



# КОНСТИТУЦІЙНЕ (ДЕРЖАВНЕ) ПРАВО ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

В. М. Бесчастний

О. В. Філонов

В. М. Субботін

С. М. Пашков

---

*Навчальний  
посібник*

---



В. М. Бесчастний, О. В. Філонов, В. М. Субботін, С. М. Пашков

# КОНСТИТУЦІЙНЕ (ДЕРЖАВНЕ) ПРАВО ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Навчальний посібник

За редакцією В. М. Бесчастного

*Рекомендовано*

*Міністерством освіти і науки*

*України*



Київ

"Знання"

2007

УДК 342(075.8)

ББК 67.8я73

К65

**Автори** — колектив викладачів Донецького юридичного інституту Луганського державного університету внутрішніх справ: *В.М. Бесчастний*, начальник інституту, кандидат наук державного управління, доцент, заслужений юрист України; *О.В. Філонов*, начальник кафедри конституційного права та загальноправових дисциплін, кандидат юридичних наук, доцент; *В.М. Субботін*, доцент цієї кафедри, кандидат історичних наук; *С.М. Пашков*, старший викладач кафедри правових дисциплін Горлівського інституту Міжрегіональної академії управління персоналом

*Рекомендовано Міністерством освіти і науки України (лист № 1.4/18-Г-262 від 19 червня 2006 р.)*

**Рецензенти:**

*Є.В. Булатов*, кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри загальноправових дисциплін Донецького державного університету управління;

*Л.М. Князькова*, кандидат юридичних наук, доцент, начальник кафедри теорії та історії держави та права Донецького юридичного інституту Луганського державного університету внутрішніх справ;

*В.К. Шкарупа*, доктор юридичних наук, професор, начальник кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності Національного університету Державної податкової служби України

**Конституційне (державне) право зарубіжних країн:**  
К65 Навч. посіб. / В.М. Бесчастний, О.В. Філонов, В.М. Субботін, С.М. Пашков; За ред. В.М. Бесчастного. — К.: Знання, 2007. — 467 с. — (Серія “Вища освіта ХХІ століття”).

ISBN 966-346-244-2

У посібнику висвітлюються норми права, що регламентують основні принципи соціально-економічного, політичного і територіального устрою держав, визначають права, свободи і правовий статус громадян, наводиться характеристика системи органів влади провідних держав світу. Посібник складається з двох частин: загальної і особливої. У першій розкриваються загальні засади конституційно-правового регулювання, у другій — аналізуються конституційно-правові системи конкретних країн (США, Франції, Японії, Росії та ін.). За нормативною структурою і змістом посібник відповідає програмі навчальної дисципліни “Конституційне (державне) право зарубіжних країн”.

Розраховано на студентів, курсантів, аспірантів, викладачів юридичних навчальних закладів, усіх, кого цікавлять питання організації сучасної держави і правового статусу її вищих органів влади.

УДК 342(075.8)

ББК 67.8я73

ISBN 966-346-244-2

© В.М. Бесчастний, О.В. Філонов,  
В.М. Субботін, С.М. Пашков, 2007  
© Видавництво “Знання”, 2007

---

---

## ЗМІСТ

Передмова .....	11
<b>ЗАГАЛЬНА ЧАСТИНА .....</b>	<b>15</b>
<b>Розділ 1. ПРЕДМЕТ, ДЖЕРЕЛА І СИСТЕМА</b>	
<b>ДЕРЖАВНОГО ПРАВА ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН</b>	<b>15</b>
1.1. Предмет, метод і система державного права зарубіжних країн .....	16
1.2. Об'єкти та суб'єкти державно-правових відносин. Джерела державного права зарубіжних країн .....	27
1.3. Державне право зарубіжних країн як наука і навчальна дисципліна .....	39
<b>Розділ 2. КОНСТИТУЦІЇ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН .....</b>	<b>44</b>
2.1. Поняття і властивості конституції .....	45
2.2. Класифікація конституцій .....	51
2.3. Основні риси зарубіжних конституцій .....	55

---

2.4. Порядок прийняття та зміни конституцій .....	60
2.5. Конституційний контроль (нагляд) .....	63
<b>Розділ 3. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС</b>	
<b>ОСОБИ .....</b>	<b>68</b>
3.1. Поняття громадянства, способи набуття .....	69
і втрати громадянства .....	69
3.2. Загальна характеристика інституту прав	
і свобод громадян .....	77
3.3. Класифікація прав, свобод і обов'язків	
громадян .....	81
3.4. Гарантії здійснення прав і свобод громадян,	
роль омбудсманів у захисті прав людини .....	95
3.5. Правове становище іноземців, осіб без грома-	
дянства .....	103
<b>Розділ 4. ПОЛІТИЧНІ ПАРТІЇ ТА ВИБОРЧЕ ПРАВО</b>	
<b>В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ .....</b>	<b>106</b>
4.1. Конституційно-правове регулювання статусу	
політичних партій .....	107
4.2. Організація і порядок проведення виборів	
у зарубіжних країнах .....	120
4.3. Поняття і види референдумів .....	141
<b>Розділ 5. ФОРМИ ДЕРЖАВИ В ЗАРУБІЖНИХ</b>	
<b>КРАЇНАХ .....</b>	<b>147</b>
5.1. Поняття форми держави .....	148
5.2. Форма державно-територіального устрою .....	153
5.3. Форма правління в зарубіжних країнах .....	160
5.4. Форма державного режиму .....	171
<b>Розділ 6. ГЛАВА ДЕРЖАВИ В ЗАРУБІЖНИХ</b>	
<b>КРАЇНАХ .....</b>	<b>191</b>

6.1. Місце глави держави в системі центральних органів влади .....	192
6.2. Юридичні форми глави держави .....	198
6.3. Порядок заміщення поста глави держави в монархіях і республіках .....	201
6.4. Відносини глави держави з парламентом і урядом .....	208
6.5. Повноваження глави держави в зарубіжних країнах .....	215
<b>Розділ 7. ПАРЛАМЕНТ У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ .....</b>	<b>228</b>
7.1. Порядок формування парламентів і статус депутатів .....	229
7.2. Класифікація парламентів .....	240
7.3. Структура і порядок роботи парламентів .....	247
7.4. Повноваження парламентів .....	261
7.5. Законодавчий процес .....	271
<b>Розділ 8. УРЯД У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ .....</b>	<b>282</b>
8.1. Місце уряду в системі державних органів .....	283
8.2. Основні способи формування урядів .....	288
8.3. Внутрішня структура уряду .....	294
8.4. Компетенція уряду і його функції .....	302
8.5. Нормотворча діяльність уряду .....	308
<b>Розділ 9. МІСЦЕВЕ УПРАВЛІННЯ ТА САМОВРЯДУ- ВАННЯ У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ .....</b>	<b>317</b>
9.1. Поняття та сутність місцевих органів влади .....	318
9.2. Основні риси адміністративно-територіального устрою зарубіжних країн. Основні системи здійснення публічної влади на місцях .....	321
9.3. Структура і порядок формування органів місцевого самоврядування .....	326

---

9.4. Компетенція і фінансова база місцевого самоврядування .....	330
9.5. Відносини органів місцевого самоврядування з центральною владою .....	332
<b>ОСОБЛИВА ЧАСТИНА .....</b>	<b>339</b>
<b>Розділ 10. РЕГУЛЮВАННЯ КОНСТИТУЦІЙНИХ ПРАВОВІДНОСИН У СПОЛУЧЕНИХ ШТАТАХ АМЕРИКИ .....</b>	<b>339</b>
10.1. Принципи американського конституціоналізму .....	340
10.2. Президент у системі органів влади США .....	345
10.3. Законодавча влада в США .....	351
10.4. Організація виконавчої влади в США .....	356
10.5. Сучасний конституціоналізм у США .....	356
<b>Розділ 11. КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО ФРАНЦІЇ .....</b>	<b>359</b>
11.1. Загальна характеристика Конституції 1958 р. ....	360
11.2. Президент Французької Республіки .....	361
11.3. Парламент .....	365
11.4. Уряд Франції .....	370
<b>Розділ 12. КОНСТИТУЦІЙНІ ПРАВОВІДНОСИНИ У ВЕЛИКОБРИТАНІЇ: ДЖЕРЕЛА, ЗМІСТ, ПРИНЦИПИ РЕГУЛЮВАННЯ .....</b>	<b>373</b>
12.1. Загальні відомості про країну .....	374
12.2. Характеристика конституційного регулювання у Великобританії .....	374
12.3. Конституційно-правовий статус особи у Великобританії .....	378
12.4. Найвищі органи влади Сполученого Королівства .....	379

<b>Розділ 13. РЕГУЛЮВАННЯ КОНСТИТУЦІЙНИХ</b>	
<b>ВІДНОСИН У НІМЕЧЧИНІ .....</b>	<b>385</b>
13.1. Характеристика Основного закону ФРН 1949 р.	386
13.2. Конституційно-правовий статус парламенту в Німеччині .....	391
13.3. Глава держави .....	399
<b>Розділ 14. ДЕРЖАВНЕ ПРАВО ЯПОНІЇ .....</b>	<b>402</b>
14.1. Відомості про країну. Характеристика Конституції 1946 р. ....	403
14.2. Імператор .....	405
14.3. Парламент .....	406
14.4. Кабінет міністрів .....	408
<b>Розділ 15. КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО РЕСПУБЛІКИ</b>	
<b>ІНДІЯ .....</b>	<b>411</b>
15.1. Загальні відомості про країну і її правову систему .....	412
15.2. Характеристика Конституції Індії .....	414
15.3. Законодавча влада .....	416
15.4. Виконавча влада .....	418
15.5. Індійський федералізм .....	420
<b>Розділ 16. КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО КИТАЙСЬКОЇ</b>	
<b>НАРОДНОЇ РЕСПУБЛІКИ .....</b>	<b>424</b>
16.1. Загальні відомості про країну та її правову систему .....	425
16.2. Характеристика Конституції КНР .....	428
16.3. Законодавча влада .....	429
<b>Розділ 17. ОСНОВИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА</b>	
<b>РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ .....</b>	<b>431</b>



---

17.1. Процес прийняття чинної Конституції Російської Федерації .....	432
17.2. Президент Російської Федерації .....	439
17.3. Федеральні збори .....	443
17.4. Уряд Російської Федерації .....	448
17.5. Федеральний устрій Російської Федерації.....	451
<b>Література .....</b>	<b>459</b>

---

## ПЕРЕДМОВА

Програма підготовки фахівця юридичного профілю передбачає вивчення навчальної дисципліни “Конституційне (державне) право зарубіжних країн”, що присвячена дослідженню норм права, які регламентують основи соціально-економічного, політичного і територіального устрою, визначають права, свободи і правовий статус громадянина, а також систему органів влади держав, чий державно-правовий розвиток має істотне значення для юридичної думки в Україні й у світі в цілому.

Значення цього курсу зумовлено постійною потребою в порівняльному аналізі вітчизняних і закордонних інститутів конституційного права. Україна встала на шлях демократичного розвитку, що враховує світовий досвід, і їй постійно доводиться вдосконалювати свою правову та політичну систему відповідно до мінливих умов сучасного світу.

Основною метою курсу є ознайомлення студентів-правознавців з основними теоретичними положеннями науки зарубіжного конституційного права та основами конституційного права зарубіжних країн.

Курс конституційного зарубіжних країн права вирішує три взаємопов'язаних завдання: загальноосвітнє, правознавче і практичне.

Із загальноосвітнього погляду він спрямований на продовження процесу формування професійного мислення, накопичення й осмислення концепцій і фактів, що входять до системи фахових знань, сприяє становленню методології, підвищенню загальної культури майбутнього юриста.

Правознавче завдання курсу полягає у поглибленні теоретичних знань про моделі правового регулювання статусу особистості, про різні конституційні принципи економічної, соціальної, політичної систем суспільства, про основи його духовного життя, різні форми правління, територіального, політичного устрою держави, системи державних органів і органів місцевого самоврядування.

Практичне завдання курсу пов'язано з вивченням конституційно-правових інститутів і методів конституційного регулювання, їх позитивних та негативних аспектів, що можуть змінюватись у неоднакових умовах, коли позитивні риси можуть обернутися негативними і навпаки. У практичному змісті курс також дає конкретну інформацію про способи регулювання відносин громадянина і держави, визначає роль і місце індивідуума в системі правових норм, принципи, на яких базується побудова соціальної, економічної, політичної і духовної систем суспільства. Знання конституційної теорії і практики різних держав може допомогти у вивченні конституційного права України та інших предметів. Крім того, інформація про конституційну теорію і практику країн, що наближаються до реалізації моделі правової держави, дає змогу юристові спрямувати набуті у ВНЗ знання на вдосконалювання вітчизняного конституційно-правового регулювання у разі участі в законотворчому та управлінському процесі.

Вивчити конституційне право всіх країн світу в рамках вузівського курсу досить важко, адже в сучасному світі близько 200 незалежних держав. Природно, що неможливо висвітлити в одному навчальному посібнику всі особливості конституційного ладу кожної з них. Студенти повинні отримати загальне уявлення про основні інститути конституційного права в порівняльному плані, що дасть їм можливість набутти необхідно-

го обсягу знань для того, щоб прийти до розуміння державно-го ладу будь-якої країни. Тому цей посібник висвітлює державно-правове регулювання в країнах, що справляють найбільший вплив на правову культуру людства. Увага також приділяється так званім новітнім конституціям, оскільки в їхньому змісті виявляються найголовніші тенденції конституціоналізму.

---

# ЗАГАЛЬНА ЧАСТИНА

## Розділ 1

### ПРЕДМЕТ, ДЖЕРЕЛА І СИСТЕМА ДЕРЖАВНОГО ПРАВА ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

- 1.1. Предмет, метод і система державного права зарубіжних країн.*
- 1.2. Об'єкти та суб'єкти державно-правових відносин.  
Джерела державного права зарубіжних країн.*
- 1.3. Державне право зарубіжних країн як наука і навчальна дисципліна.*

## 1.1. Предмет, метод і система державного права зарубіжних країн

Конституційне (державне) право можна визначити як систему правових норм, що регулюють відносини, які складаються в процесі взаємодії індивіда, суспільства і держави, пов'язані зі здійсненням публічної влади і покликані забезпечити легітимність цієї влади, якщо вона існує і діє в інтересах людини, у рамках і на основі права.

У певних країнах, особливо з авторитарними політичними режимами, предмет регулювання може бути вузьким, не включати основ суспільного ладу і політики.

Норми державного права найчастіше є абстрактними і, щоб бути реалізованими, потребують конкретизації поточним законодавством, актами виконавчої влади. Серед норм цієї галузі права поширені норми-принципи та норми-цілі.

У кожній країні діє власне конституційне або державне право, з певними особливостями, притаманними кожній окремо взятій державі.

Вивчаючи першу тему, студенти повинні усвідомити:

— поняття конституційного (державного) права зарубіжних країн;

— що таке державне право як галузь права, наука і навчальна дисципліна;

— предмет науки та метод конституційного (державного) права зарубіжних країн.

Ретельно має вивчатись система державного права зарубіжних країн, а саме ті елементи, з яких вона складається. Необхідно також усвідомити об'єкти і суб'єкти конституційно- (державно-) правових відносин.

У вивченні джерел конституційного (державного) права необхідно на досвіді певних країн усвідомити розбіжності між конституційними, органічними і звичайними законами, а також відмінність законів, прийнятих парламентом, від схвалених народом на референдумі. Потрібно зрозуміти специфіку джерел у країнах із частково писаними або "змішаними" конституціями, наприклад, як у Великобританії, Новій Зеландії.

Велику роль у регулюванні суспільних відносин відіграє державно-правовий звичай, що або забезпечує конкретний спосіб реалізації державно-правових норм, або заповнює прогалини в правовому регулюванні, або конкретизує і розвиває його, а часом суперечить йому. Вивчаючи джерела цієї галузі права, варто також звернути увагу на їх специфічні види — судові прецеденти.

Слід докладно вивчити питання про місце та роль конституційного (державного) права. Необхідно усвідомити, чому конституційне (державне) право є провідною галуззю права будь-якої держави.

Наука державного права має як юридичний, так і значною мірою політичний характер, тому що має справу з організацією і функціонуванням влади. Вона поряд із типовими методами юридичної науки (формально-логічного аналізу) широко використовує загальнонаукові методи (системного аналізу, порівняльний).

Нарешті, навчальна дисципліна державного права зарубіжних країн покликана ознайомити студентів зі світовим досвідом демократичного устрою політичної влади, конституційного регулювання суспільних відносин, забезпечення прав людини. Це необхідний елемент юридичної культури, без якої немає сучасного фахівця-правознавця вищої кваліфікації.

**Поняття державного права зарубіжних країн.** Державне право в правознавстві розглядається у трьох аспектах:

- 1) як галузь права конкретних держав;
- 2) як юридична наука;
- 3) як навчальна дисципліна.

Як галузь права це система внутрішньо погоджених юридичних норм, що містяться в конституціях, законах, декретах президента тощо і регулюють певну групу суспільних відносин (насамперед основ устрою суспільства та держави, правового становища особи).

Предметом науки конституційного (державного) права зарубіжних країн є державне право конкретних країн. Тому галузі права, яка б називалася “Державне право зарубіжних країн”, не існує. У рамках цієї дисципліни розглядається кон-

ституційне право тієї або іншої країни, а в кожній з них — своє (французьке, індійське, конголезьке тощо). Вивчити конституційне право всіх країн світу в рамках вузівського курсу досить важко, адже в сучасному світі близько 200 держав. Тому цей посібник висвітлює державно-правове регулювання в країнах, що найбільше впливають на правову культуру людства. Увага також приділяється так званим новітнім конституціям, оскільки в них виявляються найголовніші тенденції розвитку конституціоналізму.

Як наука це сукупність різних теорій, учень, поглядів, гіпотез із питань конституційного права, викладених у книгах, статтях, наукових доповідях.

Як навчальна дисципліна це предмет викладання у вищій школі.

Терміни “конституційне право” і “державне право” найчастіше вважаються синонімами. Насправді, формально неважко виявити, що коло регульованих відповідною галуззю права суспільних відносин у країнах, де вживається той або інший із зазначених термінів, приблизно однакове. Вибір терміна, як правило, диктується національною традицією слововживання.

Так, англосаксонські та романська правові системи традиційно користуються терміном “конституційне право”, тоді як для німецької системи характерне вживання терміна “державне право”.

Більш ретельно розглядаючи питання, можна, однак, помітити, що незбіг термінологій відображає (не завжди, але досить часто) відмінність між відповідними поняттями.

Так, у Великобританії, США, Франції до початку XIX ст. утвердився конституційний лад, мінімальними ознаками якого є судовий захист прав людини і поділ влади. У Німеччині це відбулося значно пізніше. Показово, що нині й у Німеччині почав уживатися термін “конституційне право”.

Щодо так званих соціалістичних країн, то за радянським прикладом у них використовується термін “державне право”, за винятком, наприклад, Куби.

Проте сьогодні у світі є група країн, у яких, незважаючи на традиційне вживання терміна “конституційне право”, рух до конституційного ладу навіть не розпочався (Кот-д’Івуар, Ма-



лаві та ін.), тоді як, скажімо, у Швейцарії, хоча в її переважній німецькомовній частині використовується термін “державне право”, конституційний лад існує вже давно.

У літературі, втім, можна зустріти інше, ніж викладене вище, розуміння відмінностей між конституційним і державним правом. Зокрема, німецький конституціоналіст К. Хессе вважає, що оскільки конституція не обмежується встановленням державного ладу, а охоплює також основи устрою недержавного життя (шлюб, власність тощо), остільки “конституційне” право більш містке, ніж “державне” право, що за змістом і змістом означає лише право держави. З іншого боку, “конституційне” право обмежене порівняно з “державним” у тому плані, що “державне” включає, наприклад, адміністративне та процесуальне право. Подібна думка висловлювалася й у вітчизняній літературі.

*Предметом науки конституційного (державного) права зарубіжних країн є державне право конкретних країн або, іншими словами, національні державно-правові системи, досліджувані як в аналітичному, так і в синтетичному аспектах.*

Є й інші визначення предмета науки конституційного (державного) права зарубіжних країн. Наприклад, *комплексне і порівняльне вивчення конституційного права багатьох країн світу, зокрема тих інститутів, які входять до цієї галузі права.*

Конституційне (державне) право регулює суспільні відносини, які утворюють основу всього устрою суспільства і держави й безпосередньо пов’язані зі здійсненням державної влади.

Державне право в кожній країні є основою, головною галуззю національної системи права. Як і будь-яка інша галузь права, воно становить сукупність юридичних норм, що виражають волю або політичних еліт, або певних соціальних груп суспільства. Конституційне право закріплює основні принципи народного суверенітету, верховенства парламенту, рівності всіх перед законом, панування права тощо. Ця галузь закріплює також механізми політичної влади, її організацію та форми здійснення. Конституційне право закріплює державну організацію влади, що максимально відповідає конкретним історичним умовам розвитку цієї країни, визначає основи інших її галузей — адміністративного, фінансового, кримінального, цивільного тощо.

Отже, конституційне (державне) право є основною галуззю права будь-якої країни, що становить сукупність юридичних норм, які закріплюють основи конституційного ладу, основні права, свободи й обов'язки людини та громадянина, форму правління і форму державного устрою, організацію, спосіб і процедуру формування, компетенцію та порядок діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, виборче право та виборчу систему.

**Об'єкти і суб'єкти вивчення.** Виокремивши предмет конституційно-правового регулювання, можемо назвати його *об'єкти*. До них належать: найважливіші принципи функціонування держави (народоправства, демократії, соціальної політики); вищі органи державної влади (форма правління, глава держави, парламент, уряд, їхня компетенція і строки повноважень); інститути, що становлять конституційно-правовий статус особи (громадянство, права і свободи людини, конституційні обов'язки громадян); виборче право (порядок організації та проведення виборів вищих посадових осіб і представницьких органів, а також референдумів); символіка держави (герб, прапор, гімн, іноді девіз держави); адміністративно-територіальний устрій (форма державного устрою, автономія, статус територіальних одиниць і їх відносини з центром); організація судової влади, місцеве управління та самоврядування. Крім того, багато конституцій регулюють питання економіки (закріплення приватної власності та принципів ринкового господарювання), ідеологічного життя (фіксація плюралізму або закріплення якої-небудь домінуючої ідеології), міжнаціональних відносин і офіційної мови. Поділ конституційного (державного) права на окремі інститути визначає систему курсу державного права зарубіжних країн.

*Суб'єктами державно-правових відносин* є центральні органи державної влади й управління, органи конституційного нагляду, національні спільноти, суб'єкти федерації, місцеві органи державної влади й муніципалітети, депутати центральних і місцевих представницьких установ, окремі індивіди. У деяких країнах суб'єктами державно-правових відносин можуть бути центральні та місцеві партійні органи. У суспільстві є безліч видів конституційно- (державно-) правових відносин,

що складаються між різними суб'єктами. Усі ці правовідносини мають багато загальних, спільних рис, тому що виникають на основі норм однієї галузі права.

Це визначення має описовий характер. Воно не є всеосяжним і має на меті дати перелік лише основних предметів правового регулювання. Таке визначення необхідне для правильного розуміння всього наступного матеріалу.

Конституційне (державне) право, будучи провідною галуззю системи права, визначає основи інших її галузей — адміністративного, фінансового, кримінального, цивільного тощо. Це пояснюється тим, що розглянута галузь права містить норми, які встановлюють основні принципи окремих галузей цієї національної системи права. Зокрема, норми конституційного права, що закріплюють право власності, є основними для цивільного права; норми, що регулюють право громадян на судовий захист, визначають характер кримінального та цивільного процесуального права тощо.

**Функції державного права зарубіжних країн.** *Прогностична функція* полягає в тому, що наука державного права зарубіжних країн виховує здатність оцінювати й обґрунтовано прогнозувати державно-правовий розвиток. Вивчення цієї науки дає змогу передбачати зміни в системі державних органів і установ, моделювати поведінку політичних лідерів і депутатів, прогнозувати наслідки пропонованих ними рішень.

*Прикладна функція.* Конституційна реформа в країнах СНД, включаючи Україну, є значною мірою процесом і результатом запозичення з державно-правових систем США, Франції, Німеччини, Скандинавії. Отже, знання про державне право цих та інших країн дають реальну користь, дозволяють застосовувати сформовану за кордоном і випробовану часом практику. Поінформованість у галузі іноземного державного права є практично корисною й у тому розумінні, що допомагає розпізнати політичну сутність державних діячів і партій, зміст їхніх програм і вчинків.

*Комунікаційна функція.* Контакти з іноземними державами, їхніми представниками, міжнародна взаємодія у сфері права породжують попит на фахівців, спроможних юридично коректно діяти в умовах закордонних правових систем. Держа-

вознавство полегшує спілкування (комунікацію), взаєморозуміння з представниками зарубіжних країн, змушує зважати на наявні розбіжності. Зміст вивчення державного права зарубіжних країн не вичерпується практичними цілями. Діяльність багатьох юристів прямо не пов'язана із закордонним правом, але повноцінна юридична освіта неможлива без таких дисциплін, як історія, теорія, філософія права, державне право зарубіжних країн тощо. Ці дисципліни — необхідна частина юридичної освіченості.

Наука державного права зарубіжних країн виконує *пізнавальну функцію*, сприяє здобуттю повноцінної юридичної освіти.

**Методи державного права зарубіжних країн.** Після того як з'ясовано предмет державного права зарубіжних країн, необхідно визначити, яким чином розглядувана нами наука досліджує свій предмет.

Для того щоб досліджувати свій предмет, кожна наука використовує певну сукупність прийомів і способів дослідження. Це — методологія цієї галузі науки. Усі прийоми та способи поділяються на загальні — застосовувані в методах усіх наук, і часткові — застосовувані в цій або низці інших наук.

Методологічною основою науки конституційного (державного) права зарубіжних країн є філософія та її загальні методи пізнання. Серед них можна виокремити діалектичний, матеріалістичний та ін.

*Діалектичний метод* передбачає вивчення державно-правових явищ у розвитку та взаємозв'язку між собою та з іншими явищами.

*Матеріалістичний метод* ґрунтується на визнанні первинності буття, а не свідомості; цей метод означає, що причини всіх державно-правових явищ слід шукати в матеріальних умовах життя людей.

Разом із тим є низка інших методів, які ми відносимо до часткових. Основним таким методом вивчення конституційного (державного) права зарубіжних країн став порівняльний аналіз.

*Метод порівняльного аналізу* полягає в тому, щоб виявити і дослідити загальні й особливі елементи державного ладу, спільні риси та розбіжності між політико-правовими інститу-

тами, установами та процедурами, їхні переваги та недоліки, умови, в яких вони виявляються. Характерний результат порівняльного аналізу — класифікація, типологія, яка є переконливою і може бути корисною за умови, що вона ґрунтується на достовірних відомостях про державне право.

У вивченні конституційного (державного) права зарубіжних країн застосовується також *історико-порівняльний метод*. Щоб повно зрозуміти суть державно-правового регулювання, потрібно враховувати загальні й особливі історичні фактори, під впливом яких формується політичний лад. Застосування історико-порівняльного методу дає змогу розглядати державний лад як стадію історичного процесу, бачити в ньому вихідний стан для подальшого політичного розвитку. Історико-порівняльний підхід дає можливість помітити “вічні”, стабільні аспекти державності.

Наука конституційного (державного) права зарубіжних країн широко застосовує також *метод конкретного правового аналізу*.

Державно-правові інститути деяких країн бувають настільки характерними, типовими, що їх конкретне, докладне вивчення дає можливість повно і чітко побачити певну сторону державності. У цьому випадку дослідження національного державно-правового явища окремої країни застосовується для ілюстрації загальних закономірностей. Наприклад, інститут парламентаризму не можна вивчати, не звернувшись до англійської парламентської системи.

Вивчення різноманітних нетипових моментів дає змогу уникнути шаблону, непотрібної простоти в поглядах на зарубіжну державність. Державознавство не можна обмежувати системою схем і класифікацій. Конкретний правовий аналіз доповнює і виправляє вибудовані типології та відкриті закономірності численними та важливими деталями, винятками.

**Система і структура курсу.** Говорячи про систему конституційного (державного) права зарубіжних країн, слід зазначити, що державне право є складною системою, яка включає безліч елементів. Основними з них є його загальні принципи, інститути та норми.

Основні принципи державного права становлять, так би мовити, каркас системи державного права і надають їй єдиної спрямованості.

У державному праві можна виявити, по-перше, загальні принципи, які декларуються конституціями:

- 1) народний суверенітет;
- 2) народне представництво;
- 3) поділ влади;
- 4) рівноправність;
- 5) невідчужувані, “природні” права людини.

Ці принципи, по-перше, не формулюють конкретних прав і обов’язків і не завжди забезпечені правовими санкціями, однак мають вирішальне значення для багатьох державно-правових норм.

По-друге, ці принципи мають чітку юридичну форму вираження і безпосередньо застосовуються в державній діяльності:

- 1) незалежність депутатів від виборців;
- 2) судовий захист конституційних прав;
- 3) невідповідальність глави держави у монархічних країнах та ін.

Державне право поділяється на окремі інститути.

*Інститут державного права* є сукупністю однорідних норм, що регулюють певний вид суспільних відносин.

До інститутів державного права належать такі, як правовий статус людини і громадянина, основи суспільного ладу, форма правління, виборче право (в об’єктивному розумінні), конституційний нагляд та ін.

Ці великі інститути, у свою чергу, складаються з дрібніших. Наприклад, інститут виборчого права містить у собі такий більшою мірою приватний інститут, як виборчий процес. Отже, у свою чергу, включає ряд стадій (призначення виборів, висування кандидатів тощо), які є ще більш приватними інститутами державного права.

Поділ державного права на окремі інститути визначає систему курсу державного права зарубіжних країн.

Державне право зарубіжних країн має традиційну для юридичних дисциплін *структуру*. Вона включає *загальну й особливу частини*. У першій частині цього посібника розкриваються інститути конституційного права, що мають у більшості

країн світу подібні принципи регулювання і, таким чином, належать до *загальної частини*. Другу частину присвячено висвітленню практики регулювання конституційно-правових відносин у провідних державах світу, досвід яких тією чи іншою мірою запозичується іншими країнами в процесі становлення або реформування конституціоналізму. Таким чином, матеріал другого розділу є *особливою частиною* курсу.

Як відомо, основним елементом, своєрідною цеглинкою права є норма права. Однак у рамках кожної правової галузі та системи склалася специфіка правових норм. Цей процес зачепив і державне право, різною мірою виявившись у різних державах.

*Державно-правові норми* — це загальнообов'язкові правила поведінки, установлені або санкціоновані державою для охорони та регулювання певних суспільних відносин, які здійснюються через конкретні права й обов'язки та забезпечуються примусовою силою держави.

Державно-правові норми мають внутрішню структуру — гіпотезу, диспозицію і санкцію. Наприклад, у ст. 16 Конституції Франції містяться всі структурні елементи норми права. Однак подібне вираження всіх структурних елементів норми права в одній статті закону в державному праві трапляється рідко.

У більшості випадків державно-правова норма повністю міститься у двох або більше статтях закону, тобто має *багатостатейну форму вираження*.

Рідко санкції за порушення декількох норм конституційного права містяться в якій-небудь окремій нормі або навіть у нормах не державного, а кримінального або адміністративного права.

Однак деякі положення конституцій не забезпечено санкціями взагалі, як і гіпотезою. Наприклад, статтю 27 Конституції Японії: “Усі громадяни мають право на працю”, тому що ні в Конституції, ні в інших законах не визначено ні умови здійснення цього права (немає, як бачимо, і гіпотези), ні санкції за його порушення.

Подекуди норми державного права визначають обов'язок держави прагнути досягнення певних цілей, однак санкції тут наврод чи можливі. Наприклад, ст. 45 Конституції Індії про-

голошує: “Держава вважає одним зі своїх першорядних обов’язків підняти рівень харчування і рівень життя народу”.

Нормам державного права притаманні особливості, які відмежовують їх від норм інших галузей права: ці норми регулюють найбільш широкі й істотні суспільні відносини, оформляють правові основи держави, багато з цих норм мають загальний характер, вони не є такими, що зобов’язують, тобто в них немає зв’язку між конкретними правами й обов’язками. Так, у ст. 6 Конституції Італії записано: “Республіка відповідними способами охороняє мовні меншини”.

Зовнішня форма більшості норм виражається в статтях конституцій та інших джерел. Багато норм має двоелементну й одноелементну структури: найчастіше в них немає санкції, але нерідко й гіпотези.

У конституціях та інших актах конституційного права, особливо в ідеологізованих, часом містяться положення, які визначають економічні, соціальні та політичні цілі, завдання суспільства і держави. Наприклад, у ст. 5 Конституції КНР: “КНР бореться за повну перемогу соціалізму в північній частині країни”. Це так звані норми-цілі, норми-завдання або норми-символи.

Система державного права кожної окремої держави містить велику кількість норм. Їх можна класифікувати:

- за *функціональною спрямованістю* — норми регулятивні й охоронні. Більшість державно-правових норм конституційного права належать до регулятивних. Вони безпосередньо спрямовані на регулювання суспільних відносин. Охоронні норми найчастіше є заборонами (“Право на ведення державою війни не визнається”, — вказано, наприклад, у ст. 9 Конституції Японії);

- за *способом впливу на суб’єкти права* — норми-уповноваження (“Всекитайські збори народних представників і Постійний комітет Всекитайських зборів народних представників здійснюють законодавчу владу в країні” — ст. 58 Конституції КНР 1982 р.), зобов’язувальні норми (“Федеральний канцлер на прохання федерального президента, а федеральний міністр на прохання федерального канцлера або федерального президента зобов’язані продовжувати ведення справ до призначен-



ня своїх спадкоємців” — ст. 69 Основного закону Німеччини), заборонні (“Функції члена Уряду несумісні з парламентським мандатом” — ст. 23 Конституції Франції);

• *за характером регульованих суспільних відносин* — норми матеріальні (“Усі зобов’язані брати участь у державних витратах...” — ст. 53 Конституції Італії) і процесуальні (“Одне засідання на тиждень віддається обговоренню питань, внесених членами парламенту, і відповідей уряду” — ст. 48 Конституції Франції);

• *за дією в часі* — норми постійні, тимчасові та виняткові. Більшість норм — постійні; у них невизначений термін дії. Тимчасові норми містяться, як правило, в перехідних положеннях, які регулюють перехід від стану до набрання чинності певним нормативним актом до стану, передбаченого цим актом. Виняткові норми встановлюються, наприклад, на випадок надзвичайних обставин; такі норми припиняють на цей час дію окремих постійних норм і передбачають можливість тимчасового правового регулювання.

## 1.2. Об’єкти та суб’єкти державно-правових відносин. Джерела державного права зарубіжних країн

Конституційне (державне) право — це не лише інститути та норми, а й практика їхнього застосування, виражена в юридичних, політичних відносинах.

Традиційно структуру правовідносин утворюють три складові — об’єкт, суб’єкт і зміст.

*Об’єкт державно-правових відносин* — це явище, матеріальна або духовна реальність, із приводу якої складаються, будуються відносини, регульовані конституційним (державним) правом. Учасники цих відносин мають інтерес, пов’язаний з конкретними об’єктами, і у зв’язку з цим реалізують свої повноваження, обов’язки, дотримуються заборон або порушують їх.

Об’єктами державно-правових відносин можна вважати різноманітні явища. Такими об’єктами є: територія, кордони, державна символіка, столиця, бюджет, діяльність партій тощо.

Основним об'єктом державно-правових відносин слід вважати політичну владу, оскільки кожен їх учасник має прямий або непрямий інтерес, пов'язаний із владою. Він зацікавлений у застосуванні влади певним чином або в тому, щоб по можливості відсторонитися від неї.

*Влада* — це властивість окремих осіб, політичних інститутів, яка полягає в тому, що підвладні вважають себе зобов'язаними підкорятися їм, тому що переживають стосовно носіїв влади почуття обов'язку, солідарності, страху, залежності, у результаті яких виникає мотив підпорядкування.

Політична діяльність, державно-правові відносини, що виникають під час цієї діяльності, — це процес створення, упорядкування, підтримання та використання мотивів до підпорядкування.

*Суб'єкти державно-правових відносин* — це особи, співтовариства, установи, що беруть участь у діяльності, пов'язаній із політичною владою, і мають права, повноваження, обтяжені обов'язками й заборонами.

До суб'єктів державно-правових відносин належать такі:

1. *Держава*, що може виступати як політичний інститут (носій влади) і юридична особа (наприклад, у випадку участі держави в судовому процесі, коли її дії оскаржуються).

2. *Народ (нація)*, що користується власним правом на владу, — суверенітетом. Якщо це право не закріплене за народом, його не можна розглядати як сторону, що бере участь у державно-правових відносинах. Співтовариство, що не володіє суверенітетом, є не суб'єктом, а об'єктом владних впливів.

3. *Етнічні групи, національні громади*, так звані *корінні народи*, за якими можуть бути визнані особливі права, умови участі в політичному процесі, автономія.

4. *Монарх* — особа, що володіє суверенітетом, власним правом на владу.

5. *Громадські, релігійні об'єднання (асоціації)*.

6. *Громадяни або піддані*, які беруть участь у відносинах, пов'язаних із формуванням виборних органів влади, мають політичні права так само як і мають обов'язки.

7. *Іноземні громадяни й особи без громадянства, піддані в абсолютних монархіях*. Ці особи не мають формальних прав на участь у національному політичному процесі, але викону-

ють державно-правові обов'язки. Стосовно цієї категорії суб'єктів держава визнає і захищає права, що мають приватний характер.

8. *Депутати вищих і територіальних представницьких органів.*

9. *Суб'єкти федерації, адміністративно-територіальні одиниці, місцеві співтовариства та їхні органи самоврядування (муніципалітети).*

10. *Іноземні держави та міжнародні організації.*

*Суб'єктами державно-правових відносин* є центральні органи державної влади й управління, органи конституційного нагляду, національні спільноти, суб'єкти федерації, місцеві органи державної влади та муніципалітети, депутати центральних і місцевих представницьких установ, окремі індивіди. У певних країнах суб'єктами державно-правових відносин можуть бути центральні й місцеві партійні органи. У суспільстві є безліч видів конституційно- (державно-) правових відносин, що складаються між різними суб'єктами. Усі ці правовідносини мають багато загальних, спільних рис, тому що виникають на основі норм, які входять до однієї галузі права.

Пам'ятаючи про різноманіття суб'єктів конституційного права, розбіжності в їхньому правовому режимі та статусі, слід разом із тим ще раз звернути увагу на те, що головним суб'єктом конституційно-правових відносин є людина. Саме людина, її права і свободи повинні визначати зміст конституційного права.

Під *змістом правовідносин* маються на увазі права і свободи, заборони й обов'язки, які реалізують їхні учасники. Назвемо деякі особливості змісту державно-правових відносин.

Змістом відносин, у яких бере участь монарх, народ або держава (у тому числі суб'єкт федерації), є реалізований ними суверенітет. Поняття суверенітету має два аспекти — внутрішньополітичний і міжнародний. Суверенітет у міжнародному аспекті виглядає як незалежність держави, її право на рівних спілкуватися з іншими членами світового співтовариства, включаючи право на територіальну цілісність, невтручання інших країн у внутрішні справи. У цій частині суверенітет реалізується у відносинах, регульованих міжнародним правом. Внутрішня сторона суверенітету полягає в тому, що монарх або

народ мають власне право на владу. Це право може бути набути, дарованим, але головна його властивість — невід'ємність, невідчужуваність без згоди самого суверена. Державний суверенітет у внутрішньополітичному розумінні означає верховну юрисдикцію, владу держави на її території.

Характер відносин, у яких бере участь держава, державні органи й посадові особи, залежить від використовуваних ними повноважень. *Повноваження* — це закріплені законом або звичаєм можливості, особливістю яких є те, що їхнє використання є обов'язком чиновника і державного органу. Вони повинні користуватися владою, за ними закріпленою, інакше не зможуть виконувати покладені на них функції. Іншим суб'єктам, звичайно, не забороняється відмова від використання наданих їм прав. Утім, іноді й участь у виборах, використання інших прав ставиться в обов'язок громадянам. Сукупність повноважень називається компетенцією.

*Джерела конституційного (державного) права* є надзвичайно різноманітними за формою і значенням у правовому регулюванні здійснення державної влади. Це визначає складний, а часом і суперечливий характер самого конституційного права.

У правовій доктрині під *джерелами права* розуміються зовнішні форми вираження права. Традиційно виокремлюють *три групи юридичних джерел*. Це, по-перше, *нормативні правові акти*, по-друге, *звичаї* і, по-третє, *судові прецеденти*, а також іноді *міжнародні та внутрішньодержавні договори*. Ця схема цілком застосовна і до конституційного (державного) права зарубіжних країн. Однак останньому притаманні деякі специфічні особливості, що стають особливо помітними в останнє десятиліття. Зокрема, йдеться, по-перше, про такі явища, як визнання джерелом права загальних принципів права, і, по-друге, про таке, що постійно зростає, значення норм, створених поза межами національної держави, і навіть не завжди за її вирішальною участю, але обов'язкових для тієї або іншої конкретної держави.

В останньому випадку йдеться не лише про міжнародно-правові акти, а про формування нових правових систем, таких як європейське право (право Європейського Співтовариства) або право Ради Європи. Право ЄС, маючи національний характер,

інкорпорується в національні правові системи держав — учасниць відповідних інтеграційних об'єднань. Норми цього права прямо стосуються норм права, створюваних самою національною державою.

У переважній більшості держав (за винятком країн загального права) основний масив джерел конституційного права становлять нормативні правові акти. Серед нормативно-правових актів — джерел конституційного (державного) права, безумовно, домінуючі позиції належать законодавчим актам.

Законодавчі акти розрізняються за статусом і юридичним режимом. Вони утворюють свого роду ієрархічну структуру, місцем у якій визначається юридична сила цього закону. Провідна роль у національному законодавстві всіх країн належить конституції, за нею йдуть конституційні й органічні закони, а потім — поточне, або звичайне, законодавство, крім того, можна виокремити референдарні закони.

**Конституція як основне джерело конституційного права.** У переважній більшості держав конституція є головним законодавчим актом держави.

Конституція є Основним законом держави. Це не лише обумовлено верховенством цього нормативно-правового акта в загальній системі правових джерел, а й пов'язано з тим, що саме в конституції фіксуються основні права і свободи, принципи суспільного та державного устрою. У конституції фіксуються, таким чином, ті начала й принципи, яких зобов'язані дотримуватися у повсякденній практичній діяльності всі суб'єкти конституційного права, починаючи від індивіда й закінчуючи державою (або навпаки — починаючи з держави і закінчуючи індивідом). Конституційні принципи лежать в основі побудови всієї національної системи права і багато в чому визначають характер галузей, що її утворюють.

Однак слід зазначити, що конституції часто містять лише загальні положення і замовчують низку найважливіших питань державного життя, тим самим залишаючи їхнє вирішення на розсуд уряду й адміністрації. Саме такий характер має Конституція США 1787 р. Поряд із цим конституції багатьох країн перевантажені низкою дрібниць і другорядних деталей. Досить послатися на ст. 25-біс Конституції Швейцарії, що за-

бороняє “випускати кров у м’ясої худоби, не оглушивши її попередньо”. Конституційні норми не охоплюють усього різноманіття відносин, що складаються у процесі здійснення державної влади, і доповнюються цілою низкою інших нормативних актів.

*Конституційні закони* належать до найважливіших джерел конституційного (державного) права, які, хоч і не є складовими конституції, але регулюють найважливіші державно-правові відносини. Конституційні закони вносять до конституції зміни або доповнюють її.

Конституційні закони видаються з найбільш важливих питань і мають вищу юридичну силу, ніж звичайні закони. Зміст конституційного закону зазвичай не підлягає контролю органів конституційного нагляду. Вони мають право перевіряти лише процедуру його прийняття. Серія конституційних законів у сукупності іноді становить блок конституційного законодавства. Наприклад, 1875 р. у Франції було прийнято три конституційних закони, які визначили основи державного ладу. Сучасний Ізраїль має кілька конституційних законів, сукупність яких виконує функції конституції. Як приклад конституційних законів можна також навести Акт про свободу друку Швеції, прийнятий 1949 р., акти про цивільні права 1957, 1960, 1964 і 1969 рр., а також закони про виборчі права 1965 і 1970 рр. у США, закон про політичні партії Іспанії 1978 р. (доповнений у 1981 р.) та низку інших.

До конституційних належать закони про виборче право, виборчу систему, про повноваження урядів і парламентів, про порядок уведення надзвичайного стану тощо.

*Органічні закони* — акти, прийняті на виконання бланкетних норм Основного закону. Органічні закони, на відміну від конституційних, приймаються на основі бланкетних норм, що містяться в конституціях. Ці норми, власне кажучи, створюють спеціальні повноваження на видання органічного закону. Особливо багата на такі бланкетні норми Конституція Франції 1958 р. Наприклад, вона встановлює, що органічний закон визначає тривалість повноважень кожної палати, кількість її членів, їхню винагороду, умови обрання, режим необираності та неприпустимості сумісництва (ст. 25), що “парламент приймає фінансові законопроекти з дотриманням умов, передбаче-

них органічним законом” (ст. 47) тощо. Таких бланкетних норм у французькій Конституції налічується близько двадцяти. Практика створення органічних законів передбачена також Конституцією Іспанії 1978 р.

Органічні закони приймаються в ускладненому порядку, а саме: або з прийняттям таких законів обмежується коло суб'єктів права законодавчої ініціативи, або такі закони повинні бути схвалені абсолютною більшістю голосів, а в деяких країнах органічні закони підлягають обов'язковому направленню до підписання главою держави на перевірку до органу конституційного контролю і зазвичай регулюють який-небудь інститут конституційного права в цілому. В ієрархії законодавчих актів органічні закони стоять вище за звичайне поточне законодавство.

**Звичайні або поточні закони.** Звичайні закони в тих країнах, де є конституційні або органічні, регулюють менш важливі суспільні відносини, що утворюють предмет конституційного права. Ці закони складають основну масу законодавчих актів, приймаються на основі процедури, безпосередньо передбаченої в Основному законі держави, і можуть охоплювати надзвичайно широке коло питань. Звичайні закони регулюють окремі питання, наприклад Закон “Про вибори Президента”.

Звичайні парламентські закони іноді вступають у суперечність із конституцією. Як приклад, можна послатися на закони Сміта, Маккарена — Вуда, закон про контроль комуністичної діяльності в США, які становили пряме порушення конституції (їхню дію згодом було припинено). Державно-правовими за характером є закон про превентивне тюремне ув'язнення і закон про оборону Індії, тому що вони внесли істотні корективи в конституційні положення, які стосуються правового становища особистості.

Конституції, конституційні й органічні закони завжди в повному обсязі є джерелами державного права, а звичайні закони — або в повному обсязі, або частково, залежно від наявності в них державно-правових норм. Найважливіші норми державного права містяться у звичайних парламентських законах.

Так звані **референдарні закони** становлять окрему категорію законів, прийнятих у результаті референдуму. У більшості випадків їм надають особливого юридичного значення. На-

приклад, закон, прийнятий на референдумі, не є підконтрольним французькій Конституційній раді.

*Надзвичайні закони.* Відповідно до самої конституції ці закони можуть відступати від її положень, але приймаються лише на короткий строк, як правило, на кілька місяців, хоча й із правом парламенту продовжити цей строк.

*Акти глави держави, уряду, урядових та інших державних органів* — це різноманітні укази, декрети, постанови, нормативні акти урядів, а іноді й відомств (ордонанси, декрети й постанови) тощо, причому часто ці акти докорінно змінюють порядок застосування конституції. Такими є укази і декрети про введення надзвичайного стану, які, як правило, супроводжуються припиненням дії конституційних прав і свобод, конституційних і процесуальних гарантій недоторканності особи та ін.

Зазначені акти слугують джерелами конституційного (державного) права лише в тій частині, в якій містять його норми. Між ними є певна субординація: нормативні акти нижчих державних органів не повинні суперечити актам вищих. Нормативні акти глави держави й уряду мають найбільш широку сферу дії.

У Франції, наприклад, президентські ордонанси, юридично прирівняні за обов'язковою силою до парламентських актів, відіграють роль найважливіших джерел державного права. Так, 13 жовтня 1958 р. у Франції спеціальним ордонансом було введено мажоритарну уніномінальну систему з двома турами голосування на виборах до Національних зборів; ордонанси 24 жовтня, 17 листопада й 13 грудня 1958 р. визначили порядок діяльності палат і правове становище депутата парламенту. Заміна урядовими актами традиційних джерел державного права є одним із проявів відступу від принципу верховенства закону.

*Регламенти парламентів і їхніх палат* встановлюють внутрішню організацію та процедуру роботи парламентів.

*Акти органів конституційного контролю (конституційних судів, конституційних рад та ін.)* дають офіційні тлумачення конституції, визнають ті або інші закони такими, що відповідають або не відповідають конституції.

*Декларації* в загальній, принциповій формі задають основні властивості державно-правового регулювання, виражають наміри й зобов'язання учасників правових відносин. Наприклад,



французька Декларація прав людини і громадянина 1789 р. багато в чому визначила конституційну модель державно-правового регулювання.

*Рішення органів місцевого самоврядування* (наприклад, місцеві статuti) є джерелами державного права, коли регулюють суспільні відносини, пов'язані зі здійсненням публічної влади.

*Акти окупаційного права* містять не лише міжнародно-правові, а й державно-правові норми. Органи, що здійснюють окупаційне правління, зайняті не лише справами держави-окупанта, а й організацією управління на окупованій території. Вони забезпечують створення місцевих адміністративних установ, контролюють їх, використовуючи прийоми державно-правового регулювання.

*Міжнародні договори* є джерелами державного права у випадках, коли регулюють конституційні проблеми і передбачають їхнє безпосереднє застосування. Наприклад, Європейська конвенція про права людини.

*Внутрішньодержавні договори* є джерелами державного права, якщо регулюють конституційні проблеми у випадку, коли уклали їх суб'єкти, на це уповноважені. Як приклад можна згадати договори, що укладаються територіальними спільнотами між собою або з центральною владою. Так, 1824 р. у Мексиці умови територіального устрою держави було закріплено Установчим актом федерації.

Значне місце в державному праві зарубіжних країн займають *судові прецеденти* — раніше винесені рішення судів, прийняті за обов'язковий зразок судами того ж або нижчого рівня у вирішенні аналогічних питань у майбутньому. У конституційній практиці зарубіжних країн судові прецеденти в основному стосуються регулювання правового становища особи та порядку здійснення і захисту демократичних прав і свобод. Найбільш широкого використання судові прецеденти набули у Великобританії та ряді інших англосаксонських країн. Безліч найважливіших державно-правових питань вирішується на основі судових прецедентів, що склалися двісті, триста і більше років тому.

У Великобританії, США, Індії суддями створена ціла система норм, що іменується загальним правом, на відміну від статутного права, тобто законів, прийнятих парламентами. Ви-

знання судового прецеденту джерелом державного права означає, що судові органи здійснюють не лише юрисдикційну (вирішення конфліктів на основі права), а й правотворчу функцію.

Подібними до прецеденту є *ампаро* і *доктрина легаль*. Ампаро — це норма, створювана мексиканським Верховним судом у процесі розгляду справ, пов'язаних із питанням про права людини. Доктрина легаль застосовується в Іспанії і становить правило, вироблене Верховним судом у результаті винесення декількох однотипних рішень.

*Конституційні звичаї*, а також численні правила, принципи та прийоми вирішення різних державно-правових питань не закріплені в нормативних актах і не забезпечуються судовим захистом, але регулюють правове становище багатьох державних органів і фактично визначають їх роль у механізмі держави. Зокрема, у багатьох конституціях та інших юридичних джерелах не міститься положення про те, що уряд формується лідером партії або партійної коаліції, яка перемогла на парламентських виборах. Однак цей звичай майже завжди дотримується в парламентських країнах в умовах демократичного політичного режиму. Звичаями регулюються порядок здійснення прерогатив конституційного монарха і повноважень президента, формування уряду, роль прем'єр-міністра, багато питань законодавчої процедури тощо. Практична роль звичаїв є настільки великою, що ігнорувати їх, вивчаючи конституційне право, неможливо.

У багатьох країнах, особливо англосаксонських, а також у країнах, що сприйняли основи англосаксонської правової системи, найважливіші питання державного життя регулюються *звичаями* (у літературі вони називаються конституційними угодами або конвенційними нормами). Особливість цього виду джерел конституційного права полягає в тому, що норми, які випливають зі звичаю, не можуть бути захищені в суді. Вони дотримуються лише в силу традиції і лише доти, доки всі учасники конституційних правовідносин згодні зі станом справ. Звичай не фіксується в нормативних документах. Наприклад, у Великобританії монарх підписує всі представлені йому законопроекти. Однак з формального погляду ніщо не перешкоджає йому відмовитися зробити це, тобто накладти на білль, схвалений обома палатами парламенту, вето. Саме тому

право вето, не використовуване британськими монархами вже три століття, прийнято називати їх “сплячими” повноваженнями.

Для того щоб склався звичай, потрібен значний час (десятки або навіть сотня років). Його основною функцією вважають уточнення конституційно-правової практики. Наприклад, палати двопалатних законодавчих органів, як правило, є рівноправними за своїм юридичним статусом, назви “верхня” і “нижня” — лише данина історичній традиції, що відображає рух законопроекту. Водночас звичай може впливати на поведінку людей. У США під час виборчої кампанії саме усталений звичай змушує виборщиків голосувати за кандидата від своєї партії.

Серед джерел державного права зарубіжних країн слід назвати також *акти, що видаються в порядку тлумачення конституційних норм і законів*. У Великобританії та багатьох інших країнах акти тлумачення законів є дуже поширеними джерелами права. Тлумачення законів здійснюється або главою держави, або судами. Предметом тлумачення можуть бути як окремі статті конституції, так і положення конституційних, органічних і звичайних парламентських законів, що містять у собі норми державного права. Подібна інтерпретація нормативно-правової бази не лише слугує цілям правозастосування, а й може серйозно впливати на правову систему. Як на приклад можна послатися на державну практику США, де довільне тлумачення президентом актів Конгресу часом стає одним із різновидів нормоустановчої діяльності виконавчої влади.

Провідні юристи та політичні діячі виробляють *доктринальне тлумачення* й у цілому формують *доктрину* як джерело державного права. Під *доктринальним джерелом* маються на увазі *теоретичні положення, забезпечені високою інтелектуальною, моральною та політичною репутацією авторів*. Учасники державно-правових відносин керуються доктриною як нормою. Таке джерело відоме ще в епоху античності, коли висловлюванням найвідоміших юристів було надано загальнообов’язкової сили. У Середні віки трактати видатних юристів, що тлумачили принципи та норми, суди розглядали як повноправні джерела права, рівноцінні всім іншим. У деяких країнах джерелами конституційного (державного) права дотепер визнаються думки і висловлювання найавторитетніших уче-

них-державознавців, особливо фахівців із конституційних питань. Існування цього джерела є специфічною рисою системи конституційного права англосаксонських країн, де як доктринальні джерела права іноді розглядаються праці У. Блекстона (1723—1780), Е. Коука (1552—1634), В. Фостера (1689—1763), Дж. Локка (1632—1704), Дж.С. Мілля (1806—1873), Е. Берка (1729—1797), А.В. Дайсі (1835—1922) і деяких інших авторів, яких вважають основоположниками британської конституційно-правової доктрини. Думки цих авторів можуть прийматись як аргументи в судових суперечках з державно-правових питань. Однак самі по собі погляди юристів судовим захистом не користуються.

У ряді держав основним джерелом конституційного права визнаються *тексти релігійного характеру*. В Ізраїлі принципи державного будівництва ґрунтуються на *Torі*. У мусульманських країнах діє положення про те, що конституцією правовірних є *Коран*. Якщо в ісламських державах і приймається конституція, то вона вважається такою, що стоїть нижче за Коран. До середини минулого століття у світі існували ще дві релігійні правові системи — індо-буддійська й китайсько-конфуціанська (хоча в точному значенні слова конфуціанське вчення релігією не є). Однак в Індії була сприйнята ціла низка європейських, насамперед англійських, юридичних принципів. У Китаї наприкінці 40-х — на початку 50-х рр. XX ст. фактично було рецесійовано радянське право. Сам факт прийняття та дії конституцій у державах різних правових систем означає зближення цих систем із романо-германським правом.

У державах тоталітарного соціалізму (Китайська Народна Республіка, В'єтнам, Лаос, Північна Корея, Куба) найважливішими джерелами конституційного права фактично є *програми правлячих партій, твори класиків марксизму-ленінізму, документи, прийняті керівними партійними органами*.

### 1.3. Державне право зарубіжних країн як наука і навчальна дисципліна

Наука державного права вивчає державно-правові норми й інститути, а також суспільні відносини, які регулюються або повинні регулюватися ними. Наука вивчає також практику реалізації державно-правових норм та інститутів, прагнучи досягнути закономірності їхнього розвитку і дати обґрунтовані рекомендації законодавцеві та правозастосовнику щодо вдосконалення і застосування відповідних правоположень.

Таким чином, наука конституційного (державного) права зарубіжних країн має своїм предметом вивчення процесу формування, еволюції та реального функціонування інститутів і норм конституційного права.

Державно-правова наука є порівняно молодого, історично склалося так, що на відміну, наприклад, від науки цивільного або кримінального права, наука конституційного права склалася як самостійна дисципліна в другій половині XIX ст., а на весь голос заявила про себе лише в XX ст.

Це порівняно пізні виникнення пояснити неважко. Для того щоб конституційне право як юридична наука сформувалося у структуровану систему знань, необхідно було, щоб правове регулювання форм і способів здійснення державної влади, тобто структури, утворення й діяльності органів держави, досягло значного рівня розвитку, щоб склалася більш або менш розгорнута система конституційних та інших правових норм, які регулюють відносини цієї сфери, а питання державного життя (у тому числі відносини влади та громадян) вирішувалися б не через сваволю тієї або іншої владної державної особи, а на основі права і відповідно до нього. Один із російських дореволюційних вчених влучно сказав: "...доги, доки монарх може сказати про себе "держава — це я", науці державного права немає й не може бути місця".

Сказане не означає, що в системі юридичних знань раніше не поставали питання, що входять до сфери державного права; визнавався поділ права на приватне і публічне, використовувався термін "державне право". Однак це є далеко не рівно-

значним існуванню самостійної систематизованої дисципліни високого теоретичного рівня і великої практико-прикладної значимості.

Не менш показовим є й те, що питання державного права тривалий час розглядалися в рамках прийнятої в цивільному праві, такої, що походить від римського права, триланцюгової системи інституцій: про осіб, про речі, про позови. За цією схемою, наприклад, вищі органи державної влади потрапляли до розділу про осіб, територіальні питання — до розділу про речі, а до розділу про позови потрапляла в деяких авторів не лише судова влада, а й виборні органи. Наприкінці XVIII ст. У. Блекстон у знаменитих коментарях англійського права в розділі про осіб говорить про парламент, про короля і його титул, про панів і слуг, про чоловіків і жінок, про батьків і дітей. Ці інституціональні підходи, запозичені у приватного права, мали об'єктивну підставу, оскільки на основі приватноправового принципу (на підставі особистих прерогатив і привілеїв) будувалися переважно й самі відносини державної влади.

Отже, наука конституційного права, що формувалася в XIX ст., не знайшла в попередньому розвитку юридичної науки скільки-небудь значної вихідної опори, на відміну від цивільного права, підданого після рецепції римського права тривалий науковій обробці, багато результатів якої виявилися досить адекватними новій системі товарно-грошових ринкових відносин.

Однак у науки конституційного права був інший плацдарм, значення якого важко переоцінити. Це — політична філософія XVIII ст., насамперед праці таких її представників, як Ш.-Л. Монтеск'є, Ж.-Ж. Руссо, Дж. Локк, Д. Дідро, Т. Джефферсон та ін. Саме в цих працях сформульовано багато принципів, сприйняття й розвиток яких дали можливість створити розгорнуту конституційно-правову доктрину, що стала не лише самостійною, а й провідною галуззю юриспруденції. Йдеться про такі принципи, як *народний суверенітет*, *поділ влади*, *верховенство конституції*, *невідчужуваність основних прав* тощо. Проте якою б важливою не була роль політичної філософії, освіти в генезисі науки конституційного права, історична дистанція між ними є надто значною, щоб можна було говорити про пряму наступність.

У ХІХ ст. державознавці створюють класичні теорії державного права, включаючи такі державно-правові доктрини, як парламентаризм, правова, соціальна держава. Найвидатнішими представниками сучасної західної науки розробляються доктрини, обумовлені сучасним етапом розвитку суспільства. У зв'язку з цим можна назвати теорії плюралістичної демократії, правлячої еліти, технократії та ін.

Дореволюційна Росія мала цілу плеяду вчених-державознавців. Серед них Б. Чичерін, С. Градовський, В. Гессен та ін., які розвивали цю науку в умовах самодержавства. Зокрема, вони знайомили студентів з досягненнями демократії на Заході й разом з тим робили свій внесок у розвиток теоретичних уявлень про неї і відповідні конституційно-правові інститути.

Однак розвиток російської науки державного права було перервано більшовицьким переворотом 1917 р. Після 1917 р. будь-яка сфера суспільствознавства мала спиратися на праці "класиків марксизму-ленінізму".

Характеризуючи міжвоєнний період (1921—1941 рр.), не можна не згадати видання в російському перекладі конституцій зарубіжних країн, що давало можливість долучитися до нормативних першоджерел широкому колу дослідників. Було здійснено фундаментальне видання "Конституції буржуазних країн", що охопило практично всі держави світу, що існували тоді.

Значна частина зарубіжної наукової літератури була схована в спеціальних фондах бібліотек і видавалася обмеженому колу читачів. Ця ситуація зберігалася до другої половини 80-х років. До того ж один з результатів "культурної революції", здійсненої більшовиками, полягав у тому, що переважна більшість фахівців вищої кваліфікації не володіла іноземними мовами й не могла читати навіть доступну літературу за фахом. Сьогодні потрібно відтворити справжню науку державного права, розвиток якої було на три чверті століття перервано "соціалістичним" періодом історії нашої країни.

Державне (конституційне) право зарубіжних країн як навчальна дисципліна в тій або в іншій формі викладається у всіх юридичних ВНЗ і на факультетах. До 1990 р. навчальні плани включали, як правило, дві навчальні дисципліни: "Державне (конституційне) право буржуазних країн і країн, що розвиваються" і "Державне (конституційне) право зарубіжних соціалістичних країн".

Події 1989 р. показали, що навчальна дисципліна “Державне (конституційне) право зарубіжних соціалістичних країн” практично втратила свій предмет. У таких умовах оптимальною стала відмова від безпідставного поділу країн на “буржуазні” і “соціалістичні”, що дало змогу створити єдиний курс “Державне (конституційне) право зарубіжних країн”.

За програмою навчального курсу “Державне (конституційне) право зарубіжних країн” навчальний матеріал складається із двох частин.

У цьому курсі розкриваються інститути конституційного права, що мають у більшості країн світу подібні принципи регулювання і, таким чином, належать до загальної частини.

Вивчення державного (конституційного) права передбачає, що студентам уже відомі основи теорії держави і права, історія держави і права та низка інших дисциплін.

Знання цієї дисципліни слугує фундаментом для засвоєння ряду нових предметів, зокрема міжнародного публічного права. Опанування державного права зарубіжних країн дасть змогу, крім того, орієнтуватися в основах будь-якої галузі права цих країн, оскільки такі основи становлять важливий елемент державного права.

Отже, вивчення цієї навчальної дисципліни необхідне для формування широкого професійного світогляду, без якого немає і не може бути повноцінного фахівця. Ця навчальна дисципліна — така ж цеглинка у фундаменті професійної кваліфікації юриста, як і будь-яка інша наука.

У кожній країні діє її власне державне (конституційне) право. Як переконує досвід держав, що входять до Європейського Союзу, процеси інтеграції та централізації поступово ведуть до створення на їх території “єдиного правового простору”, що означає певну уніфікацію державного права. Проте державне (конституційне) право зберігатиме свою особливість для кожної країни доти, доки існуватимуть суверенні держави.

Головні тенденції розвитку державного (конституційного) права — це поширення правового регулювання на основи суспільного ладу і демократизація політико-державної організації суспільства. В окремих країнах часом виникають і протилежні тенденції, але зазначені переважають, оскільки зумовлені загальним прогресивним розвитком людства.



Наука формує теорію державного (конституційного) права, вивчаючи та порівнюючи позитивне державне (конституційне) право конкретних країн, його реалізацію, а також погляди дослідників. Наша наука раніше ґрунтувалася лише на марксистсько-ленінізмі, нерідко — на псевдомарксистських концепціях, однак для об'єктивного дослідження важливо використати досягнення різних течій минулого й нинішнього суспільствознавства.

Зарубіжне державне право у зіставленні з вітчизняним правом завжди цікавило нашу юридичну науку. Про це свідчить великий теоретичний інформаційний матеріал про державне право, накопичений вітчизняною наукою за кілька минулих десятиліть.

Державознавство є наукою, без якої осмислити суть того, що відбувається в зарубіжних країнах, неможливо.

### *Контрольні запитання та завдання*

- 1. У яких трьох значеннях уживається термін “конституційне (державне) право зарубіжних країн”?*
- 2. Чому конституційне (державне) право зарубіжних країн не є галуззю права?*
- 3. Які суспільні відносини регулює конституційне (державне) право в зарубіжних країнах?*
- 4. Які джерела конституційного права діють у державах, що належать до романо-германської правової системи?*
- 5. Які джерела конституційного права діють у державах, що належать до англосаксонської правової системи?*
- 6. Які джерела конституційного права діють у державах, що належать до релігійних правових систем?*
- 7. У чому полягає специфіка джерел конституційного права країн тоталітарного соціалізму?*
- 8. Що вивчається в рамках загальної частини конституційного права зарубіжних країн?*
- 9. Які питання належать до особливої частини конституційного права зарубіжних країн?*
- 10. Охарактеризуйте розвиток державно-правової науки.*

---

## Розділ 2

# КОНСТИТУЦІЇ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

- 2.1. Поняття і властивості конституції.*
- 2.2. Класифікація конституцій.*
- 2.3. Основні риси зарубіжних конституцій.*
- 2.4. Порядок прийняття та зміни конституцій.*
- 2.5. Конституційний контроль (нагляд).*

## 2.1. Поняття і властивості конституції

Слово “конституція” має латинське походження (*constitutio*), що означає установлення, улаштування. *Конституція* — основний закон держави, що приймається, змінюється і скасовується в особливому порядку, який визначає суспільний і державний устрій, порядок і принципи утворення представників органів влади, виборчу систему, права й обов’язки громадян. Конституція — основа всього законодавства держави. Вона є системою правових норм, що регулюють у суспільстві найбільш важливі відносини — правовідносини з приводу влади та відносини між індивідом і владою.

Конституція важлива й необхідна для сучасної держави насамперед тому, що саме вона є документом, який регулює найважливіші відносини в суспільстві. У ній закріплюються вихідні принципи та приписи, функції й основи організації, форми та методи діяльності держави. Перша група відносин — це відносини з приводу влади. Правове регулювання цих суспільних відносин полягає в тому, що конституція визначає порядок створення, обсяг компетенції, строки повноважень вищих органів державного управління та посадових осіб. Друга група — відносини між особою і державою. Іншими словами, конституція встановлює межі й характер державного регулювання у всіх основних сферах суспільного розвитку, відносини держави з людиною та громадянином. Крім того, конституція закріплює і надає вищу юридичну силу фундаментальним правам і свободам людини, захищає її честь і гідність.

Як зазначалося вище, ці дві сфери не вичерпують кола питань, регульованих конституцією. У її тексті також висвітлюються адміністративно-територіальний устрій держави, організація в ній судової влади. Дуже часто в конституції закріплюється певна економічна модель. Іноді в конституції вносяться згадки про аспекти життя, які начебто не пов’язані з конституційним правом, наприклад, шлюб і родина. Це викликано тим, що саме в конституції фіксуються принципи, на основі яких у цій державі здійснюється все правове регулювання. Тому конституцію прийнято також називати основним за-

коном. У деяких країнах терміни “конституція” і “основний закон” уживаються паралельно. У такому разі друге визначення неначе розшифровує і доповнює перше. Однак у більшості держав світу паралельне вживання цих визначень, як правило, не виходить за академічні рамки. Лише в Німеччині Конституція 1949 р. офіційно називається “Основний закон”.

Конституція в будь-якій державі — це правовий акт вищої юридичної сили, своєрідна ознака державності, юридичний фундамент державного і громадського життя, головне джерело національної системи права. Конституція на вищому рівні регулює суспільні відносини, пов’язані з організацією влади, правами і свободами, обов’язками людини та громадянина, формами правління й державного устрою.

Наявність конституції може розглядатись як обов’язкова ознака правової держави, що ґрунтується на пануванні права, запереченні сваволі влади та безправ’я підвладних.

Регулююча роль конституції стосується всього суспільного організму. Вона охоплює не лише державну організацію, а й недержавні сфери — соціально-економічний устрій, культурне життя, відносини у сфері цивільного суспільства. Жодна конституція не може обійти відносини держави з інститутами власності, громадськими і релігійними установами. Норми конституції, як і право в цілому, впливають на різні аспекти суспільного життя — державно-політичний, економічний, соціальний та духовний.

Конституцію можна розглядати як мікромодель суспільства, його юридичний каркас, у рамках і на основі якого функціонує механізм державної влади, забезпечуються права і свободи громадян. Можна говорити, що прийняття та існування в суспільстві конституції має низку цілей. *По-перше*, конституція покликана чітко визначити межі повноважень посадових осіб і владних органів. Зміст цього полягає в недопущенні сваволі та беззаконня з боку можновладців, вони у своїх діях виявляються “зв’язаними” рамками основного закону. *По-друге*, конституція юридично фіксує сукупність прав і свобод, що належать індивідові. *По-третє*, конституція закріплює певне співвідношення політичних сил у суспільстві. Законодавчо оформляючи та закріплюючи суспільні відносини, конституція виступає як потужний важіль внутрішньополітичної ста-

більності держави, стійкого функціонування її владних структур. *По-четверте*, вона визначає цілі та принципи подальшого розвитку держави. Усі ці завдання мають для суспільства однакову важливість і цінність, тісно пов'язані між собою, кожне з них у відриві від інших втрачає значення.

Аналізуючи конституції і характеристики конституційності держави, слід розрізняти конституцію в матеріальному та формальному значеннях слова. *Конституція* у так званому *матеріальному значенні* є писаним актом, сукупністю актів або конституційних звичаїв, які насамперед проголошують і гарантують права і свободи людини та громадянина, а також визначають основи суспільного ладу, форму правління та територіального устрою, основи організації центральних і місцевих органів влади, їхню компетенцію та відносини, державну символіку і столицю.

Однак у матеріальному значенні термін “конституція” вживається рідко. Набагато частіше ми говоримо про *конституції у формальному значенні*, тобто про закон або групу законів, наділених вищою юридичною силою стосовно всіх інших законів.

Конституція в цьому значенні — це певною мірою “закон законів”. Вона не може бути змінена шляхом видання звичайного закону й, навпаки, внесення поправок у конституцію вимагає відповідної зміни тих законів і підзаконних актів, які були видані раніше на підставі або в розвиток тих її положень, що діяли, але перестали тепер їй відповідати.

Усі держави мають конституцію в матеріальному значенні, але не в усіх у них є конституція у формальному розумінні. Наприклад, британська конституція існує в першому значенні, але не в другому: її норми можуть бути змінені в тому самому порядку й тими самими органами, які створили чинні норми. Хоча, якщо додержуватися логіки і вважати, що першочерговою функцією конституції є фіксація прав і свобод особи, навіть у Великобританії існує конституційно-правовий документ — Білль про права 1689 р.

До конституції в матеріальному розумінні належать лише ті правові норми, які регулюють зазначені вище суспільні відносини. Навпаки, конституції у формальному розумінні можуть містити такі норми, які, здавалося б, регулюють відносини, що не мають конституційного характеру.

Розрізняють також поняття юридичної та фактичної конституції.

*Юридична конституція*, у матеріальному або формальному значенні — це завжди певна система правових норм, що регулюють певне коло суспільних відносин. Юридична конституція — основний закон держави, що закріплює суспільно-економічний лад, форму правління та форму державного устрою, а також правове становище особи. Юридична конституція є документом, який пропонує те, що має бути.

*Фактична конституція* представляє реальний стан регулювання конституційно-правових відносин у певній державі.

Розбіжність між фактичною і юридичною конституціями, як правило, є результатом зміни у співвідношенні політичних сил, що сталася після прийняття юридичної конституції. Іншими словами, на практиці складається порядок здійснення державної влади, що може суттєво відрізнятись від порядку, запропонованого юридичною конституцією.

Таким чином, конституція — система правових норм, що мають вищу юридичну силу і регулюють основи відносин між людиною й суспільством з одного боку і державою — з другого, а також основи організації самої держави.

**Властивості конституції.** Конституції притаманна ціла низка юридичних властивостей, що характеризують її місце в системі права і роль у суспільстві. *Першою з юридичних властивостей конституції є її вища юридична сила*, яка виявляється в тому, що:

— її норми завжди мають перевагу над положеннями інших законів, а тим більше актів виконавчої влади;

— закони або підзаконні акти повинні прийматися передбаченими в конституції органами і за встановленою в ній процедурою.

*Другою властивістю є те, що конституція займає центральне місце в правовій системі країни*, вона є базою, фундаментом усього законодавства. Це передусім означає, що всі нормативно-правові документи повинні відповідати конституції. Більше того, нормативно-законодавча база має розроблятися на основі конституції. Якщо який-небудь документ суперечить конституції, то він, безумовно, підлягає скасуванню.

На основі конституції в кожній державі виробляється певна структура правових норм, що базується на принципах підпорядкування. Тому така структура в науці державного права одержала назву *ієрархії правових норм*. Вона включає кілька щаблів. До конституційних норм в ієрархії юридичних норм безпосередньо примикають норми, що містяться в рішеннях конституційних судів, оскільки такі рішення найчастіше є тлумаченням положень конституції. Наступний щабель складають норми міжнародних договорів, до яких приєдналася ця держава. У світі сформувалася практика включення положень міжнародних договорів у національне законодавство. Це здійснюється шляхом процедури *імплементації*, що передбачає підписання міжнародного договору вповноваженими посадовими особами держави і наступне схвалення (*ратифікацію*) договору парламентом країни. Нижчий щабель утворюють норми органічних законів. Потім іде рівень звичайних законів. Уважається, що на цьому ж рівні перебувають регламенти парламентів і процесуальні документи, що регулюють діяльність вищих судів країни, а також досить рідкісне правове явище — внутрішньодержавні договори, що регулюють відносини між суб'єктами держави. Прийнято вважати, що такі договори заміняють закони. На більш низькому рівні стоїть нормотворчість загальнонаціональних органів влади, що не підпорядковані уряду. На останньому рівні стоять нормативно-правові акти, прийняті органами місцевого самоврядування.

Як *третю властивість* виокремимо *підвищену стабільність конституції*. Ця властивість тісно пов'язана з попередньою. Нормальне функціонування органів влади, саме життя суспільства є неможливими, якщо фундамент законодавства буде піддаватися постійним змінам.

*Четверта властивість* стосується *особливостей конституційно-правових норм*. Серед статей конституції часто є декларативні положення, так звані норми-принципи. Іноді вони не відображають реального стану справ. Наприклад, індійська конституція містить положення про надання кожному громадянину достатнього харчування. В умовах катастрофічної нестачі продовольства в цій країні виконати таку конституційну норму неможливо. Проте вона існує. Зміст подібних норм впливає з цілей існування конституції. Норми-принципи по-

кликані зафіксувати якийсь ідеал, кінцеві прагнення суспільства та держави. Якби таких конституційних статей не було, не залишилося б і стимулу прагнути до ідеалу.

Конституційність держави аж ніяк не вичерпується тим, що в ній існує основний закон, який закріплює певний компроміс соціально-політичних сил, встановлює той або інший державний устрій і компетенцію органів влади. Конституційність також не вичерпується й тим, що цей основний закон має реальну практичну дію, верховенство стосовно інших законів і може бути змінений лише шляхом особливої законотворчої процедури. Це необхідні, але не достатні ознаки конституційної державності.

У сучасному смислі конституційність держави — це насамперед її зв'язаність правом, а конституція — передусім декларація прав людини та громадянина, які гарантовані владою й обмежують її здійснення. Інакше кажучи, конституція — належна форма основного узаконення правового характеру організації та функціонування влади в її відносинах із суб'єктами громадянського суспільства. Конституцію справедливо називають головним, основним законом держави. Якщо уявити собі численні правові акти, що діють у країні, у вигляді певного організованого цілого, якоїсь системи, то конституція — це підстава, стрижень і одночасно джерело розвитку всієї нормативної бази. На основі конституції відбувається становлення різних галузей права, як традиційних, що були ще в минулому, так і нових, створюваних з урахуванням змін в економіці, соціальному розвитку, політиці та культурі.

Існування конституції визначає наявність у державі конституційного ладу, або *конституціоналізму*. Під ним прийнято розуміти теорію і практику організації державного та суспільного життя відповідно до конституції. У кожній країні вони мають певні відмінності, тому поряд із конституціоналізмом узагалі можна говорити про американський, російський, європейський, індійський, китайський і африканський варіанти конституціоналізму.

У точному значенні під терміном “конституціоналізм” розуміються політико-правова теорія і практика конституційного устрою, який ґрунтується на ліберально-демократичних західних цінностях, що передається у вислові “західний конституціоналізм”.



Говорячи про різні моделі конституціоналізму, слід зазначити, що в ряді регіонів світу поняття конституції, демократії та справедливості не є синонімами. Нерідко авторитарні конституції встановлюють практично не обмежені повноваження глави держави, і в цьому випадку будь-які дії монарха або президента будуть відповідати букві конституційної норми такої країни.

Отже, конституціоналізм, крім формального дотримання конституції, включає низку начал, що забезпечують реальне обмеження могутності держави та її можливостей контролювати особисте і суспільне життя громадян. До таких інструментів можна віднести насамперед реалізацію на практиці принципу поділу влади, побудову державної влади в рамках демократичного політичного режиму, відданість влади та провідних політичних сил ідеї плюралізму, чіткі гарантії дотримання прав людини. Названі принципи можна також розглядати як невід'ємні елементи цивільного суспільства. Сучасний конституціоналізм і цивільне суспільство — явища нерозривні. З урахуванням цього необхідно розглянути сутність громадянського суспільства як важливої складової сучасної правової держави.

## 2.2. Класифікація конституцій

У науці конституційного (державного) права є кілька класифікацій конституцій зарубіжних країн. У їхній основі лежать різні підстави. Насамперед прийнято виокремлювати конституції юридичні та фактичні.

У науці конституційного (державного) права поняття “конституція” застосовується у двох значеннях. У формальному розумінні — це юридична конституція, тобто основний закон держави, що закріплює суспільно-економічний лад, форму правління та форму державного устрою, а також правове становище особи. *Юридична конституція* є документом, який пропонує те, що має бути. Однак під час практичного застосування приписів юридичної конституції обстановка змінюється. З'являються нові установи, приймаються конституційні, органічні та звичайні закони, що суттєво змінюють і доповню-

ють норми юридичної конституції. Іншими словами, на практиці складається такий порядок здійснення державної влади, що може значно відрізнятись від порядку, запропонованого юридичною конституцією. Цей реальний порядок здійснення державної влади називається *фактичною конституцією*, або конституцією в матеріальному значенні слова. Фактична і юридична конституції можуть як збігатися, так і відрізнятись одна від одної.

У деяких країнах політична еліта прагне правити незважаючи на конституцію. Цей процес супроводжується як офіційним культом конституції, так і теоретичним обґрунтуванням необхідності та доцільності позаконституційного правління. Показовим є вислів американських професорів Д. Коррі й Г. Ебрегема: “Конституція — це рама або шасі, на якому встановлений працюючий двигун уряду. У межах певної терпимості тип і система двигуна можуть бути модифіковані без зміни самої рами. Конституція взагалі повинна пристосовуватися до відомих змін працюючих механізмів уряду”. Виходить, що, з одного боку, конституція потрібна, тому що без неї не може обійтись жодна демократична держава. З іншого боку, конституція вступає в суперечність із діями політичної еліти. Історична колізія між законністю та доцільністю щоразу вирішується залежно від впливу політичних сил у суспільстві.

Найбільш стійкою виявилася найстаріша класифікація, яка була запропонована ще в минулому столітті і застосовується дотепер. Цей спосіб поділу конституцій на групи як основний критерій виокремлює спосіб об’єктивування основного закону. Залежно від того, як об’єктивно виражена воля законодавця, розрізняються дві групи конституцій: *писані й неписані*.

Писані конституції складено у вигляді єдиного документа, побудованого за певною системою. Як правило, писана конституція складається із преамбули, основного тексту та перехідних положень або супровідних додатків.

Писані конституції можна поділити на два підвиди — кодифіковані та некодифіковані. *Кодифіковані* конституції — це єдині акти, які мають усі ознаки основного закону та містять нормативний матеріал у систематизованій формі. До такого типу належать конституції Греції 1975 р., Індії 1950 р., Росії 1993 р. Ступінь кодифікованості конституцій різний. До “роз-

горнутих” належать конституції, які містять детальну регламентацію питань зі сфери державного права. Більш короткі конституції, що містять лише загальні принципи регулювання, відносять до категорії “нерозгорнутих”. Прикладами їх є конституції Франції 1958 р. і Японії 1947 р.

*Некодифіковані* конституції — це сукупність кількох документів, які мають всі ознаки основного закону. Разом вони містять положення, що стосуються всього обсягу конституційно-правових питань, однак пропонують матеріал у несистематизованій формі. Яскравим прикладом може слугувати Конституція Держави Ізраїль, що складається з восьми основних законів, прийнятих у період з 1950 по 1980 р. Складним утворенням є Конституція Швеції. У її основі лежить конституційний акт, що називається “Форма правління”, виданий у 1974 р. Цей документ включає декілька законів, як конституційних, так і звичайних, з питань, що стосуються сфери конституційного права. На сьогодні шведську конституцію утворюють три закони: Акт про риксдаг (парламент), Акт про престолонаслідування і Закон про свободу друку. До Конституції Фінляндії, крім Акта про форму правління, прийнятого у 1919 р., входять Парламентський статут від 13 січня 1928 р. і Регламент роботи парламенту від 19 грудня 1927 р.

*Неписані* конституції становлять рідкісний виняток. Нині вони застосовуються лише у Великобританії та Новій Зеландії. Хоча говорити про неписаний характер британської конституції повною мірою навряд чи можливо. У Великобританії історично сформувалися кілька документів, які регулюють правове становище індивіда, що одержали назву “Біблія англійської Конституції”. З огляду на важливість інституту прав людини для конституційного права легко зрозуміти сумніви з приводу неписаного характеру конституції Англії. Швидше за все, віднесення її до розряду неписаних — данина історичній традиції, з урахуванням досить складної структури конституції в Британській монархії.

Неписана конституція має той самий обсяг предметів правового регулювання, що й писана. Іншими словами, неписана конституція закріплює форму правління, форму державного устрою, структуру вищих органів державної влади, правове становище особи тощо, але її приписи зібрано не в єдиному до-

кументі, а у багатьох джерелах права. Таким чином, форма об'єктивування неписаної конституції не визначена. Розберемо це на прикладі Великобританії. У Британії короткий час (1653—1660 рр.) діяла писана конституція. Сучасна британська неписана конституція є досить складним конгломератом різноманітних джерел. Ця конституція постійно доповнюється та змінюється. Вона складається з декількох частин.

До першої належить *статутне право*. До цієї групи джерел включають деякі давні акти та низку найважливіших парламентських законів конституційного характеру: Велику хартію вільностей 1215 р., Петицію про право 1628 р., Білль про права 1689 р.

