбіжностей між палатами щодо відкладення початку сесії може переносити її початок на такий час, який вважатиме за потрібний. Він приймає послів та інших представників, забезпечує належне виконання законів і визначає повноваження всіх посадових осіб у сфері виконавчої влади.

Розділ 4. Президент, Віце-президент і всі цивільні федеральні посадові особи усуваються з посади у порядку імпічменту за обвинуваченням у державній зраді, хабарництві або інших тяжких злочинах, а також у вчиненні правопорушень (англ. Misdemeanors).

СТАТТЯ III

Розділ I. Судова влада Сполучених Штатів належить Верховному Суду і тим нижчим судам, що їх час від часу може утворювати Конгрес. Судді Верховного Суду і нижчих судів обіймають посади поки добре себе поведуть (англ. during good Behaviour). У визначені строки вони отримують за свою службу винагороду, яку не можна зменшувати під час їх перебування на посаді.

Розділ 2. Юрисдикція судів поширюється на всі справи, що виникають на основі цієї Конституції, законів, міжнародних договорів, які укладені або будуть укладені Сполученими Штатами; на всі справи, що стосуються послів, інших представників і консулів; на справи адміралтейства та інші морські справи; на спори, в яких Сполучені Штати є стороною; на спори між штатами, між штатом і громадянами іншого штату, між громадянами різних штатів, між громадянами одного штату за позовами щодо земель, дарованих різними штатами (а також між штатом чи його громадянами та іноземними державами, їх громадянами або підданими. - Ці положення змінені поправкою ХГ).

Усі справи, які стосуються послів, інших представників і консулів, а також справи, в яких однією із сторін є штат, підсудні Верховному Суду як суду першої інстанції. В усіх інших випадках Верховний Суд виступає апеляційною інстанцією, котра вирішує питання права і факта з обмеженнями і за правилами, встановленими Конгресом.

Судовий розгляд кримінальних справ (за винятком імпічменту) відбувається за участю присяжних у тому штаті, де вчинено відповідний злочин. Якщо злочин вчинено за межами штатів, то суд відбувається в тому місці чи місцях, які законом визначить Конгрес.

Розділ 3. Державною зрадою вважається розв'язання війни проти Сполучених Штатів, приєднання до їх ворогів, надання ворогам допомоги і послуг. Ніхто не може бути визнаний винуватим у державній зраді якщо це не буде підтверджено свідченнями двох свідків або власним зізнанням на відкритому судовому засіданні.

Конгрес уповноважений визначати покарання за державну зраду, але засудження за такий злочин не може тягнути позбавлення громадянських прав чи конфіскацію майна інакше як за життя відповідної особи.

СТАТТЯ IV

Розділ 1. Повагою і довірою повинні користуватися в кожному штаті офіційні акти, документи і судові рішення іншого штату. Конгрес може встановлювати способи визначення справжності таких актів, документів і судових рішень, а також їх сили.

Розділ 2. Громадяни кожного штату користуються усіма правами (привілеями або імунітетами) в інших штатах.

Особа, обвинувачена в будь-якому штаті у державній зраді, тяжкому або іншому злочині, котра уникає правосуддя і вияв-

лена в іншому штаті, має бути видана (доставлена) на вимогу виконавчої влади штату, в якому висунуте обвинувачення.

(Жодна особа, яка за законом штату повинна перебувати на службі в цьому штаті, але перемістилася до іншого штату, не може на підставі прийнятих тут законів звільнятися від цієї служби і має бути видана на вимогу штату, в якому передбачене перебування на відповідній службі. - *Це положення змінене поправкою XIII*).

Розділ 3. Конгрес може приймати до союзу нові штати, але не можуть бути утворені штати в межах територіальної юрисдикції будь-якого штату, що вже існує. Без згоди законодавчих органів відповідних штатів і Конгресу не можуть бути утворені нові штати шляхом об'єднання двох чи більше штатів або їх частин.

Конгрес уповноважений розпоряджатися територією або власністю, що належить Сполученим Штатам, і встановлювати у зв'язку з цим необхідні правила. Положення цієї Конституції не можуть тлумачитися на шкоду законним претензіям Сполучених Штатів або окремого штату.

Розділ 4. Сполучені Штати гарантують кожному штату республіканську форму правління і захист від вторгнення, а на звернення законодавчого органу або виконавчої влади (коли законодавчий орган не може зібратися) штату — і від внутрішніх проявів насильства.

СТАТТЯ V

Коли дві третини членів обох палат визнають за необхідне, Конгрес пропонує поправки до цієї Конституції або на вимогу законодавчих органів двох третин штатів для відповідних цілей скликає Конвент. В обох випадках поправки набувають сили якщо будуть затверджені (ратифіковані) законодавчими органами трьох четвертих штатів або конвентами в трьох четвертих штатів залежно від того, який з цих двох способів затвердження запропонує Конгрес. Проте жодна поправка, прийнята до 1808 року, не може стосуватися першої і четвертої частин дев'ятого розділу статті першої, і жоден штат без його згоди не може бути позбавлений рівного з іншими штатами голосу в Сенаті.

СТАТТЯ VI

Усі борги і зобов'язання, що виникли до прийняття цієї Конституції, залишаються для Сполучених Штатів дійсними так само, як і у період існування Конфедерації.

Ця Конституція і прийняті відповідно до неї закони Сполучених Штатів, а також усі договори, що укладені або будуть укладені Сполученими Штатами, є найвищим правом. Судді в кожному штаті зобов'язані їх застосовувати, навіть якщо в конституціях чи законах штатів буде передбачене інше.

Сенатори і представники, члени законодавчих органів штатів, а також посадові особи виконавчої та судової влади Сполучених Штатів і окремих штатів згідно з присягою або урочистою обіцянкою мають дотримуватися цієї Конституції. При цьому релігійна належність не може бути умовою обіймання посади або здійснення публічних обов'язків.

СТАТТЯ VII

Після затвердження конвентами дев'яти штатів ця Конституція починає діяти в тих штатах, де вона затверджена.

ПОПРАВКА I (1791)

Конгрес не повинен приймати законів, які б встановлювали офіційну релігію або забороняли вільне відправлення релігійних обрядів, обмежували свободу слова, свободу преси або право народу мирно збиратися і звертатися до Уряду з петиціями про відшкодування шкоди.

ПОПРАВКА II (1791)

Оскільки для безпеки вільної держави необхідна добре організована міліція, право народу зберігати і носити зброю не може обмежуватися.

ПОПРАВКА III (1791)

У мирний час жоден солдат не може бути кватирований у будь-якому будинку без згоди його власника, а під час війни це дозволяється лише у передбачений законом спосіб.

ПОПРАВКА IV (1791)

Право на особисту недоторканність, недоторканність житла, паперів та власності від необґрунтованих обшуків або арештів не повинне порушуватися, і ордери на обшук або арешт не можуть видаватися без достатніх підстав, підтверджених присягою чи урочистою обіцянкою. Такі ордери повинні містити докладний опис місця обшуку, а також осіб чи майна, що підлягають арешту.

ПОПРАВКА V (1791)

Ніхто не може притягатися до відповідальності за тяжкий чи інший ганебний злочин інакше як за постановою про обви

нування, ухваленою колегією присяжних (англ. Grand Jury), за винятком справ, пов'язаних зі службою в сухопутних і морських силах або в міліції під час війни чи за умов виникнення небезпеки, що загрожує суспільству. Ніхто не повинен двічі відповісти за один і той самий злочин. Нікого не можуть примушувати свідчити проти самого себе у кримінальній справі. Ніхто не повинен бути позбавлений життя, свободи або власності без належної правової процедури (due process of law). Приватна власність не може бути конфіскована для публічних цілей без справедливої компенсації.

ПОПРАВКА VI (1791)

У всіх випадках кримінального переслідування обвинувачений має право на швидкий і гласний суд за участю безсторонніх присяжних з того штату і округу, де вчинено відповідний злочин, причому цей округ має бути наперед визначений законом. Обвинувачений має право вимагати, щоб його повідомили про характер і зміст обвинувачення і забезпечили очну ставку із свідками, які свідчать проти нього. Обвинувачений може вимагати виклику свідків, котрі свідчитимуть на його користь, і для свого захисту користуватися допомогою адвоката.

ПОПРАВКА VII (1791)

Для позовів за загальним правом (англ. common law) на суму, більш ніж двадцять доларів зберігається право на суд присяжних, і жоден факт, що його розглядають присяжні, не повинен переглядатися будь-яким судом Сполучених Штатів інакше як на основі положень загального права.

ПОПРАВКА VIII (1791)

Не повинні вимагатися надмірно великі застави, стягуватися подібні за характером штрафи, застосовуватися жорстокі і незвичайні покарання.

ПОПРАВКА IX (1791)

Перелік у Конституції певних прав не повинен вважатися як заперечення або применшення інших прав, що зберігаються за народом.

ПОПРАВКА X (1791)

Повноваження, які встановлені цією Конституцією для Сполучених Штатів і не заборонені для штатів, залишаються відповідно за штатами або за народом.

ПОПРАВКА XI (1795)

Судова влада Сполучених Штатів не повинна поширюватися на будь-яку судову справу, що має розглядатися за законом або за правом справедливості (англ.-equity), якщо ця справа порушена або провадиться проти одного з штатів громадянами іншого штату або громадянами чи підданими іноземної держави.

ПОПРАВКА XII (1804)

Виборники збираються в кожному з штатів і голосують бюлетенями за Президента і Віце-президента, з яких хоча б один не повинен бути жителем одного з ними штату. У бюлетенях вони визначають особу, за яку голосують як за Президента, і окремо особу, за яку голосують як за Віце-президента. Надалі складаються окремі списки всіх осіб, які балотувалися на посаду Президента, і всіх осіб, які балотувалися на посаду Віце-президента, де вказується кількість голосів, поданих за кожного з них. Підписавши ці списки, виборники пересилають їх до місця знаходження Уряду Сполучених Штатів на ім'я Голови Сенату. Голова Сенату в присутності обох палат засвідчує списки, після чого підраховуються голоси. Особа, за яку на виборах Президента подана найбільша кількість голосів, стає Президентом, якщо така кількість буде більшою за половину від числа виборників. За умов, коли жодна особа не дістане такої більшості, Палата представників обирає шляхом голосування бюлетенями Президента з числа трьох осіб, котрі балотувалися на посаду Президента і отримали найбільшу кількість голосів. При такому обранні Президента Палатою представників голоси подаються по штатах, і представництво від кожного штату має один голос. Кворум у палаті для відповідної мети становить дві третини від загального числа штатів, і для обрання необхідна більшість голосів. (Якщо Палата представників не зможе обрати Президента за час до четвертого дня наступного місяця, то, як і у випадку смерті чи неспроможності Президента, його обов'язки виконуватиме Віце-президент. - *Це положення змінене розділом 3 поправки XX*). Особа, яка на виборах Віце-президента отримала найбільшу кількість голосів, стає Віце-президентом якщо така кількість більша за половину від числа виборників. За умов, коли жодна особа не дістане такої більшості, Сенат обирає Віце-президента з двох кандидатів, за яких було подано відносно більше голосів. Кворум становить дві третини всіх сенаторів, і для обрання необхідна більшість їх голосів.