Другою частиною є британське *загальне право* (судове, прецедентне право), що сформувалось після норманського завоювання, — загальне для всієї Англії право, яке було створене королівськими судами й спочатку протиставлялося місцевому звичаєвому праву. Воно ґрунтувалося не на законі, а на загальних принципах справедливості та розуму, здорового глузду. Юридичною базою загального права є прецедент.

Третя частина — *конституційні угоди*. Це правила політичної практики, які вважаються обов'язковими й неухильно дотримуються тими, кого вони безпосередньо стосуються. Конституційні угоди становлять найважливішу частину британської неписаної конституції. *Доктринальні джерела* — думки відомих учених, до яких звертаються тоді, коли прогалина у конституційному праві не може бути заповнена статутом або зареєстрованим рішенням суду. До доктринальних джерел належить праця В. Блекстона "Трактат про закони Англії" (1250) і Коментарі законів Англії У. Блекстона (1565) та ін.

У літературі часто трапляються й інші типології конституцій зарубіжних держав. Так, залежно від форми державного устрою виокремлюють унітарні та федеративні конституції. Залежно від характеру політичного режиму — демократичні та реакційні. Залежно від тривалості застосування — постійні й тимчасові. За способом зміни — жорсткі та гнучкі.

### 2.3. Основні риси зарубіжних конституцій

Історія конституціоналізму налічує близько чотирьох століть. Прообразами конституцій були хартії й статuti середньовічних самоврядних міст, “даровані” феодалами або затвержені власною владою міських республік. В одній з держав Європи подібна середньовічна конституція діє дотепер. Це конституція карликової держави Сан-Марино, розташованої на Апеннінському півострові, прийнята ще 1600 р.

У сучасному розумінні конституція як засіб обмеження державної влади й утвердження прав особи з’явилася тільки в період буржуазних революцій. Перша конституційна монархія склалася в Англії у XVII ст., однак англійська конституція була неписаною і неконсолідованою, складалася з безлічі парламентських актів, звичаїв, судових прецедентів.

Першою писаною є Конституція США 1787 р., що стала результатом Війни за незалежність. Декількома роками раніше було прийнято конституції окремих штатів, складені за зразком першої з них — Віргінської конституції 1776 р., що ґрунтувалася на “Декларації прав”, прийнятій Конгресом у 1774 р. Конституція США 1787 р., що діє з низкою поправок дотепер, закріпила перехід від конфедерації до федеративної держави. Вона стала прообразом конституцій, які приймалися в наступні два століття. Після доповнення Біллем про права у 1791 р. Конституція США набула закінченої форми.

У континентальній Європі перші писані конституції з’явилися у Франції (якщо не вважати такою польську конституцію від 3 травня 1791 р., яка фактично була прийнята під впливом Декларації прав людини і громадянина 1789 р. і не набула чинності внаслідок російсько-пруської інтервенції).

Перша французька конституція була прийнята Установчими зборами у вересні 1791 р. Вступом до неї стала Декларація прав людини і громадянина 1789 р. Французькі конституції вирізнялися нетривалістю дії у часі: уже в 1793 р. було прийнято радикально-демократичну якобінську конституцію, у 1795 р. — помірковано-консервативну термідоріанську, в 1800 р. — авторитарну наполеонівську, скасовану в 1804 р. Далі були конституційно-монархічні конституції 1814, 1830,

1852 рр. і республіканська конституція 1848 р. Чинний Основний закон Франції — Конституція П'ятої республіки — був прийнятий лише у 1958 р., замінивши конституцію 1946 р.

В історії конституціоналізму помітне місце займають основні закони Норвегії (1814) і Бельгії (1831), що діють зі змінами й донині. Обидві конституції встановлювали класичну парламентську монархію. 1812 р. було прийнято першу конституцію Іспанії, яка проіснувала недовго. Німеччина одержала загальнонаціональну конституцію відразу після об'єднання у 1871 р. У 1874 р. було прийнято чинну дотепер союзну конституцію Швейцарії (яка замінила конституцію 1848 р.). У 1876 р. прийнято першу в Азії конституцію — турецьку. У 1889 р. імператор “дарував” своїм підданим першу японську конституцію, що закріпила практично необмежену монархію. У 1912 р. у результаті революції першу конституцію прийнято в Китаї.

Конституції кінця XVIII — початку XX ст., за незначним винятком, мали напівдемократичний або навіть антидемократичний характер, обмежуючи політичні права громадян, насамперед виборче, численними умовами або цензами, зберігаючи станові привілеї, широкі права монарха.

Хвиля соціально-політичних потрясінь, викликана Першою світовою війною, привела до появи великої кількості нових основних законів: Німеччини і Фінляндії (1919), Австрії (1920), Польщі (1921), Латвії (1922), Литви (1922) та ін. У цьому ж ряду стоїть конституція Мексики 1917 р., прийнята в результаті демократичної революції. Головним нововведенням у них було закріплення низки важливих соціально-економічних прав і принципів державної політики — поступка народному руху. Ці конституції свідчать “про початки справедливості в господарському житті”, про “обов'язок держави втручатися в економічні відносини громадян у дусі справедливості”. Австрійська конституція 1920 р. уперше створювала конституційний суд і визнавала безпосередню дію міжнародного права. Ці конституції прийнято називати конституціями “другого покоління”.

Новий, третій, етап розвитку конституціоналізму розпочався відразу після завершення Другої світової війни. Він був викликаний загальнодемократичним піднесенням у світі, розладом колоніальних імперій і виникненням так званого соціалі-

стичного табору. Цей період характеризується різноманітністю шляхів розвитку інституту конституції, поєднанням як демократичних, так і антидемократичних тенденцій у світовому конституційному процесі. Загальним, однак, є закріплення більшістю нових конституцій соціальних і економічних прав або принаймні соціальних принципів, реалізації яких має прагнути держава, а також широкого переліку демократичних свобод, включаючи загальне виборче право. Найчіткіше серед розвинутих країн ця тенденція виявилася в державах, що звільнилися від фашистських та інших авторитарних режимів (наприклад, конституції Японії 1946 р., Італії 1947 р., Німеччини 1949 р., Греції 1975 р., Португалії 1976 р., Іспанії 1977 р.). Конституції новоутворених соціалістичних країн в основному копіювали радянську модель, поєднуючи найширший набір соціально-економічних прав з тоталітарним устроєм державної влади. Розглядаючи післявоєнний розвиток конституціоналізму, варто особливо виокремити конституції особливої групи держав — так званих країн, що звільнилися. Колоніальні народи Азії, Африки, Океанії зазнали впливу як класичного західного лібералізму та демократизму, так і комунізму в радянському або китайському варіанті. Більше того, в умовах “холодної війни” цей регіон став ареною непримиренного економічного й ідеологічного суперництва між наддержавами. Усе це не могло не вплинути на державний і суспільний лад зазначених країн. Тому конституції країн “третього світу” відбили в собі суперечності між двома шляхами економічного та політичного розвитку. Так, країни “соціалістичної орієнтації”, що розвивалися, прагнули більшою або меншою мірою наслідувати у своїх основних законах радянський зразок, зазвичай доповнюючи його місцевою специфікою та запозиченнями з правових систем колишніх метрополій. Інші більшою мірою орієнтувалися на конституційні моделі своїх колишніх метрополій (Індія, Пакистан, Ямайка, Сенегал) або створили власні, цілком оригінальні зразки державного устрою (Заїр до 1990 р., Іран, Індонезія, Малайзія, ОАЕ).

Кожна з чинних конституцій має специфічні індивідуальні риси. У них відобразилися соціальні, національні, політичні, історичні, релігійні та інші особливості відповідних країн. Водночас конституціям властиві деякі загальні, спільні риси.

Усі конституції в тій або іншій формі проголошують народний суверенітет. Це спільна риса як старих, так і нових конституцій. У преамбулі Конституції США вказано: “Ми, народ Сполучених Штатів... урочисто проголошуємо й установлюємо цю конституцію...” У преамбулі називаються цілі утворення Союзу, але нічого не йдеться про владу та її носіїв. Конституція Бельгії 1831 р. проголошує: “Вся влада виходить від народу. Вона здійснюється у встановленому Конституцією порядку” (ст. 25).

Більшість конституцій у тій або іншій формі закріплює інститути приватної власності. Природно, це положення так званих “західних демократичних” конституцій або документів, прийнятих за їхнім зразком. Разом із тим питання власності, навіть у державах, що вважаються основоположниками західної цивілізації, не завжди врегульовані на конституційному рівні. Зокрема, Конституція США — найкоротша конституція у світі — обходить цю сферу мовчанням.

У конституціях звичайно відтворюються й закріплюються основні принципи теорії поділу влади. У деяких конституціях (італійська, французька, німецька) концепція поділу влади не виражена семантично точно, вона мається на увазі, з неї виходять. В інших (американська, датська, японська) принципи поділу влади чітко сформульовано у відповідних статтях. Принцип поділу влади, доповнений “системою стримувань і противаг”, покладений в основу американської Конституції.

Усі конституції встановлюють і закріплюють форму правління відповідної держави — республіку або монархію. Конституційні приписи з цього питання можуть бути різними, але завжди є в тексті Основного Закону. Так, у Конституції США нічого не йдеться про форму правління всього Союзу, але закріплюється республіканська форма правління для штатів: “Сполучені Штати гарантують кожному штату в цьому Союзі республіканську форму правління...” (глава IV, ст. 4).

Конституції встановлюють і закріплюють форму державного устрою — унітарну або федеративну, хоча в самому тексті основного закону може не міститись прямих приписів щодо цього (Франція, Японія). У такому випадку передбачається, що саме умовчання про форму державного устрою є констатацією унітаризму як найпоширенішого способу національно-політичної організації території країни.



Усі конституції в тій або іншій формі проголошують і встановлюють демократичні свободи громадян і підданих. Як правило, у самому тексті основного закону міститься відповідна глава або розділ. При цьому західні конституції прагнуть зафіксувати цивільні права у максимально можливому обсязі, акцент при цьому робиться на особистих, й особливо політичних, правах особи. Присвячені правам індивіда розділи конституцій країн тоталітарного соціалізму (Китай, В'єтнам, Лаос, Північна Корея, Куба) є значно вужчими, ніж передбачають міжнародні стандарти. У конституціях цих країн громадянинові надаються в основному права соціально-економічного характеру, і саме вони там уважаються основою конституційно-правового статусу громадянина.

У новітніх конституціях, особливо латиноамериканських країн і держав СНД, правове становище людини і громадянина з техніко-юридичного погляду розроблено досить докладно, з безліччю деталей.

Водночас є низка конституцій, в основному текстів яких немає розділів або навіть згадувань про права і свободи. До них належать конституції США, Франції 1958 р., деяких франкомовних країн Тропічної Африки. У першому тексті конституції США не було спеціальної статті або розділу про правове становище особи, і лише через кілька років було прийнято перші десять поправок, які складають Білль про права.

Усі конституції визначають принципи організації системи вищих органів державної влади та порядок діяльності складових її підсистем. До їхнього числа входять глава держави, уряд, парламент і в деяких країнах вищий орган конституційного нагляду. У конституціях устанавлюються також основи регулювання таких найважливіших політичних процесів, як вибори, референдум і законодавство.

Коло питань, регульованих конституціями, різне. Однак з певним ступенем наближення можна вивести загальну закономірність, яка полягає в тому, що старі конституції, як правило, більш сумарні. Конституції, прийняті після Другої світової війни, є детальнішими.

**Структура конституцій.** В основному конституції мають таку структуру: 1) преамбула; 2) основна частина: принцип поділу влади; взаємодія між гілками влади; права і свободи, а

також обов'язки людини та громадянина; політико-територіальний устрій держави; соціально-економічні розділи; 3) додаткові (заключні) і перехідні положення.

Термін *преамбула* має латинське походження і дослівно означає "який іде попереду, передує". Це невід'ємний елемент кожної писаної кодифікованої конституції. За змістом преамбули конституцій є різними. Зазвичай вони включають урочисту формулу проголошення конституції, цілі прийняття конституції, констатацію історичних умов прийняття основного закону, посилання на колишню конституцію та деякі інші документи (якщо прийняття нової конституції не відбувається після зміни державного ладу). Преамбула не має нормативного характеру: її положення вважаються суто декларативними, за винятком тих, які є відсылними нормами, наприклад, преамбула до Конституції Франції.

Основний конституційний текст поділяється на частини, розділи, глави, статті. Подібну структуру мають конституції ФРН, Японії, Франції, Індії, Малайзії та деяких інших країн. Більші розділи мають назви. Деякі конституції (Індія, Бангладеш) супроводжуються доповненнями.

До окремих конституцій включаються перехідні положення (Італія). Ця частина також належить до елементів будь-якої писаної кодифікованої конституції. Її мета полягає в урегулюванні питання про дію положень колишньої конституції. У перехідних положеннях прийнято вказувати на ті норми, що зберігають силу, оскільки не суперечать новій конституції. Крім того, у заключних положеннях фіксується, після яких подій колишні конституційні норми втрачають силу (після прийняття нових законів з того або іншого питання) або встановлюється конкретний термін дії колишніх норм.

## 2.4. Порядок прийняття та зміни конституцій

Державна практика зарубіжних країн виробила низку способів прийняття конституцій, які можна звести до декількох основних видів. Право на прийняття першої або нової писаної конституції, іменоване в літературі установчою владою, може бути здійснене представницькою установою, виборчим корпу-

сом і виконавчою владою. Ці три основних способи прийняття писаної конституції можуть бути застосовані як у чистому вигляді, так і в різного роду сполученнях.

Перші писані конституції — американська 1787 р. і французька 1791 р. — було прийнято представницькими установами, відповідно конвентом (установчими зборами) і Генеральними штатами (парламентом). І в першому, і в другому випадку була здійснена первісна установча влада. Коли йдеться про здійснення похідної установчої влади, мається на увазі прийняття чергової, а не першої конституції.

Чинну конституцію США прийняв конституційний конвент. Цей орган формально не був наділений установчою владою. 55 делегатів конвенту, що представляли 12 із 13 тодішніх суверенних штатів, об'єднаних у конфедеративний союз, самі привласнили собі установчі повноваження, підписали проект конституції, який потім був направлений Континентальним конгресом штатам для ратифікації. 4 березня 1789 р. вона офіційно набрала чинності. Отже, завершена процедура прийняття американської конституції має два етапи: розробка й схвалення проекту конституції (Філадельфійський конвент) і затвердження та ратифікація проекту конституції (конвенти штатів).

У новітній політичній практиці зарубіжних країн прийняття конституцій представницькими установами є досить поширеним. Здійснення установчої влади надається як установчим зборам, які спеціально для цього обираються, так і парламентам, утвореним на підставі положень попередніх конституцій. У деяких випадках установчі збори лише розробляють текст основного закону. Наприклад, Конституція Четвертої республіки Франції 1946 р. була розроблена установчими зборами і схвалена всенародним голосуванням (референдумом).

Прийняття конституції виборчим корпусом складається з двох етапів — розробка проекту конституції й остаточне його схвалення, після чого вона набирає чинності. Виборчий корпус розробити проект конституції не може.

У разі прийняття конституції одностороннім актом виконавчої влади проект конституції складається урядовим апаратом, без якої б то не було участі громадськості. Розроблений у такий спосіб проект затверджується та промульгується главою держави. Уперше октроювання було застосоване у Франції в 1814 році (конституція Бельгії 1831 р., Канади 1867 р. та ін.).

У минулому досить поширеним способом прийняття конституцій було їх “жалування” монархом своєму народові, або *октроювання* (від фр. *octroyer* — дарувати).

Спосіб прийняття конституції має велике значення, оскільки від нього істотною мірою залежить сам зміст основного закону. Референдум як спосіб прийняття конституції має риси демократизму, тому що проект основного закону затверджується виборчим корпусом.

Політичний досвід сучасності переконує, що найбільш демократичним способом розробки, прийняття та затвердження конституції є її схвалення всенародним голосуванням.

**Дія конституції.** Конституція набирає чинності з моменту, що зазначений у її заключних положеннях або, рідше, у супровідному особливому законі. Перехідні положення конституції можуть передбачати, що окремі її норми починають застосовуватися пізніше — зазвичай після настання якої-небудь події (виборів та ін.).

Як правило, конституція набирає чинності на всій території держави. У випадку наступного приєднання до цієї держави яких-небудь нових частин із цього або іншого установленого особливим актом моменту конституція починає діяти й на їхніх територіях.

**Зміна конституцій.** За способом зміни, внесенням поправок і доповнень конституції зарубіжних країн також поділяються на дві групи. Жорсткі конституції змінюються і доповнюються в особливому порядку, більш складному, ніж той, який прийнятий для звичайної законодавчої процедури. Якщо парламентські закони приймаються простою (50 % кворуму + 1) більшістю голосів, то для прийняття поправок і доповнень до конституції в самому основному законі встановлюється особлива процедура. За загальним правилом конституція змінюється в тому самому порядку, в якому була прийнята. Гнучкі конституції змінюються та доповнюються в тому самому порядку, що і звичайні парламентські закони. Ніяких особливих процедур для цього випадку не передбачено, оскільки немає самого писаного тексту основного закону. До цього типу належать конституції Великобританії та Нової Зеландії.

## 2.5. Конституційний контроль (нагляд)

**Поняття конституційного контролю і нагляду.** Функція захисту прав і свобод здійснюється органами конституційної юрисдикції шляхом використання трьох основних форм їхньої діяльності: за допомогою абстрактного, конкретного й індивідуального контролю відповідності конституції й закріпленим у ній правам і свободам людини та громадянина законів та інших нормативних актів, а також судових і адміністративних рішень.

**Контроль** — система відносин між органами публічної влади, за якої контролюючий орган може скасовувати акти підконтрольного органу.

**Нагляд** — система відносин, за якої наглядовий орган може лише звернути увагу піднаглядного органу на його помилку і принаймні призупинити дію його акта, але скасовувати або виправляти повинен сам піднаглядний орган.

**Конституційний контроль** — будь-яка форма перевірки на відповідність (несуперечність) конституції актів і дій органів публічної влади, а також громадських об'єднань, що здійснюють публічні функції або створені для участі в здійсненні публічної влади.

Конституційний контроль можливий лише там, де діє писане право, у тому числі писані конституції, положення яких мають вищу юридичну силу порівняно з будь-якими іншими національними та місцевими правоположеннями.

**Контролю** щодо несуперечності конституційним (органічним) законам, *підлягають* звичайні закони, прийняті на референдумі, внутрішньодержавні договори, акти виконавчої влади, акти самоврядування. Проводиться також перевірка відповідності національних законів міжнародним договорам. Крім того, здійснюється контроль актів і дій громадських об'єднань, на які держава поклала певні владні функції (палата виробників певних товарів може видавати сертифікати і допускати при цьому дискримінацію). Межі конституційного контролю охоплюють також створення та діяльність політичних громадських об'єднань, політичних партій.

Отже, контроль — це перевірка на відповідність конституції дій посадових осіб — президента, членів уряду, верховних суддів.

Конституційний контроль здійснюється й у формі *індивідуальної* або *колективної скарги*, що передбачає наділення індивіда — суб'єкта прав і свобод людини, а також різних об'єднань громадян, юридичних осіб правом подавати в конституційний суд скарги про порушення своїх прав і свобод законами, нормативними актами, судовими рішеннями. Конституційна скарга виступає як важливий правовий засіб захисту індивіда від сваволі держави.

**Органи конституційного контролю.** Залежно від конституційних рішень такими органами можуть бути: а) глава держави, парламент, уряд, суди загальної юрисдикції, адміністративні суди; б) спеціалізовані органи конституційного контролю, до яких входять або судові (наприклад, конституційна юстиція в багатьох європейських країнах), або квазісудові органи (наприклад, Конституційна рада у Франції та інших країнах).

Конституційний контроль, здійснюваний президентом, парламентом, урядом і подібними до них органами, називається іноді політичним, тому що зазначені органи здійснюють політичну діяльність.

Спеціалізовані судові органи конституційного контролю часто мають також інші повноваження — реалізують конституційну відповідальність вищих посадових осіб держави, виступають як виборчі суди, дають офіційне тлумачення конституції тощо.

У деяких мусульманських державах органи конституційного контролю складаються зі звичайних мусульманських юристів, усе законодавство перевіряється в таких країнах на предмет відповідності його критеріям ісламу.

**Види конституційного контролю.** *Попередній* — акт перевіряється до набрання ним чинності (закон після прийняття парламентом).

*Наступний* — поширюється на чинні, офіційно опубліковані закони.

**Внутрішній** — проводиться органом, що видає акт.

**Зовнішній** — проводиться іншим органом внутрішнього контролю, має консультативний характер. Цей вид контролю найчастіше є наступним.

**Консультативний** — рішення за цим контролем має моральну, а не юридичну силу, юридично воно нікого не зобов'язує й не зв'язує.

**Постановний** — рішення загальнообов'язкове: якщо воно відповідає актові певної конституції, жодні претензії до такого акта в цьому плані більше не приймаються, але якщо акт оголошений неконституційним, то втрачає юридичну силу.

**Обов'язковий** — акт обов'язково піддається конституційному контролю, зазвичай попередньому.

**Факультативний** — здійснюється лише у разі заявленої ініціативи уповноваженого суб'єкта.

**Абстрактний** — означає перевірку конституційності акта або норми поза зв'язком з якою-небудь справою.

Абстрактний контроль передбачає можливість подання запиту в конституційний суд про конституційність прийнятих законів та інших нормативних актів незалежно від їхнього застосування в конкретних правовідносинах. Мета цього виду контролю — дотримання законодавцем конституції та її положень, що регулюють права і свободи людини в процесі прийняття нормативно-правових актів. Правом такого запиту наділяються, як правило, вищі органи виконавчої влади в особі президента, прем'єр-міністра, групи депутатів парламенту, органи виконавчої влади суб'єктів федерації й автономних державних утворень, що відображає принцип поділу влади. В окремих країнах питання про конституційність може бути поставлене з власної ініціативи органу конституційного контролю (Австрія, Франція).

Цей вид контролю діє в країнах із централізованою системою конституційного контролю, коли тільки спеціалізований конституційний суд може абстрактно, без зв'язку із застосуванням певної норми, здійснити її тлумачення в контексті конституційних положень. У порядку абстрактного контролю за конституційністю законів конституційний суд усуває можливі порушення законодавцем прав і свобод людини. Такий конт-

роль використовується в основному в країнах континентального права (Австрія, ФРН, Італія, Іспанія, Португалія та ін.). Попередній контроль може бути тільки абстрактним.

*Конкретний контроль*, іноді іменованій інцидентним, передбачає, що питання про конституційність закону, який підлягає застосуванню, ставиться, розглядається та вирішується лише у зв'язку з конкретним судовим розглядом. Найбільш широко цей вид контролю використовується в країнах з децентралізованою системою конституційного контролю, де всі суди правочинні самі вирішувати питання про конституційність застосовуваної ними норми права. Конкретний контроль також діє й у ряді країн континентального права, де існує централізована система конституційного контролю, здійснюваного спеціалізованими органами квазісудового характеру. Централізована система виходить із того, що суди загальної юрисдикції не здійснюють контролю відповідності нормативно-юридичних актів конституції. Тут загальні суди можуть тільки порушувати питання про конституційність нормативних актів перед конституційним судом у вигляді запиту у зв'язку з розглядом конкретної судової справи й лише в цих межах забезпечувати відповідність закону конституції (Італія, Австрія, ФРН та ін.)

*Повний* — охоплює всю систему суспільних відносин, урегульованих конституцією.

*Частковий* — поширюється лише на певні сфери суспільних відносин — права людини і громадянина, федеративні відносини.

*Формальний* — перевіряє дотримання конституційних умов і вимог, що ставляться до видання акта.

*Матеріальний* — має справу зі змістом акта і відповідністю цього змісту положенням конституції.

**Американська система конституційного контролю.** У цій системі неконституційність законів та інших актів перевіряють суди загальної юрисдикції, розглядаючи конкретні справи (конкретний наступний контроль).

Якщо суд визнає, що закон неконституційний і справа дійде до Верховного суду, рішення останнього у питанні про конституційність закону є обов'язковим для всіх судів. Неконститу-



ційний закон втрачає судовий захист і юридичну силу (США, Аргентина, Японія).

У деяких країнах контроль здійснює лише верховний суд.

**Європейська система конституційного контролю.** Передбачає заснування спеціальних судових або квазісудових органів конституційного контролю: Конституційний суд в Італії, Конституційний трибунал у Польщі, Конституційна рада, Федеральний конституційний суд у Німеччині.

### *Контрольні запитання і завдання*

1. Дайте визначення юридичного поняття конституції.
2. Назвіть основні властивості конституції.
3. Які завдання в суспільстві вирішує конституція?
4. Як відбувається прийняття конституцій?
5. На яких принципах ґрунтується класифікація конституцій?
6. У чому полягає відмінність писаних і неписаних конституцій?
7. Які конституції називають кодифікованими?
8. Що таке жорстка і гнучка конституції?
9. Якою є типова структура конституцій зарубіжних держав?
10. Опишіть ієрархію нормативно-правових документів.

---

## Розділ 3

# КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ОСОБИ

- 3.1. Поняття громадянства, способи набуття і втрати громадянства.*
- 3.2. Загальна характеристика інституту прав і свобод громадян.*
- 3.3. Класифікація прав, свобод і обов'язків громадян.*
- 3.4. Гарантії здійснення прав і свобод громадян, роль омбудсманів у захисті прав людини.*
- 3.5. Правове становище іноземців, осіб без громадянства.*

### 3.1. Поняття громадянства, способи набуття і втрати громадянства

Правовий статус особи включає сукупність прав і свобод людини та громадянина, відображених у нормах усіх галузей чинного права.

Основи правового статусу особи — конституційно закріплені права і свободи. Вони становлять відносно невелику частину всіх прав і свобод.

Причини, з яких одні права закріплюються конституційно, а інші — у поточному законодавстві, не довільні. Можна виокремити такі фактори, від яких залежить вибір тієї або іншої форми закріплення прав і свобод:

1. Значимість цього конституційного права і цієї свободи для людини та суспільства.

Конституція закріплює права і свободи, які є життєво важливими й найбільшою мірою соціально значимі як для окремої людини, так і в цілому для суспільства, для держави, тобто основні права і свободи.

Для людини вони є необхідними передумовами забезпечення: умов гідного і вільного існування; природного права на участь у вирішенні питань устрою та управління тим суспільством, членом якого вона є; економічних і соціальних умов, необхідних їй для задоволення життєвих матеріальних і духовних потреб.

Для держави, суспільства значимість конституційного закріплення прав і свобод виражається в тому, що саме їхня реалізація необхідна для втілення в життя сутнісних властивостей держави як демократичної та правової.

Крім того, саме існування держави, суспільства забезпечується сукупною діяльністю людей у всіх сферах їхньої життєдіяльності — політичній, економічній, духовній. Так, без реалізації права на свободу підприємництва не могло бути створене економічне середовище, без реалізації виборчих прав громадян — неможливе формування структур управління суспільством.

Тому основні права і свободи не лише визнаються державою, а й захищаються нею як необхідна умова свого існування.

2. Споконвічний або похідний характер належності людині певного права і свободи. Конституції демократичних держав установлюють, що основні права і свободи людини невідчужувані й належать кожному від народження. Саме такого роду права і свободи закріплюються конституційно.

3. Основним правам і свободам притаманні особливі юридичні властивості, специфіка їхньої реалізації, а саме:

а) конституційні права і свободи становлять ядро правового статусу особи, лежать в основі всіх інших прав і свобод, що закріплюються в інших галузях права. Наприклад, усі права, що випливають із норм трудового права, ґрунтуються на конституційних положеннях про працю; права, закріплені в нормах галузі права соціального забезпечення, — на відповідному конституційно закріпленому праві. Усі права і свободи громадян у тій або іншій сфері життя похідні від основних прав і свобод, тому останні є головними в характеристиці правового становища особи;

б) основні права і свободи адресовані найширшому колу суб'єктів. Вони закріплюються за кожною людиною і громадянином або за кожним громадянином. Усі інші (неосновні) права і свободи, установлені нормами інших галузей права, узгоджуються з різними статусами особи — робітників та службовців, власників майна, наймачів житлової площі, покупців, позивачів, відповідачів та ін.;

в) характерною рисою основних прав і свобод є їхня загальність. Вони рівні та єдині для всіх без винятку, відповідно для кожної людини, для кожного громадянина. Визнаючи те або інше право основним, держава виходить із можливості здійснення його всіма. Цим обумовлюється процес розширення основних прав і свобод у світі, створення відповідних соціально-економічних передумов;

г) основні права і свободи громадян відрізняються від інших прав і свобод підставою виникнення. Єдиною такою підставою є належність до громадянства певної держави. Вони не пов'язані зі здійсненням громадянином своєї правосуб'єктності і є у кожного громадянина як суб'єкта права. Це свідчить про те, що основні права і свободи виражають головні зв'язки людини з державою, її статус як громадянина;

д) основні права і свободи громадянина не набуваються й не відчужуються за його волевиявлення. Вони належать йому через громадянство, невіддільні від його правового статусу і можуть бути втрачені тільки разом із втратою громадянства;

е) основні права і свободи характеризуються особливим механізмом реалізації. Усі інші права і свободи можуть стати надбанням людини і громадянина в процесі реалізації його правоздатності через участь у конкретних правовідносинах. Основні ж права і свободи виступають передумовою будь-яких правовідносин у конкретній сфері, постійного, невід'ємного права кожного учасника правовідносин;

є) специфічною рисою основних прав і свобод є особлива юридична форма їхнього закріплення. Вони фіксуються в правовому акті держави, що має вищу юридичну силу — у Конституції.

Зазначені вище ознаки характеризують поняття основних прав і свобод людини та громадянина.

Конституційні (основні) права і свободи людини та громадянина — це невід'ємні права і свободи, що належать людині і громадянину від народження (у належних випадках внаслідок громадянства), захищаються державою і становлять ядро правового статусу особи.

Взаємозв'язок держави і особи передбачає й розкриття змісту понять “людина” і “особа”.

*Людина* — родове поняття, що вживається для характеристики певних біологічних рис *homo sapiens*, що виокремився на певній стадії розвитку з біологічного середовища. Під «людиною» у цьому випадку також розуміється, що це єдина жива істота, наділена свідомістю.

*Особа* — це насамперед індивід із власними неповторними властивостями. У деяких випадках особа визначається як людина, що володіє певними типовими соціальними властивостями, які відображають риси того середовища, до якого вона належить. На цій підставі виділяється належність особи до тієї або іншої соціальної або національної групи, оскільки належність до неї визначає психологічні риси, й насамперед правосвідомість.

Слово “громадянин” позначає фізичну особу, чий правовий статус обумовлений належністю до тієї або іншої держави. Громадяни в кожній країні становлять найчисленнішу категорію

населення. Саме вони наділені правами і свободами в найбільш широкому обсязі. Однак якщо права людини випливають із самої її природи і не можуть бути чим-небудь обумовлені, то права громадянина визначаються фактом громадянства.

Для зарубіжного конституціоналізму характерний дуалізм правового статусу особи, що виступає у відповідних сферах або як людина, або як громадянин. Особа виступає як людина у сфері економічній (громадянське суспільство) і як громадянин — у сфері політичній (політична спільність). Ця дуалістична концепція, що розділяє особу на людину та громадянина і, відповідно, наділяє особу правами людини та громадянина, втілена тією або іншою мірою у всіх конституціях зарубіжних країн, як старих, так і нових.

Найважливішою юридичною передумовою правового становища особи в суспільстві є стан *громадянства*, тобто політична належність індивідуума до цієї держави, що обумовлює характер політико-правових відносин між особою та державою. Питання громадянства в зарубіжних країнах, як правило, регулюються на підставі спеціального закону. Із цього погляду житель країни може володіти одним з декількох видів статусу — бути громадянином, іноземцем, особою, що має два або більше громадянства, особою без громадянства, біженцем.

*Громадянство* — сталий правовий зв'язок індивіда з конкретною державою. Цей зв'язок набуває втілення в тому, що держава надає особі певний обсяг прав і свобод і забезпечує їхню реалізацію на практиці. Держава також надає своєму громадянину, що перебуває за кордоном, заступництво, захищає його права у разі порушення (зрозуміло, у рамках, обумовлених нормами міжнародного права). Громадянин зобов'язаний визнавати конституцію, дотримуватися законів, сплачувати податки, дбайливо ставитися до навколишнього середовища й історичної спадщини. Правовідносини, що виникають між індивідом і державою в результаті громадянства, є безумовними. Це означає, що жодна зі сторін не може окреслити виконання своїх обов'язків якими-небудь умовами. Держава не може порушувати права громадян на тій підставі, що вони не сплачують податків або що вони — злочинці.

У державах з монархічною формою правління використовується термін *підданство*. Однак формально підданство означає правовий зв'язок особи не з державою, а з монархом. У

сучасних демократичних монархіях Західної Європи цей нюанс втратив значення, і поняття “громадянство” і “підданство” використовуються як повні синоніми. Але в монархіях Азії й Африки про подібну синонімічність не йдеться.

Загальна декларація прав людини 1948 р. зафіксувала загальний принцип, раніше невідомий: “1. Кожна людина має право на громадянство. 2 Ніхто не може бути довільно позбавлений свого громадянства або права змінити своє громадянство” (ст. 15).

Громадянство набувається двома основними шляхами. Перший спосіб стати громадянином — народження. Такий порядок його набуття також називається *філіацією* (від лат. *filius* — син). Це найпоширеніший спосіб набуття громадянства, у будь-якій країні більшість жителів є її уродженими громадянами. Порядок набуття громадянства за народженням регулюється двома правилами — правом крові і правом ґрунту.

*Право крові* (*jus sanguis*) означає, що особа наслідує громадянство батьків незалежно від місця появи на світ. Це правило повною мірою діє щодо дітей молодших за 14 років (за законодавством США — 12). Якщо батько й матері дитини мають різне громадянство і між ними немає згоди про громадянство дитини або розпочався шлюбборозлучний процес, питання про належність дитини до конкретної держави вирішується у рамках міжнародного права за участю органів опіки та піклування країни народження. Часто такі питання виносяться на розгляд суду, що враховує, якою мовою говорить дитина, хто з батьків бере більшу участь у вихованні, а також хто з них здатний надати дитині найбільш сприятливі матеріальні умови. Крім того, враховується й те, до якої країни має потрапити дитина. Суди, як правило, відмовляють тому з батьків, що має намір повезти дитину в бідну країну з нестабільним режимом. У демократичних країнах після досягнення дитиною повноліття вона сам може вибрати громадянство.

*Право ґрунту* (*jus foli*) передбачає, що особа набуває громадянство країни народження незалежно від громадянства батьків. Право ґрунту в чистому вигляді нині діє тільки в державах Латинської Америки. У більшості країн світу діє змішаний принцип.

Слід зазначити, що кожна людина має право на громадянство. Міжнародно-правові норми забороняють застосовувати позбавлення громадянства як покарання. Починаючи з 20-х років минулого століття світове співтовариство прагне максимально скоротити число випадків безгромадянства, що досить часто виникають через війни та революції. Так, відомий полярний мореплавець Фрітьоф Нансен (1861—1930) на посту верховного комісара Ліги націй у справах військовополонених у 1920—1921 рр. вжив низку ряд заходів щодо емігрантів з Росії. Після цього загальнонавживаним став вислів “нансенівський паспорт”, що означає документ змушеного переселенця. У 1961 р. була підписана міжнародна Конвенція про припинення безгромадянства, у якій було зафіксовано, що держава надає своє громадянство особі, яка народжена на її території й інакше не мала б громадянства. Відповідно до цього австрійський закон про громадянство (1965) наділяє громадянством цієї країни знайд, виявлених на її території.

Уроджені громадяни мають найбільшу повноту прав. Тільки вони можуть претендувати на вищі державні пости (США, Естонія).

Другий спосіб набуття громадянство — подати заяву до компетентних органів іншої держави. Цей спосіб прийнято називати *натуралізацією*. Набуття громадянства приїжджим, як правило, утруднене і супроводжується безліччю умов. Уважається, що в результаті виконання цих умов відбудеться *укорінення* особи в цій країні. Досить складний порядок процедури натуралізації пов’язаний з тим, що країни з високим рівнем життя та розвинутою системою соціальної допомоги прагнуть закрити свої кордони для вихідців із держав “третього світу”.

Найчастіше до тих, хто хоче набуття громадянство, ставляться такі умови: перебувати в країні на законних підставах, проживати в ній тривалий строк; володіти офіційною мовою в обсязі, достатньому для спілкування; мати легальний прибуток; бути психічно здоровим і не бути носієм вірусу імунодефіциту людини; не бути зареєстрованим у базах даних Інтерполу як терорист; мати позитивну репутацію і протягом певного часу не вчиняти правопорушень. США, крім того, вимагають відмовитися від громадянства інших країн і скласти присягу на вірність американській державі.



Законодавство деяких держав передбачає *спроцений порядок* набуття громадянства для певних категорій осіб. Як критерій у цьому випадку в Німеччині й Ізраїлі є етнічне походження. У Бразилії таким є мова. Зокрема, громадянство Бразилії може бути виходець із країни, офіційна мова якої — португальська. Релігійний критерій висувають ісламські країни й Ізраїль. У Великобританії підданство набуває кожен, хто вступив на державну службу.

Шлюб із громадянином країни не тягне автоматичного набуття громадянства цієї держави. Винятком із цього правила є деякі мусульманські країни, зокрема Саудівська Аравія.

Натуралізовані громадяни для набуття всієї повноти прав повинні прожити в статусі громадян певний час. Так, у США кандидат у конгресмени зобов'язаний набутися громадянство не менш ніж за 7—9 років (залежно від штату) до висування своєї кандидатури.

Крім наведених вище, є ще кілька способів набуття громадянства. У разі переходу території від однієї держави до іншої застосовується *вибір громадянства*, коли жителі повинні визначитися протягом певного часу, або *трансферт* — автоматична зміна громадянства жителів, які в цьому випадку позбавлені права вибору. Якщо громадянство знову набуває особа, яка раніше його втратила, то говорять про *відновлення громадянства*.

Утрата громадянства можлива в результаті виходу з громадянства відповідної країни (наприклад, у разі натуралізації в іншій країні) або позбавлення громадянства внаслідок вчинення певних кримінальних або політичних злочинів. Правда, останнє стало в сучасному світі рідкістю. Екстрадицію громадян як основне або додаткове кримінальне покарання за злочин політичного характеру застосовують лише диктаторські режими Південної Америки. Разом із тим фізична особа має право на зміну громадянства, що пов'язане з правами на свободу переміщення й на вибір місця проживання.

*Політична правоздатність* громадянина — це здатність бути суб'єктом державно-правових відносин, тобто здатність мати права й обов'язки, передбачені нормами державного права. Реалізація цих можливостей у разі настання певних обста-

вин є політичною дієздатністю. Суб'єктом як політичної правоздатності, так і дієздатності може бути лише громадянин цієї держави.

Конституційні гарантії прав особи дійсні тоді, коли вони закріплені не тільки в тексті основного закону, а й у розгорнутій системі процедурних правил. Конституційне забезпечення прав людини складається з тексту самої конституції, системи конституційно-застосовних нормативних актів, а також рішень судів. У тексті Конституції Французької Республіки 1958 р. нічого не йдеться про права особи, а тільки підтвержені Декларація людини і громадянина 1789 р. і преамбула попередньої Конституції 1946 р. За цією відсылною нормою стоять документи з найбагатшим конституційно-правовим змістом. Досить процитувати ст. 16 Декларації прав людини і громадянина 1789 р.: “Будь-яке суспільство, у якому не забезпечене користування правами і не проведений поділ влади, не є конституційним”. Права особи в Конституції США гарантуються Біллем про права та іншими наступними поправками, а не змістом базового тексту Основного Закону. Конституція Італії докладно визначає права, у тому числі економічні, але в цілому італійський громадянин не має більшого обсягу прав, ніж американець або француз. Головною гарантією прав і свобод людини в демократичній державі є струнка, чітко розроблена система конституційно застосовних нормативних актів усіх рівнів. У будь-якій державі правове становище особи багато в чому визначається економічною основою відповідної держави. Надання рівних можливостей кожному громадянину передбачає відповідно до принципів конституціоналізму самостійну реалізацію їх у дійсності. Відповідно до класичних концепцій лібералізму особа розглядається автономною стосовно держави, якщо виконує перед останньою всі свої обов'язки (сплата податків, військова повинність, дотримання законів). В індустріальному суспільстві становище значною мірою змінюється, тому що держава, з одного боку, регулює певні сфери діяльності громадянського суспільства, а з іншого — починає здійснювати окремі соціальні функції (страхування на випадок безробіття, безкоштовна початкова освіта, пенсійне забезпечення, безкоштовне медичне обслуговування), що створює для особи можливість домогтися здійснення своїх окре-

мих інтересів через державу. Кожна особа вважається незалежною стосовно іншої особи. Це у свою чергу визначає індивідуалізм суспільства, в основі якого лежить свобода володіння та розпорядження власністю. Практичним застосуванням права людини на свободу нині визнається право людини на приватну власність.

### 3.2. Загальна характеристика інституту прав і свобод громадян

**Поняття та джерела прав людини.** Головними елементами правового статусу є права, свободи й обов'язки. Зміст прав, свобод і обов'язків, як правило, ґрунтується на єдності та сполученні суспільних і особистих інтересів і в результаті визначається реальними суспільними відносинами. Конституції та інші норми конституційного (державного) права зарубіжних країн проголошують права і свободи різноманітного характеру та змісту. Ця категорія одержала назву "права людини". Вони представляють природні невідчужувані соціальні блага й можливості, що належать особі в силу народження. Крім того, прийнято виокремлювати права громадянина, які пов'язані з фактом громадянства і є правами особи як учасника політичного співтовариства.

В юридичному аспекті правам людини притаманні особливі властивості — невідчужуваність і природний характер (належність кожному від народження). Усі права людини та громадянина пов'язані з фактом народження і тільки в деяких випадках з наявністю інших, передбачених законом обставин. Сучасні конституції демократичних країн, а також конституційно-правова доктрина та судова практика акцентують на неможливості та неприпустимості позбавлення цих прав і свобод. Система прав і свобод будується так, щоб забезпечити законні інтереси людей і запобігти можливому обмеженню їхніх прав і свобод у результаті зловживання ними з боку окремих осіб. Визнання прав і свобод людини і громадянина безпосередньо діючими означає, що людина і громадянин можуть здійснювати свої права і свободи, а так само захищати їх у випадку порушення, керуючись конституцією й посилаючись

на неї. Уже йшлося про те, що конституційні норми є нормами прямої дії. Це означає, що на них можна прямо посилалися в суді.

Природний характер прав громадянина впливає з того, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в державі з погляду сучасної теорії конституціоналізму є народ. Кожна людина, будучи частиною народу, від природи наділена й користується правами.

Права людини в сучасному світі утворюють складний комплекс, що існує як на рівні національного законодавства, так і на рівні міжнародного права. З огляду на те, що порушення прав людини неодноразово призводило до воєн і соціальних катаклізмів, що протягом практично всього минулого століття у світі точилася боротьба проти тоталітарних режимів, цей комплекс вважається найважливішим юридичним явищем. На цій підставі сучасні дослідники стали говорити про існування “права прав людини”.

Джерелами права прав людини насамперед слід назвати міжнародні документи, оскільки саме в них сформульовано загальноновизнані стандарти у сфері захисту свобод та інтересів особи. Міжнародно-правове регулювання прав людини здійснюється на основі таких документів:

- Загальної декларації прав людини, прийнятої Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 р.;
- Європейської конвенції про права людини (1950 р.);
- Міжнародних пактів про економічні, соціальні та культурні права й про громадянські та політичні права (прийняті у 1966 р., набрали чинності після ратифікації в 1976 р.);
- Заключного акта Ради безпеки і співробітництва в Європі (від 1 серпня 1975 р.).

Дія міжнародних правових норм виявляється в тому, що вони повинні використовуватися, коли виникають труднощі в тлумаченні норм національного законодавства, тобто для з'ясування значення і змісту законодавства для того, щоб застосування законодавчих актів не спричиняло порушення загальноновизнаних принципів і норм міжнародного права і, як наслідок, до порушення прав людини.

Міжнародні норми також можуть стати гарантією захисту від прийняття законодавцем норм, що порушують права людини, особливо з урахуванням того, що останнім часом пропо-

зиці про прийняття таких норм звучать досить часто. Прикладом можуть слугувати пропозиції відродити боргові в'язниці й увести для несумлінних боржників кримінальне покарання у вигляді позбавлення волі, які висловлюються в Росії та інших країнах СНД. Прямої конституційної заборони для вжиття таких заходів у законодавстві пострадянських держав немає. Однак ці пропозиції суперечать ст. 11 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, у якій записано: "Ніхто не може бути позбавлений волі на тій лише підставі, що він не в змозі виконати яке-небудь договірне зобов'язання".

**Еволюція прав людини.** В історичному розвитку прав і свобод виокремлюються три покоління. *Перше* сходить до джерел конституціоналізму. У конституційних актах епохи зародження цього правового явища фіксувалися, як правило, дві групи прав і свобод, обумовлені дуалізмом громадянського і політичного суспільства. Це особисті (тобто цивільні) свободи та політичні права. До особистих прав належать ті, яких індивід набуває завдяки факту свого народження і які забезпечують людську гідність (право на життя, на ім'я, на фізичну цілісність особи, на недоторканність особи і житла, свобода пересування, свобода думки й слова, свобода світогляду й віросповідання, право на правосуддя, звернення до державних органів, процесуальні гарантії тощо). До особистих прав можна також віднести ті права, які виражають рівноправність людей, тобто забороняють у державній політиці й у суспільному житті дискримінацію або надання переваги за якою-небудь ознакою. Політичні права забезпечують у результаті реалізацію можливості брати участь в управлінні державою, у вирішенні найважливіших питань суспільного життя. До них належать виборче право, свобода слова, свобода зборів і свобода друку. Ця група прав формувалася з кінця XVIII ст. до Першої світової війни.

До *другого* покоління можна віднести соціально-економічні права і свободи, що гарантують інтереси людини в суспільстві й державі (право на власність, право на працю, право на сприятливі умови праці, право на відпочинок, право на охорону здоров'я й медичну допомогу, право на освіту<sup>1</sup>, право на віль-

---

<sup>1</sup> Уперше було закріплено в Конституції Мексики 1917 р.

ний вибір сфери діяльності), а також права соціально-культурного характеру. Останні забезпечують можливість особи користуватися досягненнями вітчизняної і світової культури для особистого розвитку і творчості. Ця група прав була зафіксована в різних національних і міжнародних документах протягом ХХ ст. Не у всіх державах світу вона набула однакового значення. Найбільшу увагу їй приділяла влада країн тоталітарного соціалізму. Нині вона продовжує розвиватися. Слід зазначити, що держави, які приєдналися до міжнародних договорів і конвенцій про права людини, автоматично беруть на себе обов'язок привести національне законодавство у відповідність до світових стандартів. Ці стандарти виходять із положення, що внутрішнє законодавство не може суперечити загальнолюдським цінностям, які були офіційно закріплені. Однак фіксування того чи іншого положення в статті конституції або законі не означає гарантію його дотримання.

До *третього* покоління належать права і свободи, що забезпечують якість життя. Маються на увазі право на сприятливе навколишнє середовище і свобода інформації (можливість збирати, зберігати й поширювати будь-яким доступним способом будь-яку інформацію, що не становить таємниці). Ці права стали одним із правових інструментів боротьби людства із глобальними проблемами — екологічною небезпекою й інформатизацією життя — у період переходу до постіндустріального суспільства.

Наявний підхід до прав і свобод особи передбачає, що розвиток законодавства не може вести до їхнього звуження. Таким чином, правові норми, визначаючи конкретний зміст прав і свобод індивіда, не дають їхнього вичерпного переліку. Передбачається, що обсяг прав і свобод може й повинен розширюватися. Із цього випливає можливість зміни прав і свобод тільки у бік їхнього розширення, вони є невідчужуваними і непорушними, їхній розвиток ґрунтується на принципі верховенства права.

Головним принципом тут є розуміння свободи. Воно бере початок від визначення вчених епохи Просвітництва і остаточно формується в період Великої французької революції. Відповідно до цього визначення під свободою розуміється мож-

ливість кожного здійснювати безперешкодний розвиток особистості, не порушуючи прав, свобод і законних інтересів інших і виконуючи запропоновані законом обов'язки.

Проте абсолютної свободи бути не може. З одного боку, можливі обмеження прав і свобод, але тільки на підставі закону, на певний час і лише якщо це викликано необхідністю захисту інтересів суспільства в цілому. У кожному конкретному випадку це може бути продиктовано, наприклад, необхідністю збереження громадського порядку, публічної моралі та здоров'я населення. З іншого боку, неприйнятним вважається зловживання правами, тобто їхнє використання для завдання шкоди інтересам інших осіб.

### 3.3. Класифікація прав, свобод і обов'язків громадян

Основні права і свободи можна поділити на три групи залежно від характеру відносин, що виникають між індивідумом і державою, а також між самими індивідуумами. По-перше, як фізична особа людина наділяється певними особистими правами і свободами. По-друге, індивід як член громадянської спільноти наділяється певними політичними правами і свободами. І, нарешті, по-третє, особа як учасник економічних відносин наділяється певними соціально-економічними правами і свободами.

**Особисті права і свободи.** Особисті права і свободи надаються людині як фізичній особі незалежно від того, чи є вона громадянином цієї країни. Західна теорія часто розглядає цю категорію прав і свобод як природні, даровані людині не державою, а природою або Богом. На практиці ці права і свободи також мають позитивний характер, тому що мають юридичну силу лише тоді, коли порядок їхнього застосування встановлюється законом. Досить численні особисті права і свободи можна умовно поділити на дві основні групи: права і свободи, що захищають людину від сваволі з боку інших осіб, і права і свободи, що захищають людину від сваволі з боку держави.

Ключовим правом, без якого неможливі не лише участь у державному житті, а й саме існування людини, є право на життя. Під цим правом розуміється те, що ніхто не може бути позбавлений життя. У країнах, де дотепер збереглася страта, до цього формулювання додається слово “довільне”. Держави, що входять до Європейського Союзу, виходять із того, що життя дароване людині Богом і тому воно не може бути відібране за вироком державного суду. Із правом на життя тісно пов’язана проблема етаназії. Цей термін означає можливість добровільно піти з життя невиліковно хворій людині та скористатися при цьому допомогою медичних працівників (від грецького кореня ен — шляхетний і танатос — смерть). Уперше це слово вжив англійський філософ Френсіс Бекон (1561—1626), позначаючи безболісний відхід з життя. З юридичної позиції розрізняється етаназія активна (передбачає дії лікаря або медичного персоналу, спрямовані на припинення життєвих функцій пацієнта) і пасивна (включає тільки дії самого хворого). У більшості країн світу активна етаназія розглядається як злочин з боку лікарів і прирівнюється до навмисного вбивства. У законодавстві Великобританії безумовна заборона накладена на будь-яку форму етаназії. У Нідерландах і Австралії можлива лише пасивна етаназія.

Право на свободу зазвичай витлумачується як заборона рабства та інших форм підневільного стану. Відповідно до доктрини правової держави та “правління права” держава не лише зобов’язана дотримуватися власних законів, а й не може допускати яких-небудь актів сваволі стосовно своїх громадян.

Свобода і недоторканність особи становлять єдину концепцію. Свобода в поєднанні з недоторканністю має на увазі насамперед гарантії від незаконного втручання з боку державного органу. Іншими словами, недоторканність особи означає фізичну безпеку, тобто свободу від арешту або позбавлення волі.

Свобода та особиста недоторканність — найважливіші права людини, яких вона набуває від народження, які установлені міжнародними документами обов’язкового характеру, і національним законодавством.

Так, відповідно до ст. 3 Загальної декларації прав людини кожна людина має право на життя, на свободу та на особисту недоторканність.



У п. 1 ст. 9 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права зазначено: “Кожна людина має право на свободу та особисту недоторканність. Ніхто не може бути підданий довільному арешту або утриманню під вартою. Ніхто не повинен бути позбавлений волі інакше, як на таких підставах і відповідно до такої процедури, які встановлені законом”.

Найважливішим конституційним принципом, що дозволяє здійснювати особисту волю, вважають формально-юридичну рівність, тобто рівність усіх перед законом. Якщо права і свободи утискалися в результаті зловживання ними з боку іншої особи, держава надає можливість першій особі захистити свої права всіма способами, не забороненими законом.

За цим принципом кожний громадянин, без жодної дискримінації і необґрунтованих обмежень, має право і можливість:

- брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництва вільно обраних представників;

- голосувати і бути обраним на періодичних виборах, проведених на основі загального та рівного виборчого права у таємному голосуванні та виборцями, що забезпечують вільне волевиявлення;

- допускатися у своїй країні на загальних умовах рівності до державної служби.

Недоторканність житла включає захист не лише від свавільних обшуків і вилучень, постою солдатів, поліцейських вторгнень, а й від свавільних дій з боку окремих осіб. Тут можна спостерігати, крім особистих гарантій, одну з форм захисту приватної власності. Таємниця листування і телефонних розмов значною мірою забезпечується закріпленою законом вимогою стосовно правоохоронних органів одержувати спеціальний дозвіл суду для перлюстрації і прослуховування телефонних розмов. Одним із найважливіших особистих прав людини є свобода пересування та вибору місця проживання. Загальна декларація прав людини формулює цю свободу так: “Кожна людина має право вільно пересуватися і вибирати собі місце проживання в межах кожної держави. Кожна людина має право залишати будь-яку країну, включаючи свою власну, і повертатися у свою країну” (ст. 13). Серед інших особистих прав і свобод, що надаються законодавством людині як фізичній особі, можна назвати право на вільне укладання шлюбу, заборону катувань і надзвичайних покарань.

**Політичні права.** Основне завдання політичних прав полягає в тому, що вони визначають правове становище особи в системі суспільних відносин, які виникають у процесі здійснення державної влади. Найбільш широким колом політичних прав і свобод наділяються тільки громадяни.

Система політичних прав і свобод громадян складається із двох взаємозалежних підсистем. Перша з них включає права громадян, що містять правочини щодо участі в організації та діяльності держави і її органів. Сюди відносять виборче право, право на референдум, право петицій.

Друга група суб'єктивних прав і свобод, що входять до системи політичних, складається із правомочностей — невід'ємних прав громадян, метою реалізації яких є активна участь індивіда в житті суспільства. До них належать свобода слова і друку, свобода союзів, свобода зборів.

Найважливішим політичним правом є виборче право-суб'єктність громадянина, яка складається з активного й пасивного виборчого права, що відкриває для громадян не лише можливість брати участь у формуванні представницьких установ, а й проводити до них своїх представників. Більш докладно виборче право буде розглянуто в розділі, присвяченому інституту виборів.

Особливе значення має група прав, що забезпечують свободу висловлення думок. До цієї групи входять свобода слова, друку, право на одержання інформації, а також свобода поширення інформації. Для сучасного суспільства головними є правовідносини з приводу створення, передання, зберігання та використання інформації. Як правило, у рамках національних правових систем на конституційному рівні регулювання цих відносин починається із прийняття закону про свободу інформації. 1966 р. такий закон було затверджено у Сполучених Штатах. У 1970 р. цей приклад наслідували Норвегія й Данія. 1978 р. аналогічний закон було прийнято у Франції, у 1993 р. — у Швейцарії, а в 1994 р. — у Бельгії. При цьому свобода трактується як відсутність обмежень на збирання, зберігання та поширення будь-якої інформації, за винятком визначеної відповідним законом таємниці. Це право доповнюється захистом конфіденційних відомостей і можливістю вільно ознайомлюватися з інформацією про себе в державних органах.

Разом із тим загальним правилом є те, що свобода висловлювання думок аж ніяк не розглядається як абсолютне право. Верховний суд США в 1931 р. у рішенні за справою *Неар проти штату Міннесота* ухвалив: "Свобода слова і свобода преси... не є абсолютними правами, і держава може карати за зловживання ними". Законодавство США передбачає покарання за такі види зловживань свободою висловлювання думок: за наклеп і образу, за непристойність, за підбурювання до вчинення злочину або правопорушення, за образу суду, за закотні заклики. У шведському Акті про свободу друку 1974 р. (зі змінами 1976 р.) наведено досить докладний перелік злочинів проти свободи друку, караних відповідно до закону в судовому порядку: висловлювання в друкованому засобі, що містять у собі підбурювання до вчинення державної зради, зради батьківщині, підбурювання до війни, кримінального злочину, невиконання громадянських обов'язків та ін.

До духовних свобод, проголошуваних конституціями, входить свобода совісті, що історично виникла як віротерпимість, тобто визнане державою за кожним громадянином право сповідувати будь-яку релігію. Свобода совісті передбачає відокремлення церкви від держави та школи від церкви. У деяких старих конституціях установлювалася державна церква (Англія, Норвегія, Колумбія). Багато післявоєнних конституцій також проголошує державну релігію (наприклад, Ісламська Республіка Пакистан). Однією з важливих свобод є свобода союзів й асоціацій, яка в сучасну епоху проголошуються конституціями всіх демократичних держав. Свобода союзів означає законодавче визнання за всіма громадянами права на створення професійних союзів для захисту своїх інтересів. Професійні союзи створюються явочним порядком. Вони наділяються правами юридичної особи, а їхні статuti підлягають реєстрації в компетентних державних органах. Проголошувана конституціями закордонних країн свобода асоціацій означає надання громадянам права на створення політичних партій та інших громадських організацій. До інших прав і свобод політичного характеру належать свобода ходів і свобода зборів.

**Соціально-економічні права.** Найважливішим із цих прав є *право на володіння та розпорядження приватною власністю*. Воно належить кожній людині і є одним з наріжних ка-

менів свободи особи, а також — однією з основ конституційного ладу. Прагнення мати власність і захищене право на неї з часу перших буржуазних революцій XVII ст. визнається природним прагненням більшості людей. Власність є базою справжньої незалежності людини та її впевненості у завтрашньому дні. Великі мислителі минулого (Г.В.Ф. Гегель, І. Кант та ін.) обґрунтували вирішальний внесок приватної власності у формування вільного громадянського суспільства. Сьогодні конструктивний характер приватної власності в розвитку економіки, моральності та соціальної справедливості визнається навіть у рамках соціал-демократичних учень і програм.

У розумінні природи, ролі та меж приватної власності західне суспільство значно еволюціонувало. Велика французька революція проголосила це право як “священне й недоторканне”, але тепер про такий його характер уже не говорять, хоча й не заперечуються невід’ємність і недоторканність. У ранніх конституціях принцип священності й недоторканності приватної власності був доведений до логічного закінчення, що набуло втілення в забороні яких-небудь конфіскацій або реквізицій інакше, як у суворо встановлених законом випадках (як правило, за вироком суду або з військовою метою). Типовою щодо цього є ст. 11 бельгійської Конституції 1831 р.: “Ніхто не може бути позбавлений своєї власності інакше, як для суспільної користі, у випадках і в порядку, установлених законом, і за умови справедливого попереднього відшкодування”. Західне суспільство усвідомило необхідність раціонального регулювання приватної власності, що зумовило певні підстави для обмеження цього права. Такі обмеження були зумовлені потребами державного регулювання економіки, розвитком трудового та соціального законодавства. Суспільству стало очевидно, що необмежене право приватної власності веде до господарської сваволі на підприємствах, до соціального невдоволення і конфліктів, до несправедливого розподілу матеріальних благ. Це сприяло утвердженню етичних обмежень, що стримують сваволю, та підштовхувало державу до вжиття таких заходів, які б зробили власниками більшість, а не вузький прошарок людей. Повсюдно було визнано можливість відчуження власності для суспільних потреб (“соціалізація”), але, зрозуміло, з відповідним відшкодуванням. У нових конституціях закріп-

лено можливість відчуження приватної власності в інтересах суспільства. Як приклад можна навести ст. 43 Конституції Італійської Республіки, де сказано, що для загальної користі закон може експропріювати приватну власність за умови винагороди і передати в суспільне користування.

Це найбільш фундаментальне право забезпечено всіма способами юридичного захисту від зазіхання як з боку окремих осіб, так і органів самої держави. Охорона права приватної власності здійснюється кримінальним, цивільним, адміністративним та іншим видами законодавства. Ніхто не може бути позбавлений свого майна інакше, як за рішенням суду. Це, зокрема, означає, що державні органи не мають права, посилячись на будь-яку доцільність і навіть закон, позбавляти людину майна проти її волі. Власник завжди має право звернутися в суд, доводячи неконституційність застосовуваних проти нього закону або дій.

Лише рішення суду або вирок, що передбачає конфіскацію майна, може бути основою для примусового припинення права приватної власності. За надзвичайних умов (стихійні лиха, епідемії тощо) можливі вилучення власності (реквізиція) за рішенням державних органів, конфіскація в адміністративному порядку, але в кожному разі передбачено право громадянина на звернення до суду для відновлення свого права власності. Крім того, будь-які такі дії можуть бути оскаржені в судовому порядку.

Примусове відчуження майна для державних потреб можливе лише за умови попереднього та рівноцінного відшкодування. Тим самим забороняються насильницька націоналізація й реприватизація без компенсації, що прийняті в тоталітарній державі. Приватна власність може перейти в розряд державної, а державна — у розряд приватної (приватизація), але тільки відповідно до закону й з відшкодуванням, передбаченим договором або обумовленим ринковими цінами.

Зміст права приватної власності досить широкий. Розглянемо основні моменти цієї категорії. Власник має право вчиняти відносно свого майна будь-які дії, включаючи створення приватних підприємств, фермерських господарств та іншу економічну діяльність. Власник робить це вільно, без дозволу державних органів (що не виключає реєстрації підприємства або

господарства), якщо його дії не суперечать закону та іншим правовим актам і не порушують прав і законних інтересів інших осіб.

*Право на економічну діяльність* передбачає вільне використання людиною своїх можливостей і майна для підприємницької та іншої не забороненої законом економічної діяльності. У поєднанні з правом приватної власності така свобода підприємництва виступає як правова база ринкової економіки, що виключає монополію держави на організацію господарського життя. Ця свобода в багатьох країнах розглядається як одна з основ конституційного ладу. Особливу увагу приділяють їй конституції країн, що утворилися після розпаду Радянського Союзу.

Під підприємницькою діяльністю розуміється самостійна, здійснювана на свій ризик діяльність, спрямована на систематичне одержання прибутку від користування майном, продажу товарів, виконання робіт або надання послуг особами, зареєстрованими в цій ролі у встановленому законом порядку.

Право на економічну діяльність включає низку конкретних прав, що забезпечують можливість починати й провадити підприємницьку діяльність. Для цього суб'єкт права на економічну діяльність може створювати підприємства під свій ризик і відповідальність, вільно вступати в договори з іншими підприємцями, здобувати й розпоряджатися власністю. Жодний державний орган не має права диктувати підприємцеві, яку продукцію він зобов'язаний виробляти і які повинні бути на неї ціни (якщо межі цін не регулюються законодавством). Підприємець сам наймає й звільняє працівників з дотриманням трудового законодавства, сам розпоряджається своїм прибутком. До свободи підприємництва також входить право здійснювати зовнішньоекономічну діяльність, створювати союзи й об'єднання з іншими підприємцями, відкривати рахунки в банках.

Визнання права на економічну діяльність породжує для держави певні обов'язки, що виступають як гарантії цього права. Державні органи, наприклад, не можуть відмовляти підприємству в реєстрації, посилаючись на недоцільність. Вони повинні боротися з рекетом і вимаганням, захищати майно приватного підприємця нарівні з державною власністю. Усією своєю еко-

номічною політикою уряд правової держави сприяє й допомагає приватному бізнесу, заохочує його розвиток і захищає від незаконних зазіхань. Будь-який збиток, завданий підприємству з вини посадових осіб державних органів, підлягає відшкодуванню.

Водночас це право підлягає певним обмеженням. Держава забороняє певні види економічної діяльності (виробництво зброї, виготовлення орденів та ін.) або обумовлює таку діяльність спеціальними дозволами (ліцензіями). Держава регулює експорт й імпорт, що накладає на багатьох підприємств певні обмеження. Нарешті, державні органи мають право вимагати від підприємця фінансову звітність, не порушуючи при цьому комерційної таємниці. Ці й низка інших обмежень необхідні в інтересах всієї національної економіки, але мають спиратися на законодавчу базу.

Наступна категорія — *трудові права і свободи*. Ця група прав і свобод включає свободу праці, право на працю й на захист від безробіття, право на страйк, право на відпочинок. Трудові права і свободи захищають людину від сваволі роботодавців, дають можливість відстоювати свої гідність й інтереси. Зазначені права поширюються й на осіб, що не мають громадянства. Ці положення відповідають ст. 23 Загальної декларації прав людини.

Після Другої світової війни конституціями Італії, Данії, Індії, Японії та інших держав було проголошено право на працю. У низці конституцій *право на працю* проголошується лише як бажання або мета, якої прагне держава. Деякі післявоєнні конституції проголошують також *право на рівну плату за рівну працю* й *право на відпочинок*, які іноді розглядають як органічне продовження права на працю.

Свобода праці розкривається як право кожного вільно розпоряджатися своїми здібностями до праці, вибирати рід діяльності й професію. Людина має право як працювати, так і не працювати. Людина вільна як у влаштуванні на постійну роботу, так і у звільненні з неї, у переході на іншу, більш цікаву або вигідну. Свобода праці реалізується через індивідуальну трудову діяльність, заняття підприємницькою діяльністю тощо. Найманий робітник має право вимагати дотримання визначених на рівні конституції або спеціального трудового за-

конодавства умов, а саме: щоб умови праці відповідали вимогам безпеки та гігієни, а винагорода за працю виплачувалася без якої б то не було дискримінації й не нижча за встановлений законом мінімальний розмір оплати праці. Варто зазначити, що найповніше названі питання відображені в законодавстві економічно розвинутих країн. У державах “третього світу” вони найчастіше є лише декларативними положеннями. Наймані робітники в умовах безробіття та слабкості держави змушені погоджуватися з тими умовами праці, які їм пропонують підприємці.

Свобода праці пов’язана із заборонаю примусової праці. Заборону примусової праці передбачено ст. 8 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права. Такою працею вважається не лише відверто рабська праця, що нині трапляється вкрай рідко, а й будь-які форми примусу людини працювати на недобровільно прийнятих умовах або під загрозою якогонебудь покарання.

Право на працю не означає чийогось обов’язку надавати роботу всім бажаючим. В умовах ринкової економіки держава не в змозі пропонувати такий обов’язок підприємцям.

Досить докладно соціально-економічні права трудящих регламентуються в Главі II Конституції Федеративної Республіки Бразилії 1988 р. Найважливішим завоюванням трудящих є право на страйк, що проголошується або визнається державним правом усіх демократичних країн. Водночас закордонне трудове законодавство передбачає різні способи та методи обмеження цього права. Особливо поширеною є заборона загальних страйків, політичних страйків, страйків солідарності, пікетування. Широко застосовуються примусовий арбітраж, арешт страйкових фондів, заборона або припинення страйків судовими наказами тощо.

Серед економічних завоювань трудящих можна назвати також страхування на випадок безробіття, надання пенсій громадянам похилого віку й інвалідам, охорону жіночої та дитячої праці. У деяких сучасних країнах існує фактична нерівність жінок, що особливо виявляється в соціально-економічній сфері. Жінки, як правило, одержують меншу заробітну плату за ту саму працю, що й чоловік.



*Право на захист від безробіття* передбачає обов'язок держави провадити економічну політику, що сприяє по можливості повній зайнятості, а також безкоштовно допомагати громадянам, які не мають роботи, у працевлаштуванні.

*Право на страйк* узгоджується із правом на індивідуальні й колективні трудові суперечки з використанням установлених законом способів їхнього вирішення. Страйк — це припинення роботи працівниками для справляння тиску на роботодавця з метою задоволення своїх економічних вимог. Страйк не свідчить про бажання працівників розірвати трудовий договір, а тому неправомірна заборона страйку розглядається як форма примусової праці. Відповідно до конституції, а також до Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права, право на страйк реалізується за законом. Тому закон має право заборонити страйк у ряді галузей господарства (транспорт, громадське обслуговування та ін.). Однак ця заборона стосується не всіх працівників галузі, а лише тих, припинення чиєї роботи може завдати шкоди здоров'ю інших осіб, безпеці держави тощо. Установлювати заборону на цих підставах може лише суд.

Як правило, законодавством у зарубіжних країнах заборонено також деякі види страйків. Крім того, конституційне й трудове законодавство побудоване так, що колективний трудовий конфлікт не обов'язково приводить до страйку; перш ніж оголосити його, потрібно використати процедури примирення, передбачені законом про порядок вирішення колективних трудових суперечок. У такий спосіб сучасне законодавство мінімізує страйки. Слід зазначити, що в конституціях соціалістичних країн право на страйк практично не відображене.

*Право на відпочинок* має кожна людина, але для тих, хто працює за трудовим договором (тобто осіб найманої праці), конституція зазвичай гарантує певну тривалість робочого часу, вихідних і святкових днів, оплачуваної щорічної відпустки (щорічна відпустка надається всім працівникам зі збереженням місця роботи та посади й середньої заробітної плати). Найдокладніше це право відображене в конституціях країн Латинської Америки. Крім того, воно є традиційним об'єктом уваги конституцій країн тоталітарного соціалізму.

Іншою не менш важливою категорією прав і свобод людини є *захист материнства, дитинства і сім'ї*. Загальна декларація прав людини в ч. 3 ст. 16 констатує: "Сім'я є природним і основним осередком суспільства й має право на захист з боку суспільства та держави". Із загального конституційного положення випливають сімейні права громадян, насамперед певні права матері та дитини.

Захист материнства і дитинства, сім'ї має комплексний соціально-економічний характер і здійснюється шляхом вжиття різноманітних державних заходів, спрямованих на заохочення материнства, охорону інтересів матері й дитини, зміцнення сім'ї, її соціальну підтримку, забезпечення сімейних прав громадян.

Держава захищає ці права, розвиваючи охорону здоров'я матері й дитини, соціальне забезпечення, охорону праці працюючих матерів, законодавство про шлюб і сім'ю та ін. Законодавство забезпечує особливу охорону трудових прав жінок і створення їм сприятливих умов праці, що відповідають їхнім фізіологічним особливостям. Держава всіяко сприяє зміцненню сім'ї, усуваючи дискримінацію у вступі в шлюб, утверджуючи рівність прав чоловіка і жінки, що засновують родину.

Незаперечним принципом демократичного суспільства є те, що кожна людина зобов'язана забезпечити своє існування сама. Але в будь-якому суспільстві живуть люди, які від народження, через хворобу або старість не можуть цього робити. Недостатньо підприємливі люди, самотні жінки, інваліди, багатодітні громадяни часто є малозабезпеченими, непрацездатні люди потребують догляду й лікування тощо. Суспільство не може кинути таких людей напризволяще, а тому створює державну систему їхнього забезпечення матеріальними благами за рахунок суспільства. У цьому виявляються людська солідарність і гуманізм. Кожна людина повинна пам'ятати, що рано або пізно вона може опинитися в скрутному становищі, що вимагає суспільної допомоги. Тому наступною важливою категорією є *право на соціальне забезпечення*. Соціальне забезпечення гарантується кожному за віком, у випадку хвороби, інвалідності, втрати годувальника, для виховання дітей і в деяких випадках, установлених законом. Кожний із цих випадків (соціальних ризиків) характеризується втратою заро-

бітку або його недостатністю для життєзабезпечення людини та непрацездатних членів її сім'ї. Людина заздалегідь має знати, на що вона може розраховувати у разі настання тих або інших соціальних ризиків, тобто які підстави, умови, рівень забезпечення, порядок одержання тощо. Вихід на пенсію — це право, а не обов'язок людини.

Конституційне *право на житло* виражає сутність системи задоволення житлових потреб суспільства, тобто є сутнісним, фундаментальним правом. Право громадян на житло може бути зведене до трьох юридичних можливостей: стабільне, стійке, постійне користування житловим приміщенням у всіх різновидах житлового фонду; поліпшення житлових умов у будинках усіх різновидів житлового фонду; забезпечення здорового середовища перебування, житлового середовища, гідного цивілізованої людини (останнє впливає з норм міжнародного права).

Охорона здоров'я — комплексний інститут, що включає підготовку медичних кадрів, численні соціальні, організаційні, економічні, науково-медичні, санітарно-епідеміологічні й профілактичні заходи, яких зобов'язана вживати держава в інтересах своїх громадян. *Право на охорону здоров'я* означає виконання всієї сукупності цих обов'язків. Право громадян на охорону здоров'я забезпечується охороною навколишнього природного середовища, створенням сприятливих умов праці, побуту, відпочинку, виховання та навчання громадян, виробництвом і реалізацією доброякісних продуктів харчування, а також наданням населенню доступної медико-соціальної допомоги.

*Право на медичну допомогу* — суб'єктивне право людини на лікування в поліклініках, лікарнях і спеціальних медичних установах. Медична допомога включає профілактичну, реабілітаційну, протезно-ортопедичну й зубопротезну допомогу, а також заходи соціального характеру щодо догляду за хворими, непрацездатними й інвалідами, включаючи виплату допомоги з тимчасової непрацездатності.

*Право громадян на сприятливі умови життя* передбачає реальні можливості проживання в здоровому, такому, що відповідає міжнародному й державному стандартам, навколишньому природному середовищі, брати участь у підготовці,

обговоренні й прийнятті екологічних рішень, контролювати їх реалізацію, одержувати належну екологічну інформацію, право на відшкодування збитку.

Громадяни мають широкі повноваження для реалізації своїх екологічних прав, що включає можливість створювати громадські об'єднання з охорони навколишнього середовища, вступати в такі об'єднання та фонди, робити внески; брати участь у зборах, мітингах, пікетах, ходах, референдумах з охорони навколишнього середовища; звертатися з листами, петиціями, вимагати їхнього розгляду; вимагати в адміністративному й судовому порядку скасування рішень про розміщення, проектування, будівництво, реконструкцію, експлуатацію екологічно шкідливих об'єктів, обмеження, призупинення, припинення їхньої діяльності; порушувати питання про притягнення до відповідальності винних юридичних осіб і громадян.

Відповідно до ст. 13 Загальної декларації прав людини визнається право кожного на освіту. Під освітою розуміється цілеспрямований процес навчання та виховання в інтересах особи, суспільства, держави, що супроводжується констатацією досягнення визначених державою освітніх рівнів. Під здобуттям громадянином освіти розуміється досягнення ним певного освітнього рівня, що засвідчується відповідним документом. За рубіжні конституції передбачають поряд із самим правом на освіту також право на вибір місця її здобуття. Таке положення, наприклад, зафіксоване в ст. 12 Основного закону ФРН: "Усі німці мають право вільно обирати для себе... місце здобуття освіти". У деяких країнах держава забезпечує безкоштовність певних рівнів освіти. Це знайшло відображення, наприклад, у ст. 26 Конституції Японії 1947 р. Крім того, батьки або особи, що їх замінюють, мають деякі права й обов'язки щодо освіти дітей. Зокрема, вони визначають, чи відвідувати дітям уроки релігійного характеру.

Основою оцінки рівня освіти й кваліфікації випускників незалежно від форм здобуття освіти є державні освітні стандарти.

*Право на свободу у всіх сферах творчої діяльності* означає неприпустимість втручання органів державної влади й органів місцевого самоврядування у творчу діяльність громадян і їхніх об'єднань, за винятком випадків, коли така діяль-

ність веде до пропаганди війни, насильства й жорстокості, расової, національної, релігійної, класової та іншої нетерпимості, порнографії. Заборона будь-якої культурної діяльності можлива лише на підставі судового рішення, а автори подібних творів, як і органи, що публікують їх, несуть кримінальну відповідальність. Гарантією права на свободу творчості в засобах масової інформації є встановлення неприпустимості цензури.

*Право на участь у культурному житті* означає, що кожна людина має право на долучення до культурних цінностей, на доступ до державних бібліотечних, музейних, архівних фондів, інших зібрань у всіх галузях культурної діяльності.

### 3.4. Гарантії здійснення прав і свобод громадян, роль омбудсманів у захисті прав людини

Значення конституційних гарантій. Права, як би широко вони не були декларовані, не становлять реальної цінності без гарантій їхньої реалізації. Людям, що населяють величезну територію пострадянського простору, це твердження особливо зрозуміле й близьке. “Велика Сталінська Конституція”, яка проголошувала найширші права за всю історію людства, насправді була найбільшою фікцією у світі, тому що важко знайти державу, де права людини зневажалися б цинічніше й жорстокіше, ніж у країні “розвиненого соціалізму”.

Конституційні гарантії реальні лише тоді, коли надійно підкріплені механізмом їхньої реалізації. Механізмом гарантій прав людини і громадянина можна вважати систему правових засобів, визначених конституцією — це державні правоохоронні органи, судова система, громадські організації із захисту прав людини та громадянина тощо.

Право на захист — це насамперед матеріальне суб'єктивне право правоохоронного характеру, яке виникло в момент порушення суб'єктивного права потерпілого і впливає з конституції.

*Юридичний механізм* захисту людиною своїх прав — це активний зв'язок носія прав на захист і правоохоронного органу, зобов'язаного захистити ці права.

Види конституційних гарантій прав і свобод. Система гарантій прав і свобод людини передбачає створення умов економічного, політичного організаційного й правового характеру, а також способів і методів, що забезпечують реальний фактичний захист цих прав. Зазначена система має складну структуру.

По-перше, це *загальні гарантії*, що охоплюють усю сукупність об'єктивних і суб'єктивних факторів, спрямованих на практичне здійснення прав і свобод громадян, на усунення можливих причин і перешкод на шляху здійснення громадянами своїх прав і свобод.

По-друге, це *спеціальні юридичні гарантії*, правові засоби й способи, за допомогою яких реалізуються, захищаються права і свободи громадян, усуваються порушення прав і свобод, відновлюються порушені права.

Загальні гарантії прав і свобод поділяються (класифікуються) на:

- економічні;
- політичні;
- організаційні.

*Економічні гарантії* конституційних прав і свобод полягають у способі виробництва, економічному устрої суспільства, які забезпечують неухильне зростання продуктивних сил на основі всіх форм власності. Відповідно до обраної моделі розвитку це соціально орієнтована ринкова економіка. Створюючи високий матеріальний статок, вона тим самим забезпечує економічну незалежність особи в суспільстві. Економічна свобода громадян і їхніх об'єднань полягає в реальній можливості вибирати форми підприємницької діяльності й безперешкодно таку здійснювати.

*Політичні гарантії* — це політична система держави, головного організатора системи здійснення й захисту прав людини, влади народу, здійснюваної безпосередньо і через органи державної влади місцевого самоврядування. Політичні гарантії забезпечуються правом громадян на свободу об'єднань у політичні партії й громадські організації для здійснення та захисту своїх прав і свобод, а також правом громадян на участь в управлінні державними справами, у референдумах. Виборче право передбачає вільно обирати й бути обраним до органів державної влади й органів місцевого самоврядування. Серед полі-

тичних гарантій є можливість звертатися за захистом своїх прав до уповноваженого парламенту й у міжнародні правозахисні організації.

*Організаційні гарантії* — це систематична організаторська діяльність держави і всіх її органів, посадових осіб, громадських організацій, спрямована на створення сприятливих умов для реального користування громадянами своїми правами і свободами. До таких гарантій слід віднести наявність чіткої системи взаємозв'язку людина — держава. Він виявляється в добре налагодженому механізмі перевірки скарг громадян і швидкого реагування на них тощо.

*Юридичні гарантії* — це надання державою формальної (юридичної) загальнообов'язковості умовам, які необхідні для того, щоб кожна людина могла скористатися своїми конституційними правами і свободами.

Юридичні гарантії встановлюються державою в Конституції, нормах поточного законодавства. Їх мета — реальне забезпечення максимального здійснення громадянами своїх прав і свобод за допомогою правових методів.

*Право на судовий захист* свідчить, що проголошені конституціями права і свободи — не просто декларація про наміри, не просте гасло, а принципові положення, які держава має намір реалізовувати. Судовий захист — це гарантія здійснення прав і свобод, що існує у всіх демократичних державах. Підставою для судового заперечення можуть бути не лише протизаконні дії і акти, а й бездіяльність державних і самоврядних органів і посадових осіб.

*Право на відшкодування матеріального та морального збитку.* Маються на увазі випадки заподіяння збитку посадовими особами державного та місцевого самоврядування під час здійснення ними своїх посадових обов'язків. Збиток може бути матеріальним і моральним і заподіюватися шляхом прийняття незаконних рішень, вчиненням незаконних дій і бездіяльністю згаданих осіб. Аналогічні положення містяться й в адміністративному кодексі. Подібні спірні питання вирішує суд.

*Право на знання кожним своїх прав і обов'язків* є важливою демократичною гарантією прав і свобод. За радянських часів була значна кількість так званих закритих правових актів, якими встановлювалися обов'язки людей, про які остан-

ні навіть не були проінформовані. Йдеться про те, що держава зобов'язана інформувати своїх громадян, тому що незнання закону не звільняє від відповідальності за його порушення.

*Право на юридичну допомогу.* Це право логічно випливає з права на судовий захист. Його історія починається з шести поправок до Конституції США, що вперше юридично закріпило це право. Сьогодні воно розглядається як невід'ємне право громадянина. Основний зміст цього права полягає в тому, що всі громадяни рівною мірою мають право на захист, здійснюючи його, можуть користуватися послугами адвоката. Роль адвоката щодо цього є надзвичайно високою, оскільки він дає громадянам консультації з правових питань, представляє їхні інтереси в адміністративних установах, у досудовому розслідуванні й у суді. Саме адвокат спроможний домогтися неушкодженого дотримання процесуальних прав громадянина.

*Принцип неприпустимості обмеження прав і свобод людини та громадянина.* Нікому не дано право по-своєму змінювати, а тим більше обмежувати права і свободи громадянина та людини без відповідної вказівки про це в законі. У конституціях наведено права, які не можуть бути обмежені навіть у воєнний час. До них належать: право на життя, право на звернення, на житло тощо.

*Гарантії правосуддя.* Закони та інші нормативні акти не мають зворотної сили. Закон, що пом'якшує відповідальність, має зворотну силу.

*Ніхто не зобов'язаний виконувати свідомо злочинні розпорядження й накази.* Цей принцип спрямований на виховання розумної вольової людини, що здатна об'єктивно оцінити кожне розпорядження зверху, і лише після цього виконувати його. Йдеться про очевидність, зрозумілість для всіх злочинності наказу якого-небудь органу або особи, які можуть не опинитися в полі зору відповідних органів, що спостерігають за законністю. Варто врахувати, що це не рекомендація, а юридична норма, яка передбачає відповідальність як за видання такого наказу, так і за його виконання.

Принципом правосуддя є також положення про те, що *ніхто не може бути притягнутий до відповідальності двічі за те саме правопорушення.*



*Презумпція невинності.* Людина є невинною доти, доки її провину не доведено у вирокі суду. Ніхто не повинен доводити свою невинність. Навіть визнання винним своєї провини не звільняє суд від необхідності доведення її об'єктивними доказами. Усі сумніви тлумачаться на користь обвинувачуваного (прикладом неправомірних вироків можна вважати позицію А. Вишинського і його принцип “Зізнання — цариця доказів”).

*Визначення статусу людини в процесі правосуддя.* Йдеться про право особи на відмову від показань проти себе, членів своєї сім'ї або близьких, право на захист у процесі досудового розслідування, а так само судового розслідування і про статус засудженого. Засуджений користується всіма правами людини і громадянина за винятком обмежень, визначених законом за вирокі суду.

Принципово новим засобом захисту прав людини є інститут омбудсмана, до якого можна звертатися, якщо буде потреба. Крім того, коли використано всі національні засоби захисту своїх прав, є можливість звернутися до міжнародних судових установ або організацій, членом або учасницею яких є держава.

*Омбудсман, або омбудсмен* (швед. Ombudsman — представник інтересів), — обрана спеціально (призначається) посадова особа для контролю різного роду адміністративних органів, а в деяких країнах — також приватних осіб і об'єднань.