Жодна особа, яка згідно з Конституцією не може бути обрана на посаду Президента, не може бути обрана і Віце-президентом Сполучених Штатів.

ПОПРАВКА XIII (1865)

Розділ 1. У Сполучених Штатах або в будь-якому іншому місці, що знаходиться під їх юрисдикцією, не повинні існувати рабство чи примусові роботи, крім випадків покарання за злочин, за вчинення якого відповідна особа належним чином засуджена.

Розділ 2. Конгрес уповноважений забезпечити реалізацію цієї статті шляхом прийняття відповідного законодавства.

ПОПРАВКА XIV (1868)

Розділ 1. Усі особи, які народжені або натуралізовані в Сполучених Штатах і знаходяться під їх юрисдикцією, є громадянами Сполучених Штатів і того штату, в якому вони проживають. Жоден штат не повинен приймати закони, що обмежують привілеї або імунітети громадян Сполучених Штатів, позбавляти будь-яку особу життя, свободи або власності без належної правової процедури і відмовляти будь-кому, хто знаходиться під юрисдикцією штату, в однаковому для всіх захисті.

Розділ 2. Число членів Палати представників визначається для різних штатів пропорційно кількості їх населення, яка визначається шляхом підрахунку усіх жителів кожного штату, за винятком індіанців, з яких не стягуються податки. Якщо на виборах виборників Президента і Віце-президента Сполучених Штатів, членів Палати представників Конгресу, посадових осіб виконавчої та судової влади штату або членів його законодавчого органу жителя штату чоловічої статі, котрий досяг віку двадцяти одного року і є громадянином Сполучених Штатів, буде позбавлений права голосу, або якщо це право буде якимось чином обмежене, крім як за участь у заколоті чи за вчинення іншого злочину, то число членів Палати представників для цього штату має бути зменшене у відповідній пропорції.

Розділ 3. Особа, яка складе присягу як член Конгресу, федеральна посадова особа, член законодавчого органу штату чи посадова особа виконавчої або судової влади штату дотримуватися Конституції Сполучених Штатів, але згодом братиме участь у повстанні чи заколоті або надасть допомогу чи послугу ворогам, не може бути сенатором або членом Палати представників

Конгресу, виборником на виборах Президента і Віце-президента, а також обіймати цивільну чи військову посаду на службі Сполучених Штатів або будь-якого з штатів. Конгрес двома третинами голосів членів кожної з палати може скасувати таке обмеження прав.

Розділ 4. Державний борг Сполучених Штатів, який встановлений відповідно до закону, включаючи борги щодо виплати пенсій та винагород за службу при придушенні повстання чи заколоту, визнано неоспорюваним. Сполучені Штати або будь-який штат не повинні брати на себе зобов'язання і повертати (сплачувати) борги, що виникли внаслідок підтримки повстання чи заколоту проти Сполучених Штатів, і не прийматимуть претензій, пов'язаних із втратою чи звільненням якого-небудь раба, оскільки всі вказані зобов'язання, борги і претензії визнаються незаконними і недійсними.

Розділ 5. Конгрес уповноважений забезпечити реалізацію цієї статті шляхом прийняття відповідного законодавства.

ПОПРАВКА XV (1870)

Розділ 1. Громадяни Сполучених Штатів не повинні позбавлятися права голосувати або обмежуватися в його здійсненні Сполученими Штатами або окремими штатами за ознаками раси, кольору шкіри чи попереднього перебування в рабстві.

Розділ 2. Конгрес уповноважений забезпечити реалізацію цієї статті шляхом прийняття відповідного законодавства.

ПОПРАВКА XVI (1913)

Конгрес уповноважений встановлювати і збирати податки з різних прибутків незалежно від їх розподілу між штатами і безвідносно до будь-якого перепису чи обліку населення.

ПОПРАВКА XVII (1913)

До складу Сенату входять по два сенатори від кожного штату, яких обирає народ штату на шість років, і кожний сенатор має один голос. Виборці в кожному штаті мають відповідати тим самим вимогам, які визначені стосовно виборів найчисленнішої палати законодавчого органу штату.

За умов, коли відкриваються вакансії щодо представництва конкретного штату в Сенаті, виконавча влада відповідного штату призначає вибори з метою їх заміщення. При цьому законодавчий орган штату може уповноважити його виконавчу вла

ду здійснити тимчасові призначення поки вакансії не будуть заміщені за результатами виборів, призначених законодавчим органом.

Дія цієї поправки не поширюється на обрання або на строк повноважень будь-якого сенатора, обраного до набуття нею чинності.

ПОПРАВКА XVIII (1919)

Ця поправка скасована поправкою XXI

Розділ 1. Через рік після затвердження цієї статті у Сполучених Штатах і на всіх територіях, що знаходяться під їх юрисдикцією, забороняються виробництво, продаж або транспортування алкогольних напоїв для їх споживання, а також їх імпорт та експорт для відповідних цілей.

Розділ 2. Конгрес і штати уповноважені забезпечити реалізацію цієї статті шляхом прийняття відповідного законодавства.

Розділ 3. Ця стаття не набере чинності, якщо протягом семи років після передачі Конгресом у штати не буде затверджена як поправка до Конституції законодавчими органами штатів за процедурою, передбаченою цією Конституцією.

ПОПРАВКА XIX (1920)

Розділ 1. Громадяни Сполучених Штатів не повинні позбавлятися права голосувати або обмежуватися в його здійсненні Сполученими Штатами або окремими штатами за ознакою статі.

Розділ 2. Конгрес уповноважений забезпечити реалізацію цієї статті шляхом прийняття відповідного законодавства.

ПОПРАВКА XX (1933)

Розділ 1. Строк повноважень Президента і Віце-президента закінчується опівдні 20 січня, а строки повноважень сенаторів і конгресменів — опівдні 3 січня того року, коли такі строки мали закінчитися якби ця стаття не була затверджена. З названих дат починаються строки повноважень відповідних наступників.

Розділ 2. Конгрес збирається не менше одного разу на рік, і його сесії починаються опівдні 3 січня, якщо тільки Конгрес не визначить законом іншу дату.

Розділ 3. У разі смерті новообраного Президента до початку строку його повноважень Президентом стає новообраний Віце-президент. Якщо Президента не обрано на момент, визначений

як початок строку його повноважень, або якщо Президент не вступить на посаду, то Віце-президент здійснюватиме відповідні повноваження до вступу Президента на посаду. За умов, коли Президент і Віце-президент не вступають на посади, Конгрес законом має визначити того, хто здійснюватиме повноваження Президента, і така особа буде діяти як Президент до вступу Президента або Віце-президента на посаду.

Розділ 4. Конгрес уповноважений врегулювати законом ситуацію, яка може виникнути в разі смерті однієї з тих осіб, з числа яких Палата представників обирає Президента, а також у разі смерті однієї з тих осіб, з числа яких Сенат обирає Віце-президента, коли право обрання переходить до відповідної палати.

Розділ 5. Розділи 1 і 2 набудуть чинності наступного після затвердження цієї поправки дня 15 жовтня.

Розділ 6. Ця стаття не набуде чинності, якщо протягом семи років після передачі у штати не буде затверджена як поправка до Конституції законодавчими органами трьох четвертих штатів.

ПОПРАВКА XXI (1933)

Розділ 1. Цим скасовується Вісімнадцята поправка до Конституції Сполучених Штатів.

Розділ 2. Забороняються здійснювані з порушенням законодавства транспортування алкогольних напоїв, а також їх імпорт до будь-якого штату, території або володіння Сполучених Штатів з метою доставки і споживання.

Розділ 3. Ця стаття не набуде чинності, якщо протягом семи років після передачі Конгресом у штати не буде затверджена як поправка до Конституції конвентами штатів за процедурою, передбаченою Конституцією.

ПОПРАВКА XXII (1951)

Розділ 1. Жодна особа не може бути обрана на посаду Президента більш ніж двічі, і жодна особа, що протягом строку, на який Президентом була обрана інша особа, понад два роки обіймала посаду Президента або здійснювала його повноваження, не може бути обрана на посаду Президента більше ніж один раз. Однак ця стаття не стосується того, хто обіймає посаду Президента на момент її прийняття Конгресом. Особа, що заміщує Президента чи виконує обов'язки Президента, буде здійснювати відповідні функції протягом решти визначеного строку після набуття цією статтею чинності.

Розділ 2. Ця стаття не набуде чинності, якщо протягом семи років після передачі Конгресом у штати не буде затверджена як поправка до Конституції законодавчими органами трьох четвертих штатів.

ПОПРАВКА XXIII (1961)

Розділ 1. Округ, котрий є місцем знаходження Уряду Сполучених Штатів, призначає у відповідності з процедурою, яку може встановити Конгрес:

виборників Президента і Віце-президента у кількості, що дорівнює числу сенаторів і представників, яке визначили коли б округ був штатом, але не більше ніж відповідне число у найменш населеному штаті. Ці виборники додаються до виборників, визначених у штатах, і для цілей обрання Президента і Віце-президента вважаються виборниками, визначеними штатом. Вони збираються в окрузі і виконують обов'язки, передбачені Дванадцятю поправкою.

Розділ 2. Конгрес уповноважений забезпечити реалізацію цієї статті шляхом прийняття відповідного законодавства.

ПОПРАВКА XXIV (1964)

Розділ 1. Громадяни Сполучених Штатів на первинних або інших виборах Президента і Віце-президента, на виборах виборників Президента і Віце-президента, на виборах сенаторів і представників не повинні позбавлятися права голосу або обмежуватися в його здійсненні Сполученими Штатами або окремими штатами через несплату виборчого чи іншого податку.

Розділ 2. Конгрес уповноважений забезпечити реалізацію цієї статті шляхом прийняття відповідного законодавства.

ПОПРАВКА XXV (1967)

Розділ 1. У разі усунення Президента з посади, його смерті, або відставки Президентом стає Віце-президент.

Розділ 2. Якщо посада Віце-президента стає вакантною, Президент призначає Віце-президента, який заступає на посаду після затвердження більшістю голосів членів обох палат Конгресу.

Розділ 3. Якщо Президент адресує Голові pro tempore Сенату і Спікеру Палати представників письмове повідомлення про неспроможність виконувати свої повноваження, їх здійснюватиме Віце-президент, поки Президент письмово не повідомить про відповідну спроможність.

Розділ 4. Якщо Віце-президент і більшість керівників виконавчих департаментів або інших визначених законом органів письмово повідомлять Голову про темпоре Сенату і Співка Палати представників про те, що Президент неспроможний здійснювати повноваження, Віце-президент негайно перебирає на себе повноваження Президента.

Після того, як Президент письмово повідомить Голову про темпоре Сенату і Співка Палати представників про відповідну спроможність, він поновлює здійснення повноважень, якщо тільки Віце-президент і більшість керівників виконавчих департаментів або інших визначених законом органів письмово не повідомлять протягом чотирьох днів Голову про темпоре Сенату і Співка Палати представників про те, що Президент неспроможний здійснювати повноваження. За таких умов це питання вирішує Конгрес, який у період між сесіями збирається спеціально протягом сорока восьми годин. Якщо Конгрес протягом двадцяти одного дня по одержанні відповідного повідомлення або після того, як було оголошене скликання Конгресу у період між сесіями, ухвалить двома третинами членів обох палат рішення про неспроможність Президента здійснювати повноваження, їх здійснюватиме Віце-президент. В іншому випадку Президент поновлює здійснення повноважень.

ПОПРАВКА XXVI (1971)

Розділ 1. Громадяни Сполучених Штатів вісімнадцятилітнього і старшого віку не повинні позбавлятися права голосувати або обмежуватися в його здійсненні Сполученими Штатами або окремими штатами за ознакою віку.

Розділ 2. Конгрес уповноважений здійснити реалізацію цієї статті шляхом прийняття відповідного законодавства.

ПОПРАВКА XXVII (1992)

Закон, яким змінено розмір винагороди за службу сенаторів і представників, не може набути чинності поки не відбудуться вибори нового складу Палати представників.

*Переклав з англійської
В. М. ШАПОВАЛ*

Конституція Французької Республіки 1958 року

ПРЕАМБУЛА

Французький народ урочисто заявляє про прихильність до прав людини і принципів національного суверенітету, які були визначені в Декларації 1789 року, що підтверджено і доповнено у преамбулі Конституції 1946 року, а також правам і обов'язкам, визначеним у Хартії про довкілля 2004 року.

Відповідно до цих принципів і принципу вільного самовизначення народів Республіка пропонує заморським територіям, котрі засвідчили бажання приєднатися до неї, нові інститути, які сперті на спільні ідеали свободи, рівності та братерства і мають сприяти їх демократичному розвитку.

СТАТТЯ 1

Франція - неподільна, світська, демократична і соціальна Республіка. Вона забезпечує рівність перед законом усіх громадян незалежно від їх походження, раси або релігії. Вона визнає всі віросповідання. Її організація є децентралізованою.

РОЗДІЛ I Про Суверенітет

СТАТТЯ 2

Мова Республіки - французька.

Національна емблема - триколірний прапор: синій, білий, червоний.

Національний гімн - Марсельєза.

Девіз Республіки - Свобода, Рівність, Братерство.

Її принцип - правління народу, здійснюване народом і для народу.

СТАТТЯ 3

Національний суверенітет належить народу, який здійснює його через своїх представників і через референдум.

Жодна частина народу або індивід не можуть узурпувати здійснення національного суверенітету.

Вибори можуть бути прямими або непрямыми в залежності від умов, визначених у Конституції. Вони завжди є загальними, рівними і таємними.

Згідно з визначеними законом умовами виборцями є всі повнолітні громадяни Франції обох статей, які користуються громадянськими і політичними правами.

Закон забезпечує рівний доступ чоловіків і жінок до представницьких мандатів та до виборних посад.

СТАТТЯ 4

Політичні партії і угруповання сприяють волевиявленню під час виборів. Вони утворюються і функціонують вільно. Вони повинні поважати принципи національного суверенітету і демократії.

За визначених законом умов вони сприяють реалізації принципу, проголошеного в останній частині статті 3.

РОЗДІЛ II Президент Республіки

СТАТТЯ 5

Президент Республіки стежить за додержанням Конституції. Він забезпечує своїм арбітражем нормальне функціонування публічних влад, а також наступництво держави.

Він є гарантом національної незалежності, територіальної цілісності і додержання міжнародних договорів.

СТАТТЯ 6

Президент Республіки обирається строком на п'ять років шляхом загальних і прямих виборів.

Особливості застосування цієї статті визначені органічним законом.

СТАТТЯ 7

Президент Республіки обирається абсолютною більшістю від поданих голосів. Якщо в першому турі виборів такої більшості не здобув жодний кандидат, то через чотирнадцять днів проводиться другий тур. У ньому беруть участь двоє кандидатів, які отримали найбільше голосів у першому турі, враховуючи і той випадок, коли кандидат, який отримав найбільше голосів, зняв свою кандидатуру.

Проведення виборів проголошується Урядом.

Вибори нового Президента Республіки проводяться не пізніше двадцяти і не раніше тридцяти п'яти днів до закінчення строку повноважень діючого Президента.

У випадку, коли посада Президента Республіки буде з якоїсь причини вакантною, або якщо Конституційна Рада за запитом Уряду на основі абсолютної більшості ухвалить рішення про наявність обставин, які перешкоджають Президенту здійснювати свої повноваження, то, крім передбачених у статтях 11 і 12 Конституції винятків, ці повноваження тимчасово здійснює Голова Сенату, а у випадку виникнення перешкод для їх здійснення Головою Сенату - Уряд.

У разі вакантності посади Президента Республіки або за умов остаточного ухвалення Конституційною Радою рішення про наявність обставин, які перешкоджають Президенту здійснювати свої повноваження, голосування на виборах нового Президента відбувається, крім ситуації, коли Конституційна Рада засвідчить ситуацію форсмажорну (нездоланної сили), не раніше двадцяти днів і не пізніше тридцяти п'яти днів після відкриття вакансії або остаточного ухвалення рішення про наявність згадуваних обставин.

Якщо за сім днів до закінчення періоду висування кандидатур одна з осіб, котра не пізніше ніж за тридцять днів до відповідної дати публічно заявила про свій намір балотуватися, померла або щодо неї ухвалене рішення про наявність обставин, які перешкоджають здійснювати повноваження Президента, Конституційна Рада може ухвалити рішення про перенесення виборів.

Якщо до проведення першого туру один з кандидатів помер або щодо нього ухвалене рішення про наявність обставин, які перешкоджають здійснювати повноваження Президента, Конституційна Рада оголошує про перенесення виборів.

У випадках смерті або ухвалення рішення про наявність згадуваних обставин щодо одного з кандидатів, які отримали найбільше голосів у першому турі, Конституційна Рада оголошує про проведення нових виборів. Це саме за відповідних умов відбувається у другому турі.

У всіх випадках здійснюється запит до Конституційної Ради згідно з правилами, встановленими у другій частині статті 61 Конституції, або правил щодо висування відповідних канди

датур, визначених органічним законом, про який йдеться в статті 6.

Конституційна Рада може продовжити строки, передбачені в третій і п'ятій частинах, але голосування має бути проведено не пізніше тридцяти п'яти днів після ухвалення такого рішення. Якщо застосування цього положення призведе до перенесення виборів на дату після закінчення строку повноважень діючого Президента, останній залишається на посаді до проголошення його наступника.

У разі вакантності посади Президента Республіки або протягом періоду розгляду питання про наявність обставин, які перешкоджають Президенту здійснювати свої повноваження, і виборів його наступника не можуть бути застосовані статті 49, 50 і 89 Конституції.

СТАТТЯ 8

Президент Республіки призначає Прем'єр-міністра. Він припиняє повноваження Прем'єр-міністра згідно з його заявою про відставку Уряду.

Президент Республіки на пропозицію Прем'єр-міністра призначає інших членів Уряду і припиняє їх повноваження.

СТАТТЯ 9

Президент Республіки головує в Раді Міністрів.

СТАТТЯ 10

Президент Республіки здійснює промугацію протягом п'ятнадцяти днів після передачі до Уряду остаточно прийнятого закону.

До завершення цього строку він може вимагати від Парламенту нового обговорення закону або його окремих статей. В такому обговоренні не може бути відмовлено.

СТАТТЯ 11

Президент Республіки на пропозицію Уряду, сформульовану під час сесії Парламенту, або на спільну пропозицію обох палат, які опубліковуються в Офіційному Віснику, може винести на референдум законопроект стосовно організації публічних влад, реформ у сфері економічної та соціальної політики і державних служб, котрі забезпечують їх здійснення, а також ратифікації будь-якого договору, що не суперечить Конституції і має значення для функціонування інститутів.

Якщо референдум організовано на пропозицію Уряду, останній звертається до кожної з палат із заявою, яка має бути обговорена.

Коли законопроект ухвалено на референдумі, Президент Республіки здійснює промугульгацію відповідного закону протягом п'ятнадцяти днів після оголошення результатів голосування.

СТАТТЯ 12

Президент Республіки після консультації з Прем'єр-міністром і головами палат може розпустити Національні Збори.

Загальні вибори відбуваються не раніше двадцяти і не пізніше сорока днів після розпуску.

Національні Збори збираються за власним правом у другий четвер після виборів. Якщо день такого зібрання припадає не на період чергової сесії, то сесія відкривається за власним правом строком на п'ятнадцять днів.

Новий розпуск не може бути здійснений протягом наступного після виборів року.

СТАТТЯ 13

Президент Республіки підписує прийняті Радою Міністрів ордонанси і декрети.

Він призначає на цивільні і військові посади.

Державні радники, великий канцлер Почесного легіону, надзвичайні послы і посланники, старші радники Рахункового Суду, префекти, державні представники в заморських колективах, визначених у статті 74, і в Новій Каледонії, генерали, ректори академій, директори центральних адміністрацій призначаються Радою Міністрів.

Органічний закон визначає інші посади, що заміщуються Радою Міністрів, а також умови, на яких право призначення, що належить Президенту Республіки, може бути делеговано для здійснення від його імені.

СТАТТЯ 14

Президент Республіки акредитує надзвичайних послів і посланників в іноземних державах; іноземні надзвичайні послы та посланники акредитуються при ньому.

СТАТТЯ 15

Президент Республіки є головнокомандувачем збройних сил. Він головує у вищих радах і комітетах національної оборони.