Екскурс в історію поняття дає змогу виявити його зв'язок з термінами “влада”, “авторитет”. Шведський термін “омбудсман юстиції”, що використовується для позначення історично першої омбудсманівської служби, не здобув загального визнання. Найавторитетніше визначення інституту омбудсмана належить Міжнародній асоціації юристів: “Служба, передбачена конституцією або актом законодавчої влади й очолювана незалежною публічною посадовою особою високого рангу, що відповідальна перед законодавчою владою, одержує скарги від постраждалих осіб або діє за власним розсудом й уповноважена проводити розслідування, рекомендувати коригувальні дії й представляти команди”. Інститут має різні найменування: у Франції — медіатор, в Іспанії — народний захисник, у Великобританії — парламентський уповноважений у справах адміністрації, в Італії — цивільний захисник, в Австрії — колегія народного правозахисту, у Нідерландах — національний ом-

будсман, у Канаді — уповноважений у публічних розслідуваннях, у США — громадський адвокат і помічник громадян, у РФ — уповноважений з прав людини. Діють загальні й спеціалізовані служби (омбудсман університетів і шкіл, лікарень і психіатричних навчальних закладів, для захисту особистих даних, забезпечення статевої рівності, у справах споживачів, з охорони навколишнього середовища, неповнолітніх, з охорони здоров'я, для збройних сил). Успішно працюють муніципальні омбудсмани міст Парижа, Єрусалима, Нью-Йорка. Засновано посаду омбудсмана Європейського Союзу.

Правовий механізм будь-якої держави містить не тільки традиційні засоби контролю за законністю діяльності публічної адміністрації, а й так звані нетрадиційні, неформальні елементи. До останніх можна віднести омбудсманів. Необхідність інституту омбудсмана пояснюється тим, що класичні способи контролю за адміністрацією, зокрема парламент, суди (загальні й адміністративні), не можуть виявити всі несправедливі, грубі, упереджені, неуважні акти та дії посадових осіб.

Омбудсманівське співтовариство налічує більш як 50 держав. Інститут омбудсмана прийнято у державах з різними формами правління: президентських республіках (США, Франція, Німеччина, Фінляндія, Португалія, Ізраїль), парламентських республіках (Австрія, Швейцарія), конституційних монархіях (Швеція, Данія, Норвегія, Іспанія, Нідерланди, Австралія, Канада, Великобританія, Нова Зеландія). Його поважають у класичних демократіях і високо оцінюють у країнах, де порівняно недавно розпочато перехід від тоталітаризму до демократії, Польщі, Угорщині, Румунії.

Прототипом омбудсманівських служб є шведський омбудсман, запроваджений Конституцією Швеції 1809 р. як посадова особа парламенту, що розглядає скарги на посадових осіб і державні органи. Модель шведського омбудсмана здобула визнання тому, що загальні суди у Швеції традиційно не контролюють адміністративну діяльність. Незмінюваність чиновників і суддів створювала в XVIII ст. загрозу цивільним правам. У Фінляндії також практично не здійснювався контроль судів за адміністративною діяльністю, й досвід Швеції був успішно запозичений у 1919 р. Те саме можна сказати про Данію (1995).

Юридична природа омбудсмана концентрується в його загальних і особливих характеристиках. Перші демонструють “чистоту”, другі — гнучкість. Можна виокремити 12 загальних характеристик, серед яких такі:

1) омбудсман — субсидіарний (додатковий) засіб правового захисту стосовно суду, адміністративних органів, прокуратури;

2) омбудсман — незалежний публічно-правовий інститут, не упереджений у проведенні розслідувань;

3) омбудсман надає персоніфіковану допомогу (що не виключає утворення колегіальних служб);

4) народний захисник — неформальний спосіб правозабезпечення. За його допомогою громадяни реалізують право на добре управління поза судових формальних процедур. Омбудсман виявляє чуйність і причетність до проблем потерпілих від адміністративних зловживань. Він позбавлений негативних рис “юрократії”, використовує нетрадиційні критерії адміністративного провадження (справедливість, розумність, правильність, доречність);

5) народний захисник не має імперативних повноважень, його рішення найчастіше є рекомендаційними. Прихильники права примусу вважають, що омбудсману не вистачає юридичного панування. Інші правознавці відносять його до контрольної влади. Ні та, ні інша думка не узгоджується із соціальною і юридичною природою омбудсмана. Імперативність тут замінена іншими властивостями: омбудсман демонструє поміркованість, урівноваженість і компетентність суджень. Його опосередкований вплив найчастіше є ефективнішим, ніж традиційний (юридичний, силовий);

6) інститут омбудсмана — відкритий засіб правового захисту, противага адміністративній таємності. Публічність необхідна для виконання рекомендацій омбудсмана;

7) інститут має державні атрибути (посаду, повноваження, юридичну регламентацію організації та функцій, підзвітність парламенту — органу виконавчої влади, установлення обов’язку адміністрації виконувати вимоги й рекомендації омбудсмана). Вони є додатковими гарантіями результативності інституту;

8) омбудсманів об'єднує спільність завдань: вони не лише розв'язують питання, пов'язані зі скаргами на адміністративні органи, а й беруть участь у виробленні стандартів адміністративної поведінки й удосконалювання законодавства;

9) народні захисники мають велику сферу компетенції, що охоплює широке коло адміністративних органів і посадових осіб;

10) омбудсмани зберігають політичну нейтральність, не мають права каталізувати політичне протистояння, заручатися підтримкою партій;

11) омбудсмана турбують такі проблеми: загроза незалежності розслідування, матеріальні й кадрові труднощі;

12) успіх служби омбудсмана визначається неінституціональними факторами, у тому числі управлінською, політичною й цивільною культурою, збалансованістю системи державної влади.

Компетенція омбудсманів за колом органів і осіб не є однозначною в різних державах. Як правило, компетенція омбудсмана обмежується органами державного управління (лише у Швеції та Фінляндії омбудсман може оцінювати діяльність суду). Загальною тенденцією для всіх омбудсманів є включення до сфери їхньої компетенції місцевих органів управління, дискреційних рішень адміністрації. Діяльність омбудсманів певних держав (наприклад, парламентський уповноважений у справах адміністрації Великобританії) обмежується центральними органами управління. В Іспанії визнається перевага судової діяльності перед квазісудовими функціями омбудсмана: йому дозволено оцінювати лише затримки у відправленні правосуддя.

Деякі омбудсмани мають специфічні повноваження: право звернення до конституційного суду з клопотанням про розгляд цивільної скарги, про визнання закону неконституційним, про перевірку правомірності затримки громадян (Австрія, Іспанія). Окремим омбудсманам надано право виступати з ініціативами прийняття законів або внесення змін до чинного законодавства.

### 3.5. Правове становище іноземців, осіб без громадянства

Головний обов'язок держави стосовно своїх громадян у міжнародному плані полягає в їхньому захисті під час перебування в іншій державі. Деякі юристи дотепер вважають, що це не обов'язок, а право, яке належить державі, а не громадянинові. Право громадянина на захист і відповідний обов'язок держави випливають із внутрішнього законодавства, а міжнародне право визначає право держави щодо інших держав на здійснення такого захисту.

У певних державах право громадянина на дипломатичний захист є конституційним. Так, відповідно до Конституції Російська Федерація гарантує своїм громадянам захист і заступництво за її межами (ч. 2 ст. 61).

Дипломатичний захист може застосовуватися за таких умов: 1) діями держави заподіяно збиток громадянину іноземної держави, що перебуває на її території; 2) ці дії суперечать міжнародному праву; 3) використання звичайних засобів захисту прав (суд та ін.) не дало або не може дати результату. Збиток може бути заподіяний і діями приватних осіб. Якщо держава не вжила необхідних заходів, спрямованих на відновлення порушених прав, то це вже будуть дії самої держави. Недотримання внутрішніх законів стосовно іноземних громадян також суперечить міжнародному праву.

У більшості випадків дипломатичний захист здійснюється дипломатичними представниками і консульськими установами. У виняткових випадках у дію вступає відомство закордонних справ і навіть уряд. Так, наприкінці 1996 р. спецслужби США необгрунтовано заарештували колишнього співробітника КДБ СРСР В. Галкіна, що приїхав у Нью-Йорк, обвинувачуючи його в шпигунстві. Після того як дипломатичний захист на рівні консульства не дав результату, глава Уряду Росії В.С. Черномірдин переговорив по телефону з віце-президентом США А. Гором. Російський громадянин був звільнений з в'язниці, судове переслідування було припинено.

Останнім часом дипломатичний захист застосовують не лише до громадян, а й інших осіб, що постійно проживають на території держави.

Одним з основних прав людини є право повернення у вітчизну й проживання в ній. Цьому праву відповідає обов'язок держави дозволити в'їзд і поселення громадянина. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права 1966 р. передбачає, що "ніхто не може бути довільно позбавлений права на в'їзд у свою власну країну" (ч. 4 ст. 12). Ця норма закріплена в конституціях певних країн (Швейцарія, Туреччина, Єгипет та ін.). Конституція РФ зафіксувала право громадянина безперешкодно повертатися в Російську Федерацію (ч. 2 ст. 27).

Відомі випадки масового вигнання частини громадян під час громадянської або міжплемінної війни. У таких випадках інші держави змушені приймати іноземних громадян як біженців, що створює серйозні проблеми. Іноземна держава має право вимагати повернення цих осіб, а вітчизняна держава зобов'язана прийняти своїх громадян і забезпечити їхні права.

*Право притулку* — загальновизнаний інститут конституційного права, що здобув визнання і підтримку в міжнародному праві. Звичайні міжнародно-правові норми закріплено Загальною декларацією прав людини і Декларацією ООН про територіальний притулок 1967 р. Загальна декларація закріпила право кожного шукати в інших країнах притулок від переслідування й користуватися цим притулком. Це право не може бути використане у випадку переслідування за вчинення неполітичного, кримінального злочину або у разі скоєння діяння, що суперечить цілям і принципам ООН. Отже, йдеться про притулок політичного характеру.

Декларація 1967 р. зазначає, що притулок надається державою в силу свого суверенітету. Саме вона оцінює підстави для надання притулку. До особи, що шукає притулок, не повинна застосовуватися відмова в дозволі переходу кордону або висилка в країну, де така особа може піддатися переслідуванню. Винятки допустимі з міркувань національної безпеки або для захисту населення, зокрема у випадку масового припливу людей.

Крім територіального притулку відомий також притулок дипломатичний, що застосовується в практиці латиноамери-

канських країн і не відомий загальному міжнародному праву. Дипломатичний притулок надається в дипломатичних представництвах іноземних держав.

### *Контрольні запитання і завдання*

1. *Що таке громадянство?*
2. *Назвіть і опишіть принципи набуття громадянства.*
3. *У чому полягає відмінність юридичного статусу громадянина й особи без громадянства?*
4. *Дайте визначення прав і свобод індивіда.*
5. *Чим відрізняються права і свободи?*
6. *Назвіть особисті права і свободи та розкрийте їх зміст.*
7. *Назвіть політичні права і свободи та розкрийте їх зміст.*
8. *Назвіть соціально-економічні права і свободи та розкрийте їх зміст.*
9. *Які обов'язки мають громадяни?*
10. *У чому полягають юридичні гарантії прав людини?*

---

## Розділ 4

# ПОЛІТИЧНІ ПАРТІЇ ТА ВИБОРЧЕ ПРАВО В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

- 4.1. Конституційно-правове регулювання статусу політичних партій.*
- 4.2. Організація і порядок проведення виборів у зарубіжних країнах.*
- 4.3. Поняття і види референдумів.*



## 4.1. Конституційно-правове регулювання статусу політичних партій

Поняття політичної партії. У суспільстві завжди є різноманіття інтересів: економічних, політичних, ідеологічних, релігійних, культурних тощо, і чим повніше ці групи представляють їх у політичному процесі, тим більшим є вплив суспільства на прийняття політичних рішень. Однією з форм своєчасного виявлення та реалізації політичних інтересів певних груп і окремих громадян суспільства є суспільно-політичні рухи і політичні партії.

У звичайному розумінні слова під політичною партією розуміють групу однодумців, що прагнуть досягнення загальної мети. Сам термін *партія* дослівно означає “частина”, “група”. Юридично така група повинна характеризуватися сталістю складу, стійкістю структури, самостійністю. Об’єднання громадян створюється для того, щоб спільно виражати погоджену волю. *Загальна мета* такої групи обов’язково має на увазі *вплив на прийняття політичних рішень шляхом включення представників цієї групи до складу органів влади*. Найбільш характерними видами партійної діяльності є участь у виборчому процесі та парламентській діяльності. Точне правове визначення політичної партії дається у відповідних законах конкретних країн і характеризується істотною варіативністю.

У громадянських війнах античних Греції і Риму між собою боролися різні партії, під якими розумілися легальні угруповання, що активно відстоювали свої інтереси, на противагу нелегальним фракціям.

Прототипи сучасних політичних партій виникли ще в епоху Середньовіччя. У той час у Європі найбільш яскравими такими зразками була боротьба італійських “партій” гвельфів (прихильників Папи Римського) і гібеллінів (прихильників королівської влади), яка відбиває ранню стадію протистояння між третім станом, що народжувався, торгово-ремісничих міських прошарків Італії і феодалами (нобілями), боротьба між католиками і протестантами, де з релігійними питаннями робилися спроби звільнити буржуазну підприємливість від пут середньовічних правових обмежень тощо.

Політичні партії, близькі за багатьма характеристикам до сучасних, виникли в період ранніх буржуазних революцій. Тоді партії виступали насамперед як літературно-політичні й релігійно-політичні угруповання (армініани та гомаристи в першій у Європі буржуазній Республіці Сполучених Провінцій на початку XVII ст.; пресвітеріани й інDEPENDENTI під час Англійської буржуазної революції XVII ст.). Партії як інститут політичної системи держави постають у процесі становлення парламентаризму (XVIII—XIX ст.). Спочатку це були елітарні клуби, що діяли в парламенті. Поза парламентом вони виявляли себе тільки під час виборів. Ці партії не були оформлені організаційно, не визнавали принципу членства. На класово-політичній основі партії сформувалися в період Великої французької революції (1789—1793). До них належали конституціоналісти, жирондисти і якобінці.

Історія становлення партій і партійних систем у їхньому сучасному розумінні нерозривно пов'язана з розвитком парламентаризму. Саме виникнення партій ішло двома шляхами: парламентським і непарламентським. Перший був джерелом виникнення консервативних і ліберальних партій і полягав у встановленні системи постійних зв'язків між парламентською групою депутатів і виборчим комітетом, що забезпечував їй підтримку.

Партії виникають у суспільстві, що досягло певного ступеня складності, коли більшість його членів тією або іншою мірою втягуються в політичний процес, стають його учасниками. У країнах Заходу такі умови склалися в другій половині XIX ст.

До 70-х років XIX ст. головними політичними партіями в Європі були консерватори і ліберали. Нові якісні зміни в характері політичних партій відбулися в середині минулого століття в результаті появи перших масових робітничих партій і завоювання пролетаріатом виборчих прав. Робітничі партії утворювалися непарламентським шляхом, на основі профспілок, кооперативного руху, інтелектуальних і таємних товариств. Наприкінці XIX ст. виникли християнсько-демократичні партії; у 20—30-ті роки XX ст. — фашистські.

Партії є істотним елементом політичної системи суспільства. Вони є виразниками політичних курсів, що конкурують один з одним, виразниками інтересів, потреб і цілей певних

соціальних груп, сполучною ланкою між громадянським суспільством і державою. Завдання партій — перетворити безліч приватних інтересів окремих громадян, соціальних прошарків, зацікавлених груп у їх сукупний політичний інтерес. Через партії та виборчі системи формалізується участь громадян у політичному житті. Партії беруть активну участь у функціонуванні механізму політичної влади або впливають на нього. Важливою рисою діяльності партій є їхній ідеологічний вплив на населення, значна роль у формуванні політичної свідомості та культури. Суттєвою є роль політичних партій у становленні демократичних інститутів.

**Інституалізація політичних партій.** У зарубіжних країнах особливої важливості у сучасну епоху набуває інституалізація політичних партій. Ідеться насамперед про порядок їхнього утворення та регулювання внутрішньої структури і політичної діяльності. Тривалий час це відбувалося поза межами правового регулювання держави. Політичні партії розглядалися державною владою як приватні організації, подібні до різноманітних клубів і товариств. Становище змінилося, коли партії були визнані складовою політичної системи спочатку доктринально, а потім і конституційним правом. Однак ступінь правового регулювання політичних партій і його характер далеко не однакові в різних країнах.

Нині можна виокремити два основних методи регулювання правового статусу та порядку діяльності політичних партій — зовнішній і внутрішній.

*Зовнішній метод* регулювання здійснюється за допомогою прийняття конституцій, звичайних парламентських законів і винесення судових рішень. У низці конституцій, прийнятих після Другої світової війни, містяться положення, що стосуються політичних партій. Ступінь деталізації та визначеності цих положень різний, але сама їхня наявність є цілком визначеною специфічною рисою сучасного конституціоналізму.

У ст. 49 Конституції Італії 1947 р. сказано: “Усі громадяни мають право вільно об’єднуватися в партії, щоб демократичним шляхом сприяти визначенню національної політики”. У консервативнішій Конституції Японії 1947 р. про політичні партії в ст. 21 сказано менш виразно: “Гарантується свобода

зборів і об'єднань, а також свобода слова, друку та всіх інших форм висловлювання думок". Згідно зі ст. 21 Основного закону ФРН, партії сприяють формуванню політичної волі народу.

Конституційні положення є основою для законодавчої регламентації діяльності політичних партій. Найтиповішим прикладом цього є Закон про партії ФРН 1967 р.

Рівного роду закони, що стосуються діяльності політичних партій, було прийнято в США (закони про контроль за комуністичною діяльністю 1954 р., про виборчі права 1965 і 1970 рр., про федеральні виборчі кампанії 1974 р.), хоча в Конституції США 1787 р. й 27 поправках до неї немає жодних натяків на створення й діяльність політичних партій. Однак варто зазначити, що в конституціях і виборчих законах окремих штатів є численні положення, які стосуються організації та діяльності політичних партій.

До актів зовнішнього регулювання організації й діяльності політичних партій належать рішення судів, які мають права конституційного нагляду, що особливо типово для США й ФРН.

*Внутрішній метод регулювання* здійснюється самими політичними партіями через їх центральні й місцеві керівні органи. Усі партії незалежно від ступеня їхнього організаційного оформлення мають певну внутрішню структуру, між різними партійними органами існують інституалізовані відносини. Особливим предметом регулювання в організаційно оформлених партіях є членство. Керівні органи партій — з'їзди, конференції, центральні й національні комітети та ін. приймають програми, статuti, правила, інструкції з питань організаційної структури та партійної діяльності. Партійні норми, що видаються в такому порядку, не мають, як правило, правового характеру, і їхнє примусове виконання через суд неможливе. Необхідною гарантією дотримання внутрішньопартійних норм є різні засоби власне партійного примусу (виключення з числа членів, стягнення, відмова у висуванні в кандидати тощо). Цікаво, що навіть такі класичні організаційно оформлені партії, як Республіканська і Демократична в США, за останні роки вжили заходів до зміцнення своїх партійних організацій. Для цього в 1974 р. було прийнято статут Демократичної партії,

а в 1976 р. національний конвент Республіканської партії схвалив спеціальні правила. Усе це було зроблено для зміцнення організаційної структури та партійної єдності.

Для сучасного етапу характерна тенденція до тісніших контактів між керівництвом політичних партій і державним апаратом. Зараз у політичних системах багатьох країн відбувається подальша інституалізація політичних партій, підсилюється їхній взаємозв'язок з різними ланками державного механізму.

Функції політичних партій. Найбільш наочно природа політичної партії виявляється через її функції. Перша функція політичних партій полягає в тому, що вони виступають засобом боротьби за урядовою владою в центрі та на місцях між окремими групами.

Різні соціальні групи зацікавлені у використанні вищих органів державної влади й муніципалітетів (у федеративних державах — також органів влади та управління суб'єктів федерації) для своїх цілей.

Бажаючи здобути урядову владу і вплив у місцевих і федеральних органах, ці групи роблять ставку на ту або іншу політичну партію, за допомогою якої прагнуть провести своїх представників у виборні органи. Оскільки така боротьба відбувається у рамках конституційної законності, головним знаряддям її є політичні партії. Це суперництво виливається у форму виборчої боротьби, де сили супротивників оцінюються кількістю отриманих голосів.

Друга функція політичних партій полягає в тому, що вони беруть найважливішу участь у формуванні та діяльності всіх ланок державного апарату. Виборні органи влади й управління як у центрі, так і на місцях (президенти, парламенти, представницькі органи суб'єктів федерації, муніципальні ради та ін.) створюються за безпосередньої участі політичних партій. Саме вони добирають кандидатів на виборні посади і проводять виборчі кампанії. Таким чином, партії є установами, у межах яких виховуються політичні лідери та державні діячі. Іншими словами, вони готують ті кадри, з яких формується правляча еліта.

Окремо слід сказати про функцію соціального представництва. Будь-яка політична партія є виразником певних соціальних інтересів, спирається у своїй діяльності на конкретні соціальні групи і прошарки, є їхнім представником на політичній арені. У недалекому минулому багато партій прагнуло підкреслити свою соціальну базу в назві: Польська об'єднана робітничча партія, Болгарський землеробський союз та ін. Тією або іншою мірою це прагнення було запозичене у пролетарських партій багатьма буржуазними партіями Західної Європи. Нині (з 60—70-х років ХХ ст.) практично жодна партія не має своєю базою лише один який-небудь соціальний прошарок. Кожна партія прагне об'єднати по можливості широкі верстви суспільства й представляє різні соціальні групи. Західнонімецькі соціал-демократи проголошують себе партією всього народу. Аналогічно діють й інші соціал-демократичні партії Західної Європи. Споконвічною була орієнтація на більш широку соціальну базу у конфесійних партій — ХДП в Італії, ХДС/ХСС у ФРН тощо. Успіх може бути гарантований лише тій партії, яка буде представляти не вузькогрупові, а загальнонаціональні інтереси, що відображається й у самій назві багатьох партій — народні, національні тощо.

Важливою також є функція політичної соціалізації, тобто включення особи у світ політики, вплив на формування її ціннісних орієнтацій, соціальних і політичних установок, навичок суспільно-політичної діяльності. Мета соціалізації — забезпечення стабільності й наступності у розвитку суспільства.

Стосовно державного апарату правлячі партії відіграють особливу роль. Керівні органи таких партій не тільки формують уряди, а й визначають персональний склад керівництва всіх центральних виконавчих відомств. Найефективніше це завдання вирішується партіями в країнах з парламентарними формами правління (Великобританія, Італія, ФРН, Швеція, Данія, Нідерланди та ін.). Там уряди, утворені парламентським шляхом, за персональним складом майже повністю збігаються з керівним органом правлячої партії. Оскільки міністрами в цих країнах можуть бути лише члени парламенту, керівництво партії фактично визначає склад своєї фракції, з числа членів якої у разі перемоги на виборах буде сформований уряд. У президентських республіках "класичного" типу (наприклад

США) партійний склад урядів меншою мірою залежить від партійного складу парламенту, тому що в них діє принцип несумісності депутатського мандата й міністерського портфеля. Однак і за цієї форми правління існує прямий зв'язок між правлячою партією й вищими виконавчими органами державної влади.

Наступна функція політичних партій полягає в тому, що вони беруть пряму або опосередковану участь у розробці, формуванні та здійсненні внутрішньо- і зовнішньополітичного курсу держави. Правлячі партії через свої керівні органи, уряди й парламентські фракції безпосередньо беруть участь у прийнятті політичних рішень і їхній реалізації.

Опозиційні партії пропонують альтернативні рішення, які можуть стати урядовими у разі зміни політичної ситуації.

Отже, партії активно впливають на прийняття органами державної влади й управління політичних рішень, які, будучи перетворені у відповідні нормативні акти, набувають обов'язкової сили. Партійна система перетворюється на суттєвий фактор формування законодавчих органів, урядів, а також глав держав, на засіб впливу на їхню діяльність.

**Організаційна структура політичних партій.** Організаційна структура сучасних політичних партій є досить різноманітною і залежить від цілої низки факторів, серед яких першорядне значення мають специфіка самих партій, їхні історичні особливості й національні традиції.

Є два основних методи побудови партій, які набули майже загального поширення. Відповідно до них за організаційною структурою розрізняють організаційно оформлені й організаційно не оформлені партії.

*Організаційно оформлені партії* мають централізований партійний апарат, який "рекрутується" з партійних функціонерів, що розглядають свою політичну діяльність як професію. У цих партіях існує організаційний зв'язок між партією та її членами. Член партії одержує партійний квиток, сплачує партійні внески й дотримується всіх дисциплінарних вимог, передбачених партійним статутом.

Партії, що належать до цієї групи, як правило, відносно невеликі за чисельністю організації з чіткою структурою ("кадрові партії"). Вони будуються на принципах бюрократичного

централізму. Здебільшого у цих партіях величезні повноваження належать загальнонаціональному керівництву й безпосередньо лідерові. Вони можуть будуватися й на основі колективного членства, що розглядається як органічне доповнення до членства індивідуального.

До таких партій можна віднести Ліберально-демократичну партію Японії, Християнсько-демократичний союз ФРН, Австрійську народну партію, Партію центру Швеції та ін.

*Організаційно не оформлені партії* характеризуються тим, що в них немає інституту офіційного членства. Особи, що вважаються членами партії, організаційно з нею не пов'язані. Вони не мають партійних квитків, не сплачують членських внесків; на них не поширюється партійна дисципліна.

Відсутність офіційного членства в партіях цього типу компенсується наявністю розгалуженого апарату професійних партійних чиновників, що є основним знаряддям здійснення партійної політики. Діяльність таких партій зводиться насамперед до виборчої боротьби, до "уловлювання голосів виборців". Основне завдання цих партій — домогтися перемоги на виборах.

Типовим прикладом організаційно не оформлених партій є головні політичні партії США — Республіканська та Демократична. Обидві ці партії — це величезні політичні організації з досить слабким центральним керівництвом. Формально членами партії вважаються всі виборці, які проголосували на попередніх виборах за список відповідної партії. Організаційно зв'язку між партією та її членами немає.

Організаційна структура апаратів Республіканської і Демократичної партій досить складна і хаотична. У цілому вона пристосована насамперед до потреб передвиборчої боротьби.

Загальна тенденція до бюрократизації й централізації, властива політичним партіям, набуває втілення в тому, що кількість організаційно не оформлених партій неухильно скорочується. Організаційно оформлене членство з обов'язковою сплатою партійних внесків і обов'язком дотримуватися партійної дисципліни стає обов'язковим атрибутом організаційної структури політичних партій.

При цьому всередині політичної партії завжди виявляється соціальна неоднорідність. Керівна меншість приймає основні



партійні рішення, володіє великим обсягом інформації, як правило, недоступної рядовим членам, нерідко маніпулює свідомістю та поведінкою партійних мас. Керівна група неоднорідна. У ній можуть бути представлені внутрішньопартійні течії, що заперечують право контролю над усією організацією. Боротьба різних угруповань у партії ретельно приховується від сторонніх і рядових членів.

**Класифікація політичних партій.** Можливі різні підходи до класифікації політичних партій. Наприклад, партії залежно від стилю спілкування між партійними лідерами та рядовими членами поділяються на *авторитарні* й *демократичні*. Залежно від того, якою мірою вони представляють різні верстви суспільства, партії поділяються на *інтегративні*, тобто які представляють усі або багато верств суспільства, і *представницькі*, тобто ті, члени яких представляють один соціальний прошарок або клас. До *ідеологічних* відносять партії, що мають на меті змінити життя відповідно до своїх ідеалів, до *прагматичних* — ті, які ставлять конкретні політичні цілі. Відповідно до інших критеріїв партії поділяють на масові й кадрові, мобілізуючі, патронатні, класово-станові та ін. Розглянемо деякі з них більш докладно.

**Масові та кадрові партії.** Масові партії мають складну організаційну структуру і досить численних послідовників. Переважним джерелом фінансування є членські внески. Між послідовниками партій існує постійний і тісний зв'язок. Значну увагу ці партії приділяють ідейно-виховній роботі. Керівництво в партії належить професійним політикам, партійній бюрократії. Центр партійної влади перебуває не в парламенті, а в самій партії. Масові партії користуються реальним впливом у політичній системі, в якій вони діють. КІРС була масовою партією, сюди ж треба віднести більшість західноєвропейських соціал-демократичних партій. Кадрові партії нечисленні, складаються з діячів, що користуються авторитетом (Республіканська і Демократична партії США). Членство в такій партії аморфне, немає механізму прийняття, фіксованих членських внесків. Кадрові партії діють переважно в період передвиборчих кампаній.

*Мобілізуючі партії.* Їх мета — мобілізувати населення на виконання яких-небудь завдань. До цієї категорії належала більшість партій колишніх соціалістичних держав.

*Патронатні партії* створюють переваги для лідера і його оточення.

*Класово-станові партії* спрямовують свою діяльність на захист інтересів певних соціальних верств або груп.

Стосовно реальної дійсності партії поділяються на *консервативні, реформістські та революційні* залежно від того, чи мають вони намір зберегти її, частково змінити або перетворити радикальним чином.

Є партії з *індивідуальним* або *колективним членством*, коли прийняття до партії здійснюється опосередковано, через інші організації, наприклад профспілки (Лейбористська партія Великобританії).

За місцем у політичній системі партії можна поділити на *правлячі й опозиційні*. Є партії *парламентські й позапарламентські, легальні й нелегальні* або *напівлегальні*.

За характером політичних дій можна виокремити *помірковані, радикальні й екстремістські* партії.

За місцем у політичному спектрі розрізняють партії *ліві, центристські, праві*.

Запропоновані критерії класифікацій не можна розглядати як застигли схеми, тим більше, що та сама партія може бути розглянута з різних позицій, за різними підставами. Наприклад, вона може одночасно бути правлячою і масовою з міцною організацією.

**Основні види партійних систем.** Партійні системи зарубіжних країн характеризуються значною розмаїтістю, що пояснюється наявністю соціальних, національних, історичних, релігійних та інших особливостей, властивих кожній державі. Для цих країн за демократичного режиму характерна наявність кількох політичних партій.

Соціальною основою багатопартійності є саме суспільство, що складається з різних соціальних та інших інституціалізованих груп із суперечливими інтересами. Кожна соціальна та інша група може бути представлена на політичній арені відповідною партією або партіями. Численні варіанти багатопартійної системи можна згрупувати.

*Багатопартійні системи без монополю панівної партії.* За цієї форми багатопартійності жодна партія не має у своєму розпорядженні абсолютної більшості у парламенті, а тому змушена йти на різноманітні політичні союзи, щоб створити коаліційний уряд.

Типовим прикладом є партійна система Італії. До 1993 р. там існувала низка партій, найстарішими з яких були Республіканська партія, створена у 1832 р. (її членами свого часу були Дж. Гарібальді й Дж. Мадзіні), і Ліберальна партія, заснована у 1845 р. Найвпливовішою була Християнсько-демократична партія, що спиралася на підтримку Ватикану й широко використовувала у своїй ідеологічній діяльності соціальну доктрину християнства.

На вкрай правих позиціях перебувала монархо-фашистська партія Італійський соціальний рух — Національні праві сили, що виникла в 1972 р. у результаті об'єднання Італійського соціального руху (неофашисти) з Демократичною партією монархічної єдності. Ліві сили були представлені Італійською комуністичною й Італійською соціалістичною партіями. У 1993 р. у партійній системі Італії відбулися значні зміни. Християнсько-демократична партія була перетворена на Італійську народну партію. Багато партій пережили розкол і втратили колишній вплив; з іншого боку, більш помітними на внутрішньополітичній арені стали такі партії, як Радикальна партія, Ліга Півночі, "Вперед, Італія!".

Сьогодні партійна система Італії дезорганізована й переживає складні часи. Втрата довіри до політичних партій яскраво відбилася в законодавчій сфері. 18 квітня 1993 р. на загальнонаціональному референдумі було скасовано дві статті закону № 195 від 2 травня 1974 р. "Про участь держави у фінансуванні політичних партій", пов'язані з наданням щорічних державних дотацій парламентським групам. 10 грудня 1993 р. було прийнято закон № 515, що вніс зміни в порядок недержавного фінансування політичних партій і встановив нові критерії перерозподілу коштів на проведення виборчої кампанії.

Багатопартійні системи без монополю панівної партії, за яких створюються зазвичай коаліційні уряди, існують і в таких країнах, як Бельгія, Данія, Нідерланди та ін.

*Багатопартійні системи з монопольно панівною партією.* За цієї форми абсолютна парламентська більшість належить одній партії, що формує однопартійні уряди.

Багатопартійна система такого типу існувала, наприклад, у Мексиці, де панівне становище в парламенті мала Інституціонально-революційна партія.

Низка істотних особливостей притаманна партійній системі Франції. За президентів Ш. де Голля (1958—1969) і Ж. Помпіду (1969—1974) монопольне становище мала голлістська партія, що спочатку називалася Союзом на захист нової республіки (ЮНР), а з 1968 р. — Союзом демократів за республіку (ЮДР). У 1976 р. ця партія взяла назву Об'єднання на підтримку республіки (ОПР). У період президентства В. Жискар д'Естена (1974—1981) спостерігалось суперництво ОПР і Французької соціалістичної партії (ФСП). У підсумку соціалісти здобули перемогу і фактично стали правлячою партією. Президентом став у 1981 р. кандидат від ФСП Ф. Міттеран. Однак монопольне панування ФСП тривало недовго. На виборах у Національні збори в березні 1986 р. вона зазнала поразки і більшість у парламенті сформували праві сили — блок у складі ОПР, СФД, до якого увійшов також Національний фронт. Для Франції другої половини 80-х років характерною була належність президента і голови уряду до полярно протилежних політичних сил (у французькій політології таку ситуацію умовно прийнято називати “співжиттям”). У 1995 р. Ф. Міттерана на посту президента змінив лідер республіканської партії Жак Ширак.

Багатопартійна система з монопольно панівною партією існувала (з невеликою перервою, коли з 1977 по 1980 р. і з 1989 по 1992 р. правила Джаната парті) в Індії. З моменту здобуття країною незалежності й до травня 1996 р. при владі перебувала партія Індійський національний конгрес (ІНК), створена ще наприкінці XIX ст. ліберально налаштованими колами індійського суспільства під егідою британської адміністрації. Протягом свого існування ІНК зазнав істотних змін. Сучасний ІНК(І) протистоїть Бхаратія джаната парті, що була головною опозиційною партією й користувалася впливом у штатах хіндімовного поясу, а також партії Джаната дав і партіям лівого руху — Комуністичній партії Індії та Комуністичній партії Індії (марксистській).

*Двопартійні системи* є своєрідним різновидом багатопартійності, що виникла в певних зарубіжних країнах за різних обставин. Для двопартійних систем найтипівішою відмітною рисою є монопольне панування на політичній арені двох головних партій, які поперемінно змінюють одна одну. Одна з цих партій виступає в ролі правлячої, інша — опозиційної. Час від часу вони міняються місцями. Подібна система створює серйозні перешкоди для формування інших партій.

Класичним зразком є двопартійна система США. Більше ста років на політичній арені США монопольно панують дві головні партії — Республіканська і Демократична.

Свого часу (незадовго до початку й під час Громадянської війни 1861—1865) Республіканська партія представляла інтереси буржуазії Півночі, а Демократична партія була політичною організацією рабовласників з Півдня. Потім політичні розбіжності між партіями стерлися, але вони, як і раніше, ведуть запеклу виборчу боротьбу на рівні федерації, штатів, міст і графств.

Двопартійна система Великобританії складається з Консервативної та Лейбористської партій. Третя за величиною політична партія Великобританії — Ліберально-демократична. Вона виникла у 1988 р. шляхом злиття Ліберальної та Соціал-демократичної партій, які на початку 80-х років створили двопартійний блок, що виступив на виборах 1983 і 1987 рр. як альянс і зібрав, відповідно, 25,4 і 23 % голосів. На сьогодні ліберально-демократична партія не становить серйозної небезпеки для головних партій — Консервативної та Лейбористської.

Протягом 17 років (1949—1966) у ФРН існувала багатопартійна система з монопольно панівною партією, оскільки стійка більшість у бундестазі належала блоку партій Християнсько-демократичний союз / Християнсько-соціальний союз (ХДС/ХСС). З 1966 по 1969 р. у ФРН діяв уряд “великої коаліції”, до якої входили ХДС/ХСС і Соціал-демократична партія Німеччини (СДПН). Після виборів 1969 р. було сформовано коаліційний уряд СДПН і Вільної демократичної партії (ВДП). У бундестазі, обраному в 1980 р., СДПН мала 218 мандатів, ХДС/ХСС — 226, а ВДП — 53 (таке саме співвідношення сил було й у попередніх бундестагах після розвалу “великої коаліції”). За такого розподілу мандатів ні соціал-демократи, ні християнські

демократи не могли сформувати уряд, що спирався б на парламентську більшість, без підтримки ВДП. Протягом 13 років вільні демократи підтримували СДПН. 1 жовтня 1983 р. ця коаліція припинила існування. Вільні демократи вийшли з коаліції із СДПН і вступили в коаліцію з ХДС, що привело до зміни уряду у ФРН. У той час помітно зміцнилося становище партії “зелених”, що виступає з позицій миру та захисту навколишнього середовища.

Нині Християнсько-соціальний союз діє лише на території Баварії. Соціалістична єдина партія Німеччини (колишня правляча партія в НДР) була трансформована в Партію демократичного соціалізму. Неонацистське й неофашистське крило представлене Націонал-демократичною партією і Республіканською партією, утвореною в 1983 р. із представників правого крила ХСС.

*Однопартійні системи* існують у країнах з авторитарними політичними режимами, де багатопартійність ліквідовано й установлено монополію однієї партії (Габон, Демократична Республіка Конго, Камерун та ін.).

## 4.2. Організація і порядок проведення виборів у зарубіжних країнах

**Поняття та види виборів.** Під *виборами* слід розуміти встановлену законом державно-правову процедуру, під час якої громадяни віддають свої голоси за кандидата або партію, у результаті чого їхня воля формує виборний (представницький) орган влади або обирається (займає свій пост) конкретна посадова особа — президент, мер міста, суддя та ін. До цього визначення можна додати, що вибори будуть повноцінними та реальними лише за умови, що в конкурентній боротьбі брали участь два і більше кандидати або кілька партій.

Вибори в державі з демократичним політичним режимом є однією з найважливіших подій у державному житті, що визначає перспективу розвитку держави на певний час. У літературі справедливо зазначається, що за допомогою виборів органи влади одержують легітимацію — народну підтримку і визнання. Природно, що легітимності органи влади набувають не

лише за допомогою виборів. Вибори визначають розстановку політичних сил, відображають вплив тієї або іншої партії, виборчого блоку, політичної групи. Результати виборів, якщо вони проводяться за правилами чесної боротьби, відображають настрої виборців, тенденцію розвитку країни.

Дуже важливим наслідком виборів, продуктом цього процесу є відбір політичних лідерів — це можливість для громадян відбирати своїх керівників і “знімати” тих, хто не виправдав їхньої довіри. Вибори, що проводяться регулярно, тримають політичних керівників “у формі”, у напрузі. Тому така періодична можливість заміни керівників змушує їх, незалежно від своїх бажань, виконувати передвиборні обіцянки, прислухатися до думки своїх виборців.

Конституційне право поділяє вибори на різні види. Класифікацій досить багато. Найпростіша й найбільш зрозуміла класифікація виборів залежно від території їхнього проведення. Вибори за цим критерієм бувають *загальнонаціональними*, у масштабах всієї країни, *регіональними*, що проводяться в межах великих територіальних одиниць (у Канаді — у межах провінцій тощо), і *місцевими*, що охоплюють адміністративно-територіальну одиницю або місто, тобто поєднують громадян, що живуть на певних порівняно невеликих територіях, у яких є свої місцеві виборні органи.

Залежно від того, кого обирають, розрізняють *парламентські, президентські, муніципальні* вибори.

Залежно від способу волевиявлення громадян (виборців) вибори бувають *прямі й непрямі*.

*Прямі* — це вибори, коли між виборцем і кандидатом, за якого він голосує (або між виборцем і партією), немає проміжних інстанцій, проміжних щаблів. Виборці безпосередньо обирають конкретну людину на певний пост.

Прямими виборами обирають у ряді країн главу держави — президента. Наприклад, прямі вибори президента проводяться у Франції, Єгипті, деяких країнах СНД. Прямі вибори застосовуються для обрання нижніх палат парламентів. Головна ознака нижньої палати полягає саме в тому, що вона обирається прямими виборами. У певних країнах прямими виборами обираються обидві палати. Наприклад, палата представників і сенат США обираються прямими виборами, те саме стосується Бельгії, Італії та інших країн.

*Непрямі* — це такий вид виборів, за якого воля виборців реалізується не прямо, а опосередковується волею групи виборщиків або реалізується через чинний виборчий орган. Непрямі вибори — це такі, які мають проміжний щабель. Є два види непрямих виборів: непрямі і багатоступеневі.

*Непрямі вибори* — коли за допомогою волевиявлення виборців створюється спеціальна колегія виборщиків (довіrenих осіб), які потім від імені виборців уже безпосередньо самі обирають конкретну посадову особу. Непрямі вибори були введені “батьками-засновниками” американської Конституції, які вважали, що основна маса громадян США в той час не була підготовлена для того, щоб обирати президента, і може помилитися в цій справі. Громадяни, на їхню думку, мали обирати спеціальних людей — виборщиків, які потім оберуть найбільш гідних. Така система існує в США дотепер.

*Багатоступеневі вибори* відрізняються від непрямих, оскільки як виразник волі громадян виступає не колегія виборщиків, а постійно діючий орган: місцева рада, парламент або одна з палат парламенту. Так, прийнято вважати, що багатоступеневими є вибори президента Італії, тому що він обирається колегією, яка складається із членів нижньої палати парламенту.

Наприклад, у КНР Всекитайські збори народних представників — китайський парламент — обираються не безпосередньо громадянами, а нижчими зборами народних представників. Тобто люди, обрані в один орган, обирають потім своїх представників в інший орган.

Вибори також бувають чергові й позачергові. *Чергові* вибори проводяться після закінчення строку повноважень певного органу, тобто строку, встановленого в законі. Вибори можуть бути й *позачерговими* (*достроковими*). Вони проводяться до закінчення терміну повноважень представницького органу або посадової особи. Якщо це стосується посадової особи, то причина одна — вакансія посади. Наприклад, посада президента або прем'єр-міністра звільняється у зв'язку з тим, що президент помер, пішов у відставку або був усунутий з посади в результаті процедури імпичменту. Тоді, оскільки виникла вакансія, проводяться позачергові (дострокові) вибори.



Позачергові вибори, якщо це стосується колегіального органу (наприклад парламенту), проводяться, найчастіше в країнах, де можливий достроковий розпуск парламенту. Тоді, після процедури дострокового розпуску, призначаються дострокові вибори й обирається новий склад парламенту.

Вибори бувають також додатковими й частковими. *Додаткові вибори* можуть проводитися і не проводитися: це залежить від того, чи є вакансії в колегіальному органі. Тобто вони проводяться тоді, коли члени парламенту вибувають із його складу через хворобу, смерть або після добровільної відставки. Додаткові вибори проводяться в тих округах, де втрачено депутата. В основному це характерно для країн із численними парламентами. Наприклад, у Великобританії (де 659 членів нижньої палати), звичайно 1—2 рази на рік збирають кілька цих вакансій (5, 6, 10) і в тих виборчих округах, де відбулася втрата депутата, проводять додаткові вибори для поповнення загального числа депутатів до потрібної кількості. Це робиться, щоб усі округи були представлені й усі громадяни мали своїх представників у парламенті.

*Часткові вибори*, на відміну від додаткових, — регулярні, обов'язкові й передбачені законодавством. Часткові вибори проводяться для часткового відновлення (ротації) колегіального виборного органу. Часткові вибори, наприклад, проводяться кожні два роки для часткового відновлення сенату США. Сенатор США обирається на шість років, але сенатори не обираються всі одночасно, кожні два роки переобирається 1/3 сенату. Таким чином американці уникають небезпеки одночасної зміни всіх членів верхньої палати. Вони вважають, що розумніше замінювати цю палату частково.

**Поняття виборчого права.** *Виборче право* — це сукупність юридичних норм, що закріплюють права громадян обирати й бути обраними в органи державної влади, а також право відкликання виборцями обраних осіб, які не виправдали їхньої довіри. Термін “виборче право” має два значення:

— *в об'єктивному розумінні* це система конституційно-правових норм, що регулюють суспільні відносини, пов'язані з виборами органів держави й місцевого самоврядування. Об'єктивне виборче право регулює виборчу систему в широкому зна-

ченні. Зазвичай, предметом виборчого права вважаються пов'язані з виборами суспільні відносини, в яких прямо або опосередковано беруть участь громадяни;

— у *суб'єктивному розумінні* це гарантована громадянині державою можливість брати участь у виборах державних органів і органів місцевого самоврядування. Це комплекс конкретних прав особи, серед яких особливо слід виокремити активне і пасивне виборче право у зв'язку з політичними правами людини та громадянина.

Виборче право та порядок визначення результатів виборів є складовими виборчої системи.

*Виборча система* — це сукупність юридичних норм, що закріплюють принципи, на основі яких здійснюються вибори, права громадян обирати й бути обраними, що встановлюють відповідальність депутатів та інших виборних осіб за свою діяльність перед виборцями, визначають порядок організації та проведення виборів і регулюють відносини, які виникають у процесі формування органів державної влади, взаємодію виборців з депутатами та іншими особами, що обираються ними.

У конституційному праві терміном *вибори* позначається процедура формування державного органу або наділення повноваженнями посадової особи, здійснювана за допомогою голосування правочинних осіб за умови, що на кожний наданий у такий спосіб мандат можуть претендувати у встановленому порядку два або більше кандидати.

Вибори — це один із найдавніших інститутів конституційного права. Вибори як форма волевиявлення населення були відомі ще первіснообщинному ладу, де на загальних зборах обиралися старійшини громад, а пізніше й воєначальники. Згодом процедура виборів усе більше ускладнювалася. Наприкінці XVIII ст. була розроблена класична теорія виборів, основні ідеї якої зводилися до визнання того, що суверенітет невід'ємно належить народу, що і є джерелом будь-якої влади.

Народ доручає здійснення влади своїм представникам (депутатам), яких визначає шляхом проведення демократичних виборів.

Із часом утвердилися певні вимоги та правила, виконання яких мало забезпечити об'єктивне волевиявлення виборців, утруднити або унеможливити фальсифікацію результатів ви-

борів. Найважливіші з них закріплені в конституціях демократичних держав.

Сьогодні вибори — один з інститутів конституційного права, щодо якого розроблено і визнано єдині міжнародні стандарти.

**Основні принципи виборчого права.** Принципи виборчого права — це ті умови його визнання та реалізації, дотримання яких на виборах робить їх справді народним волевиявленням. Виокремимо основні принципи.

Принцип *загального виборчого права* означає, що виборчі права (або хоча б активне виборче право) визнається за всіма дорослими й психічно здоровими людьми. Це максимум можливого і розумного, який практично ніде не досягається. Загальність означає відсутність дискримінації за будь-якими підставами (статтю, національністю тощо), тобто неможливість відсторонення від виборів яких-небудь громадян або груп населення.

Застосування *принципів прямого або непрямого виборчого права* або їх певне поєднання залежить від порядку формування виборного органу.

*Пряме (безпосереднє) виборче право* означає право виборця обирати й бути обраним безпосередньо у виборний орган або на виборну посаду. Цей принцип діє в переважній більшості випадків на виборах нижніх палат, іноді верхніх палат парламентів — у США, Італії, Польщі, президентів — у Мексиці, Австрії, Болгарії, практично повсюдно у виборах органів місцевого самоврядування.

*Непряме (багатоступеневе) виборче право* означає, що виборець обирає лише членів колегії, яка потім уже обирає виборний орган. Такою колегією може бути державний або самоврядний орган, нижчий стосовно обираного. Непрямі вибори можуть мати два рівні й більше. Двоступеневими виборами обираються, наприклад, президент США, Рада штатів Індії, триступеневими — переважна частина Всекитайських зборів народних представників.

Принцип *рівного виборчого права* передбачає рівну для кожного виборця можливість впливати на результати виборів. Він є наслідком і одним із найважливіших проявів консти-

туційно гарантованої рівноправності громадян. Рівність виборчого права забезпечується насамперед наявністю в кожного виборця однакової кількості голосів. Залежно від виборчої системи в кожного виборця кількість голосів може бути більшою ніж один. Тому важливо, щоб у всіх виборців їх було порівну. Наприклад, на парламентських виборах у Німеччині кожний виборець має по два голоси, а на виборах представницьких органів місцевого самоврядування в Баварії — по три. Крім того, необхідно, щоб усі голоси мали рівну вагу, тобто рівний вплив на результат виборів. Це досягається забезпеченням єдиної норми представництва: на кожного депутата має припадати однакове число жителів (іноді виборців).

Принципу рівного виборчого права суперечить *плюральный вотум* (буквально — множинне голосування). Відповідно до цього принципу одні виборці можуть мати залежно від обставин більше голосів, ніж інші.

Принципу рівного виборчого права також суперечать *куріальні вибори*, які заздалегідь ділять виборців на групи — *курії* (наприклад, за національною, релігійною, станомо-кастовою та іншими ознаками) із заздалегідь установленою кількістю мандатів, що надаються кожній із цих груп. Наприклад, у Китаї особливу курію становлять військовослужбовці Народно-визвольної армії Китаю, які мають особливе представництво у Зборах народних представників, у Ботсвані, Гамбії, Сьєрра-Леоне створюються особливі виборчі курії для родоплемінних вождів.

У певних країнах допускаються відхилення від принципу рівного виборчого права, що мають на меті гарантувати представництво таких груп суспільства, які інакше можуть його не одержати. Таке спеціальне представництво мали 25 із 150 країн, що повідомили відповідні дані Міжпарламентському союзу.

*Принцип темного голосування* полягає у виключенні зовнішнього спостереження й контролю за волевиявленням виборця. Сенс його — в гарантії повної свободи цього волевиявлення.

*Принципи вільної участі у виборах і обов'язкового вотуму* пов'язані з активним виборчим правом.

Принцип вільних виборів означає, що виборець сам вирішує, чи брати йому участь у виборчому процесі, а якщо брати, то якою мірою. Звідси випливає, що, визначаючи результати

виборів, не слід зважати на те, який відсоток виборців проголосував: якби хоч один проголосував, то вибори відбулися. Цей принцип характерний для багатьох країн з англосаксонською правовою системою. Він поєднується з добровільною реєстрацією виборців. Неучасть виборців у виборах називають абсентеїзмом. На його рівень впливають найчастіше політичні й економічні обставини. Високий рівень абсентеїзму призводить або до обрання органу влади чи самоврядування невеликою частиною виборчого корпусу, що дає підставу сумніватися в легітимності органу, або може вести до безрезультатності виборчого процесу, якщо закон установлює обов'язковий мінімум участі у виборах.

У певних країнах передбачено обов'язковий вотум, тобто юридичний обов'язок виборців взяти участь у голосуванні.

Участь у виборах розглядається як громадянський обов'язок кожного виборця. Але за неучасть у виборах не настає якої-небудь відповідальності. Проте далеко не у всіх зарубіжних країнах участь у виборах вважається тільки громадянським обов'язком (Австрія, Бельгія, Італія, Нідерланди та ін.). Там установлюється відповідальність за ухилення від участі у виборах. Наприклад, в Австрії особа, яка ухилилася від участі у виборах, піддається штрафу в розмірі 1 тис. шилінгів, а в Пакистані передбачено кримінальну відповідальність у вигляді каторжних робіт до 5 років і штрафу в розмірі 5 тис. рупій. Разом із тим слід визнати, що й у нас помітно знижується активність виборців, зростає абсентеїзм, тобто ухилення від участі в голосуванні, що варто розглядати як результат втоми від нескінченної політичної боротьби і як кризу довіри до нинішніх владних структур.

Під *принципом альтернативності* розуміється висування як мінімум двох кандидатів на виборну посаду або участь у виборчому процесі як мінімум двох політичних партій. Зняття учасниками виборчого марафону своїх кандидатур, внаслідок якого залишається один кандидат або одна політична сила, в демократичній державі веде до неможливості проведення виборів. У країнах тоталітарного соціалізму й суперпрезидентських республіках перехідного періоду влада заохочує ситуацію, коли у виборчому бюлетені є лише одна позиція.

Вибори в зарубіжних країнах проводяться у встановлений законом термін. У країнах, які не знають інституту парламентської відповідальності (президентські республіки), глава держави, як правило, не має права розпускати парламент. Тому парламентські вибори в них проводяться у суворо встановлений термін через певні проміжки часу.

У парламентарних республіках і парламентарних монархіях парламентські вибори у звичайних умовах проводяться після закінчення строку повноважень загальнонаціонального представницького органу. Такі вибори називаються черговими. У разі дострокового розпуску парламенту главою держави проводяться позачергові вибори.

Президенти республік та інші виборні посадові особи обираються також у встановлений термін, і позачергові вибори цих посадових осіб проводяться у разі усунення з посади, відставки або смерті.

Наприклад, у США вибори президента проводяться в перший вівторок після першого понеділка листопада кожного високосного року. До речі, у цей перший вівторок після першого понеділка переобирається також Палата представників і 1/3 Сенату. Одночасно обирається третина губернаторів, мерів міст і т. ін.

Якщо такої точної дати, як у США, у країні не встановлено, то необхідно видавати спеціальний акт, що визначав би дату проведення виборів. Суть норм, що встановлюють дату виборів у такому випадку приблизно така: вибори проводяться, скажімо, за 30 (40) днів до закінчення терміну повноважень парламенту. Тому з урахуванням цих 30 або 40 днів глава держави повинен видати закон, яким підтверджується, що політичний процес відбувається нормально і у встановлений законом термін призначаються вибори.

Наприклад, ст. 61 Конституції Італії встановлює, що вибори нових палат проводяться через 70 днів після закінчення повноважень попередніх палат. Отже, глава держави — президент Італії — повинен видати указ про проведення виборів з урахуванням цієї норми в строго фіксований день.

У певних країнах вибори проводяться тільки у вихідні дні. В інших країнах, де встановлена фіксована дата, день виборів припадає завжди на вівторок (середу тощо), незалежно від того, чи свято це, вихідний день або ні.

Зазвичай вибори оголошуються указом глави держави, і з передбаченого в цьому акті строку починається виборча кампанія, що завершується до моменту закінчення голосування (цей строк або визначений конституцією, або названий в указі глави держави). Вибори проводяться за виборчими округами, які на підставі закону визначаються центральним урядом або органами влади суб'єктів федерації.

Як правило, виборчий процес починається зі створення виборчих округів. *Виборчий округ* — територія, від якої обирається депутат (один або декілька). Виборчі округи можуть утворюватися спеціально, а в деяких випадках виборчими округами можуть бути адміністративні одиниці або території суб'єктів федерації.

Теоретично виборчі округи мають бути приблизно рівними за чисельністю населення, тому що депутат повинен представляти приблизно однакову кількість жителів. Однак зарубіжне законодавство допускає відхилення від норми представництва. У певних країнах ця цифра не велика, а наприклад в Англії один округ від іншого може відрізнятись за чисельністю населення на 25 %. У ФРН допускається відхилення до 33 %. Це призводить до того, що один виборчий округ може бути в півтора — два рази більшим від іншого за населенням, площею, економічним і політичним потенціалом. Цим користуються кандидати для того, щоб домогтись своїх цілей. Зловживання і махінації, пов'язані з “нарізкою округів”, одержали назву “виборчої геометрії”. Зараз виборча геометрія, можливо, уже й не така популярна, як раніше, але відхилення від так званої норми представництва в більшості країн розглядаються як серйозне порушення.

Виборчі округи є трьох видів:

1. *Одномандатний виборчий округ* (уніномінальний, однойменний). За одномандатним округом обирається один депутат, хоча кандидатів може бути скільки завгодно. Одномандатні округи характерні для країн з мажоритарною системою (США, Канада, Індія та ін.).

2. *Багатомандатний округ* (поліномінальний, багатовіменний). Від нього обирається декілька депутатів. Такі округи характерні для країн із пропорційною системою (Фінляндія, Швеція, Норвегія).

3. *Єдиний округ.* Цей вид округу трапляється найрідше і характеризується тим, що збігається із кордонами країни. За єдиним округом обираються відразу всі депутати. Єдиний округ зручний за пропорційної виборчої системи й у порівняно невеликій країні, наприклад, в Ізраїлі, ПАР та ін.

Виборчий округ поділяється зазвичай на виборчі дільниці — територіальні одиниці, що обслуговуються одним пунктом для голосування. За виборчими дільницями, як правило, проводиться реєстрація виборців. Для здійснення всіх дій, пов'язаних із виборчою кампанією, у зарубіжних країнах засновуються органи з проведення виборів, на які покладається обов'язок реєстрації виборців і складання виборчих списків, реєстрації кандидатів на виборні посади, проведення голосування, підрахунку голосів і визначення результатів голосування. У кожній країні є своя система організації таких органів. Одним із найважливіших етапів виборів у зарубіжних країнах є реєстрація виборців і складання виборчих списків. Практика зарубіжних країн знає дві системи реєстрації виборців. За постійної системи реєстрації виборець, зареєструвавшись одного разу, більше не зобов'язаний приходити для реєстрації. виправлення до виборчих списків вносяться лише у разі смерті, а також зміни місця проживання або прізвища виборця. За *періодичної системи реєстрації* у встановлений законом термін старі виборчі списки анулюються, виборці реєструються знову і складаються нові виборчі списки. Ця система застосовується у Великобританії, Канаді, Франції та інших країнах.

Як наступну стадію виокремимо утворення виборчих органів. *Виборчі органи* — це ті, які спостерігають за проведенням виборів, організовують вибори і підбивають підсумки виборів, розглядають скарги на порушення, допущені під час виборів тощо. Вони є *центральними й окружними*. Функції центрального виборчого органу в ряді країн виконує Міністерство внутрішніх справ — наприклад, в Англії, Франції, Італії.

У другій групі країн створюються спеціальні виборчі комісії, до яких входять представники найбільших політичних партій і уряду (ФРН, Австрія, Мексика та ін.).

У третій групі держав створюються центральні виборчі комісії у вигляді державного органу; в ньому працюють державні службовці, що отримують за це зарплату (Росія, більшість країн СНД).



У четвертій групі країн (США) центральних виборчих органів у масштабі країни взагалі не створюється, а вони є тільки на рівні суб'єктів федерації. Вся офіційна сторона виборів там залишається в руках окремих штатів. Оскільки в США 50 штатів, існує 50 таких центральних виборчих органів.

Центральні виборчі органи займаються утворенням або затвердженням виборчих округів і дільниць, затвердженням списків кандидатів у депутати, здійсненням загального контролю над проведенням виборів, призначенням осіб для вирішення спорів, для підбиття підсумків виборів і оголошення результатів.

Окружні виборчі органи в різних країнах також утворюються по-різному. В одних країнах (Великобританія, Індія, Нова Зеландія) виборчих комісій не створюється. Функції контролю й нагляду виконує спеціальна особа — уповноважений з виборів. Цей чиновник може в інший час виконувати свої основні функції, але на виборах обов'язок контролю лежить на ньому. В Англії в ролі такого уповноваженого з виборів виступає або мер міста, або шериф графства.

У другій групі держав підрахунок голосів та інші функції в масштабі округу (розгляд спорів, уточнення тощо) здійснює спеціальна комісія, що складається з державних службовців, працівників цього низового рівня; також туди входять судді і можуть входити депутати місцевих виборчих органів.

У третій групі країн створюються окружні виборчі комісії з представництвом партійних діячів, представників місцевих органів управління і самоврядування. Такі окружні комісії створюються у ФРН і в Австрії.

Низова ланка (дільничні виборчі органи), як правило, призначаються вищими виборчими органами або місцевими органами самоврядування. В основному в таких місцевих дільничних комісіях основні функції виконують представники місцевої адміністрації, управління і самоврядування. Їм іноді допомагають добровольці, представники партій. У кожному разі спостерігачі від партій завжди присутні на виборчих дільницях.

Окружні та дільничні виборчі органи складають списки виборців, розглядають спірні моменти, спостерігають за дотриманням правил голосування. Вони виявляють порушення, припиняють їх тощо.

Для проведення виборчого процесу необхідно також здійснити *реєстрацію виборців (складання виборчих списків)*. Для того щоб громадянин міг брати участь у голосуванні, потрібно, щоб він був включений у списки виборців. Розрізняють дві системи реєстрації виборців — *необов'язкову й обов'язкову реєстрацію*.

За *необов'язкової реєстрації* закон не встановлює обов'язку для державних органів реєструвати всіх виборців. До списків включаються тільки ті громадяни, які самі виявили ініціативу — прийшли на виборчі дільниці й попросили включити їх до виборчих списків. Головне завдання виборчих органів — перевірити відповідність громадянина виборчим цензам, і якщо цей громадянин відповідає всім необхідним вимогам, то його зареєструвати. Така система існує в США й у більшості країн Північної і Південної Америки.

Система *необов'язкової реєстрації* має два різновиди: *постійної та періодичної реєстрації*. Постійна реєстрація існує у більшості штатів США — виборці, один раз внесені до списків, залишаються там на все життя й викреслюються зі списків лише у випадках смерті або переїзду в іншу місцевість.

За системи *періодичної реєстрації* старі списки періодично ліквідуються і складаються нові. Такі періоди можуть дорівнювати й 4, і 6 рокам, аж до 12 років. Виборець через ці проміжки часу повинен заново реєструватися.

*Обов'язкова реєстрація* означає, що державні органи зобов'язані виявити виборця і внести його до списків, тобто зобов'язані зареєструвати всіх осіб, які повинні брати участь у виборах. Ця система також має два різновиди: системи *постійних і змінюваних списків*. Вони схожі на різновиди системи *необов'язкової реєстрації*.

*Постійні списки* складаються на невизначений час, але періодично переглядаються (Італія, Франція, Японія). Недолік цієї системи в тому, що якщо було проведено перереєстрацію, а громадянин з якихось причин не потрапив до списку, то йому доведеться самому подбати, щоб його внесли до списків.

*Система змінюваних списків* — найзручніша для громадян. Суть її в тому, що списки виборців складаються перед кожними виборами. Для виборця немає жодних проблем, він в абсолютній більшості випадків упевнений, що перед кожними ви-

борами придуть відповідні чиновники, зафіксують його й потім надішлють повідомлення про необхідність з'явитися на вибори. Така система існує у ФРН і в деяких інших країнах. Вона справедливо вважається найзручнішою і найдемократичнішою системою реєстрації.

У певних країнах виборцям видається спеціальна картка або виборче посвідчення для виборів. Після видачі бюлетеня там проставляється штамп, що виборець уже проголосував.

Важливий етап виборчої кампанії — *висування кандидатів у депутати*. Є безліч способів і методів висування кандидатів у депутати, які, проте, можна звести до таких.

Для реєстрації як кандидата необхідно подати до відповідного органу заяву, підписану самим кандидатом, іноді така заява має бути скріплена підписами встановленої кількості виборців. Наприклад, в Англії для висування кандидата формально достатньо заяви, підписаної декількома виборцями.

Висування кандидата здійснюється за допомогою офіційного подання від імені партії або шляхом петиції, підписаної певною кількістю виборців. У Швейцарії пропозицію про висування кандидатів повинні підписати 15 виборців. Система петицій застосовується в ряді штатів США на виборах до органів влади штатів і органів місцевого врядування.

Висування кандидатів здійснюється в тому самому порядку, що й обрання депутатів, тому сама процедура висування кандидатів називається *первинними виборами — праймериз*. У США є два основних види праймериз. До відкритих праймериз належать ті, для участі в яких взагалі не потрібне встановлення партійної належності. Для участі в закритих праймериз виборець зобов'язаний довести свою партійну належність. Кожного разу питання про висування кандидатів вирішується керівництвом партій. Крім партії, громадянин має право взяти участь у виборчій боротьбі, виступивши як "незалежний кандидат". Висування кандидатів супроводжується, як правило, низкою додаткових вимог. Так, у низці країн реєстрація кандидата здійснюється лише в тому разі, якщо він внесе певну суму грошей — *виборчу заставу*.

*Голосування*, тобто подання голосів за висунутих кандидатів зазвичай здійснюється особисто. У деяких випадках законодавство окремих країн допускає голосування поштою, за

дорученням (для відсутніх виборців), а також голосування представників за неписьменних і хворих. Сам акт голосування законодавством більшості зарубіжних країн розглядається лише як суб'єктивне право виборця, яким він вільний розпорядитися на свій розсуд. Поряд із тим у багатьох країнах введено обов'язкове голосування.

Обов'язкове голосування дає змогу штучно підвищити активність виборців. Найважливішою гарантією вільного волевиявлення є таємне голосування, що передбачає порядок, за якого виборець заповнює бюлетень в ізольованому приміщенні й особисто опускає його в урну. Нині після тривалої боротьби таємне голосування введено в усіх зарубіжних демократичних країнах.

Результат виборів значною мірою залежить від того, якими коштами володіють партії й кандидати. У багатьох країнах було прийнято закони, що обмежують виборчі витрати. Гроші справляють помітний, хоча й не вирішальний вплив на результат виборів. Голосування є завершальним етапом виборчої кампанії, після чого приступають до підрахунку голосів і визначення результатів виборів.

**Правове регулювання виборчої кампанії.** Виборча кампанія регламентується в мінімальних розмірах. У нормативних актах можуть закріплюватися суто формальні моменти, що стосуються розміщення рекламних щитів і плакатів, друкування виборчих матеріалів під час виборчої кампанії може обмежуватися якимось відсотком від загальної друкованої площі газет. Може регламентуватися час виступів по радіо й телебаченню. У деяких країнах час на радіо й телебаченні розподіляється пропорційно числу місць у парламенті, отриманих на попередніх виборах (такий порядок діє в Австрії й Німеччині).

**Характеристика, особливості й види мажоритарної виборчої системи.** Велике значення для функціонування політичної системи в зарубіжних країнах мають виборчі системи, від характеру яких значною мірою залежить склад центральних і місцевих представницьких установ, а також результат виборів посадових осіб — від президентів до муніципальних чиновників. Виборча система — це сукупність установлених зако-

ном правил, принципів і критеріїв, за допомогою яких визначаються результати голосування. Введення тієї або іншої виборчої системи завжди є результатом співвідношення політичних сил у суспільстві. Ті виборчі системи, які в основу визначення результатів голосування кладуть принцип більшості, називаються мажоритарними. Відповідно до правил мажоритарної виборчої системи, обраним за виборчим округом вважається той кандидат або список кандидатів, що одержав установлену більшість голосів. Розрізняють два основних види мажоритарної системи: абсолютної та відносної більшості.

Відповідно до *мажоритарної системи абсолютної більшості* для обрання особи потрібна абсолютна більшість поданих за округом голосів (50 % + 1). Серед недоліків мажоритарної системи абсолютної більшості можна назвати: голоси, подані за кандидатів, які зазнали поразки, втрачаються; вона вигідна лише великим партіям; вона нерезультативна — якщо жоден кандидат не одержить абсолютної більшості голосів або декілька кандидатів наберуть однакову кількість, питання про одержання мандата певним депутатом залишається невизначеним. Перевага мажоритарної системи абсолютної більшості в тому, що вона дає змогу створити стабільний уряд.

Водночас ця система не дає можливості встановити відповідність між справжньою вагою партій у політичному житті країни і їхнім впливом у парламенті.

Однією з найпоширеніших є *мажоритарна система відносної більшості* (США, Англія, Індія та ін.). За цього різновиду мажоритарної системи обраним вважається той кандидат (або список кандидатів), що набрав голосів більше, ніж кожний із його супротивників окремо, навіть якщо він набрав менше половини. Мажоритарна виборча система відносної більшості завжди результативна, тому що хто-небудь завжди набирає відносну більшість. Перевага: у парламенті є міцна більшість, що забезпечує стабільність уряду. Мажоритарна система відносної більшості набула поширення, оскільки дає змогу штучно створювати стабільні уряди й парламенти. Політичне життя зарубіжних країн дає десятки прикладів невідповідності між ступенем масовості підтримки політичних партій і їхнім представництвом у парламентах. На парламентських виборах 1983 р. в Англії Консервативна партія, зібравши 42,4 % голосів, одер-

жала 61 % місць у палаті громад. Лейбористська партія, відповідно, 27,6 і 32 %, а Альянс ліберальної та соціал-демократичної партій — 25,4 і 4 %. Таким чином, норма представництва консерваторів і лейбористів була завищена, а норма представництва Альянсу занижена більш ніж у шість разів. За мажоритарної виборчої системи відносної більшості вибори, як правило, проводяться за уніномінальними округами. У разі проведення виборів, відповідно до цієї системи, за поліномінальними округами голосування ще більше суперечить результатам. Показовою щодо цього є практика обрання президентських виборщиків у США, де кожний штат посилає стільки виборщиків, скільки обирає конгресменів. Перемагає той список кандидатів у виборщики, що набрав у цьому штаті хоча б відносну більшість голосів. Це призводить до явного перекручування волі виборців. Так, на президентських виборах 1980 р. Р. Рейган одержав 51,6 % голосів і 90,9 % місць у колегії виборщиків, кандидат Демократичної партії Дж. Картер, відповідно, — 41,7 % голосів і тільки 9,1 % виборщиків. Незалежний кандидат Д. Андерсон, зібравши 6,7 % голосів виборців, не одержав жодного місця в колегії виборщиків, хоча за пропорційною системою міг би розраховувати на 36 виборщиків.

*Мажоритарна система відносної більшості* — це система, за якої обраним вважається кандидат, який одержав найбільшу кількість голосів, тобто більше голосів, ніж кожний з його суперників. За цією системою зазвичай не встановлюється обов'язковий мінімум участі виборців у голосуванні: якщо проголосував хоча б один виборець, то вибори дійсні. Якщо висунутий один кандидат на місце, він вважається обраним без голосування. Недолік цієї системи в тому, що втрачається велика кількість голосів політичних партій, малих і середніх за своїм впливом. Разом із тим така система забезпечує партії-переможцеві значну більшість у парламенті, що дає можливість за парламентарних і змішаних форм правління формувати стійкий уряд. Таку систему застосовують як єдину для виборів якої-небудь палати парламенту 43 держави, у тому числі США.

*Мажоритарна система абсолютної більшості* — це система, яка для обрання вимагає абсолютної більшості голосів, тобто більше половини від загального їх числа. Таке вихідне

загальне число може обчислюватися трьома способами: від загальної кількості зареєстрованих виборців; від загальної кількості поданих голосів; від загальної кількості поданих дійсних голосів.

За цією системою встановлюється нижній поріг участі виборців у голосуванні. Якщо він не досягнутий, вибори вважаються недійсними або такими, що не відбулися. Перевагою цієї системи порівняно з мажоритарною відносною більшістю є те, що обраними вважаються кандидати, підтримані дійсною більшістю виборців, що проголосували, хоча б цю більшість становив один голос. Недолік її в тому, що втрачаються голоси, подані проти кандидатів-переможців, а також специфічний дефект — часта нерезультативність виборів, що найбільш імовірно у разі жорсткої конкуренції кандидатів. Це відбувається тоді, коли через розкол голосів жоден з кандидатів, що балотуються, не одержав необхідної більшості. Подібна нерезультативність долається такими способами:

- проведення другого туру (повторне голосування), коли балотуються вже не всі кандидати, що суперничали в першому турі. Наприклад, у Росії в другий тур виходять два кандидати, що набрали найбільшу кількість голосів. Переможцем визнається кандидат, що набрав відносну більшість голосів. У Франції в другому турі беруть участь усі бажані кандидати першого туру, що зібрали в першому турі не менше 12,5 % голосів від кількості виборців, внесених у списки. Для перемоги кандидатіві також необхідна відносна більшість поданих голосів виборців;

- проведення альтернативного голосування, тобто виборець у бюлетені цифрами вказує кращих для нього кандидатів. Така система застосовується в Австралії на виборах палати представників, а також на парламентських виборах у штатах.

*Мажоритарна система кваліфікованої більшості* — це система, за якої обраним вважається кандидат (список кандидатів), що одержав кваліфіковану більшість голосів. Кваліфікована більшість устанавлюється законом і перевищує абсолютну більшість. Ця система застосовується рідко, тому що є ще менш результативною, ніж система абсолютної більшості. Наприклад, у Чилі палата депутатів обирається за двомандатними виборчими округами. Партія, що зібрала 2/3 від загальної кількості дійсних голосів, одержує обидва мандати від округу.

**Особливості пропорційної виборчої системи.** У 40-ві роки XIX ст. проекти пропорційних виборчих систем запропонували американець Томас Джильпін і швейцарець Віктор Консідеран. Зміст цього виду виборчої системи полягає в тому, що кількість мандатів, одержуваних політичним об'єднанням, відповідає кількості поданих за його кандидатів голосів. До початку XX ст. налічувалося 152 її різновиди, і нині вона застосовується більш ніж у 60 країнах світу.

Головна відмінність пропорційних виборчих систем від мажоритарних полягає в тому, що вони будуються не на принципі більшості, а на принципі пропорційності між отриманими голосами й завойованими мандатами. Застосування пропорційних систем дає змогу домогтися відносної відповідності між кількістю голосів і кількістю мандатів.

За пропорційної системи створюються великі багатомандатні округи, від кожного з яких обирається декілька депутатів; чим більше округів, тим виразніше виявляються переваги пропорційної системи. Вибори, що проводяться за пропорційною системою, є суто партійними. Кожна партія висуває свій список кандидатів на виборні посади, і виборець голосує за список своєї партії в цілому, хоча в низці випадків йому надається можливість визначити своє ставлення до кандидатів у самому списку. Після того як виборці висловили свою волю, а голоси підраховано, визначається виборчий метр, або квота, тобто найменша кількість голосів, необхідна для обрання одного депутата. Квота може визначатися як для кожного округу окремо, так і для всієї країни в цілому. Найпростіший спосіб визначення квоти запропонував близько ста років тому англійський учений Т. Хер. Квота ( $Q$ ) визначається за допомогою ділення загального числа поданих за цим округом голосів ( $X$ ) на кількість мандатів, що підлягають розподілу ( $B$ ).

Розподіл мандатів між партіями здійснюється розподілом отриманих ними голосів на квоту. Скільки разів квота укладеться в кількості отриманих партією голосів, стільки мандатів остання одержить. Недолік системи Т. Хера полягає в тому, що вона, за рідкісними винятками, не дає можливість розподілити відразу всі мандати. Для ліквідації цього недоліку застосовують додатковий спосіб розподілу мандатів, що залишилися, за "методом найбільших залишків": мандати, що зали-



шилися, передаються партіям, які мають найбільшу кількість голосів, що утворилася за першим розподілом.

Застосовуються два основні правила, згідно з якими здійснюється розподіл мандатів усередині партійного списку.

Правило “зв’язаних списків” зводиться до того, що порядок розташування кандидатів у списку визначається самою партією. Виборець голосує за весь список.

Це правило дає змогу партії провести в парламент будь-якого кандидата, поставивши його на чолі списку в тому окрузі, в якому вона має гарантовану кількість голосів. При цьому виборець не має змоги визначити своє ставлення до кандидатів, тому що голосує за партію, а не за осіб.

Правило “вільних списків” ліквідує цей недолік. Воно дає можливість виборцеві, що проголосував за весь список у цілому, висловити своє ставлення до кандидатів, проставивши проти їхніх імен цифрами або іншим способом свої преференції. Пропорційна система, якщо вона не перекручена різного роду доповненнями та виправленнями, відносно правильно відображає в представницькому органі справжнє співвідношення політичних сил.

Напівпропорційні системи прагнули позбутися недоліків мажоритарної системи, не переходячи до пропорційної. Ця система спрямована на забезпечення часткових меншостей, для чого застосовувалися системи обмеженого вотуму, система єдиного непередаваного голосу, система кумулятивного вотуму.

З метою поєднання переваг мажоритарної та пропорційної систем і подолання властивих кожній з них недоліків поряд зі сполученням обох систем в одних країнах у деяких інших почали застосовувати систему єдиного переданого голосу, змішані системи.

**Основні виборчі цензи.** У сучасних зарубіжних країнах загальне виборче право обмежується цілою низкою цензів (вимог до потенційного виборця). Загальні вимоги регламентують активне виборче право — право голосувати, додаткові вимоги ставляться до кандидатів на виборні посади.

**Віковий ценз** — це встановлена законом вимога, відповідно до якої право брати участь у виборах надається лише після досягнення певного віку.

*Ценз осілості* — це встановлювана державою вимога, відповідно до якої виборче право надається лише тим громадянам, які проживають у тій або іншій місцевості протягом певного часу. Для набуття активного виборчого права на парламентських виборах потрібне постійне проживання у відповідному виборчому окрузі (США — 1 міс., ФРН — 3, у Франції — 6, у Канаді — 12 міс.). У низці країн ценз осілості не деталізується й зводиться до загальної вимоги мати постійне проживання. У певних країнах ценз осілості виражений у непрямій формі.

Спочатку виборче право зарубіжних країн було суто “чоловічим” і зовсім не поширювалося на жінок. Ценз статі довгі роки був одним із найбільш стійких обмежень виборчого права. У 1893 р. цей ценз був скасований у Новій Зеландії, потім протягом наступних десятиліть, а особливо після Другої світової війни, він зник у більшості країн. США надали виборчі права жінкам у 1920 р., Англія — в 1928 р., Франція — в 1944 р., Італія — в 1945 р., Греція — в 1956 р., Швейцарія — у 1971 р.

Майновий ценз у неприхованій, відвертій формі трапляється сьогодні рідко, однак відсутність прямих майнових обмежень “компенсується” іншими цензами, які фактично відіграють ту саму роль. Є ціла низка інших способів і методів позбавлення виборчих прав. У деяких країнах виборчі права втрачають військовослужбовці. Подекуди застосовуються різного роду “моральні цензи”. У деяких країнах фактично і юридично не мають виборчих прав певні національні меншини.

Надання пасивного виборчого права поєднано з цілою низкою більш жорстких обмежень. Громадянин, зареєстрований як виборець, для набуття пасивного виборчого права повинен задовольняти низці інших вимог. Насамперед для кандидатів на виборні посади повсюдно встановлюється вищий віковий ценз. При наданні пасивного виборчого права значно частіше застосовується ценз осілості, і він має зазвичай більш жорсткий характер. До кандидатів ставляться додаткові вимоги: забороняється обіймати певні посади, кандидати повинні сповідувати певну релігію тощо. Більшість кандидатів, як правило, є професійними політиками, бізнесменами, адвокатами, які користуються підтримкою політичних партій.

### 4.3. Поняття і види референдумів

*Референдум* — це інститут безпосередньої (прямої) демократії, процедура якого за низкою параметрів є досить близькою до процедури виборів. І у виборах, і в референдумі беруть участь виборці: весь виборчий корпус, якщо проводяться загальнонаціональні вибори або загальнонаціональний референдум, частина виборчого корпусу, якщо проводяться федеральні вибори (у суб'єктах федерації), або федеральний референдум, або місцеві (муніципальні), якщо обираються органи місцевого врядування або проводиться місцевий референдум. Основна відмінність процедури виборів від процедури референдуму полягає в об'єкті волевиявлення виборців. На виборах таким об'єктом є кандидат у депутати або на яку-небудь іншу посаду поза представницькою установою (президент, віце-президент, губернатор штату, мер та ін.). У референдумі об'єктом волевиявлення є не людина (кандидат), а певне питання, з якого проводиться референдум, — закон, законопроект, конституція, поправка до конституції, яка-небудь проблема, що стосується міжнародного статусу відповідної країни, внутрішньополітична проблема. Результати виборів можуть визначатись як за мажоритарною, так і за пропорційною системами, а результати референдуму можна визначити тільки на основі принципів мажоритарної системи.

Співвідношення понять “плебісцит” і “референдум” — не однозначне питання. Це пояснюється тим, що в різних країнах законодавство по-різному підходить до цих інститутів. Слово “плебісцит” походить від грецького слова “plebs”, але в латинській мові воно зазнало змін і тепер “plebiscitum” перекладається як “рішення народу”. У літературі справедливо вважається, що юридично відмінності між плебісцитом і референдумом немає, однак законодавство деяких країн певну різницю цих понять вбачає.

Німецькі державознавці під терміном “плебісцит” розуміють взагалі всі види голосування, включаючи й вибори. У французькому конституційному праві під плебісцитом розуміють голосування, за допомогою якого громадяни висловлюють схва-

лення або несхвалення главі держави й політиці, яка ним проводиться. Тому у французьких джерелах є термін “референдум плебісцитарного характеру”. Такі референдуми проводив президент Франції генерал Ш. де Голль. У Конституції Бразилії 1988 р. застосовуються обидва поняття. Причому референдумом називається форма голосування, що має консультативний характер, а плебісцит має імперативний, або вирішальний, характер.

Побуває думка, відповідно до якої плебісцит — це референдум з дуже важливого питання, що має доленосний характер для країни, території, на якій живуть громадяни, тобто це питання, пов’язані з міжнародно-правовими наслідками. У цьому значенні термін “плебісцит” застосовувався в 1957 р., коли проводився референдум у Саарській області, після чого Саар перейшов із Франції до складу Німеччини.

Референдуми поділяють на загальнонаціональні, що проводяться в межах всієї державної території, і місцеві, що проводяться в окремих суб’єктах федерації або адміністративно-територіальній одиниці. Загальноприйнятим є поділ референдумів на конституційні й законодавчі. Предметом конституційного референдуму є або проект нової конституції, або конституційна реформа, або поправки до конституції (Франція, Японія, Швейцарія). Предметом законодавчого референдуму може бути або проект закону, або закон, що вже набрав чинності.

В особливу групу зазвичай виокремлюють консультаційні референдуми, які проводяться для з’ясування волі виборчого корпусу у вирішенні важливих міжнародних питань (вступ Швейцарії в ООН, вступ Іспанії у НАТО, вступ у ЄЕС і подальше перебування в ньому Великобританії).

Референдуми поділяють також на обов’язкові та факультативні. До першої групи належать референдуми, необхідність проведення яких передбачена основним законом. У літературі виокремлюють й інші види референдумів залежно від часу їхнього проведення, обов’язкової сили та інших обставин.

Референдуми можуть класифікуватися за суб’єктами, ініціаторами їхнього проведення. Ініціатива може бути парламентська, урядова, президентська й народна. У деяких випадках парламент повідомляє про референдум і призначає його дату,

як, наприклад, в Угорщині. У Болгарії Народні збори (парламент) ухвалюють рішення щодо проведення референдуму, а президент визначає дату його проведення, коли рішення вже прийняте. У деяких випадках, якщо громадяни зібрали необхідну кількість підписів, то референдум призначається главою держави — президентом (такий порядок установлений у Словаччині). Якщо 350 тис. громадян Словаччини зберуть підписи, то референдум призначається і його дату називає президент.

Право брати участь у референдумі мають усі громадяни, що володіють виборчим правом. Голосування на референдумі завжди таємне, і порядок аналогічний виборам.

Важливим питанням є так звана формула референдуму, тобто варіант постановки питань для голосування. Є формула “народного вето”, коли громадянин одержує бюлетень із питанням, на яке він повинен відповісти “так” або “ні”. Другий різновид відповіді на питання — народний вибір, коли виборцями пропонуються варіанти рішення. Він повинен вибрати один із двох або більше варіантів рішення й позначити вибраний варіант якимось знаком. У більшості випадків бюлетень дійсний тоді, коли лише одна з альтернативних відповідей позначена. Якщо більше однієї, то бюлетень вважається недійсним. Хоча в деяких країнах допускається позитивна відповідь на два або навіть усі варіанти, потім підраховується, на який з варіантів було дано більше позитивних відповідей.