СТАТТЯ 16

Якщо інститутам Республіки, незалежності держави, цілісності її території загрожуватиме серйозна і безпосередня небезпека і нормальне функціонування конституційних публічних влад буде припинене, Президент Республіки може вживати заходів у зв'язку з такими обставинами після офіційної консультації з Прем'єр-міністром, головами палат, а також з Конституційною Радою.

Він інформує націю посланням.

Відповідні заходи мають впливати з наміру в найкоротші строки забезпечити конституційні публічні влади засобами з виконання їх завдань. З цього приводу проводяться консультації з Конституційною Радою.

Парламент збирається за власним правом.

Національні Збори не можуть бути розпущені у період здійснення надзвичайних повноважень.

СТАТТЯ 17

Президент Республіки наділений правом помилування.

СТАТТЯ 18

Президент Республіки спілкується з обома палатами Парламенту за допомогою послань, які оголошуються в палатах і не підлягають обговоренню.

У міжсесійний період Парламент спеціально збирається з цього приводу.

СТАТТЯ 19

Акти Президента Республіки, крім визначених у статтях 8 (частина перша), 11,12,16,18,54,56 і 61, контрасигнуються Прем'єр-міністром і за необхідності відповідальними міністрами.

РОЗДІЛ**III Уряд****СТАТТЯ 20**

Уряд визначає і проводить політику нації.

Він розпоряжається адміністрацією і збройними силами.

Він відповідальний перед Парламентом за умов і відповідно до процедур, визначених у статтях 49 і 50.

СТАТТЯ 21

Прем'єр-міністр керує діяльністю Уряду. Він відповідальний за національну оборону. Він забезпечує виконання законів.

Згідно зі статтею 13 він здійснює регламентарну владу і призначає на цивільні і військові посади.

Він може делегувати певні повноваження міністрам.

У випадку необхідності він заміщує Президента Республіки як головуєчого в радах і комітетах, згадуваних у статті 15.

У виняткових випадках він може за спеціальним дорученням замішувати Президента Республіки на засіданнях Ради Міністрів з конкретним порядком денним.

СТАТТЯ 22

У випадку необхідності акти Прем'єр-міністра контрасигнуються міністрами, які відповідають за їх виконання.

СТАТТЯ 23

Повноваження члена Уряду не сумісні з парламентським мандатом, професійним представництвом загальнонаціонального характеру і будь-якою публічною посадою або професійною діяльністю.

Органічний закон визначає умови, за яких відбувається заміщення носіїв таких мандатів, повноважень або посад.

Заміщення членів Парламенту відбувається згідно з положеннями статті 25.

РОЗДІЛ

IV

Парламент

СТАТТЯ 24

Парламент складається з Національних Зборів і Сенату.

Депутати Національних Зборів обираються шляхом прямих виборів.

Сенат обирається шляхом непрямих виборів. Він забезпечує представництво територіальних колективів Республіки. Французи, які проживають за межами Франції, представлені у Сенаті.

СТАТТЯ 25

Органічний закон визначає строк повноважень кожної з палат, кількість членів, їх винагороду, умови обрання, вимоги щодо невиборності і несумісності.

Він також встановлює рівні умови, за яких відбувається заміщення вакантних місць депутатів і сенаторів, враховуючи повне або часткове оновлення складу палати, до якого вони входять.

СТАТТЯ 26

Член Парламенту не може бути переслідуваний, розшукуваний, заарештований, затриманий або притягнений до суду за висловлення або за голосування при здійсненні своїх повноважень.

Член Парламенту може бути переслідуваний у кримінальному або адміністративному порядку, заарештований, а також до нього можуть бути застосовані інші превентивні або такі, що обмежують свободу, заходи лише з дозволу бюро палати, до складу якої він входить. Такий дозвіл не потрібен у разі затримання на місці вчинення злочину або з набуттям сили судовим вироком.

Арешт, застосування превентивних або таких, що обмежують свободу, заходів щодо члена Парламенту припиняються на час проведення сесії якщо цього буде вимагати палата, до складу якої він входить.

Відповідна палата збирається за власним правом на позачергові засідання для вирішення питань, зазначених у попередній частині.

СТАТТЯ 27

Будь-який імперативний мандат недійсний.

Право голосувати члени Парламенту реалізують особисто.

Органічний закон може, як виняток, припускати делегування права голосувати. В такому випадку конкретному члену Парламенту не може бути делеговано більше одного мандата (голосу).

СТАТТЯ 28

Парламент збирається за власним правом на чергову сесію, яка починається у перший робочий день жовтня і закінчується в останній робочий день червня.

Число днів засідань, які кожна палата може проводити протягом однієї сесії, не може бути більше ніж сто двадцять. Сесійні тижні встановлюються для кожної палати окремо.

Прем'єр-міністр після консультації з головою відповідної палати або з більшістю її членів може ухвалити рішення про додаткові дні сесії.

Дні і години засідань визначаються кожною палатою окремо.

СТАТТЯ 29

Парламент збирається на позачергову сесію з конкретним порядком денним на вимогу Прем'єр-міністра або більшості членів Національних Зборів.

Якщо позачергова сесія проводиться на вимогу членів Національних Зборів, декрет про її закриття має бути виданий відразу ж після того, як парламент реалізував порядок денний, для розгляду якого він був скликаний, але не пізніше ніж за двадцять днів після його скликання.

Прем'єр-міністр може вимагати скликання нової сесії до закінчення місяця, наступного після видання декрету про закриття сесії.

СТАТТЯ 30

За винятком випадків, коли Парламент збирається за власним правом, позачергові сесії відкриваються і закриваються згідно з декретом, виданим Президентом Республіки.

СТАТТЯ 31

Члени Уряду мають доступ в обидві палати. Вони повинні бути заслухані, коли цього вимагатимуть.

Вони можуть скористатися допомогою комісарів Уряду.

СТАТТЯ 32

Голова Національних Зборів обирається на період легіслатури (на строк повноважень палати). Голова Сенату обирається після кожного часткового оновлення складу палати.

СТАТТЯ 33

Засідання обох палат відбуваються публічно. Повний звіт про дебати опубліковується в Офіційному Віснику.

Кожна палата може засідати в закритому режимі на вимогу Прем'єр-міністра або десятої частини її членів.

РОЗДІЛ V

Про відносини між Парламентом і Урядом

СТАТТЯ 34

Закон приймається Парламентом.

Закон встановлює норми стосовно :

- громадянських прав і фундаментальних гарантій, які надаються громадянам для здійснення публічних свобод; обов'язків громадян щодо їх особистих і майнових прав, здійснюваних у зв'язку з потребами національної оборони;
- громадянства, правоздатності індивідів; сімейно-шлюбних відносин, спадкування і дарування;

- визначення злочинів і проступків (деліктів) та передбачених за них покарань; кримінального процесу; амністії; створення нових судів і статусу суддів;

- джерел, ставок і умов оподаткування; порядку грошової емісії.

Закон також встановлює норми стосовно:

- порядку виборів до палат Парламенту і місцевих представницьких органів влади;

- встановлення категорій публічних установ;

- фундаментальних гарантій, які надаються державним службовцям і військовим;

- націоналізації підприємств і передачі власності підприємств публічного сектору у сектор приватний;

Закон визначає фундаментальні принципи :

- загальної організації національної оборони;

- вільного управління територіальними колективами, їх компетенції і доходів;

- освіти;

- охорони довкілля;

- правового режиму власності, речових прав, а також цивільно-правових і комерційних зобов'язань;

- трудового права, права професійних спілок і соціального забезпечення.

Фінансові закони визначають доходи і видатки держави з урахуванням умов і застережень, передбачених органічним законом.

Закони про фінансування соціального страхування визначають загальні умови фінансового балансу у відповідній сфері і на основі передбачуваних надходжень встановлюють цілі видатків з урахуванням умов і застережень, передбачених органічним законом.

Програмні закони визначають цілі економічної і соціальної діяльності держави.

Положення даної статті можуть бути уточнені і доповнені органічним законом.

СТАТТЯ 35

Оголошення війни санкціонується Парламентом.

СТАТТЯ 36

Стан облоги вводиться Радою Міністрів.

Його продовження на строк більший, ніж дванадцять днів, може бути санкціоноване тільки Парламентом.

СТАТТЯ 37

Питання, які не віднесені до сфери законодавчого регулювання, мають регламентарний характер.

Прийняті з цих питань законодавчі акти можуть бути змінені декретами, виданими з урахуванням висновків Державної Ради. Ті з цих актів, які будуть прийняті після вступу в силу цієї Конституції, можуть бути змінені декретом після встановлення Конституційною Радою їх регламентарного характеру відповідно до попередньої частини.

СТАТТЯ 37¹

Закон і регламентарний акт (регламент) можуть включати положення експериментального характеру, які присвячені певним питанням і діють обмежено в часі.

СТАТТЯ 38

На обмежений час і з метою виконання своєї програми Уряд може просити дозволу Парламенту здійснювати шляхом видання ордонансів певні заходи, які співвіднесені зі сферою законодавчого регулювання.

Ордонанси видаються Радою Міністрів з урахуванням висновків Державної Ради. Вони набувають чинності після опублікування, але втрачають силу якщо законопроект про їх затвердження не буде внесений на розгляд Парламенту до закінчення строку, встановленого законом про делегування повноважень.

Після закінчення строку, визначеного у першій частині цієї статті, ордонанси з питань, що віднесені до сфери законодавчого регулювання, можуть бути змінені лише законом.

СТАТТЯ 39

Законодавча ініціатива належить Прем'єр-міністру і членам Парламенту.

Законопроекти обговорюються в Раді Міністрів після надання висновків Державною Радою і вносяться у бюро однієї з палат. Фінансові законопроекти і законопроекти про фінансування соціального страхування спочатку вносяться на розгляд до Національних Зборів. Без урахування положень першої частини статті 44, законопроекти стосовно засад організації терито

ріальних колективів і законопроекти, які стосуються представницьких владних інституцій, що функціонують за межами Франції, спочатку вносяться на розгляд до Сенату.

СТАТТЯ 40

Пропозиції і поправки членів Парламенту не можуть бути прийняті якщо внаслідок такого прийняття зменшаться публічні ресурси або збільшаться публічні витрати.

СТАТТЯ 41

Якщо у процесі законотворення буде з'ясовано, що пропозиція або поправка не віднесені до сфери законодавчого регулювання або запропоновані поза повноваженнями, делегованими відповідно до статті 38, Уряд може заявити про їх неприйнятність.

У випадку виникнення суперечностей між Урядом і головою палати, Конституційна Рада на вимогу тієї або тієї сторони у восьмиденний строк ухвалює рішення стосовно їх розв'язання.

СТАТТЯ 42

Обговорення законопроектів у палаті, в яку вони були спочатку внесені, відбувається згідно з текстом, представленим Урядом.

Прийнятий цією палатою текст, інша палата обговорює в тому вигляді, в якому він був до неї переданий.

СТАТТЯ 43

Законопроекти і законодавчі пропозиції на вимогу Уряду або палати, в яку вони внесені, можуть бути передані на розгляд до спеціально створених комісій.

Законопроекти і законодавчі пропозиції, з приводу яких не було заявлено такої вимоги, передають до однієї з постійних комісій, кількість яких обмежена шістьма в кожній палаті.

СТАТТЯ 44

Члени Парламенту і Уряд мають право вносити поправки.

З початком дебатів Уряд може заперечувати розгляд будь-якої поправки, яка перед тим не розглядалася в комісії.

На вимогу Уряду палата, що розглядає законопроект, повинна під час голосування всього тексту або його частини ставити на голосування лише ті поправки, які були запропоновані або прийняті Урядом.

СТАТТЯ 45

Будь-який законопроект або законодавча пропозиція по-слідовно розглядаються в обох палатах Парламенту з метою прийняття ідентичного тексту.

Якщо у зв'язку з виникненням розбіжностей між палатами законопроект чи законодавча пропозиція не були прийняті після двох читань у кожній палаті, або якщо після одного читання в кожній з палат Уряд заявить про необхідність їх негайного розгляду, Прем'єр-міністр має право скликати засідання змішаної (спільної) комісії, яка повинна запропонувати узгоджений текст.

Підготовлений змішаною комісією текст Уряд представляє для схвалення обом палатам. Жодна поправка не може бути прийнята без згоди Уряду.

Якщо змішана комісія не зможе запропонувати узгоджений текст, або якщо такий текст не буде прийнятий згідно з положеннями попередньої частини, Уряд може після нового читання в Національних Зборах і Сенаті вимагати від Національних Зборів ухвалити остаточне рішення. За таких умов Національні Збори можуть звернутися до тексту, що був розроблений змішаною комісією, або до схваленого цією палатою тексту, до якого за необхідності були внесені одна або кілька поправок, схвалених Сенатом.

СТАТТЯ 46

Закони, визначені в Конституції як органічні, приймаються і змінюються відповідно до наступних умов.

Законопроект або законодавчу пропозицію обговорюють і голосують у палаті, в яку вони спочатку були внесені, тільки після закінчення п'ятнадцятиденного строку після внесення.

Застосовується процедура, передбачена статтею 45. За відсутності згоди між палатами законопроект може бути прийнятий Національними Зборами в останньому читанні на основі абсолютної більшості їх членів.

Органічні закони, які стосуються Сенату, мають бути прийняті в однакові строки обома палатами.

Промульгація органічних законів може бути здійснена лише після встановлення Конституційною Радою їх відповідності Конституції.

СТАТТЯ 47

Парламент приймає проекти фінансових законів згідно з умовами, перелбаченими органічним законом.

Якщо Національні Збори не прийняли проект у першому читанні протягом сорока днів після його внесення, Уряд передає проект на розгляд до Сенату, який має ухвалити відповідне рішення протягом п'ятнадцяти днів. Надалі застосовується процедура, передбачена статтею 45.

Якщо Парламент не ухвалив рішення протягом сімдесятиденного строку, положення проекту можуть бути введені в дію шляхом видання ордонансу.

Якщо фінансовий закон, який встановлює доходи і видатки на бюджетний рік, з метою його прийняття не був внесений вчасно до початку бюджетного року, Уряд у терміновому порядку вимагає у Парламенту дозвіл на стягнення податків і надає на основі видання декрету кредити, посиляючись на погоджені статті бюджету.

Встановлені цією статтею строки перериваються, якщо Парламент не є на сесії.

Рахунковий Суд сприяє Парламенту і Уряду щодо здійснення контролю за виконанням фінансових законів.

СТАТТЯ 47¹

Парламент приймає законопроекти про фінансування соціального страхування згідно з умовами, визначеними органічним законом.

Якщо Національні Збори не прийняли проект у першому читанні протягом двадцяти днів після його внесення, Уряд передає проект на розгляд до Сенату, який має ухвалити рішення у п'ятнадцятиденний строк. Надалі застосовується процедура, передбачена статтею 45.

Якщо Парламент не ухвалив рішення протягом п'ятдесятиденного строку, положення проекту можуть бути введені в дію шляхом видання ордонансу.

Встановлені цією статтею строки перериваються, якщо Парламент не є на сесії, або якщо кожна з палат протягом певного строку ухвалює рішення не проводити засідання відповідно до другої частини статті 28.

Рахунковий Суд сприяє Парламенту і Уряду щодо здійснення контролю за виконанням законів про фінансування соціального страхування.

СТАТТЯ 48

Без урахування положень трьох останніх частин статті 28, порядок денний засідання палат у визначених Урядом пріорити

тетному порядку і послідовності включає обговорення внесених Урядом законопроектів і сприйнятих ним законодавчих пропозицій.

Не менше ніж одне засідання на тиждень резервується для запитань членів Парламенту і відповідей Уряду.

Не менше ніж одне засідання на місяць резервується для порядку денного, встановленого кожною з палат.

СТАТТЯ 49

Після обговорення в Раді Міністрів Прем'єр-міністр порушує перед Національними Зборами питання про відповідальність Уряду у зв'язку з його програмою або декларацією стосовно загальної політики.

Національні Збори можуть виразити недовіру Уряду шляхом прийняття резолюції осуду. Така резолюція вноситься від імені не менше ніж десятої частини складу Національних Зборів. Голосування відбувається через сорок вісім годин після її внесення. Підраховуються лише голоси, які подані за резолюцію осуду, котра може бути прийнята більшістю голосів від складу палати. Один й той самий депутат не може підписувати більше ніж три пропозиції щодо резолюції осуду протягом чергової сесії і більше ніж одну протягом позачергової сесії.

Після обговорення в Раді Міністрів Прем'єр-міністр може порушити перед Національними Зборами питання про відповідальність Уряду у зв'язку з голосуванням стосовно будь-якого законопроекту. За таких умов законопроект вважається прийнятим, якщо протягом наступних двадцяти чотирьох годин не буде внесена і прийнята резолюція осуду відповідно до умов, визначених у попередній частині.

Прем'єр-міністр може вимагати схвалення Сенатом декларації стосовно загальної політики.

СТАТТЯ 50

Якщо Національні Збори приймають резолюцію осуду або не схвалюють програму Уряду чи декларацію стосовно загальної політики, Прем'єр-міністр повинен заявити Президенту Республіки про відставку Уряду.

СТАТТЯ 51

Закриття чергової сесії або позачергових сесій відкладається за власним правом палати для застосування у випадку необ

хідності статті 49. З цією метою за власним правом проводяться додаткові засідання.

РОЗДІЛ VI Про міжнародні договори і угоди

СТАТТЯ 52

Президент Республіки проводить переговори щодо укладання міжнародних договорів і ратифікує їх.

Його інформують про переговори щодо укладання будь-якої міжнародної угоди, яка не підлягає ратифікації.

СТАТТЯ 53

Мирні договори, торговельні договори, договори або угоди, які стосуються міжнародних організацій, договори щодо державних фінансів, договори які змінюють положення законодавчого характеру, а також договори щодо статусу індивідів, цесії, обміну або приєднання території можуть бути ратифіковані або схвалені лише законом.

Вони вступають в дію лише після ратифікації або схвалення.

Будь-яка цесія, обмін або приєднання території недійсні без згоди відповідного населення.

СТАТТЯ 53¹

Республіка може укласти з європейськими державами, які мають такі самі обов'язки щодо надання притулку і захисту прав людини і фундаментальних свобод, угоди стосовно повноважень на розгляд заяв про надання притулку.

Якщо розгляд такої заяви не віднесений до їх компетенції за відповідними угодами, уповноважені органи можуть надати притулок будь-якому іноземцю, що переслідується за свою діяльність на благо свободи, або тому, хто звертається до Франції за захистом з інших мотивів.

СТАТТЯ 53*

Республіка може визнати юрисдикцію Міжнародного кримінального суду на умовах договору, який був підписаний 18 липня 1998 року.

СТАТТЯ 54

Якщо Конституційна Рада на запит Президента Республіки, Прем'єр-міністра, голови однієї з палат, шістдесяти депутатів або сенаторів встановить, що міжнародне зобов'язання вклю

час положення, яке суперечить Конституції, дозвіл на його ратифікацію або схвалення може бути наданий лише після внесення змін до Конституції.

СТАТТЯ 55

Договори або угоди, які належним чином ратифіковані або схвалені, з моменту їх опублікування набувають більшу силу, ніж закони за умов застосування відповідного договору або угоди іншою стороною.

РОЗДІЛ VII Конституційна Рада

СТАТТЯ 56

Конституційна Рада складається з дев'яти членів, строк повноважень яких становить дев'ять років і не може бути поновлений. Третина складу Конституційної Ради поновлюється кожні три роки. Три члени призначаються Президентом Республіки, три - Головою Національних Зборів, три - Головою Сенату.

Крім дев'яти членів, вказаних вище, до складу Конституційної

Ради довічно входять колишні Президенти Республіки.

Голова Конституційної Ради призначається Президентом Республіки. Його голос є вирішальним у випадку поділу голосів нарівно.

СТАТТЯ 57

Повноваження члена Конституційної Ради не сумісні з повноваженнями міністра або члена Парламенту. Інші випадки несумісності встановлюються органічним законом.

СТАТТЯ 58

Конституційна Рада стежить за належним обранням Президента Республіки.

Вона розглядає скарги і оголошує результати виборів.

СТАТТЯ 59

Якщо оспорується вибори депутатів і сенаторів, Конституційна Рада визначає їх належність.

СТАТТЯ 60

Конституційна Рада стежить за належним проведенням референдуму і оголошує його результати.

СТАТТЯ 61

Органічні закони до промультгації і регламенти палат до застосування мають бути передані на розгляд до Конституційної Ради, яка встановлює їх відповідність Конституції.

З цією метою закони до промультгації можуть бути передані до Конституційної Ради Президентом Республіки, Прем'єр-міністром, Головою Національних Зборів, Головою Сенату, шестидесятьма депутатами або шестидесятьма сенаторами.

У випадках, передбачених двома попередніми частинами, Конституційна Рада повинна ухвалити рішення протягом місяця. На вимогу Уряду і з мотивів невідкладності цей строк зкорочується до восьми днів.

Запит до Конституційної Ради спричиняє переривання строку здійснення промультгації.