На референдум може бути поставлене як одне питання, так і кілька питань. Наприклад, відповідно до італійського законодавства, якщо в один день проводиться відразу кілька референдумів або виборцям ставиться кілька питань, то вони друкуються на окремих бюлетенях або навіть на папері різних кольорів. Австрійський закон, навпаки, пропонує всі питання друкувати на одному бюлетені. Такий бюлетень може бути збільшеного розміру, щоб усі питання вмістилися на цьому папері, а питання нумеруються порядковими цифрами. Щодо референдуму є різні правила, установлені в тій або іншій країні.

Деякі законодавчі системи обмежують коло питань, що можуть бути поставлені на референдум. Наприклад, обмежується постановка питань якогось надзвичайного характеру, або

питань, які потребують спеціальної підготовки, або таких, відповіді на які відомі заздалегідь. У деяких країнах справедливо виключається проведення референдумів стосовно законів про бюджет, про податки, щодо питань про призначення або відкликання посадових осіб. Низка конституцій закріплює положення про те, що референдуми не проводяться під час дії надзвичайного або воєнного стану або через певний строк після їхнього скасування. У деяких країнах повторні референдуми можуть проводитися лише через певний час, щоб не “набридати” виборцям. Наприклад, у Словаччині повторний референдум з одного й того самого самого питання може бути проведений не раніше, ніж через три роки.

Узагалі, коректна постановка питання на референдумі має дуже важливе значення, тому що вміло поставлене питання найчастіше передбачає в абсолютній більшості випадків і відповіді на нього. Наприклад, у Пакистані в 1984 р. за правління диктатора генерала М. Зія уль-Хака проводився референдум з дуже своєрідно сформульованим питанням: “Чи є ви правдивим мусульманином і чи підтримуєте ви політику правління президента Зія уль-Хака?” Природно, що в Пакистані, де 95—98 % жителі правдиві мусульмани, вони, прочитавши першу частину питання, змушені були відповідати позитивно й на другу частину. Цей “своєрідний” приклад проведення референдуму ще раз ілюструє тезу про те, що референдум — це далеко не завжди перемога демократії, особливо коли його проводить “сильний президент”, який не терпить опозицію, а любить “звертатися до народу”.

**Підбиття підсумків референдуму.** У різних країнах питання про підбиття підсумків вирішується по-різному. Найсуворіші критерії встановлено в Італії. Для того щоб питання, винесене на референдум, вважалось вирішеним, необхідно, щоб у референдумі взяла участь більшість виборців (тобто 50% + 1 голос) і було зібрано більшість дійсних голосів. У деяких країнах більш ліберальні вимоги. Наприклад, у Данії для того, щоб питання було вирішено, закріплюється положення, щоб кількість тих, що висловилися за конкретне рішення, була більшою, ніж кількість виборців, що висловилися проти, але не менше 40 % внесених у списки. У деяких країнах не перед-

бачаються якісь відсотки участі, а кількість тих, що проголосували, має значно перевищувати кількість тих, хто дотримується іншої думки (тобто число голосів “за” має бути явно більшим, ніж “проти” і навпаки). Йдеться, звичайно, про оцінний підхід. Така система застосовується у Франції і США. Зауважимо, що в США референдуми проводяться лише в масштабах штату або ще на більш низькому (міському) рівні.

Часто питання, поставлене на референдум, вважається схваленим, якщо за нього було віддано більшість дійсних голосів виборців, які взяли участь у голосуванні. Іншими словами, скільки взяло участь виборців, не так важливо, важливо, щоб більшість із тих, що взяли участь, схвалили поставлене питання. Такий порядок, наприклад, встановлено федеральним конституційним законом Австрії.

Для схвалення конституційних поправок, як правило, потрібно більше голосів, ніж для вирішення якихось простіших питань. Наприклад, у Швейцарії, якщо обговорюється поправка до федеральної конституції, щоб вона була прийнята, потрібна абсолютна більшість голосів виборців, що взяли участь у референдумі, причому така абсолютна більшість має бути отримана в більшості кантонів. Якщо вирішується питання про затвердження звичайного закону, то досить звичайної більшості голосів громадян — учасників референдуму.

Цікавим є питання про визнання результатів референдуму і взагалі про явку або неявку громадян на референдум. Іноді деякі автори вважають, що для схвалення або несхвалення питань, поставлених на референдум, потрібно дійсно більше половини виборців, інакше рішення буде нелегітимним. Але є позиція, суть якої зводиться до того, що думку активної частини народу, якщо вона навіть не становить половини або 40 % можна вважати думкою більшості громадян, тому що ті громадяни, які не приходять на вибори або на референдуми, готові прийняти рішення будь-якої більшості, а ті, хто ставить неабайдуже до політичного вибору, очевидно, точніше й адекватніше за інших оцінюють поставлені питання, і їхнє рішення може бути обов'язковим для всіх, включаючи тих, хто не прийшов на референдум.

На закінчення зазначимо, що референдум — це як правовий, так і політичний інститут. Найчастіше він призначається главою держави для того, щоб “обійти” парламент, або “по-

ставити крапку” в суперечці з представницькою владою. Важливе значення мають і умови проведення референдуму. Справді, в умовах воєнного стану, коли обмежено права і свободи громадян, говорити про вільне волевиявлення неможливо. Також результати референдумів багато в чому залежать від того, яке становище засобів масової інформації. Якщо, скажімо, супротивники поставлених на референдум питань не мають вільного доступу на радіо й телебачення, друк контролюється правлячим режимом, то про вільне волевиявлення не йдеться, оскільки більшість громадян у результаті масованої атаки засобів масової інформації не може прийняти правильне рішення, і референдум у таких випадках не визнається громадською думкою як дійсний інститут демократії, а результати його не можуть уважатися справжньою волею народу.

### *Контрольні запитання і завдання*

- 1. Дайте юридичне визначення політичної партії.*
- 2. Які функції виконують політичні партії?*
- 3. Назвіть типи політичних партій.*
- 4. Що таке виборче право в об'єктивному і суб'єктивному розумінні?*
- 5. Назвіть і охарактеризуйте стадії виборчого процесу.*
- 6. Дайте визначення поняття виборчої системи.*
- 7. У чому сутність мажоритарної виборчої системи?*
- 8. Що таке пропорційна виборча система?*
- 9. Які особливості має змішана виборча система?*
- 10. Що таке референдум?*



---

## Розділ 5

# ФОРМИ ДЕРЖАВИ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

- 5.1. *Поняття форми держави.*
- 5.2. *Форма державно-територіального устрою.*
- 5.3. *Форма правління в зарубіжних країнах.*
- 5.4. *Форма державного режиму.*

## 5.1. Поняття форми держави

Ознаки держави, спочатку виражені в її передумовах, у ході історичного процесу розвиваються у форму держави.

*Форма держави* — це її устрій, що втілюється в характері політичних відносин між людьми, між людьми і державою, між державою і людьми в процесі управління ними (політичний режим), у способах організації вищих органів державної влади (форма правління) і в адміністративно-територіальному поділі держави (форма територіального устрою).

**Державно-правовий принцип поділу влади.** Конституційне право, як уже зазначалося, має на меті врегулювання владних відносин у державі. Перш ніж визначити види органів влади, межі їхньої компетенції й строки діяльності, необхідно виробити теоретичні засади, на яких буде ґрунтуватися подібна регламентація. Для конституціоналізму з моменту його виникнення як соціокультурного й правового явища особливу важливість і значимість має принцип поділу влади. Його реалізація є фундаментом усієї державної влади, характеризує структуру й характер відносин між різними її органами. У класичному варіанті, за традицією, що йде ще від Дж. Локка й Ш. Монтеск'є, називають зазвичай три гілки влади — законодавчу, виконавчу й судову. Передбачається, що всі “гілки” є однаковими, рівноправними, самостійними й незалежними одна від одної. Таке трактування принципу поділу влади сформувалося в епоху боротьби проти королівського абсолютизму в Європі. Конституційна реалізація теорії поділу влади була спрямована на те, щоб не допустити концентрації влади в руках одного органу або людини. На думку авторів концепції — французьких учених-просвітителів, три гілки влади повинні слугувати противагами одна одній і можуть “стримувати” одна одну, не допускати домінування однієї з них. Уперше концепція поділу влади набула законодавчого закріплення в Конституції США 1787 р. Заслугу батьків-засновників Конституції США прийнято вбачати у створенні балансу сил, у горизонтальному

й вертикальному поділі повноважень, що не допускають, із одного боку, узурпацію влади яким-небудь органом, а з іншого — ослаблення єдиної влади держави в цілому.

В основі концепції поділу влади на ці відносно самостійні гілки влади лежать певні функції, які випливають з основної сутності держави — здійснення політичної влади.

*Законодавча влада* здійснює виключне право видавати нормативні акти, що мають вищу, після конституції, юридичну силу — закони. Крім того, законодавчій владі належить право прийняття бюджету й фінансових законів, а також право контролю за діяльністю виконавчої влади — уряду. У парламентських країнах виконавча влада несе відповідальність перед законодавчою. Органом законодавчої влади є парламент. Іноді під законодавчою владою розуміють тільки повноваження вищих органів державної влади видавати закони.

*Виконавча влада* — правозастосовна влада, на яку покладається функція виконання прийнятих парламентом, тобто законодавчою владою, законів. Виконавча влада формально є незалежною від законодавчої влади, що, проте, вважається чільною, першою владою. Конституції, як правило, містять положення про те, що виконавча влада належить або президентові — главі держави, і уряду (у так званих президентських республіках), або главі держави (у парламентських країнах). Реальна роль глави держави в процесі здійснення повноважень виконавчої влади в парламентських країнах суто номінальна. У сучасну епоху фактичне значення виконавчої влади виходить далеко за рамки, установлені і теоретично, і самими конституціями. Виконавча влада не лише вільно тлумачить закони, а й сама досить активно здійснює повноваження законодавчої влади, будучи головним джерелом законодавчої ініціативи (право внесення законопроектів у законодавчі установи відповідно до встановленої процедури) і результативно впливаючи на законодавчу діяльність парламенту.

*Судову владу* можна охарактеризувати як повноваження судів, тобто реалізовані судами можливість і спроможність впливати на поведінку людей і соціальні процеси. Судову владу характеризує насамперед правосуддя, тобто особлива державна діяльність, покликана вирішувати життєві питання з позиції права. Вона спеціально пристосована для того, щоб у

всіх випадках тріумфували цінності права, щоб досягалися справедливість й істина, забезпечувалися гарантії всіх осіб, що беруть участь у юридичних справах.

Правосуддя є самим правом у дії, у процесі реалізації. Суд став істотним фактором у формуванні, розвитку, удосконаленні права. Суд, за відсутності закону і правових звичаїв, є головною силою у формуванні особливої форми позитивного права, джерелом судових прецедентів, того, що також називається “правом суддів”.

Згодом доктрина поділу влади розвивалася. Крім трьох названих почали виокремлювати також інші гілки влади. У сучасній теорії державного права налічується різна кількість гілок влади. У подібних побудовах є своя логіка. З одного боку, тут виявляється багатство життя, що важко звести до якихось свідомо вузьких рамок. З іншого — можна сказати, що, виокремлюючи “нові” гілки, теоретики відображають особливості регіонів, до яких входять їх країни.

Так, у пострадянських державах (Білорусь, Російська Федерація, країни Середньої Азії) і в країнах Латинської Америки набула наукового обґрунтування так звана президентська влада. Справді, важко заперечувати роль особи в історії цих регіонів, звідси й підвищена увага до конституційно-правової ролі президента. На думку багатьох російських авторів, президент займає в системі поділу влади особливе місце. Він є главою держави, гарантом Конституції, прав і свобод людини й громадянина, визначає основні напрями внутрішньої та зовнішньої політики держави, забезпечує погоджену роботу всіх державних органів. Президентська влада розцінюється як “противага” законодавчій владі (на тій підставі, що глава держави може накладати вето на будь-який закон) і виконавчій владі (він може скасувати постанову уряду). Але головне у функціях президента — узгодження діяльності всіх органів у проведеному основних напрямів політики держави.

Конституційна доктрина країн Латинської Америки додатково називає виборчу владу (вона належить корпусу громадян-виборців), що набуває організаційного втілення у створенні виборчих трибуналів, від загальнодержавного до місцевих, які розглядають суперечки про вибори, затверджують їх результати.

У конституціях окремих країн є згадування про контрольну, або контрольно-наглядову, владу або про відповідні органи, що не входять до структури органів законодавчої, виконавчої або судової влади.

У федеративних державах іноді прийнято розрізняти владу федерації, представлену всіма її органами (тут, насамперед, маються на увазі особливі повноваження федеральних органів у цілому стосовно органів суб'єктів федерації як самостійних держав), і владу кожного із суб'єктів федерації.

Однією з найважливіших проблем організації державної влади є питання про співвідношення принципу єдності влади і теорії поділу влади. Єдність державної влади часто сприймається як антидемократична концепція. Прийнято підкреслювати, що її необхідність була юридично обґрунтована і проголошена ще в стародавньому світі (наприклад, обоження фараонів у Єгипті), а в Середні віки такий підхід набув найбільш чіткого втілення в абсолютних монархіях. У ХХ ст. теза про єдність влади, зосередженої в руках вождя або фюрера, відстоювали пропагандисти комуністичних і фашистських режимів. Інші тоталітарні й авторитарні режими також виходили з концепцій єдиної, гранично централізованої влади.

Разом із тим слід зазначити й те, що позиція організації влади на принципах єдності належала не лише представникам реакційних сил і апологетам тоталітаризму. Саме цю ідею вважали вартою уваги і прогресивні представники молоді буржуазії, що виражала загальнонародні інтереси. Так, заперечуючи організацію влади виключно на основі концепції поділу влади, Ж.-Ж. Руссо обстоював ідею верховної влади, що, як він уважав, неминуче впливає з вимог суверенітету народу. Мислитель стверджував, що різні форми діяльності держави, які характеризують її владні повноваження (законодавство, управління, правосуддя), слугують лише прояву цього суверенітету. У практиці сучасного конституціоналізму одночасно відображаються обидві концепції, вони не виключають одна одну, а поєднуються. Практично у всіх сучасних конституціях у тій або іншій формі йде і про єдність влади, і про поділ влади, проголошується влада народу і закріплюється принцип поділу влади.

Можна зробити висновок, що успішне функціонування галузей влади неможливе без їхньої взаємозалежності й взаємодії. Тому сучасна концепція організаційно-правової структури влади все частіше одержує нове звучання: єдність, поділ, взаємний контроль і взаємодія влади.

Ця теза в новітній період конституціоналізму все частіше набуває висвітлення в державно-правовій доктрині, хоча як загальний принцип вона майже ніде не зафіксована.

Форми держави є досить різноманітними. Серед найголовніших причин розмаїття форм держави можна назвати такі:

1. Історична традиція розвитку національної державності. Так, стійкість монархічних форм правління в таких країнах, як Великобританія, Швеція, Японія, пояснюється поряд з іншим тим, що монархія в цих державах існувала протягом багатьох століть.

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

3. Прийняття тієї або іншої державної форми пояснюється також національним складом населення цієї країни. Саме ці обставини зумовили встановлення федерації в таких багатонаціональних державах, як, наприклад, Індія.

4. Вибір тієї або іншої державної форми в молодих країнах, що звільнилися від колоніальної залежності, значною мірою залежав від впливу метрополії. Не дивно, що в багатьох колишніх колоніях Великобританії (Тринідад і Тобаго, Ямайка, спочатку в Індії, Пакистані) після проголошення незалежності була встановлена монархічна форма правління, тоді як колишні колонії республіканської Франції в переважній більшості стали республіками (Республіка Кот-д'Івуар, Верхня Вольта (нині Буркіна-Фасо), Габон, Дагомея, Ісламська Республіка Мавританія).

## 5.2. Форма державно-територіального устрою

Історично склалося три “класичних” форми державно-територіального устрою: унітарна держава, федеративна держава (федерація), конфедерація.

**Унітарна держава** — цільне політичне утворення, частини (територіальні підрозділи) якого (департаменти, провінції, округу тощо) мають статус лише адміністративно-територіальних одиниць, що не володіють якими-небудь суверенними правами. У цих утворень немає свого законодавства і своєї судової системи, органи адміністративного управління або підлеглі безпосередньо центральним органам влади, або мають подвійне підпорядкування — “центру” і місцевим представницьким органам.

*Унітарна форма* є характерною для невеликих (тому що невелика територія легко керована за допомогою звичайних адміністративних методів), найчастіше однонаціональних (через відсутність необхідності здійснення права кожного народу на самовизначення і самостійне державне будівництво), а також для монархічних держав (у зв’язку з традиціями). Прикладами можуть бути Польська Республіка, Італія, Японія та ін. Крім того, унітарна форма державного устрою характерна для державних утворень, що є суб’єктами якої-небудь федерації. Так, будь-яка республіка в складі Російської Федерації є державою з унітарною формою правління.

Історично унітарна форма державного устрою склалася раніше за інші, фактично одночасно з появою самої держави. Усі без винятку державні утворення стародавності та Середніх віків мали саме цю форму державного устрою.

Прикладом можуть слугувати Римська імперія, імператорські Китай і Японія, середньовічні європейські королівства. Пізніше, з розвитком ідей просвітництва і гуманізму, з’явилося чимало прогресивних думок, що й сприяло появі у сфері державного будівництва багатьох країн інших форм державного устрою — федерацій і конфедеративних державних союзів. Цікаво, що класики марксизму вважали, що унітарна

держава має перевагу над федеративною. Більш високе успішлення праці, тісніші зв'язки між трудящими мали, на їхню думку, сприяти активізації революційного процесу, чого не можна було досягти на федеративних засадах.

Унітарна держава має такі ознаки:

1) повна територіальна єдність держави. Це означає, що адміністративно-територіальні одиниці не мають політичної самостійності, жодних ознак суверенітету;

2) для населення встановлене єдине громадянство, територіальні одиниці не мають власного громадянства;

3) єдина структура державного апарату на всій території держави, єдина судова система;

4) єдина система законодавства для всієї держави;

5) одноканальна система податків, тобто всі податки надходять у центр, а звітти централізовано розподіляються.

Унітарна держава, як правило, характеризується досить високим ступенем централізації (Білорусь, Фінляндія, Італія, Польща, Греція, Туреччина та ін.).

**Федеративна держава.** Це союзна держава, частини якої (штати, землі, округи) мають державний суверенітет, що, однак, не порушує цілісності всієї союзної держави. Ці частини прийнято називати суб'єктами федерації. Вони мають власне законодавство, свою судову систему, самостійні органи управління. Разом із тим на території суб'єктів федерації діють також загальні державні інститути, що забезпечують функціонування федеративної держави як єдиного цілого. Федералізм передбачає певну децентралізацію влади і розподіл повноважень, що забезпечує єдність і цілісність державно-правової структури з автономністю її складових.

Для федерації характерні такі ознаки:

1) існування загальних для всієї держави вищих органів державної влади та управління й одночасно вищих органів державної влади та управління в суб'єктах федерації;

2) можливість установаження так званого подвійного громадянства, тобто громадянин кожного із суб'єктів одночасно є громадянином федерації;

3) дві системи законодавства — загальнофедеральна й кожного суб'єкта, однак установається пріоритет загальнодер-



жавних актів над актами суб'єктів з питань, віднесених до відання федерації, і з питань спільного відання;

4) суб'єкти федерації можуть мати свою судову систему поряд із вищими судовими органами федерації;

б) двоканальна система податків, що передбачає поряд із загальнофедеральними податками й податкову систему суб'єктів федерації.

Нині у світі налічується більше двох десятків федеративних держав. Вони утворені на різних підставах, мають різний устрій, різний ступінь розвитку тощо (Російська Федерація, США, ФРН, Індія, Бельгія, Австрія, Швейцарія, Мексика, Канада та ін.). Розрізняють федерації, побудовані за національною і територіальною ознаками.

Держави з федеративною формою державного устрою почали виникати разом із появою в XVII—XVIII ст. республік, водночас із хвилею буржуазно-демократичних революцій. Мабуть, найбільш відомим прикладом федерації є Сполучені Штати Америки.

Сьогодні ця форма державного устрою характерна в основному для великих і середніх за територією демократичних держав, особливо багатонаціональних, де принцип суверенітету кожної нації може знайти відбиття в наданні державності в рамках федерації (Російська Федерація і Республіка Індія — гарний тому приклад).

У федеративних державах на конституційному рівні розмежовуються повноваження між центральними органами влади й органами влади суб'єктів федерації. Це сприяє (поряд із поділом державної влади на три "гілки") децентралізації та поділу влади, що запобігає її концентрації. Як правило, до відання загальнофедеральних органів влади належать зовнішня політика, оборона країни, економічна, соціальна й ідеологічна політика, прийняття загальнофедерального законодавства, регулювання торгівлі, транспорт і комунікації; до компетенції органів влади суб'єктів федерації входить вирішення питань формування органів влади на своїй території, прийняття свого законодавства, іноді податкова політика. У рамках федерації різними способами вирішується питання про належність природних ресурсів і, відповідно, про право на регулювання й одержання доходів від цих об'єктів. Під юрисдикцію федерації природні

ресурси потрапляють у Швейцарії й Мексиці, під юрисдикцію субнаціональних утворень — у Канаді й Австралії. У сфері бюджетних відносин у федеративних державах є величезна різноманітність національних систем, які часто суперечать стандартній теорії оптимальної моделі. Причини цього криються у сильному впливі політики, історичних особливостей формування держав.

У певних федераціях, наприклад у ФРН, Швейцарії, Бразилії, Індії, є також сфера так званої конкуруючої законодавчої компетенції, суть якої полягає в тому, що за певним колом питань суб'єкти федерації мають право законодавствувати лише тоді й настільки, коли й наскільки федерація не використовує свої законодавчі повноваження. Досить складний спосіб розмежування повноважень виник у порівняно молодих федераціях (Росія, Індія, Об'єднані Арабські Емірати та ін.). Він передбачає розмежування предметів відання у трьох сферах: виключна компетенція федерації, сфера спільного відання федерації та її суб'єктів і сфера виключного відання суб'єктів федерації. У ФРН у разі колізії норм, що визначають компетенції союзу та земель, діє ст. 31 Основного закону, що встановлює пріоритет федерального права. У разі виникнення конфлікту між компетенцією різних державних структур останнє слово залишається за Федеральним конституційним судом. У руках федерації залишається і такий важливий важіль у разі виникнення конфлікту, як зміна розподілу компетенції шляхом внесення змін до Конституції.

Кожній федерації доводиться вирішувати низку проблем загального характеру: суверенітету; розмежування предметів відання й повноважень між федерацією та її суб'єктами; створення механізму підтримання балансу інтересів усередині федерації; економічного вирівнювання регіонів і умов життя людей; формування єдиної правової системи федеративної держави та механізму реалізації права; збереження цілісності союзної держави тощо. Із сучасних позицій федералізм аж ніяк не вимагає повної симетричності у всіх сферах відносин між центром і суб'єктами федерації. Історія знає досить прикладів, коли федерації мали (або мають) асиметричний характер, тобто коли окремі суб'єкти федерації володіли (або володіють) різним статусом, мали (або мають) неоднакові права, у тому числі у сфері міжбюджетних або міжурядових відносин.

Можна виокремити такі правові форми асиметричних федерацій.

По-перше, це структурно асиметричні федерації. У складі таких федерацій є як утворення, що мають статус суб'єкта федерації, так і утворення, що не мають цього статусу. Так, до складу Канадської федерації входять 10 провінцій і 2 федеральні території (Юкон і Північно-Західні території), у Пакистані існують 4 провінції і федерально керована Смуга племен, у США — 50 штатів та 7 інших різних адміністративно-територіальних одиниць. Звичайно, кількість несуб'єктів федерації невелика.

По-друге, у складі федерації можуть виокремлюватися дві (або більше) категорії суб'єктів. Прикладом такої федерації є Росія, серед 89 суб'єктів якої є республіки, краї, області, автономна область, автономні округи й міста федерального значення. У Канаді, наприклад, до 1981 р. з десяти її провінцій дві (Квебек і Онтаріо) мали право вето у прийнятті рішень, що було законодавчо закріплено.

По-третє, може спостерігатися прихована асиметричність федерації, коли її суб'єкти, формально маючи рівний статус, у певних сферах діяльності розглядаються неоднаково (наприклад, неоднакове представництво земель у верхній палаті парламенту ФРН, неоднакове представництво суб'єктів ОАЕ в консультативних Національних зборах, призначуваних емірами).

Багато федерацій має більш ніж одну з названих вище форм асиметрії. Разом із тим у теорії й практиці зарубіжного конституціоналізму набула подальшого розвитку ідея утвердження держави-нації, що втілилася в юридичній теорії національної єдності, розробленій представниками Массачусетської школи права. Відповідно до цієї концепції американський союз слід розуміти як результат договору між індивідами, що становлять американський народ, а не між штатами як такими. Уся наступна світова практика підтвердила, що у федеративній державі поділ суверенітету неможливий, й у відносинах між федеральним центром і суб'єктами федерації може йтися лише про поділ урядових функцій.

Дотримуючись цього принципу, Основний закон ФРН чітко закріпив верховенство федерального права над правом земель. Федерація може в загальнонаціональних інтересах об'єднати

землі, центральна влада має право змістити вищу посадову особу суб'єкта федерації у разі грубого порушення нею федерального законодавства. За Конституцією Індії на федеральний центр покладається обов'язок охороняти штати від зовнішньої агресії або внутрішніх заворушень, що дає можливість Союзу втручатися у справи, які перебувають виключно у віданні штатів. Такий механізм контролю над штатами в принципі дає змогу в період надзвичайного стану перетворити федеративну індійську державу на унітарну.

Те, що кантони Швейцарії відповідно до Конституції 1874 р. іменуються суверенними й мають у своєму розпорядженні всі права, не передані федеральній владі, зовсім не применшує суверенітету союзної держави. Цікаво, що Швейцарія офіційно називається трьома мовами романської групи конфедерацією, а у німецькомовній частині країни застосовується найменування *Eidgenossenschaft*, що дослівно означає "товариство, засноване на клятві". Однак з формально-юридичного погляду Швейцарія є федеративною державою. Кантони не мають права сепесії, їхні основні закони не можуть суперечити Конституції Союзу. Вони можуть мати тільки республіканську форму правління і зобов'язані дотримуватися певних форм безпосередньої демократії. Конституції кантонів у обов'язковому порядку затверджуються Федеральними зборами республіки. І те, що федеральний центр повинен враховувати багато в чому думку кантонів, свідчить про відпрацьовану століттями практику відносин між різномовними групами населення, що мають різні етнічні й культурні коріння. Швейцарській федерації, яка офіційно продовжує йменуватися конфедерацією, вдалося знайти ту золоту середину у відносинах між сильним федеральним центром і досить самостійними суб'єктами федерації, коли найповніше забезпечується інтерес усіх суб'єктів федеративних відносин. Велику роль у послабленні суперечностей відіграє добре налагоджена судова система. Мексиканська конституція трактує суверенітет штатів як широку самостійність у вирішенні ними своїх внутрішніх проблем.

Для федерацій, суб'єкти яких мали на момент утворення союзу різний рівень економічного розвитку, актуальним є його вирівнювання. Можливі три варіанти вирішення цієї проблеми: розвиток і створення максимально сприятливих умов для

багатих і перспективних регіонів, за рахунок яких здійснюється підтримка бідніших територій (США); створення рівних умов життя у всіх суб'єктах федерації шляхом регулювання системи оподаткування, дотацій, регулювання зайнятості тощо (ФРН); підтримка державою тільки проблемних районів, що перебувають у менш сприятливих порівняно з іншими умовах (Скандинавія). В Індії існує система внесків і дотацій штатам з боку Союзу у випадку, якщо коштів у розпорядженні штатів виявляється недостатньо.

**Конфедерація** виникає, як правило, на нетривалий строк, для вирішення яких-небудь суспільних завдань (об'єднання зусиль у тій або іншій сфері людської діяльності: зовнішній або внутрішній політиці, військовій справі, культурі або мистецтві, економіці тощо). Як правило, конфедерація не має власних органів управління; найчастіше створюються консультативні, наглядові або контрольні органи.

Історично ця форма склалася разом із федерацією, але на практиці зустрічалася і зустрічається вкрай рідко. Конфедерація фактично є перехідною формою державного устрою, і тому її існування, як правило, охоплює порівняно короткий часовий проміжок.

Прикладами короткочасних недовговічних державних конфедеративних об'єднань можуть бути Об'єднана Арабська Республіка — союз Єгипту й Сирії, що існував з 1958 по 1961 р., а також створена в 1982 р. Сенегамбія — конфедерація західноафриканських держав Сенегалу й Гамбії. До середини 80-х років Сенегамбія фактично припинила існування як єдиний державний організм.

Описані вище три форми державного устрою є основними, однак є ще особлива форма асоційованого державного об'єднання, іменована *співдружністю*. Тут суверенні, незалежні держави виступають стосовно об'єднань як "асоційовані учасниці".

Ця форма показала свою життєздатність у Західній Європі у вигляді Європейського Співтовариства. За економічних передумов (спільного ринку) і єдиного правового середовища (створюваного, зокрема, Судом ЄС у Люксембурзі) відбувається поглиблення державної інтеграції, що може втілитися в пе-

реході до конфедеративного державного устрою, а то й до федеративного державного утворення (інтеграційні процеси останніх років у рамках Європейського Співтовариства свідчать про те, що його країни крок за кроком наближаються до рівня державної інтеграції, характерної для федерації). Близький до конфедерації союз Росії та Білорусі.

### 5.3. Форма правління в зарубіжних країнах

Форма правління є комплексним конституційно-правовим інститутом і становить систему вищих органів державної влади та спосіб (порядок) їхньої взаємодії. Таким чином, коли ми говоримо про форму правління, йдеться не тільки про республіканський або монархічний лад, а й про конкретний тип кожного з них: президентську, напівпрезидентську, парламентарну та іншу республіки; абсолютну, дуалістичну, парламентську монархію.

Форма правління завжди була і залишається стрижневим елементом конституційного устрою і питанням фундаментального історичного вибору для кожної нації, тому що вибір форми правління визначає багато в чому русло всього подальшого політичного розвитку, а часто й долю демократії на цілу історичну епоху.

Форма правління як комплексний конституційно-правовий інститут існує і визначається в єдності юридичної та фактичної конституцій, тобто формальних і конвенціональних конституційно-правових норм, які можуть дуже часто прямо суперечити одна одній, причому в цьому випадку провідна роль належить фактичній конституції.

У переважній більшості зарубіжних країн є одноособовий глава держави, правове становище якого залежить від форми правління країни. У країнах з монархічною формою правління главою держави є монарх, правове становище якого вирізняється двома основними особливостями. По-перше, влада монарха юридично вважається непохідною від якої-небудь іншої влади, органу або виборчого корпусу. Монарх панує (обмежено або абсолютно) за власним правом і вважається джерелом усієї державної влади. Монархова прерогатива навіть у пар-

ламентарних монархіях пронизує всю державну систему; усе державне управління здійснюється від імені монарха. Влада монарха спадкова, вона переходить від одного представника царюючого дому (династії) до іншого у встановленому законом порядку.

Прерогатива монарха є своєрідним конституційним резервом, що може бути використаний у критичних випадках. Роль монарха в державному управлінні суспільством номінальна, сфера його дискреційних повноважень досить невелика. Відомий англійський державознавець ХІХ ст. У. Беджгот говорив, що монарх має право радити, право заохочувати й право попереджати. Самі по собі ці повноваження досить вагомі, особливо тоді, коли монарх є неабиякою особистістю. У гострих політичних ситуаціях “спляча” прерогатива монарха може бути “гальванізована”. Так, англійська корона майже три століття не користується своїм правом абсолютного вето, але це право не скасоване і може бути використане за надзвичайних обставин. Прерогатива монарха є своєрідним конституційним резервом, що може бути використаний у критичних випадках.

У післявоєнний період у низці випадків монархія була ліквідована конституційним шляхом (Італія, Індія, Гана, Пакистан, Нігерія, Кенія, Сьєрра-Леоне), при цьому в названих країнах установа республіканської форми правління було зумовлено серйозними політичними передумовами. У багатьох випадках ліквідація монархії була результатом переворотів (Єгипет, Ірак, Ємен, Афганістан, Ефіопія) або революцій (Болгарія, В'єтнам, Албанія, колишня Югославія, Угорщина, Румунія).

Основними ознаками *абсолютної монархії* є:

- відсутність документів конституційно-правового характеру, а також органів, що обмежують компетенцію монарха;
- ліквідація або повний занепад представницьких установ;
- юридично необмежена влада монарха;
- наявність у розпорядженні монарха постійної армії, поліції, розгалуженого бюрократичного апарату;
- влада в центрі й на місцях належить уже не великим феодалам, а чиновникам, призначуваним монархом. Причому центральна бюрократія відтісняє феодалів від безпосереднього здійснення влади й на місцях.

*Конституційна монархія* — форма правління, за якої влада монарха значно обмежена представницьким органом, що визначається затверджуваною ним конституцією, змінити яку монарх не має права.

Парламентська монархія характеризується такими ознаками:

- уряд формується із представників партії або партій, що перемогли на виборах у парламент;
- лідер партії, що володіє більшістю депутатських місць, стає главою уряду;
- у законодавчій, виконавчій і судовій сферах влада монарха фактично символічна;
- законодавчі акти приймаються парламентом;
- уряд відповідальний тільки перед парламентом.

*Дуалістичних монархій* у сучасному світі практично немає. Тільки Йорданія, Марокко, Таїланд і Непал мають деякі риси такої монархії. Цей різновид монархії, характеризуючись подвійністю державної влади, має такі ознаки:

- уряд формується монархом незалежно від партійного складу парламенту;
- уряд формально несе подвійну відповідальність — перед монархом і парламентом, але реально підкоряється, як правило, волі монарха;
- монарх при цьому виражає інтереси феодалів, а парламент — інтереси буржуазії та інших верств населення;
- у країні створюється і діє двопалатний парламент, причому нижня палата обирається населенням за куріальною системою, а всі або частина депутатів верхньої — призначаються монархом;
- глава держави наділений правом законодавчої ініціативи.

Подібна форма правління існувала в кайзерівській Німеччині з 1871 по 1918 р., а також у монархії Габсбургів (з 1867 по 1918 р.). Прийнято вважати, що дуалістична монархія відбиває процес переходу від абсолютизму до демократичної форми устрою в державі.

*Республіканська форма правління* склалася тільки в Новий час, її утвердження було одним із результатів буржуазних революцій кінця XVIII ст. Республіка з погляду прихильників



природного права й прихильників ліберальних ідей виступає як закінчена у формально-юридичному значенні, найбільш прогресивна й демократична форма правління.

Усі республіканські конституції, крім комуністичних, можна вибудувати у своєрідний безперервний “ланцюжок”, що становить плавний, поступовий перехід від форми “чистого” парламентаризму до іншої крайньої суперпрезидентської форми. Цей “ланцюжок” має більше “ланок”, ніж є в традиційній класифікації. Формально-юридичним (головним) критерієм місця конституції в цьому “ланцюжку” є співвідношення ролей і статусу парламенту, президента й уряду: незалежність президента, характер і напрям відповідальності уряду, обсяг повноважень парламенту. Як додатковий можна взяти ті самі показники, розглянуті крізь призму складної конституційної практики.

Відповідно до цих критеріїв у новітніх конституціях можна виокремити шість основних республіканських форм правління (шість типів республіки). Ці типи вибудовуються в “ланцюжку” в такій послідовності:

- суто парламентська республіка;
- “гібридна” парламентська республіка (“чвертьпрезидентська”);
- напівпрезидентська республіка;
- “гібридна” президентська республіка;
- суто президентська республіка (західного та східного підтипів);
- суперпрезидентська республіка.

Усі шість названих конституційних моделей є саме типами, тому що представлені далеко не одиничними прикладами серед усіх чинних конституцій.

Зупинимося тепер на сутності й формально-юридичних ознаках кожної з форм, закріплених у новітніх конституціях. Перша республіканська форма — суто парламентська. Парламентські республіки нині існують у ФРН, Італії, Швейцарії. Ця форма правління закріплюється й у новітніх конституціях (конституції Угорщини в редакції 1989—1990 рр., Чехії 1992 р., Словаччини 1992 р. й Естонії 1992 р.).

Наведемо формально-юридичні ознаки “чистого” парламентаризму, відображено в конституціях:

• президент республіки наділяється статусом глави держави (п. 1 ст. 54 Конституції Чехії 1992 р., ст. 77 Конституції Естонії 1992 р., п. 1 ст. 101 Конституції Словаччини 1992 р.), чим, по суті, фактично й вичерпується опис ролі президента в системі органів державної влади;

• президент республіки обирається не народом, а парламентом, а іноді — особливим органом, що включає членів парламенту й представників низки інших органів (ч. 2 ст. 54 Конституції Чехії, п. 2 ст. 101 Конституції Словаччини, ст. 79 Конституції Естонії, параграф 29 Конституції Угорщини);

• президент не несе відповідальності за дії, пов'язані з виконанням своїх функцій (ч. 3 ст. 54 Конституції Чехії), відступ від цієї норми в Угорщині, Словаччині й Естонії видається нелогічним;

• президент республіки має право розпускати парламент або одну з його палат у суворо визначених конституцією випадках (п. “в” ст. 64 Конституції Чехії, п. “д” ст. 102 Конституції Словаччини) або оголосити позачергові парламентські вибори (п. 3 ст. 78 Конституції Естонії);

• найважливіші акти президента республіки, крім дій щодо призначення уряду, промульгації законів і низки особистих ініціатив, вимагають контрасигнації прем'єр-міністром або іншим відповідним членом уряду (ч. 3 ст. 63 Конституції Чехії, абзац 2 параграфа 30 Конституції Угорщини);

• знову сформований уряд затверджується парламентом і є відповідальним виключно перед ним (ст. 68 Конституції Чехії, параграф 33 Конституції Угорщини, ст. 113 і 116 Конституції Словаччини, ст. 89, 94 Конституції Естонії);

• уряд проголошується вищим органом виконавчої влади (ст. 108 Конституції Словаччини, ст. 86 Конституції Естонії, ст. 67 Конституції Чехії);

• закріплюється вирішальна роль прем'єр-міністра у визначенні персонального складу уряду (абзац 2 і 5 ст. 68 Конституції Чехії, ст. 111 Конституції Словаччини).

Таким чином, у суто парламентарній республіці роль президента в державних справах украй незначна, уся виконавча влада перебуває в руках уряду (точніше його глави), парламент формально займає панівне становище, але й він часто підкоряється уряду, будучи пов'язаним із ним партійними узами.

У парламентській республіці діяльність уряду завжди має партійний характер. Це означає, що політичні партії ставлять своєю метою не лише входження до парламенту у результаті виборів, а й одержання міністерських портфелів. Отже, уряд здійснює погоджену політику або найбільшої парламентської партії, або коаліції партій (парламентської більшості). Він залишається при владі доти, доки має підтримку з боку цієї більшості. Цією обставиною обумовлений парламентський контроль над урядом. Населення країни також має можливість контролювати діяльність уряду. По-перше, жителі держави отримують відомості про урядові заходи із засобів масової інформації, по-друге, на підставі таких відомостей складається громадська думка, що набуває втілення під час виборів. Політична партія або блок, чий курс не був схвалений виборцями, не одержує парламентських мандатів і, відповідно, не може претендувати на одержання постів в уряді країни.

Другу республіканську форму правління можна назвати "гібридною" парламентарною або, для наочності, "чвертьпрезидентською". Ця форма за більшістю ознак збігається із суто парламентарною, крім такого важливого моменту, як спосіб обрання президента республіки. Президент обирається загальним голосуванням громадян, що забезпечує йому досить значну незалежність від парламенту й *de facto* істотнішу роль у державно-політичному житті, ніж та, на яку він міг би розраховувати у суто парламентарній системі, де коло конституційних повноважень у глави держави зовсім ідентичне. Якщо в парламенті точиться "війна" між дрібними партіями, у президента ще є простір для маневру, але якщо там панує одна партія або згуртована коаліція, а отже, з'являється сильний уряд, роль президента буде різко падати. Таким чином виникає суперечність між сильною демократичною легітимністю президента і слабкою владою, наданою конституцією. Виникає дуалізм виконавчої влади і трикутник владних структур: президент — уряд — парламент. Така форма правління закріплена у конституціях Литви 1992 р., Болгарії 1991 р., Словаччини 1991 р., вже давно існує, наприклад, у Фінляндії.

Третя форма правління — напівпрезидентська — поширена у новітніх конституціях. У її основі лежить принцип: сильний президент — сильний уряд — сильний парламент, хоча

президент, як правило, є сильнішим за двох останніх. Дуалізм виконавчої влади за цієї форми найбільш відчутний і послідовний.

Напівпрезидентську форму правління закріплюють новітні основні закони таких далеких одна від одної країн, як Польща (“Мала конституція” 1992 р.), Хорватія, Румунія, Монголія, Алжир, Гвінея, Мавританія, Габон, Намібія, Фіджі.

У конституційно-правовому аспекті напівпрезидентська республіка має такі особливості:

— президент республіки, як і за двох попередніх форм є главою держави, але не виконавчої влади, однак зовсім інакше (і досить характерно) визначаються роль і функції президента — він є “гарантом національної незалежності, єдності та територіальної цілісності” (ст. 80 Конституції Румунії 1991 р.), “стежить за дотриманням конституції, стоїть на варті суверенітету й безпеки держави, дотримання міжнародних договорів” (ч. 2 ст. 28 “Малої конституції” Польщі 1992 р.), “забезпечує послідовність і єдність Республіки й нормальне функціонування державної влади” (ст. 94 Конституції Хорватії 1990 р.), “забезпечує своїм арбітражем нормальне функціонування публічної влади” (це формулювання з Конституції Франції 1958 р. відтворюють новітні основні закони більшості франкомовних країн Африки);

— президент може скликати засідання уряду й головувати на них (ст. 87 Конституції Румунії, ст. 38 “Малої конституції” Польщі, ст. 102 Конституції Хорватії);

— президент має право “сильного” вето, подолати яке можна лише кваліфікованою більшістю голосів членів парламенту (ч. 1 ст. 33 Конституції Монголії, ст. 18 “Малої конституції” Польщі);

— президент може самостійно призначати референдум (ст. 98 Конституції Хорватії, ст. 90 Конституції Румунії, новітні конституції всіх франкомовних країн Африки);

— парламентський мандат, як правило, не може поєднуватися з міністерським портфелем.

В окремих випадках конституція прямо встановлює подвійну відповідальність уряду — перед парламентом і президентом (Конституція Хорватії 1990 р., Мадагаскар 1992 р.),

але в більшості випадків така відповідальність у напівпрезидентських республіках мається на увазі й здійснюється на практиці.

Як і за парламентарних форм правління президент наділений правом розпускати парламент, що в умовах напівпрезидентської республіки набуває вже іншого змісту, так само як і інститут контрасигнатури деяких актів президента главою або іншим членом уряду — контрасигнатура має в цьому випадку скоріше формальний характер.

У цілому в напівпрезидентській республіці парламентарні й президентіалістські засади врівноважують одна одну, хоча на практиці в країнах “третього світу” все може виглядати зовсім інакше.

У наступній за напівпрезидентською формі правління президентіалістські начала мають, безумовно, визначальний характер. “Гібридну” президентську республіку можна назвати своєрідною пародією на напівпрезидентську республіку. Якщо в другій більш або менш успішно співіснують суперечливі принципи (елементи) парламентарної та президентської систем, то в першій “вкраплення” парламентаризму виглядають протиприродно і безглуздо, вони скоріше послабляють вищий представницький орган, тому що слугують підставою для можливого його розпуску.

Таким чином, для “гібридної” президентської республіки характерний незбіг суто президентського змісту й непослідовно президентської форми. При цьому конкретні приклади “гібридної” президентської республіки вирізняються більшою своєрідністю. Першим варіантом такого типу республіки є Російська Федерація за Конституцією 1993 р.

За зовнішніми ознаками установа цією Конституцією система нагадує сильно викривлену у бік президента напівпрезидентську республіку. Справді, президент Росії є главою держави, тоді як виконавчу владу за Конституцією здійснює уряд Російської Федерації. Голова уряду затверджується за поданням президента нижньою палатою парламенту, що може висловити вотум недовіри уряду, що, правда, не спричинить його відставки без згоди на те президента. У разі повторного висловлення недовіри уряду протягом трьох місяців нижньою палатою президент повідомляє про відставку уряду або розпускає нижню палату парламенту.

Отже, формально ситуація нагадує конституційну практику типової напівпрезидентської республіки. Але насправді все не так. У більшості напівпрезидентських республік процедура призначення уряду побудована так, що якщо перша пропозиція від президента не проходить (тобто запропонований ним уряд не затверджується), парламент одержує повну можливість самостійно сформувати уряд відповідно до розміщення в ньому політичних сил, і, поки цей уряд буде користуватися парламентською довірою, президент не зможе його позбутися. У російській Конституції 1993 р. подібного положення немає. Якщо нижня палата відмовляється три рази підряд затвердити запроповану президентом кандидатуру голови уряду (не уряду в цілому з програмою, як у напівпрезидентських республіках), президент навіть не може, а зобов'язаний розпустити нижню палату. Президент Російської Федерації може згідно з ч. 2 ст. 117 Конституції оголосити про відставку уряду. За такого розкладу неважко уявити, хто реально буде контролювати уряд — дуалізм виконавчої влади долається фактично на користь президента. Безроздільно контролюючи виконавчу владу, президент за Конституцією “забезпечує узгоджене функціонування і взаємодію органів державної влади” (ч. 2 ст. 80), формально перебуваючи поза системою поділу влади, пануючи над всією владою. Крім того, президент Російської Федерації “відповідно до Конституції Російської Федерації і федеральних законів визначає основні напрями внутрішньої та зовнішньої політики” (ч. 3 ст. 80 Конституції РФ), що не має аналога в жодній з новітніх конституцій, включаючи суперпрезидентські.

Другий варіант “гібридної” президентської республіки представляє форма правління в Замбії (раніше випробувана в Кенії та інших африканських країнах), установа Конституцією 1991 р. Суть її полягає в тому, що президент є главою держави і главою виконавчої влади, безпосередньо очолюючи уряд (кабінет міністрів), а поста прем'єр-міністра немає. Однак уряд несе солідарну відповідальність перед парламентом і у випадку винесення вотуму недовіри повинен бути відправлений президентом у відставку. У свою чергу президент може розпустити парламент. Цікаво, що члени кабінету міністрів повинні бути депутатами парламенту.

На перший погляд може навіть здатися, що в цій схемі багато від парламентаризму. Насправді така “парламентська відповідальність” є повною фікцією, оскільки курс уряду односторонньо визначає його “незмінний” глава — президент.

Нарешті, третій варіант “гібридної” президентської республіки репрезентує конституційна система Киргизстану відповідно до Конституції 1993 р. Форма правління в Киргизії в основних рисах нагадує суто президентську. Відмінність лише в тому, що відповідно до Конституції президент у цій країні є главою держави, тоді як уряд є вищим органом виконавчої влади. Згідно з ч. 1 ст. 72 Конституції Киргизії роботу уряду контролює президент, який має право головувати на засіданні уряду. Уряд не несе відповідальності перед парламентом, а тільки “підзвітний” йому. Президент призначає прем’єр-міністра та всіх членів уряду за згодою парламенту й у тому самому порядку звільняє їх з посади, що формально має сприяти відносній незалежності уряду від президентської влади. Самостійність уряду в цій країні не може вийти за рамки вирішення оперативних господарських питань. Отже, відмінність системи влади в Киргизії від суто президентської полягає у формі, а не в суті.

Наступна республіканська форма правління — суто президентська. У сучасному світі вона має два типи: західний (“класичний”) і відносно новий східний.

Відповідно до західного типу президент є главою виконавчої влади, за поодинокими винятками немає постів прем’єр-міністра й можливості розпуску вищого законодавчого органу. Немає також уряду як організаційно відособленого від президента органу й інституту політичної відповідальності вищої державної адміністрації. Режим поділу влади виражений з найбільшою послідовністю. Яскравим прикладом президентської республіки є Сполучені Штати Америки. У фундамент конституційної системи американської держави покладено три основних політико-правових принципи — поділ влади, федералізм і судовий конституційний нагляд.

Серед конституцій, прийнятих після 60-х років ХХ ст., “класичний” варіант президентської республіки закріплений в основних законах Бразилії 1988 р., Філіппін 1987 р., Колумбії 1991 р., Гватемали й Гондурасу 1985 р.

Однак і в рамках цієї групи зберігається відмінність у підходах до вирішення таких суттєвих питань, як, наприклад, призначення міністрів. Так, відповідно до Конституції Бразилії 1988 р., президент призначає і звільняє міністрів самостійно, а за Конституцією Філіппін 1987 р. президент може робити таке призначення лише за згодою спеціальної Комісії з призначень, що представляє обидві палати Конгресу.

Відповідно до східної версії президенціалізму допускається існування уряду як структурно відособленого органу (кабінет міністрів у Казахстані, Державна рада в Республіці Корея); існує пост "адміністративного" прем'єр-міністра. Однак уряд у всіх випадках очолює і фактично і юридично президент, що є за конституцією одночасно і главою держави, і главою виконавчої влади (ст. 75 Конституції Казахстану 1993 р., ст. 66 Конституції Республіки Корея 1987 р.). Міністри призначаються президентом за згодою парламенту й несуть відповідальність виключно перед президентом (ст. 85 Конституції Казахстану 1993 р., ст. 117 Конституції Мозамбіку 1990 р.).

Президентську республіку східного типу встановлює і новітня Конституція Білорусії 1994 р., що є зовсім незвичним для Європи.

Нарешті, серед конституцій можна знайти й такі, які встановлюють як форму правління суперпрезидентську республіку. Такі конституції мають яскравий авторитарний характер, зосереджуючи всі можливі важелі влади в руках президента. Ставлячи законодавчу владу в підлегле становище, вони, власне кажучи, знищують систему стримувань і противаг, що є однією з характерних ознак "класичної" президентської республіки. Суперпрезидентську республіку встановлюють новітні конституції Туркменістану 1992 р., Узбекистану 1992 р. і Перу 1993 р.

У всіх трьох випадках президент, крім звичайних повноважень, які йому належать у президентській республіці, може розпустити за своїм бажанням законодавчий орган влади.

Конституції суперпрезидентських республік установлюють досить своєрідні підстави для розпуску парламенту. Так, президент Узбекистану може розпустити законодавчий орган "у разі виникнення в складі Олій Мажліса Республіки Узбекистан (офіційна назва вищого законодавчого органу в цій країні. — Авт.) непереборних розбіжностей, що ставлять під загрозу його



нормальне функціонування, або кількаразового прийняття ним рішень, що суперечать Конституції” (ст. 95 Конституції Узбекистану 1992 р.). Подібне формулювання міститься в Конституції Перу 1993 р. У Туркменістані президент може оголосити референдум про достроковий розпуск парламенту, або просто “попросити” парламент саморозпуститися, або розпустити його, якщо останній протягом 18 місяців двічі висловить недовіру Кабінету міністрів. Новітні суперпрезидентські конституції містять чимало інших механізмів посилення влади президента. Наприклад, у Туркменістані над парламентом (меджлісом) стоїть “вищий представницький орган народної влади” (Халк маслахати), що складається із президента, депутатів Меджлісу і безлічі вищих посадових осіб, більшість із яких призначена президентом. З огляду на малу чисельність Меджлісу (50 осіб) зрозуміло, що ставленики президента у “вищому представницькому органі народної влади” завжди будуть мати абсолютну більшість, тим часом саме цьому надпарламентському органу належать усі ключові повноваження, включаючи вирішення питань про доцільність зміни конституції та висловлення недовіри президентові.

Поза загальним рядом форм правління стоять республіки “радянського типу”, відтворені в конституціях В’єтнаму 1992 р. і Лаосу 1991 р. Своїми рисами (вищий представницький орган на чолі з президією або постійним комітетом, що обирає цим представницьким органом президента республіки й призначуваний за пропозицією останнього уряд) вони мало відрізняються від конституційного фасаду інших “соціалістичних” республік, що ще існують.

Однак проводити які-небудь порівняння тут немає сенсу, тому що яких би зовнішніх обрисів не набували “соціалістичні” республіки, їхня форма однаково докорінно розходиться зі змістом тоталітарної комуністичної диктатури.

## 5.4. Форма державного режиму

Як і інші складові форми держави — форма правління і форма державного устрою, державний режим безпосередньо пов’язаний із владою. Однак на відміну від них він не асоціюється

ся прямо ні з порядком формування вищих місцевих органів державної влади або організацією верховної влади в державі, як у випадку з формою правління, ні з внутрішньою будовою держави, адміністративно-територіальною й національно-державною організацією влади, як це виявляється у формі державного устрою. Державний режим виступає як реальний прояв організаційно оформленої влади, як процес її функціонування.

У науковій літературі є кілька визначень державного режиму й уявлень про нього. Одні з них дуже схожі, інші вносять досить істотні корективи в традиційно сформоване про нього уявлення.

Найпоширенішим уявленням про державний режим нині є згадане вище розуміння його як сукупності засобів, методів, способів або прийомів здійснення державної влади. Це найбільш усталений погляд на державний режим.

До нього примикають інші аналогічні, але водночас певною мірою такі, що відрізняються від нього, уявлення. Серед них можна виокремити, наприклад, визначення державного режиму як “конкретного прояву державної організації, що виражається в стані та характері демократії та політичної свободи в суспільстві”. У цьому визначенні поняття режиму як процесу здійснення, “прояву” державної влади й організації, доповнюється також посиланням на те, що це “конкретний прояв”, який виражається як у “стані й характері”, іншими словами, у рівні розвитку демократії, так і в стані (рівні розвитку, ступені гарантованості) політичної свободи в суспільстві.

Іншим, близьким до традиційного, визначенням державного режиму може бути розуміння його як системи або сукупності форм, методів, засобів і способів володарювання, “через які державна влада легітимізує своє існування й функціонування”.

У цьому визначенні привертають увагу два моменти, що відрізняють його від традиційного визначення. По-перше, те, що режим асоціюється не тільки з процесом функціонування державної влади, а й із процесом самого її існування. А по-друге, те, що державний режим пов’язується із процесом легітимації державної влади. При цьому під легітимацією (легітимністю) влади розуміється “прийняття влади з боку підлег-

лих їй суб'єктів і їхня згода з тим, що ця влада (будучи в ідеалі легальною) відповідає загальним уявленням громадян про справедливу політичну систему". Іншими словами, легітимність влади означає прийняття і підтримку її з боку громадян та їхніх об'єднань як такої, що відповідає їхнім уявленням про справедливість.

**Поняття політичного режиму.** У дослідженні політичних режимів найбільшого досвіду набула західна державно-правова наука. Радянське суспільствознавство довго йшло від цього поняття взагалі, оперуючи одним поняттям — політична система. Політичний режим як теоретична категорія існував тільки в науці про державу і право, у тісному взаємозв'язку з такими категоріями, як форма правління і форма державного устрою. Після 1985 р. у зв'язку з початком розпаду тоталітаризму в СРСР та інших соціалістичних країнах ця проблема постала як одна з найактуальніших і в політичній теорії, і в політичній практиці.

Слід, однак, зазначити, що, незважаючи на велику теоретичну базу і практичний досвід різних країн, багато аспектів цієї проблеми не мають єдиного вирішення ні в західній, ні у вітчизняній політичній науці. У науковій літературі є велика кількість визначень політичного режиму.

У цьому випадку немає необхідності розглядати всю сукупність поглядів і підходів, однак варто обов'язково звернути увагу на такі фактори.

У державно-правовій науці політичний режим розглядається як сукупність засобів і методів у здійсненні державної влади. У політичній науці поняття політичного режиму дуже тісно пов'язане з категорією "політична система" і розглядається, як правило, тільки у зв'язку з особливостями розвитку і функціонування політичних систем, хоча співвідношення цих понять викликає в політичній науці суттєві розбіжності. Іноді їх розглядають як синоніми. Іноді поняття політичного режиму взагалі не виокремлюють. Іноді політичну систему і політичний режим відводять далеко одне від одного.

Дати універсальне визначення політичного режиму досить складно. Дуже популярним стало визначення, запропоноване політологом Ж.-Л. Кермонном: "Під політичним режимом ро-

зуміється сукупність елементів ідеологічного, інституціонального й соціологічного порядку, що сприяють формуванню політичної влади цієї країни на певний період”.

У науковій літературі поширеним є підхід, відповідно до якого політичний режим — це функціональний компонент політичної системи. За такого підходу політичний режим містить у собі методи, способи, напрямки розвитку політичних відносин. У сучасному суспільстві — це конституційно-правові принципи та структури, інституціональні й політичні норми, основні цінності, які регулюють роботу політичної системи. Можна сказати, що політичний режим — це спосіб функціонування та взаємозв'язку основних елементів політичної системи суспільства. Таке співвідношення політичної системи та політичного режиму нагадує принцип нотного ряду або мозаїки, коли всього із семи нот або однакових маленьких фігурок можна скласти будь-яку мелодію або будь-який візерунок. Залежно від того, як пов'язані основні елементи політичної системи суспільства, вони формують той або інший тип політичного режиму й, відповідно, тип політичної системи.

Поняття політичного режиму є ключовим для формування уявлень про основні системи влади. Характеристика політичного режиму в будь-якій окремо взятій країні дає справжню картину принципів організації політичного життя суспільства. У політичній практиці часто зустрічається приклад, коли демократична за формою держава є зовсім не демократичною за змістом, і навпаки, авторитарний за формою державний устрій є за своїм характером демократичним.

Поняття політичного режиму охоплює низку основних критеріїв:

- характер і міра здійснення влади;
- механізм формування влади;
- відносини суспільства і влади;
- роль і значення недержавних та неполітичних організацій і структур;
- характер заборон у суспільстві;
- роль ідеології в житті суспільства;
- характер політичного лідерства;
- співвідношення прав і свобод громадян;
- становище засобів масової інформації;

- роль політичних партій;
- співвідношення між законодавчою і виконавчою владою;
- роль і значення силових органів;
- тип політичної поведінки.

**Класифікація політичних режимів.** У науковій літературі є багато класифікацій політичних режимів. Кожна з них має позитивні й негативні аспекти. Виокремити єдино правильний варіант досить складно. Однак слід зазначити, що більшість сучасних підходів так чи інакше враховує два фактори: ступінь розвиненості політичної демократії та реальний політико-правовий статус особи.

Перші відомості про демократію і тиранію, диктатуру і охлократію дають античні часи. Уже тоді стало очевидним, що в будь-якому керованому співтоваристві, у тому числі в неполітичних структурах, є два взаемовиключних способи взаємодії: авторитарність як одноособове володарювання та беззастережне підпорядкування і демократичність як рівноправність, злагода, свобода вибору. У реальному житті практично неможливо виокремити абсолютно “чисті” типи політичних режимів. Усі їх класифікації певною мірою умовні.

Найзагальніший принцип типології режимів — це поділ їх на демократичні й авторитарні, усі інші розглядаються як їх модифікації. Крім того є й інші підходи. Найпоширенішою є класифікація, відповідно до якої всі режими поділяються на:

- тоталітарні;
- авторитарні;
- демократичні.

Також виокремлюють ще кілька проміжних або перехідних типів.

**Тоталітарний режим.** Його назва походить від латинського *totalis* — весь, повний, цілий. Характеризується тим, що вся влада зосереджена в руках якої-небудь однієї групи (зазвичай партії), яка знищила в країні демократичні свободи та можливість виникнення політичної опозиції, повністю підкорила життя суспільства своїм інтересам і зберігає свою владу завдяки насильству, військово-поліцейському терору й духовному поневоленню населення.

Термін “тоталітаризм” виник у 20-ті роки ХХ ст. Автором його був Б. Муссоліні. Поява терміна пов’язана із зародженням фашизму, який його теоретики назвали “тотальною концепцією життя”. Супротивники фашизму взяли цей термін на озброєння, надавши йому протилежного змісту. Поступово він був запозичений багатьма мовами. Спочатку його використовували тільки для позначення фашизму, у 30-ті роки почали застосовувати щодо СРСР та інших країн соціалізму.

Тоталітарний режим, як жодний інший, особливо складний для розуміння. Важко навіть відразу відповісти на запитання, через які характеристики його легше описати: через зміни, що відбуваються в політичній системі суспільства, або через його психологічні прояви. Особливий характер цього режиму виявився й у тому, що саме художня література (Є. Замятін, Б. Платонов, С. Керстер, Дж. Оруелл, О. Солженіцин) дала можливість показати у всій повноті не лише політичні процеси, що відбуваються в суспільстві за цього режиму, а й психологічне переродження суспільства, що часом важко описати сухою мовою наукових категорій.

*Характер і міра здійснення влади.* Загальний контроль і насильство. Влада контролює всі сфери життєдіяльності суспільства: економіку, культуру, релігію, приватне життя громадян, включаючи мотиви їхніх учинків. У суспільстві зникає грань між політичним і неполітичним життям, усе стає політикою.

*Формування влади.* Формування влади відбувається бюрократичним способом, закритими від суспільства каналами. Влада оточена “ореолом таємниці” і недоступна для контролю з боку суспільства, немає механізму її наступності.

*Ставлення людей до влади.* Суспільство повністю відчужене від влади, але не усвідомлює цього. У політичній свідомості формується уявлення про “злиття суспільства з владою”.

*Роль ідеології в суспільстві.* Загальна регламентація життя здійснюється через ідеологію, що перетворюється на своєрідну світську форму релігії. Цей режим часто так образно й визначають — “ідеологія при владі”. Тоталітарна ідеологія встановлює свою монополію у всіх сферах. Як правило, роль ідеології полягає в тому, щоб розкритикувати старе суспільство або певний уряд, сформувати уявлення про “світле майбутнє”, дати

рекомендації, як цього майбутнього досягти. Тоталітарна ідеологія проголошує загальну перебудову суспільства на основі нових цінностей. Ідеологією керує партія, що здійснює контроль за умонастроєм суспільства, процесом соціалізації особистості, над всіма способами масової комунікації. Будь-яке інакше мислення припиняється.

*Характер лідерства.* Лідер спирається на партію або групу. Його погляди через інститут офіційної ідеології поширюються на все суспільство. Лідер завжди харизматичний, на нього поширюється відчуття злиття з народом.

*Сфера припустимого і забороненого.* Заборонено все, крім того, що наказано (дозволено).

*Становище засобів масової інформації.* Влада здійснює повний контроль над усіма засобами масової інформації, вільного доступу до інформації немає. Тоталітарне суспільство може існувати лише як абсолютно “закрите” суспільство. Будь-яке зіставлення із зовнішнім світом для нього небезпечно, оскільки воно будується не лише на примусі, а й на переконанні в тому, що це суспільство “найправильніше”, найкраще у світі. Знайомство із зовнішнім світом руйнує царство міфів, зриває завісу й тим самим підриває його підвалини.

*Наявність демократичних прав і свобод.* Демократичні права і свободи мають декларований, формальний характер, хоча держава виконує певні соціальні функції. Вона гарантує право на працю, освіту, медичне обслуговування тощо.

*Зміни в соціальній структурі суспільства.* За тоталітарного режиму відбувається послідовне декласування суспільства внаслідок відчуження громадян від власності. Суспільство набуває двовимірної структури: керовані (“гвинтики”) і керуючі. З живого організму воно перетворюється на механізм, довільно сконструйований владою. У ньому знищуються будь-які горизонтальні структури, відносини і зв’язки.

*Зміни в політичній системі суспільства.* Між компонентами політичної системи суспільства складаються особливі взаємозв’язки та взаємодія. Знищуються всі політичні партії, крім однієї правлячої, а також громадські організації у власному значенні цього терміна. Відбувається злиття державного апарату з апаратом правлячої партії й апаратом громадських організацій. У суспільстві формуються особливі відносини

“влада — власність”. У держави превалюють особливі функції розподілу, роль представницьких установ та інститутів влади зводиться до мінімуму, розростається репресивний апарат, який набуває особливих повноважень.

*Політична культура.* Для тоталітарного режиму характерне прагнення створити “нову людину” з особливою політичною свідомістю й політичною поведінкою. Партія, контролюючи процес політичної соціалізації, прагне сформувати й новий тип політичної культури суспільства, для якого характерні сакралізація влади (її обожнювання), відчуття злиття з владою й любов до неї, уявлення про державу як про джерело розподілу всіх благ, політичний ентузіазм.

Завершуючи аналіз тоталітарного режиму, можна зазначити, що в науковій літературі в основному оформилася модель тоталітаризму, яка складається з таких компонентів:

- визнання керівної ролі однієї партії у політичній сфері і здійснення її диктатури;

- панування офіційної ідеології у духовній сфері й примусове нав'язування її членам суспільства:

- загальний контроль за поведінкою індивідів у соціальній сфері із застосуванням методів придушення;

- загальний контроль за всіма засобами масової комунікації;

- централізоване керівництво й управління економікою.

Внутрішню сутність цього режиму дуже образно охарактеризував американський учений Р. Даніелс: “Жодна думка, жодна людина не вільні від контролю держави і її органів, ніщо не вільне від опіки партії, що стоїть при владі”.

*Авторитарний режим* (від лат. *autoritas* — влада, вплив) характеризується режимом особистої влади, диктаторськими методами правління.

Серед учених дотепер тривають суперечки про співвідношення авторитарного і тоталітарного режимів. Деяко розглядає тоталітарний режим як особливий, найреакційніший різновид авторитарного режиму, інші вважають ці режими самостійними типами.

Звичайно, не можна не визнати, що вони як мають значні подібні, так і суттєво відмінні ознаки. Поєднує їх диктатура, а розрізняє те, що тоталітаризм — диктатура держави, а авто-



ритаризм — диктатура особи. Ця головна відмінність породжує й цілу низку інших особливостей, які дають можливість розглядати їх як самостійні типи політичних режимів.

Авторитарні режими не знищують усі альтернативні бази в суспільстві. Збереження “неважливих” елементів економічної та соціальної влади робить ці режими менш репресивними, ніж тоталітарний, і забезпечує можливість їх трансформації (Бразилія, Аргентина, Чилі наприкінці 80-х років ХХ ст.).

*Характер і міра здійснення влади.* Контроль і насильство не мають загального характеру. Контроль влади поширюється на сферу політики і частково ідеології, однак уже є сфери, не контрольовані владою: економіка (іноді частково), релігія, культура, приватне життя громадян.

*Формування влади.* Як і тоталітарний, авторитарний режим не має механізму наступності влади. У сучасних умовах часто закінчується тим, що оголошуються вільні вибори.

*Ставлення людей до влади.* Як і за тоталітарного режиму, суспільство відчужене від влади. Однак воно усвідомлює і фактори насильства влади, і своє відчуження від неї.

*Роль ідеології в суспільстві.* Ідеологія зберігає певну роль у суспільстві й частково контролюється.

*Характер лідерства.* Складається режим особистої влади. Роль лідера висока, але, на відміну від тоталітаризму, лідер не харизматичний. На нього поширюється уявлення про відчуження від влади.

*Сфера припустимого і забороненого.* Дозволено все, крім політики.

*Становище засобів масової інформації.* Частковий контроль над засобами масової інформації.

*Наявність демократичних прав і свобод.* Права і свободи громадян обмежені головним чином у політичній сфері.

*Зміни в соціальній структурі суспільства.* Авторитарний режим не прагне сформувати особливу соціальну структуру суспільства. Усі зміни всередині відбуваються відповідно до економічних і соціальних процесів.

*Зміни в політичній системі суспільства.* Заборонено або обмежено діяльність політичних партій. Головна роль належить виконавчим органам влади. Представницькі установи ліквідовано або їх роль сильно обмежено. Із громадських організацій діють ті, які не мають політичного характеру.

Авторитарний режим найчастіше спирається на армію, яка може втручатися в політичний процес, щоб покінчити з тривалою політичною або соціально-економічною кризою в суспільстві. За авторитаризму можлива прихована боротьба за владу конкуруючих кланів. Часто цьому режиму вдається поєднувати економічне процвітання з політичною стабільністю.

*Демократичний режим.* Поняття “демократія” у сучасній політичній мові одне з найпоширеніших. Його вживання виходить далеко за межі первинного змісту (гр. *demos* — народ, *kratos* — влада). Це поняття вперше зустрічається в Геродота. В античну епоху демократію розглядали як особливу форму державної влади, особливий різновид організації держави, за якої влада належить не одній особі або групі осіб, а всім громадянам, які користуються рівними правами на управління державою.

З тих пір зміст цього терміна помітно розширився, і в сучасних умовах він має різні значення. Останнім часом популярним стало визначення демократії, дане А. Лінкольном: “Government of the people, by the people, for the people” (Правління народу, для народу, за допомогою народу).

Сьогодні демократію розглядають:

- як форму устрою будь-якої організації;
- як принцип відносин, що ґрунтується на рівноправності, виборності, прийнятті рішень більшістю;
- як ідеал суспільного устрою, що ґрунтується на свободі, правах людини, гарантіях прав меншості, народному суверенітеті, політичній участі, гласності, плюралізмі, толерантності;
- як тип політичного режиму, що характеризується сукупністю певних ознак.

Розглянемо демократію як тип політичного режиму на основі тих самих критеріїв, що й інші політичні режими.

*Характер і міра здійснення влади.* Межі влади встановлюються суспільством відповідно до законів. Економічне, культурне, духовне життя суспільства, діяльність політичної опозиції перебувають поза прямим контролем з боку влади, якщо вони не порушують закон.

*Формування влади.* Влада обирається громадянами на основі принципів наступності, визначених у законах.

*Ставлення людей до влади.* Суспільство обирає конкретних носіїв влади і контролює владу.

*Роль ідеології в суспільстві.* Офіційна ідеологія існує, але зберігається плюралізм в ідеологічній сфері.

*Характер лідерства.* Характер політичного лідерства залежить від типу політичної системи і традицій суспільства.

*Сфера припустимого і забороненого.* Дозволено все, що не заборонено законом.

*Становище засобів масової інформації.* Засоби масової інформації вільні й незалежні. Суспільство ставиться до них як до “четвертої” влади.

*Наявність демократичних прав і свобод.* Права і свободи громадян гарантовано законом, і закон визначає механізм їхньої реалізації.

*Зміни в соціальній структурі суспільства.* Соціальна структура суспільства відповідає соціально-економічним процесам, що відбуваються в суспільстві.

*Зміни в політичній системі суспільства.* Для демократичного політичного режиму характерні наявність багатопартійної системи, свобода діяльності громадських організацій і рухів, загальне виборче право і система вільних виборів, принцип поділу влади, розвинена система парламентаризму.

Цьому режиму властивий принцип взаємної відповідальності громадян і держави. Закон захищає не тільки громадян від влади, а й владу від громадян. Як правило, у конституції закріплюється ставлення до народу як до суверенного джерела влади. З формальної позиції демократія — це влада процедури. За цього режиму особливе значення надається особистим і діловим якостям представників влади. Демократія як тип політичного режиму неможлива без розвиненої демократичної свідомості.

Як особливий тип політичного режиму в літературі виокремлюється ще *ліберально-демократичний режим*. Це перехідний тип, що встановлюється в суспільстві на етапі його трансформації з тоталітарних і авторитарних режимів у демократичні. За цього режиму відчуження від влади має відносний характер. Влада, як правило, готова обговорювати із суспільством свої рішення, але сама визначає ступінь і характер участі мас у політичному житті суспільства. Роль суспільства ще сильно обмежена. Воно може впливати на процес прийняття рішень, але не може обирати, може радити, але не може ви-

магати, може думати, але не може вирішувати. За ліберально-демократичного режиму особлива роль надається гласності, освіті, моральності, але часто недооцінюється роль формальних структур влади, правових і демократичних процедур. З погляду дозволеного і забороненого діє принцип “дозволене все, що не веде до зміни влади”. Мистецтво ліберальної політики полягає в тому, щоб, охороняючи владу від тоталітарної ностальгії й домагань тоталітаризму, заохочувати паростки демократії, не помилитися в оцінці стану влади й суспільства, поступово й добровільно віддавати владу.

Розглядаючи політичні режими, слід звернути увагу на такий фактор. Чим менш демократичний характер має режим, тим більше подібності в його проявах у різних країнах, і навпаки, чим більше демократичності, тим більше відмінностей. Особливо схожими є тоталітарні режими, незалежно від того, на якому ґрунті вони народжуються: соціалізму або фашизму.

В авторитарних режимах спостерігаємо вже набагато більше розбіжностей. Виокремлюють чотири основних види авторитарних режимів: тиранія, абсолютистські диктатури, військові режими й однопартійні режими.

*Тиранія* — це режим особистої влади, спрямований на задоволення егоїстичних бажань тирана. Вона гине, як правило, разом зі смертю диктатора.

*Абсолютистські диктатури* (або династичні режими) відрізняються від тираній тим, що влада організована й здійснюється на основі суворих правил і процедур. Зазвичай влада розподіляється між членами родини монарха, передається в спадок і є легітимною за традицією (Саудівська Аравія, Султанат Бруней, Об'єднані Арабські Емірати).

*Військові режими* є досить поширеною формою авторитарних диктатур. За деяким даними, це дві третини молодих незалежних держав. Військові можуть управляти державою як прямо, беручи на себе всі функції уряду, так і непрямо, контролюючи цивільний уряд.

*Авторитарні однопартійні режими* використовують єдину політичну партію як засіб для мобілізації масової підтримки уряду. Однак партія не перетворюється в самодостатню силу, як за тоталітаризму, і конкурує за вплив з іншими центрами влади (армією, церквою, корпораціями).

Усі форми авторитаризму, за винятком династичного правління, не мають легальних механізмів наступності влади. Тому її передання з одних рук в інші здійснюється бюрократичним шляхом, нерідко шляхом переворотів з використанням насильства.

Демократичні режими також мають істотні розбіжності залежно від особливостей соціально-економічного і політичного розвитку країни, національних традицій, релігійних вірувань тощо.

**Державний режим як складова форми держави.** Крім належності до того або іншого типу, а також певних форм правління і державного устрою, держави розрізняються своїми режимами.

Під *державним режимом* розуміється сукупність використовуваних групами, класами або верствами суспільства, що перебувають при владі, способів здійснення державної влади.

Найпоширенішим уявленням про державний режим нині є вищенаведене розуміння його як сукупності засобів, методів, способів або прийомів здійснення державної влади. Це найусталеніший погляд на державний режим.

До нього примикають інші аналогічні, але водночас певною мірою відмінні уявлення. Серед них можна виокремити, наприклад, визначення державного режиму як “конкретного прояву державної організації, що виражається в стані й характері демократії й політичної свободи в суспільстві”. У цьому визначенні поняття режиму як процесу здійснення, “прояву” державної влади й організації, доповнюється також посиленням на те, що це “конкретний прояв”, що виражається як в “стані й характері”, іншими словами, у рівні розвитку демократії, так і у стані (рівні розвитку, ступені гарантованості) політичної свободи в суспільстві.

Іншим, близько пов’язаним із традиційним, визначенням державного режиму може слугувати розгляд його як системи або сукупності форм, методів, засобів і способів володарювання, “через які державна влада легітимізує своє існування й функціонування”.

Поряд з названими визначеннями державного режиму, є й інші, що далеко виходять за рамки традиційних уявлень.

Одним із прикладів такого нетрадиційного розуміння державного режиму є його трактування, яке дає М. Оріу. Він розглядає державний режим не як сукупність методів і способів здійснення державної влади, а як “державний” і “недержавний” стан суспільства. Ототожнюючи, власне кажучи, державний режим із самою державою, а точніше з державним ладом, автор виходить із того, що державний режим є певного роду надбудовою, що встановлюється в міру розвитку суспільства над уже існуючими політичними інститутами. Процес виникнення й розвитку державного режиму розглядається М. Оріу як цілком природний, покликаний до життя тим, що відбувається в суспільстві, особливо на ранніх стадіях його розвитку, процес “політичної централізації”.

На думку автора, ті народи, у яких уперше виникає державний режим, є народами, що вже “осіли на землі, мають уже відомі політичні інститути з елементами клієнтури й патримоніальних відносин”. У певний період багато “з цих первісних політичних інститутів концентрується або добровільно, або в результаті завоювання, і над ними встановлюється уряд держави”.

Концентрація “первісних інститутів і державний режим, що створюється як певна надбудова”, на думку М. Оріу, здійснюється в основному тому, що “ці явища викликають зростання політичного суспільства й такі зміни, які вигідні для індивідів, що складають це суспільство”.

У міру подальшого розвитку суспільства державний режим, на думку автора, намагається підкорити собі й навіть зовсім знищити всі ті первісні політичні інститути, над якими він виник як певна надбудова і на основі яких розвивався. “Саме в цей період, — стверджує вчений, — виникає адміністративний режим”.

Останній зароджується і розвивається в рамках панівного державного ладу. Головною ознакою адміністративного режиму є те, що він сприяє найбільшому розвитку громадського життя, спонукуючи державну владу зайнятися його поліцейським регулюванням.

Для адміністративного режиму характерна також, за концепцією Оріу, перевага суто цивільного управління над усіма іншими видами управління, включаючи військове; повне домінуван-

ня адміністративної влади над судовою; прояв усього державного управління у вигляді “цивільної поліції”; адміністративно-поліцейська регламентація всіх “індивідуальних прав і свобод”.

Крім державного й адміністративного, М. Оріу виокремлює також конституційний режим. Цей режим має своїм завданням організувати державу у вигляді “моральної особи” шляхом вироблення формальних статутів і шляхом децентралізації суверенітету для досягнення і забезпечення політичної свободи.

На конституційний режим, пояснює автор, слід дивитись як на зусилля, яке робить держава у певний момент своєї історії, щоб надати собі самій статуту моральної особи, аналогічного статуту, який вона надає співтовариствам і асоціаціям у момент їхнього заснування.

В умовах конституційного режиму відбувається певна децентралізація державної влади, що надмірно сконцентрувалася в умовах адміністративного режиму в руках уряду або однієї особи. Доречно навести у зв'язку з цим відоме висловлювання короля Франції Людовіка XVI: “Держава — це я”. Процес поділу влади, а разом з ним і децентралізація суверенітету відбуваються суворо в рамках чинного законодавства і спираються на писаний формальний статут, тобто на писану конституцію.

Конституційний режим, робить висновок М. Оріу, виникає не в будь-який момент історії держави, а завжди є в певному співвідношенні з адміністративною централізацією, якій протистоїть як антагоністична сила. Він установлюється або після періоду адміністративної централізації, у вигляді реакції проти останньої (такою, наприклад, є історія Франції і всіх держав континентальної Європи, де конституційний режим установився в XIX ст. як реакція проти адміністративної централізації XVII і XVIII ст.), або як запобіжний захід, як тільки адміністративна централізація починає набувати загрозливого характеру, перш ніж вона відбувалася з метою перешкодити цьому здійсненню (наприклад, так було в історії Англії).

Як видно з викладеного, розуміння державного режиму М. Оріу, сформульоване ним на початку XX ст., істотно відрізняється від сучасного трактування цього феномену. Те, що автор називає державним, адміністративним і конституційним режимами, власне кажучи, ототожнюється з державним і су-

спільним ладом на різних етапах розвитку людства. Однак цей підхід, безумовно, має повне право на існування, тому що допомагає глибше й різнобічніше зрозуміти досліджувану матерію. Особливо значимий він був на ранніх стадіях вивчення держави і права, а сьогодні має скоріше історичну, ніж теоретичну та практичну значимість.

У міру розвитку суспільства й накопичення нових знань про державу і право серед юристів — теоретиків і практиків склалися зовсім інше уявлення про державний режим, його поняття, роль у державно-правовому житті та його зміст.

Ідентифікуючи державний режим із системою методів і способів здійснення державної влади, дослідники незмінно розглядають його як найбільш динамічну складову форми держави, що чутливо реагує на найважливіші процеси та зміни, що відбуваються в економічному й соціально-політичному середовищі, зокрема в співвідношенні соціально-класових сил. Державний режим значною мірою індивідуалізує форму держави, визначає її роль у державно-правовому механізмі й соціально-політичну значимість, а також указує на її певну організаційну закінченість.

Без урахування цієї обставини, так само як і без урахування характеру державного режиму, досить важко було б зрозуміти не тільки сутність і зміст, а й соціально-політичну роль і призначення держави, що існує в тій або іншій країні. Досить складно також було б відповісти на питання, чому в деяких державах з монархічною формою правління (сучасна Великобританія, Нідерланди, Швеція та ін.) державний і суспільний лад більш демократичний, ніж в окремих державах-республіках (Німеччина 30—40-х років, Чилі 70-х років — періоду володарювання А. Піночета та ін.). Адже якщо дотримуватися формально-юридичного визначення цих форм правління, то все має бути саме навпаки.

Вирішальну роль у встановленні реального характеру форм держави, втім, як і інших складових — атрибутів держави, незмінно відіграє державний режим.

Державний режим не виникає спонтанно. Він складається й розвивається під впливом цілої низки об'єктивних і суб'єктивних факторів. Серед них найрізноманітніші економічні, політичні, соціальні та інші фактори: характер економіки



(централізована, планова, децентралізована, ринкова тощо); рівень розвитку суспільства; рівень його загальної, політичної й правової культури; тип і форма держави; співвідношення в суспільстві соціально-класових сил; історичні, національні, культурні та інші традиції; типові та інші особливості політичної еліти, що перебуває при владі. Ці та інші фактори належать до об'єктивних.

Однак крім них і поряд з ними досить важливу роль у становленні й підтримці певного державного режиму відіграють суб'єктивні фактори. Серед них одним із найважливіших є фактор, який часто називають духом і волею нації або народу.

Категорія “духу і волі” стосовно до націй і народу — досить загальна, досить невизначена й до того ж досить делікатна матерія. Тому що в будь-яких нацях і будь-якому народі можна знайти і сильну, непохитну волю (до перемоги, свободи тощо), і безвільність; і волелюбність, і раболіпство; і яскраво виражену цілеспрямованість, і цільову невизначеність; і змішаний із цинізмом егоїзм, і безкорисливий альтруїзм. Однак цією категорією віддавна широко й активно оперують у своїх дослідженнях і філософи, і історики, і соціологи, і юристи. Останні використовують ці категорії як у процесі вивчення держави і права в цілому, так і під час аналізу їхніх окремих атрибутів, включаючи державний режим.

Оперуючи цими категоріями, дослідники намагаються визначити, як впливають дух і воля народу або нації на стан державного ладу, державного режиму й стан суспільства; чи спрямовані вони завдяки своїй активній, цілеспрямованій підтримці на їхнє зміцнення або, навпаки, своїм пасивним, байдужим ставленням мимоволі сприяють їхньому ослабленню; нарешті, чи здатні вони, якщо буде потреба захистити себе не лише від небезпеки руйнування держави і суспільства, що виходить ззовні, а й від аналогічної небезпеки, що виходить від “владь імущих”, зсередини суспільства і держави.

Як вихідна теза при цьому незмінно береться положення про те, що які суспільство, нації й народ, які їхні дух і воля, такою в результаті буде й створювана ними держава, а разом з нею і відповідний державний режим.

Аналогічні, досить сумнівні за своєю гуманістичною природою, мілітаристські тиради з метою апологетики військового державного режиму лунали в цей і більш пізні періоди історії

людства і від інших авторів. Вони відображали певний суспільний настрій, що побутував у певний період у тій або іншій країні, і в цілому вписувалися в класифікацію державних режимів, яка пропонувалася різними авторами. Справа в тому, що військовому, як, утім, і низці інших режимів, що виступають у “чистому” вигляді, самі по собі або як складові інших, більш загальних режимів майже завжди, за будь-якої класифікації, знаходилось місце.

У вирішенні питання про класифікації державних режимів на різних етапах розвитку суспільства, включаючи сучасний, щоб уникнути можливої при цьому внаслідок складності й суперечливості самого предмета дослідження плутанини, доцільним є з суто навчальною, академічною метою виходити лише з необхідності найбільш загальної класифікації державних режимів, саме з поділу їх тільки на два види — демократичний і недемократичний, або антидемократичний, режими.

Кожний із цих видів залежно від того або іншого етапу розвитку суспільства, сутнісних і змістовних характеристик держави і права, історичних, національних та інших звичаїв і традицій, а також безлічі інших обставин поділяється на підвиди або різновиди.

Наприклад, різновидами антидемократичного режиму є теократичні й деспотичні режими Стародавнього Сходу, поліцейські режими феодальної держави, тоталітарні й авторитарні режими сучасності (фашистські, військово-диктаторські та ін.).

Характерними ознаками демократичного режиму є такі: конституційне проголошення й здійснення соціально-економічних і політичних прав громадян і їхніх організацій, існування політичних (у тому числі опозиційних) партій, виборність і змінюваність центральних і місцевих органів державної влади, офіційне визнання принципу законності й конституційності, принципу поділу влади, існування інститутів представницької й прямої демократії, наявність демократичного законодавства тощо.

Недемократичний режим характеризується ліквідацією або значним обмеженням прав і свобод громадян, заборонаю опозиційних партій та інших організацій, обмеженням ролі виборних державних органів і посиленням ролі виконавчих органів, зосередженням величезних владних повноважень у

руках глави держави або уряду, зведенням ролі парламенту та інших органів державної влади до становища суто формальних інститутів.

Логічно завершеним та найнебезпечнішим різновидом недемократичного режиму є фашизм. Фашистський режим як крайня форма авторитарного режиму повністю ліквідував у 30—40-ві роки в кількох західних країнах буржуазно-демократичні права і свободи, знищив усі або майже всі опозиційні організації й установи, висунув на перший план і широко використав терористичні методи правління. Широка соціальна база фашизму створювалася в основному за рахунок дрібної буржуазії, яка прагне влади й багатства, почасти середньої буржуазії й ошуканих прошарків робітничого класу, селянства.

Формування й існування фашистських режимів — це показник різкого загострення соціальних суперечностей усередині суспільства, кризи політичної влади панівної еліти, свідчення того, що вона не в змозі більше забезпечити своє панування, спираючись лише на ліберальні, демократичні методи. Вона змушена під страхом втрати державної влади вдаватися до широкого використання терористичних методів. Яскравим прикладом тому є фашистські режими в довоєнний період у Німеччині й Італії.

Для цих режимів були характерні: поєднання репресивних методів правління з широкою соціальною й політичною демагогією щодо захисту прав незаможних верств; офіційно насаджувані через засоби масової інформації антисемітизм і гоніння інакодумців; приховування антинародної політики за гаслами турботи про свій народ; постійно здійснюване на державному рівні “полювання на відьом” і “всіх інших”, не згодних з політикою фашистських лідерів; опора правлячих кіл на армію, поліцію та інші репресивні органи; незаперечна влада вождя — фюрера, дуче, що стали “богами” фашистської Німеччини й Італії; абсолютне домінування виконавчої влади над законодавчою; диктатура виконавчої влади повсюдно під приводом проведення “кардинальних реформ”, боротьби за “єдність нації”, за встановлення демократії, торжество законності й справедливості; параліч і політична нейтралізація діяльності парламентських структур; заміна представницької влади народом владою кліки, що політиканствує; позбавлення парламенту традиційної компетенції — творити закон.

Згідно, наприклад, із Законом про ліквідацію (подолання) тяжкого становища народу й держави, прийнятим 24 березня 1933 р. у Німеччині, вся законодавча діяльність була фактично закріплена за урядом. Він наділявся повноваженнями приймати будь-які закони без будь-якої санкції парламенту (рейхстагу). При цьому допускалося, що такі закони могли й не відповідати Конституції. Міжнародні договори не потребували більше ратифікації парламенту. Канцлер наділявся виключними прерогативами на розробку й внесення на розгляд уряду проектів законів. Останні набирали чинності наступного дня після їхнього затвердження.

Донедавна в нашій країні та за кордоном розгляд особливостей фашистського режиму взагалі й державно-правових проблем фашистської Німеччини зокрема, так само як і в інших тоталітарних державах, вважався справою виключно істориків і даниною історії. Однак поживлення останнім часом неонацистських елементів у Німеччині, праворадикальних об'єднань в інших країнах, розпалювання “фашистських” і “наркофашистських” пристрастей у Росії свідчать про те, що пильна увага до цієї тематики — це не лише данина трагічній німецькій історії.

### *Контрольні запитання і завдання*

1. *Дайте характеристику унітарній державі.*
2. *Охарактеризуйте федеративну державу.*
3. *Що таке конфедерація?*
4. *Назвіть види автономії в зарубіжних країнах.*
5. *Які є види монархії?*
6. *Назвіть і охарактеризуйте різновиди республіканської форми правління.*
7. *У чому сутність демократичного державного режиму?*
8. *Які головні риси тоталітаризму?*
9. *Дайте характеристику авторитарного режиму.*
10. *Назвіть головний критерій відмінностей державних режимів.*

---

## Розділ 6

# ГЛАВА ДЕРЖАВИ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

- 6.1. Місце глави держави в системі центральних органів влади.*
- 6.2. Юридичні форми глави держави.*
- 6.3. Порядок заміщення поста глави держави в монархіях і республіках.*
- 6.4. Відносини глави держави з парламентом і урядом.*
- 6.5. Повноваження глави держави в зарубіжних країнах.*

## 6.1. Місце глави держави в системі центральних органів влади

На відміну від “класичних” галузей влади: парламенту, уряду, суду (законодавчої, виконавчої та судової влади), фактичне і юридичне становище глави держави однозначно визначити неможливо. Це дуже складне питання: що таке (і хто такий) глава держави, який його правовий і фактичний статус? З одного боку, здавалося б, усе зрозуміло. Глава держави — це особа, що займає найважливіший пост у країні, юридично перше місце. Але що стоїть за цим постом?

Відповісти важко, оскільки питання непросте. І справедливо в літературі зазначається, що глава держави або не належить до жодної галузі влади, або належить до законодавчої і виконавчої влади, або, нарешті, лише до виконавчої. Однозначної й універсальної відповіді на питання про те, яке місце глави держави в системі державного механізму, дати неможливо. У кожній країні місце цієї посадової особи дуже своєрідне, і в кожній країні є своя специфіка. Однак все ж можна виокремити найбільш загальні риси, найбільш яскраві специфічні особливості, що характеризують інститут глави держави.

Можна, незважаючи на всі труднощі й суперечності, спробувати дати визначення глави держави.

Такі визначення у вітчизняній правовій літературі є. Так, Л.М. Ентін вважав, що глава держави — це офіційна особа (орган), що займає, як правило, формально вище місце в ієрархії державних інститутів і здійснює верховне представництво країни у внутрішньополітичному житті й у відносинах з іншими державами. На нашу думку, це практично універсальне визначення. Хоча Л.М. Ентін відразу ж обмовлявся, що юридично санкціоновані винятки з цього правила трапляються вкрай рідко.

В.А. Стародубський давав більш лаконічне визначення глави держави. На його думку, глава держави — це орган, що представляє державу в міжнародних відносинах і здійснює вищі державні акти.

А.А. Мішин не висловлювався конкретно від свого імені, хто такий і що таке глава держави. Він зазначав, що найчастіше глава держави розглядається як носій виконавчої влади і вищий представник держави у сфері міжнародних відносин. Він також писав, що глава держави очолює всю державну машину, володіє, за буквою конституції, великими повноваженнями й наділений такими якостями, як невідповідальність, незмінюваність і нейтральність.

А.М. Осавелюк, на нашу думку, досить лаконічно й найбільш точно визначає поняття глави держави. Це посадова особа або орган, що займає вище місце в системі органів держави, вищий її представник усередині й поза країною, символ єдності нації, держави (народу і держави).

Слід зазначити, що в найзагальнішому плані глава держави — це або монарх, або президент, або (українською) колегіальний орган. Розглянемо, як конституції підходять до закріплення інституту глави держави. Логічно починати з глави держави, що має найпомітніший титул. Наприклад, ст. 1 Конституції Японії називається “Імператор” і присвячена визначенню того, хто такий імператор і як розуміти його місце і роль у системі державних органів: “Імператор є символом держави і єдності народу, його статус визначається волею всього народу, якому належить суверенна влада”. Загалом сказано дуже небагато.

Більш сучасна Конституція Іспанії докладніше визначає роль і значення глави держави — короля: “Король є главою іспанської держави, символом її єдності й сталості. Він — гарант правильного функціонування державних інститутів, здійснює вище представництво Іспанії в міжнародних відносинах, особливо з націями, з якими вона пов’язана історично. А також здійснює функції, надані йому конституцією і законами” (ст. 56).

Досить чітко визначаються місце, роль і значення президента Франції: “Президент республіки стежить за дотриманням конституції, він забезпечує своїм арбітражем нормальне функціонування державних органів, а також наступність держави. Він є гарантом національної незалежності, територіальної цілісності, дотримання угод співтовариства й договорів” (ст. 5).

Наведені приклади свідчать про те, що навіть у випадках спадкоємної монархії або президента, який обирається народом, їхня державно-правова роль не дуже докладно або недостатньо чітко визначається в конституціях. А у випадках, коли глава держави — президент, що обирається парламентом, конституції іноді взагалі ніяк не визначають його юридичну, політичну та іншу роль у державі. Конституції просто пояснюють порядок обрання президента, називають деякі найважливіші його функції. Це не зовсім правильно з погляду конституційної теорії, але в такому разі, можливо, законодавці вважали, що роль глави держави зрозуміла і її не варто пояснювати, або їм було важко лаконічно сформулювати найважливіші цілі й завдання глави держави.

Наприклад, конституції Італії і ФРН нічого не говорять про те, що таке і хто такі глави держави — президенти Італії і ФРН. Стаття 83, з якої починається відповідна глава Конституції Італії, — це текст про те, що президент республіки обирається парламентом на спільному засіданні його членів, а також закріплюється докладний порядок його обрання. У ст. 84 йдеться про те, хто може бути президентом, у ст. 85 про те, що президент обирається на сім років, коли відбуваються вибори президента. Стаття 86 передбачає порядок тимчасового заміщення посади президента тоді, коли він не в змозі виконувати свої обов'язки. І лише в ст. 87 зазначається, що президент республіки є главою держави і представляє національну єдність. Тут же називаються його конституційні повноваження.

У розділі 5 Конституції ФРН не йдеться навіть про те, що президент республіки — це глава держави й представляє національну єдність. У статтях 54, 55, 56 йдеться про те, як обирається президент, які його повноваження, яку він складає присягу, кого він призначає і як може бути відсторонений від посади, тобто автори німецького Основного закону взагалі не назвали свого президента главою держави. Роль глави держави ФРН, очевидно, можна визначити лише шляхом доктринальних висновків.

З викладеного випливає, що правовий і реальний статус глави держави, його роль у процесі здійснення державної влади залежать від форми правління в цій державі, характеру політичного режиму, низки інших обставин, у тому числі від традицій, звичаїв і судових прецедентів.



У країнах, де глава держави має реальну урядову владу — очолює виконавчу владу (очолює юридично або фактично уряд), він здійснює реальне керівництво державними справами, визначає й спрямовує політичний курс країни, забезпечує виконання цього курсу. У цьому випадку глава держави — це лідер країни.

За парламентарних форм правління, тобто за парламентської республіки або парламентської монархії, глава держави будь-якої реальної участі в управлінні справами держави, як правило, не бере. Це так званий номінальний глава держави. Однак за всієї своєї номінальності він також впливає на політичний процес, на роботу державного механізму. У разі виникнення якихось нестандартних ситуацій, різноманітних криз або надзвичайних станів роль і ступінь його залученості до політичних процесів дуже сильно зростають.

Глава держави, справді, має лише номінальну владу, скажімо, тільки підписує закони. Однак його підпис надає цим законам остаточної легітимності. Цей підпис свідчить про те, що в державі все відбувається нормально, за правилами, відповідно до законів, конституції. Законодавчий орган прийняв закон, а глава держави його підписав. Це якщо не реальний поділ влади, то, так би мовити, його символ.

Глава держави може бути легітимним, зайнявши свій пост після проходження певних процедур на підставі певних законів, визнаний у цій якості своїми громадянами та іншими державами. Глава держави може бути й нелегітимним, захопивши цю посаду, узурпувавши її, але реально виконуючи функції глави держави й підпорядкувавши собі інші ланки державної машини. Способи легітимізації можуть бути різними: якщо республіка, то главою держави є обраний президент, якщо монархія, то це монарх, що одержує свою посаду в спадщину. Нелегітимний глава держави — це, як правило, диктатор, глава військової хунти, що захопив владу за допомогою насильства.

Питання про місце глави держави в системі державного механізму досить складне. Спроби визначити це місце щоразу натрапляють на якісь винятки з правил або протилежні думки й протилежні приклади. Досить часто главу держави відносять до виконавчої влади. Це звучить цілком переконливо,

тому що згідно зі ст. 2 Конституції США (найвідомішої конституції у світі) виконавча влада належить президентові США. Однак, на нашу думку, у більшості випадків інститут глави держави — це зовсім окремий комплекс, самостійний інститут, і спроби віднести його до якої-небудь галузі влади неправильні й непродуктивні.

Якщо зробити спробу визначити основну роль, функції глави держави, його місце якимись ключовими словами, то можна виокремити дві моделі глави держави, за якими стоять два основних поняття.

Перша модель і перша зрозуміла всім функція — це глава держави — лідер країни. Лідер може бути формальним і фактичним. Він може поєднувати ці якості, може бути главою “де-юре” і “де-факто”, але вони можуть і не збігатися. Прикладом фактичного лідера є абсолютний монарх або президент президентської республіки, який обирається народом. Це легітимний лідер країни, що одержав владу за встановленими правилами й визнаний у цій ролі народом.

Друга модель і друга основна функція, що розуміється й визнана більшістю громадян, — це символ влади, держави. Тобто ця особа персоніфікує державну владу і представляє її у відносинах з іншими державними структурами й у відносинах з іноземними державами.

Лідер у більшості випадків, в ідеалі — символ своєї країни. Природно, функції й роль лідера та символу можуть збігатися. Але символ може бути не лідером, а лише необхідною фігурою, що виконує потрібні в державі функції.

Найяскравіший символ державної влади — це монарх, причому будь-який монарх: і за абсолютної монархії, і за дуалістичної, і за конституційної. Але на роль символу найбільше підходить місія монарха в конституційній монархії, де він справді символізує державу та державну владу.

Так, слід зазначити, що монарх має право на особливий титул, і цей титул носить тільки одна людина в країні. Цей титул позначає королівське або царське звання. Титули різні — король, великий герцог, великий князь, імператор; на сході — султан, емір, шах тощо. В Ірані останній монарх присвоїв собі титул шахіншах — цар царів.

Монарх має *право на особливі ритуали й символи влади*. Цими символами влади — короною, троном, скипетром, мантією тощо — сучасні монархи практично не користуються, і вони найчастіше зображуються на державній символіці, на поштових марках. Єдиний монарх, що, мабуть, вживає всі зовнішні знаки й державні регалії — це королева Сполученого Королівства Великобританії й Північної Ірландії Єлизавета II. Вона на всіх найважливіших урочистих державних церемоніях, що відбуваються в країні, присутня у короні й спеціальному королівському одязі.

Особливі ритуали — це урочиста церемонія введення монарха у владу (коронація), особливе оформлення візитів, зустрічей, прийомів, особлива урочистість у представленні монарха і членів його родини, тобто комплекс особливих правил поведінки, які пропонуються спеціальним етикетом. Так, у присутності монарха не можна сідати без його дозволу; до монарха не можна повертатися спиною, не можна звертатися першим, якщо сам монарх до вас не звертається, тощо.

Є такі поняття, як королівський двір, почет. Хоча в сучасних монархіях — це досить умовні поняття, для деяких країн вони все-таки мають певне значення. Держава оплачує певну кількість слуг, придворних, охорону, виділяються гроші на одяг, на купівлю й зберігання коштовностей тощо. Усе це необхідне для того, щоб підкреслити велич монарха. Особливою характерною рисою й привілеєм монарха є те, що монарх має право на утримання з бюджету, тобто на одержання грошей на витрати й утримання королівської родини, обслуговування приміщень, де проживає родина, й утримання двору. Гроші, які видаються щороку з бюджету на різні витрати, та їх перелік найчастіше йменуються *цивільним аркушем*. Розмір одержуваних монархом грошей установлюється законом, іноді на початку вступу монарха у владу. У деяких країнах ця сума щороку переглядається, як правило, у бік збільшення. Крім одержання доходів від цивільного аркуша, монархи мають доходи з інших джерел. Наприклад, гроші від оренди належних монархові та його родині земельних угідь, від вкладених у банки грошей тощо.

А.А. Мішин вважає, що інститут глави держави не має жодних розумних підстав для існування. Як доказ дослідник наводить приклад Швейцарії, де функції глави держави вико-

нує урядовий виконавчий орган, що складається із семи міністрів. Ця позиція є спірною. Але чому з'явилася думка, що інститут глави держави не є обов'язковим? Очевидно, у цьому випадку спрацювала радянська традиція, адже протягом більш як 60 років у нашій державі не було юридичного глави. Був фактичний лідер (найголовніша фігура в країні), що очолював керівну й правлячу партію. Це була особа, що у країнах, які живуть за демократичними законами й традиціям, не могла б очолювати державу, не могла б бути лідером, оскільки вона не одержала мандат із рук виборців, з рук парламенту або хоча б, як монарх, за встановленими правилами престолонаслідування. Наша "традиція", коли роль глави держави виконував колективний орган — Президія Верховної Ради — міцно ввійшла у свідомість радянських юристів.

## 6.2. Юридичні форми глави держави

Сучасна світова практика свідчить, що є *шість варіантів персоніфікації (реалізації) посади або функції глави держави*.

*Перший варіант* — найбільш давній і традиційний — це глава держави в особі монарха. Є три способи, за допомогою яких монарх обіймає престол:

а) монарх, що успадкував свою посаду (абсолютна більшість монархій — Великобританія, Нідерланди, Бельгія, Японія, Таїланд тощо);

б) монарх, що або призначений, або обраний своєю родиною (старійщинами династій), наприклад, у Саудівській Аравії, південноафриканському королівстві Свазіленд, державі Катар та інших близькосхідних монархіях;

в) монарх, що обирається іншими монархами, своїми колегами, які очолюють суб'єкти федерацій. Це глава монархічної федерації. Такий приклад тільки один — Малайзія, де глави султанатів вибирають верховного правителя на п'ять років. Наводиться ще приклад Об'єднаних Арабських Еміратів, але там з невідомої нам причини глави семи еміратів раз на п'ять років обирають не головного еміра, а президента. Очевидно, це робиться за західним зразком або щоб не оголошувати одного зі своїх колег "еміром над емірами".

*Другий варіант* — глава держави — президент. Є також три способи здобуття цієї посади:

а) президент, обраний народом, громадянами;

б) президент, обраний парламентом;

в) президент, що обирається спеціальними колегіями. Колегії можуть бути різними, такими, що складаються із членів парламенту та представників місцевих органів влади.

*Третій варіант* нестандартний і нетиповий. Йдеться про главу держави у вигляді колегіального органу, що обирається парламентом на певний строк. Наприклад, у колишньому Радянському Союзі (принаймні це трактувалося саме так), нині на Кубі. Оскільки колегіальний орган не може виконувати низки функцій, властивих главі держави, бо вони мають виконуватися індивідуально, то якісь повноваження передаються одному з представників цього органу. Наприклад, однією людиною — членом (або главою) колегіального органу підписуються документи, приймаються вірчі грамоти від іноземних послів тощо.

*Четвертий варіант* — глава держави за сумісництвом. Таку функцію, наприклад, виконує глава уряду — прем'єр-міністр у землях ФРН. Там кожний суб'єкт федерації — земля — має парламент і уряд, але глави цього державного утворення немає. Глави земельних урядів здійснюють одночасно функції глав тринадцяти земель.

*П'ятий варіант* коли главою держави “ніби є” генерал-губернатор (представник британського монарха в державах — колишніх домініонах, які нині йменуються членами Співтовариства). Як відомо, Великобританія та більшість її колишніх колоній утворюють Співдружність. Раніше вона називалася Британською співдружністю націй. Спочатку всі держави Співдружності визнавали британську королеву своїм главою держави, а потім, коли 1950 р. Індія стала республікою і за її прикладом пішли інші члени Співдружності, ці держави стали визнавати британську королеву лише главою Співдружності. Нині з 49 країн Співдружності вона є главою держави в 17, до яких належать Канада, Австралія, Нова Зеландія, Барбадос, Ямайка та ін. У кожній із цих 17 держав британська королева призначає за рекомендацією уряду відповідної держави свого представника — генерал-губернатора, що і здійснює

повноваження глави держави. Генерал-губернатор — не глава держави в чистому вигляді, це представник глави держави. Але з певними застереженнями, оскільки верховенство британської монархії є взагалі умовним, генерал-губернатор, будучи формальним представником британської корони, є досить серйозною в державному плані фігурою.

*Шостий варіант* — найбільш нестандартний і ненормальний державний механізм. Це одноособовий або колегіальний глава держави, що здобув свою владу незаконно — шляхом узурпації. Як правило, це військові, що очолили військовий переворот, глави військових хунт та ін. “Хунта” — іспанський термін. Такі органи в ХІХ—ХХ ст. часто створювалися в країнах Латинської Америки — звідси й походження терміна. В Африці більш популярний термін “революційна рада”. Скоро з такої хунти або ради виділявся лідер, який називав себе президентом, верховним воєначальником.

Можна назвати ще один варіант. Главою іранської держави в повному значенні цього слова є не президент. Це “керівник”, що згідно зі ст. 107 Конституції Ірану призначається значущими людьми, які обираються народом. Конституція встановлює перелік вимог до такого керівника: він повинен мати підготовку, необхідну для функцій муфтія (вищої духовної особи в мусульман-сунітів), бути справедливим й благочестивим, проникливим і розважливим, сміливим, володіти адміністративними здібностями і якостями, необхідними для керівництва. Саме керівник призначає президентські вибори й здійснює інші важливі повноваження. Ця система подвійного глави держави (двоголової держави) зумовлена специфічними обставинами Ісламської революції 1979 р., на чолі якої був найпопулярніший релігійний діяч аятолла Хомейні. Йому належить ідея такого інституту, він став і першим керівником.

Є ще більш екзотичний, але цілком легітимний варіант глави держави. Йдеться про главу держави — племінного вождя, який за традицією, визнаною народом та іншими державами, очолює державу. Це, наприклад, довічний глава держави — вождь самоанців, що очолює державу Західне Самоа, Маметоа Танумафілі ІІ. Після його смерті буде обраний президент, але поки, з урахуванням його заслуг перед народом і країною, він виконує свою функцію глави держави довічно.

### 6.3. Порядок заміщення поста глави держави в монархіях і республіках

Законодавча практика зарубіжних країн знає кілька систем престолонаслідування. Вони закріплюються або в спеціальних законах, або в конституціях, або і там, і там, а також у судових рішеннях і правових звичаях.

*Пріомогенітура (право первородства)*, коли спадкоємцем вважається первонароджений син, а у разі його смерті перш ніж престол стане вакантним — старший онук, а не наступний по старшинству син. Така система застосовувалася в стародавності в країнах Близького Сходу й набула відображення в біблійному праві.

Перший, найдавніший спосіб престолонаслідування називається *салічним способом*, або салічною системою спадкування. За нею трон і корону успадковують тільки представники чоловічої статі, тобто спадкоємці по чоловічій лінії. У сучасному світі салічний спосіб існує в основному тільки в країнах Сходу: Таїланді, Омані, Саудівській Аравії і Японії. Донедавна такий спосіб існував і в Європі: наприклад, у Норвегії й Швеції. Однак шведи й норвежці в 90-х роках ХХ ст. відмовилися від цього способу й змінили законодавство в цій сфері.

Другий спосіб називається *кастильським (кастильською системою)*. Кастильський спосіб престолонаслідування має два варіанти: традиційний і сучасний. За традиційним способом спадкоємцем престолу є старший з дітей, але перевагою користується нащадок чоловічої статі. Тобто існує формула: “Молодший брат має перевагу перед старшою сестрою”. Такий спосіб застосовується у Великобританії, Іспанії та інших країнах.

За сучасним варіантом кастильської системи спадкоємцем корони вважається будь-який старший нащадок незалежно від статі. У цьому випадку працює принцип первородства. Згадані вище Норвегія і Швеція зараз запровадили цей спосіб.

*Шведська система*, що існує з 1980 р., надає однакові права на престол спадкоємцям чоловічої й жіночої статі.

Третій спосіб має кілька варіантів назви: *австрійський, австро-угорський, “габсбурзький”*. “Габсбурзьким” він називається на честь династії Габсбургів, які були імператорами в

Австро-Угорщині. Цей спосіб досить цікавий. Як і в рамках кастильської системи, допускаються спадкоємці і по чоловічій, і по жіночій лініях, але чоловіки мають перевагу у всіх ступенях спорідненості. Жінки можуть успадковувати престол лише у разі повної відсутності спадкоємців по чоловічій лінії. Цей варіант із достатнім ступенем умовності можна було б позначити так: двоюрідний племінник, троюрідний племінник і т. ін. мають перевагу перед дочкою короля. Ця система діяла й у Росії з 1797 по 1917 р. Її запровадив імператор Павло I, і припинилася вона разом із загибеллю династії Романових. Зараз ця система не застосовується.

Четвертий спосіб престолонаслідування, можна було б назвати “петровським”, тому що в Росії вперше його застосував Петро I. Суть його в тому, що монарх сам призначає свого спадкоємця. Як відомо, після загибелі (убивства) його сина й спадкоємця царевича Олексія в 1721 р. Петро закріпив правило, відповідно до якого царюючий імператор сам визначає, хто буде імператором після нього. Однак Петро не встиг призначити спадкоємця, і, мабуть, єдиний раз цей спосіб був реалізований імператрицею Анною Іоаннівною, що призначила спадкоємця.

Відомі й інші способи та варіанти престолонаслідування. *Мусульманська система*, по суті, є виборами монарха. Колегією виборців (вона називається *аш-шура*, дослівно — рада) у цьому випадку є сукупність членів монархової родини та вищих духовних осіб. Як кандидат на трон розглядається будь-який родич монарха, що користується авторитетом, особливо в релігійних питаннях.

*Племінна система* передбачає призначення нового монарха радою племені (Свазіленд), вирішальний голос при цьому має королева-мати.

Спадкоємний принцип є генеральним для всіх монархій, хоча в історії відомі випадки, коли монархи обиралися. У 1606 р. Василь Шуйський був обраний російським царем. У 1810 р. риксдаг (парламент) Швеції обрав Йоганна Баптиста Юлія кронпринцем із правом престолонаслідування. За Велико-тирновською конституцією Болгарії 1809 р. князь обирав парламент країни. Виборча монархія сучасності є певним *поєднанням монархічного і республіканського елементів*. Так, у Малайзії монарха обирають султани 9 штатів (з 13 суб'єктів феде-



рації цієї країни 9 є монархіями). Монарха — главу Об'єднаних Арабських Еміратів зі свого числа обирають глави федеративної держави.

Якщо монарх неповнолітній або недієздатний, то зазвичай у монархіях запроваджується *регентство*. Тобто при монарху через малолітство або за станом здоров'я не здатному виконувати свої функції є офіційна особа, що називається регентом, і ця особа від імені монарха править державою доти, доки монарх не досягне повноліття або того віку, в якому він зможе самостійно приймати рішення або поки душевно або фізично нездоровий монарх не помре. Іноді функції державного управління здійснюються особливою колегією — регентською радою. Відмінність регента від повноправного монарха полягає лише в тому, що він не має права розпоряджатися тронем.

Крім двох названих найбільш характерних рис, які виокремлюють монарха з усіх посадових осіб, з усіх суб'єктів права, монарх має низку інших виключних прав, привілеїв і повноважень. Серед них найбільш характерні атрибути монархічної влади (*регалії*) — корона, мантия, трон, скіпетр і держава, меч, державний ключ тощо, а також титул, у якому звичайно перелічуються володіння монарха, підкреслюється божественне походження його влади та ін. Грошове утримання монарха складається з доходів від його особистого майна й асигнувань із державного бюджету, одержуваних ним за цивільним аркушем, прийнятим парламентом. Монарх має право на резиденцію, при ньому перебуває значна кількість чиновників (королівський двір), що утворюють його штат. Тривалий час монарх уважався сувереном, своєрідним власником держави. Ця думка давно пішла в минуле. Замок або палац монарха, предмети мистецтва й історичні реліквії, що зберігаються у ньому, корона та інші коштовності розглядаються як національне надбання.

Слід зазначити, що монарх є юридично невідповідальною особою, оскільки відповідно до правової теорії монархічних держав свою владу він одержує від Бога. За злочини відповідає лише узурпатор трону або особа, що прийшла до влади з порушенням династичних правил. Наприклад, полковник Ж.-Б. Бокасса, що прийшов до влади в Центральноафриканській Республіці в 1966 р., через 10 років оголосив свою краї-

ну монархією, а себе імператором. 20 вересня 1979 р. у цій державі за підтримки французьких збройних сил відбувся переворот, Бокасса був скинутий і підданий суду за обвинуваченням у канібалізмі. Разом із тим монарха можна примусити зректися престолу, нарешті, скинути або усунути фізично.

Повалення монарха визнається правомірним, якщо він відмовлявся вчиняти передбачені конституцією акти державного управління або вів проти власного народу війну.

Зречення передбачає, що монарх відмовляється від престолу на користь одного з членів правлячої родини і зрікається лише від свого імені.

**Статус глави держави в республіці.** Обрання президента визначає місце і роль президента в житті країни. У президентській республіці й у республіці зі змішаною формою правління практично завжди застосовуються прямі вибори президента. Наприклад, прямі вибори передбачені в більшості країн Латинської Америки: Мексиці, Чилі, Перу, Колумбії, Коста-Риці; в азіатських країнах: Філіппінах, Єгипті; у Європі — у Франції. У цьому випадку президент одержує свій мандат — право на владу — безпосередньо з рук народу. Тому його легітимність і повноваження є найбільш вагомими.

До речі, у деяких країнах, побоюючись “надто великої ваги” президента, спеціально вводили непрямий спосіб обрання — за допомогою парламенту. Такі побоювання не безпідставні, тому що обраний безпосередньо громадянами президент практично незалежний від парламенту і може протиставити себе законодавчому органу, а іноді не просто протиставити, а й стати над парламентом, підкорити його собі, змінивши тим самим співвідношення (баланс) влади на свою користь, тобто порушити рівновагу між владою, яка необхідна, щоб державний механізм нормально працював. У таких випадках демократична форма правління перетворюється в режим особистої, авторитарної влади.

У президентських республіках застосовуються й непрямі вибори (США, Аргентина). У цьому випадку виборці обирають колегію вибірників, яка потім від імені виборців у другому турі обирає президента. Потрібно сказати, що незважаючи на закріплену в конституції систему непрямих виборів, у США фак-

тично провадяться прямі вибори. Прізвище людини, обраної президентом США, стає відомим не після формального другого туру, коли оголошуються результати голосування вибірників, а вже до кінця того дня, коли своєю волю висловили виборці.

Практично у всіх країнах, де президент обирається прямими або непрямими виборами, він має реальну широку владу. Можна згадати не тільки названі вище країни (Франція й США), а й Австрію, Ірландію, Ісландію, країни Африки, де зараз обрані прямими виборами глави держави й багатопартійні демократичні режими діють у Камеруні та Сенегалі. Мандат у цих країнах президент одержує від громадян.

Президент, обраний непрямо, також незалежний і практично не підконтрольний парламенту, як і за прямих виборів. Такий тип виборів називають позапарламентським способом обрання глав держав.

У парламентарних республіках, як правило, президент обирається шляхом багатоступеневих виборів. Найчастіше це двоступеневі вибори, іноді — триступеневі.

Є три варіанти обрання глави держави президента в парламентарній республіці.

1. Президент обирається тільки парламентом, і жодні інші посадові особи й представники представницької влади в цій процедурі участі не беруть. Такою є система обрання президента в Туреччині, Ірані, Ізраїлі.

2. Для обрання президента з депутатів парламенту й представників органів місцевого самоврядування створюється спеціальна виборча колегія. Це представники різних рівнів представницької влади. Класичним прикладом є Італія. Президент Італійської Республіки обирається на спільному засіданні обох палат парламенту. До членів парламенту приєднуються представники від областей (по три від області). Найменша область — Валле д'Аоста — посилає одного представника. Практично глава держави обирається членами обох палат парламенту, оскільки представників від областей лише 58, а парламентаріїв — 935. Так чи інакше, у процедурі виборів президента бере участь не тільки вища представницька, а й регіональна влада. Це зроблено, можливо, спеціально для того, щоб президент менше залежав від парламенту, оскільки в його виборах брали участь і

представники регіонів. До речі, італійці встановили найсолідніший віковий ценз для кандидата на посаду президента. Президентом Італії може бути особа не молодша за 50 років.

3. У деяких федеративних державах для обрання федерального президента формується особлива колегія, що складається з депутатів федерального парламенту і представників суб'єктів федерації. Ця модель дещо схожа на італійську, але в Італії представництво здійснюється від територіальних утворень (областей), а в цьому випадку представництво від державних утворень — суб'єктів федерації. Прикладом може бути ФРН, де федеральний президент обирається Федеральними зборами, які складаються із членів Бундестагу (нижньої палати парламенту) і представників земель, обраних законодавчими органами земель (ландтагами) за принципом пропорційного представництва. Для обрання президента потрібна абсолютна більшість голосів від членів Федеральних зборів.

В Індії президент обирається особливою виборчою колегією, що складається з обраних членів обох палат центрального парламенту (слово “федеральний” не вживається) і обраних членів законодавчих зборів штатів.

У Федеративній Республіці Німеччині, Італії, Індії, Латвії президент стає на посаду негайно, що характерно для країн, де президент обирається не на загальних виборах, а шляхом голосування в парламенті.

У всіх цих випадках вибори президента здійснюються переважно парламентом. Коли глава держави одержує мандат від парламенту, його влада є вторинною, похідною. Він не може вважати себе безпосереднім обранцем народу й не може протиставити свої повноваження цьому органу законодавчої влади. Обраний у такий спосіб президент має обмежені повноваження й, природно, не відіграє такої значної ролі в державному житті країни, як президент у президентській або змішаній республіці, де він обирається народом.

Парламентарна система обрання може вважатися гарантією проти узурпації або присвоєння повноважень влади президентом. На думку А.А. Мішина, найбільш демократичною системою обрання глави держави є та, за якої президент обирається парламентом. Імовірно, головне все-таки не спосіб обрання пре-

зидента, а реальний поділ влади й система “стримувань і противаг”, які не дадуть можливості главі держави присвоїти чужі повноваження. У будь-якому разі американський варіант сильної президентської влади свідчить, що незважаючи на те, що президент одержує владу від народу, добре розроблений механізм “стримувань і противаг” не дозволяє главі держави узурпувати владу. Крім іншого, від таких намірів американського президента убезпечують стійкі демократичні традиції, висока культура політичної еліти і громадян цієї країни.

Різними способами вирішується питання про заміщення поста президента у випадках дострокового відкриття вакансії, тобто тоді, коли президент помер, пішов у відставку або був усунутий від влади в порядку процедури імпічменту. У певних країнах закріплено, що вибулого президента заміняє віцепрезидент (такий порядок існує в США), і дострокові вибори президента не проводяться. У більшості парламентарних республік у випадку вакансії поста президента проводяться дострокові вибори, а між днем відкриття вакансії президента і днем, коли до виконання обов’язків приступає новий президент, його функції виконує інша посадова особа. Уже йшлося про віковий ценз для кандидата у президенти в Італії. У більшості країн президентом може бути молодша особа. Наприклад, у ФРН віковий ценз для президента — 40 років, у США й Індії — 35. Але обов’язково це має бути людина з певним життєвим досвідом. У деяких країнах обов’язковою є належність президента до панівної релігії, особливо це стосується мусульманських країн.

У певних країнах не допускається переобрання на посаду президента. Наприклад, президентом Мексики можна бути тільки один раз. Переобрання заборонено. У деяких країнах можна бути президентом не більше двох строків. Наприклад, у США президент може обиратися два рази (у сумі це вісім років). У ФРН президент обирається на п’ять років і теж може переобиратися лише один раз. В Італії та Франції більш ліберальні правила: там строк президентського мандата дуже значний (7 років), і можливість переобрання не обмежується. Очевидно, більш розумною практикою є та, де переобрання має якісь межі. У країнах із нестійкими демократичними традиціями відсутність обмежень для переобрання призводила й при-

зводить до того, що одна й та сама особа беззмінно займає цю посаду протягом десятиліть. Іноді якісь формальні псевдовибори проводяться, але вони перетворюються на фарс. Такою була ситуація, наприклад, у республіках Малаві, Ліберії та інших країнах Африки. Тривалий час (32 роки) беззмінним президентом Заїру був Мобуту Сесе Секо. У 1976 р. в Тунісі президент Буріба був проголошений довічним президентом. Такий самий довічний статус присвоювався й в інших країнах ряду осіб. Довічним президентом був диктатор Ж. Дювальє на Гаїті. Тому будь-які розумні обмеження в строках перебування забезпечують країну від зловживання владою.

## 6.4. Відносини глави держави з парламентом і урядом

Специфіка правового і фактичного статусу монарха має низку відмінних рис. Виокремлюють насамперед дві найбільш характерні.

1. Влада монарха вважається непохідною, незалежною від будь-яких гілок влади, від будь-якого іншого органу і навіть від народу. Монарх, за найдавнішою традицією, здійснює свої повноваження або за божественним, або за природним, або за власним правом. За тією ж традицією монарх у монархіях вважається джерелом усієї державної влади. Усе державне управління здійснюється від імені монарха. Для громадян, для підданих монарха навіть у сучасному світі це звично, і вони не замислюються над тим, що, наприклад, у Великобританії уряд називається кабінетом Її Величності, є армія Її Величності, Королівський флот, Королівські військово-повітряні сили, навіть Академія наук називається Королівським товариством. У Канаді, де лише формальна монархія, юридичним главою держави є королева Великобританії, представлена в Канаді генерал-губернатором, є такий підрозділ: канадська Королівська кінна поліція, хоча ні до влади короля, ні навіть до верхової їзди нині цей підрозділ не причетний. Традиція збережена в назві.

У монархії формально всі акти, що виходять від державних органів, так чи інакше пов'язані з ім'ям монарха: на нього або посилаються, або його згадують, або монарх формально чи не-

формально підписує акти. Ім'ям монарха, його посадою “освячуються” всі державно-правові дії. Ім'я монарха надає цим діям закінченості, а також особливого звучання й значення.

Повна, абсолютна, ледве не надприродна влада монарха існувала в Середньовіччі за панування абсолютизму. Сьогодні також є кілька абсолютних монархій, які, звичайно, відрізняються від середньовічних, але влада монарха там, як і раніше, майже безмежна. Що ж до Західної Європи, де існують конституційні монархії, все управління відбувається від імені монархів, але фактично від їхньої влади нічого не залишилося. Аналізуючи правовий статус сучасних монархів, слід неодмінно враховувати, яку монархію очолює цей монарх.

Є абсолютна, конституційна й дуалістична монархія. Реальний статус монарха, його повноваження, його можливості визначаються формою монархії, що склалася в його країні. Варто згадати, що фактичне становище монарха значно відрізняється або може відрізнитися від того, що записано в нормативних актах. Формальні повноваження монарха можуть зовні виглядати досить серйозно, але фактичне становище, реальний внесок у державне управління може бути незначним.

В абсолютній і навіть у дуалістичній монархії, займаючи центральне становище у всьому державному механізмі, монарх призначає й зміщує уряд. Він відповідальний перед монархом, а не перед парламентом. Монарх у таких монархіях має істотний вплив на парламент. У низці випадків він користується правом розпуску парламенту, має право вето. У таких монархіях він є головнокомандувачем збройних сил, здійснює призначення на всі найважливіші державні посади — як військові, так і цивільні. Він призначає або зміщує суддів. Там його повноваження справді великі.

Що ж до повноважень монарха в парламентарній або конституційній монархії, то формально наведені повноваження можуть міститися в законах про королівську владу або в конституції, але реально всі королівські права можуть бути лише декоративними повноваженнями. Наприклад, практично завжди король, формально підписуючи спеціальні укази, призначає уряд, але призначає тільки той уряд, що користується довірою парламенту. Король формально (також видаючи спеціальний указ) може розпустити парламент, але робить це тільки

за пропозицією прем'єр-міністра. Король підписує всі закони, але не має права відмовитися від підпису тощо. Відмінність між фактичним і юридичним статусом у цих монархіях неймовірно велика.

2. Друга характерна риса — невідповідальність монарха. Це означає, що монарх не несе політичної, цивільної, кримінальної, адміністративної відповідальності за свої дії. Конституції монархій, як правило, проголошують особу монарха недоторканною, закріплюють гарантії цієї недоторканності. Якщо монарх справді вчинив щось негідне і згнівбив свою високу посаду, то все одно проблема вирішується в особливому порядку: монархові доводиться складати свої повноваження, “примусово” зрікатися престолу, перетворюватися у звичайну людину, і тільки після цього можлива його відповідальність. Притягти монарха в такому статусі до якихось видів юридичної відповідальності практично неможливо. Глава держави як монарх — особа, що стоїть поза юрисдикцією. Цей привілей може бути закріплений у законі, а може, як у Великобританії, правовим звичаєм.

У певних країнах існує багатовіковий звичай — монархи не сплачують податків, хоч останнім часом поширюються більш сучасні підходи, і в низці випадків для того, щоб не дратувати громадської думки, не відрізнятися від інших громадян, деякі монархи добровільно починають сплачувати податки. Так, порівняно недавно англійська королева стала сплачувати податки в скарбницю зі своїх доходів. До такої відмови від багатовікового привілею королева Великобританії вдалася після того, як опитування громадської думки показали, що більшість громадян Великобританії осудливо реагує на несплату податків королевою та членами королівської родини.

У деяких монархіях за давньою традицією чи відповідно до законів країни монарх очолює офіційну церкву. Наприклад, королева Єлизавета II очолює англіканську церкву. До речі, принц Чарльз, якщо посяде престол, повинен стати її главою церкви, а його розлучення з принцесою Діаною є несумісним із зайняттям вищої церковної посади. Ця проблема активно обговорювалася й обговорюється в англійській пресі. У монархіях арабського світу глава держави вважається також духовним лідером населення. В Османській імперії, що існувала до



1918 р., султан виступав також як халіф — глава всіх мусульман світу. Із цим фактом пов'язаний сучасний рух за халіфат, що ставить за мету не відновлення турецької імперії, а об'єднання країн і народів, що сповідують мусульманську релігію.

Портрети монархів вивішуються в офіційних установах, карбуються на монетах, друкуються на грошових банкнотах, поштових марках. Знаки уваги до монарха покликані підняти авторитет державної влади, персоніфікувати її авторитет. Таке підкреслене поважне ставлення до особи монарха спрямоване на виховання поваги до держави та її інститутів. Можливо, головне значення сучасної монархії, насамперед сучасної західної конституційної монархії, саме в тому, щоб зміцнювати зовнішній образ держави, підвищувати її авторитет. Люди, як правило, не без підстав ототожнюють історію своєї держави й історію монархії, простежуючи їх із глибокої давнини. Існування монархії тим самим підкреслює стабільність і непорушність усіх державних підвалин.

Як показали опитування громадської думки, у більшості сучасних монархій населення схвально ставиться до інституту монархії й підтримує його. Громадян, як правило, цікавить вартість утримання монархів і королівських родин. Але якщо монархи ведуть досить скромний спосіб життя, властивий, скажімо, європейським королям, то підданих не обурюють витрати на монархію, їм подобається стежити за подіями в королівських родинах. Це надає державному життю певної пікантності та своєрідності. Опитування громадської думки свідчать про досить міцну підтримку монархії у Великобританії, Японії та інших країнах. Ставлення до монархії залежить і від менталітету громадян, і від сформованих традицій. Навряд чи можливе коли-небудь відновлення монархії у ФРН, Швейцарії, Франції. Там цей інститут назавжди "вийшов з моди".

Слід зазначити, що оскільки історично монарх — лідер аристократичної еліти країни, в ним і правлячою династією прийнято пов'язувати моральність у питаннях державного управління. Саме тому в Норвегії на початку ХХ ст. після відокремлення країни від Данії й формального повалення датського короля був заснований новий престол і донині ця скандинавська країна є монархією.

З монархічною формою правління іноді пов'язується збереження й розвиток демократичних інститутів. Так, в Іспанії під час спроби військового перевороту в 1982 р. саме жорстка позиція короля Хуана Карлоса II утримала більшість офіцерів країни від підтримки путчистів.

Політична воля монарха в певних випадках сприяє припиненню конфліктів і збереженню єдності країни. Прикладом може слугувати Бельгія, де політика короля Бодуена сприяла загасанню багаторічного міжнаціонального конфлікту між фламандцями й валлонами і перетворення цієї держави на своєрідну федерацію.

Цікаво, що монархічні держави переважно є унітарними державами. Єдиний виняток із цього правила — Бельгійське Королівство.

На відміну від монарха, главою держави в республіці формально і юридично може бути обраний практично будь-який громадянин, що відповідає всім установленим цензам, і, на відміну від монарха, президент обирається на певний строк. Зі 196 держав, що входять сьогодні до ООН, більш як 130 мають пост президента.

При дослідженні феномену президентської влади неможливо обмежитися тільки аналізом конституційних та інших правових норм, що стосуються президентства. Не менш важливим є й визначення співвідношення цих норм із політичною практикою президентів. Очевидно й те, що саме по собі заснування поста президента в тій або іншій країні ще не означає одномоментного виникнення інституту президентства із властивими йому законодавчими й адміністративними актами, добре розробленою структурою різних підрозділів, тісними взаємозв'язками з іншими політичними інститутами й суспільством у цілому.

Є три основних моделі республіки: президентська, парламентська й змішана.

Найбільш значиму роль відіграє глава держави — президент у президентській республіці. У такій республіці президент очолює виконавчу владу й поєднує в одній особі повноваження як глави держави, так і глави уряду. Такою є правова ситуація в президентських республіках США, Мексиці, Венесуелі, Єгипті та ін.

Досить значна також роль глави держави президента в країнах зі змішаною формою правління (Франція, Португалія, Польща та ін.). У президентських і “змішаних” республіках глава держави наділений дуже широкими повноваженнями як політичний керівник країни у сфері вибору основних економічних пріоритетів і напрямів і у міжнародній сфері. Президент у цих формах республіки має у своєму розпорядженні дуже істотні засоби впливу на законодавчий процес. Він має реальну виконавчу владу; має важливі повноваження щодо керівництва армією, силами правопорядку й різними цивільними службами, тобто тисячами державних службовців.

Можна по-різному оцінювати принцип поєднання в руках однієї людини функцій глави держави і функцій глави виконавчої влади, але в багатьох країнах таке поєднання вважається нормальним. Більше того, деякі державознавці вважають, що найбільш раціонально використовуються посади президента саме тоді, коли він очолює виконавчу владу.

Президент парламентарної республіки, на відміну від своїх колег у двох названих формах республіки, не має якої-небудь реальної влади у сфері економіки, внутрішньої і зовнішньої політики, не бере активної участі в управлінні державними справами. Роль президента в парламентській республіці може бути цілком порівнянна з роллю монарха в парламентарній монархії. В обох випадках глави держави царюють, але не правлять. Вони, в основному, відіграють роль символу держави, виконують дуже важливі, але все-таки другорядні, порівняно з управлінням державними справами, представницькі функції. Хоча в низці випадків так званий слабкий президент парламентської республіки може впливати на ситуацію в країні, на перебіг державних справ, особливо у разі екстраординарних подій — парламентської кризи, стихійних лих тощо.

У парламентських республіках, якщо президент належить до тієї ж партії, що й урядова більшість, вона може справляти більш істотний вплив на перебіг політичного процесу, хоча за законодавством деяких країн при вступі на посаду потрібен формальний вихід президента з партії. Вихід може відбутися, але симпатії залишаються.

Формальні права президента в парламентській республіці, тобто ті права й повноваження, які записані в конституції, можуть зовні майже не відрізнятися від повноважень прези-

дента в президентській республіці — “сильного” президента. Однак у всіх тих випадках, коли президент парламентської республіки за конституцією наділений певними повноваженнями, реально всі ці повноваження перебувають у руках виконавчої влади: прем'єр-міністра, уряду, міністрів. Наприклад, якщо президент парламентської республіки має право видавати акт від свого імені, то всі ці акти вимагають процедури контрасигнації — підтвердження (скріплення) підпису глави держави з главою виконавчої влади. Поряд із підписом президента має стояти підпис прем'єр-міністра або міністра, відповідального за ту сферу суспільних справ, що регулюється актом президента. Отже, насправді це не акти президента. Це акти виконавчої влади, на яких стоїть підпис президента, щоб надати цьому акту більшої ваги і значення. Без підпису міністра (прем'єр-міністра) указ президента недійсний.

В Італії (парламентська республіка) формально президент є верховним головнокомандувачем. За конституцією він може розпустити парламент, після консультації з лідерами парламентських фракцій він призначає прем'єр-міністра. Якщо не знати реального стану справ, то неможливо уявити, що насправді це фіктивні права. Адже реальним головнокомандувачем є прем'єр-міністр, у разі кризової ситуації парламент розпускається з ініціативи прем'єр-міністра, а президент підписує готовий акт про розпуск парламенту. Також, незважаючи на консультації, президент призначає главою виконавчої влади, прем'єр-міністром, особу, що користується довірою парламенту, оскільки інститут вотуму недовіри може паралізувати будь-яку ініціативу президента. Він підписує всі акти (у тому числі про призначення уряду і його відставку), заздалегідь підготовлені більш сильними владними структурами.

У Західній Європі сформувалася суто європейська модель у формі або напівпрезидентських, або парламентарної (ФРН) систем правління. За парламентарної системи державного правління, що передбачає наявність поста президента, останній є конституційним главою держави. Це означає, що уряд і його діяльність практично виведені зі сфери прерогатив президента. І хоча формально він відповідно до конституції наділений такими важливими повноваженнями, як призначення глави уряду, оголошення про розпуск парламенту й призначення

дати чергових або позачергових парламентських виборів, а також представництво у сфері міжнародних відносин, фактично всі ці та інші повноваження президент повинен здійснювати тільки за погодженням із главою уряду, відповідальним не перед ним, а перед парламентом. У результаті такого розподілу прерогатив главою виконавчої влади за парламентарної системи є прем'єр-міністр (у ФРН — канцлер), що і має необхідні владні повноваження для здійснення урядової політики. Прем'єр-міністр і його уряд підзвітні вищому законодавчому органу й подають у відставку у разі винесення їм вотуму недовіри. Президент в умовах парламентарного правління не відповідальний за дії уряду й залишається надпартійною фігурою, гарантом правопорядку, уособленням непорушності конституційного ладу.

## 6.5. Повноваження глави держави в зарубіжних країнах

Оскільки глава держави — це така державно-правова й політична фігура, яка має властиву тільки їй специфіку й характерні риси, оскільки можна виокремити загальні повноваження глави держави, то й розкривати їх можна в загальному плані, не прив'язуючи до конкретних форм республіки або монархії. Необхідно уточнити, чи є ці повноваження справді універсальними й характерними як для монарха, так і для президента, або в деяких глав держав їх немає.

Найбільш універсальними й характерними повноваженнями є представницькі функції (функції представництва). Звичай, правила й законодавчі норми, згідно з якими глава держави представляє свою країну у внутрішніх і зовнішніх зносинах, сягають далекої давнини, оскільки ще за давніх часів в особі глави держави (колись в абсолютній монархії) втілювалися основні права й повноваження держави. Монарх персоніфікував свою державу й представляв її в контактах з представниками інших держав.

Представницькі функції здійснюються відповідно до правил, які налічують багато століть. Глава держави, наприклад, головує на різних урочистих церемоніях, на відзначеннях на-

ціональних свят. Він звертається з вітанням і посланням до народу з приводу знаменних дат або важливих подій. Глава держави може виступати з офіційними зверненнями до парламенту. Ці послання можуть мати ритуальний характер, а можуть пов'язуватися з якимись подіями в житті країни. За тією ж багатовіковою традицією глава держави акредитує своїх дипломатичних представників в іноземних державах, підписує й видає спеціальні вірчі грамоти. Він приймає іноземних представників, і вони вручають йому вірчі або відкличні грамоти. Іноземні послы вважаються акредитованими в країні перебування при главі держави (президентові або монарху).

Глава держави робить офіційні візити, зустрічається з іншими главами держав, відвідує різні міжнародні форуми, де присутні його колеги — глави інших держав, які представляють країни світу. Під час офіційних візитів глави держав мають право на почесну зустріч: шикуються почесна варта, здійснюється салют, виконується гімн країни. Такі візити персоніфікують міжнародні контакти, а урочиста зустріч підкреслює повагу країни, що приймає гостя, до країни, яку представляє візитер — глава держави.

Глава держави має право проводити переговори, підписувати міжнародні договори й угоди. Для цього йому не потрібно спеціальних доручень із боку уряду: він має право за посадою (*ex officio*).

Американські дослідники йменують ці повноваження повноваженнями глави держави як головного дипломата. Хоча таке визначення є досить вдалим, все-таки точніше говорити про функції представництва. Глава держави під час виконання своїх повноважень завжди представник держави, нації, народу в різних контактах у найширшому розумінні — як усередині країни, так і за кордоном. Тому функції представництва передбачають і включають функції головного дипломата країни (адже дипломат — це представник своєї країни).

Іноді деякі з повноважень позначаються як повноваження у сфері міжнародних відносин або у зовнішній політиці. Якщо це “сильний” президент або абсолютний монарх, то його повноваження в міжнародних відносинах, у сфері зовнішньої політики дуже вагомі й конкретні. Це представництво “першого порядку”.

Якщо це так званий слабкий президент парламентської республіки або монарх у конституційній монархії, то всі ці дії він провадить за дорученням виконавчої і законодавчої влади, тобто сильніших галузей влади. У цьому випадку в глави держави буде представницька функція “другого порядку”.

Другу групу повноважень можна позначити як повноваження глави держави у сфері державного управління. Ці повноваження можна розшифрувати так: глава держави, так чи інакше, бере участь у призначенні уряду й у його відставці, тобто у формуванні виконавчої влади. Це право може бути реальним або номінальним.

У парламентарних республіках і монархіях глава держави зобов'язаний (відповідно до закону, звичаю) призначити прем'єр-міністром, главою уряду особу, що користується довірою парламенту. Як правило, це лідер партії, яка перемогла на виборах. Класичним прикладом є Великобританія. Королева Великобританії призначає прем'єр-міністром лідера партії, що перемогла на виборах у нижню палату парламенту — палату громад. Монарх зв'язаний результатами виборів, і власного вибору він не має.

У тих країнах, де глава держави має виконавчу владу, де існує модель “сильного” президента, такі повноваження є більш вагомими і широкими. У президентських республіках президент персоніфікує виконавчу владу, призначає всіх міністрів — членів кабінету і, як правило, сам очолює цей кабінет. Там правило “парламентської більшості” не діє, і президент у будь-якому разі очолить уряд, для чого йому не потрібно спиратися на більшість у парламенті. Звичайно, є або можуть закріплюватися додаткові умови і правила призначення або звільнення міністрів, але вони істотно не впливають на повноваження глави держави.

Наприклад, у США міністри (державні секретарі) призначаються президентом “за порадою та згодою” сенату. У 90 % випадків сенат не знаходить заперечень проти президентських призначень. В Італії — парламентській республіці — президент затверджує будь-який список уряду, якщо він підтриманий більшістю парламентів. Глава держави має право призначати інших посадових осіб, не обов'язково вищого рівня. До таких посадових осіб можна віднести представників судової

влади. У певних країнах призначення суддів оформляється актами, що видаються главою держави або від імені глави держави.

У ряді країн найважливіші акти виконавчої влади можуть видаватися від імені глави держави. Єдине правило — потрібна процедура контрасигнації.

Наступна найважливіша група повноважень може бути позначена як повноваження глави держави, пов'язані з діяльністю парламенту й у законодавчій сфері. Іноді ці повноваження розділяють, але це дуже близькі поняття, оскільки якщо це повноваження у сфері парламенту, то це завжди сфера контактів із законодавчим органом.

Глава держави в певних країнах має право скликати парламент на чергові або позачергові сесії, відкривати або закривати сесію, у ряді випадків розпускати палату або обидві палати і призначати нові парламентські вибори тощо.

У Федеративній Республіці Німеччині (а також у Чехії, Болгарії, Румунії) крайньою формою впливу президента на парламент, що відмовляється затвердити новий склад кабінету міністрів, є розпуск главою держави вищого законодавчого органу або його нижньої палати (верхні палати ніколи не розпускаються) і призначення нових парламентських виборів. Іноді глава держави розпускає палату на вимогу кабінету, що у такий спосіб реагує на винесення йому вотуму недовіри. Це право характерне для деяких напівпрезидентських і парламентарних республік.

До Основного закону Німеччини введена навмисно ускладнена норма, спрямована на збереження стабільності державної влади. Вона надає президентові право на розпуск бундестагу, якщо з ініціативи федерального канцлера ставиться на голосування питання про довіру главі уряду, і більшість парламентаріїв йому в цій довірі відмовляють. Тоді на пропозицію канцлера федеральний президент розпускає бундестаг і призначає нові парламентські вибори. Однак якщо бундестаг, висловивши недовіру канцлерові, відразу більшістю голосів обирає нового главу уряду, президент, відповідно до ч. 1 ст. 68 Основного закону ФРН, втрачає право на розпуск цієї палати німецького парламенту.



В умовах парламентарної республіки контроль парламенту за діями президента здійснюється з урахуванням обмежених повноважень глави держави. Федеральний президент укладає міжнародні договори з іншими державами, але ці договори повинні бути схвалені бундестагом. Крім того, законодавці мають право пред'явити главі держави обвинувачення, які, якщо їх підтримає Федеральний конституційний суд, стають підставою для усунення президента з посади.

Практично у всіх країнах світу глава держави має певні (досить істотні з правових позицій) безпосередні права у сфері законодавства: право законодавчої ініціативи, право затвердження законів і їхнього підпису або, як найчастіше говорять, *право промульгації законів*. Право законодавчої ініціативи належить не всім главам держав, але в більшості країн світу воно є, і є навіть термін — “президентська ініціатива”. Хоча частіше буває урядова законодавча ініціатива.

Іноді уряд користується тим, що глава держави має право законодавчої ініціативи, і свої закони (точніше кажучи, проекти законів) проводить через главу держави; глава держави від свого імені вносить у парламент законопроекти, що, як правило, є законопроектами уряду.

Узагалі права глави держави у сфері законодавства зосереджені на початку і наприкінці законодавчого процесу. Крім законодавчої ініціативи важливим є останній етап законодавчого процесу — реалізація прав глави держави в стадії промульгації. У багатьох країнах у глави держави є право відмовитися від підпису законопроекту, від затвердження законопроекту й тим самим відхилити його. Це право називається *правом вето*. Розрізняють два головні різновиди вето — абсолютне і відкладене (відносне).

Абсолютне вето означає, що закон або законопроект після накладення вето (після відмови від підпису) більше вже не розглядається. Але абсолютне вето — це елемент минулого, елемент дуалістичної або абсолютної монархії. У сучасному світі абсолютне вето практично не застосовується. Формально правом абсолютного вето володіють монарх у Великобританії, генерал-губернатори в країнах, що входять до Співдружності, але на практиці воно не реалізується. За висловом А.А. Мішина, юридично таке право існує, але фактично воно перебуває “у стані летаргічного сну”.

Відкладене вето означає, що не підписаний главою держави закон повертається для повторного розгляду парламентом. Є два варіанти відкладеного вето: просте й ускладнене.

*Просте відкладене вето* означає, що для того, щоб закон набрав чинності без підпису глави держави, потрібне повторне прийняття його парламентом, причому за допомогою тієї ж процедури, якою він був прийнятий у перший раз. Припустимо, якщо перший раз цей закон був прийнятий звичайною (або абсолютною) більшістю голосів, то точно такою ж більшістю голосів він повинен бути прийнятий знову, тобто відбувається повторна процедура прийняття. Такий варіант вето застосовується у Франції.

*Ускладнене відкладене вето* означає складнішу процедуру, яку необхідно провести парламенту, щоб подолати вето глави держави. Як правило, для подолання ускладненого вето потрібна кваліфікована більшість голосів. Наприклад, у США, якщо президент застосував вето до прийнятого закону, потрібне повторне схвалення закону двома третинами голосів обома палатами Конгресу — Палатою представників і сенатом.

Крім зазначених різновидів вето застосовують ще два терміни. Використовується термін "*вибіркове вето*", який означає, що президент незгодний не з усім законом як повним документом, а з якоюсь його частиною. Вибіркове вето означає, що для того, щоб президент підписав закон, потрібно змінити якусь статтю або частину закону.

Є американський термін "*кишенькове вето*". Поняття "кишенькове вето" не записано в законі. Йдеться про використання правил регламенту. Суть цього явища в тому, що на підписання закону, прийнятого Конгресом, президентові дається 10 днів. Якщо Конгрес надав президентові закон менш ніж за 10 днів до кінця сесії, а президент його не підписав, цей закон "гине", тому що вже немає часу для його повторного розгляду. "Кишенькове вето" застосовується досить часто. Деякі сенатори користуються такою можливістю, щоб затягти час (щоб президентові не залишилося повних десяти днів для процедурного "обмірковування"), знаючи, що президент "на їхньому боці" і не підпише закон.

Деякі автори відносять до повноважень глави держави в законодавчій сфері право певних глав держав (президентів або монархів) призначати членів верхніх і нижніх палат парламен-

ту. Наприклад, існує право монарха Великобританії призначати членів палати лордів. Генерал-губернатор, що представляє британського монарха в Канаді, який фактично є главою держави, призначає від імені монарха всіх членів верхньої палати парламенту — сенату. Схоже право мають президенти Індії й Італії: вони призначають декількох членів верхньої палати.

Повноваження глави держави, які є практично в будь-якого глави держави, — це право видання різних нормативних і ненормативних (які мають персональний характер) актів. Ці акти можуть називатися декретами, прокламаціями, виконавчими наказами тощо. Не слід плутати право видання актів із законодавчими повноваженнями глави держави або з участю в законодавчій діяльності, тому що закони видаються парламентом, і він бере участь у цьому процесі. А право видання актів — самостійна діяльність (функція) глав держави, тому що їхні акти за природою мають підзаконний характер. У низці випадків акти виконавчої влади, у тому числі акти глави держави, можуть мати законодавчий характер.

У парламентарних республіках і монархіях акти, що видаються від імені глави держави, практично завжди є актами уряду, який використовує главу держави, щоб оформити свої акти його ім'ям.

У президентських республіках і дуалістичних монархіях акти глави держави мають цілком самостійний характер, і глава держави, наділений урядовою владою, — це важливий творець права. У певних випадках він має свою сферу правового регулювання, і ця сфера (можливо, менш важлива, ніж та, яка охоплюється діяльністю парламенту) займає своє місце в житті країни.

Важлива частина повноважень глави держави — це *військова сфера*. У більшості країн світу формально (юридично) глава держави проголошується *верховним головнокомандувачем*. Конституції багатьох країн передбачають серед найважливіших обов'язків президента забезпечення незалежності, суверенітету й безпеки своєї держави. Звідси органічно випливає принцип поєднання тим самим посадовою особою поста глави держави й поста верховного головнокомандувача збройних сил.

Однак реальний обсяг владних повноважень президента стосовно армії прямо залежить від його загального статусу в системі вищих органів виконавчої влади.

У разі кризової ситуації або початку воєнних дій за підписом глави держави будуть видаватися спеціальні військові акти, закони, директиви, які визначатимуть стратегію діяльності країни. Верховний головнокомандувач, за західними традиціями, — це не професійний військовий, що стоїть над картою воєнних дій. Це людина, що визначає пріоритети для своєї країни у військовій сфері, визначає союзників, імовірних супротивників тощо.

У країнах із “сильним” президентом і монархом вирішення низки військових питань — це реальне право глави держави. Наприклад, американці чітко виокремлюють цю сферу прав президента, називаючи його верховним головнокомандувачем. Президент приймає паради, поздоровляє ветеранів, інспектує війська. Повсякденні повноваження в цій сфері здійснюються професійними військовими: генеральним штабом, міністерством оборони, різними штабами родів військ та ін. Глава держави координує роботу цих професійних служб.

Президент виконує обов'язки верховного головнокомандувача й у деяких парламентарних республіках (Індія, Угорщина, Словаччина, Латвія), але фактичне керівництво армією за парламентарної системи здійснюють прем'єр-міністр і міністр оборони, а президент лише номінально є верховним головнокомандувачем. Основний закон ФРН взагалі не надає президентові яких-небудь повноважень у керівництві армією, але наділяє главу військового відомства такими прерогативами: “Федеральний міністр оборони має право видавати накази й командувати збройними силами”.

Слід виокремити таку групу, як права глави держави у сфері питань війни й миру. Це оголошення війни, укладання миру. У більшості випадків на такі дії потрібна санкція парламенту, але персоніфікуються ці дії саме в особі глави держави. Він виступає в найбільш кризових ситуаціях, повідомляє народу рішення про те, що оголошується воєнний стан, вводяться війська або припиняються воєнні дії.

Так звані “сильні” президенти США кілька разів використали таке право, навіть перевищуючи свої повноваження. З ініціативи президента в 1845 р. США розпочали війну проти

Мексика, в 1898 р. з ініціативи президента Мак-Кінлі війну з Іспанією, а санкцію на цю війну Конгрес дав уже після її закінчення. Так само починалися війни проти Кореї в 50-ті роки й у 70-ті роки проти В'єтнаму.

Важлива група повноважень належить главі держави у сфері правосуддя або в судовій сфері. До них належить призначення на вищі судові посади, хоча це може бути віднесене також до сфери державного управління. У ФРН, суто парламентарній республіці, президент (як і в Австрії) призначає федеральних суддів. Але це конституційне право має переважно формальний характер, оскільки кандидатури на посаду судді висуваються урядом, і президент призначає їх за поданням міністрів. Це відображено в статтях 60 і 95 Конституції ФРН. У цілому зарубіжне конституційне право проголошує принцип невторчання президента й взагалі виконавчих, а також законодавчих органів у прерогативи судової влади. Однак у політичній практиці цього принципу дотримуються не завжди, і суди часто зазнають на собі відчутний політичний тиск з боку інших гілок державної влади.

До повноважень глави держави належить також головування в різних радах і консультивних органах, які вирішують питання сфери здійснення правосуддя. Глава держави практично у всіх країнах має право помилування й іноді — відстрочення виконання вироку. У деяких країнах президент має право пом'якшення покарання, заміни покарання й навіть зміни вироку. Право помилування й право відстрочення вироків реально розглядаються й готуються спеціальними органами й особами — професійними юристами, які ухвалюють рішення щодо цих питань. А оформляються ці рішення актами глави держави.

Є важлива група відносин, які йменують повноваженнями глави держави у сфері особистого статусу. Йдеться про повноваження, що стосуються окремих громадян. Це нагородження орденами й медалями, присвоєння різних звань, надання громадянства.

Глава держави в багатьох країнах світу вирішує питання про надання громадянства іноземцям. Від імені глави держави особа може бути, навпаки, позбавлена громадянства. Актом глави держави або від його імені громадянство може бути відновлене. Аналогічним способом може бути наданий політичний притулок.

Главі держави в більшості випадків належать певні права й у сфері державної безпеки — це виявляється в координації питань, пов'язаних з розвідкою, контррозвідкою, боротьбою з підривними проявами тощо. Глави держав часто очолюють спеціальні міжвідомчі органи, що займаються цією сферою (ради національної безпеки та ін.). При главах держав є спеціальні органи, які займаються цими справами, помічники з національної безпеки тощо. Це також одна зі сфер діяльності глави держави.

У ряді країн законодавство надає главі держави право запровадження або призначення надзвичайного стану. Таким чином, можна виокремити групу повноважень, які можна назвати повноваженнями у сфері надзвичайних ситуацій, або надзвичайними повноваженнями глави держави. У більшості країн ці повноваження передбачені або відповідними статтями конституції (у Франції це ст. 16), а в деяких країнах є спеціальне законодавство. У ФРН є цілий пакет законів, присвячених надзвичайному законодавству. Однак слід зазначити, що якщо настануть передбачені цим законодавством події і в країні буде оголошено надзвичайний стан, то на чолі країни, за німецькими законами, стає не президент, а канцлер — глава уряду, тому що ФРН — парламентська республіка.

Варто назвати ще одну специфічну групу повноважень, що, як правило, не називається й не виокремлюється серед інших. Але це дуже реальна група повноважень. Її можна назвати *повноваженнями глави держави у сфері визначення економічного курсу країни*, у сфері вибору економічних пріоритетів. Це дуже важливі повноваження, особливо для сучасного світу. Вибір економічних напрямів, економічної стратегії часто є головним пріоритетом у діяльності того або іншого глави держави. Наприклад, Рональд Рейган, будучи кандидатом у президенти, висунув тезу “рейганоміки”, тобто перерозподілу податкового тягара, звільнення великого бізнесу від надто тяжких податків і зменшення державних витрат на соціальну допомогу. Ці ідеї справді були економічною стратегією, і вжиті президентом Рейганом заходи сприяли підвищенню економічної активності, зростанню в усіх напрямках і сферах економіки. Вибір економічної стратегії часто визначає долю країни і її громадян на тривалий час. Тому повноваження глави держави у сфері економічної стратегії варто виділити в окрему гру-

пу. Природно, такі повноваження належать главі держави, наділеному сильною повноважною владою: це президент президентської республіки або монарх абсолютної чи дуалістичної монархії. За парламентських форм правління президент не є “головним економістом”.

У деяких джерелах називають ще дискреційні повноваження глави держави — вибіркові повноваження, або ті повноваження, які глава держави застосовує з власної ініціативи. Їхня сфера дуже незначна. Найчастіше наводять приклад “сплячих повноважень” монарха, тобто повноважень, які не діють у звичайній ситуації, а виникають лише в кризові моменти. Наприклад, відомо, що прем’єр-міністром Великобританії за звичаєм стає лідер партії, яка перемогла на виборах. Але в післявоєнній історії країни була ситуація, коли жодна з партій не здобула перемогу, голоси розділилися навпіл, кількість консерваторів у палаті громад дорівнювала кількості лейбористів, і виявилося два претенденти на пост прем’єр-міністра: Макміллан і Батлер. Перед королевою постав вибір, але королева звернулася за порадою до досвідчених політичних діячів Великої Британії Вінстона Черчілля й лорда Солсбері. Вони порадили вибрати Гарольда Макміллана, який і став прем’єр-міністром.

Відносини між президентом і місцевими органами є органічним елементом комплексу відносин між центральною та місцевою владою. Характер цих відносин великою мірою залежить від того, чи є держава федеративною або унітарною, демократичною або авторитарною, президентською, напівпрезидентською або парламентарною республікою. Для всіх демократичних країн, незалежно від форми їхнього державного устрою й системи правління, характерний високий ступінь автономії й значні права місцевих виборних органів влади. Водночас авторитарним політичним системам властиві жорсткий контроль центру над місцевою владою й обмеження прав місцевого самоврядування. Під впливом цих факторів і формуються повноваження президента стосовно органів місцевого самоврядування.

**Припинення повноважень президента.** На закінчення варто зупинитися на питанні про відсторонення глави держави від посади. Оскільки монарх — це довічна посада, то відсторонен-

ня його практично неможливе за винятком тих випадків, коли монарх через душевну хворобу або фізичне нездоров'я не може виконувати свої функції. У цих випадках є інститут регентства, коли призначають кого-небудь із провідних політичних діячів регентом (тобто опікуном), і він виконує функції глави держави або при хворому й недієздатному монарху, або при малолітньому. У деяких випадках парламент може прийняти рішення про відсторонення монарха від влади або це питання вирішує династія, королівська родина на пропозицію законодавчих органів чи за спільним рішенням законодавчої і виконавчої влади.

Щодо президента, то найчастіше стосовно них згадують процедуру імпичменту. Імпичмент — це усунення глави держави (президента) від влади за допущені порушення конституції, закону, які-небудь правопорушення, тобто за вчинення дій, не сумісних із високою посадою глави держави. Слово “імпичмент” — англійський термін, що з'явився ще наприкінці XIV ст. і називав вищих посадових осіб британської монархії, до яких застосовувався осуд. Термін запозичили американці, і вони внесли цю процедуру в конституцію. Президент США, наприклад, може бути підданий процедурі імпичменту у випадку вчинення зради, кабарництва або іншого тяжкого злочину. Процедуру імпичменту здійснює парламент — Конгрес США. Нижня палата — палата представників — порушує справу і розглядає конкретні обставини, а потім ухвалює рішення щодо винності, виступаючи як суд присяжних. Конгресмени вирішують голосуванням, чи винний президент. Якщо провину президента підтвердить нижня палата, то справу розглядатиме Сенат під головуванням глави Верховного суду.

Для того щоб “затвердити статті імпичменту”, необхідна проста більшість голосів палати представників, а рішення про осуд приймається 2/3 голосів членів сенату, тільки в цьому випадку президент усувається від влади. Якщо сенатори не наберуть 2/3 голосів, президент залишається на посаді.

Інші конституції також передбачають варіанти притягнення глави держави до відповідальності. Такий порядок у Конституції Франції. Справа про правопорушення, вчинене главою держави, розглядається в обох палатах парламенту, обидві палати повинні підтвердити обвинувачення 2/3 голосів. Потім формулу обвинувачення розглядатиме Верховний суд.



Аналогічні процедури встановлено конституціями інших країн. Процедуру імпичменту, наприклад, було реалізовано в Бразилії. У результаті імпичменту за допущені правопорушення в 1995 р. був усунутий від влади президент Фернандо Коллор де Мелло.

### *Контрольні запитання і завдання*

- 1. У чому полягає юридичний зміст поста глави держави?*
- 2. Назвіть і охарактеризуйте повноваження глави держави.*
- 3. Якими правами й привілеями володіє монарх?*
- 4. Опишіть системи престолонаслідування.*
- 5. Які є підстави для припинення повноважень монарха?*
- 6. У чому відмінність статусу монарха від статусу регента?*
- 7. Як будуються відносини президента, вищого законодавчого органу й уряду залежно від виду республіки?*
- 8. Як реалізується право вето президента?*
- 9. Опишіть процедуру імпичменту.*
- 10. У яких державах існує колегіальний глава держави?*

---

## Розділ 7

# ПАРЛАМЕНТ У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

- 7.1. Порядок формування парламентів і статус депутатів.*
- 7.2. Класифікація парламентів.*
- 7.3. Структура і порядок роботи парламентів.*
- 7.4. Повноваження парламентів.*
- 7.5. Законодавчий процес.*

## 7.1. Порядок формування парламентів і статус депутатів

Поняття і становлення парламентаризму. Слово “парламент” має латинський корінь “parlare” — “говорити”, “розмовляти”. Батьківщиною найдавнішого парламенту вважають Ісландію (IX ст.). На околицях столиці Ісландії Рейк’явіка дотепер збереглися кілька великих каменів, на яких давні вікінги обговорювали свої справи й приймали рішення. Ісландці говорять, що ці камені і є парламентом під відкритим небом, який дотепер називається альтинг. До найдавніших парламентів належать також англійський парламент й іспанські кортеси.

Історія парламентів і парламентаризму налічує кілька століть і включає кілька етапів.

Перший етап — початковий (XIV—XIX ст.): становлення інституту парламентаризму. На цьому етапі відбувалося утворення парламенту як органу держави, парламент боровся за своє місце й роль, вироблялися способи його формування.

Другий етап — кінець XVIII — початок XX ст. — “золотий час парламентаризму”. У цей період парламенти формувалися на основі цензового виборчого права, виражали інтереси одного класу — буржуазії, що зароджувалася. Парламенти утворювалися невеликою частиною населення країни — лише 10—15 % громадян. Фактично тільки одна група населення обирала найбільш гідних. Саме тоді в англійському парламенті з’явився вислів, що парламент може все, крім перетворення чоловіка в жінку.

Третій період — початок XX ст. — так звана криза парламентаризму. У цей період виникли партії, які представляли інтереси різних соціальних верств і груп. Цензове виборче право стало абсолютним анахронізмом. Про парламент почали говорити, що цей орган має поступитися своїм провідним місцем виконавчій владі. Наприклад, в англійській юридичній науці була думка, що завдання парламенту полягає не в керівництві країною, а в тому, щоб впливати на формування громадської думки й контролювати діяльність уряду. Французький полі-

тичний діяч М. Понятовський писав, що обмеженню в правах парламенту не слід дивуватися. Але скасувати його не можна, він потрібний як запобіжний клапан у суспільстві, ширма для прикриття роботи уряду.

Четвертий етап — (70—90-ті роки ХХ ст.) відродження ролі парламентів. Парламенти в цей час — це дуже представницькі й активні народні збори. З'явилися навіть міжнародні парламенти. Так, у результаті інтеграційних процесів у Європі був створений Європарламент. Парламенти і парламентаризм отримали якісно нову роль у сучасному суспільстві.

**Визначення парламенту.** Слово “парламент” є універсальним позначенням вищого представницького органу держави, але в різних країнах на практиці застосовуються різні назви. Часто вживається, наприклад, термін “конгрес”. Першими його застосували на Американському континенті, цей термін часто вживається в Латинській Америці (Венесуела, Чилі та ін.), у країнах Азії (Філіппіни та ін.). Є й така назва, як “національні збори” (Португалія, Південна Корея, Панама, Пакистан та ін.). У федеративних державах часто вживається термін “федеральні збори”. Серед інших найменувань досить часто використовується слово “рада”. Наприклад, у європейських країнах-монархіях парламенти називаються радами, в Андоррі — Генеральна рада, у Сан-Марино — Велика генеральна рада, у Монако — Національна рада тощо.

Деякі назви парламентів уживаються в перекладі, а деякі — у їхньому місцевому звучанні. Наприклад, парламент Швеції в літературі традиційно прийнято називати “риксдаг”, Данії — “фолькетинг”, Норвегії — “стортинг”. В Ірландії, де ірландська мова практично вийшла з ужитку й усі говорять англійською мовою, слово “парламент” майже не вживається, він там іменується “Доїв” і складається із двох палат — “Доїв ейран” (нижня палата) і “Шинод ейран” (верхня палата). Деякі слова стали настільки звичайними, що застосовуються без перекладу: іранський “меджліс” і “кнесет” Ізраїлю. В Естонії законодавчий орган офіційно йменується Рийгікоу (Державні збори). Водночас склалася й не зовсім правильна традиція слововживання. Наприклад, парламент Фінляндії у вітчизняній літера-

турі називається Сеймом, хоч у Фінляндії він завжди називався “Едускунта”, що в перекладі означає “народне представництво”.

Місце і роль парламенту, як правило, закріплюються в конституціях, причому підкреслюється його особливий статус. Наприклад, за ст. 41 Конституції Японії, парламент є вищим органом державної влади і єдиним законодавчим органом держави. Конституція США закріплює, що законодавчою владою наділяється Конгрес США, який складається із Сенату й Палати представників. У деяких конституціях особлива роль парламенту не виділяється, а конституції просто вказують, чим вони повинні займатися. Прикладом може бути французька Конституція, де вказано, що закони приймаються парламентом, і називається, які закони приймаються. Так чи інакше, немає практично жодної держави, за винятком країн з абсолютною монархією, де не було б парламенту.

**Формування палат.** Порядок формування парламенту залежить від його структури. Якщо парламент однопалатний, то він, як правило, обирається громадянами. Нижні палати формуються на засадах виборності, причому в абсолютній більшості випадків це прямі, загальні, рівні вибори й при таємному голосуванні. Коли говорять про народне представництво, про верховенство законодавчого органу, про народний суверенітет, то йдеться саме про нижні палати, оскільки вони формуються народом, там засідають представники народу. Це і є уособленням суверенітету й народного представництва.

Водночас є й винятки. Наприклад, у Республіці М'янма, у королівстві Бутан частина депутатів призначається. У М'янмі 1/3 членів нижньої палати обирається, 1/3 формується з різних соціальних груп (національних меншин, профспілок тощо) і 1/3 призначається урядом. У Бутані зі 150 членів парламенту 100 обираються населенням, 40 призначає король і 10 делегують буддиські монастирі.

Є специфіка у формуванні нижніх палат в ісламських державах. Наприклад, у Єгипті, Пакистані жінки-депутати обираються не громадянами, а самим парламентом. Раніше обрані депутати-чоловіки обирають певну кількість жінок, зазвичай — 20—30 осіб.

Дуже своєрідно формується китайський парламент — Все-китайські збори народних представників. Цей орган обирався зборами народних представників автономних провінцій, областей і міст. Китай запозичив модель багатоступеневих виборів, що існувала в СРСР до 1936 р.

Якщо парламент двопалатний, то його нижня палата також обирається громадянами, а щодо другої палати, то є безліч різних способів її формування.

*Перший спосіб* — формування верхніх палат шляхом прямих виборів, але з деякими особливостями. Наприклад, верхня палата Конгресу США — сенат, як і нижня, обирається громадянами країни, але не за територіальними округами, як палата представників, а від кожного штату по два сенатори. З 315 сенаторів Італії 75 % (232 сенатори) обираються за мажоритарною системою, а 25 % (тобто 83 сенатори) — за пропорційною. Подібно формується палата радників (верхня палата) парламенту Японії: 150 депутатів обираються за окремими виборчими округами, а 100 — від загальнонаціонального виборчого округу.

*Другий спосіб* формування верхніх палат — за допомогою непрямих багатоступеневих або непрямих виборів. Найбільш характерні приклади — Франція, Норвегія, Індія та ін. Французький сенат формується триступеневими виборами. Сенатори Франції обираються на дев'ять років депутатами Національних зборів, депутатами в генеральних радах департаментів і депутатами муніципальних рад. Двоступеневі вибори застосовуються при формуванні верхньої палати норвезького парламенту — стортингу. У цьому випадку спочатку громадяни обирають весь склад парламенту; потім депутати, зібравшись на перше своє засідання, обирають зі свого складу верхню палату, що називається амбросьовича, до неї входить 38 депутатів. Ті, що залишилися, становлять нижню палату, яка називається одельстинг (112 депутатів). Рада штатів індійського парламенту також обирається виборними членами законодавчих зборів штатів за пропорційною системою представництва.

*Третій спосіб* формування верхньої палати — за призначенням. Принцип призначення використовується в Канаді, у ряді невеликих держав, які входять до складу Співдружності — в Антигуа, на Багамах, Бермудах, Ямайці та ін.

Цей спосіб відносять також до формування верхньої палати німецького парламенту бундесрату, тому що бундесрат складається з депутатів, призначуваних урядами земель зі свого складу. Іноді, щоправда, цей спосіб виділяють в окрему групу, і він називається формуванням верхньої палати шляхом представництва від суб'єктів федерації. Але як би це не називалося, уряди земель призначають своїх представників у верхню палату.

*Четвертий спосіб* формування — за спадкоємним принципом, або феодалний спосіб. Йдеться про Великобританію. Традиційну систему спадкування місць у Палаті лордів, якій більше ста років, останнім часом було модернізовано й доповнено. 1958 р. спеціальним законом було встановлено довічне перство, що поширюється й на жінок. Тепер у палаті лордів Великобританії близько 1200 перів. Із них понад 800 — спадкоємні пери, які мають дворянські титули й звання. Володіння цим титулом дає їм право засідати в палаті лордів. Друга група — довічні пери, які не мають права передавати титул у спадщину. Зазвичай це державні службовці високого рангу, які, пішовши у відставку, можуть засідати в палаті лордів довічно. Тепер довічних перів понад 380. Крім того, у британському парламенті ще 26 духовних перів (духовних лордів) — це вищі керівники англіканської церкви. Двоє з них — архієпископи (Кентерберійський і Йоркський). Інші єпископи входять до палати лордів за принципом старшинства. Також до палати лордів входить понад 20 судових лордів, або “перів за апеляцією”: це особи, які мають великий досвід у сфері юриспруденції (колишні судді та інші юристи), які в палаті лордів розглядають скарги у судових справах, оскільки Палата лордів є вищою судовою інстанцією Великобританії. Деякі члени королівської родини мають право засідати в палаті лордів. Це володарі п'яти вищих титулів: принц Уельський, герцог Единбурзький, а також герцоги Йоркський, Кентський і Глосестерський. Королева не є членом палати лордів. Вона — рівноправний учасник парламенту, тому що британський парламент у повному складі — це палата громад, палата лордів і присутня там королева.