СТАТТЯ 62

Визнане неконституційним положення не підлягає промультгації і не може бути застосоване.

Рішення Конституційної Ради не можуть бути оскаржені. Вони є обов'язковими для публічних влад, для адміністративних органів і судів.

СТАТТЯ 63

Органічний закон визначає порядок організації і діяльності Конституційної Ради, а також процедуру, зокрема строки звернення зі скаргами.

РОЗДІЛ VIII Про судову владу**СТАТТЯ 64**

Президент Республіки є гарантом незалежності судової влади.

Йому допомагає Вища Рада Магістратури.

Органічний закон визначає статус суддів і прокурорів.

Судді на посадах незмінювані.

СТАТТЯ 65

У Вищій Раді Магістратури головує Президент Республіки. Міністр юстиції є за правом його заступником як голови. Він може замішувати Президента Республіки.

Вища Рада Магістратури включає дві колегії, одна з яких уповноважена стосовно суддів, інша - стосовно прокурорів.

Колегія, уповноважена стосовно суддів, включає, крім Президента Республіки і міністра юстиції, п'ять суддів і одного

прокурора, одного державного радника, призначуваного Державною Радою, і трьох осіб, які не є членами Парламенту або суддями, призначуваних відповідно Президентом Республіки, Головою Національних Зборів і Головою Сенату.

Колегія, уповноважена стосовно прокурорів, включає, крім Президента Республіки і міністра юстиції, п'ятьох прокурорів і одного суддю, державного радника і трьох осіб, згаданих у попередній частині.

Колегія Вищої Ради Магістратури, уповноважена стосовно суддів, вносить пропозиції на призначення суддів Касаційного Суду, першого голови апеляційного суду і голів судів вищої інстанції. Інші судді призначаються за її висновками.

Ця колегія виступає як дисциплінарна рада щодо суддів. У цьому випадку її засідання проводить голова Касаційного Суду.

Колегія Вищої Ради Магістратури, уповноважена стосовно прокурорів, дає висновки на призначення прокурорів, за винятком службовців, які призначаються Радою Міністрів.

Вона дає висновки на застосування дисциплінарних санкцій щодо прокурорів. У цьому випадку її засідання проводить генеральний прокурор при Касаційному Суді.

Органічний закон визначає умови застосування цієї статті.

СТАТТЯ 66

Ніхто не може бути свавільно затриманий.

Судова влада як охоронець індивідуальної свободи забезпечує дотримання цього принципу відповідно до умов, передбачених законом.

РОЗДІЛ IX Високий Суд Правосуддя

СТАТТЯ 67

Установлюється Високий Суд Правосуддя.

Він складається з членів, яких обирають зі власного складу нарівно Національні Збори і Сенат після кожного повного або часткового оновлення палат. Він обирає голову з числа своїх членів.

Органічний закон визначає склад Високого Суду Правосуддя, порядок його діяльності, а також процедуру.

СТАТТЯ 68

Президент Республіки відповідає за свої дії, вчинені при здійсненні повноважень, лише у випадку державної зради. Таке

обвинувачення може бути висунуте обома палатами шляхом відкритого голосування і на основі абсолютної більшості їх членів. Високий Суд Правосуддя судить Президента Республіки.

РОЗДІЛ X

Про кримінальну відповідальність членів Уряду

СТАТТЯ 68¹

Члени Уряду несуть відповідальність за вчинені під час здійснення повноважень дії, які кваліфікуються на момент вчинення як злочини або проступки.

Вони підсудні Суду правосуддя Республіки.

Суд правосуддя Республіки приймає рішення відповідно до закону, що встановлює санкції за вчинення злочинів або проступків.

СТАТТЯ 68²

Суд правосуддя Республіки складається з п'ятнадцяти суддів: дванадцять членів Парламенту, яких обирають з власного складу нарівно Національні Збори і Сенат після кожного повного або часткового оновлення палати, і трьох суддів Касаційного Суду, один з яких головує в Суді правосуддя Республіки.

Особа, яка постраждала від злочину або проступку, вчиненого членом Уряду при здійсненні повноважень, може звернутися до комісії по скаргам.

Ця комісія ухвалює рішення про здійснення судочинства або передає скаргу генеральному прокурору при Касаційному Суді для розгляду справи у Суді правосуддя Республіки.

Генеральний прокурор при Касаційному Суді може офіційно звернутися з приводу ухвалення відповідного рішення комісії по скаргах до Суду правосуддя Республіки.

Органічний закон визначає умови застосування цієї статті.

СТАТТЯ 68³

Положення цього розділу застосовуються щодо діянь, вчинених до набрання ним чинності.

РОЗДІЛ XI **Економічна і Соціальна Рада**

СТАТТЯ 69

Економічна і Соціальна Рада на запити Уряду надає висновки щодо проектів законів, ордонансів або декретів, а також щодо законодавчих пропозицій, поданих на її розгляд.

Один з членів Економічної і Соціальної Ради може бути призначений доповідати у палатах Парламенту рішення Ради щодо поданих на її розгляд проектів або пропозицій.

СТАТТЯ 70

Економічна і Соціальна Рада може надавати Уряду консультатії з приводу будь-якої проблеми економічного або соціального характеру. Будь-який план або проект програмного закону економічного або соціального характеру може бути поданий для надання відповідного висновку.

СТАТТЯ 71

Склад Економічної і Соціальної Ради та порядок її діяльності визначаються органічним законом.

РОЗДІЛ XII Про територіальні колективи

СТАТТЯ 72

Територіальними колективами Республіки є комуни, департаменти, регіони, колективи зі спеціальним статусом і, згідно зі статтею 74, заморські колективи. Будь-який інший колектив утворюється відповідно до закону, а у випадку необхідності - від імені кількох названих колективів.

Територіальні колективи можуть ухвалювати спільні рішення в межах своєї компетенції для більш ефективної її реалізації на місцевому рівні.

За визначених законом умов ці колективи вільно управляються виборними радами, наділеними повноваженнями регламентарного характеру.

За визначених органічним законом умов у важливих випадках реалізації гарантованої Конституцією публічної свободи або права територіальні колективи або їх об'єднання, якщо це передбачено законом або регламентарним актом, можуть з експериментальними цілями і на обмежений період відступати від положень законів і регламентів, які регулюють реалізацію їх компетенції.

Жодний територіальний колектив не може здійснювати контроль за іншим. Однак якщо реалізація компетенції потребує залучення кількох колективів, закон може уповноважити один з колективів або їх об'єднання організувати спільну діяльність.

У територіальних колективах Республіки державний представник та представник одного з членів Уряду є на сторожі на

ціональних інтересів і забезпечують здійснення адміністративного контролю та додержання законів.

СТАТТЯ 72¹

Закон визначає умови, за яких виборці в кожному територіальному колективі можуть шляхом здійснення права петиції (звернення) вимагати включити до порядку денного відповідного місцевого представницького органу влади питання, яке віднесене до його компетенції.

За визначених органічним законом умов проекти рішень або актів, ухвалення і прийняття яких віднесене до компетенції територіального колективу, можуть бути за місцевою ініціативою внесені на референдум, що проводиться у відповідному колективі.

Для утворення територіального колективу, надання йому спеціального статусу або зміни його організації необхідно прийняти закон, попередньо з'ясувавши думку виборців у відповідному територіальному колективі. Зміна меж територіальних колективів також відбувається після з'ясування думки виборців (проведення опитування) на передбачених законом умовах.

СТАТТЯ 72*

Територіальні колективи мають ресурси, якими вони вільно розпоряджаються за визначених законом умов.

Вони можуть отримувати усі або частину коштів від податків, що надходять з різних джерел. Закон може визначати межу щодо встановлення ставок податків.

Фіскальні надходження та інші безпосередні ресурси територіальних колективів становлять для кожної їх категорії визначальну частину сукупних ресурсів. Органічний закон визначає умови реалізації цього правила.

Будь-яке делегування повноважень територіальним колективам і між самими колективами супроводжується передачею ресурсів, які необхідні для їх здійснення. Будь-яке надання або розширення повноважень, що пов'язане із збільшенням витрат територіальних колективів, супроводжується виділенням необхідних ресурсів.

Закон передбачає механізм розподілу ресурсів, який призначений забезпечити рівні права територіальних колективів.

СТАТТЯ 72^a

Республіка визнає частиною французького народу населення заморських територій, керуючись спільним ідеалом свободи, рівності та братерства.

Гваделупа, Гвіана, Мартініка, Реюньйон, Майотта, Сен-П'єр і Мікелон, острови Уолліс і Футуна, а також Французька Полінезія мають статус, встановлений статтею 73 щодо заморських департаментів і регіонів, а також щодо територіальних колективів, створених на основі останньої частини статті 73, і встановлений статтею 74 для інших колективів.

Статус Нової Каледонії встановлений розділом XIII.

Закон визначає правовий режим і особливості організації французьких володінь у районі Антарктики.

СТАТТЯ 12.*

Будь-яка зміна статусу колективів, згаданих у другій частині статті 72³, або зміна правового режиму, встановленого статтями 73 і 74, не може відбуватися без урахування думки виборців у такому колективі, що передбачає необхідність їх опитування відповідно до умов, визначених у наступній частині. Зміна режиму здійснюється згідно з органічним законом.

На сформульовану під час сесій пропозицію Уряду або на спільну пропозицію палат парламенту, які опубліковуються в Офіційному Віснику, Президент Республіки ухвалює рішення про опитування виборців у заморському територіальному колективі стосовно його організації, повноважень або законодавчого режиму. Здійснене у такий спосіб опитування призводить до змін, передбачених попередньою частиною. Зміни відбуваються на пропозицію Уряду, яка подається на розгляд до кожної з палат Парламенту.

СТАТТЯ 73

У заморських регіонах і департаментах на загальних підставах застосовуються закони і регламенти. Вони можуть бути прийняті з урахуванням особливостей цих колективів.

Якщо на це уповноважує закон, з вказаною метою попередньо ухвалюються місцеві рішення з питань, що віднесені до компетенції відповідних колективів.

Без урахування першої частини, з певних питань, віднесених до сфери законодавчого регулювання, згадувані колективи можуть бути уповноважені за законом встановлювати правила, котрі будуть застосовуватися в межах їх території.

Ці правила не можуть стосуватися питань громадянства, особистих прав, гарантій публічної свободи, статусу і правоздатності індивідів, судоустрою, кримінального права, криміналь

ного процесу, зовнішньої політики, оборони, безпеки і публічного порядку, емісії грошей, кредитування і грошового ринку, а також виборчого права. Наведений перелік може бути уточнений і доповнений органічним законом.