*П'ятий спосіб* формування верхньої палати найчастіше називається змішаним (Італія, Індія та ін.). У певному розумінні формування сенату італійського парламенту можна віднести

до змішаного способу, тому що хоч основна частина італійського сенату обирається, але кожний президент Італії може призначити в сенат п'ять осіб за особливі заслуги в галузі науки, мистецтва, культури. Крім того, усі колишні президенти Італії можуть там перебувати "по праву". Рада штатів індійського парламенту також обирається непрямим способом, але 12 членів Ради штатів призначаються президентом також за особливі заслуги у сфері науки, мистецтва й культури.

**Правове становище (статус) депутата парламенту.** Правовий статус депутата визначається конституціями, конституційними й органічними законами, регламентами палат і правових звичаїв. Тому правовий статус депутата — це цілий комплекс його прав і обов'язків. Між закордонними депутатами й виборцями немає відносин прямого представництва, оскільки прийнято вважати (цю теорію підтримують абсолютно всі західні вчені й політики), що депутат представляє не окрему групу виборців, а весь народ, усі нації. Відповідно до цього депутат володіє *"вільним мандатом"*, тобто, виступаючи від свого імені, він повинен виражати інтереси всіх громадян. Він повинен бути вільний від "групових" інтересів і піклуватися про благо націй. Так, у ст. 67 Конституції Італії зазначено: "Кожен член парламенту представляє всю націю і виконує свої функції без обов'язкового мандата". Стаття 38 Основного закону ФРН: "Депутати німецького бундестагу є представниками всього народу, не зв'язані наказами й дорученнями і підлеглі лише своїй совісті". Аналогічні положення є й в інших західних конституціях.

У минулому існував так званий *"імперативний мандат"*, відомий з часів Паризької комуни. Він позначав, що депутати повинні бути пов'язані зі своїми виборцями. Вважалося, що цей зв'язок втілюється у обов'язкових наказах, обов'язкових звітах перед виборцями. І головне — у праві відкликання депутата, якщо виборці ним незадоволені і він не виконує їхніх наказів.

Не маючи імперативного мандата, закордонні депутати насправді мають більш тісний зв'язок з виборцями, ніж колишні "народні обранці" у СРСР, оскільки якщо депутат хоче бути переобраним (а він, як правило, завжди цього хоче), він сам



без будь-яких обов'язкових мандатів вивчає думку своїх виборців, зустрічається з ними, проводить соціологічні дослідження для того, щоб під час засідань говорити те, що від нього хочуть почути виборці. Тому реальні вибори роблять зв'язок депутата зі своїми виборцями набагато тіснішим, ніж теорія "імперативного мандата". Крім того, у більшості закордонних країн депутати здійснюють свої повноваження професійно. Іншими словами, депутат є професійним політиком, протягом часу скликання законодавчого органу він часто втрачає інші професійні навички, депутатство стає для нього єдиним засобом заробітку.

Депутати мають низку спеціальних прав, які дають можливість краще здійснювати свої функції і забезпечують свободу їхньої діяльності. Наприклад, депутати мають право на одержання спеціальної винагороди (жалування, заробітної плати). Сума цієї винагороди визначається законами, які приймає парламент. Крім жалування депутат одержує певні суми на утримання помічників. Так, звичайний конгресмен США може мати двох помічників: одного в столиці, другого у виборчому окрузі. Якщо він очолює який-небудь важливий комітет, то може мати штат до 18 осіб.

Крім грошей на утримання помічників, депутатів у певних країнах (особливо високорозвинених) виділяються гроші на представницькі витрати, на наймання офісу й квартири для проживання. Службового житлового приміщення депутатам за кордоном не надається. У ряді країн заробітна плата депутатів звільняється від податків цілком або частково.

У деяких країнах депутати після того, як вони не менше двох разів обирались як депутати, із досягненням пенсійного віку одержують право на підвищену пенсію, що дорівнює пенсії високооплачуваного державного службовця.

Крім спеціальних прав, депутат має певні обов'язки. Депутат насамперед зобов'язаний і має право брати участь у засіданні парламенту (у своїй палаті або на загальних засіданнях). У певних країнах існує сувора парламентська дисципліна (ФРН), і за неявку депутата на засідання палати до нього застосовуються заходи впливу, такі, наприклад, як позбавлення половини заробітної плати, попередження тощо. У деяких країнах

немає суворої парламентської дисципліни, наприклад, у Конгресі США депутати присутні на засіданнях тільки для розгляду особливо важливих питань або на голосуваннях.

Депутат має право вступати в дебати й суперечки, висловлювати свою думку з того або іншого питання.

У ряді країн депутати мають право вносити законопроекти або поправки до законопроектів. У різних країнах у депутатів є різні можливості в цій сфері. У деяких країнах депутат може реально внести на розгляд палати законопроект, в інших — депутат може внести проект закону, тільки об'єднавшись з іншими депутатами, тобто або виступаючи від імені фракції, або зібравши 15 або 20 однодумців з різних фракцій. Право вносити поправки до законопроектів, як правило, надається й окремим депутатам. Потім проводиться голосування “за” або “проти” поправок і виправлень, і право внести їх не означає, що вони будуть прийняті.

Важливим правом є право депутата робити усні або письмові запити, звернені до виконавчої влади.

Депутат може бути членом постійних і тимчасових комісій, очолювати ці комісії, брати участь у діяльності комісій, здійснювати контроль за діяльністю виконавчої влади, впливати на законодавчий процес. Депутат, відповідно до законодавства деяких країн, може бути членом одночасно декількох комітетів або комісій. Обмеження в цьому плані лише такі, що депутат, входячи до 2—3 комісій, може очолювати лише одну з них, а до інших комісій він буде входити на правах рядового члена. У деяких випадках депутат, будучи членом декількох комісій, скрізь має право вирішального голосу, а в деяких регламентах передбачено, що депутат, входячи до однієї комісії (основної для нього), лише там має вирішальний голос, а в інших — дорадчий.

Важливим елементом депутатського статусу або правового становища депутата є два основних поняття: *депутатський імунітет* і *депутатський індемнітет*. Депутатський імунітет поширюється на сферу кримінального й адміністративного законодавства. Депутатський імунітет (депутатська недоторканність) означає, що за законодавством не допускається судово або інше юридичне переслідування (арешт, штраф тощо)

депутата без згоди палати або спеціального органу, створюваного палатою. Виняток, як правило, робиться, якщо депутат вчинив злочин і був схоплений на місці його вчинення.

Головне у цьому особливому захисті депутата — забезпечення депутата від можливих зазіхань з боку державних органів, якщо діяльність депутата буде ними сприйнята несхвально. Слід зазначити, що така невідповідальність депутата не має абсолютного значення. Так, за Конституцією США конгресмени й сенатори не можуть притягатися до відповідальності лише за висловлювання в палатах. У ФРН не дозволяється притягати депутата до відповідальності за голосування або висловлену в бундестазі думку. У Конституції Японії (ст. 51) сказано, що члени парламенту не несуть відповідальності за стінами парламенту лише у зв'язку зі своїми словами, висловлюваннями й голосуванням у палаті. Іншими словами, фактично за межами парламенту в цих країнах вони мало відрізняються від звичайних людей. Але все-таки найчастіше мається на увазі, що депутат не може бути арештований, затриманий не тільки в стінах парламенту, а й поза ними.

У більшості країн світу є спеціальні правила й застереження про недоторканність членів парламенту. Термін дії депутатської недоторканності різний. У деяких країнах вона діє лише під час сесії. У деяких країнах депутат “вилучається” з юрисдикції взагалі на весь термін дії його депутатського мандата. В інших країнах (Великобританія), крім строку сесії, депутат має додатковий імунітет на період 40 днів до початку сесії й 40 днів після її закінчення. У Норвегії, крім часу сесії, недоторканність поширюється також на час поїздки в парламент і назад.

Питання, чи дозволити поліції або слідчим органам притягати депутата до відповідальності, у різних країнах вирішують різні органи. У деяких випадках це питання може бути поставлене на голосування всієї палати. У деяких країнах існують спеціальні депутатські комісії. Найчастіше вони називаються комісіями з депутатської етики. До складу цієї комісії звичайно входять найавторитетніші депутати з великим стажем роботи. Якщо ця комісія дає дозвіл на притягнення депутата до відповідальності, з нього знімається імунітет.

Термін “індемнітет” має два значення (у різних джерелах він висвітлюється по-різному, а іноді наводяться обидва значення). Під депутатським індемнітетом розуміється невідповідальність депутата після закінчення строку його депутатського мандата, тобто після строку його повноважень. У цьому випадку — це закріплена в законі гарантія того, що депутат, після того як він виконав свій обов’язок і займається іншими справами, не будучи депутатом, не може бути притягнутий до відповідальності за те, як він виступав і голосував у парламенті. Це гарантія вільного волевиявлення депутата. Природно, може виникнути питання, хто і як може притягти депутата за його промови й голосування? Справді, у демократичних країнах не може йтися про притягнення депутата за виступи, але не у всіх країнах є така повна демократія, і в деяких випадках (у разі зміни форми політичного режиму, зміни влади) депутатів притягають саме за депутатську діяльність. Таке явище, як індемнітет покликане уберегти депутата від переслідувань після того, як закінчилася його депутатська недоторканність.

Друге значення поняття “індемнітет” — досить своєрідне. Індемнітетом у ряді країн називають депутатську заробітну плату або винагороду за діяльність. Слід сказати, що в більшості західних країн ця винагорода досить висока. У деяких країнах вона прирівнюється до заробітку міністра або становить 70—80 % заробітної плати міністра. У Франції, наприклад, є звичай, що члени партій частину своєї зарплати віддають у фонд партії, оскільки прийнято вважати, що такий високий заробіток не личить народному обранцеві. Тим самим він, так би мовити, відшкодовує витрати партії, яка підтримувала його під час передвиборної кампанії.

Отже, основними депутатськими привілеями є парламентська недоторканність (імунітет) і свобода висловлювання й голосування в парламенті (індемнітет). Усі інші права, привілеї й повноваження не мають особливої специфіки, тому що інші державні службовці теж можуть володіти ними (за винятком, звичайно, специфічних прав депутата: брати участь у сесії, виступати з внесенням законопроектів, запитами тощо).

**Порядок припинення депутатських повноважень.** Депутатські повноваження припиняються зазвичай після закінчення строку, на який його обрали, або після закінчення строку скликання парламенту. Якщо, наприклад, парламент засідав чотири роки, а депутат був дообраний в останній рік його діяльності, то строк роботи такого депутата триватиме тільки один рік. Якщо парламент достроково розпускається, то припиняються повноваження всіх членів парламенту.

*Підставою для припинення повноважень члена парламенту може бути позбавлення мандата в результаті визнання виборів недійсними. Таке визнання може бути у випадку виявлення порушення правил голосування, виявлення виборчого шахрайства та інших відхилень від законів або прямого порушення закону.*

Припинення депутатських повноважень можливе за спеціальним рішенням парламенту. У деяких випадках за вчинення певних правопорушень депутат може бути позбавлений не тільки свого імунітету, а й взагалі депутатського мандата.

У деяких випадках депутат може сам заявити про складання своїх повноважень, відмовитися від мандата і піти у відставку. Наприклад, у Франції, якщо депутат призначається на посаду міністра, то він зобов'язаний піти у відставку з посади депутата.

У більшості європейських країн діє *принцип несумісності* виконання депутатських повноважень і права обіймати посаду на державній службі.

Є інші варіанти припинення депутатських повноважень. Наприклад, у ФРН законодавство надає право Конституційному суду позбавити мандатів тих депутатів, які є членами забороненої (неконституційної) партії.

Щодо тих палат, у яких проводиться ротація, тобто які обновляються частково, строк повноважень депутата не пов'язаний зі строком повноважень органу. Скажімо, сенатори США обираються на 6 років, і такі вибори проходять кожні 2 роки. Кожні 2 роки обирається одна третина сенаторів, тобто Сенат діє постійно, а сенатори обираються на 6 років. Так само сенатори Франції обираються на 9 років. Після закінчення цього строку їхні повноваження закінчуються.

## 7.2. Класифікація парламентів

Для того щоб зрозуміти роль, сутність, цілі та завдання різних парламентів, найкраще застосувати традиційний спосіб вивчення матеріалу — класифікувати його. Є різні класифікації парламенту, але найчастіше починають класифікувати парламенти за структурою. Говорячи про структуру парламенту насамперед мають на увазі структуру парламенту як цільного органу, парламенту взагалі. У цьому випадку говорять про однопалатний або двопалатний парламент. Однопалатні називаються *монокамеральними*, двопалатні — *бікамеральними*.

З 58 других палат, що існують у світі, 43 називалися “сена-тами” (або аналогічним словом місцевою офіційною мовою). Інші найменування — федеральна рада (Австрія, Ефіопія, Німеччина), Рада Федерації (Росія), Рада штатів (Індія, Швеція), Палата народів (Боснія і Герцеговина), Національна рада (Намібія, Непал), палата радників (Японія), палата представників (Буркіна-Фасо), Збори народних представників (Киргизстан), перша палата (Нідерланди), палата лордів (Великобританія), палата земель (Хорватія), державна рада (Люксембург), Національна рада (Словенія). У літературі прийнято відносити до других палат німецьку Федеральну раду — бундесрат (Bundesrat). Відповідно до німецької конституції, парламент ФРН складається з однієї палати — Федерального парламенту — бундестагу (Bundestag), а бундесрат є органом представництва земель (суб’єктів федерації), але зазвичай такі органи класифікуються як другі, верхні палати парламенту. Аналогічна ситуація — у Європейському Союзі, однак у цьому випадку відповідний орган — Рада міністрів — не прийнято зараховувати до других палат. Як однопалатні також розглядають парламенти, подібні до норвезького стортингу, що після виборів розділяється на дві підпалати. Складність питання про те, до якої категорії відносити той або інший парламент, можна проілюструвати прикладом Національної ради Словенії. Цей орган виконує важливі контролюючі функції в законодавчій та іншій сферах, тому ряд авторів наполягає на віднесенні його до категорії “других палат”.

Зупинимось докладніше на ідеї поділу парламенту на палати. Сучасні парламенти складаються з однієї або двох палат, хоч історії відомі випадки більшого числа палат. За Конституцією Югославії 1963 р. (у редакції 1968 р.) число палат дорівнювало шести. У ПАР, що ґрунтувалася на принципі “апартеїду”, тобто на принципі роздільного існування рас, був трипалатний парламент, палати якого формувалися за расовим принципом.

Спочатку (історично) парламент був однопалатним. Британський парламент — родоначальник усіх сучасних парламентів — став двопалатним лише у середині XIV ст. Палата лордів представляла аристократію, а палата громад — буржуазію. Двопалатна структура в Англії та інших країнах старої парламентської системи гарантувала від поспішних рішень нижньої палати, убезпечувала аристократію від несподіванок. Традиційно верхня палата була більш консервативною, захищаючи традиції, нижня — більш демократичною і прогресивною. Вони становили певний баланс.

У Західній Європі в період буржуазних революцій створювалися однопалатні парламенти, які були більш мобільними і краще пристосованими для реалізації революційних ідей. Однак ці однопалатні парламенти в деяких країнах перевищували свої повноваження й перетворювалися на знаряддя деспотії. У Франції в 1795 р. після гострих революційних потрясінь також був створений двопалатний парламент.

У США в 1787 р. однопалатний конгрес конфедерації був замінений, відповідно до Конституції, двопалатним Конгресом. Перевага двопалатності в той час вбачалася в тому, що верхня палата утримувала нижню від непродуманих і надто популярських рішень.

Незважаючи на те, що парламент поділявся й поділяється на дві палати і кожна з них має своє коло повноважень, свої керівні органи, парламент повинен бути єдиним органом, а прийняті ним акти повинні відповідати потребам громадян і втілювати погоджену волю обох палат.

У двопалатних парламентах є дві моделі відносин. Є двопалатні парламенти з рівним правовим статусом палат і така система, коли у палат статус не однаковий. У США обидві палати Конгресу — палата представників і сенат — мають однакові

права в законодавчій сфері. Законопроект спочатку може бути внесений будь-якою палатою. Хоча в США кожна з палат має певну специфіку у сфері повноважень.

Тривалий час принцип рівності палат уважався ознакою демократії, він став особливо пропагуватися після Другої світової війни. У ряді країн він закріплений у конституціях. Наприклад, у Конституції Італії (1947) йдеться про рівність палат у законодавчій сфері. Однак практика показала, що рівність прав палат не завжди дає позитивні результати. Про це писали численні закордонні вчені, зокрема, Г. Кельзен, який вважав, що обидві палати мають формуватися відповідно до різних принципів, щоб одна не була даремним дублікатом іншої.

Незважаючи на критику другої палати, є безперечні докази того, що її існування абсолютно виправдане. Там, де встановлена федеративна форма державного устрою, практично завжди існує спеціальна друга палата для представництва суб'єктів федерації. Такий порядок діє у США, Австралії, Австрії, Венесуелі, Індії, Мексиці та ін. У цих країнах друга палата неначе "страхує" суб'єкти федерації від рішень, які можуть бути прийняті нижньою палатою, утвореною за територіальним принципом.

У ряді унітарних держав друга палата іноді також утворюється за принципом територіального представництва. Такий тип других палат в Італії, Франції, а також в Іспанії, де в Сенаті представлено й звичайні територіальні одиниці, і автономні одиниці, які входять до складу держави. Слід зазначити, що Італія й Іспанія представляють так звані складні унітарні держави.

В останні роки ідею існування другої палати почали пов'язувати з концепцією органу, який збирає представників, що володіють особливим знанням, особливим політичним і професійним досвідом. Цей орган є більш нейтральним на відміну від нижньої, завжди політизованої палати, і з урахуванням цього — більш неупередженим органом, який може спокійно й заглиблено вивчати важливі питання державного життя. Ряд державознавців говорить про те, що двопалатна структура може дати більше можливостей для забезпечення ширшого представництва різних суспільних інтересів. Другі палати



подібного типу представляються в літературі як корисне доповнення нижньої палати. Такої думки дотримуються не всі автори. Деякі доводять, що в більшості випадків в унітарних державах другі палати — це “відстійник політиканів, які вийшли в тираж”.

Але за всього цього недоліки двопалатної системи залишаються, оскільки двопалатна система — це завжди ускладнення законодавчого процесу, це певне консервативне ставлення до новацій, це ускладнені процедури й найчастіше затримка прогресивних починань. Справді, друга палата може виправити помилку, загальмувати надто поспішне рішення, але питання це не однозначне, і суперечки із приводу необхідності другої палати будуть тривати довго. У будь-якому разі кожна країна повинна вирішувати це питання самостійно.

Цікавою є класифікація зарубіжних парламентів за обсягом їхньої компетенції. Компетенція — найважливіший фактор, який визначає роль і значення парламенту в житті країни та відносини з іншими органами держави. У науці найчастіше зарубіжні парламенти за обсягом компетенції поділяють на три групи.

*Перша група* — парламенти з абсолютно обмеженою компетенцією (більш м’яко вона називається “абсолютно визначеною компетенцією”). Це тип парламентів, для яких конституції й закони встановлюють точний перелік повноважень, тобто точне коло питань, з яких вони можуть приймати рішення, і ці парламенти не можуть перевищувати своїх повноважень — приймати закони з того кола питань, які не названі у конституції. Класичним прикладом такого парламенту є Конгрес США, оскільки розділ 8 ст. 1 американської Конституції включає перелік з 18 пунктів, які дозволяють Конгресу здійснювати певні дії. Розділ 9 цієї самої статті визначає те, чого Конгрес не може робити. Таким чином, діяльність Конгресу обмежена рамками вищого законодавчого акта. Це пояснюється тим, що США — федеративна держава, і створюючи конституцію, “батьки-засновники” подбали про те, щоб достатній комплекс повноважень зберігся у окремих штатів і їхніх законодавчих органів. Тому те, що названо, стосується федеральної влади, а те, що Конгресу забороняється — діяльності окремих штатів. У принципі, такий самий метод застосований у

Франції. Стаття 34 французької Конституції дає вичерпний перелік повноважень парламенту, додаючи, що ці повноваження можуть бути доповнені органічними законами.

*Другу групу* становлять парламенти з абсолютно необмеженою компетенцією. Їх називають ще парламентами з “абсолютно невизначеною компетенцією”. До таких відносять парламенти, для яких юридично не визначається перелік повноважень. Вони мають право видавати закони, що стосуються будь-яких сторін життя. Це найменування — “абсолютна необмежена компетенція” — досить умовне, тому що завжди складається коло реальних повноважень, але “де-юре” ця компетенція не обмежена. Такою компетенцією пишуться члени парламентів Великобританії, Нової Зеландії. У принципі, можна віднести до цієї групи парламенти Італії й Ірландії, оскільки конституції цих держав також не встановлюють переліків повноважень парламентів.

Найцікавіше в цьому те, що парламент, який формально має абсолютно необмежену компетенцію — британський, насправді виконує майже службову роль при уряді, приймаючи дев'яносто з лишком відсотків законопроектів, які внесені урядом. А парламенти нібито з абсолютно обмеженою компетенцією наділені дуже могутніми правами, займаючи свою нішу в системі поділу влади, можуть впливати на інші галузі влади й мають дійсно серйозні повноваження. Юридичні найменування не збігаються з реальним станом речей.

*Третю групу* становлять парламенти, компетенція яких називається “щодо обмеженої”. Це парламенти, у яких є неопстійна (рухлива) компетенція. У більшості випадків така компетенція властива парламентам федеративних держав (Індія, Малайзія, ФРН). Наприклад, Конституція Індії встановлює три сфери повноважень. Перша — це питання, що належать до виключної компетенції всієї федерації і рішення з яких може приймати лише федеральний парламент. Друга група — питання, віднесені до компетенції окремих штатів Індії. Третя — питання, що входять до загальної компетенції. Така загальна компетенція — питання, які можуть вирішувати і федеральний парламент, і законодавчі органи штатів — це і є відносно визначена (обмежена) компетенція.

Приблизно так само вирішують ці питання деякі інші федеративні держави. Стаття 73 Основного закону ФРН установлює перелік повноважень федерального парламенту, а в ст. 70 сказано, що землі, тобто суб'єкти федерації ФРН, мають право законодавства в тій мірі, в якій цим законом права законодавчої влади не надано федерації. Конституція ФРН застосовує термін “конкуруюча” законодавча компетенція. Це означає, що “землі мають право законодавства лише тоді й остільки, коли й оскільки федерація не використала своїх прав законодавства”) (ст. 72), тобто коли федерація “уступає” свої повноваження.

Називається в літературі й інша важлива підстава класифікації парламентів: поділ на чотири групи, або чотири моделі, парламентів. Ці чотири групи пов'язані із устроєм вищої державної влади.

*Перша модель* характерна для парламентських форм правління. Ці парламенти називаються парламентами, які працюють на основі принципу парламентського відповідального правління. Головна ознака цього парламенту — інститут політичної відповідальності уряду. Це група парламентів, яким надане право винесення вотуму недовіри уряду, право відправляти уряд у відставку. Тут класичним прикладом є Великобританія, іноді цю модель називають Вестмінстерською моделлю за місцем розташування парламенту — у Вестмінстерському палаці. Ця модель є в тих країнах, де існує парламентська республіка (або парламентська монархія): Нідерланди, Італія, Німеччина, Австрія, Болгарія, Угорщина та ін.

*Друга модель* парламенту властива країнам із президентською формою правління. Це парламенти й країни, де діє жорсткий принцип поділу влади. Такі парламенти не мають права вотуму недовіри, а уряд не має права розпустити парламент. Класична модель такого парламенту — США. У цих країнах, крім принципу поділу влади, діє жорсткий принцип “стримувань і противаг”. Виконавча влада має право вето, законодавча — право використати імпичмент та ін.

*Третя модель* парламенту — парламент у країнах, де існує змішана форма правління, що поєднує елементи парламентської і президентської систем. Відносини між парламентом і виконавчою владою тут інші. Парламент, з одного боку, наділе-

ний правом вотуму недовіри, і там є реальний інститут парламентської відповідальності уряду, але й у президента дуже важливі повноваження, пов'язані з діяльністю парламенту. У цих країнах президент наділений правом розпускати парламент. Класичним прикладом такої моделі є Франція. Останнім часом до цієї моделі тяжіють країни СНД (Казахстан).

*Четверта модель* — парламенти в країнах, де вони відіграють майже декоративну роль. Іноді застосовується термін “консультативні парламенти”. У певних країнах такий термін навіть застосовується на практиці (Катар). Це законодавчі органи. Такі консультативні парламенти передбачено конституціями деяких ісламських країн (Кувейт, Бахрейн, Об'єднані Арабські Емірати). Парламенти за абсолютної влади монарха фактично є квазіпарламентами. Вони іноді розпускаються, іноді відновлюються, іноді вони обираються громадянами, іноді призначаються монархами.

До цієї ж групи законодавчих парламентів можна віднести парламенти в країнах, де збереглася соціалістична система. Це деякі країни реального соціалізму — Кореїська Народна Демократична Республіка, Куба, КНР, В'єтнам, Лаос. Зрозуміло, що основні рішення й основні закони приймаються не парламентами, хоча вони там є. Про це свідчить робота цих парламентів: вони скликаються на два-три дні на рік, одно-стайно 100-відсоткового голосують “за”, не утримуючись, не голосуючи “проти”. Говорити про реальний парламентаризм у цих країнах не можна. Така модель існувала свого часу і в Радянському Союзі.

Відомий класик конституціоналізму англієць У. Дайсі поділив законодавчі органи на суверенні й несуверенні. До *суверенних* належать, на його думку, парламенти, де не існує закону, якого парламент не міг би змінити, де немає розбіжності між конституційними і неконституційними законами і немає органу, що міг би оголосити закон, прийнятий парламентом, недійсним.

*Несуверенні парламенти*, на думку Дайсі, працюють в умовах поділу законів на звичайні, конституційні та інші. У таких державах є органи, які можуть оголосити закон таким, що не відповідає конституції. На думку Дайсі, до таких несуже-

рених законодавчих органів належать парламенти країн, де є органи конституційного контролю, наприклад, США, Швейцарія, Аргентина.

Сучаснішою класифікацією парламентів вважається розподіл законодавчих органів на активні, реактивні, маргінальні, мінімальні. *Активними* називають парламенти, що як відіграють активну роль у прийнятті законів, так і беруть участь у формуванні уряду або в його відставці. Під відставкою іноді мається на увазі й право оголошувати імпічмент. Активними парламентами називають Конгрес США й парламенти, наділені аналогічними повноваженнями.

*Реактивними* називають парламенти в країнах, у яких більшою мірою домінує виконавча влада, але водночас парламенти впливають на уряд. Там простежується взаємозв'язок між парламентом і урядом. Це Великобританія, Австралія, Канада — держави англосаксонської правової системи і британської моделі парламенту.

*Маргінальними* називають парламенти, які контролюються верховною виконавчою владою такою мірою, що їхній внесок у реальну політику дуже незначний.

*Мінімальні* — це парламенти, які тільки за назвою є представницькими органами. Вони зберігаються “для вивіски”, щоб інші країни не дорікали у відсутності парламентаризму. Багато в чому ця класифікація близька до тієї, яку дав Дайсі.

### 7.3. Структура і порядок роботи парламентів

Важливу роль у діяльності парламентів відіграють його керівні органи. У країнах із двопалатною системою в кожній палаті є свої подібні органи. В однопалатних парламентах зазвичай керують органи лише в одній палаті. Керівництво нижніх палат або парламентів, які складаються з однієї палати, у більшості випадків обираються депутатами (як правило, на першій сесії на весь строк повноважень).

Традиційно керівника палати найчастіше називають *спікер*, іноді — глава або президент. Крім спікера або глави нижньої палати депутати обирають одного або двох *віце-спікерів* або *віце-голів*. Також можуть обиратися секретарі, які редагують і

підписують протоколи засідань, а в деяких країнах (Франції, Італії, Бельгії) ще й квестори, які займаються в парламенті адміністративно-господарською діяльністю. На них покладено турботи про приміщення парламенту, інші допоміжні заклади (бібліотеки, буфети, спортивні зали), вони займаються організаційно-фінансовими питаннями й підтриманням порядку в залі засідання.

Іноді голів палати депутати обирають тільки на строк сесії. У багатьох зарубіжних країнах така посадова особа не є важливою політичною фігурою в державі, а виконує лише службову функцію. Такий порядок передбачено швейцарською Конституцією, відповідно до якої голів палат і їхніх заступників обирають лише на час чергової або надзвичайної сесії.

Посада глави верхньої палати в різних країнах обіймається по-різному. У деяких країнах він обирається так само, як і глава нижньої палати. Однаково обираються керівники палат у Франції, Італії, Японії. У деяких країнах посада керівника верхньої палати заміщається *ex officio* (за посадою). Наприклад, у США та деяких інших президентських республіках віце-президент стає керівником верхньої палати автоматично. У Великобританії палатою лордів керує лорд-канцлер. Це член кабінету, особа, що призначається прем'єр-міністром. У Канаді спікер сенату призначається указом генерал-губернатора за рекомендацією прем'єр-міністра. До речі, весь склад сенату Канади призначається аналогічно.

Керівники палати можуть утворювати колегіальний орган. Наприклад, у Німеччині, відповідно до регламенту бундестагу, президент палати й два секретарі під час засідання бундестагу утворюють президію. В Іспанії в кожній палаті обирається бюро. Бюро вважається колегіальним керівництвом палати і представляє палату в зовнішніх зносинах. До бюро іспанського парламенту (Генеральних кортесів) входять глава палати, чотири віце-голови й чотири секретарі.

Аналогічна система встановлена у Франції й Італії. Там також існує бюро в палатах. Бюро нижньої палати французького парламенту — Національних зборів — включає главу, 6 заступників, 3 квесторів і 13 секретарів. Бюро італійської палати представлено главою палати, чотирма заступниками, трьома квесторами й вісьма секретарями.

Іноді крім офіційних керівників палати обирають постійних заступників, які виконують функції відсутніх глав. Наприклад, віце-президент США рідко присутній на засіданні сенату (ці випадки передбачені звичаєм), тому сенат обирає тимчасового керівника, що називається президентом сенату *pro tempore* (*pro tempore* — “тимчасовий”).

У британській палаті лордів глава палати, *лорд-канцлер*, оскільки він є членом кабінету й очолює судову систему, має безліч інших обов’язків крім головування в палаті лордів. У палаті лордів є й інші посадові особи: лорд-глава комітетів і його заступник. Вони головують замість лорд-канцлера в період спільного засідання комітетів всієї палати. У деяких випадках функції головуючого виконує лідер палати. Це також особи, які призначаються урядом і очолюють партійну урядову фракцію в палаті лордів.

Повноваження глави палати або керівного органу палати (бюро, президії) поширюються практично на всі сфери парламентської діяльності. Глава представляє парламент у відносинах з іншими державними органами й у міжнародних зносинах. Він має дисциплінарну владу; за домовленістю зі своїми заступниками й главами фракцій він визначає порядок денний засідань, забезпечує першочерговий розгляд питань, внесених урядом. Глава (або його заступники) керує дебатами, що відбуваються в залі засідання, надає слово депутатам, може перервати виступаючого, визначає процедури обговорення законопроектів, порядок і вид голосування, підбиває підсумки голосування й повідомляє їх. Глава і його заступники координують різні види діяльності парламенту. Глава парламенту і його заступники відають коштами (парламентським бюджетом), призначають службовців і керують парламентською поліцією.

Значні права в процедурній сфері дають можливість главі, його заступникам та іншим керівним органам істотно впливати на рішення парламенту, на його політику і законодавчу сферу. Глава може як стимулювати діяльність парламенту, певні напрями його діяльності, так і в певних випадках стримувати її, тобто помітно впливати на внутрішні процеси, що відбуваються в законодавчому органі. Наприклад, він може не дати слово представникам опозиції, перервавши дебати, може скоротити час виступу депутатів тощо. Але в більшості випадків

від глави вимагається одне — бути абсолютно нейтральним. Він повинен у ряді випадків вийти з партії і, як пишуть про це англійці, бути “слугою палати” і не мати партійних упереджень.

Законодавства низки країн відносять фігуру спікера до найважливіших і провідних осіб держави. Наприклад, у деяких країнах у випадку вакансії посади глави держави його функції виконує спікер. Наприклад, у Франції, де немає посади віцепрезидента, після смерті президента Жоржа Помпіду, до обрання нового президента Валері Жискар д’Естена, функції президента виконував глава сенату — спікер верхньої палати парламенту.

У палатах крім посадових осіб, які обираються із числа депутатів, є також постійні чиновники, призначувані не з числа депутатів: клерки, їхні помічники, пристави (поліцейські службовці) та капелани.

**Депутатські комісії та комітети.** Парламентські комісії або комітети — це спеціальні органи, утворені з депутатів, головною метою яких є підготовча робота зі створення й оцінки законопроектів, а також для контролю за виконанням законів або для контролю за діяльністю виконавчої влади. Є й інші справи, які виконують парламентські комітети, але названі є головними.

Парламентські комісії в абсолютній більшості складаються тільки з депутатів. Парламентські комісії відіграють важливу роль: рішення, прийняті цими комісіями, дуже часто визначають ті, які будуть прийняті на сесії.

**Комісії** парламенту є тимчасові й постійні, спеціалізовані й універсальні. Найчастіше створюються *постійні комісії*. Постійні комісії створюються на весь строк діяльності палати парламенту й припиняють свою діяльність разом із припиненням повноважень цієї палати. Звичайно, якщо парламент двопалатний, то в кожній з палат діють свої комісії. Іноді вони дублюють одна одну, мають однакові назви й займаються приблизно тим самим колом питань, але іноді ці комісії не збігаються ні за назвою, ні за колом вирішуваних справ і проблем.

**Тимчасові комісії** створюються для виконання якогось конкретного завдання. Після виконання цього завдання вони або розпускаються, або розходяться. До тимчасових комісій мо-



жуть бути віднесені слідчі комісії, редакційна комісія з вироблення тексту якогось законопроекту, конституційна тощо.

Постійні комісії бувають *спеціалізованими* й *неспеціалізованими*. Спеціалізовані комісії також називають *галузевими*. Ці галузеві комісії легше за все уявити, якщо згадати типовий набір міністерств у тій або іншій країні. Оскільки в кожній країні є міністерства оборони, внутрішніх справ, охорони здоров'я, народної освіти та ін., приблизно за таким самим принципом створюються постійні комісії. Тобто, як правило, у парламентах є комісії з іноземних справ, сільського господарства, транспорту, охорони здоров'я тощо. Паралелі з урядом тут очевидні.

Неспеціалізовані комісії не мають чіткої компетенції, заздалегідь заданого кола питань, а займаються розглядом будь-яких законопроектів за рішенням палати або спікера палати. Такі універсальні або неспеціалізовані комісії можуть називатися номерами (1, 2, 3) або, як у Великобританії, позначаються буквами алфавіту.

Постійні комісії утворюються на основі пропорційного представництва від партійних фракцій. Партії, які мають більшість у парламенті, мають більшість і в комісіях. Переважно представники більших фракцій очолюють комісії, оскільки домінують у парламенті, можуть поставити своїх представників керувати комісіями і мати там більшість. Діяльність комісій відбувається за "закритими дверима", вона не афішується, ця робота не демонструється по телебаченню, тому в такій довірчій обстановці, без зайвої гласності, питання вирішуються більш конкретно, діловито й без наміру справити враження на виборців.

Парламентські комісії (комітети) завжди попередньо обговорюють законопроекти. Без їхньої думки та висновків законопроект не може бути поставлений на голосування. Цей попередній розгляд істотно впливає на його долю. У багатьох країнах висновок комісій із приводу законопроекту є остаточним і оскарженню не підлягає. Наприклад, американці називають свої комітети палат "цвинтарем законопроектів", оскільки там, у комісіях, майже 90 % законопроектів "гинуть", не доходючи до голосування.

Комісії мають право вносити виправлення до законопроектів. Іноді ці виправлення можуть бути настільки важливими, що спотворюють первинну сутність закону. Комісії можуть повертати законопроекти їхнім авторам для уточнень, призначати експертизи. Законодавчий процес без участі комісій немислимий.

Для того щоб скоротити тривалі строки розгляду комісіями законопроекту, в деяких країнах передбачені спрощені парламентські процедури. Наприклад, у Великобританії на пленарному засіданні парламенту, якщо вноситься важливий урядовий законопроект за пропозицією лідера фракції більшості, уся палата діє як одна комісія. Спікер залишає своє місце, обирається глава цієї комісії, депутати обговорюють законопроект, приймають рішення, будучи комісією, потім спікер повертається на своє законне місце й засідання знову перетворюється в сесію, де й приймається потрібний уряду закон. Іноді в такий спосіб процес обговорення скорочується до 12 днів, а у звичайному порядку законопроект може "подорожувати" комісіями і коридорами парламенту півроку або навіть рік.

Комісії формуються в різних країнах по-різному. У деяких країнах члени комісії призначаються главою палати. Він відбирає їх не цілком за своїм розсудом, а з урахуванням думок лідерів фракцій. Однак офіційно членів комісії призначає спікер. Така процедура застосовується в Нідерландах, Індії і Японії. У деяких країнах члени комісії обираються на пленарному засіданні палати.

Як стати кандидатом — це інше питання. Або депутат сам виявляє бажання працювати в якійсь комісії, або висувається від фракції. У будь-якому разі, як правило, члени комісії обираються або затверджуються загальним голосуванням. Таким є порядок у ФРН, Італії й США.

У деяких країнах є особлива (відбірна) комісія, що створює інші комісії. Такий порядок існує у Великобританії та в Ірландії. Проте практично завжди дотримується партійна участь, принцип пропорційної участі партійних фракцій. Партії, які мають більшість у парламенті, як правило, домінують і в комісіях.

Комісіями керує глава, що може мати заступників і навіть сформувати комітет (бюро) всередині комісії. Глава комісії може обиратися всім складом депутатів, тобто в певних кра-

інах як члени комісії, так їхній глава обираються на сесії (Франція, Італія). В інших країнах члени комісії самі обирають собі главу (Австралія, Ірландія). Є спосіб, коли глави комісії призначаються спікером — главою палати.

Донедавна досить незвичайним був спосіб заміщення посади глави парламентського комітету в США. Там главою ставав депутат, у якого найбільший стаж як конгресмена або сенатора. Кілька років тому американці відмовилися від цього порядку.

Важливим питанням є партійна належність глав комісій або комітетів. У США представники партії, що має більшість у палаті, очолюють усі комітети палати. Якщо, скажімо, демократи мають більшість у палаті представників, то всі комітети в палаті представників будуть очолюватися представниками Демократичної партії. Якщо в сенаті більшість мають представники Республіканської партії, то всі сенатські комісії будуть очолюватися республіканцями.

В інших країнах фракції домовляються одна з одною, і посади керівників комісій одержують як представники більших фракцій, так і середніх та невеликих. Це робиться для зрівноважування шансів у розподілі посад у палаті, для кращого представництва всіх політичних сил. Такий порядок передбачено у ФРН, Італії, Нідерландах тощо.

Комісії складаються з депутатів, але за необхідності можуть запрошувати як фахівців державних чиновників, бізнесменів, учених для того, щоб вони розтлумачили незрозумілі моменти в законопроектах і виступили як експерти.

У деяких країнах, крім звичайної функції попереднього розгляду законопроектів і складання проектів законів, парламентські комісії іноді мають право законодавчої ініціативи. Тобто вони прямо вносять законопроект від свого імені. Крім того, вони, як правило, мають право контролю за виконавчою владою й правом вимагати звіти від міністрів, голів державних комітетів, відомств та ін. А в певних країнах (наприклад в Італії) парламент на основі конституції та регламенту палати може надати комісії право не лише розглядати, а й навіть затверджувати деякі законопроекти. І комісія виступає як частина парламенту або як своєрідний “маленький” парламент.

Для позначення цих структурних елементів найчастіше використовуються назви “комісії” і “комітети”. У деяких випадках між цими поняттями немає помітної відмінності. Але, наприклад, у США комітет — більш важливий, причому постійно діючий, орган, а комісія — це збори депутатів з меншими повноваженнями.

Комісії та комітети працюють на основі регламентів палати, крім того, можуть прийматися спеціальні положення про комітети та комісії, які регламентують конкретні напрями їхньої роботи. Окремі норми про комітети і комісії можуть міститися в конституціях і конституційних законах.

У деяких країнах роль парламентських комітетів і комісій традиційно є дуже важливою. Наприклад, у США глави комітетів Конгресу — найважливіші та найвпливовіші фігури. В Іспанії постійні депутатські комісії можуть навіть виконувати функцію палат Генеральних кортесів: якщо термін дії палати закінчився або палата була розпущена, то постійна комісія виконує функцію палати. В Іспанії також постійні депутатські комісії можуть видавати тимчасові законодавчі акти — так звані декрети-закони. Так трапляється тоді, коли парламент розпущений або строк повноважень палат закінчився і необхідно прийняти який-небудь важливий нормативний акт.

У літературі визначаються не лише позитивні, а й негативні аспекти діяльності комісій і комітетів. Позитивних аспектів більше, оскільки комітети звільняють палати від обговорення значної кількості законопроектів, які просто ніколи не могли б бути розглянуті, якби не діяли комісії або комітети. Крім того, у необхідних випадках комітети можуть прискорити проходження законопроектів, а в деяких, навпаки, загальмувати “скоростиглий” проект. Вони, що, можливо, найголовніше, дають оцінки законопроектам з погляду фахівців, експертів, оцінюють економічні наслідки законопроектів і в необхідних випадках можуть відхилити їх і так уникнути ймовірного збитку.

Щодо негативних аспектів діяльності комісій і комітетів, то це в основному привласнення цими комітетами зайвих повноважень, що може зменшити роль і значення палати в цілому. Основна робота може бути перенесена в комісії та комітети, а сесія перетворюється на формальність. Але негативні

аспекти не настільки вже небезпечні. Якість законопроекту, як правило, саме й забезпечується в парламентських комісіях і комітетах.

Найважливішу роль у діяльності Конгресу США відіграють комітети палати представників і сенату. Комітети Конгресу США є в обох палатах. У сенаті 16 постійних комітетів і 4 спеціальних. У палаті представників 22 постійні комітети й 5 спеціальних. Є ще 4 об'єднані комітети, які складаються із сенаторів і конгресменів.

У Франції створення комісій регулюється Конституцією. У статті 43 сказано, що в палатах французького парламенту є постійні комісії, число яких обмежується шістьма. Крім цих комісій можуть створюватися тільки комісії з розслідування і комісії з контролю, тобто тимчасові комісії в необхідних випадках. Регламент французького парламенту називає ці 6 видів постійних комісій, які обов'язково створюються в обох палатах французького парламенту.

Законодавство Фінляндії передбачає створення парламентських комісій. Статут і регламент фінського парламенту передбачають створення конституційної, законодавчої, фінансової комісій, комісії іноземних справ та ін. Окремо обумовлюється, що створюється Велика комісія. Постійні спеціальні комісії включають не менше 17 членів, до фінансової комісії входять не менш як 21 член парламенту, а у Велику — не менш як 25 членів парламенту. Компетенція цих найважливіших комісій закріплюється в статуті й регламенті фінського парламенту.

У будь-якому парламенті, крім спеціалізованих і постійних комісій, можуть створюватися *тимчасові комісії*, або *комісії "ad hoc"*, які утворюються для розгляду якогось конкретного питання або вирішення певного завдання і після цього розпускаються.

**Парламентські фракції.** Партійні об'єднання депутатів найчастіше називаються партійними фракціями, але можуть називатися й по-іншому. Якщо у ФРН використовується класичне найменування — фракція, то у Франції, Італії та інших країнах партійні фракції прийнято називати *парламентськими групами*. У Великобританії вони офіційно називаються парламентськими партіями. В Австрії, Польщі, Хорватії — пар-

тійними клубами. Іноді застосовуються дві назви, наприклад, партійна фракція і депутатська група. Термінологічної тотожності в цих двох поняттях немає: партійна фракція складається з депутатів, які обиралися за списками однієї партії й представляють цю партію в парламенті, а депутатська група є, наприклад, об'єднанням депутатів, що утворилося вже після виборів, скажімо, з безпартійних депутатів або депутатів, які вийшли з партійних фракцій.

Порядок утворення партійних фракцій досить докладно визначається регламентами палат. У деяких випадках порядок і спосіб утворення фракцій дуже прості й нічим не обмежуються. Наприклад, у Нідерландах один депутат може оголосити себе фракцією, якщо яку-небудь партію представляє в палаті він один. В інших країнах можуть бути формальні вимоги до утворення фракції. Наприклад, відповідно до вимог бундестагу ФРН необхідно, щоб фракція включала тільки депутатів, які є членами однієї партії, фракція повинна налічувати не менше 5 % усього складу бундестагу, тобто не менше 25 депутатів.

Регламенти інших парламентів також закріплюють ці питання. Наприклад, регламент парламенту Австрії — Національної ради — передбачає, що фракція (там вона називається “клуб”) може мати мінімум 5 депутатів.

До речі, такий мінімум може бути різним для верхньої і нижньої палат. Наприклад, для утворення фракції (парламентської групи) у французькому сенаті необхідне об'єднання 14 сенаторів, а в Національних зборах — 30 депутатів. Для утворення фракції в сенаті Італії необхідно 10 сенаторів, а в палаті депутатів — 20.

У багатьох країнах не потрібно доказів належності до партії. Депутати, об'єднавшись, можуть назвати себе якоюсь фракцією або представниками партії. Деякі фракції можуть приєднувати до себе так званих “гостей” — депутатів, які співчують цій партії. Думка цих гостей іноді враховується у вирішенні якихось питань, а іноді — ні. У мінімум, необхідний для утворення фракції, вони не включаються. Вони доповнюють фракцію вже після її утворення.

Чому такі моменти в багатьох країнах так скрупульозно регламентуються? Справа в тому, що партійні фракції в більшості випадків наділені більш широкими і вагомими повноважен-

нями, ніж один депутат або навіть невелика група депутатів, організаційно не оформлених. Фракції беруть участь у формуванні керівних органів палат. Наприклад, кандидатів під час обрання спікерів, їхніх заступників, керівників комітетів і комісій висувають партійні фракції.

Комісії та комітети палат утворюються, як правило, на основі пропорційного представництва від фракцій, і більші фракції мають зазвичай більше представництво в комісіях і комітетах. Фракції дуже впливають на роботу палати. Вони вносять питання до порядку денного, беруть участь у спорах і дебатах, у деяких парламентах (наприклад, у Нідерландах) голосування проходить у фракціях, тобто при голосуванні встає керівник фракції й повідомляє, “за” чи “проти” фракція. Тому питання вирішується здебільшого задалегідь, а голосування у фракціях має практично формальний характер.

Фракції використовують свій вплив, контролюючи діяльність уряду. Наприклад, фракції в деяких країнах можуть ініціювати таку форму парламентського контролю, як інтерпеляція. *Інтерпеляція* (лат. *interpellatio* — переривання мови) — звернення до уряду або члена кабінету від імені депутатської групи з вимогою дати пояснення з якого-небудь питання. Як правило, вона супроводжується більш серйозними наслідками, ніж простий усний або письмовий запит до уряду. На підставі отриманої відповіді депутати мають право порушувати нові питання й навіть дебатувати питання про довіру до уряду.

Але, можливо, найголовніше в їхній діяльності це те, що в парламентських республіках і монархіях фракції беруть безпосередню участь в утворенні й формуванні уряду. Якщо фракція має абсолютну більшість у парламенті, то вона й створює уряд, якщо чисельність замала, то фракції об'єднуються й утворюють коаліційний уряд.

У ряді країн парламентські фракції фактично є керівним ядром і реальним керівництвом тієї або іншої партії. Лідер парламентської фракції — це одночасно лідер всієї партії. Він визначає політику партії й представляє її в парламенті.

У Великобританії вся парламентська діяльність пов'язана з існуванням фракції. Фракція, що має більшість у парламенті, утворює уряд, лідер цієї фракції стає прем'єр-міністром. Дру-

га за чисельністю фракція є офіційною опозицією. Лідер фракції меншості стає “лідером опозиції Її Величності” й очолює “*тіньовий кабінет*”.

Фракції мають керівництво. Керівництво може бути ідеологічним і процедурним. Лідер партії завжди є загальним керівником фракції, але низка фракцій має також процедурних керівників. В англосаксонських країнах вони називаються “*батоги*” (whips). Вони наглядають за порядком голосування, за тим, щоб члени фракції правильно голосували, не спізнювалися на голосування, ведуть підрахунок голосів, сповіщають про необхідні речі своїх членів тощо. Вони підпорядковуються такому фактичному лідерові й допомагають йому.

Керівним органом фракції, як правило, є *загальні збори депутатської групи*. Вони можуть називатися по-різному: “конференція”, “збори”. В Америці застосовується термін “*кокус*”. На цих зборах виробляються загальні напрями діяльності фракції, вирішуються організаційні питання, питання про те, як голосувати за конкретним законопроектом. Потім ці рішення неухильно виконуються. У ряді країн роботою фракції керує (координує) спеціальний орган. У ФРН — це “виконавчий комітет” фракції, у Франції — “бюро”, у Швеції — “довірча рада”, що є керівним органом фракції.

У більшості західних країн партійна дисципліна всередині фракцій дуже сувора. Якщо депутат її не дотримується, він виключається з фракції. Втративши партійну підтримку, будучи “звільненим” із партійної фракції, він втрачає половину своїх можливостей, а може, й більше. Тому депутатові, якщо він хоче будувати свою політичну кар’єру, доводиться підкорятися. Рядові депутати, яких часто називають “задньолавники”, якогось реального впливу на роботу фракції не справляють. Основним способом виявити себе є можливість ставити запитання членам уряду або виступити з цікавим повідомленням під час дебатів.

У парламентах можуть бути інші органи й структурні частини, крім комісій, комітетів і партійних фракцій. У деяких країнах, наприклад, є спеціальні органи парламентського контролю: ревізори, контролери. Існує посада “омбудсман”, або “народний захисник”, про яку йшлося вище.



Парламенти створюють так звані *рахункові палати* або *комісії*. Їх завдання — перевіряти виконання й дотримання статей бюджету. Деякі парламенти створюють інші контрольні органи або призначають спеціальних посадових осіб. Наприклад, у ФРН є уповноважений бундестагу у справах оборони й армії.

У країнах зі значною кількістю депутатів у палаті, крім загальних парламентських комісій і комітетів, великі партійні фракції можуть створювати свої невеликі спеціальні комісії або комітети всередині фракції. Вони готують питання для роботи в парламентських комісіях і комітетах, виробляють політику фракції з питань оборони, у справах молоді, з питань роботи й т. ін. Такі органи, наприклад, є у ФРН.

Слід зазначити, що є дві моделі відносин парламентаріїв усередині фракції — британська й американська. Британська модель передбачає дуже жорстку дисципліну й підпорядкування депутатів партійним рішенням. Американська модель — це значна свобода депутатів і слабка партійна дисципліна, хоча там теж є так звані “батоги”. Ці системи склалися історично. Британська (канадська, австралійська та ін.) специфіка пояснюється тим, що за такої системи парламент фактично підлеглий уряду й відіграє роль законодавчого органу при кабінеті. У США Конгрес — це дуже сильний самостійний орган, і конгресмени відчувають себе впливовими політиками. Природно, члени однієї партії узгоджують свої позиції, але партійною дисципліною вони зв'язані не дуже жордко.

**Форми роботи зарубіжних парламентів.** Теорія і практика більшості зарубіжних держав не містить переліку форм роботи представницьких установ (на нашу думку, цілком справедливо). Західні дослідники зазначають, що парламент або інший представницький орган здійснюють повноту своїх повноважень тільки на сесії. Тому, говорячи про порядок роботи або про порядок діяльності закордонних парламентів, ми підкреслюємо, що парламенти здійснюють свої повноваження на сесіях.

Є різні визначення *сесії*. Часто її визначають як проміжок часу, протягом якого проходять пленарні засідання палат і їхніх комісій. Іноді визначення сесії простіше, і під сесіями

розуміють загальні збори депутатів, на яких вирішуються всі найважливіші питання. Це такі загальні збори, під час яких реалізується компетенція цього органу.

Сесії зарубіжних парламентів скликаються в різних країнах один, два, три, іноді до чотирьох разів на рік. У більшості випадків сесії закордонних парламентів тривають значний період (6—8 місяців) і перериваються тільки канікулами. Найчастіше сесія — це майже постійне депутатське засідання протягом року, що має перерви у вигляді канікул. Канікули в членів парламенту приблизно такі самі, як у студентів і школярів. Вони так само і називаються — є літні канікули (зазвичай двомісячні), у християнських країнах прийнято проводити також різдвяні й великодні канікули. Східні країни святкують інші свята, і в них є свої перерви в роботі, аналогічні західним.

Безперервна робота депутатів перетворює їх на професійних політиків — у людей, які займаються своєю роботою з відривом від виробництва.

Право скликання сесії в різних країнах належить різним особам або органам. Наприклад, у деяких країнах депутати скликаються на сесію указом або іншим актом глави держави. Такий порядок у Великобританії й у Японії. Фактично там команду на скликання сесії дає уряд, а оформляються це актом глави держави.

В іншому випадку сесії скликаються періодично — так, як записано в законі (конституції, регламенті палат). Тобто в законі може бути зафіксовано, наприклад, що традиційна щорічна парламентська сесія скликається в перший понеділок вересня. У такому разі якогось спеціального акта не потрібно, тому що всі знають, коли починається чергова сесія. Таким є порядок у Франції, Італії, США.

Третій варіант — коли строк скликання чергової сесії визначає сам парламент. Скажімо, в останні дні перед виходом на канікули парламентарії приймають спеціальний акт, у якому записано, коли вони збираються наступного разу. Такий порядок у Швеції, ФРН.

Сесії є чергові та позачергові. Згаданий вище порядок стосується скликання чергових сесій. Позачергові сесії скликаються в особливому порядку. Можливості скликання таких

сесій обмежені. У деяких країнах, наприклад, потрібно зібрати підписи абсолютної більшості депутатів, і тільки після цього сесія буде скликана (Франція). У деяких країнах потрібно зібрати підписи однієї третини депутатів. Якщо такі сесії збираються у не встановлений законом час, то причини можуть бути надзвичайними: коли потрібно вирішити питання війни, миру, подолання стихійних лих тощо.

У США така надзвичайна сесія може бути скликана лише на вимогу президента. В Італії й Туреччині — з ініціативи глави палати. У деяких випадках позачергову сесію можна скликати на вимогу або глави держави, або глави уряду (Франція, Бельгія, Японія). У деяких країнах рішення, прийняті на надзвичайній сесії, вважаються тимчасовими й втрачають силу, якщо не будуть схвалені протягом 10 днів після відкриття чергової сесії парламенту.

## 7.4. Повноваження парламентів

Незалежно від того, чи закріплена компетенція парламенту в конституціях або законах, коло питань, якими займається парламент (тобто повноваження парламенту) завжди охоплює певну сферу суспільних відносин. Якщо повноваження парламенту закріплюються в конституціях, то зазвичай це повноваження:

- законодавчого характеру,
- у сфері фінансів,
- з контролю над діяльністю уряду,
- пов'язані з формуванням інших органів держави.

Така чотирьохелементна схема відображає мінімальні можливості та повноваження будь-якого парламенту. Однак і конкретні конституції, і спеціальні закони закріплюють більш розгорнутий перелік повноважень парламенту. Наприклад, крім названих повноважень, ще називаються повноваження у сфері зовнішньої політики. Окремо виділяються повноваження у сфері оборони та безпеки, а також судова функція парламенту. Так чи інакше, мінімальне коло питань, якими займається парламент — це названі чотири напрями, частіше називають шість або сім. У деяких джерелах наводиться навіть

вісім напрямів діяльності або повноважень парламенту. Наприклад, крім усього названого, до повноважень парламенту відносять призначення референдумів і, можливо, найбільш своєрідне повноваження — повноваження щодо передання частини своїх повноважень — тобто делегування повноважень якому-небудь органу (як правило, уряду).

Однак якими б не були класифікації й переліки повноважень парламенту, основним його повноваженням є видання законів. Як правило, головною справою всіх парламентів є прийняття конституційних, органічних і звичайних законів. До цього переліку іноді включають прийняття парламентських статутів або регламентів. Це спірне питання. У деяких джерелах вони вважаються нормальними законами, а дехто відносить парламентські статuti до проміжних форм між законами й менш важливими нормативними актами. Так чи інакше, коло законодавства, актів, які належать до законів, досить широке.

Можна уточнити законодавчу компетенцію парламенту, тому що крім звичайного називання видів законів ще варто окреслити основне коло питань, з яких і приймаються закони. До цих питань належать закони, які визначають конституційний порядок держави, систему органів держави, права і свободи громадян тощо.

Говорячи про прийняття закону парламентом, слід зазначити, що в деяких країнах законодавчий орган не тільки приймає, а й самостійно ініціює та розробляє законодавчі акти. Таким органом є, наприклад, Конгрес США.

В інших країнах уся підготовка й ініціатива щодо прийняття законів лежить на виконавчій владі — на уряді. Парламент одержує готові законопроекти. За такої моделі парламент обговорює їх і, найчастіше майже не вникаючи в суть цих проєктів, приймає їх. Така модель є в країнах, які належать до парламентських республік і парламентських монархій (Великобританія, Нідерланди, Данія та ін.). За цієї схеми відносин парламент надає актам, розробленим урядом і представленим йому у вигляді законопроектів, загальнообов'язкову силу та найвищий авторитет.

Фінансові повноваження є найбільш помітним і старим привілеєм або правом парламенту, що було отримане в боротьбі з королівською владою й з феодалними силами. Фінансові пра-

ва — це право встановлювати податки, установлювати правила випуску грошей, контролювати емісію, а також випускати позики, здійснювати контроль за витратами державних коштів і т. ін. Але уособленням фінансових прав парламенту є право парламенту затверджувати бюджет країни.

У всіх західних країнах проект бюджету розробляється урядом. Наприклад, у США цим займається адміністративно-бюджетне управління, що перебуває в системі виконавчої влади й підлегле президентові. У Великобританії палата громад затверджує бюджет, підготовлений кабінетом міністрів. У будь-якому разі щодо проекту бюджету завжди відбуваються парламентські дебати, які мають і економічний, і політичний характер, оскільки бюджет дає уявлення про напрями діяльності країни, на які спрямована економіка. Парламентарії розглядають як дохідну, так і видаткову частини бюджету, і, звичайно, прагнуть, щоб ці частини були приблизно рівні, щоб доходи перевищували витрати або як мінімум не були меншими від витрат. Бюджетний процес — складний і відповідальний, і, можливо, повнота влади парламенту максимально і реалізується саме у сфері затвердження бюджету.

Важливою частиною фінансових повноважень є затвердження не тільки бюджету, а й звіту уряду про виконання попереднього бюджету. Це не формальний акт, а дуже важлива політична зброя, за допомогою якої парламент може впливати на виконавчу владу. Якщо уряд обіцяв домогтися якихось кращих економічних показників, а потім у звіті з'ясовується, що ці пункти не реалізовані, то парламентарії можуть привернути увагу громадськості до цього й вплинути на політику уряду, на вибір пріоритетів.

Особливо важливе місце серед фінансових повноважень належить податковим повноваженням. Податки — це найчутливіша частина фінансових прав парламенту. Установлення податків у більшості країн — виключна компетенція парламенту, і в деяких випадках це визначається спеціальними статтями конституції.

У сфері зовнішньої політики в парламенті менше можливостей, ніж у виконавчій владі. Повноваження у сфері зовнішньої політики — позапарламентські зв'язки й відносини, коли члени парламенту спілкуються з парламентаріями інших

країн, виробляють загальні позиції, з'ясовують спірні відносини, засідають у різних міжпарламентських союзах і асоціаціях тощо. Однак найбільш важливою складовою цієї діяльності є ратифікація міжнародних договорів і угод. Міжнародні договори підписує виконавча влада в особі глави держави або глави уряду, але право ратифікації й денонсації цих договорів і угод дуже важливий важіль впливу на уряд.

Ратифікація означає обговорення вже прийнятого договору й голосування за його затвердження — якщо необхідні голоси не будуть представлені, договір не буде затверджено. Хоча в останні десятиліття в ряді країн застосовується досить специфічний підхід, суть якого в тому, що парламенти затверджують тільки важливі міжнародні договори й угоди. Питання про те, які договори є особливо важливими, а які менш важливими в низці випадків вирішує виконавча влада. Правда, у певних країнах парламент за необхідності, у разі ухвалення відповідного рішення може проголосувати за те, щоб поставити на ратифікацію будь-який договір, навіть якщо уряд відніс його до категорії ненайважливіших.

У ряді країн парламент може лише схвалити або відхилити договір. У деяких країнах парламент може внести якісь доповнення, виправлення або застереження. У деяких країнах договір може бути схвалений частково, тобто в якійсь частині схвалений, а в якій-небудь визнаний таким, що не відповідає інтересам країни. Звичайно, там, де є такий диференційований підхід, там права і можливості парламенту ширші, ніж у парламенту, що говорить або “так”, або “ні”.

Практично завжди процесу ратифікації підлягає договір, що якимось чином впливає на конституцію або інші важливі норми права, або договір, що пов'язаний із грошовими виплатами, компенсаціями, іншими витратами на користь іноземних держав. Завжди ратифікуються парламентами договори, які передбачають зміну територіальної приналежності частини території країни: приєднання, відступлення територій. Принаймні договори з цих питань завжди ратифікуються.

Найактивніша роль у цій сфері належить, напевно, верхній палаті США — Сенату. Сенат, ратифікуючи міжнародні договори, може вносити будь-які виправлення й доповнення до тек-

сту договору або угоди, тобто роль американського парламенту в цьому процесі дуже велика. Національні збори Франції можуть у подібному випадку лише сказати тільки "так" або "ні".

Парламент може обговорювати основні напрями зовнішньополітичної діяльності уряду, погодитися або не погодитися з якимись діями в зовнішньополітичній сфері.

До сфери повноважень міжнародних справ і зовнішньої політики відносять також питання оголошення війни й укладення миру. Це виняткова сфера, і питання, що до неї належать, як правило, вирішуються всіма органами: і виконавчою, і законодавчою владою. Але остаточну крапку в таких конфліктних питаннях ставить парламент, приймаючи закон або інший акт про укладення миру або про оголошення війни.

Важливою частиною повноважень парламенту є повноваження в галузі формування державних органів, у сфері призначення або обрання посадових осіб або участі у виборах і призначенні посадових осіб. Парламенти в цій сфері мають досить широкі повноваження. Наприклад, у парламентських республіках (монархіях) парламенти затверджують призначення посади глави уряду — прем'єр-міністра. У деяких випадках це вважається призначенням, у деяких — обранням. Так чи інакше, проводиться голосування, і особи, які одержали підтримку парламенту, стають на чолі виконавчої влади. У такий спосіб обираються канцлер ФРН, прем'єр-міністри Італії, Нідерландів та глави уряду багатьох інших країн.

У певних країнах парламенти обирають главу держави або беруть участь у його виборах. Так, ст. 54 Конституції ФРН передбачає вибори президента Федеральними Зборами. А Федеральні збори складаються із членів бундестагу, тобто нижньої палати німецького парламенту, і такої самої кількості членів, які обираються народними представництвами земель.

Конституція Італії також передбачає обрання президента парламентом. Стаття 83 італійської Конституції передбачає, що президент Італійської Республіки обирається парламентом на загальному засіданні його членів. У виборах беруть участь по три делегати від кожної області. Парламент Чехії обирає президента на загальному засіданні обох палат.

Порядок обрання президента парламентом, природно, передбачений конституціями парламентських республік. Однак є випадки, коли можливе обрання президента навіть у прези-

дентській республіці за допомогою парламенту. Так, 12-та й 20-та поправки до Конституції США передбачають такий варіант, за якого якщо жоден з кандидатів у президенти не одержить абсолютної більшості голосів виборщиків, то палата представників обиратиме президента з 3 кандидатів з найбільшою кількістю отриманих голосів. А якщо не буде обраний віцепрезидент, то сенат обиратиме його з двох кандидатів. Правда, можливість застосування такого порядку видається досить абстрактною і умоглядною, однак американці про всяк випадок підстрахувалися й передбачили це в поправках до Конституції.

Парламенти дуже часто беруть участь у формуванні судової влади, а саме обирають або призначають вищих суддів. У Німеччині й верхня, і нижня палати — бундестаг і бундесрат — обирають рівну кількість суддів Конституційного суду ФРН. Відповідно до угорської Конституції, однапалатний угорський парламент обирає суддів Конституційного суду й главу Верховного суду. Такий порядок, коли парламент обирає частину, половину або всіх суддів верховних, конституційних судів — це досить поширене правило. У Болгарії й Італії, наприклад, парламент обирає 1/3 суддів конституційних судів. У США сенат бере участь в обранні (або призначенні) Верховного суду. За американськими правилами членів Верховного суду призначає президент, однак вони не можуть стати членами Верховного суду без згоди сенату. Точна формула вказує: “Без поради й згоди сенату”. Згода надається шляхом голосування. Це спеціальна процедура, без якої жоден кандидат не може стати членом Верховного суду, оскільки сенат остаточно затверджує (обирає) кандидатуру, запропоновану президентом.

Судові й квазісудові функції. Парламент володіє як загальними, так і спеціальними судовими функціями. Загальні судові функції — це здійснення нормальних судових повноважень. Так, палата лордів Великобританії вважається вищою судовою інстанцією, тобто інстанцією, що остаточно ухвалює рішення у конкретних кримінальних і цивільних справах. У деяких випадках вона виступає навіть як суд першої інстанції. Це стосується справ перів, тобто справ про злочини, які скоїли пери — члени палати лордів. Глава палати лордів — лорд-канцлер — вважається главою всієї судової системи й одно-



часно — міністром юстиції. Природно, що такі рішення приймає не вся палата, а спеціальний комітет палати за апеляціями, що був утворений у 1844 р. З 1876 р. в ньому засідають спеціальні лорди права, або лорди з апеляцій. Спочатку їх було кілька, а потім їхня кількість збільшилася. У 1989 р. всіх лордів права налічувалося 22. Лорди з апеляцій — це досвідчені юристи, які призначені лордами для того, щоб виконувати судові функції. Ці лорди зазвичай не беруть активної участі в засіданнях та інших формах роботи палат, а займаються тільки судовими функціями.

У багатьох країнах парламент має право проголошувати амністію. Це право також стосується судово-правової функції.

Зовсім специфічна функція — це право парламенту залучати вищих посадових осіб держави до відповідальності. Йдеться про залучення до відповідальності президента, членів уряду, членів верховних судів і т. ін.

*Імпічмент* — це англійський термін, що означає спеціальну процедуру розгляду провини (злочину) і відсторонення від влади вищих посадових осіб. Процедура залучення до відповідальності, імпічмент, у різних країнах оформляється й проводиться по-різному. У деяких країнах — наприклад, у США, Великобританії, Бразилії — рішення про порушення справи приймається нижньою палатою, вона ж приймає рішення як колегія присяжних, тобто вирішує питання про винність або невинність. Конкретна справа про обвинувачення розглядається, власне кажучи, другою палатою. Себто нижня палата приймає рішення в загальному вигляді, а розгляд проводиться верхньою палатою. У США головним покаранням, яке може призначити сенат, є звільнення з посади.

В інших країнах рішення про порушення процедури імпічменту приймається або парламентом у повному складі (Франція, Італія, Японія), або тільки нижньою палатою. Розгляд справи після звільнення з посади здійснюється тоді не верхньою палатою, а спеціальним судом. Такий порядок у Франції, Норвегії, Японії й Данії.

У деяких країнах функції спеціального суду виконує конституційний суд (ФРН і Італія) або вищий судовий орган держави (Іспанія, Швеція). Підставою для залучення президента або іншої посадової особи в порядку імпічменту конституція

передбачає державну зраду (Франція і США), порушення конституції та інших законів (ФРН). У США, відповідно до конституції, президент, віце-президент і всі цивільні посадові особи можуть бути відсторонені від посади після осуду в порядку імпічменту за державну зраду, хабарництво, інші тяжкі злочини.

**Парламентський контроль.** Різні форми парламентського контролю є у більшості країн. Вони закріплені конституцією або спеціальним законом. У деяких випадках вони традиційно склалися й можуть навіть не закріплюватися нормативним актом. Таких форм досить багато, і конституційна практика знає такі.

*Перша форма* — обговорення основних напрямів діяльності уряду (зазвичай — на першій сесії після його обрання або щорічно на першій сесії після парламентських канікул).

*Друга форма* — контроль за допомогою парламентських комісій і комітетів.

*Третя форма* — це спеціальні парламентські запити або питання.

*Четверта форма* — процедура інтерпеляції.

Крім того, називають *п'яту форму*, щоправда, вона трапляється значно рідше, — це контрольні повноваження, які здійснюють спеціальні посадові особи: ревізори, контролери, омбудсмани та ін.

*Шоста форма* контролю — право на оголошення вотуму довіри або вотуму недовіри за допомогою резолюції осуду. Зупинимось докладніше на цих формах парламентського контролю.

Обговорення основних напрямів діяльності уряду, як правило, здійснюється після обрання парламенту, коли формується кабінет (це стосується парламентських республік і парламентських монархій), глава обраного уряду викладає програмні положення, основні напрями й пріоритети своєї майбутньої діяльності. У цьому випадку члени парламенту, виступаючи (критикуючи або схвалюючи ці напрями), здійснюють превентивний (запобіжний) контроль, оскільки попереджають про відповідальність у випадках невиконання обіцянок і т. ін. — у такий спосіб вони контролюють майбутню діяльність уряду.

*Урядове повідомлення* — про основні напрями роботи уряду — може бути у вигляді промови прем'єр-міністра, це може бути спеціальна заява або послання президента парламенту. Наприклад, президент США щороку направляє таке послання Конгресу. Давньою формою такої діяльності є тронна промова монарха на відкритті парламентської сесії Палати громад у Великобританії. Після цих виступів проводяться дебати. Голосувань, як правило, не буває, але перебіг дебатів впливає на майбутню політику уряду.

Найпоширенішою, майже повсякденною формою контролю парламенту за діяльністю уряду є *запити депутатів*. Запити можуть бути адресовані окремим міністрам, прем'єр-міністрові, іноді — уряду в цілому. Порядок внесення цих запитів, порядок відповіді на них, як правило, закріплюються в регламентах палат. Запити є двох видів: письмові й усні. Усний запит — це усне звернення члена парламенту до конкретного міністра або іншої посадової особи. У парламенті Великобританії передбачена спеціальна година запитів, під час якої практично весь кабінет приходить до верхньої палати і чекає на питання від парламентаріїв. Якщо посадова особа, одержавши питання, може на нього відповісти, то вона дає відповідь відразу. У деяких випадках, якщо відповідь потребує підготовки, посадова особа просить час для збирання інформації (зазвичай це 2—3 дні до наступної спеціальної години запитів).

Письмові запити найчастіше називаються письмовими не за формою звернення, а за формою відповіді. Письмовий запит допускає публікацію відповіді в спеціальних парламентських або урядових вісниках. Парламентарій робить свій запит письмовим, коли хоче, щоб і питання, і відповідь були відомі більш широкому колу осіб, ніж ті, хто присутній на пленарних засіданнях парламенту. Така форма застосовується для того, щоб виборці та інші громадяни могли прочитати, що цікавить депутата і яку відповідь він одержав. У різних країнах є безліч варіантів усних і письмових запитів.

Серйозною формою впливу на уряд є інтерпеляція. Інтерпеляція — це теж різновид парламентського запиту, що відрізняється від інших запитів тим, що з цього запиту можуть бути проведені дебати, після чого відповідь посадової особи може бути поставлена на голосування. І за ним може бути прийнято резолюцію або схвальну чи осудливу відповідь міністра.

Якщо результати такого голосування негативні, то за правилами й законами особа, що дала незадовільну відповідь, повинна піти у відставку. Результатом інтерпеляції може бути відставка міністра, декількох міністрів, а іноді й усього уряду. Про інтерпеляцію уряду оголошується заздалегідь (за кілька днів). У низці випадків потрібно заздалегідь зробити відомою суть інтерпеляції. Це передбачено спеціально, щоб в уряді був час підготуватися. Інколи регламенти дозволяють уряду просити час для складання відповідей, якщо питання досить складне і потребує підготовки.

У більшості випадків інтерпеляція не може бути внесена одним або двома депутатами, а потрібна підтримка інтерпеляції декількома депутатами. Іноді вимогу про інтерпеляцію може внести тільки фракція або група, що складається з 20—30 депутатів.

У країнах, де уряд відповідальний перед парламентом, є можливість більш активно й реально контролювати кабінет шляхом поставлення питання про *вотум недовіри*. У президентських республіках такого права немає, зате в парламентських республіках і монархіях воно час від часу застосовується. Наприклад, питання про вотум недовіри досить часто виносяться на порядок денний в Італії, Ізраїлі, траплялись такі випадки в Англії, ФРН та інших країнах.

Вотум недовіри, як правило, пов'язаний з постановкою якогось важливого питання — прийняттям бюджету, обговоренням основних напрямів у сфері економіки, соціальної політики або зовнішньополітичної діяльності. Якщо група депутатів не згодна з прийняттям якогось закону або постанови з важливого питання, воно заявляє про те, що пов'язує голосування з цього питання з довірою або недовірою уряду. У деяких випадках сам уряд повідомляє про те, що пов'язує голосування з конкретного питання зі своєю майбутньою долею. Це спосіб впливу на депутатів, тому що "нестійкі" депутати зволіють підтримати закон, не бажаючи висловлювати вотум недовіри кабінету, оскільки часто вотум недовіри означає не тільки відставку уряду, а й розпуск парламенту.

У ФРН є своєрідне правило про "*конструктивний вотум недовіри*". Він передбачений статтями 67 і 68 Конституції ФРН. Суть його в тому, що одночасно з поставленням питання про

недовіру урядові особи (фракції, депутати), що ставлять питання про недовіру, повинні запропонувати нову кандидатуру на посаду канцлера й надати список можливого нового уряду. Якщо питання про недовіру й відставку вирішено позитивно (більшість проголосувала за недовіру), то одночасно це вважається голосуванням за нову кандидатуру глави уряду й новий його склад. Тривалий час уважалось, що це нереальна конструкція, яка тільки утруднює зміну уряду. Однак у 1982 р. конструктивний вотум недовіри вперше було здійснено на практиці.

У деяких країнах функції контролю за діяльністю уряду надані певним постійним парламентським комісіям. Наприклад, комісія бундестагу з питань оборони наділена такими контрольними правами й може заслуховувати звіти міністра оборони, інших важливих посадових осіб. Такими правами наділені парламентські комітети Сенату США. Такі особливі права мають комісії з іноземних справ ряду країн, які можуть заслуховувати звіти міністрів закордонних справ.

## 7.5. Законодавчий процес

Законодавчий процес (або законодавча процедура) у різних джерелах описується по-різному. Називається різна кількість проміжних стадій. На нашу думку, є чотири основних стадії законодавчого процесу:

- 1) законодавча ініціатива;
- 2) обговорення законопроекту;
- 3) прийняття законопроекту;
- 4) промульгація.

В інших джерелах названі й деякі інші стадії. Наприклад, у деяких працях, автори, посилаючись на те, що більшість західних парламентів двопалатні, після прийняття законопроекту палатою виділяють як окрему стадію подолання розбіжностей між палатами. Після промульгації, тобто затвердження й опублікування закону, називають також перевірку конституційності цього документа. У деяких джерелах, дотримуючись основної чотириелементної структури, стадію промульгації розкривають і позначають як "санкціонування, промуль-

гація й опублікування”. У деяких країнах стадій може бути й більше. Наприклад, у США є документ, названий “Основними етапами проходження законопроекту в Конгресі США”, що включає 19 стадій. Можливо, це — найдокладніше відображення законодавчої процедури, яке можна зустріти.

Так чи інакше, повернемося до класичної чотирьохелементної структури законодавчого процесу.

*Перша стадія* класичної схеми законодавчого процесу називається законодавчою ініціативою. *Законодавча ініціатива* — це право органу або особи внести проект закону в парламент із тим, що цей проект буде обов’язково розглянутий палатою й з нього буде ухвалено рішення. Правом законодавчої ініціативи за кордоном володіють депутати, глава держави, уряд, інші органи і особи. Коло суб’єктів законодавчої ініціативи в різних країнах не однакове. Наприклад, у США й Великобританії формально, відповідно до букви закону, законопроекти можуть вносити лише депутати. У необхідних випадках депутат зробить це з відома глави держави або уряду.

У ФРН, крім депутатів бундестагу, право внести законопроект має вища палата — бундесрат. У низці країн законодавчу ініціативу найчастіше реалізує уряд або глава держави. Якщо узагальнити всі ці випадки, то можна виокремити таке коло суб’єктів законодавчої ініціативи:

1. Члени парламентів. Таку ініціативу можна назвати *парламентською ініціативою*. У різних країнах вона може бути реалізована по-різному. Здебільшого необхідний певний мінімум депутатів (10, 15, 20). У деяких країнах право законодавчої ініціативи мають тільки партійні фракції, а окремі депутати можуть виступати лише з виправленнями й зауваженнями.

2. Глава держави — президент або монарх. Залежно від цього вона буде йменуватися президентською або королівською ініціативою.

3. Уряд. Тоді вона буде йменуватися *урядовою законодавчою ініціативою*.

4. Виборці, тобто певна категорія громадян. Така ініціатива йменується *народною ініціативою*. Для того щоб народна ініціатива стала законопроектом, потрібно зібрати певну кількість підписів (як правило, мінімальна кількість). Така ініціа-

тива передбачена законодавством Італії, Іспанії й Швейцарії. В Італії потрібно зібрати не менш як 50 тис. підписів, а в Іспанії — 500 тис.

Щодо народної ініціативи, можна додати, що в деяких штатах США, для того щоб внести законопроект у законодавчі збори штату, потрібно зібрати від 3 до 5 % підписів від чисельності населення цього штату. Взагалі, хоча народна ініціатива закріплена в ряді країн, реально вона реалізовувалася кілька разів в Італії. В Австрії був тільки один подібний випадок у 1964 р. У Швейцарії час від часу такі підписи збиралися й проекти вносилися, але жоден законопроект, що з'явився з ініціативи громадян, не був прийнятий.

Якщо подивитись на те, скільки потрібно підписів депутатів (наприклад, у ФРН не менше 15, Японії — 20 депутатів у палаті представників і 10 депутатів у палаті радників), можна провести певні паралелі. Мається на увазі, що за кожним із депутатів стоїть набагато більше, ніж десяток тисяч виборців. Отже, тут теж потрібно концентрована думка — або п'ятдесят, сто тисяч голосів або підписів виборців, або 15—20 депутатів, за яких стоїть кілька десятків тисяч виборців.

5. У ряді країн — судові органи. Така законодавча ініціатива називається *судовою ініціативою*.

6. Органи, які представляють територіальні інтереси. Це можуть бути законодавчі органи суб'єктів федерацій (законодавчі органи кантонів Швейцарії, законодавчі збори Мексики, обласні ради в Італії, представницькі органи автономій і т. ін.). Однак коло питань, з яких вони можуть вносити законопроекти в парламент всієї країни, обмежений. Вони можуть вносити пропозиції з питань, які належать тільки до їхньої компетенції й пов'язані з їхніми проблемами.

Найчастіше реалізують свою законодавчу ініціативу далеко не всі з перелічених суб'єктів. У багатьох країнах 90 % і більше законопроектів вносяться урядом. Це практично всі країни Західної Європи.

Законодавча ініціатива — це дуже конкретна дія. Вона повинна мати вигляд законопроекту, “одягненого” в юридичну форму. Крім іншого, іноді необхідна пояснювальна записка, а в деяких випадках — ще й фінансове обґрунтування витрат, які можуть бути викликані прийняттям пропонованого закону.

*Друга стадія* законодавчого процесу — це *обговорення законопроекту*. Як правило, ця стадія поділяється на підстадії, що традиційно називаються читаннями. Читань буває не менше двох, іноді й більше (3, 4). Перше читання в залі засідань — це переважно прийняття законопроекту до розгляду й оголошення його назви. Іншими словами, спікер на пленарному засіданні повідомляє про те, що прийнято до розгляду законопроект, повідомляє його назву й називає також, ким цей законопроект було внесено. Після цього законопроект передається на розгляд спеціальних парламентських комітетів або комісій (такий порядок у ФРН і Англії). У деяких країнах перше читання починається тільки після попереднього обговорення комісіями (Франція й Італія).

Обговорення проекту в комісіях зазвичай входить до процедури читання. Комісії працюють у закритому порядку й свої думки висловлюють у вигляді сформульованого письмового висновку, пояснювальної записки або іншого документа.

У більшості західних країн комісії мають право не рекомендувати законопроект для розгляду, відхилити його, й іноді першим читанням і закінчується життя законопроекту. Не дарма американці називають комітети свого Конгресу “цвинтарем законопроектів”.

У більшості країн комісії можуть внести до законопроекту виправлення й зміни. Коли комісія обговорила, розглянула проект, то після цього вона доповідає про це на сесії. Доповідь комісії після розгляду входить уже в другу стадію (друге читання). Спочатку йде доповідь особи, що виступає від імені суб'єкта, що вніс законопроект. Після цього — висновок комісії, що розглядала його з дорученням парламенту.

Суть *другого читання* зводиться до того, що депутати вислуховують повідомлення представника автора проекту й висновок комісії та висловлюють свою позицію щодо них. Вони можуть повернути законопроект для додаткового вивчення комісією (тієї ж або іншою), а також вносити виправлення й доповнення. У деяких країнах не передбачене вивчення законопроекту комісіями (передача в комісії) після першого читання. Перше читання в цьому випадку — це тільки оголошення назви проекту, після чого відразу починається друге —



попередній розгляд законопроекту на сесії й обговорення його найважливіших положень. Але такий порядок застосовується рідко.

У будь-якому разі висновок парламентських комітетів і комісій із законопроекту обов'язковий. Це невід'ємний елемент законодавчого процесу. Якщо перше й друге читання відбувалися практично одночасно, то при передачі проекту в комісію парламент зазначає свою попередню думку, тобто робиться виписка зі стенограми виступів тощо для того, щоб ця позиція також була врахована під час роботи комісії.

Якщо доля законопроекту складається благополучно, то може початися *третє читання*. Як правило, третє читання — найдетальніше. Це постатейне обговорення й вивчення законопроекту на пленарному засіданні. Під час третього читання можуть застосовуватися різні методи, щоб прискорити або сповільнити прийняття законопроекту. Наприклад, у парламенті Великобританії спікер може застосовувати прийом, що називається "*кенгуру*". Суть цього методу в тому, що якісь виправлення обговорюються, а деякі він вирішує пропустити, тобто ніби "перестрибнути" їх, подібно до кенгуру. Іноді встановлюється конкретний час для обговорень, і якщо хтось не встиг виступити, його думка не враховується. В американському сенаті спосіб затягування часу називається "*флібустьєрством*" — коли сенатори (час виступу конгресмена не обмежується, а строк обговорення законопроекту є обмеженим) виступають дуже довго, намагаючись затягти час і зірвати третє читання, а тим самим не допустити прийняття законопроекту.

Урядові законопроекти в більшості країн мають перевагу. У Франції, наприклад, вони можуть голосуватися без дебатів. Уряд заздалегідь домовляється з більшістю фракцій або депутатів, і як терміновий та важливий урядовий законопроект урядовий варіант вноситься й відразу голосується.

Є безліч різних прийомів і хитрощів, щоб прискорити прийняття урядових законопроектів. Вже зазначалося, що, оскільки за англійським законодавством неможливе прийняття законопроекту без обговорення на парламентській комісії, всі, хто засідає у залі парламенту, представляють комісію. Після обговорення вважається, що відбулося засідання парламентської комісії. Спікер повертається на місце, і законопроект

ставиться на голосування. За допомогою цього прийому законодавчий процес скорочується до мінімуму. У США палата також може оголосити себе “комітетом всієї палати”, але така ситуація — нормальна штатна частина американського парламентського процесу і не “працює” на уряд.