Передбачені в двох попередніх частинах положення не застосовуються до департаменту і регіону Реюньйон.

Передбачені в другій і третій частинах повноваження встановлюються на вимогу конкретного колективу відповідно до умов, визначених органічним законом. Вони не можуть бути встановлені з метою реалізації гарантованої цією Конституцією публічної свободи або права.

Зміна статусу заморського департаменту або регіону чи об'єднання таких колективів відбуваються за рішеннями відповідного місцевого представницького органу влади чи таких органів згідно з положеннями частини другої статті 72⁴ і з урахуванням думки виборців у територіальному колективі чи колективах.

СТАТТЯ 74

Статус заморських колективів, про які йдеться в даній статті, зумовлений їх інтересами як суб'єктів влади, здійснюваної в Республіці.

Цей статус визначається органічним законом, який прийнято з урахуванням попередньо схваленого рішення відповідного місцевого представницького органу, і закріплює:

- умови застосування законів і регламентів;
- повноваження відповідних колективів, причому делегування їм повноважень не може бути здійснене з питань, визначених у статті 73 і за необхідності уточнених і доповнених органічним законом;
- правила організації і функціонування інститутів відповідних колективів і порядок виборів до їх представницьких органів;
- умови, за яких ці інститути здійснюють опитування виборців щодо проектів законів, ордонансів або декретів, які встановлюють особливості статусу відповідних колективів, а також щодо схвалення угод, укладених у межах їх компетенції.

Органічний закон може визначити колективи, стосовно яких:

- Державна Рада здійснює спеціальний контроль щодо певної категорії актів місцевого представницького органу влади, прийнятих з питань, які віднесені до компетенції відповідного колективу;

- місцевий представницький орган влади може вносити зміни до закону, якщо питання про такі зміни за його ініціативою було розглянуте Конституційною Радою, і остання визначила, що закон співвіднесений зі сферою компетенції відповідного колективу;

- в інтересах місцевого населення колектив може здійснити зумовлені місцевими потребами заходи у сферах зайнятості, працевлаштування тих, хто займається різними видами професійної діяльності, а також права власності на землю;

- за умов контролю з боку держави і з метою забезпечення публічних свобод відповідний колектив може брати участь у реалізації повноважень щодо дотримання гарантій цілісності державної території;

Інші особливості організації колективів можуть бути визначені законом з урахуванням пропозицій, сформульованих місцевими представницькими органами влади.

СТАТТЯ 74¹

У заморських колективах, визначених у статті 74, і в Новій Каледонії для забезпечення відповідних процедур Уряд уповноважений видавати ордонанси, які попередньо схвалюють на місцевому рівні, якщо закон прямо не передбачає іншого.

Такі ордонанси видає Рада Міністрів після їх схвалення місцевими представницькими органами влади і за наявності висновку Державної Ради. Вони вступають у силу після опублікування. Вони визнаються недійсними в разі їх незатвердження Парламентом протягом вісімнадцяти місяців після опублікування.

СТАТТЯ 75

Громадяни Республіки, що не мають загального статусу громадянина, встановленого відповідно до статті 34, зберігають свій особистий статус, поки від нього не відмовляться.

РОЗДІЛ XIII

Перехідні положення стосовно Нової Каледонії

СТАТТЯ 76

До 31 грудня 1998 року населення Нової Каледонії має визначитися шляхом голосування з приводу положень угоди, підписаної в Нумеа 5 травня 1998 року і опублікованої 27 травня 1998 року в Офіційному Віснику Республіки.

У голосуванні можуть взяти участь індивіди, які відповідають вимогам, закріпленим у статті 2 закону №88-1028 від 9 листопада 1988 року.

Необхідні для проведення голосування заходи запроваджуються декретом Ради Міністрів, попередньо розглянутим Державною Радою.

СТАТТЯ 77

Органічний закон, який з урахуванням рішення дорадчих зборів Нової Каледонії і результатів передбаченої статтею 76 консультації (консультативного референдуму, або опитування) має бути прийнятий для забезпечення напрямів розвитку Нової Каледонії відповідно до згадуваної угоди, встановлює:

- повноваження, які передаються інститутам Нової Каледонії, послідовність і способи такої передачі, а також розподіл обов'язків, що виникають за її наслідками;

- правила організації і функціонування інститутів Нової Каледонії, включаючи умови, за яких певні акти дорадчих зборів до їх опублікування стають об'єктом контролю з боку Конституційної Ради;

- правила стосовно громадянства, організації і проведення виборів, зайнятості та застосування звичаєвого права;

- умови і строки, із урахуванням яких заінтересоване населення Нової Каледонії має намір проголосити повний суверенітет.

Інші необхідні заходи щодо застосування угоди, згадуваної в статті 76, визначаються законом.

РОЗДІЛ XIV Про угоди і про об'єднання

СТАТТЯ 78

Республіка може укладати угоди з державами, які виражають намір об'єднатися з нею для цивілізаційного розвитку.

РОЗДІЛ XV Про Європейські Співтовариства і Європейський Союз

СТАТТЯ 78¹

Республіка є членом Європейських Співтовариств і Європейського Союзу, утворених вільним вибором держав на основі укладених договорів для спільної реалізації частини власних повноважень.

Передбачається членство в Європейському Союзі за умов, визначених договором про єдину Конституцію для Європи, який підписано 29 жовтня 2004 року.

СТАТТЯ 78*

На засадах взаємності і в порядку, передбаченому Договором про Європейський Союз, який підписано 7 лютого 1992 року, Франція погоджується на передачу необхідних повноважень для створення економічного і валютного союзу.

На засадах взаємності і в порядку, передбаченому договором про створення Європейського Співтовариства (в редакції Договору від 2 жовтня 1997 року), може бути виражена згода на передачу необхідних повноважень для встановлення правил щодо вільного пересування індивідів та з інших питань, з цим пов'язаних.

Закон встановлює правила щодо ордеру на арешт, застосування якого передбачене Договором про Європейський Союз.

СТАТТЯ 78*

На засадах взаємності і в порядку, передбаченому Договором про Європейський Союз, який підписано 7 лютого 1992 року, право голосувати і право балотуватися на муніципальних (місцевих) виборах може бути надане тільки громадянам Європейського Союзу, що проживають у Франції. Водночас ці громадяни не можуть здійснювати функції мера або його заступника, а також брати участь у формуванні колегій по обранню senatorів або безпосередньо у виборах senatorів. Органічний закон, що має бути одночасно прийнятий палатами, визначає умови застосування цієї статті.

СТАТТЯ 78*

Уряд передає до Національних Зборів і Сенату проекти і пропозиції актів Європейських Співтовариств і Європейського Союзу, співвіднесених зі сферою законодавчого регулювання, що надійшли від Ради (Ради Міністрів) Європейського Союзу. Він також може передати будь-який проект акта чи інший документ, що надійшли від інститутів Європейського Союзу.

Відповідно до порядку, визначеного регламентом кожної з палат, рішення щодо проектів і документів, про які йдеться у попередній частині, в разі необхідності можуть бути ухвалені у періоди між сесіями.

СТАТТЯ 78*

Законопроект про ратифікацію договору стосовно приєднання до Європейського Союзу і Європейських співтовариств виносить на референдум Президент Республіки.

[Стаття 78⁵ вступає в силу після набрання чинності договором, що встановлює єдину Конституцію для Європи, і не застосовується до приєднань, здійснених після міжурядової конференції, про проведення якої було постановлено Європейською Радою до 1 липня 2004 року.]

РОЗДІЛ XVI Про ревізію Конституції**СТАТТЯ 79**

Ініціатива стосовно ревізії Конституції належить Президенту Республіки, який діє на пропозицію Прем'єр-міністра, і членам Парламенту.

Проект або пропозиція ревізії Конституції має бути схвалена обома палатами в ідентичній редакції. Ревізія визнається остаточною після затвердження на референдумі.

Проект ревізії Конституції не виноситься на референдум, якщо Президент Республіки вирішує передати його на розгляд Парламенту, скликаному як Конгрес. У такому випадку проект вважається схваленим, якщо його підтримає три п'ятих від тих, хто голосував. Функції бюро Конгресу виконує бюро Національних Зборів.

Процедура ревізії не може бути розпочата або продовжена, якщо існує загроза цілісності державної території.

Республіканська форма правління не може бути предметом ревізії.

РОЗДІЛ XVII Перехідні положення

(відмінений)

*Переклали з французької
В. М. ШАПОВАЛ та І. В. ШАПОВАЛ*

Рекомендована література

1. Конституції нових держав Європи та Азії/ У поряд. С. Головатий, наук. ред.. В. Шаповал. - К.: Українська Правнича Фундація. Вид-во «Право», 1996. - 544 с.
2. Конституции государств Европейского Союза/ Под ред. Л. А. Окунькова. - М.: ИНФРА. - НОРМА, 1997.-816 с.
3. Конституции государств Европы: В 3-х т./ Под ред. Л. А. Окунькова - М.: НОРМА, 2001. - 817 с. (т. 1), 837 с. (т. 2), 789 с. (т. 3)
4. Новые конституции стран СНГ и Балтии: Сборник документов. Вып. 2/ Под ред. Н. А. Михалевой. - М.: Манускрипт, 1997. - 672 с.
5. *Дюверже* М. Политические партии / Пер. с франц. 3-е изд.. - М.: Академический проект; Королев, Парадигма. - 2005. - 544 с.
6. *Жакке Ж.-П.* Конституционное право и политические институты: Учеб. пособие/ Пер. с франц. - М.: Юристъ, 2002. - 365 с.
7. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: В 4 т. Тома 1-2. Часть общая: Учебник / Отв. ред. Б. А. Страшун - 3-е изд., обновл. и дораб. - М.: БЕК, 2000. - 784 с.
8. Конституционное право зарубежных стран: Учебник для вузов / Под ред. В. О. Лучина, Г. А. Василевича, А. С. Прудникова. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2001. - 687 с.
9. Конституционное право зарубежных стран: Учебник / Под ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энти- на. - 2-е изд., перераб. - М.: НОРМА - ИНФРА, 2005. - 1056 с.

10. Медушевский А. Н. Сравнительное конституционное право и политические институты: Курс лекций. - М.: ГУ ВШЭ, 2002. - 512 с.

11. Медушевский А. Н. Теория конституционных циклов. - М.: ГУ ВШЭ, 2005. - 574 с.

12. Речицкий В. Политическая активность: Конституционные аспекты. - К.: Сфера, 1999. - 496 с.

13. Сарторі Дж. Порівняльна конституційна інженерія: Дослідження структур, мотивів і результатів / Пер. з 2-го англ. вид. - К.: АртЕк, 2001. - 224 с.

14. Стецюк П. Основи теорії конституції та конституціоналізму. Ч. 1: Посібник для студентів. - Львів: Астролябія, 2003. - 232 с.

15. Хабриева Т. Я., Чиркин В. Е. Теория современной конституции. - М.: НОРМА, 2005. - 320 с.

16. Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран: Учебник. - 3-е изд., перераб. и доп. - М.: Юристъ, 2002. - 622 с.

17. Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма) / Пер. с венг. - М.: Юристъ, 2001. - 292 с.

18. Шаповал В. Зарубіжний парламентаризм. - К.: Основи, 1993.- 143 с.

19. Шаповал В. Вищі органи сучасної держави: Порівняльний аналіз. - К.: Програма Л, 1995. - 136 с.

20. Шаповал В. Державний лад країн світу: Довідник. - К.: Український Центр Правничих Студій, 1999. - 320 с.

Інтернет-ресурси

<http://www.adminet.com/world/consti/>

<http://www.charter88.org/uk/links/>

<http://confinder.richmond.edu/>

<http://www.law.cornell.edu/>

<http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/index.html>

[http://www.washlaw.edu/forint/alpha/c/constitution-](http://www.washlaw.edu/forint/alpha/c/constitutionallaw.htm)

[nallaw.htm](http://www.washlaw.edu/forint/alpha/c/constitutionallaw.htm)

<http://supreme.lp.findlaw.com>

<http://clin.iatp.by/material.htm>

<http://www.concourt.am/wwconst/index.html>

<http://www.uofaweb.ualberta.ca/ccs/resources.cfm>

http://www.venice.coe.int/site/main/links_E.asp

На цих сайтах містяться, зокрема, тексти конституцій держав світу.

Іменний покажчик

Арістотель 39

Боден Ж. 92 Болівар С.
109

Ваттель Е. 92
Вашингтон Дж. 301

Гамільтон О. 342
Гнейст Р. 285 Гоббс Т.
42 Гроцій Г. 41

Дайсі А. 180 Дюверже
М. 96

Ейхельман О. О. 36
Еллінек Г. 117

Єгіазаров С. А. 36

Жилін О. О. 36

Кельзен Г. 343, 344
Крутоголов М. А. 315
Куплеваський М. Й. 36

Ленін В. 215
Локк Дж. 98

Макіавеллі Н. 108
Марбері 342 Медісон
342
Монтеск'є Ш. 40, 95, 97, 98, 145,
223, 251

Назимов О. Є. 36
Наполеон І 46, 162, 189

Палієнко М. І. 36
Панейко Ю. 286
Платон 95

Романович-
Славатинський О. В.
35 Рузвельт Ф. 301
Руссо Ж.-Ж. 40, 139, 140, 145, 183,
204, 294

Сійєс Е. 145, 251, 341
Сокольський В. В. 36

Предметний покажчик

Автономія територіальна 133-138
адміністративно-територіальна
одиниця (одиниця адміністративно-територіального устрою) 119-120, 128-133 адміністративно-територіальний устрій 127-138
апатрид, апатризм (індивід без громадянства, безгромадянство) 185, 190, 192, 194

Білль про права 1791 р. (США) 198, 201 більшість абсолютна 20, 22—23, 27, 57,

152.218- 219,
251, 321

кваліфікована 20, 25, 27, 55-57,
152.219- 220, 269

біпатрид, біпатризм (індивід з подвійним громадянством, подвійне громадянство) 185-186, 189-190

Велика хартія вольностей 1215 р. (Англія) 9

верховенство права 179-180 вето
глави держави 56, 99, 267- 271

вибори

- непрямі (багатоступеневі)
147-148, 227-228, 296-298
- прямі 146-149, 227-229, 232-
233, 296, 300-302

виборча система

- змішана 153-154

- мажоритарна 151-152
пропорційна 75, 152-153
відкликання обраного представника 154-155 відповідальність,
- передбачена нормами конституції 16-18
- політична уряду 18, 114-115,
326, 331
віце-президент 247, 293-294
влада установча 7, 42-43, 45, 47,
52, 61, 158, 341
вотум недовіри уряду 236-237
всенародне обговорення 157

Галузь конституційного права
7-13

глава держави 286-290
голосування таємне 150-151
громадянство 183-195

Декларація незалежності 1776 р.
(США) 140, 175

Декларація прав людини і
громадянина 1789 р. (Франція)
140,

141, 176, 198

делеговане законодавство 332-
334

демократія -безпосередня 139-
146

- плебісцитарна 146

- представницька 139-146

депутат (член парламенту) 14-
15, 251-260

- депутатський імунітет 258-260

- депутатський індемнітет 258
- держава
- правова 178-179
- соціальна 67-73
- федеративна 15,47,55,117—124,223, 228, 240
- унітарна 126-127
- державна мова 103-106
- державна релігія 86-90
- державні символи 100-103, 106
- державний бюджет 238,271-273,278-280
- договір суспільний 42,139-140,183
- дуалізм виконавчої влади 115,315

Загальна декларація прав людини 181,186

Закон

- конституційний 18-21,23,26, 64
- органічний 21-23
- основний 40-42
- промугація 22,265
- законодавча ініціатива 14, 24, 169-172, 222, 260-263

запитання депутатів 274-275

збори установчі 43-44,58

звичай правовий 31-33

Імпічмент 17,318-325

інавгурація 301

інвеститура 303-305

інституціоналізація політичних партій 16,75-81

інтерпеляція 14,275-276

Кворум 24, 218, 220, 268

конституційна угода 32-33

конституційно-правова норма 12-13

конституційно-правовий (державно-правовий) договір 27

конституційно-правовий інститут 10-11

конституціоналізм 38

конституція 38-43,51-52

- гнучка 52
- жорстка 52-60
- інструментальна 47,50
- народна 43-45
- несистематизована 39,63-64
- октройована (дарована) 45-46
- офіційне тлумачення 30-31, 356

- перехідні положення 62
- преамбула 60-62
- соціальна 8,50

контрасигнування (скріплення) актів глави держави 33,236-237, 267,309-310

контроль конституційний

- судовий 339-346
- несудовин 341
- американська модель 342
- європейська модель 343
- французька модель 344
- обов'язковий, факультативний 345

конфедерація 124-126

концепція прав і свобод людини і громадянина 175-178

кооптація 228

Легіслатура 221,232

Мандат 15,112,214,216, 251-253, 289

- вільний 252-253
- імперативний 251-252
- несумісність представницького мандата 255-257

Міжнародний пакт про еко-номічні, соціальні і культурні

Монархія

- абсолютна 46,109
- дуалістична 46, 109-111,222
- конституційна 109,234
- парламентська 112
- муніципалітет 253

Народна ініціатива 16,55,57,144,
156,165,167-172 народне veto
156,167 народне
представництво 23,214, 220, 231
натуралізація 191-194
наука конституційного права 33-
37

нація 143

недоторканність

- депутата 248, 257-260
- глави держави 257,318,21-322

Омбудсман 14,142,281-283

опозиція 76,78-
79,226,241,279,304

Палата рахункова 273, 278-280
парламент 214-217, 220-223

- бікєралізм (двопалатність)
118,223-234,225-234
- керівний орган 238, 246-249,
260

- парламентська фракція 14,26,
81-84,262

- парламентський регламент
17,26-27,354

- постійні комісії (комітети)
242-244, 265, 277

- розпуск 110,161, 234-240,357

- слідчі комісії (комітети) 244-
245,277

парламентаризм 214-215

плебісцит 155,162 права і

свободи

- особисті (громадянські) 181,
199-202

- політичні 202-209

- соціально-економічні 69-70,
209-210

право

- ґрунту 188-190

- загальне виборче 205-207

- крові 188-190

- мусульманське 65-66,87-88

- національних меншин 199,
209-210

- рівне виборче 207-209,229
правосуддя 338

президент 286-287,289-293

прерогатива королівська 28,32

присяга 253-254,300-301,308

притулок 195-197

Режим політичний 107-108,146

референдум петиційний 168
республіка

- директоріальна 111-112,302 -
парламентська 112—114,303—
305,309-313

- президентська 111,114-115,
306,313-314

референдум 44-45,57-58, 155—
166,167-169

розподіл влад 95-98,114,115,
255-257, 261, 273-274

Спікер 27,241,246-247 статут
територіальної автономії 25-26

столиця 103,129-131

стримування і противаги 98-99,
236, 274, 287, 323

суб'єкти конституційного права
13-16

суверенітет

- державний 92-94

- народний 7,11, 61, 139-140,
143, 166, 204, 208,217

- національний 141 судовий
прецедент 28-30

Унія реальна 125

Федерація

- асиметрична 121

- договірна 123

- конституційна 123

федералізм 116-117 філіація 188-

191,193-194 фінансування

політичних партій 80-81

форма державного правління

106-115

- змішана республіканська 111,
115,306-308,310,315-318

- парламентська монархія, пар-
ламентська республіка 112-

114,303-305,309-313

форма державного устрою 107—

108,116-124

Цензи щодо активного

виборчого права 205-207

- щодо пасивного виборчого

права 229-231,298-300

Навчальне видання

Шаповал Володимир Миколайович

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Підручник

Шеф-редактор В.С. КОВАЛЬСЬКИЙ, кандидат юридичних наук

Юрінком Інтер — редакція наукової та навчальної літератури

Завідувач редакції *М. І. Ромась* Редактор *А. І. Осауленко* Комп'ютерна
верстка *О. М. Коваленко* Художник обкладинки *М. П. Черненко*

Підписано до друку 28.02.2006. Формат 84х108/32.
Друк офсетний. Папір офсетний № 1. Гарн. SchoolBook.
Умовн. друк. арк. 26,04. Обл.-вид. арк. 25,25.
Наклад 6500 прим. Зам. № 6-450.

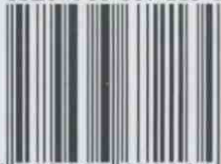
Оригінал-макет виготовлено комп'ютерним центром СП «Юрінком Інтер»
(Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи до Державного реєстру
видавців, виготівників і розповсюджувачів видавничої продукції — серія ДК №
19 від 20.03.2000.)

Віддруковано на ВАТ „Білоцерківська книжкова фабрика”, 09117, м.Біла
Церква, вул. Леся Курбаса, 4.
Свідоцтво про внесення до Державного реєстру суб'єктів видавничої справи ДК
№ 567, від 14.08.2001 р

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Наша електронна адреса
<http://www.yuricom.kiev.ua>
e-mail: Sales@yuricom.kiev.ua

ISBN 966-667-213-8



9 789666 672134