Якщо всі “важкі” випробування для законопроекту закінчилися і його можна ставити на голосування, то настає *третьою стадією* законодавчого процесу — *прийняття законопроекту палатою*.

Для прийняття законопроекту в будь-якій галузі законодавства передбачена вимога наявності необхідної кількості депутатів, себто необхідний *кворум*. Кворум установлений не у всіх парламентах, а в деяких випадках він дуже невеликий. Наприклад, вище зазначалося, що в палаті громад Великобританії кворум становить 40 депутатів із 651, в Австрії й Австралії — не менше однієї третини депутатів. Однак кворум буває різний: кворум для обговорення законопроектів, кворум для голосування, кворум для внесення виправлень і т. ін. При голосуванні за звичайний законопроект потрібно, як правило, щоб “за” була подана більшість голосів присутніх депутатів. При голосуванні за конституційний закон потрібно, щоб “за” проголосувала кваліфікована більшість, тобто  $2/3$  або  $3/4$  від усіх обраних депутатів. У деяких країнах до особливо важливих належать фінансові законопроекти й проекти бюджету, тому вони також вимагають особливого (підвищеного) кворуму.

У Швеції й Фінляндії, наприклад, якщо і “за”, і “проти” була подана однакова кількість голосів, то питання вирішується шляхом кидання жереба. До речі, у Швеції після такої практики зробили обов’язковою умовою обрання непарного числа депутатів парламенту й стежать за тим, щоб це правило дотримувалося. Але все одно іноді жереб доводилося кидати.

Процедура голосування з проекту в різних країнах різна. Найбільш сучасне електронне голосування. Це форма голосування шляхом натискання кнопок (у залі є спеціальні табло, на яких запалюються лампочки відповідного кольору). Але застосовуються й інші способи. В Англії, наприклад, депутати виходять із залу й у коридорі проходять через спеціальні хвіртки. Ці хвіртки нагадують дверцята в салунах, які розташовані на рівні пояса. Проходячи через такі дверцята, депутат називає свої прізвище й округ. Спеціальні клерки реєструють депу-

татів. Таке голосування називають “голосуванням ногами”. Є стародавні способи голосування. Це голосування голосом (на слух). У такому випадку спікер запитує, хто “за” і хто “проти”, і за гучністю хору вирішує, кого більше (такий спосіб називається *акламацією*). Нині такий спосіб практично не використовується.

Є також *поіменне голосування*, коли спікер по черзі запитує думку кожного депутата. Депутат стає, називає своє ім'я й говорить, чи “за” він або “проти”. Таке голосування проводиться з дуже важливих питань, зазвичай збираються кореспонденти, глядачі, усі бачать, хто за що голосує. Такий тип голосування здебільшого призначається на вимогу більшості депутатів.

Досить часто застосовується голосування бюлетенями — таємне голосування шляхом опускання спеціальних бюлетенів. Наприклад, у ФРН при голосуванні про вотум недовіри або довіри уряду на столі президії ставиться спеціальний ящик для голосування й депутати опускають бюлетені. Також використовується спосіб “*баранячого ходу*” (коли депутати виходять із залу засідання через різні двері). “Баранячий хід” називається також поділом, тобто депутати діляться на групи й виходять через різні виходи із залу.

Вже згадувалося, що в деяких країнах голосування проводиться за фракціями, коли стають тільки лідери фракції й заявляють, як фракція голосує. Такий порядок застосовується в низці випадків у Нідерландах.

У деяких парламентах передбачена можливість ухвалення рішення консенсусом. За пропозицією спікера палати, якщо ніхто не заперечує, голосування не проводиться, а вважається, що питання вирішене.

Голосування в парламенті переважно особисте — тобто кожний депутат голосує сам, хоча в деяких країнах парламентареві дозволяється передати (делегувати) свій голос іншому членові парламенту. Наприклад, у Франції є спеціальний закон, відповідно до якого парламентарій у виняткових випадках може передати своє право голосувати іншому члену парламенту. Передбачено конкретні випадки, коли депутат може делегувати свій голос — у разі хвороби, військової служби, перебування за кордоном у службових справах, через непереборні обставини (перебуває в іншому місті, в іншій країні тощо). Як правило, повинне бути письмове підтвердження

передачі повноважень. Зазвичай це разова або тимчасова передача повноважень. У деяких випадках необхідне зазначення конкретного строку (на тиждень, два та ін.).

В однопалатному парламенті прийняття закону зводиться до голосування. У двопалатних парламентах можуть виникати різні ускладнення, коли одна палата приймає законопроект шляхом голосування, а друга не приймає. Закон же вважається прийнятим, якщо він прийнятий обома палатами. Якщо одна з палат не приймає законопроект, то за такої розбіжності між палатами часто передбачається спеціальна єднальна процедура. Якщо верхня палата “слабка”, то нижня палата може наполягти на прийнятті закону, повторно його проголосувавши. У такий спосіб переборюється опір верхньої палати. Є й інші варіанти.

Якщо палати в законодавчому процесі рівноправні й одна з палат не приймає закону, то він “ гине”. Однак це досить рідкий варіант. Частіше застосовується демократичне правило, коли збирається спільне засідання й депутати голосують разом. Тоді закон приймається на спільному засіданні, якщо загальна кількість голосів “за” більша, ніж кількість голосів “проти”.

Слід назвати також процедуру, що називається *примирною*. Вона застосовується в тих парламентах, де обидві палати мають рівні права. Вироблення й прийняття погодженого тексту за примирної процедури здійснюються двома способами. Перший спосіб називається “метод човника”. Суть його в тому, що спірний законопроект пересилається з однієї палати в іншу доти, доки не буде знайдено рішення, що задовольняє обидві палати, або доки обидві палати не приймуть цей закон, або доки обидві його не відкинуть. “Метод човника” застосовується в Латинській Америці, (Венесуела, Болівія), Європі (Франція) та ін.

Поширений також метод “єднальних комітетів”. Такий спосіб застосовується в США. Ці процедури примирення здійснюють не палати, а особливі органи, які діють за дорученням палат. Такий спеціальний комітет створюється на рівних початках главами обох палат. Вони призначають по 5—10 членів своєї палати, які засідають разом і намагаються знайти загальне рішення.

Слід зазначити, що наявність другої палати в низці країн вкрай утруднює прийняття законопроектів, особливо щодо спірних питань. Тому загальносвітова тенденція зводиться до

того, що другі палати, як правило, або є слабкими, або не мають права вето.

Остання, *четверта, стадія* законодавчого процесу найчастіше називається *промульгацією*. Деякі джерела вважають промульгацію тільки підписанням главою держави законопроекту, після чого він набирає чинності. Однак це не зовсім правильно. По-перше, слово “промульгація” перекладається як “опублікування”. По-друге, промульгація — це комплексна дія, що саме складається з декількох стадій. Насамперед це вступ у законодавчий процес глави держави й певні дії, здійснені ним.

Промульгація в деяких джерелах називається санкціонуванням (плюс публікація), тобто це підписання законопроекту, а також передача його для опублікування й саме опублікування. Ці три стадії — підписання, передача для опублікування й опублікування — і є промульгацією. Хоча в деяких джерелах промульгація пояснюється інакше й поділяється на три частини: підпис називається санкціонуванням, промульгацією називається прийняття спеціального акта, за допомогою якого закон уводиться в дію, а потім потрібні опублікування або обнародування. На нашу думку, промульгація — це не видання особливого акта, тому що 99 % законів, які підписуються главою держави (президентом або монархом), не містять якихось спеціальних актів з упровадження закону. Вони просто підписуються. Підпис — найважливіша частина промульгації.

У ст. 73 Конституції Італії вказується: “Закони промульгуються президентом республіки протягом місяця від дня затвердження”. Із цього тексту ясно, що коли закон прийнятий, президент приймає його до розгляду, підписує й публікує. Це і є промульгація.

У деяких джерелах остання стадія описується як опублікування й затвердження закону. Затвердження описується як підписання законопроекту, а публікація в газетах позначається словом “промульгація”.

Отже, ми бачимо різні думки з цього приводу. Слово “промульгація” досить незвичне, а принаймні практично скрізь остання стадія законодавчого процесу — це вступ у процес глави держави. Простіше за все цю стадію назвати промульгацією, маючи на увазі, що вона складається з декількох частин.

До всього викладеного варто додати, що в певних країнах, де глава держави має право вето, тобто правом не підписувати законопроект, він, не підписавши й повертаючи закон парламенту, тим самим не промульгує його, а накладає вето. Вето може бути двох видів: *абсолютне* й *відкладальне*. Поняття абсолютного вето існує тільки в історії. Нині воно практично не застосовується. Суть його в тому, що якщо глава держави не підписує який-небудь закон, то закон припиняє своє існування. Такого сильного вето практично ніде немає.

Відкладальне вето існує, воно також є двох видів: *звичайне* й *посилене "відкладальне" вето*. Звичайне вето означає, що якщо президент не підписує прийнятий парламентом закон, він повертається в парламент, і там, для того щоб подолати вето, потрібно повторне прийняття закону, тобто тією самою кількістю голосів. Якщо це посилене відкладальне вето, то для подолання незгоди президента необхідна кваліфікована більшість голосів (2/3 або 3/4). Таку кількість, звичайно, зібрати важко, тому подолати таке вето нелегко.

*Строки набрання законом чинності* в зарубіжних країнах дуже різні. У деяких випадках зазначається, що він негайно набирає чинності після підписання, але найчастіше встановлений певний період часу (5 днів, 10 днів і т. ін., аж до місяця, якщо інше не встановлене в самому законі). У деяких випадках ці строки бувають більш тривалими.

У США є специфічне поняття — *"кишенькове вето"*, про яке йшлося вище. "Кишенькове вето" тільки з 1932 по 1976 р. застосовувалося більше ніж 1200 разів.

Отже, сучасний парламент — це загальнодержавний представницький орган, головна функція якого в системі поділу влади полягає в реальному здійсненні законодавчих повноважень. Більшою або меншою мірою, залежно від форми правління, парламент здійснює контроль за виконавчою владою. Правда, нерідко й сам парламент на практиці, у свою чергу, також перебуває під контролем уряду, або, принаймні, зазнає з його боку досить сильного впливу. Крім того, діяльність парламенту контролюється й конституційною юстицією.

Соціалістична концепція держави й демократії уникала навіть терміна "парламент", тому що основоположники марксизму-ленінізму піддали критиці цей інститут як безвладну

“говорильню”. Звідси, зокрема, ідея поєднання законодавчої і виконавчої влади, що дуже імпонувала більшовикам, тому що виключала взаємний контроль незалежних одна від одної галузей влади — здобувши більшість місць у виборному органі, можна безконтрольно складати будь-які закони й самим їх виконувати.

Соціалістична концепція народного представництва претендувала на подолання формалізму представницького правління. Однак монополія компартії на виборах виключала будь-яке реальне представництво. Соціалістичне представництво насправді виявилось ще більш фіктивним, ніж розкритиковане комуністами представницьке правління.

Відсутність розвинутої партійної структури, що “опосередковує” відносини між виборцями і парламентом, у нашій країні та інших державах після падіння компартій призвели до того, що парламент став ареною боротьби дрібних інтересів — амбіцій окремих депутатів і їхніх груп, ніяк не пов’язаних з інтересами виборців. Світовий досвід показує, що парламент тоді є дійсним представником націй, коли в його складі є більші політичні об’єднання депутатів, які представляють інтереси значних шарів суспільства.

### *Контрольні запитання і завдання*

1. Який зміст вкладається в термін “парламентаризм”?
2. Якими обставинами пояснюється створення двопалатних парламентів у зарубіжних країнах?
3. Які повноваження мають парламенти?
4. Висвітліть законодавчий процес.
5. Які керівні органи є у палатах закордонних парламентів?
6. Як будується діяльність парламентських комітетів і комісій?
7. Дайте класифікацію парламентів.
8. Яким чином здійснюється парламентський контроль над діяльністю уряду?
9. Охарактеризуйте статус депутата парламенту.
10. Що означає посадова несумісність депутата?

---

## Розділ 8

# УРЯД У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

- 8.1. Місце уряду в системі державних органів.*
- 8.2. Основні способи формування урядів.*
- 8.3. Внутрішня структура уряду.*
- 8.4. Компетенція уряду і його функції.*
- 8.5. Нормотворча діяльність уряду.*



## 8.1. Місце уряду в системі державних органів

Слово “уряд” зрозуміле кожній людині й не потребує особливого розшифрування. Однак дати визначення цього поняття все ж непросто, тому що на відміну, скажімо, від парламенту, який у будь-якій країні є одним і тим самим (орган, що видає закони), поняття “уряд” неоднозначне. Складність полягає в тому, що в різних країнах це слово означає зовсім не рівнозначні органи (за їх владними повноваженнями, способом формування і місцем у системі державного механізму). Якщо взяти найпростіший зміст цього слова (на побутовому рівні), уряд — це люди, які правлять країною. Якщо це визначення трохи ускладнити, то уряд — це центральний орган управління державою.

У найпоширенішому розумінні уряд — це виконавча влада, те, що в більшості країн світу позначається поняттями “рада міністрів”, “кабінет міністрів”. Тобто це група людей, які управляють повсякденними справами країни.

Однак у певних країнах поняття “уряд” означає більш високий рівень керування. Наприклад, англійське слово “government” означає весь державний механізм і включає як виконавчу, так і законодавчу й судову владу. Уряд — це вся державна машина, виходячи з трактування цього поняття американцями.

Очевидно, саме внаслідок розпливчастості терміна “уряд” в англійській мові частіше вживається конкретніший для них термін — виконавча або урядова влада. Такі позначення відмежовують функції ради міністрів, кабінету міністрів від функцій інших галузей влади, від інших ланок державного механізму і дають можливість вивчати їх у рамках їхніх власних повноважень і можливостей.

Отже, у найпоширенішому розумінні уряд — це колегіальний орган універсальної компетенції, що здійснює виконавчу й розпорядницьку владу в країні.

Зазначимо відразу, що таке визначення стосується парламентарних форм правління, а до президентських республік або до дуалістичних і абсолютних монархій воно навряд чи при-

датне. Справа в тому, що так званий кабінет при президентові США не є колегіальним органом, оскільки рішення на зборах членів кабінету приймаються не більшістю голосів, не колегією, а главою держави.

Так чи інакше в цілому зрозуміло, що мається на увазі під терміном “уряд” — це, говорячи військовою мовою, певний “штаб”, що вирішує оперативні питання країни. Він координує різні напрями владної діяльності, управляє різноманітними галузями життя: оборона, охорона громадського порядку, закордонні справи, економіка, освіта, культура тощо.

Той орган, що ми йменуємо “уряд”, по-різному називається в кожній окремо взятій країні. Найчастіше застосовуються такі стандартні найменування: рада міністрів (Індія), рада міністрів або уряд (Франція, Куба), просто уряд (Чехія, Колумбія), Кабінет (Японія). У деяких країнах є назва державна рада (Швеція, Норвегія, Фінляндія).

У федеративних державах у назві уряду позначається державний устрій. Так у ФРН він називається федеральний уряд, у Швейцарії — федеральна рада. Однак з погляду статистики, найчастіше вживаються терміни “рада міністрів” і “кабінет міністрів”. До речі, іноді ці терміни вживаються як синоніми, а іноді позначають неоднакові поняття. Рада міністрів частіше зустрічається за парламентських форм правління. Кабінет, як правило, — за сильного президента або монарха (“кабінет” вважається таким, що діє при главі держави). Але іноді ці поняття співіснують в одній країні. Так у Великобританії уряд — це більше широке поняття. До нього входять близько 80 осіб. А всередині уряду є ще кабінет, що включає глав найважливіших міністерств, до якого входять 18—20 осіб. Це ніби уряд в уряді. Іноді в рамках кабінету виокремлюють ще вужчий внутрішній кабінет (3—5 осіб): прем’єр-міністр, міністр фінансів, міністр оборони й міністр внутрішніх справ. Ясно, що це “найважливіші” міністри, які користуються найбільшим впливом і довірою прем’єр-міністра.

Уряд, кабінет, рада міністрів — це завжди якась колегія, що визначає найважливіші вектори політики. Навіть у президентській республіці, де президент персоніфікує виконавчу владу, є реальний уряд. Однак він може позначатись якимось

службовим словом, що не збігається з офіційним найменуванням. Так у США президент має кабінет, що складається з 10—11 міністрів.

Те, що розуміється під урядом у європейському значенні слова, у США називається адміністрацією президента. До адміністрації входять міністри та інші державні службовці, в основному особи з оточення президента: радник з національної безпеки, глава Білого дому, глави спеціальних служб, помічники з економіки, зі зв'язків з іноземними державами і т. ін. Адміністрація — це коло людей, які виробляють політику, допомагають президентові приймати рішення. Саме слово “адміністрація” заміняє американцям звичне нам поняття “уряд”.

Під видами урядів розуміють найчастіше відмінності за їх партійним складом. У зарубіжних країнах є партійні й безпартійні уряди. *Партійні уряди* є однопартійними й багатопартійними (коаліційні). *Однопартійні уряди*, як правило, бувають або в країнах з парламентарними формами правління, де яка-небудь із партій має домінуючу більшість у парламенті (наприклад, Великобританія або Австралія), або у президентських республіках, де міністрами, членами кабінету стають особи, які призначаються главою держави з членів своєї партії. *Багатопартійні (коаліційні) уряди* створюються в країнах, де жодна з політичних партій не має значної переваги в парламенті, не має абсолютної більшості. Коаліційні уряди найчастіше зустрічаються в Західній Європі — ФРН, Італії, Нідерландах, Бельгії тощо. Коаліційний уряд створюється на основі договору партійних фракцій за таким принципом: парламентська партійна фракція, що має найбільше число в парламенті, призначає свого представника на пост прем'єр-міністра й ще на кілька ключових посад. Фракція, що має менше місць, зазвичай обіймає менш значні пости: міністрів фінансів, народної освіти і т. ін. Найменші фракції переважно займають другорядні міністерські посади. Хоча це не догма, і трапляється, що маленька партія домагається великої посади, оскільки без підтримки цієї партії коаліція не складається.

Так звані *безпартійні уряди* є трьох видів.

Перший вид — це безпартійні уряди, характерні для країн з абсолютною монархією (Близький Схід), де взагалі немає політичних партій. Це природна безпартійність як держави,

так і уряду. Такі безпартійні уряди діють у Саудівській Аравії, Об'єднаних Арабських Еміратах, Омані, Катарі і т. ін.

Другий вид безпартійного уряду — це уряд, що створюється під час кризової ситуації. Їх ще називають перехідними урядами, “діловими”, “службовими”, “урядами чиновників”, іноді — “робочими урядами”. Найчастіше говорять про уряд чиновників. Безпартійний уряд створюється тоді, коли партійні фракції не можуть домовитися й коаліція ніяк не складається. Тоді функції міністрів виконують постійні заступники міністрів (у ряді країн є така посада). Особи, що обіймають її, не змінюються залежно від того, чи приходять нові міністри або йдуть. Постійні заступники міністрів зобов'язані бути безпартійними й реалізувати наступність і традицію влади. Саме ці постійні чиновники й утворюють безпартійні уряди. Правда, слід зазначити, що такі уряди не приймають значних і важливих рішень, а займаються лише поточним управлінням країною. Такі ситуації були в Скандинавських країнах (Фінляндії, Норвегії), а в Нідерландах у 1977 р. майже півроку працював такий службовий кабінет, оскільки голландці дуже довго не могли утворити урядову коаліцію.

Уряди чиновників, або службові уряди, крім названих країн, в останні роки працювали також у Португалії, Італії, Марокко. Можливість утворення такого типу уряду передбачена навіть у деяких конституціях. Наприклад, Конституція Болгарії 1991 р. передбачає можливість створення такого уряду, якщо парламентські фракції не можуть досягти згоди й утворити коаліційний уряд (п. 5 ст. 99).

Третій вид безпартійного уряду, на відміну від перших двох, — ненормальний варіант, оскільки безпартійні уряди можуть утворюватися за диктаторських режимів, коли всі політичні партії заборонені, а уряд формують військові. До речі, можна додати, що за диктаторських режимів не може бути й однопартійного уряду, скажімо, британського зразка, оскільки єдина партія за диктатури є просто групою прихильників диктатора. Це зовсім не партія, вона лише має назву партії й може вважатися партією тільки в уявленні прибічників режиму, а уряд, сформований із членів цієї псевдопартії, буде насправді військовою хунтою.

Залежно від підтримки уряду парламентом виокремлюють ще два типи уряду: уряд більшості й уряд меншості. Найпоширенішим варіантом є *уряд більшості*, тобто такий, що спирається на підтримку партійних фракцій, які утворюють коаліцію.

Уряд меншості може формуватися або фракцією, або коаліцією, яка не спирається на більшість. Існування урядів меншості можна пояснити різними причинами. Найчастіше це результат якихось політичних сутичок, конфліктів. Партії, які б могли утворити більшість, не можуть домовитися й не хочуть одна з одною об'єднуватися. Але оскільки повинна бути якась урядова влада, вони поступаються лідерством своїм політичним суперникам і обіцяють їм певний час не втручатися в їхню діяльність і не голосувати проти. Уряд меншості існує зазвичай нетривалий час, поки не виникне новий конфлікт і, як правило, така ситуація закінчується розпуском парламенту й призначенням нових виборів. Уряд меншості — дуже нестійкий, і утворюється він у кризовій ситуації. Такі уряди також можуть називатися службовими, тимчасовими, перехідними, у різних країнах по-різному. Найчастіше вони йменуються службовими або тимчасовими урядами. Це не те саме, що уряд чиновників, тому що уряд чиновників — це абсолютно нейтральні люди, які очолюють міністерства та відомства, а в уряді меншості міністрами є партійні діячі, які не мають абсолютної підтримки парламенту. Уряди меншості утворювалися в Скандинавських країнах (Данії, Швеції), були такі випадки в Індії та інших країнах.

Є ще поняття "*уряд національної єдності*". Під такою назвою виступає уряд, утворений у кризовій ситуації, у післявоєнний або післяреволюційний період, щоб об'єднати всі провідні політичні партії й політичні сили. Є істотна відмінність між коаліційним урядом і урядом національної єдності, оскільки до уряду національної єдності можуть входити партії, що є політичними супротивниками. Вони об'єднуються на певний період заради блага країни. Скажімо, у Великобританії кілька разів створювалися такі уряди, сформовані політичними супротивниками в особі консерваторів, лейбористів і лібералів. Такі уряди іноді утворювалися і в інших країнах: Бель-

гії, Греції, Лівані. Мета таких урядів — подолання важкого становища в економіці або об'єднання всіх сил для відсічі зовнішньому ворогу тощо. Громадяни мають бачити, що всі сили об'єднані для подолання якоїсь загальної для всієї країни небезпеки.

## 8.2. Основні способи формування урядів

Порядок формування уряду, як правило, визначається формою правління держави. Можна виокремити два основних способи утворення уряду: парламентський і позапарламентський.

*Парламентський спосіб* утворення уряду має кілька різновидів. Найбільш відома англійська модель, за якою лідер партії, що перемогла на виборах, формує уряд. Уточнимо, що це не обов'язково може бути лідер партії. Це може бути лідер коаліції, блоку. Принаймні є певний державний діяч загальнодержавного масштабу, що спирається на більшість у парламенті.

Такий лідер формально призначається главою держави (або монархом, або президентом). Він формує склад уряду й представляє його та програму діяльності для затвердження парламентом. Після затвердження парламентом глава держави видає або підписує формальний акт про призначення прем'єр-міністра. Іноді глава держави таких актів не видає, і уряд приступає до роботи безпосередньо після затвердження його парламентом і видання при цьому звичайної парламентської постанови.

Такий варіант, крім Великобританії, характерний для країн, які були під впливом англосаксонської правової системи, входили до складу Британської Співдружності Націй або були її територіями (колоніями, домініонами): Канади, Австралії, Нової Зеландії, Індії, Малайзії та ін.

Якщо жодна партія не має більшості у парламенті, то ситуація ускладнюється. У такому випадку глава держави проводить консультації з лідерами партійних фракцій і намагається з'ясувати, чи можливе утворення коаліції і хто з керівників фракції може очолити цю коаліцію або організувати навколо себе коаліцію.

У деяких країнах (Нідерланди, Бельгія, Данія) перед такими переговорами призначається не прем'єр-міністр, а спеціальна державна фігура — форматор. До речі, треба виокремити два рідких терміни: “форматор” і “інформатор”. *Форматор* — це відповідальна особа, якій глава держави доручає визначити потенційних членів уряду й осіб, які могли б очолити уряд. Це особа, що від імені глави держави веде переговори з політичними діячами й займається організаційною роботою з підбору майбутніх членів уряду. Якщо форматор може домовитися з лідерами фракцій, заручитися їхньою підтримкою, він складає список фракції, що його підтримують. У випадку успіху такої місії форматор, як правило, стає главою уряду — прем'єр-міністром, однак він може привести до влади іншу особу. Так, у Бельгії в 1982 р. була складна політична ситуація й змінилося чотири форматори, перш ніж М. Мартенс зміг надати королеві список реального уряду та став прем'єр-міністром.

Інша тимчасова державна посада — інформатор. Інформатор — особа, що проводить консультації, зустрічається з різними політичними силами й підбирає майбутнього форматора. Інформатором, як правило, стає прем'єр-міністр, що збирається піти у відставку, або якийсь політичний діяч, що не претендує на посаду глави уряду, а займається цією роботою для блага держави. В основному такі своєрідні посади, як форматор та інформатор, застосовуються в Скандинавських країнах: Данії, Норвегії та ін.

У низці країн у процесі утворення уряду завжди застосовується процедура, суттю якої є формальне обрання парламентом глави уряду. Тобто певна особа, конкретний політичний діяч представляється й пропонується парламенту як глава уряду, а парламент голосує за цю особу. Система схвалення кандидатури голови уряду парламентом застосовується у ФРН, Японії, Швеції та ін. У ФРН кандидат на посаду канцлера формально пропонується президентом, але президент не має права вибору. Він пропонує особу, яка йому представляється керівниками фракцій. Зазвичай фракції заздалегідь домовляються, і після неформального підрахунку голосів, і після того, як вони впевнені, що запропонована особа буде обрана, вони пропонують цю кандидатуру президентові. Президент вносить

таку пропозицію в бундестаг, а бундестаг голосує за цю особу. У ФРН для обрання канцлера потрібне схвалення тільки нижньої палати.

У деяких країнах потрібне схвалення обох палат. У Японії, наприклад, потрібно, щоб обидві палати підтримали кандидатуру прем'єр-міністра. Якщо є розбіжності, то думка нижньої палати вважається вирішальною.

У Швеції застосовується своєрідний спосіб голосування за твердження прем'єр-міністра членами парламенту (риксдагу). Там обраним вважається кандидат, проти якого не проголосувала більшість. У літературі відзначений цікавий випадок, коли в жовтні 1978 р. був сформований уряд, що мав у своєму розпорядженні підтримку лише 10 % депутатів. Одночасно з обранням уряду був обраний його глава — У. Ульстон — головами лише 39 депутатів (представників його партії). Проти нього проголосувало 72 депутата, інші утрималися. І оскільки 72 депутата, що проголосували проти Ульстона, природно, не становили абсолютної більшості, він став прем'єр-міністром і певний час виконував ці обов'язки.

У певних країнах для того, щоб приступити до виконання обов'язків і стати законним і легітимним, уряд має одержати підтримку парламентської більшості. Підтримка оформлюється у вигляді вотуму довіри складові уряду, лідерів уряду й програмі уряду. Така модель, коли необхідно одержати вотум довіри, називається "позитивний парламентаризм" і застосовується в Греції, Італії, Польщі, Туреччині та ін.

На одержання такої парламентської підтримки виділяється певний час. Іноді уряд приступає відразу до виконання своїх функцій, але потім протягом певного строку має одержати вотум довіри. В Італії це 10 днів, у Чехії — 30 днів. Якщо протягом цього часу підтримка не отримана, уряд не стає законним органом і йде у відставку.

В інших країнах Європи застосовується принцип так званого негативного парламентаризму. Це означає, що уряд не повинен одержувати вотуму довіри, а діє після формування доти, доки не буде пред'явлений вотум недовіри. Вважається, що уряду довіряють доти, доки спеціально не проголосують про недовіру. Така система існує в Данії, Нідерландах, Норвегії. Там уряд відразу приступає до виконання своїх функцій після



затвердження главою держави (монархом). За такої ситуації можливе й існування уряду меншості. Він буде діяти доти, доки більшість не вирішить його змістити.

Найчастіше уряд формується в такий спосіб. Пропонується кандидатура на посаду глави уряду, і якщо ця кандидатура підтримується членами парламенту, то глава уряду пропонує список членів свого уряду. Зазвичай цей список затверджується цілком або взагалі не затверджується, а вважається, що це право прем'єр-міністра.

У деяких країнах є практика, коли всі члени уряди обираються парламентом. Прикладом такого роду є Швейцарія. Правда, там уряд (федеральна рада) складається всього з 7 осіб. Всі ці 7 осіб обираються на спільному засіданні обох палат Федеральних зборів.

Слід зазначити, що ці процедурні розбіжності й варіанти в порядку формування уряду в парламентарних республіках і монархіях, звичайно, мають юридичне значення, але не визначають ні склад, ні програму, ні напрям діяльності уряду, оскільки головна роль у формуванні уряду в цих країнах належить політичним партіям, виборчим блокам, об'єднанням, які мають парламентську більшість. Тому, як правило, якщо партії домовляються, то питання про склад уряду вирішується заздалегідь, і всі процедури матимуть формальний характер.

Досить своєрідна специфіка є в країнах, де діє змішана форма правління. У Франції, наприклад, за Конституцією 1958 р., прем'єр-міністр, а за поданням прем'єр-міністра — члени уряди призначаються президентом. До 1986 р., оскільки був збіг парламентської більшості й партійної належності глав держави, якихось колізій не виникало. Скажемо, президент Ш. де Голль очолював партію Об'єднання на підтримку республіки, що мала більшість у парламенті, тому де Голль призначав потрібну йому особу прем'єр-міністром. Те саме було за президентів Жискара д'Естена й Жоржа Помпіду. Однак у березні 1986 р. склалася ситуація, коли президент Міттеран, соціаліст, зіштовхнувся з парламентською більшістю, що його не підтримувала. У цих умовах він був змушений призначати не ту особу, яка підходила йому за політичними та іншими умовами, а ту, яка користувалося підтримкою парламенту. І, хоча вибір нового президента став обмежений, він все-таки впливав на призна-

чення прем'єр-міністра й деяких міністрів шляхом відхилення певних кандидатур (на пости міністрів закордонних справ і оборони). У будь-якому разі він був змушений ніби миритися з фігурою прем'єр-міністра.

У президентських республіках глава держави сам є головним носієм виконавчої (урядової) влади. У президентських республіках президент призначає й звільняє членів кабінету або уряду. У США формально діє формула, за якою призначення членів кабінету відбувається за порадою та згодою сенату. Однак випадки відмови сенату в затвердженні запропонованих президентом кандидатур трапляються дуже рідко — лише тоді, коли проти запропонованого президентом кандидата є якийсь негативний матеріал, про який президент не знав. Тоді президент сам, як правило, не наполягає і знімає кандидатуру. Якщо жодних обґрунтованих заперечень не наводиться, то призначення затверджуються майже формально. Подібним чином призначається уряд у більшості латиноамериканських країн: Чилі, Уругваї та ін. У більшості країн, що розвиваються, право призначення й звільнення членів уряду також належить главі держави, що одночасно є главою уряду (Кенія, Малаві, Заїр та ін.).

У деяких країнах до осіб, які претендують на посаду членів уряду, ставляться спеціальні вимоги. Наприклад, у Великобританії формально немає закону, що зобов'язував би міністра бути членом парламенту. На практиці членом уряду може бути тільки депутат нижньої палати парламенту — палати громад. Це пов'язане з багатовіковою традицією, і при цьому посиляються на ту обставину, що міністри несуть відповідальність перед парламентом, зобов'язані відповідати на питання членів парламенту й пояснювати свої дії. Вважається, що для цього вони повинні бути членами парламенту.

У деяких країнах міністри можуть бути, але не зобов'язані бути депутатами. Тобто наявність депутатського мандата не перешкоджає зайняттю міністерського поста (Іспанія, Фінляндія та ін.).

У Конституції Японії записано, що більшість міністрів повинні бути членами парламенту (ст. 68).

У певних країнах, навпаки, є заборона на парламентську діяльність для міністрів. Відповідно до французької Конституції діяльність членів уряду несумісна з будь-якою діяльні-

стю професійного представництва загальнонаціонального характеру (ст. 23). Тобто французький міністр не може бути депутатом, і, якщо його призначають на посаду міністра, він повинен скласти свій депутатський мандат.

Інколи взагалі обмежується будь-яка інша діяльність для членів уряду. Основний закон ФРН передбачає, що глава держави (а також федеральний канцлер або федеральний міністр) не можуть обіймати інші оплачувані посади й навіть входити до складу наглядової ради підприємства без згоди бундестагу.

Деякі конституції містять особливі вимоги до осіб, які претендують на посаду члена уряду. Наприклад, до особливих вимог належить така, щоб міністри сповідували панівну релігію (це властиво ісламським країнам). У деяких конституціях передбачається, що майбутній міністр повинен мати особливі моральні якості й бути уродженцем країни. Такі вимоги записані в законодавстві Фінляндії. У деяких конституціях закріплюється, що міністри повинні мати особливу компетенцію, досвід, утворення тощо.

У деяких країнах під час формування уряду, особливо в країнах з багатонаціональним складом населення, враховуються географічні, етнічні та релігійні фактори. В Індії, за багаторічною традицією, у раді міністрів повинні бути представлені різні штати країни й релігійні громади, щоб уряд не був моноетнічним і не представляв одну релігію. Вихідці з великих штатів обов'язково очолюють кілька важливих міністерств. Завжди, наприклад, представлені в уряді штати Уттар-Прадеш, Західна Бенгалія та ін. У Лівані, де уживаються майже два десятки релігійних громад, ще в 1943 р. був прийнятий спеціальний закон — Національний пакт, відповідно до якого розподіляються всі вищі посади в державі. За цим законом прем'єр-міністром країни може бути тільки мусульманин-суніт.

Щось подібне має місце в Канаді, де є дві основні мовні групи (англійська й французька). Тому в Канаді не може бути такого уряду, де б були представлені тільки англійські громадяни країни. Обов'язково буде представлено кілька франкофонів (осіб французького походження). Більше того, у Канаді простежується досить цікава ситуація: останнім часом прем'єр-міністр, реальний лідер країни, як правило є франко-канад-

цем. До речі, у Канаді також піклуються про те, щоб в уряді були представлені канадці ірландського й шотландського походження та представники кількох великих міст країни, тобто щоб не було представництва якоїсь однієї групи громадян (наприклад, англосаксів протестантського віросповідання). Там завжди є представники кількох етнічних груп і релігій.

### 8.3. Внутрішня структура уряду

На питання про те, хто входить до складу уряду, найпростіше відповісти однозначно: до складу уряду входять міністри. Інакше кажучи, уряд складається з міністрів. Однак до складу уряду, крім глави уряду й міністрів, які зазвичай очолюють міністерства або урядові департаменти, входять такі посадові особи, як державні міністри, міністри без портфеля, статс-секретарі, іноді — молодші міністри й парламентські секретарі. Термінологія досить різноманітна. Прийнято вважати, що головною фігурою в уряді (природно, крім прем'єра) є міністр. Міністр — це “основна складова” уряду.

У деяких країнах посада “державного міністра” вважається більш значною, ніж просто міністра. Це ніби особливо важливий міністр (Франція й Португалія). В інших країнах визначення “державний” вважається таким, що ніби применшує цю посаду. У Великобританії словосполучення “державний міністр” на практиці означає посаду заступника міністра. Так, у Великобританії є міністр оборони і може бути три, чотири, п'ять державних міністрів оборони. Ці особи фактично є заступниками міністра. У Японії всі члени уряду називаються державними міністрами.

Як правило, одна особа (один міністр) очолює міністерство. Хоча є такі рідкі випадки, коли на чолі міністерства стоять відразу два або більше міністри (такою своєрідністю вирізняється Фінляндія). Набагато частіші варіанти, коли є міністр, але поряд з міністром призначається державний міністр або статс-секретар, що або є заступником міністра, або відає певною ділянкою роботи. Іноді є міністри або статс-секретарі при президентові або прем'єр-міністрі. Взагалі це помічники глави держави або прем'єр-міністра, але для того, щоб у них був

високий державний ранг, щоб їх приймали відповідно до цього рангу інші державні службовці й під час поїздок за кордон, щоб вони могли одержувати більшу платню, їм присвоюються такі звання.

Парламентський секретар входить до складу уряду Великобританії. Так називають державного чиновника, що підтримує контакти і зв'язки з парламентом. Уже в назві позначається, чим повинен займатися цей член уряду.

“Міністри без портфеля” — це посадові особи, які можуть займатися різними видами діяльності. Так, це може бути особа, що виконує доручення глави уряду. Деякі “міністри без портфеля” займаються координаційною діяльністю і є іноді віце-прем'єрами, курирують кілька міністерств. Іноді така посада маскує основне заняття цієї посадової особи. Наприклад, уряд не бажає оголошувати коло обов'язків цього міністра, призначає його “міністром без портфеля”, а цей міністр може займатися керівництвом, наприклад, атомною промисловістю або справами озброєння.

У деяких країнах передбачена посада заступника прем'єр-міністра, а в деяких заступників немає. Там прем'єр-міністр — це єдиновладна фігура. Конституція ФРН передбачає, що канцлер може мати заступника, але на практиці заступником стає міністр закордонних справ. Він вважається другим за значенням міністром.

У певних країнах у конституції суворо лімітовано кількість і види міністерств і міністрів. Перевищити цей ліміт не можна. Наприклад, США й Швейцарія передбачають певну кількість таких структурних одиниць. У США 12 міністерств (департаментів). Останнє було створено в 1977 р. — Міністерство енергетики. Спочатку при утворенні США їх було всього три (державні департаменти, тобто міністерство закордонних справ, міністерство оборони й міністерство фінансів).

У деяких країнах немає переліку міністерств і міністрів, і кожний уряд може утворювати різні міністерства. Звичайно, певний основний блок залишається, але можливі варіанти.

Перелік основних міністерств у більшості випадків не наводиться в конституції, а міститься в спеціальних законах, або іноді навіть в актах глави держави.

Уряд може впливати на чисельність свого складу, оскільки крім членів уряду й основних міністрів прем'єр може призначати державних міністрів або статс-секретарів, які будуть виконувати міністерські обов'язки. Наприклад, у Японії прем'єр-міністр може особисто призначити до 20 державних міністрів.

У деяких країнах установлюється мінімальна кількість членів уряду, у деяких — максимальна, у деяких — і та, і інша. Наприклад, в Ірландії закріплено, що до складу уряду можуть входити від 7 до 15 міністрів.

У більшості країн уживаються звичні для всіх найменування: міністр, прем'єр-міністр або глава ради міністрів, але в деяких, там, де в пошані традиції й звичаї, використовуються стародавні найменування. Наприклад, окремі члени уряду Великобританії мають назви такі ж, як і 200 або 300 років тому.

Ми читаємо в газеті “міністр фінансів Великобританії”, але офіційно ця посада йменується канцлер казначейства. Лорд-канцлер — це глава верхньої палати (палати лордів) і одночасно глава судової влади. Є перший лорд адміралтейства (військово-морський міністр). Є такі найменування, як лорд-хоронитель печатки, канцлер герцогства Ланкастерського (це міністри без портфеля, які виконують доручення прем'єр-міністра).

Ми говоримо “міністр оборони США”, “міністр фінансів США”, “міністр праці США”, але всі міністри США йменуються насправді секретарями, а міністерства — департаментами. Єдина неперекладна посада — державний секретар. Держсекретар США, за європейським стандартом, — це міністр закордонних справ.

В абсолютних і дуалістичних монархіях і президентських республіках фактичним главою уряду й главою виконавчої влади є глава держави (монарх або президент).

У парламентарних і змішаних республіках і парламентарних монархіях завжди є посада глави уряду. Глава уряду в різних країнах називається по-різному.

Найпопулярніше найменування — прем'єр-міністр (французький термін), або перший міністр. Англійці вживають слово *prime minister* — перший міністр. Спочатку це справді був старший (перший) міністр (наприклад, при королівському уряді), що допомагав монархові здійснювати владу в країні.

Поступово, з відтісненням абсолютної влади, з переходом до інших відносин, фігура прем'єр-міністра стала зовсім особливою. Ця фігура стала відігравати лідируючу роль.

Крім того, є такі назви, як голова ради міністрів (Італія), голова уряду (Іспанія й Чехія). У деяких країнах главу уряду називають міністр-голова. У німецьких землях (суб'єктах федерації) посада, яку ми називаємо прем'єр-міністр, називається міністр-президент.

Уживаються також національні назви. Наприклад, у Німеччині й Австрії глава уряду називається "федеральний канцлер" або просто "канцлер". В Ірландії, хоча там усі говорять англійською мовою, збережені ірландські назви деяких посад і органів. Там за традицією парламент іменується "доїв", а прем'єр-міністр — "тишок".

За парламентарної форми правління роль і значення глави уряду дуже великі. Формально будучи главою виконавчої влади, на практиці глава уряду виконує всі повноваження глави держави. Принаймні він визначає основну внутрішню й зовнішню політику держави та реалізує її на практиці.

Місце й роль глави уряду дуже часто закріплюється також у конституції. Наприклад, Основний закон ФРН передбачає, що федеральний канцлер установлює основні напрями політики й несе за це відповідальність (ст. 65). В Італії прем'єр-міністр повинен керувати політикою уряду й також нести за неї відповідальність (ст. 95 Конституції). Повноваження глави держави за цих форм правління дуже великі. Часто глава уряду очолює якусь партію й, відповідно, одночасно є лідером правлячої партії. Важливі політичні рішення глава уряду приймає, як правило, одноосібно або після консультації з главами інших галузей влади. Природно, що повноваження глави уряду, коли він спирається на урядову більшість, набагато ширші, ніж тоді, коли він керує коаліційним урядом. Існування в рамках коаліції завжди менш зручне: доводиться ділити свої повноваження й погоджувати свої дії з лідерами інших партій і політичних течій.

У більшості країн глава уряду підбирає членів уряду, складає їхній список. З його подання вони затверджуються на своїх посадах. За бажанням і за велінням глави уряду члени уряду можуть бути відправлені у відставку. Хоча формально члени

уряду призначаються й зміщуються главою держави, ми знаємо, що глава держави за парламентарних республік або монархій виконує лише офіційні функції, формально підписуючи проекти указів, що йому надаються, які реально складає глава уряду.

Як правило, якщо припиняються повноваження глави уряду, то це означає припинення повноважень і всього уряду. Повноваження й реальна влада прем'єр-міністрів у парламентських республіках (ФРН, Італія), парламентської монархії (Великобританія) дуже великі. Прем'єр-міністри видають і підписують урядові укази, реально здійснюють більшість повноважень, які формально належать главі держави, включаючи право дострокового розпуску парламенту. Практика, що склалася, зводиться до того, що прем'єр-міністр реально керує і внутрішнім життям держави, і зовнішніми проблемами. Хоча, природно, є посади міністрів внутрішніх справ, закордонних справ і т. ін.

Обсяг повноважень ряду глав урядів настільки великий, що в деяких випадках закордонні вчені йменують таких прем'єр-міністрів “некоронованими монархами”. Найсильніша фігура прем'єр-міністра, мабуть, у Великобританії. Там він призначає, переміщає, відкликає членів уряду одноосібно й керує їхньою діяльністю. Він повністю формує весь уряд — і кабінет, і вузький склад кабінету, визначає порядок роботи й формулює остаточні рішення свого уряду. Засідання кабінету є закритими, члени кабінету не мають права розголошувати ті відомості, які їм стали відомі. Думка навіть більшості членів кабінету не обов'язкова для прем'єр-міністра. Якщо член уряду не згодний з думкою прем'єра, у нього є тільки один спосіб висловити незгоду: піти у відставку.

Глави уряду в монархіях і республіках, де існують парламентарні форми, за обсягом своїх повноважень і фактичним становищем мало відрізняються від таких “сильних” президентів, як президенти США або Франції. До дуже впливових і сильних глав урядів можна також віднести прем'єр-міністрів Японії, Австрії (канцлер), Канади, Австралії, Португалії та інших країн.

Слід також зазначити, що останнім часом спостерігається таке явище: при главі уряду створюється особливий апарат, що відає справами глави держави. Керівник цього апарату



часто має ранг міністра. У Великобританії важливим органом є особистий секретаріат прем'єр-міністра. Є так само спеціальний секретаріат кабінету. У Франції при прем'єр-міністрові є цивільний і військовий кабінети. Це спеціальні структури всередині уряду. У Німеччині є відомство федерального канцлера, яке очолює державний чиновник у ранзі міністра. Це відомство розробляє рекомендації для уряду та для його глави, готує проекти законів і урядових постанов. Є аналогічні структури й в інших країнах. Наприклад, в Іспанії є спеціальний закон, що передбачає створення допоміжних органів для уряду. Це державний секретаріат з відносин із парламентом, секретаріат із законодавства, генеральний секретаріат і т. ін.

У президентських республіках, в абсолютних і дуалістичних монархіях засідання уряду проводяться на розсуд глави держави, що одночасно керує урядом. Зазвичай такі засідання проводяться регулярно, але розрізняються офіційні (формальні) й робочі засідання. На офіційних засіданнях, які проводяться, скажімо, один раз на тиждень, в основному вирішуються заздалегідь підготовлені справи. Робочі засідання проводяться в міру необхідності.

Формою роботи є не стільки колегіальне вироблення рішення, скільки збори членів кабінету з метою допомоги главі держави (главі уряду) прийняти важливе рішення, яке він потім формулює. У таких засіданнях беруть участь, крім членів кабінету, офіційних міністрів і секретарів департаментів, також помічники глави держави й важливих державних службовців. Рішення завжди приймається главою держави або главою виконавчої влади, тому важливий не ранг учасників, а якість прийнятого рішення.

У парламентарних республіках і монархіях більша колегіальність у роботі. Але ступінь колегіальності завжди вищий, коли існує коаліційний уряд і в засіданнях беруть участь представники кількох партій. Якщо уряд однопартійний, то колегіальності, звичайно, менше, оскільки лідер партії бере на себе тягар відповідальності за рішення й одноосібно "править" на засіданнях уряду.

Як правило, у більшості країн чергові засідання уряду проводяться один раз на тиждень. Порядок денний і порядок розгляду питань визначаються главою уряду. Питання допові-

даються окремими міністрами, які відповідають за доручені їм галузі. Якщо питання стосується декількох міністерств, то доповідає йому призначений главою держави міністр або інша особа, що координувала підготовчу роботу.

Якщо питання добре підготовлене, заздалегідь погоджені всі позиції, то відбуваються формальне обговорення й швидке ухвалення рішення. З особливо складних питань, щодо яких не було досягнуто попередньої згоди, можуть виникнути дискусії й суперечки. Остаточне рішення в таких випадках приймає прем'єр-міністр — глава уряду. На засіданнях урядів ведуться протоколи, цим займається відповідальна посадова особа — спеціальний чиновник, наприклад, генеральний секретар уряду (у Франції), секретар кабінету (Великобританія) та ін. Всі протоколи засідань вважаються секретними й ніколи не публікуються.

Як вже зазначалось, остаточне рішення в більшості країн (як у президентській, так і в парламентській республіці) приймає глава уряду і, як правило, воно не голосується. Питання на голосування глава уряду може поставити лише тоді, коли сам сумнівається в тому або іншому варіанті рішення і йому потрібно з'ясувати думку членів уряду.

Процедури засідань можуть розрізнятися за ступенем важливості залежно від присутності тих або інших посадових осіб. У Франції, якщо на засіданні уряду присутній президент, це буде рада міністрів. А якщо президент відсутній, а його очолює прем'єр-міністр, то засідання називається радою кабінету, тобто ранг зборів нижчий.

В інших країнах є аналогічні засідання. Наприклад, у Норвегії уряд засідає два рази на тиждень у формі кабінету (під головуванням глави уряду) і один раз у формі державної ради, тобто ранг вищий (під головуванням короля).

У парламентарних державах засідання уряду відбуваються досить часто. Вони можуть проводитися один раз на тиждень (Великобританія, Індія, Іспанія), два рази на тиждень (Японія, Ірландія), іноді — три рази на тиждень.

Точно так само, як основні питання, що виносяться на розгляд парламенту, вирішуються до сесії, так і в більшості випадків найважливіші питання вирішуються не на офіційних засіданнях уряду, а до них. У певних країнах у рамках уряду організовуються й спеціальні, вужчі за складом, органи.

Такі спеціальні (внутрішні) урядові органи найчастіше називаються так само, як органи парламенту: комісії й комітети. Система комітетів уряду є в різних країнах. Такі комітети створюються як постійні або тимчасові, спеціалізовані або універсальні.

Найбільш розроблена система комітетів кабінету працює у Великобританії. Спочатку допоміжні органи поступово трансформувалися в самостійні державні органи з досить серйозною компетенцією й правом виносити рішення. Рішення цих комітетів мають майже ту саму силу, що й рішення кабінету в повному складі.

Найстарший комітет уряду Великобританії був утворений у 1904 р. — це комітет оборони й заморської політики. Ключові комітети очолює, як правило, сам глава уряду, запрошуючи туди міністрів або інших посадових осіб на свій розсуд. Діяльність цих комітетів не афішується. Крім названого комітету у Великобританії є інші, але їх існування тримається майже в таємниці, тому їхні назви навіть не наводяться. У літературі пишуть, наприклад, що в кабінеті Тетчер було 4 постійних комітети, у тому числі з оборони й зовнішньої політики. Назви трьох інших не вказуються.

У ФРН при федеральному уряді існує більше 10 постійних комітетів. Вони можуть називатися по-різному, наприклад, федеральний комітет безпеки. До речі, цей федеральний комітет безпеки, що працює на правах комітету уряду, відповідно до його регламенту наділений правом остаточного вирішення питань з кола проблем, належних до його відання. Якщо цим питанням не займається інший державний орган, цей комітет приймає остаточне рішення.

У Франції при урядові діє комітет внутрішньої безпеки. Такого роду органи існують і всередині інших урядів. У певних випадках можуть створюватися надзвичайні комітети, що займаються екстраординарними проблемами. Наприклад, під час збройного конфлікту між Аргентиною і Великобританією в складі уряду був створений військовий кабінет, що включав прем'єр-міністра, міністра оборони, голову Консервативної партії (яка тоді мала більшість у парламенті), міністра закордонних справ, начальника штабу оборони й лідера палати громад. Цей військовий комітет вирішував усі важливі питання, пов'язані з веденням воєнних дій.

Система комітетів досить поширена, і можна зазначити тільки те, що в кожній країні є своя специфіка. В одній країні ці комітети займаються питаннями оборони й внутрішньої безпеки, в іншій країні це можуть бути інші питання. Наприклад, в Індії в рамках уряду існує Комітет з політичних питань, усередині якого обговорюються питання внутрішньої стратегії уряду. Приблизно тим самим займається Комітет пріоритетів і політики всередині канадського уряду (його очолює прем'єр-міністр). Зазначається, що, незважаючи на те, що у ФРН комітетів досить багато, вони є ніби малими кабінетами міністрів, й іноді так і йменуються — не комітетами, а кабінетами: економічним, соціальним, фінансовим тощо. Відповідно до традиції найважливіший комітет усередині уряду ФРН називається Федеральною радою з питань безпеки.

#### 8.4. Компетенція уряду і його функції

Практично всі автори, які пишуть про уряд, вказують, що урядові органи виконавчої влади наділені дуже широкими повноваженнями, широкою компетенцією. Однак чинні конституції здебільшого закріплюють цю компетенцію в найзагальнішій формі й докладно її не описують. З одного боку, це традиція, що склалася, а з іншого — чим менш докладний опис предметів ведення, тим ширше можна трактувати ці лаконічні статті.

Проілюструємо це твердження прикладом. Так, у ст. 97 Конституції Іспанії вказано: “Уряд керує внутрішньою й зовнішньою політикою, цивільною й військовою адміністрацією та обороною країни. Він здійснює виконавчу владу відповідно до Конституції країни й законів”. Більше нічого про компетенцію уряду в Конституції Іспанії немає. Згідно зі ст. 20 Конституції Франції, “уряд визначає й здійснює політику нації. У його розпорядженні перебувають адміністративні органи й збройні сили”. Практично це все. Стаття 82 Конституції Греції вказує: “Уряд визначає й керує загальною політикою країни відповідно до положень конституції й законами”. У главі 3 “Уряд” у розділі 1 “Рада міністрів” італійської Конституції взагалі нічого не йдеться про компетенцію, а тільки про склад уряду, про

те, що уряд повинен одержати схвалення обох палат, і т. ін. Приблизно так само регулюється компетенція федерального уряду ФРН.

Є, звичайно, і докладніші переліки складових компетенції уряду. Наприклад, ст. 52 Малої Конституції Польщі перелічує такі повноваження ради міністрів:

“1. Рада Міністрів приймає рішення у всіх питаннях політики держави, які конституційним та іншим законом не були залишені за президентом або іншим органом державної адміністрації або самоврядування.

2. Рада Міністрів зокрема:

1) забезпечує виконання законів;

2) видає розпорядження, що мають силу закону;

3) керує, координує й контролює роботу всіх інших органів державної адміністрації, несучи відповідальність за їхню роботу перед Сеймом;

4) охороняє на підставі законів інтереси Державної скарбниці;

5) складає проект бюджету та інших фінансових планів держави, а після прийняття Сеймом керує їхнім виконанням;

6) здійснює в межах і формах, установлених конституційним законом, нагляд за місцевим самоврядуванням та іншими видами самоврядування;

7) підтримує відносини й містить договори з урядами інших держав і з міжнародними організаціями;

8) забезпечує зовнішню й внутрішню безпеку держави”.

Потрібно визнати, що наведений приклад є досить докладним варіантом регулювання компетенції уряду. Ще докладніше регулює це питання ст. 146 нині чинної Конституції Польщі, прийнятої 2 квітня 1997 р.

Природно, крім конституції, є конституційні, органічні й звичайні закони, які можуть більш докладно визначати повноваження уряду. Але це зовсім необов'язково. У нормативних актах зазначаються в основному найзагальніші напрями діяльності уряду, і він керує країною з того кола питань, які не віднесені до відання парламенту або інших державних органів. Це найбільш універсальна й поширена формула компетенції уряду.

Найрозгорнутіше перелічувалися складові компетенції уряду в радянських конституціях. Оскільки практично всі радянські конституції, крім останньої 1977 р., містили переліки міністерств, то, дивлячись на перелік міністерств, можна було сказати про компетенцію уряду, оскільки міністри, що очолюють конкретні міністерства (раніше наркомати), і становили цей уряд. Як би не ставитися до “радянської спадщини” в галузі права, під час ознайомлення з радянськими конституціями наочно можна побачити роботу уряду — виконавчо-розпорядницької влади.

Серед міністерств були, наприклад, міністерства авіаційної промисловості, автомобільної промисловості, зовнішньої торгівлі, газової промисловості, цивільної авіації, машинобудування, медичної промисловості, морського флоту, нафтової промисловості, шляхів сполучення, важкого транспортного машинобудування тощо. До всесоюзних і республіканських належали міністерства закордонних справ, загальної й середньої спеціальної освіти, геології, закордонних справ, культури, охорони здоров’я, легкої промисловості, зв’язку, торгівлі, фінансів тощо. Якщо ми ознайомимося із законодавством будь-якої держави, то, можливо, такого докладного переліку міністерств не знайдемо, але напрямки діяльності, безумовно, приблизно ті самі, будуть помітні в роботі будь-якого уряду.

Це все сфера виконавчої влади — поле діяльності уряду. Повноваження уряду в цих сферах можна узагальнити й згрупувати. Можна визначити найтипівіші повноваження закордонних урядів. Це повноваження у сфері політичного керівництва, повноваження в галузі управління, повноваження у сфері законодавства, зовнішньополітичні повноваження, надзвичайні повноваження уряду та ін.

*Повноваження у сфері політичного керівництва.* Уряд у всіх країнах відіграє провідну роль у розробці основного курсу країни, тобто у формулюванні, плануванні й реалізації внутрішньої й зовнішньої політики держави. До речі, політика держави формулюється не тільки урядом, а й різними політичними структурами: партіями, союзами й асоціаціями. Але ми знаємо, що уряд у більшості країн світу — це зосередження представництва політичних сил. Громадяни, обираючи депу-

татів, голосуючи за ту або іншу партію, фактично визначають склад уряду. Або, обираючи главу держави — президента — громадяни також обирають певний курс країни.

Уряд, будучи урядом при президентові або будучи утвореним парламентом, свій декларований курс реалізує. Програми уряду можуть видаватися у вигляді товстих праць і містити докладні розписи з напрямків економіки, будівництва, сільського господарства і т. ін. Вони також можуть зводитися до декількох абзаців, суттю яких є зміна ustalених пріоритетів, нові економічні, військові й політичні союзи. Іноді програми носять рекламну назву. Наприклад, особливо модно це було і є в Америці. Там проголошувалися такі урядові програми, як “створення великого суспільства”, “програма нових рубежів”, “програма боротьби з бідністю”, “програма нової економіки” тощо. Президент Ш. де Голль, наприклад, свого часу проголосив Програму відновлення величі Франції.

Програми уряду можуть і не формулюватися у вигляді помітних девізів і формул. Програма — це весь курс, комплекс заходів. І якщо за допомогою певної програми держава зміцнює економіку, люди поліпшують свій добробут, то, мабуть, така програма відповідає потребам народу, і народ відгукується на такі програми, підтримує свій уряд і його курс. Якщо програма зовні приваблива, але веде країну неправильним шляхом, то громадяни перестають підтримувати такий уряд, і він змушений іти у відставку. Так, які б гарні слова про солідарність, про боротьбу за права робітників не говорили англійські лейбористи, але програма консерваторів виявилася привабливішою, тому що за консерваторів, яких багато років очолювала М. Тетчер, ставало все більше приватних домоволодінь, збільшувалася кількість робочих місць, а лейбористи не могли запропонувати виборцям нічого більш переконливого.

*Повноваження у сфері управління.* Природно, це основна група повноважень, тому що уряд — це головний орган управління. Це штаб з управління всіма справами країни. Уряд здійснює функції загального універсального управління, реалізує свої цілі, висунуті в політичних програмах.

Компетенція уряду у сфері управління дуже широка й охоплює всі сфери громадського життя. Уряд координує, погоджує й спрямовує діяльність усіх міністерств, оскільки міністри вхо-

дять до складу уряду. Ця функція координації й спрямування здійснюється як керівником уряду, так і за допомогою вироблення колегіальних рішень під час засідань уряду або раніше висвітленої системи комітетів — внутрішніх органів уряду. Така координація, така управлінська діяльність реалізується за допомогою спеціальних актів, наказів і директив, які приймаються й поширюються зверху вниз по вертикалі.

Уряд у своїй роботі спирається на адміністративно-чиновницький (іноді його називають бюрократичним) апарат. Наявність цього апарату закріплено в низці конституцій, наприклад, у конституціях Франції (ст. 20), Японії (ст. 73), Іспанії (ст. 97).

Уряд робить призначення на значну кількість вищих, середніх та інших цивільних і військових посад. У президентських республіках цю роль виконує глава держави, а в парламентських державах на практиці — глава уряду, а іноді це оформлюється від імені глави держави. Іноді ці функції поділені між главою держави й главою уряду. Найважливіші рішення щодо призначення державних службовців, безумовно, визначаються урядом, оскільки цей орган має більше можливостей для відбору й перевірки ділових та інших якостей претендентів на посаді державних службовців.

Уряд має право контролю діяльності практично всіх державних службовців і карає за помилки й посадові правопорушення. У ряді країн існує адміністративна юстиція, і дії державних службовців можуть бути оскаржені в адміністративних судах або адміністративних трибуналах. Взагалі обсяг різних управлінських повноважень і функцій у сучасних державах дуже великий, і уряд є координатором усього цього величезного обсягу різних управлінських дій, здійснюваних у кожній країні.

Дуже важлива сфера діяльності уряду — *зовнішньополітичні повноваження*. Це — сфера як політичних, військових союзів, так і економічних зв'язків. Зовнішня політика — це одна з найважливіших складових діяльності уряду. У цій сфері повноваження будь-якого уряду дуже широкі, і правової регламентації таких повноважень, як правило, немає. Все, чим побажає зайнятися уряд у цій сфері, можна здійснити на практиці.



Уряд провадить міжнародні переговори і, як правило, не запитує для цього дозволу в законодавчих органів. Також він підписує угоди й договори. Глава уряду та деякі інші представники виконавчої влади (міністр закордонних справ) мають право підписувати договори й угоди в силу займаної посади (*ex officio*), тобто дуже часто навіть без наявності спеціальних мандатів або без надання спеціальних повноважень. Уряд (в особі прем'єра) не тільки підписує міжнародні договори, а й, якщо необхідно, вносить у парламент проекти актів про ратифікацію договорів.

У багатьох країнах вносити виправлення й доповнення в підписані урядом угоди забороняється. Хоча формально глава держави практично скрізь призначає дипломатичних представників, фактично уряд реально підбирає кадри дипломатів і рекомендує конкретних осіб на посади послів та інших дипломатичних представників у зарубіжні країни.

До відання уряду (і реально, і юридично) належать питання війни і миру. У розпорядженні уряду перебувають збройні сили, і міністр оборони завжди є членом уряду. Уряд керує всіма військовими справами, обороною країни, ухвалює рішення щодо мобілізації тощо.

Природно, уряд керує освітою, займається проблемами охорони здоров'я, питаннями сільського господарства, охороною громадського порядку — це все обов'язкові елементи діяльності будь-якого уряду.

Останнім часом з'явилися такі важливі напрями у сфері виконавчої влади, як керівництво енергетикою й охороною навколишнього середовища. Міністерство із захисту й охорони навколишнього середовища, міністерство екології — це важливі елементи сучасної урядової влади.

**Надзвичайні повноваження** уряду зазвичай закріплюються в спеціальних законах. Суть надзвичайних повноважень у тому, що якщо виникають екстраординарні події (зовнішня загроза, внутрішні конфлікти й безлади), то уряд може оголосити воєнний, надзвичайний стан і зосередити всю повноту влади у своїх руках. Вже зазначалося, що найбільш розроблений зразок надзвичайного законодавства — це надзвичайні закони ФРН. Фрагменти цього надзвичайного законодавства містяться навіть в Основному законі ФРН, це ст. 87-а і розділ 10-а.

Взагалі норми про надзвичайне законодавство передбачають, що у випадку зовнішньої небезпеки або загрози конституційному ладу уряд може використати збройні сили для боротьби із зовнішньою агресією або внутрішніми безладами. Функції парламенту можуть бути припинені, дія конституційних прав і свобод також припиняється, командування збройними силами може бути передано главі уряду або держави. Наприклад, у ФРН під час надзвичайного стану керувати країною буде федеральний канцлер — глава уряду.

До інших повноважень уряду конституція та закони можуть відносити й інші функції. Наприклад, у деяких країнах не глава держави, а уряд приймає рішення про амністії, про пом'якшення або відстрочення покарання. У певних випадках глава уряду підписує закони, прийняті парламентом, низка законів скріплюється підписом прем'єр-міністра. Це свого роду контрасигнація актів не глави держави, а законодавчих органів. Такий порядок діє в Японії.

Сучасні уряди керують найширшим колом справ і мають повноваження у сфері управління економікою, соціальних проблем (допомога незаможним, безробітним), у сфері управління культурою, наприклад, посада міністра культури у Франції дуже важлива й почесна. У багатьох країнах є відомства у справах спорту, туризму тощо. Уряди контролюють діяльність засобів масової інформації: забезпечують, щоб не порушувалися найважливіші принципи моралі, релігійні почуття й права громадян. Так, уряд може забороняти публікацію порнографії, пропаганду насильства в засобах масової інформації і т. ін. Урядові чиновники наглядають за дотриманням цих заборон.

## 8.5. Нормотворча діяльність уряду

Говорячи про повноваження уряду в законодавчій сфері, варто згадати два моменти. По-перше, сучасні уряди мають право здійснювати *регламентарну владу* й видають акти нормативного характеру. По-друге, вони видають делеговані акти, і тим самим дуже впливають на нормативну сферу діяльності держави. Слід також згадати, що уряд більшості країн в особі глави уряду має право законодавчої ініціативи, і цим правом

уряд користується дуже широко. У ряді країн понад 90 % законопроектів, які приймаються парламентом, вносяться урядом. Уряд фактично стає основним “роботодавцем” для парламенту, і парламент “обслуговує” уряд. У більшості західноєвропейських країн є саме так. У такій важливій сфері, як розробка й прийняття бюджету, майже всі права належать уряду. Виконавча влада не тільки “складає” бюджет, а й має багато способів “змусити” парламент прийняти його, навіть якщо в членів парламенту є сумніви із приводу змісту цього фінансового документа. Так, за французькою Конституцією (ст. 47), якщо парламент у 70-денний строк не затверджує фінансовий законопроект, то він вводиться в дію шляхом видання акта уряду (ордонансу).

Навіть у США, де дуже сильна законодавча влада і є чіткий поділ влади та система “стримувань і противаг”, адміністрація (уряд США) розробляє найважливіші законопроекти, зокрема державний бюджет. Представники адміністрації часто виступають на засіданнях конгресу, на численних слуханнях і впливають на думку членів парламенту.

У парламентарних республіках і монархіях уряд в особі його глави в необхідних випадках має право скликання надзвичайної сесії парламенту. У деяких країнах глава уряду, звернувшись до глави держави, може розпустити парламент (внести проект відповідного акта, який глава держави зобов'язаний підписати).

Як і будь-який державний орган, уряд має право видавати або приймати правові акти. Акти, прийняті урядом, можуть видаватися від імені його глави. Ця модель характерна для президентської республіки й для абсолютної та дуалістичної монархії. Акти уряду можуть видаватися також від імені всього органа. У будь-якому разі такі акти підписує глава уряду. Акти уряду повинні мати конкретну й точну юридичну форму, називатися згідно з присвоєним їм рангу, займати своє місце в ієрархії актів. У кожній країні є спеціальні назви, які присвоюються актам уряду. В Іспанії це декрети уряду, прийняті в раді міністрів. У США це виконавчі накази президента. У Великобританії вони йменуються наказами королеви в раді. У Франції — ордонанси й декрети.

Найчастіше до актів уряду застосовується термін “регламентарні акти уряду”. Ця назва підкреслює, що за допомогою цих актів регулюються важливі напрями діяльності держави, а в деяких випадках — окремі права громадян. Відповідно до правової теорії акти виконавчої влади завжди оцінюються як підзаконні акти, прийняті у виконання закону. Але сучасна теорія і практика свідчать, що акти виконавчої влади набувають все більшого значення й за допомогою цих актів реально здійснюється основне управління справами держави. Щоб підвищити вагу й значення актів виконавчої влади, ці акти підписуються главою держави й оформлюються часто від імені глави держави. Процедура контрасигнації проводиться навпаки: уряд видає акти, які потім підписуються главою держави, набуваючи вищої юридичної чинності. У більшості країн компетенцію виконавчої і законодавчої влади суворо розмежовано, й у низці випадків до рамок компетенції виконавчої влади потрапляють дуже серйозні питання. Фактично окремі акти виконавчої влади, не будучи законами, наближаються по колу регульованих питань до статусу законів.

Крім того, делеговане законодавство, що видається урядами, — це дуже вагома частина всієї маси прийнятих законів і законоподібних актів.

Делеговане законодавство — досить поширене явище в сучасній західній державній практиці. Питання про делеговане законодавство в більшості джерел викладається в розділі “Уряд”, тому що делеговане законодавство в основному приймається урядом. Делеговане законодавство — досить складна тема. У різних джерелах його форми й види викладаються по-різному. Якщо узагальнити кілька підходів до цього явища, то види делегованого законодавства можна класифікувати так.

1. Фіксована компетенція. Це означає, що повноваження парламенту точно закріплені в законі або конституції. Іншими словами, є конкретний перелік питань, з яких парламент приймає закони. Цей перелік і називається фіксованою компетенцією. У цьому випадку мається на увазі, що питання, які не потрапили до переліку повноважень парламенту, може вирішувати виконавча влада — уряд. “Все інше” може бути досить істотним. Акти уряду, формально не будучи законами, можуть фіксувати дуже важливі питання, які, скажімо, в

інших країнах регулюються законами. Це сфера тих важливих проблем, які зазвичай регулюються за допомогою законів. Такий порядок існує у Франції.

2. Відступлення повноважень, або пряма делегація. Суть цього варіанта в тому, що парламент приймає спеціальний закон, за допомогою якого делегує частину своїх повноважень уряду. У цьому ж законі йдеться, що акти уряду повинні прийматися під контролем парламенту. Уряд на основі цього спеціального акта приймає закони. Такий спеціальний акт може діяти протягом певного строку. Наприклад, у певному акті записано, що ці повноваження передаються на 1 рік або на 2 роки. Іноді — на весь термін дії парламенту, тобто на строк його повноважень. Такий спосіб передачі повноважень можна охарактеризувати як пряму передачу, що прямо вказується в тексті закону.

3. Прийняття такого закону, де повноваження на видання нормативних актів урядом мається на увазі. Цей варіант настає тоді, коли закон сформульований невиразно, тобто парламент приймає неконкретний закон, що вимагає розвитку за допомогою урядових актів. Така практика досить поширена. У Франції такі закони називаються “закони-рамки” або “рамкові закони”. В англосаксонських країнах це називається “кістяковим” законодавством. Уряд одержує право на видання нормативних актів, оскільки мається на увазі, що цей закон, прийнятий парламентом, визначив лише основні параметри суспільних відносин, урегулював ці параметри, а уряд буде їх конкретизувати. У цьому випадку передача повноважень відбувається не прямо, а мається на увазі.

У наукових джерелах називають і четвертий різновид делегованого законодавства, коли уряд приймає нормативні акти, що регулюють досить важливі нормативні відносини без надання жодних повноважень з боку законодавчої влади. Парламент або мовчазно погоджується з тим, що уряд привласнив собі ці повноваження, або, якщо він із цим не згодний, заперечує або скасовує ці акти. Заперечування й скасування застосовуються рідко. Як правило, такий варіант означає узурпацію повноважень, присвоєння повноважень виконавчою владою без дозволу парламенту.

Є ще один варіант ніби делегованого законодавства, що не називається делегованим законодавством, але по суті таким є. Це так званий “американський варіант”. У США конституція передбачає коло повноважень, з яких Конгрес приймає закони. Також передбачено, що виконавча влада в особі президента приймає виконавчі накази й підписує виконавчі договори. Є і законодавство, і судова практика, які розмежовують ці сфери на законодавство, яким займається Конгрес, і повноваження виконавчої влади, які реалізує уряд в особі президента й адміністрації. Але в деяких випадках президент приймає виконавчі накази або підписує виконавчі договори, які фактично перевищують повноваження виконавчої влади. Це, наприклад, питання, пов’язані з організацією механізму управління державою, структурою державних органів, їхніх повноважень і т. ін. Якщо конгрес ніби не звертає уваги на такі акти, які приймає президент, то “делегування” відбувається без делегування. Це теж присвоєння повноважень законодавчої влади, що здійснюється виконавчою владою.

Найбільш характерний такий процес не у сфері прийняття актів, а у сфері укладення міжнародних договорів. Якщо президент підписує який-небудь міжнародний договір або угоду й парламент не втручається в цей процес, то виконавча влада привласнює частину законодавчої влади.

Є форми контролю за делегованим законодавством. Ці форми іноді закріплені в законі, а іноді існують у вигляді звичаю, іноді реальні, а іноді є чистою формальністю.

Перший, найпростіший спосіб контролю за делегуванням влади — це обов’язкова передача актів, прийнятих урядом, у парламент. Парламент повинен розглянути їх, оцінити й винести рішення про відповідність цих актів законам і головне — тим умовам, на основі яких їм доручалося приймати ці акти, тобто перевірити, чи відповідають ці акти правилам делегованого законодавства. Зазвичай на таку відповідність повинні перевіряти спеціальні парламентські комісії або комітети. Якщо комісії й комітети виявлять невідповідність, то можуть віддати це питання на вирішення парламенту, і парламент може такий акт скасувати. Потрібно сказати, що основна практика йде по такому шляху. Зазначимо, що актів делегованого законодавства приймаються сотні й тисячі, але лише одиниці з них скасовує парламент.

Другий варіант контролю за делегованим законодавством — це заслуховування звітів міністрів. Міністри повинні включати у свої звіти переліки актів, які вони прийняли в порядку делегованого законодавства. У цих звітах вони повинні обґрунтувати необхідність прийняття цих актів, розповісти про механізм їхньої дії, погодженість з іншими законами і т. ін. Якщо парламентарії побачать якісь відхилення від норми, то можуть або скасувати акти цих міністрів, або зажадати від міністра, щоб він сам виправив відхилення від законів.

Одним зі способів впливу на делеговане законодавство є спеціальні запити, звернені до уряду з приводу прийнятих актів.

Найбільше число актів, прийнятих у порядку делегування, стосовно звичайного законодавства, мабуть, у Великобританії. Там пропорція між “нормальними” і делегованими законами приблизно 1 : 30. Тобто, скажімо, якщо уряд приймає приблизно 1000 актів на рік, які можна вважати актами делегованого законодавства, то парламент приймає приблизно 33 акти. У зв'язку з цим англійський закон 1946 р. встановив п'ять форм контролю парламенту над актами делегованого законодавства. Практично всі вони є не стільки формами контролю, скільки формами інформування урядом парламенту з приводу прийнятих ним актів.

Перша форма британського контролю зводиться до того, що акт делегованого законодавства направляється в Палату громад до набрання ним чинності або, іноді, після. Під поданням акта розуміється передача клеркові палати копії акта, що був прийнятий урядом. Як правило, такий акт повинен бути поданий до набрання ним чинності, а якщо він уже набрав чинності, то потрібно прикласти довідку, в якій дається пояснення причин, чому акт не був наданий вчасно. Це формальне пояснення й рутинна ситуація. Такі акти надходять десятками й сотнями з уряду в парламент, і клерк реєструє їх без особливого вивчення. Оскільки уряд Великобританії спирається на парламентську більшість, то якщо навіть хтось із депутатів і порушить питання про скасування акта, то такого скасування, найімовірніше, не відбудеться, тому що парламентська (урядова) більшість відкине ці наміри.

Друга форма контролю — акт надається палаті після його видання. Такий акт, за правилами англійського законодавства, може бути анульований протягом 40 днів, якщо буде прийня-

та так звана “негативна резолюція”. Це означає, що парламент звертається до уряду з проханням скасувати акт делегованого законодавства шляхом прийняття особливого наказу в королівській Таємній раді. Ця форма практично не застосовується.

Третій варіант сформульований у такий спосіб: “Акт делегованого законодавства, поданий палаті громад, набирає чинності, якщо він не був скасований палатою громад протягом 40 днів”. Ця форма також неефективна, оскільки будь-яка вимога опозиційного депутата буде миттєво відкинута шляхом голосування парламентською більшістю.

Четвертий варіант — акт делегованого законодавства втрачає силу, якщо він протягом сорока днів не був затверджений. Однак акти такого роду автоматично затверджуються, оскільки урядова більшість у парламенті схвалює акти уряду не замислюючись. Як указують англійські джерела, обговорення кожного акту делегованого законодавства триває у середньому не більше 8 хвилин.

П’ятий варіант — уряд може винести проект акта делегованого законодавства на обговорення. У цьому випадку, мабуть, йдеться про якісь більш важливі закони, тут потрібно поставитися з більшою увагою до думки парламентаріїв. Але уряд самостійно вирішує, чи виносити проект на обговорення. Він також контролює проходження його на стадії проекту. У випадку невдалого обговорення цього акта уряд може внести новий, аналогічний, в іншому варіанті й у такий спосіб однаково досягне своєї мети.

Форми контролю за делегованим законодавством передбачаються, як правило, не спеціальними законами й, тим більше, не конституціями, а регламентами. Так, у ФРН регламент бундестагу передбачає, що нормативні акти федерального уряду, які потребують схвалення нижньої палати або можуть бути скасовані бундестагом, передаються президентом бундестагу, за погодженням із радою старійшин, безпосередньо в конкретні комітети для надання доповіді за цими актами. Якщо комітет вчасно не надасть доповідь, то питання включається до порядку денного засідання бундестагу для ухвалення рішення. Тобто відповідно до німецьких правил (на відміну від англійських) у будь-якому разі відбуватиметься обов’язкове обговорен-



ня. Обговорення не означає скасування прийнятих урядом Німеччини актів. Бундестаг може так само залишити в силі урядове рішення, як і скасувати його.

Регламент Генеральних кортесів Іспанії також передбачає певні форми контролю за королівськими декретами-законами. Насправді, це акти уряду, які оформлюються у вигляді королівського декрету-закону. Іспанський регламент передбачає, що цей акт обговорюється на пленарному засіданні парламенту й щодо нього проводиться голосування. Тут, знову-таки на відміну від англійських правил, контроль цілком реальний, тому що за допомогою голосування такий акт може бути не прийнятий і не набере чинності.

Можна констатувати, що в більшості конституцій компетенція уряду окреслюється найзагальнішим чином. Це дає підставу вважати, що компетенція уряду, який здійснює поточне управління країною, охоплює будь-які питання державного життя, оскільки вони не віднесені до відання інших державних органів.

Отже, можна зробити такі висновки:

— уряд займає центральне місце в системі центральних органів влади зарубіжних держав, хоча це положення не закріплюється в конституціях;

— уряд є основним знаряддям здійснення як внутрішньої, так і зовнішньої політики держави;

— функціонування уряду відбувається через рішення й дії посадових осіб, наділених індивідуальними повноваженнями, здійснення яких породжує юридичні наслідки для інших осіб;

— залежно від порядку прийняття владних рішень урядові органи можуть ґрунтуватися на принципах єдиноначальності (наприклад міністерство) або колегіальності (наприклад рада міністрів);

— роль і вплив уряду, кількість актів, що ним видаються, неухильно зростає в усіх без винятку державах;

— конституційне право регулює як основи статусу всього уряду в цілому, так і основи статусу окремих урядових закладів (міністерств, відомств та ін.).

### **Контрольні запитання і завдання**

1. *Дайте визначення поняття уряду.*
2. *У чому відмінність між термінами “уряд” і “кабінет”?*
3. *Як будуються відносини уряду, глави держави і вищого законодавчого органа залежно від форми правління й державного режиму в країні?*
4. *У чому суть інституту делегованого законодавства?*
5. *Охарактеризуйте правовий статус глави уряду.*
6. *Які функції в “міністра без портфеля”?*
7. *Назвіть способи формування уряду.*
8. *Яка структура урядів?*
9. *Якими повноваженнями володіють уряди?*
10. *Які функції виконують уряди?*

---

## Розділ 9

# МІСЦЕВЕ УПРАВЛІННЯ ТА САМОВРЯДУВАННЯ У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

- 9.1. *Поняття та сутність місцевих органів влади.*
- 9.2. *Основні риси адміністративно-територіального устрою зарубіжних країн. Основні системи здійснення публічної влади на місцях.*
- 9.3. *Структура і порядок формування органів місцевого самоврядування.*
- 9.4. *Компетенція і фінансова база місцевого самоврядування.*
- 9.5. *Відносини органів місцевого самоврядування з центральною владою.*

## 9.1. Поняття та сутність місцевих органів влади

Вивчення цієї теми необхідно почати зі з'ясування розбіжностей між органами місцевого управління та самоврядування. Слід визначити їхнє соціальне призначення, політичну роль а також сучасні тенденції розвитку. Варто розглянути основні моделі організації влади на місцях, а також основні види адміністративно-територіального устрою зарубіжних країн, особливості адміністративно-територіального устрою в унітарних і федеральних державах, статусу великих міст і столиць. Особливу увагу треба приділити порядку формування, а також структурі місцевих органів влади, їхній компетенції й основним формам контролю з боку центральних органів влади над місцевими органами самоврядування в зарубіжних країнах.

У більшості сучасних держав управління всіма справами на місцях здійснюють спеціальні органи місцевого самоврядування, що формуються на основі загального, рівного й прямого виборчого права при таємному голосуванні, а також спеціально призначеними з центру органами місцевого управління.

*Місцеве, або муніципальне, самоврядування* — це система управління місцевими органами, що здійснюється спеціальними виборними органами, які безпосередньо представляють населення тієї або іншої адміністративно-територіальної одиниці певної країни.

Європейська хартія про місцеве самоврядування, прийнята Радою Європи 15 жовтня 1985 р., дає загальне визначення місцевого самоврядування, що фактично стало універсальним і прийняте всіма демократичними державами. Під місцевим самоврядуванням Хартія розуміє “право й дійсну здатність місцевих співтовариств контролювати значну частину суспільних справ, управляти ними в рамках закону під свою відповідальність і на благо населення”.

Головними ознаками органів місцевого самоврядування є їхня виборність зі значною самостійністю у вирішенні місцевих питань. Ця самостійність ґрунтується на муніципальній власності, праві стягнення й розпорядження місцевими подат-

ками, можливості прийняття широкого кола нормативних актів з питань місцевого управління, розпорядженні місцевою поліцією і т. ін.

Концепція місцевого самоврядування виходить насамперед із того, що місцеві співтовариства населення є одним з основних елементів будь-якого демократичного режиму, а право громадян на участь в управлінні суспільними справами є складовою демократичних принципів побудови більшості сучасних держав. Сила й вплив органів місцевого самоврядування в різних країнах відображають ступінь демократизму існуючого політичного режиму. Ці органи виникли й розвивалися як пряма протипага абсолютній владі центру.

Вага органів місцевого самоврядування визначається також тим, що в повсякденному житті громадяни зіштовхуються саме з діяльністю цих органів, оскільки впливають на створення у відповідній територіальній одиниці умов для життєзабезпечення населення, хоча загальне спрямування соціально-економічної й політичної діяльності визначається центральними органами державної влади та управління.

Органи місцевого самоврядування спираються зазвичай на розгалужений чиновницький апарат, від якого прямо залежить ефективність роботи цих органів.

Органи місцевого самоврядування безпосередньо здійснюють управлінські функції на місцях, одночасно виступаючи юридично самостійними елементами механізму влади. Тепер органи місцевого самоврядування і їхній виконавчий апарат є одним із найбільших за чисельністю елементів управлінської системи (у США — 55 % від загальної кількості службовців).

Однак їхня самостійність має особливий, специфічний характер. Самостійність цих органів інша, ніж самостійність автономних утворень, тому що органи місцевого самоврядування не мають законодавчих повноважень, оскільки можуть діяти тільки на основі й у рамках законодавчих актів, виданих центральними законодавчими органами всієї країни або суб'єкта федерації, якщо це федеративна держава.

На практиці принцип місцевого самоврядування означає передачу тих або інших адміністративних повноважень, що мають суто місцеве значення, у відання органів, обраних безпосередньо населенням цієї територіальної одиниці.

У демократичних державах щодо ролі органів місцевого самоврядування діє доктрина “муніципальна влада поза політикою”.

Це означає, що органи місцевого самоврядування не повинні вирішувати політичних питань, оскільки вирішення політичних питань зачіпає інтереси всієї держави, і, отже, не може мати суто місцевого значення. Це, звичайно, не означає, що органи місцевого самоврядування не піддаються політичному впливу, що просто неможливо, оскільки вони обираються за партійними списками регіональних громадських організацій. Зміст концепції “муніципалітети поза політикою” має на меті більш чітко розділити компетенцію регіональних і центральних органів, не допускати втручання регіональних органів у вирішення загальнодержавних питань.

Слід також зазначити, що європейська система місцевого самоврядування вплинула й на загальні принципи формування та функціонування місцевого самоврядування в інших регіонах світу.

*Місцеве управління* — це управлінська діяльність у місцевій територіальній одиниці, здійснювана центральною владою або адміністрацією вищестоящего територіального рівня управління. Здійснюється місцеве управління, як правило, через призначувані вищестоящою владою адміністративні органи.

Так, у Франції в рамках регіону органом управління є префект республіки, що призначається урядовим декретом і представляє уряд і його членів у відносинах із населенням. До його компетенції входять питання фінансів, безпеки, освіти тощо.

У деяких країнах, наприклад у Великобританії, питання місцевого самоврядування та управління регулюються нормами адміністративного, а не конституційного права. У більшості країн основні положення про управління на місцях містяться в конституціях і традиційно розглядаються в науці конституційного права, хоча в деяких постсоціалістичних країнах та інших державах виокремлюється особлива галузь і наука муніципального права.

## 9.2. Основні риси адміністративно-територіального устрою зарубіжних країн. Основні системи здійснення публічної влади на місцях

Адміністративно-територіальний устрій країни є важливим елементом її державної організації. Цей інститут складався історично під впливом природно-географічних, соціально-економічних і демографічних факторів, потреб державного управління.

Цей устрій у більшості випадків має суто консервативний характер. Він зазвичай рідко піддається докорінному ламанню, не зазнає серйозних змін навіть в умовах прийняття нових конституцій і конституційних законів, що зачіпають інші аспекти в організації держави.

У найбільших державах, таких як США, ФРН, Іспанія, Італія, Швейцарія, найважливіші елементи існуючої адміністративно-територіальної системи виникли в XIX в., а у Великобританії ці основи сходять до епохи раннього феодалізму. В Японії адміністративно-територіальний поділ остаточно склався незабаром після Другої світової війни. Тому в системі адміністративно-територіального поділу зарубіжних країн дотепер збереглися явно застарілі територіальні одиниці, невеликі за територією, що втратили економічну, а іноді демографічну основу для свого існування. Як і раніше, зберігаються серйозні розходження в розмірах території, чисельності населення й економічному потенціалі адміністративно-територіальних одиниць, що належать до однієї категорії. Незважаючи на те, що в 70-х — наприкінці 80-х років були проведені реформи адміністративно-територіального устрою у Великобританії, ФРН і Франції, зазначені вище недоліки в адміністративно-територіальному поділі цих країн вони не усунули.

В унітарних державах питання адміністративно-територіального устрою належать до відання центральної влади, а у федеративних — це компетенція суб'єктів федерації, хоча загальні принципи організації адміністративно-територіального поділу в таких державах мають будуватися на основі принципів загальнофедеральної конституції.

Детальне регулювання місцевого адміністративно-територіального поділу здійснюється спеціальними законами.

У державній організації країн адміністративно-територіальний устрій відіграє двояку роль.

По-перше, відповідно до нього будується система місцевих органів загальнодержавної адміністрації, що представляють уряд, різні міністерства й департаменти.

По-друге, адміністративно-територіальний поділ визначає систему виборних органів місцевого управління. Треба, однак, зазначити, що в цілій низці країн деякі ланки адміністративно-територіальної організації взагалі не мають виборного управління (наприклад, кантони й округи у Франції, округи у ФРН).

Основна мета поділу держави на відповідні адміністративні одиниці — допомогти знайти найзручнішу й найефективнішу систему державного управління, що найбільшою мірою відповідала б потребам населення певного регіону.

Відповідно до прийнятої в багатьох країнах доктринальної концепції розрізняються “природні” і “штучні” адміністративно-територіальні одиниці.

Перші — це різного роду поселення, села, міста, де люди історично й “природно” групувалися для спільного життя. Вони обирали для керування певних осіб (старійшин), створювали свої колегіальні органи керування (сходи, збори, ради). Ця форма одержала в сучасному праві назву обцинного (комунального) самоврядування.

Районування території країни актами державних органів покликало до життя “штучні” адміністративно-територіальні одиниці — губернії, області, райони, воєводства і т. ін. У цих одиницях можуть бути створені виборні органи самоврядування або діють тільки призначені зверху чиновники (у Польщі — воєводи, у Таїланді — губернатори, у Болгарії — управителі областей). Якщо є виборні органи, то це — регіональне самоврядування, якщо є призначені чиновники, то це регіональне державне управління.

У демократичних країнах призначені органи державного управління бувають тільки на регіональному рівні, але в країнах з напівдемократичними, авторитарними й тоталітарними режимами представники держави — чиновники призначаються (хоча й рідко) також у громади.



Такого поділу немає тільки в дуже дрібних острівних державах (Мальта та ін.).

Особливими територіальними одиницями є великі міста з агломераціями й столиці держав. Вони не вважаються адміністративно-територіальними одиницями, не мають органів самоврядування й управління, хоча для вирішення своїх питань створюють комітети й ради (іноді виборні).

Системи місцевого самоврядування в сучасних зарубіжних державах будуються на основі адміністративно-територіально-го поділу країн.

Система місцевого самоврядування в сучасних державах може містити в собі по вертикалі від двох до п'яти ланок.

За характером відносин між місцевими органами влади розрізняються системи, побудовані на принципі підпорядкованості вищестоящих і нижчестоящих муніципальних органів (наприклад, у Франції, Італії, ФРН), і системи, в яких така підпорядкованість юридично не зафіксована або має досить обмежений характер (США, Великобританія).

Іноді діяльність органів місцевого самоврядування поставлена під прямий контроль спеціальних державних органів, які найчастіше підконтрольні органам міністерства внутрішніх справ (Великобританія), в інших країнах може створюватися навіть спеціальний підрозділ у складі уряду (міністерство у справах місцевого самоврядування).

У певних країнах (Франція, Італія та ін.) в адміністративно-територіальні одиниці призначаються повноважні представники уряду, які здійснюють адміністративний контроль за діяльністю виборних органів місцевого самоврядування та їхніх виконавчих органів, що ставить ці органи під постійний контроль із боку центральної влади.

У державному праві розрізняють такі основні демократичні системи здійснення публічної влади на місцях — англосаксонську, романо-германську, іноді виокремлюють іберійську й систему рад.

*Англосаксонська система* характеризується тим, що для вирішення місцевих питань в адміністративно-територіальних одиницях створюються органи місцевого самоврядування на всіх рівнях нижчих за державу, суб'єкт федерації або держав-

но-автономний регіон. При цьому така система не передбачає призначення з центру чиновників на місця для контролю за діями виборних рад.

За цієї системи місцеві ради в межах закону, звичаю, самостійно вирішують питання, що не входять до компетенції центральних державних органів. Контроль центру за їхньою діяльністю здійснюється шляхом фінансових ревізій, центральні органи можуть також звертатися в суд з позовами проти органів місцевого самоврядування.

Характерною ознакою цієї системи є й те, що населення обирає не тільки раду (зазвичай на 2—4 роки, складається з 3—7 осіб, у великих містах з 35—50 осіб), а й деяких посадових осіб — шерифа, скарбника та ін.

У містах, як правило, діють хартії самоврядування, відповідно до яких обирають ради й мерів. Мери обираються або безпосередньо громадянами, або радами (США, Канада).

*Романо-германська (континентальна)* система місцевого самоврядування характеризується тим, що місцеве самоврядування поєднується з місцевим управлінням.

За цієї системи в громадах (у селищах, містах вони зазвичай називаються комунами) існують тільки виборні органи місцевого самоврядування — рада, мер з одним або декількома заступниками, при цьому рада й мер обираються населенням роздільно одне від одного. Ніяких адміністраторів — представників державної влади в комуні немає.

Однак управління “штучними” адміністративно-територіальними одиницями істотно відрізняються, при цьому можна виокремити два варіанти:

— за першого варіанта в деяких адміністративно-територіальних одиницях обласної або районної ланки, які не розглядаються як територіальні колективи, діють тільки призначені центром чиновники — органи державної влади (губернатор у Фінляндії);

— відповідно до другого варіанта в адміністративно-територіальних одиницях, що розглядаються як територіальні колективи, одночасно діють виборні ради — органи місцевого самоврядування й призначені з центру чиновники, які є представниками президента, уряду, міністра внутрішніх справ. Ці чиновники за уповноваженням центру здійснюють на місцях

державну владу, контролюючи законність дій органів місцевого самоврядування. За такого варіанта рада обирає свій виконавчий орган, що керує адміністрацією підлеглої ради. Чинник — представник держави має свою адміністрацію.

*Іберійська система управління* на місцях існує в Бразилії, у багатьох країнах Латинської Америки. У певних країнах вона має істотні особливості — так, у Мексиці вона трохи інша, ніж у Нікарагуа.

У деяких країнах ця система близька до охарактеризованої вище романо-германської, хоча в країнах Латинської Америки роль представників центра завжди значніша внаслідок широким повноважень президента.

За іберійської системи місцевого самоврядування й управління населення адміністративно-територіальних одиниць (у тому числі громад, муніципій) обирає раду й головну посадову особу певної адміністративної одиниці (префект і т. ін.), іноді обирається колегія посадових осіб. У деяких країнах головна посадова особа обирається не населенням, а радою. Префект одночасно є головою ради, її виконавчим органом і затверджується урядом як його представник у цій адміністративно-територіальній одиниці. Він має право контролю за діяльністю ради. Таким чином, префект зосереджує у своїх руках основні важелі місцевого керівництва й має велику владу. Правда, опіка майже не застосовується, префектові як голові ради надаються широкі можливості не приймати в раді рішення, які він буде змушений пізніше відхилити.

*Система рад* принципово відрізняється від розглянутих вище. Вона застосовується в країнах тоталітарного соціалізму. Рада розглядається як орган державної влади й у свою чергу обирає інший державний орган — виконавчий комітет, колегіальний орган державного керування в певній адміністративно-територіальній одиниці. Члени виконкому є керівниками відділів і управлінь і керують окремими сферами місцевого життя (освітою, охороною здоров'я, торгівлею, місцевою промисловістю).

Така система створюється у всіх адміністративно-територіальних одиницях. Лише в дрібних населених пунктах рада може обрати не виконком, а голову й секретаря ради, які й відають виконавчою діяльністю. Іноді, поряд з виконавчим комітетом рада обирає постійний комітет, що між сесіями ради

здійснює його повноваження (Китай). Чиновники для контролю за діяльністю рад зверху не призначаються, але ради як органи державної влади підлеглі по вертикалі вищестоящим представницьким органам. Ради можуть вирішувати не тільки місцеві, а й загальнодержавні питання, але за керівної ролі комуністичної партії.

Особливі форми місцевого управління існують в умовах військових режимів. В адміністративно-територіальних одиницях, особливо великих, призначаються військові губернатори й коменданти, які у свою чергу призначають офіцерів у нижчестоящі адміністративно-територіальні одиниці. Призначені посадові особи здійснюють управління на основі єдиноначальності.

Переважає більшість держав світу мають дво- або трипланковий адміністративно-територіальний устрій (наприклад, Японія двопланковий, а Великобританія — трипланковий).

Територія Японії поділяється на 47 префектур, причому префектури розрізняються за чисельністю населення — від 0,5 млн до 20 млн. Префектури включають міста, селища й села. Найбільші міста з населенням понад півмільйона осіб мають особливий правовий статус.

Територія Великобританія поділяється на графства, а графства — на округи, що охоплюють як міські, так і сільські поселення. Низовими територіальними підрозділами в Англії є приходи, а в Уельсі й Шотландії — громади.

### **9.3. Структура і порядок формування органів місцевого самоврядування**

Органи місцевого самоврядування складаються з виборних муніципальних рад (або зборів) і виконавчого апарату.

Порядок виборів у муніципальні ради регулюється спеціальними виборчими законами, у федеративних державах їхнє видання, як правило, належить до відання законодавчих органів суб'єктів федерації.

У більшості демократичних країн вибори в органи місцевого самоврядування здійснюються на основі загального, рівного й прямого виборчого права при таємному голосуванні. Па-

сивне виборче право зазвичай встановлюється в рамках 18—25 років. Одночасно встановлюється й ціла низка цензових вимог — ценз осілості, несумісність заняття інших постів на державній службі або у виборних органах, у суді тощо.

Наприклад, у ряді країн Латинської Америки для того, щоб бути обраним алькальдом (мером) або радником міністерства, за законом про муніципалітети необхідно володіти виборчим правом, бути народженим у відповідному муніципалітеті або проживати там не менше двох років, що передують виборам, бути внесеним у виборчий реєстр громадян або у виборчий реєстр для іноземців, не бути засудженим кримінальним судом.

Необхідно відзначити таку особливість: низка зарубіжних країн надають право участі у виборах органів місцевого самоврядування іноземцям, що постійно проживають на території даного муніципалітету (Перу).

Порядок висування кандидатів у виборні органи місцевого самоврядування, формування виборчих округів і визначення результатів голосування в різних країнах і навіть у межах однієї країни, наприклад у США, відрізняються більшою розмаїтістю.

Поширеним способом висування кандидатів є подання петиції, підписаної певною кількістю виборців, на підтримку кандидата на посаду члена муніципальної ради. Кандидати в муніципальні органи можуть балотуватися за партійними списками, спираючись на підтримку певної політичної партії, або виступати як незалежні кандидати.

Є три види виборчих округів з виборів у муніципальні ради: одномандатні, багатомандатні й, нарешті, територія муніципалітету може становити один багатомандатний виборчий округ.

Для визначення результатів голосування використовують ся як пропорційна, так і мажоритарна виборчі системи.

Мажоритарна система може допускати й проведення виборів у два тури. На виборах у муніципальні органи заборонене введення імперативного мандата. Депутати муніципальних органів не зв'язані жодними наказами виборців і не повинні перед ними звітувати, однак у низці країн передбачений порядок дострокового відкликання депутатів місцевих представницьких органів за допомогою голосування виборців.

Муніципальні ради обираються на різні строки. У США, наприклад, органи місцевого самоврядування залежно від рівня обираються на 2—4 роки, у Великобританії — на 4 роки, причому склад муніципалітетів може оновлюватись як частково, так і повністю.

Чисельний склад органів місцевого самоврядування також різний. Так, у США в муніципальні ради обираються від 5 до 22 осіб, у комуни Франції — від 9 до 69, у Японії — від 12 до 100.

Особи, обрані до складу муніципальних рад, працюють безкоштовно (ФРН), або одержують щорічні виплати чи плату за відвідування засідань ради (передбачені в Японії, США, Великобританії). У Франції муніципальна рада може (але не зобов'язана) установлювати своїм членам певну плату.

Виборні муніципальні ради юридично очолюють муніципальний апарат управління, що здійснює оперативну роботу з керівництва всією діяльністю муніципалітету.

До їхнього відання належать:

- прийняття місцевого бюджету;
- видання нормативних рішень із питань, віднесених до їхньої компетенції;
- установлення місцевих податків, вирішення питань про одержання позик і їх витрачання;
- питання про використання муніципальної власності;
- у більшості країн — формування керівних виконавчих органів муніципалітету й контроль за ними;
- призначення місцевих референдумів і т. ін.

Найчастіше функції муніципальних рад присвоюють виконавчі органи. Наприклад, у ФРН ради правочинні делегувати свої повноваження виконавчим органам.

За структурою органи місцевого самоврядування, як правило, однопалатні. Двопалатна побудова цих органів трапляється вкрай рідко (муніципальна рада Нью-Йорка).

Основною формою роботи муніципальних рад є засідання в сесійному порядку, проведення яких регулюється місцевим законодавством.

У Франції і Японії муніципалітети збираються на чергові сесії 4 рази на рік, у Франції сесія, присвячена прийняттю бюджету, триває 6 тижнів, інші — до 30 днів, у Японії тривалість сесії не більше тижня.

Ініціатива скликання позачергових засідань муніципальних рад, як правило, належить мерові, а в країнах, де нагляд за муніципалітетами здійснюють агенти центрального уряду, — префектам, губернаторам та ін.

Засідання рад зазвичай мають відкритий характер, але муніципалітет може ухвалити рішення про проведення закритого засідання.

За загальним правилом муніципальні ради утворюють різні комісії або комітети — постійні й тимчасові. В обов'язковому порядку утворюються комітети з питань освіти, соціальних справ і фінансів, які мають головним чином дорадчий або підготовчо-дорадчий характер. Однак у США муніципальні ради можуть і не мати комісій.

Важливу роль у муніципальному управлінні відіграє виконавчий апарат. Він складається з адміністративних органів загальної компетенції (колегіальні виконавчі органи, мери, керуючі) і органів галузевої та спеціальної компетенції (департаменти, комітети, бюро, інспектури і т. ін.).

Адміністративні органи загальної компетенції займають керівне становище стосовно інших ланок виконавчого апарату. Особливо великий вплив у справах місцевого самоврядування мають мери. Нерідко вони одноосібно вирішують питання наймання й звільнення муніципальних службовців, користуються правом накладати вето на рішення муніципальних рад, мають повноваження у фінансово-економічній сфері. Так, наприкінці бюджетного року мер повинен подати звіт представницькому органу про виконання щорічного бюджету, оскільки він відповідає за надходження доходів, а також за витрачання бюджетних засобів. Основні повноваження мера закріплено в законах про муніципалітети.

Обсяг повноважень мера нерідко ставить його над муніципальною радою. У певних країнах, наприклад, у Франції, ФРН, Японії, мери офіційно розглядаються не тільки як вищі посадові особи муніципальних органів, а і як представники центрального уряду, відповідальні за виконання доручених їм державних справ.

В органах місцевого самоврядування низки закордонних країн обираються або призначаються спеціальні категорії посадових осіб зі своєю чітко визначеною компетенцією.

Так, в американських графствах, наприклад, є велика кількість виборних посадових осіб, таких як скарбник, асесор, реєстратор, клерк, прокурор, шериф та ін., повноваження, яких визначаються законодавством штату. Скарбник організує збирання податків, зберігання коштів графства, асесор займається виявленням і оцінкою всіх видів власності, що підлягають оподаткуванню, реєстратор реєструє купівлю, продаж, поділ, заставу та інші дії стосовно майна, клерк відповідає за належне збереження й оформлення документів графства тощо.

Невід'ємною частиною структур органів місцевого самоврядування є різні відділи й організації, що акумулюють у собі різні сфери діяльності. Найпоширеніші — відділи охорони здоров'я, поліції, фінансів, пожежної охорони, комунальних послуг, соціальних служб, суспільних робіт, робочої сили, транспорту і т. ін. Наприклад, питаннями працевлаштування й зайнятості населення відають відділ робочої сили й відділ суспільних робіт і т. ін.

Однак варто зазначити, що структура виконавчого апарату місцевих органів влади характеризується значною розмаїтістю.

## 9.4. Компетенція і фінансова база місцевого самоврядування

Повноваження органів місцевого самоврядування зазвичай встановлюються спеціальними законами про місцеве самоврядування й законами, що регулюють окремі галузі державного керування (освіти, охорони здоров'я тощо).

Межі повноважень місцевих органів у США, Англії й у більшості інших держав установлюються шляхом детального перелічування їхніх прав, обов'язків і предметів відання. У цих країнах муніципалітети можуть чинити лише такі дії, які прямо запропоновані законодавством, інакше акти місцевої влади визнаються протиправними.

Законодавство нерідко поділяє повноваження муніципальних органів на обов'язкові й необов'язкові.

До *обов'язкових* належать повноваження з питань, яким надається загальнодержавне значення (підтримання доріг у належному стані, протипожежна служба, утримання шкіл).



Коло обов'язків муніципалітетів може бути розширене за рахунок повноважень, делегованих вищестоящою владою, як, наприклад, у США, Великобританії, ФРН і т. ін.

До *необов'язкових* належать повноваження, що реалізуються на власний розсуд муніципальною владою (житлове будівництво, організація муніципального транспорту, будівництво муніципальних лікарень, театрів і т. ін).

Основними методами муніципальної діяльності є регулювання, контроль і безпосереднє управління муніципальним майном, підприємствами й установами.

Компетенція органів місцевого самоврядування поширюється насамперед на керівництво й розвиток комунального господарства, охорону навколишнього середовища, планування, розміщення й будівництво населених пунктів, загальний нагляд за містобудуванням, розвиток системи місцевого транспорту й установами порядку регулювання його руху, місцеве дорожнє будівництво, водо- і газопостачання, енергозабезпечення тощо.

Значні повноваження органів місцевого самоврядування в соціальній сфері. Це повноваження з надання соціальної допомоги незаможним за рахунок муніципальних доходів (будівництво й утримання будинків для людей похилого віку, будівництво дешевого житла, муніципальних шкіл, лікарень і т. ін).

Органи місцевого самоврядування управляють муніципальною власністю. Вони здійснюють діяльність у сфері місцевого господарства (видача дозволів на право відкриття магазинів, установами правил забудови міст тощо).

До повноважень у галузі охорони громадського порядку, захисту прав і свобод громадян належать: встановлення правил проведення в громадських місцях яких-небудь заходів, видача дозволів або заборони на організацію мітингів, зборів, ходів тощо, видача приписів санітарного нагляду, медичного обслуговування населення і т. ін.

У США, Канаді, Франції у віданні місцевого самоврядування перебувають місцеві поліцейські сили, які виконують патрульну й охоронну службу.

Найважливіші повноваження органів місцевого самоврядування в бюджетно-фінансовій сфері. Сюди належать розробка й затвердження місцевого бюджету, введення місцевих податків і зборів і т. ін.

У певних країнах муніципалітети відають установами охорони здоров'я, виплатою пенсій і допомог з безробіття.

В окремих випадках муніципалітети володіють промисловими підприємствами, у тому числі на паях із приватними компаніями (Австрія, Німеччина).

**Фінансова база муніципалітетів.** Для муніципальних утворень є, як правило, два види джерел доходів. Перший — це місцеві джерела: податки, компенсації та мита, штрафні санкції й прибутки від муніципальних підприємств; основну частку платежів дають податки на нерухоме майно, доходи з капіталу, на прибуток, плата за комунальні послуги. Муніципалітети встановлюють непрямі податки на товари широкого вжитку, як виняток — прибутковий податок.

Другий — центральне джерело: субсидії з муніципальних фондів, що виділяються центральним урядом або його структурами (міністерствами); як загальні субсидії, що йдуть на підтримку муніципалітетів, так і спеціальні, що мають цільове призначення й спрямовані на освіту, соціальний добробут, житлове будівництво тощо.

## 9.5. Відносини органів місцевого самоврядування з центральною владою

Загальними юридичними принципами відносин муніципальних органів із центральною владою є законодавче регулювання організації й діяльності муніципалітетів у поєднанні з судовим і адміністративним контролем за законністю їхніх дій.

За будь-якого рівня розвитку демократії місцеве самоврядування перебуває під контролем державної влади, що здійснюється з боку центральних органів і уповноважених посадових осіб на місцях.

У централізованих державах цей контроль здійснюється центральним урядом. Так, у Франції й Італії муніципальними органами відають міністерства внутрішніх справ, у Японії — міністерство у справах місцевого самоврядування. Певні наглядові функції стосовно муніципалітетів виконують й інші міністерства та центральні відомства, насамперед міністерства фінансів.

У федеративних державах муніципалітетами відають, як правило, уряди суб'єктів федерації. Так, у США контроль здійснюють у відповідних галузях департаменти та інші адміністративні органи штатів, у ФРН — урядовий апарат земель.

У низці держав, наприклад, в Італії, Японії, нагляд за муніципальними органами в межах великих адміністративно-територіальних одиниць покладається на спеціальних агентів центрального уряду, які займають ключові позиції в місцевому управлінні. Вони спостерігають за всією діяльністю муніципальних органів, нерідко підмінюють їх, можуть застосовувати до муніципалітетів каральні санкції, відають питаннями місцевого керування, вилученими з компетенції муніципальних органів.

У деяких країнах, наприклад, у Скандинавських, Великобританії та ін., контроль за законністю фінансової та іншої діяльності органів місцевого самоврядування здійснюють спеціальні, відносно незалежні контролери — омбудсмани, що порушують питання про відповідальність посадових осіб муніципалітетів за неправильне здійснення фінансово-бюджетних та інших повноважень.

Є дві основних форми адміністративного контролю центральних органів влади над місцевими органами.

Історично перша така форма — це адміністративна опіка. За неї рішення органів місцевого самоврядування не можуть набирати чинності, поки не одержать схвалення місцевого адміністратора, призначеного або уповноваженого зверху (префекта, губернатора, та ін.). У схваленні в цьому випадку може бути відмовлено з мотивів як незаконності, так і недоцільності рішення. За такої системи контролю адміністратор візує кожний акт органів місцевого самоврядування, без чого рішення ради не набирає чинності. Така система збереглася в більшості держав Азії й Африки, у деяких країнах Європи, наприклад у Польщі.

На сучасному етапі переважає метод адміністративного нагляду, що обмежується перевіркою тільки законності рішення органів місцевого самоврядування.

Зазвичай адміністратор для перевірки рішення дає невеликий строк, після закінчення якого, якщо не надійшло заперечень, рішення набирає чинності.

Нова тенденція полягає в тому, що адміністратор може заперечити рішення тільки в судовому порядку. У свою чергу, органи місцевого самоврядування можуть у судовому порядку захищати свою автономію не тільки від місцевих адміністраторів, а й навіть від парламентів, президентів і урядів.

Прийнято розрізняти власне контроль (перевірку представниками держави, судами законності актів місцевого самоврядування) і адміністративне втручання (агенти центру затверджують або не затверджують муніципальних службовців на ключові пости, наприклад, на пости начальника муніципальної поліції, припиняють діяльність ради, відстороняють мера від посади).

Існує твердий фінансовий контроль, особливо щодо дотацій центру, навіть за англо-американської системи організації місцевої влади.

Загальними юридичними принципами відносин муніципальних органів із центральною владою є законодавче регулювання організації й діяльності муніципалітетів у поєднанні із судовим і адміністративним контролем за законністю їхніх дій.

Основними напрямками втручання уряду в справи муніципалітету є:

- а) пряме регулювання муніципальної діяльності;
- б) контроль за роботою муніципальних органів;
- в) забезпечення фінансової залежності муніципального управління уряду.

Адміністративне регулювання діяльності муніципальних органів виявляється у двох формах. По-перше, воно полягає у виданні урядом і окремими міністерствами нормативних актів з питань організації й діяльності муніципалітетів, різні галузі муніципального керування піддаються докладній регламентації. Таким чином, порушується принцип підпорядкування муніципалітетів виключно законодавчій владі парламенту. Щоб обійти цей принцип, використовується, зокрема, інститут делегованого законодавства.

Інша форма адміністративного регулювання полягає в тому, що певні акти й заходи муніципальної влади можливі лише у разі затвердження, схвалення або попереднього дозволу урядових органів чи їхніх повноважних агентів на місцях. До таких питань належать головним чином фінансові й загально-нормативні акти муніципалітетів, угоди з муніципальним май-

ном, найважливіші організаційні справи. Так, у Великобританії затвердженню міністрів підлягають акти муніципалітетів, що містять загальнообов'язкові приписи, акти про місцеві податки й про одержання позик тощо. В Японії схваленню міністерства у справах місцевого самоврядування разом із фінансовими органами підлягають муніципальні акти про місцеві податки й з деяких інших фінансових питань, а створення деяких адміністративних органів і призначення на керівні муніципальні посади в префектурах (наприклад, у галузі освіти, соціального забезпечення) провадиться зі схвалення або за прямою участю відповідних міністерств.

Будь-які вказівки урядових органів з питань, що розглядаються як делеговані муніципалітетам справи загальнодержавного значення, для муніципальної влади обов'язкові. Однак втручання центру поширюється й на суто місцеві справи. Одним зі способів такого втручання є надання муніципалітетам рекомендацій, які зазвичай приймаються муніципальною владою без заперечень.

Формами контролю центральних органів є доповіді муніципальної влади, ревізії галузей муніципального керування, проведені спеціальними інспекторами міністерств та інших адміністративних органів, подання муніципалітетами статистичної інформації.

Часто центральні органи створюють на місцях так звані публічні корпорації, яким передається обслуговування певних сфер (транспорт, водопостачання, енергія та ін.), що обмежує роль місцевого самоврядування.

На місцях створюються місцеві відділення міністерств, частина з яких може бути навіть підлегла в деяких питаннях муніципальним органам, але насправді тиск міністерств набагато сильніший.

Залежність муніципалітетів від урядового апарату забезпечується й системою державних дотацій виборному місцевому самоврядуванню. У США ці дотації становлять приблизно одну чверть муніципальних доходів, у Англії сума дотацій перевищує розміри надходжень від місцевих податків.

Найжорсткіший адміністративний контроль над місцевими органами самоврядування існує в тих країнах, де муніципальними органами відають урядові агенти на місцях — префекти, губернатори (Франція, Японія).

Так у Франції тепер префект представляє в департаменті уряд і міністерства, наглядає за дотриманням законів і громадського порядку. Найважливіші рішення комунальних рад і генеральної ради департаменту направляються префектові, який, виявивши порушення законів, пропонує раді усунути їх. У разі незгоди ради префект передає такий акт на розгляд адміністративного трибуналу. У певних випадках адміністративний трибунал ще до винесення рішення може на прохання префекта призупинити виконання акта. У разі виявлення порушень у місцевому бюджеті, наприклад, його незбалансованості, ігнорування витрат, які за законом є для місцевої влади обов'язковими, префект звертається в орган фінансового контролю — регіональну рахункову палату. Якщо палата погодиться з думкою префекта, до бюджету вносять поправки.

У Японії до обов'язків губернатора входять виконання функцій управління, доручених йому центральним урядом, і нагляд за всіма муніципальними органами в префектурі. Губернатор має право скасовувати рішення ради префектури, призначати й зміщувати деяких чиновників префектуральної адміністрації, накладати стягнення на мерів і сільських старост. Особливість полягає в тому, що губернатори в Японії обираються населенням на чотири роки, причому він може й не бути членом муніципальної ради префектури. Однак обрані губернатори залежать від центрального уряду, тому що можуть бути зміщені розпорядженням прем'єр-міністра.

У певних країнах призначені зверху представники державної влади можуть звертатися до глави держави або до уряду з пропозицією про розпуск виборної ради й проведення нових виборів у зв'язку із систематичним порушенням радою законодавства або її непрацездатністю.

Підпорядкування муніципальних органів уряду і його агентам на місцях забезпечується погрозою застосування проти муніципальних рад їхніх членів і службовців адміністративних санкцій.

Такими санкціями є розпуск муніципалітетів, примусова відставка муніципальних рад, передача тих або інших повноважень муніципалітету урядовим агентам, відсторонення мерів і муніципальних службовців від посади, накладення на них різних стягнень, скасування актів муніципальних органів.

Так, можливість розпуску муніципальних рад передбачена в законодавстві Франції, Італії, Японії. У Великобританії і Японії центральний уряд, а в США уряди штатів можуть вилучати з відання муніципалітетів і доручати своїм чиновникам керівництво справами місцевого самоврядування, з якими муніципалітет, на думку вищестоящої влади, не справляється.

У низці держав, насамперед у Великобританії, істотним доповненням до адміністративного нагляду є судовий контроль за відповідністю рішення муніципальної влади актам центральних органів.

Проте місцеві органи самоврядування володіють у демократичних країнах значними повноваженнями й обмеження їхніх повноважень в одному аспекті зазвичай компенсується розширенням в іншому.

З викладеного вище ясно, що в місцевих територіальних одиницях може здійснюватись як місцеве управління, так і місцеве самоврядування.

У багатьох країнах відбувається об'єднання в національному масштабі представників як усіх органів місцевого самоврядування країни, так і окремих їхніх ланок, наприклад, союзів міст. Це дає змогу домагатися прийняття необхідного місцевого самоврядуванню загальнодержавного законодавства, прийняття загальнодержавних програм розвитку окремих сфер місцевого життя, обмінюватися досвідом і забезпечувати задоволення деяких інших загальних проблем.

У діяльності місцевого самоврядування в демократичних країнах велике значення мають різного роду громадські ініціативи: колективні виступи жителів з метою рішення місцевих проблем, самодіяльне їх вирішення тощо.

Органи місцевого управління й самоврядування стали нині однією з найбільших ланок державної організації розвинутих зарубіжних держав.

### *Контрольні запитання і завдання*

- 1. Дайте визначення поняття місцевого самоврядування.*
- 2. У чому сутність романо-германської системи управління?*
- 3. Назвіть відмітні риси іберійської системи управління.*

---

4. Які особливості характеризують англосаксонську систему управління?

5. Як реалізується управління в зарубіжних країнах тоталітарного соціалізму?

6. Перелічіть й охарактеризуйте основні сфери діяльності органів місцевого самоврядування.

7. Опишіть системи адміністративно-територіального поділу в зарубіжних країнах.

8. Як за кордоном здійснюється фінансування місцевих органів влади і самоврядування?

9. Назвіть і охарактеризуйте принципи місцевого самоврядування в демократичній державі.

10. Як за кордоном реалізується контроль над місцевими органами влади і самоврядування?



---

## ОСОБЛИВА ЧАСТИНА

### Розділ 10

## РЕГУЛЮВАННЯ КОНСТИТУЦІЙНИХ ПРАВОВІДНОСИН У СПОЛУЧЕНИХ ШТАТАХ АМЕРИКИ

- 10.1. Принципи американського конституціоналізму.*
- 10.2. Президент у системі органів влади США.*
- 10.3. Законодавча влада в США.*
- 10.4. Організація виконавчої влади в США.*
- 10.5. Сучасний конституціоналізм у США.*

## 10.1. Принципи американського конституціоналізму

Загальні відомості про країну. США — держава в Північній Америці. За площею — четверта у світі, після Російської Федерації, Китаю і Канади (територія країни — 9363,2 тис. кв. км). Сьогодні США є найрозвинутішою економічно державою, в якій повністю склалося постіндустріальне суспільство. З політичного погляду США вважаються провідною країною світу, їм належить роль єдиної “наддержави”. Система права в США часто розглядається як зразкова, їй приписується наявність основних рис правової держави.

Адміністративно США поділені на 50 штатів і федеральний округ Колумбія, мають ряд володінь: Пуерто-Рико, Віргінські острови, Східне Самоа, острів Гуам.

Характеристика американської Конституції. Конституцію США прийнято 1787 р.; це одна з найстаріших конституцій у світі. Вона належить до так званих жорстких конституцій. Документ складається із власне Конституції, перших десяти поправок (Білль про права) і другого циклу поправок. Конституція США, як і сама держава, створювалася в часи гострої боротьби. Першим конституційним документом, який діяв під час Війни за незалежність, були Статті Конфедерації. У травні 1787 р. за рішенням Континентального конгресу було скликано Конституційний конвент, який розпочав свою роботу у Філадельфії. У своїй діяльності цей орган привласнив засновницькі повноваження. У результаті конституцію країни було прийнято і підписано 39 делегатами з 50.

Нова Конституція мала три джерела: по-перше, ідеї французького просвітництва XVIII ст., передусім Вольтера, Ж.-Ж. Руссо, Ш. Монтеск’є; по-друге, британські традиції парламентаризму, верховенства закону, свободи особистості, що набули свого “оформлення” в теоріях Т. Гоббса і Дж. Локка; по-третє, власний історичний досвід молодих американських колоній і штатів, відображений в ідеях Т. Джефферсона, Дж. Медісона, А. Гамільтона та інших “батьків-засновників”.

Маючи таку солідну теоретичну базу, Конституція не стала “сухим” документом, зрозумілим лише політикам. Навпаки, вона свідомо написана простою і доступною мовою, адже, на думку її творців, Конституція існує перш за все для народу, а вже потім — для уряду, виконавця волі останнього.

Конституція США має логічну і точну побудову, вирізняється лаконізмом, не має зайвої деталізації. Вона складається з 7 статей, які, у свою чергу, мають частини (розділи).

Перші три статті встановлюють форми влади: законодавчу (Конгрес, що складається із Сенату і Палати представників), виконавчу (президент) і судову (Верховний суд).

Стаття 4 визначає відносини між штатами, а також між штатами і федеральним урядом.

Стаття 6 за змістом є близькою до четвертої, оскільки характеризує природу і роль Конституції як “вищого закону країни”.

Стаття 5 передбачає порядок доповнення і внесення змін до Конституції, а стаття 7 — порядок набрання Конституцією чинності після її ратифікації 9 штатами, тобто — від 12 штатів (за винятком Род-Айленду, що відмовився брати участь у Конвенті). У 1791 р. Конституцію доповнив “Білл про права” (поправки 1—10), який гарантує демократичні права та свободи людини.

Аналіз змісту Конституції дає можливість виокремити принципи, що визначають політичний устрій і систему державної влади США:

- верховенство влади народу і закону;
- гарантії прав і свобод людини;
- поділ влади, система заборон і противаг;
- федералізм;
- механізм змін і доповнень Конституції шляхом внесення поправок.

Сполучені Штати спочатку сформувались як конфедерація 13 колишніх англійських колоній зі слабким центральним урядом. “Вічний союз” у конфедеративному варіанті та без президентського поста, проіснувавши лише декілька років, показав свою повну нежиттєздатність. Зокрема, конфедерація призвела до фактичного розвалу фінансової системи і, як наслідок, до невдоволення й озброєних виступів соціальних низів. Конституція 1787 р. закріпила федеральний устрій союзної дер-

жави з набагато сильнішим урядом, системою поділу влади по горизонталі (законодавча, виконавча і судова) і вертикалі (федерація — штати), а також з постом президента, який наділявся всією повнотою виконавчої влади.

**Білль про права.** Це порівняно короткий документ. Він включає перелік 29 прав. Поправка 1 містить перелік основних свобод: віросповідання, слова, друку, зборів, звернень із петиціями до уряду. У розділі 9 статті 1 міститься положення, яке не допускає якого-небудь припинення дії Habeas corpus — правила, запозиченого з англійської практики, згідно з яким людина може бути арештована лише із санкції суду.

В інших поправках містяться основні правила недоторканості, захисту від злочинності та притягнення до відповідальності, а також здійснення судового процесу. Цікаво, що ці гарантії прав і свобод спрямовано перш за все на захист від свавілля влади, а вже потім — від інших посягань. Історія показала, що це вельми мудро. Як приклад можна згадати заходи, які одержали назву “маккартизм” і проводилися в США в епоху “холодної війни”.

**Основи конституційного ладу.** Початковий принцип американської конституційної побудови полягає в тому, що *саме народ* — *єдине джерело державності і влади*, і саме народ є фундатором Конституції. Верховенство влади народу — фундаментальний принцип демократії, що означає, що держава повинна служити народу, а не народ державі. Влада народу виявляється у формі як безпосередньої демократії (зборів виборців, самоврядування, політичної ініціативи, референдуму, анкетування й опитувань виборців), так і представницької демократії, шляхом передання владних повноважень державним органам і особам, що обираються. Разом із місцевими американці прямим голосуванням обирають і вищих посадовців — президента, губернаторів, мерів, а також членів муніципалітетів, радників, директорів, суддів та ін. Так, на 1990 р. у США налічувалося понад 500 тис. виборних посадовців.

Американська держава базується на *республіканській формі правління*. У Конституції США, а саме в статті 4 затверджується: “Сполучені Штати гарантують кожному штату в справ-

жньому Союзі республіканську форму правління”. Республіканська форма правління в США реалізувалася у вигляді президентської республіки: президент республіки — глава держави й уряду; уряд не несе відповідальності перед Конгресом; президент не володіє правом розпускати палати Конгресу.

Згідно з Конституцією США, *федералізм* є подвійною формою державного устрою, із функціональним і територіальним поділом влади. Федералізм є, так би мовити, компромісом між двома іншими формами політичного устрою: унітарною і конфедеративною. В унітарній державі всю повноту влади зосереджено в руках центрального уряду. В альтернативній формі (конфедерації) загальний центральний орган — Рада конфедерації — обговорює лише питання загальної політики і виконує швидше рекомендаційну роль стосовно до своїх суверенних членів, а всю повноту влади сконцентровано в них. За федералізму між центральним і місцевими урядами існує встановлений Конституцією і законами поділ владних повноважень і функцій.

Укладачі Конституції США чітко розподілили повноваження, якими був наділений федеральний уряд, а всі “інші” (без деталізації і переліку) віддали у відання влади штатів. Таким чином, центральному уряду належить виключне право здійснення зовнішньої та оборонної політики, надання громадянства США іммігрантам, емісії грошей і контролю грошового обігу, забезпечення внутрішньої безпеки, визначення національних пріоритетів та ін.

До компетенції штатів належать такі сфери, як цивільне і кримінальне законодавство, організація народної освіти, охорона здоров’я, забезпечення громадського порядку, будівництво і підтримання доріг і комунікацій, контроль над використанням землі і природних ресурсів тощо. Деякі функції, наприклад оподаткування або екологічна безпека, належать і центру, і штатам. Узагалі система розподілу державних доходів і витрат між центром і штатами є досить чіткою і послідовною: певні рівні влади мають певні джерела надходження до бюджету, тим самим уникаючи конфліктного розподілу.

Важливо, що навіть за наявності у штатів усіх атрибутів суверенітету (герб, прапор тощо) стаття 4 Конституції недвозначно встановлює повний та істинний суверенітет тільки на

федеральному рівні, усі федеральні закони і договори союзу повинні виконуватися на всій території США в будь-якому штаті. Спочатку це викликало жорсткі розбіжності і навіть призвело до Громадянської війни 1861—1865 рр., що була найбільш кровопролитною з тих, які коли-небудь проходили на території Америки, і посіяла найбільший за всю історію розбрат між громадянами країни. Проте з тих пір цей пункт неминуче виконувався штатами. Зазначене положення розглядається як наріжний камінь існування і функціонування американської федерації.

За основу побудови системи державної влади було взято *принцип розподілу влади*, який в американських умовах трансформувався в так звану систему заборон і противаг. У Конституції було проведено організаційний поділ між трьома гілками влади — Конгресом, президентом і Верховним судом, кожній з яких було надано можливість діяти самостійно в конституційних рамках. Встановлені відносини між названими органами мали (і мають) на меті запобігти посиленню одного з них за рахунок іншого і перешкодити одній із частин цієї системи діяти в напрямі, протилежному напрямам інших органів. Фактичні відносини між трьома основними органами влади — Конгресом, президентом (він іменується не президентом республіки, а президентом США) і Верховним судом — постійно змінюються, але сам принцип поділу влади залишається не порушним.

“Усі встановлені тут повноваження законодавчої влади належать Конгресу Сполучених Штатів, який складатиметься із Сенату і Палати представників”. Але Конституція говорить не про законодавчу владу взагалі, а лише про повноваження законодавчої влади, вказані в самій Конституції. Отже, Конгрес має обмежені законодавчі повноваження. Це зумовлено тим, що в США є ще 50 законодавчих зборів штатів, які законодавствують відповідно до своїх повноважень.

“Виконавча влада здійснюється президентом...”, його повноваження є достатньо об’ємними. У його безпосередньому підпорядкуванні — весь державний апарат управління (міністри, глави численних відомств), він безпосередньо керує величезним виконавчим апаратом. Президент республіки і виконавчий державний апарат утворюють у США президентську вла-

ду. Президент формує уряд — адміністрацію, виконавчі правління. Цей орган має лише консультативні повноваження, президент не зобов'язаний дотримуватися його порад, адміністрація не приймає жодних урядових актів.

## 10.2. Президент у системі органів влади США

Як уже згадувалося, виконавча влада в Сполучених Штатах належить президенту. Президент США є главою держави й уряду. Його повноваження у сфері державної діяльності достатньо великі. У його безпосередньому підпорядкуванні — весь державний апарат управління.

**Вибори Президента.** Президент США обирається непрямым шляхом строком на 4 роки. Одна і та сама особа може обиратися президентом не більше двох разів. Кампанія виборів президента розпочинається задовго до того, як виборці прийдуть на виборчі дільниці, щоб проголосувати. Президентські вибори у Сполучених Штатах є двоступеневими. Спочатку населення обирає членів колегії виборщиків, які у свою чергу обирають президента та віце-президента держави. У перших числах листопада виборці голосують у штатах. У кожному штаті обирається стільки виборщиків, скільки обрано представників і сенаторів від штату в Конгрес. Для цього встановлюються багатомандатні виборчі округи (один штат — один округ) і застосовується мажоритарна система відносної більшості. За цієї системи список виборщиків від однієї партії, який одержав відносно більше голосів, ніж інші списки, завойовує всі місця від цього штату в колегії вибірників.

Коли стає відомою кількість виборщиків, обраних від кожної партії, фактично визначається, хто з кандидатів стане президентом. Це пов'язано з тим, що в американській практиці виборщик розглядається не як делегат виборців, який може вільно виявити свою волю, а як агент партії, зобов'язаний голосувати за кандидата тієї партії, від якої він обраний.

У середині грудня виборщики збираються в столицях штатів і голосують бюлетенями за президента і віце-президента. Результати голосування у штатах направляють голові сенату. У

присутності членів Конгресу результати підсумовуються й офіційно повідомляються. Обраним президентом визнається кандидат, що одержав абсолютну більшість голосів виборщиків.

Обраний у середині грудня президент вступає на посаду 20 січня наступного за виборами року. Такий тривалий термін необхідний, щоб президент міг сформувати президентську адміністрацію або виконавче правління. Перед вступом на посаду президент складає таку присягу: “Я урочисто присягаюся, що сумлінно виконуватиму обов’язки Президента Сполучених Штатів і всіма своїми силами підтримуватиму, охоронятиму і захищатиму Конституцію Сполучених Штатів”.

Якщо жоден претендент не набере абсолютної більшості голосів, застосовується *екстраординарна процедура* призначення президента і віце-президента. Обрання президента з числа трьох кандидатів, що набрали найбільшу кількість голосів, здійснює Палата представників. В аналогічній ситуації віце-президента з числа двох кандидатів, що набрали найбільшу кількість голосів, обирає Сенат.

Важливим елементом американської виборчої системи є двопартійність, що склалася історично. Постійне суперництво і протиборство партій веде до їх взаємоконтролю на всіх рівнях влади і, з іншого боку, не дає розпорошення і не викликає подиву виборців, який створює багатопартійна система. Партія меншості в США контролює урядову більшість, обидві фракції Конгресу — президента і виконавчу владу.

Нерідко (наприклад, за президентів Р. Рейгана і Дж. Буша) більшість у Конгресі належала опозиційній до президента партії. В аналогічному становищі опинилася в 1995 р. адміністрація президента-демократа Клінтона.

**Повноваження президента США.** Конституція США надає президенту широкі повноваження виконавчої влади. Він “забезпечує точне дотримання законів і визначає повноваження всіх посадовців Сполучених Штатів”. Подібна загальна формула конституційної компетенції дає можливість президенту розширювати її шляхом делегування повноважень з боку Конгресу (“надзвичайні повноваження”), а також на основі так званих “повноважень, що маютьися на увазі”, які відповідають духу Конституції, випливають із практики її застосування.



Прерогативи президента США як глави президентської республіки є більш значними, ніж президентів у парламентських республіках. Як вищий посадовець він представляє державу у відносинах з іншими державами (“за порадою і за згодою сенату”), призначає дипломатичних представників та відкликає їх. Президент має право провадити переговори з іноземними державами і укладати міжнародні договори (деякі з них належать до угод виконавчої влади і не підлягають ратифікації сенатом). Він є головнокомандувачем збройних сил і національної гвардії; причому ця правомочність існує не номінально, а реально. Він наділений правом помилування і відстрочення виконання вироків, нагороджує медалями. Президент США як глава держави призначає міністрів (“за порадою і за згодою сенату”), які несуть відповідальність перед ним і можуть за його волевиявленням бути звільнені з поста в будь-який час. Він призначає членів Верховного суду і багатьох інших посадовців “за порадою і за згодою сенату”. Нижчі посадовці призначаються президентом одноосібно, без “поради і згоди” сенату.

Президент республіки направляє Конгресу послання, в яких повідомляються відомості про становище в країні й обґрунтовується прийняття Конгресом необхідних законів. Конституційне положення: “Президент... рекомендує до його розгляду такі заходи, які він визнає необхідними і доцільними...” фактично закріплює за ним право законодавчої ініціативи. Президент США має право скликати Конгрес на надзвичайні сесії. Президент промульгує закони, прийняті Конгресом. При цьому йому надано право у разі незгоди із законом повертати його на повторний розгляд у Конгрес (відкладальне вето). У разі подолання вето президента палати Конгресу повинні повторно схвалити вказаний закон 2/3 голосів. В умовах США жодна з партійних фракцій не володіє 2/3 голосів, а тому відкладальне вето є вельми ефективним засобом “заборони” президентом законодавчої діяльності Конгресу. Багаторічна практика свідчить, що Конгрес долає не більше 7—11 % вето президента. Президентське вето може бути застосоване до будь-якого закону, окрім поправок до Конституції. Президент зобов’язаний затвердити закон протягом 10 днів; якщо у вказаний термін він цього не зробить, закон вважається затвердженим.

Іншою важливою функцією президента є законодавча. За Конституцією президент не наділений у чіткій формі правом законодавчої ініціативи, проте в післявоєнний період його законодавча роль значно посилилася. До обов'язків президента увійшли розробка і внесення проекту федерального бюджету на розгляд Конгресом. Розробку проекту бюджету здійснює адміністративно-бюджетне управління.

Звернення президента до Конгресу з бюджетним посланням транслюється на всю країну і виконує важливу роль у формуванні підтримки виборцями президентської програми і здійснення тиску на Конгрес знизу. Цю тактику успішно використовував Р. Рейган на початку 80-х років, коли швидко домігся затвердження Конгресом своєї новаторської на ті часи програми, що одержала назву “рейганоміка”. Ця програма, спрямована серед іншого на значне скорочення соціальних програм федерального уряду, тобто на звуження влади згадуваних “потрійних союзів” у внутрішньополітичній сфері, не могла не викликати сильної протидії з їх боку.

Президент одержує за свою роботу платню (200 тис. дол. на рік), яка, за Конституцією, протягом його чотирирічного перебування на посту не може бути ні збільшена, ні зменшена. Крім того, президенту виділяється 50 тис. дол. на додаткові витрати, які оподатковуються, і 100 тис. дол. (не оподатковуваних) — на транспортні витрати. Після залишення поста президента йому виплачується довічна пенсія у розмірі 63 тис. дол. на рік, надаються і деякі інші пільги.

Президент США не несе політичної відповідальності перед Конгресом. Як записано в Конституції, президент може бути усунений з посади, лише якщо він буде засуджений у порядку імпічменту, у разі визнання винним “у зраді, хабарництві або інших тяжких злочинах і провинах”.

*Імпічмент* — особлива процедура притягнення президента до відповідальності, а також деяких інших вищих цивільних посадовців (міністрів, послів, федеральних суддів). Фактично імпічмент представляє квазісудові повноваження Конгресу. За цією процедурою палата представників приймає резолюцію про порушення імпічменту і формулює обвинувальні статті імпічменту. Рішення ухвалюється простою більшістю голосів депутатів. Потім затверджені “статті імпічменту” пере-

даються в сенат, який зобов'язаний прийняти справу до розгляду і винести ухвалу по суті справи. У разі порушення справи про звинувачення президента в сенаті головує не віце-президент, а голова Верховного суду. Якщо особа визнається винною, то вона усувається від посади і позбавляється права посідати будь-яку посаду у федеральному державному апараті. Особа, засуджена у порядку імпичменту, може притягатися до кримінальної відповідальності на загальних підставах.

В історії США процедура імпичменту стосовно президента застосовувалася лише двічі. У 1868 р. до відповідальності притягнувся Е. Джонсон. Він обвинувачувався в протизаконній спробі звільнити військового міністра. Для визнання його винним не вистачило лише одного голосу. Тривалий час застосовувався не імпичмент, а лише загроза його здійснення. Так, саме готовність Конгресу почати процедуру імпичменту була поштовхом до відставки президента Річарда Ніксона після "уотергейтського скандалу" в 1974 р.

Другий раз імпичмент було розпочато проти президента Білла Клінтона. Основним звинуваченням проти нього було те, що він увів в оману суд, який розслідував справу про його скандальні стосунки з практиканткою Білого дому Монікою Левінські. Проте сенат не затвердив усунення Білла Клінтона, оскільки для цього не вистачило двох голосів.

**Президент як глава посадового апарату.** Президенту як главі виконавчої влади підпорядкований складний і розгалужений апарат федеральних міністерств і відомств, який налічує більш як 3 млн державних службовців. Ця величезна бюрократична піраміда складається з елітного шару, змінюваного з приходом до влади іншої партії, — адміністрації (приблизно 600 політично значущих посад, кандидати на які призначаються президентом або його підлеглими за "порадою і згодою" сенату або без нього) і численної армії федеральних урядовців, що постійно перебувають на державній службі. Про них варто розповісти докладніше, оскільки вони виконують важливу роль у здійсненні президентської влади. У США за цією частиною апарату управління утвердився термін "кар'єрна бюрократія". Ці урядовці поступово просуваються посадовими сходами від перших до вищих класів, одержуючи на верх-

ньому рівні щорічну платню приблизно 60 тис. — 80 тис. дол. Звільнити або піддавати переслідуванню з політичних мотивів кар'єрного урядовця президент або політичні призначенці не мають права відповідно до закону про цивільну службу 1883 р. Цей самий закон вимагає від кар'єрного чиновництва політичної нейтральності щодо адміністрації. Будь-якому федеральному службовцю, включаючи президента, законом заборонено використовувати федеральні відомства для вчинення будь-якої дії або впливу на виборчий процес, виборчі кампанії і вибори.

З 1939 до 1977 р. повноваження президента щодо реорганізації виконавчої влади фактично не обмежувалися. Згодом відповідно до закону за ним збереглося право на реорганізацію переважно другорядних структур виконавчої влади. Що ж до великих реформ (ліквідація міністерств і незалежних адміністративних агентств тощо), реорганізацій проводилися вони можуть, за законом, Конгресом.

*Керівництво зовнішньою політикою* за Конституцією також зосереджено в руках президента. Йому належать прерогативи “укладати міжнародні договори за умови їх схвалення двома третинами присутніх сенаторів; за порадою і згодою сенату призначати послів та інших повноважних представників і консулів”. Ці повноваження фактично закріплюють за президентом роль головного дипломата країни. Президент також наділений правом укладати міжнародні договори, які не вимагають ратифікації сенатом. Йому належить право визнавати або не визнавати іноземні уряди.

Зосередження зовнішньополітичних прерогатив у руках федерального уряду відповідає одному з основних принципів американської державності — принципу федералізму. Конституцією окремим штатам забороняється мати власні збройні сили (за винятком національної гвардії і поліції), займатися зовнішньополітичною діяльністю, друкувати власні грошові знаки.

Президент, розробляючи і здійснюючи зовнішньополітичний курс, тісно співробітничав з Конгресом. Часто основні зовнішньополітичні рішення є складним, багатобічним компромісом між інтересами президента, його союзників у Конгресі, бюрократією різних зовнішньополітичних відомств, що конкурують між собою, політичних угруповань поза урядом і громад-

ською думкою. Як головнокомандувач збройних сил країни президент втілює інший важливий принцип державності — підлеглість військових цивільним особам навіть у сфері оборони.

### 10.3. Законодавча влада в США

**Конгрес.** Конгрес США складається з двох палат — Палати представників і Сенату, він обирається на основі загальних рівних і прямих виборів таємним голосуванням.

*Палата представників* є органом загальнонаціонального представництва. Палата представників у складі 435 депутатів обирається строком на два роки в першій вівторок після першого понеділка листопада кожного парного року в одномандатних округах. Між штатами депутатські місця розподіляються пропорційно до чисельності населення. Перерозподіл місць здійснюється раз на десять років за підсумками перепису населення. Виборчі округи у виборах до Палати представників повинні мати рівну, по можливості, кількість населення.

Нині квота представництва становить 520 тис. осіб. Найбільше представництво мають штати Каліфорнія (45), Нью-Йорк (34), Техас (27), Пенсільванія (23) та Іллінойс (22). Ряд штатів — Аляска, Вермонт, Вайомінг, Делавер, Південна і Північна Дакота — мають по одному представнику. Це мінімальна норма представництва за Конституцією.

Крім повноправних членів до палати обираються по одному делегату від Федерального округу Колумбія, о-ва Гуам, Вірджинських о-вів, Східного Самоа і Пуерто-Рико. Вони мають право брати участь у роботі палати та її комітетів, але позбавлені права голосу.

Депутатом може бути обрана особа, що є громадянином США не менше семи років, досягла 25 років і проживає в штаті, де знаходиться її виборчий округ.

*Сенат* є органом представництва штатів і складається зі 100 сенаторів: кожен штат обирає по два сенатори строком на 6 років одночасно в палату представників. Проте сенат оновлюється на 1/3 кожні два роки. Сенатором може бути вибрана особа, що є громадянином США не менше дев'яти років, досягла 30 років і проживає в штаті, від якого обирається.

**Структура Конгресу.** Кожна палата Конгресу має внутрішню розгалужену систему допоміжних органів, які покликані сприяти виконанню конституційних повноважень: голови палат, комітети, партійні фракції, адміністративно-технічні служби.

Головою палати представників є спікер, формально обраний палатою. Його обрання визначене заздалегідь, оскільки він є представником партійної фракції більшості в палаті. Спікер палати представників — “третя” посадова особа в державі. Він займає пост президента республіки вслід за віце-президентом у разі вакансії. У сенаті головує за посадовим становищем віце-президент. У разі його відсутності обирається тимчасовий голова від партійної фракції більшості.

Важливу роль у діяльності Конгресу виконують комітети: об'єднані, комітети всієї палати, спеціальні, погоджувальні, постійні. Об'єднані комітети включають членів обох палат Конгресу (економічний, з оподаткування, з бібліотеки Конгресу) і координують діяльність палат Конгресу в певній сфері. Комітет усієї палати — це засідання палати у повному складі, що виступає як комітет, щоб прискорити проходження якого-небудь законопроекту. При цьому обговорення питання проходить за регламентною процедурою комітету. Спеціальні комітети мають тимчасовий характер. Вони створюються для вирішення конкретного питання. Погоджувальні комітети функціонують обома палатами у разі виникнення розбіжностей між ними з певного питання.

Вирішальна роль у законодавчій діяльності Конгресу належить постійним комітетам палат. У палаті представників створено 22 постійні комітети. У сенаті працює 16 постійних комітетів. Постійні комітети визначають долю кожного законопроекту. Практика свідчить, що 90 % законопроектів, схвалених постійними комітетами, приймається палатами без поправок.

Компетенцію Конгресу США встановлено Конституцією в розділах 8 і 9 ст. 1, а також визначено поправкою 16.

Вони можуть бути представлені дещо спрощеною схемою: 1) прийняття законодавства; 2) бюджет і фінанси; 3) формування апарату виконавчої і судової влади; 4) контроль за діяльністю урядового апарату; 5) здійснення квазісудових функцій;

б) регулювання міжурядових відносин. До цього переліку слід додати функції, які не відображені в Конституції, але багато в чому визначають роль Конгресу. До таких неконституційних функцій можуть бути віднесені представництво партій, соціальних прошарків і груп, громадських і професійних організацій; участь у формуванні громадської думки; визначення політичної лінії розвитку тощо.

*Законодавчі акти* Конгресу США називаються біллі. Білль — законопроект, прийнятий в однаковій редакції обома палатами, після схвалення президентом або подолання його вето білль стає законом (актом, статутом). Прийняття в США нормативних актів вищої юридичної сили у вигляді біллів є своєрідною даною англійській традиції. Ці документи поділяються на публічні й приватні. Перші є актами загальної дії, другі — актами індивідуального застосування або локальної дії.

Слід зазначити, що в рамках американської моделі системи поділу влади законодавчий процес жорстко залежить від президента. Глава держави тією або іншою мірою ініціює близько 30 % законопроектів, щорічні послання президента визначають принципові напрями законотворчості.

*Фінансові повноваження Конгресу* полягають у праві встановлювати і стягувати податки, мита, податі й акцизні збори однаково на всій території США, сплачувати борги, робити позики, карбувати монету, регулювати вартість валюти США, встановлювати покарання за підробку державних цінних паперів і монет. Разом із тим підготовку проекту бюджету повністю зосереджено в руках виконавчої влади. Проте, розглядаючи бюджет у палатах, конгресмени мають право значно коригувати запрошені суми асигнувань.

У Сполучених Штатах існує оригінальний інститут *імпаундмент*. Він полягає у відмові президента витратити гроші, виділені згідно із законом Конгресом. Законодавче регулювання подібної ситуації було визначене лише 1974 р. Відповідно до закону президент у разі бюджетного конфлікту зобов'язаний звернутися до Конгресу зі спеціальним посланням, у якому дається пояснення причин, що викликали відмову від використання або припинення витрачання асигнованих коштів. Подолати "саботаж" президента Конгрес може, прийнявши білль, який санкціонує асигнування.

*Повноваження в галузі економіки і торгівлі* включають прерогативи приймати одноманітні закони з питань про банкрутство, регулювати торгівлю з іноземними державами і між окремими штатами.

*Військові повноваження* означають право оголошувати війну, формувати і забезпечувати армію, створювати й утримувати військово-морський флот. Президенти упродовж усієї американської історії багато разів (близько 200) використовували збройні сили за кордоном без оголошення Конгресом війни. Навіть якщо такі акції означали грубе нехтування міжнародного права і прав людини, але обіцяли або створювали високу підтримку громадськості усередині країни, вони без коливань вдавалися до військової сили, ігноруючи світову громадську думку, і виправдовували такі дії національними інтересами. Так було у В'єтнамі, коли заявила про себе ніксонівська "мовчазна більшість", і в результаті президент затягнув американську участь у війні ще на декілька років; так було на Гренаді та під час бомбардування Лівії, так було в Панамі.

Крім того, Конгресу належать повноваження, що стосуються регулювання порядку набуття громадянства США, установи федеральних судів.

Цей перелік не є вичерпним. Адже, визначивши повноваження, творці Конституції записали, що "Конгрес має право... видавати всі закони, які будуть необхідні і доречні" для реалізації цих повноважень. Зазначене конституційне положення дає можливість конгресу розширювати свою компетенцію.

Разом із тим Конституція встановила для Конгресу низку заборон: не присвоювати дворянські титули, не порушувати процесуальних прав громадян, не обкладати податком або митом товари, що вивозяться зі штату, не видавати грошей з казначейства інакше, як на основі закону.

Донедавна Конгрес володів так званім "законодавчим вето". За допомогою його Конгрес міг анулювати або припинити дії актів виконавчої влади, приймаючи як резолюції обох або однієї з палат. Проте в 1983 р. Верховний суд США визнав його застосування неконституційним, нуліфікувавши (тобто анулювавши) положення майже 200 законодавчих актів Конгресу і позбавивши останнього дієвої форми контролю.



Компетенція палат Конгресу не є однаковою. Лише до палати представників можуть вноситися фінансові законопроекти. Вона формулює також звинувачення у порядку імпичменту стосовно президента та інших вищих посадовців, обирає президента у випадку, якщо жоден кандидат не одержить абсолютної більшості голосів виборців. Верхня палата також наділена виключними повноваженнями. Лише сенату належить право ратифікувати міжнародні договори, затверджувати призначення на вищі посади в державі, здійснювані президентом, вирішувати питання про винність посадовця у порядку імпичменту, обирати віце-президента, якщо жоден кандидат не одержить абсолютної більшості голосів виборців. Сенат розглядається як орган, що представляє інтереси штатів і забезпечує спадкоємність державної влади, для цього сенат обновляється частинами.

Конгрес реалізує свої повноваження шляхом прийняття законів і резолюцій. Законодавчий процес у Конгресі США реалізується, як і в багатьох інших державах, у таких стадіях: внесення законопроекту, обговорення і прийняття. Право внесення законопроекту мають лише члени палат. Причому законопроекти, як правило, вносяться одночасно представниками і сенаторами. Практично законодавча ініціатива членів Конгресу багато в чому визначається посланнями президента республіки, в яких прямо вказується, які закони слід прийняти. Обговорення проходить у трьох читаннях. Перше читання є формальним: законопроект реєструється, інформуються члени палат, і законопроект направляється в постійні комітети. Під час другого читання вносяться поправки. У третьому читанні відбувається обговорення законопроекту з внесеними поправками, внесення поправок (окрім редакційних) у третьому читанні не допускається. Після цього законопроект ставиться на голосування. Третя стадія — прийняття законопроекту. Після прийняття закону в кожній палаті він направляється на затвердження президенту.

У разі виникнення розбіжностей між палатами за яким-небудь законопроектом із членів обох палат на паритетних засадах створюється погоджувальний комітет. Текст законопроекту, схвалений погоджувальним комітетом, палати змінити не

можуть. Проте якщо палати знову виявлять незгоду, то створюється новий погоджувальний комітет або законопроект вважатиметься знехтуваним.

Палати американського Конгресу є рівноправними у законотворчості: усі закони приймаються за згодою обох палат.

## 10.4. Організація виконавчої влади в США

Уряд США, з погляду його внутрішньої структури, організований за так званою континентальною системою, тобто до його складу входять усі глави центральних відомств із загальнонаціональною територіальною юрисдикцією. Американська Конституція нічого не говорить про цей орган. Проте до кінця двократного президентства Дж. Вашингтона адміністрація стала звичним елементом державного життя і набула рис уряду, хоча не мала жодних формальних правових підстав для свого існування.

Сьогодні до складу адміністрації входять 13 департаментів. Окрім 13 глав виконавчих департаментів, її членами є президент і віце-президент. Президент може надавати ранг міністра деяким іншим вищим федеральним урядовцям.

Американська адміністрація є суто дорадчим органом, оскільки всі рішення в межах повноважень виконавчої влади ухвалюються лише одноособово президентом. Фактично процес ухвалення рішень може здійснюватися президентом і без участі уряду в повному складі. Для цього президенти часто створюють вузькі дорадчі колегії, що складаються з найбільш довірених людей.

Уряд не має конституційного статусу. Конституція закріпила право президента “зажадати думку... від вищого посадовця в кожному виконавчому департаменті...”. Міністри призначаються президентом “за порадою і з відома” Сенату. Кабінет не приймає ніяких урядових актів.

## 10.5. Сучасний конституціоналізм у США

Розглянуті нами риси американської Конституції донині залишаються важливими ознаками американської державності. Водночас із 1787 р. відбулися серйозні зміни, викликані

формальними змінами в ній, а також унаслідок еволюції в інтерпретації і застосуванні документа. Це поєднання спадкоємності та змін найкраще продемонстровано у створеній Конституцією федеральній системі.

З одного боку, місцеві уряди і уряди штатів продовжують відігравати значну роль в американській політичній системі та беруть на себе досить широкий спектр завдань, тоді як головною прерогативою федерального уряду залишаються питання міжнародної політики і справ загальнонаціональної важливості.

З іншого боку, у XX ст. повноваження федеральної влади інтерпретуються настільки широко, що Конгрес, у принципі, може регулювати все, що вважає проблематичним для всієї нації. Хоч ідея перевірки нормативної бази національної влади значно послабила свій вплив, усе-таки в 1994 р. Верховний суд США оголосив один федеральний закон неконституційним, оскільки той вторгався у сферу повноважень штатів.

Система заборон і протипаг продовжує ефективно діяти, сприяючи перевірці та поділу влади. А Конституція продовжує змішувати демократичні і антидемократичні риси, щоб встановити, а також обмежити народний авторитет. Протягом двох століть набула поширення практика голосувань, хоча вона і зазнала деяких змін порівняно з 1787 р.

Дивовижним чином Конституція США, найдавніша і найкоротша (містить 4400 слів, не рахуючи тексту поправок) з усіх писаних конституцій, ефективно діє уже впродовж більш як 200 років. Коментатори стверджують, що її секрет — у гнучкості та можливості по-різному трактувати різні положення. Але водночас вона є найстабільнішим законом, оскільки формально внести до неї зміни дуже складно. Конституція також є необхідною для контролювання діяльності адміністрації, оскільки її влада походить від людей. Це контрастує з рештою форм права, створених урядом для контролю над людьми.

Та все ж для американців Конституція — це більше, ніж просто зведення законів. Це символ, з погляду американських правознавців — своєрідна світська біблія. У ній відображено всі цінності суспільства, усі пріоритети і форми цих пріоритетів, що особливо виявляється в Преамбулі, де записано цілі Конституції, і в Біллі про права, який проголошує права лю-

дей. І весь документ у цілому відображає класичні ліберальні погляди на індивідуальну свободу, рівність, власність, представницьку демократію й обмежений уряд, те, що ми сьогодні багатозначно називаємо “американською демократією”.

### *Контрольні запитання і завдання*

1. *Коли і в яких умовах було прийнято Конституцію США?*
2. *Якою є структура Конституції США?*
3. *Як проводяться вибори президента США?*
4. *Якими є повноваження президента США?*
5. *Опишіть порядок формування і компетенцію Конгресу США.*
6. *Як у Сполучених Штатах організовано виконавчу владу?*

---

**Розділ 11**

**КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО ФРАНЦІЇ**

- 11.1. Загальна характеристика Конституції 1958 р.*
- 11.2. Президент Французької Республіки.*
- 11.3. Парламент.*
- 11.4. Уряд Франції.*

## 11.1. Загальна характеристика Конституції 1958 р.

“Франція є неподільною, світською, демократичною і соціальною Республікою”. Так визначила основні принципи П’ятої республіки Конституція Франції 1958 р. Відповідно до цього документа у Франції діє республіканська форма правління, що має змішаний характер, оскільки їй притаманні риси президентської республіки (глава держави обирається без участі парламенту, уряд призначається ним же) і парламентарної республіки (уряд несе відповідальність перед нижньою палатою парламенту).

Головна риса Конституції 1958 р. — концентрація політичної влади в руках виконавчих органів. Зосередження влади в руках глави держави й уряду — один із проявів конституційно закріпленої авторитарної тенденції у французькому політичному режимі. Президент займає вершину ієрархії органів державної влади. Стаття 5 Конституції закріплює за ним обов’язок забезпечувати “своїм арбітражем нормальне функціонування державних органів, а також спадкоємність держави”. У цій самій статті проголошується, що президент є “гарантом національної незалежності, територіальної цілісності, дотримання угод Співтовариства і договорів”. Президент має широкі прерогативи в галузі законодавства. Він наділений правом законодавчої ініціативи. Стосовно парламенту президент має повноваження розпустити нижню палату.

Законодавчий орган Республіки — парламент — відіграє відносно незначну роль у політичному житті країни. Парламент складається з двох палат — Національних зборів і Сенату. Основна функція парламенту — прийняття законів — сильно обмежена Конституцією. Конституція точно визначає коло питань, з яких парламент має право видавати закони. Вирішення питань, не включених у цей список, віднесено до відання уряду. Права парламенту обмежено й у фінансовій сфері. Конституція встановлює певний термін прийняття парламентом фінансових законопроектів. Парламент має право контролювати діяльність уряду.

Уряд Франції — Рада міністрів, згідно зі ст. 20 Конституції, “визначає і провадить політику нації”. До складу уряду входять прем’єр-міністр — глава уряду, міністри, що очолюють міністерства, і державні секретарі, що керують підрозділами окремих міністерств. Уряд відповідальний перед Національними зборами. У разі прийняття резолюції осуду абсолютною більшістю Національних зборів уряд повинен подати у відставку. У Конституції спеціально визначено повноваження прем’єр-міністра. На нього покладено відповідальність за національну оборону, він повинен забезпечувати виконання законів, здійснювати нормотворчу діяльність.

Конституційна рада — особливий орган, який контролює дотримання Конституції. Усі закони до промульгації їх президентом і регламенти палат до їх прийняття повинні надходити на розгляд Конституційної ради, яка дає висновок про те, чи відповідають вони Конституції. Якщо Конституційна рада вирішить, що той або інший акт суперечить Конституції, вона має право його скасувати. Також до повноважень Конституційної ради входить спостереження за ходом президентських виборів, проведенням референдумів.

Процес концентрації політичної влади в руках виконавчих органів спричинив зміну статусу парламенту. Урядовій владі надано широкі можливості для впливу на парламент, а в деяких випадках — для дій і “через його голову”.

## 11.2. Президент Французької Республіки

**Вибори президента у Франції.** Спочатку президент республіки обирався строком на сім років шляхом загального і прямого голосування. У вересні 2000 р. у результаті референдуму було прийнято рішення про те, що термін президентських повноважень не повинен перевищувати п’яти років.

Президент республіки обирається абсолютною більшістю голосів. Якщо її не одержано в першому турі голосування, то в наступну за ним другу неділю проводиться другий тур. У ньому можуть брати участь тільки два кандидати, які — якщо буде знято кандидатури, що перебувають у сприятливішому становищі, — виявляться тими, що одержали найбільшу кількість голосів у першому турі.

Час голосування встановлюється рішенням уряду. Обрання нового президента відбувається не менше ніж за 20 і не пізніше ніж за 35 днів до закінчення терміну повноважень президента, що перебуває на посаді.

У разі вакантності поста президента республіки з будь-якої причини або за наявності перешкод до виконання президентом своїх обов'язків, встановлених Конституційною радою, яка запитана про це урядом і яка ухвалює рішення абсолютною більшістю голосів своїх членів, функції президента республіки тимчасово здійснюються головою Сенату, а якщо в нього у свою чергу є перешкоди — урядом.

У разі вакантності або якщо перешкоду оголошено Конституційною радою остаточною, голосування з виборів нового президента відбувається (крім випадку непереборної сили) не менш ніж через 20 і не пізніш ніж через 35 днів після відкриття вакансії або оголошення про остаточний характер перешкоди.

Якщо протягом семи днів, які передують даті закінчення висунення кандидатур, одна з осіб, що публічно заявили про своє рішення бути кандидатом, щонайменше за 30 днів до названої дати помере або в неї виникнуть перешкоди, то Конституційна рада може ухвалити рішення про перенесення виборів.

Якщо до першого туру виборів один із кандидатів помер або у нього виникли перешкоди, то Конституційна рада приймає рішення про перенесення виборів.

У разі смерті або виникнення перешкод в одного з двох кандидатів, що перебувають у найсприятливішому становищі в першому турі, до можливого зняття кандидатур, Конституційна рада оголошує про нове проведення всіх виборчих операцій; подібно вона діє і в разі смерті або виникнення перешкод в одного з двох кандидатів, що залишилися для участі в другому турі.

**Повноваження президента Франції.** Президент республіки займає вершину в ієрархії державних органів. Водночас Конституція передбачає взаємодію президента і глави уряду: “Акти президента Республіки, за винятком вказаних у статтях 8, 11, 12, 16, 18, 54 і 61, контрасигнуватимуться прем'єр-міністром і, у разі потреби, — відповідальними міністрами”. Відповідно до цього положення Конституції, формально-юридичні повноваження президента поділяються на здійснювані ним особис-



то і на повноваження, що потребують контрасигнації прем'єр-міністра або відповідальних міністрів. На практиці є й інші особисті повноваження, не вказані в статті 19, зокрема прем'єр-міністр призначається без контрасигнації.

Найважливішим особистим повноваженням президента Франції є право розпускати Національні збори, обмежене лише трьома умовами: по-перше, не може бути здійснено розпуск протягом року, наступного після попереднього розпуску, по-друге, розпуск не може бути проведений під час дії надзвичайного становища і, по-третє, розпуск не може бути здійснений тимчасовим президентом республіки, тобто головою Сенату, який посідає вакантну посаду глави держави до обрання нового президента.

Президент може передати на референдум будь-який законопроект, що стосується організації публічної влади, який не суперечить Конституції і відбився б на функціонуванні державних інститутів.

Особливо зростає роль глави держави, коли він вирішує ввести в країні надзвичайне становище. Стаття 16 Конституції дозволяє президентові запровадити справжню одноособову диктатуру, за якої він вживає всіх заходів, продиктованих, на його думку, обставинами. Але в цій статті визначаються дві умови для введення надзвичайного становища: 1) має бути наявною одна з чотирьох вимог — серйозна і безпосередня загроза або інститутам республіки, або незалежності нації, або цілісності її території, або виконанню міжнародних зобов'язань; 2) має бути порушене нормальне функціонування органів державної влади, створених відповідно до Конституції. Ця стаття не може бути використана за інших обставин, і президент не може вводити її, коли захоче. Проте відсутність достатніх юридичних і політичних гарантій робить право введення надзвичайного становища найгрізнішою зброєю в руках президента. Для такого введення глава держави зобов'язаний лише одержати "офіційну консультацію" у прем'єр-міністра, голів палат і Конституційної ради і звернутися до нації з посланням. Їхні думки враховувати зовсім не обов'язково. Стримуючим органом у цій ситуації мав би стати парламент, але на практиці він не реалізує контрольних функцій Правда, парламент у цей час не може бути розпущений, і він має право передати справу про держав-

ну зраду президента у Високу палату правосуддя, але поняття державної зради визначене нечітко, офіційного тлумачення цього терміна немає.

Президент практично повністю, від верху донизу, формує виконавчу владу. Він призначає міністрів, усіх вищих урядовців. Президент — глава збройних сил, він головує у вищих радах і комітетах національної оборони. Надзвичайно важливим є не врегульоване Конституцією право президента вводити в дію стратегічні ядерні сили; це право передбачено простим декретом від 14 січня 1964 р.

У галузі міжнародних відносин президент укладає і ратифікує міжнародні договори, за винятком тих, які потребують обов'язкової ратифікації парламентом. Ратифікація вимагає контрасигнації членів уряду.

У судовій галузі президент реалізує традиційне право глави держави — право помилування. Президент представляє вершину судової влади, будучи гарантом її незалежності.

Друга частина повноважень глави держави, яка вимагає контрасигнації прем'єр-міністра або міністрів, також є достатньо значною. Він головує в Раді міністрів, підписує декрети й *ордонанси*, прийняті нею, бере участь у розгляді законопроектів уряду, призначає на цивільні та військові посади, акредитує послів і надзвичайних посланників в іноземних державах. З контрасигнацією міністрів здійснюється право скликання парламенту на надзвичайні сесії; за його рішенням палати утворюють Конгрес для ратифікації поправок.

На практиці президент має більший обсяг прав, ніж якщо дотримуватись букви закону. Так, він приймає рішення у сферах, що належать до компетенції уряду, коли в парламенті є "одноколірна" з президентом більшість. Президент часом відкрито втручається в компетенцію прем'єр-міністра. Наприклад, видання ордонансів на основі делегації, одержаної від парламенту, порушення питання про довіру та деякі інші не обходяться без санкції президента.

Президенту допомагає в його діяльності особистий апарат, який становить кілька сот осіб. До його складу входять кабінет, генеральний секретаріат, військовий штаб, декілька урядовців для особливих доручень; усі співробітники цих служб призначаються особисто президентом.

### 11.3. Парламент

**Структура французького парламенту.** Парламент складається з двох палат: нижньої (Національних зборів) і верхньої (Сенату). Пасивне виборче право для обрання до Національних зборів надається з 23 років, до Сенату — з 35 років. На всіх виборах існує виборча застава. За офіційною версією, внесення застави пояснюється необхідністю покрити витрати на виборчу кампанію хоча б частково і певною мірою перешкодити особам, що висувають свою кандидатуру не для обрання, а з іншою метою.

**Порядок виборів до парламенту Франції.** Національні збори обираються строком на 5 років загальним прямим голосуванням за змішаною мажоритарною системою: у першому турі для обрання потрібно одержати абсолютну більшість голосів (від округу обирається один депутат). Якщо через тиждень ніхто не одержав такої більшості, то тоді проводиться другий тур. До нього допускаються кандидати, що набрали в першому турі як мінімум 12,5 % голосів від кількості виборців, внесених у списки. Для обрання в другому турі достатньо одержати відносну більшість голосів. В умовах багатопартійності в першому турі заміщується незначна частина місць. Основна боротьба розгортається в другому турі. Можливість блокування партій визначає тактику в другому турі. Партії, заблокувавшись, висувають одного кандидата, як правило, знімаючи інших.

Верхня палата — Сенат — формується інакше. На думку засновників П'ятої республіки, особливі умови формування Сенату мають створювати йому інше політичне "обличчя", ніж у Національних зборів. Ця палата створюється в основному триступневими виборами. Сенатори обираються на 9 років у колегіях у кожному з департаментів. Палата оновлюється на 1/3 щороку, що приводить до зменшення впливу виборчого корпусу на склад Сенату і не дає йому можливості різко змінювати політичний курс.

Вибори senatorів проходять у головному місті департаменту і проводяться за двома системами. Пропорційна застосовується в департаментах, що обирають 5 і більше членів палати. Таких департаментів 13, а кількість senatorів від них — 69. У решті департаментів застосовується двотурова мажоритарна система. Встановлення різних систем має політичну мету. Пропорційне представництво від великих індустріальних департаментів дає змогу населенню, не пов'язаному з робітничим класом, бути представленим у колегії вибірників і потім претендувати на місця в Сенаті. Мажоритарна система в інших департаментах не забезпечує належного представництва міського населення, що залишається там у меншості.

**Компетенція парламенту Франції.** Функції французького парламенту мало чим відрізняються від функцій центральних представницьких органів інших зарубіжних країн; вони поділяються на законодавчі, економічні, контрольні, судові та зовнішньополітичні.

Парламент збирається на одну сесію на рік: вона відкривається в перший робочий день жовтня і закінчується в останній робочий день червня. Крім того, він збирається за повним правом під час надзвичайного становища і після переобрання Національних зборів, якщо другий четвер після виборів не припадає на звичну (чергову) сесію. Надзвичайні сесії парламенту скликаються з певним порядком денним або на вимогу прем'єр-міністра чи більшості членів Національних зборів. Кожного разу відкриття і закриття таких сесій здійснюється декретом президента республіки.

Для керівництва роботою кожна палата створює бюро. Крім голови палати, що відіграє значну роль у нижній і, особливо, у верхній палаті, до бюро входять віце-голови, секретарі та *квестори*. Голова Сенату в разі вакантності поста президента республіки тимчасово виконує його обов'язки; кожен голова призначає в Конституційну раду по три члени; голова Зборів головує в Конгресі, коли йому для ратифікації передано поправки до Конституції. З головами повинен консультуватися президент, коли має намір ввести надзвичайне становище. Голови мають право вирішувати питання про неприйнятність пропо-

нованих законів і поправок, коли уряд заявляє, що сфера цих актів є регламентною. Обидва голови забезпечують порядок і роботу палат. Їм належить право призову до збройних сил.

Правове становище членів парламенту не відрізняється помітно від виборних представників в інших країнах. Парламентарії розглядаються як представники всієї нації і виконують свої функції на основі представницького, а не *імперативного мандата*. У Франції немає права відкликання парламентарія. Рядовий виборець може стежити за діяльністю свого депутата за звітами у засобах масової інформації. Обов'язковість публічного засідання, надання місць представникам засобів масової інформації, ведення спеціального протоколу, фіксація виступу кожного депутата і сенатора та публікація матеріалів парламентських обговорень, друкування списку депутатів і сенаторів за кожним голосуванням із зазначенням характеру голосування кожного з них до певної міри дають інформацію про поведінку депутатів.

Французький закон прагне забезпечити незалежність парламентаріїв і самої представницької установи від посягань виконавчої влади. До таких заходів належать правила про несумісність посад. Закон дозволяє бути членами парламенту особам, посади яких вказані в його положеннях, але ці особи повинні відмовитися від посади протягом певного часу в разі обрання. Ці положення мають не лише забезпечити незалежність парламентарія, а й надати йому можливість присвятити себе парламентській діяльності. Особиста незалежність парламентарія включає імунітет, що складається з невідповідальності та недоторканності, і надання парламентарію матеріальних можливостей для забезпечення своїх занять. Невідповідальність передбачає неможливість переслідування парламентарія за висловлені думки або голосування. Мета недоторканності — перешкодити переслідуванню члена парламенту і тиску на нього.

Стаття 34 Конституції встановлює перелік питань, з яких парламент може законодавствувати. Усі сфери, що залишаються за межами згаданих у цій статті, віднесено до відання уряду. Суперечки про належність тієї або іншої сфери регулювання вирішуються Конституційною радою. Крім визначеного кола питань, за яким парламент може здійснювати законодав-

чу діяльність, його повноваження в цій сфері також обмежуються можливістю для президента республіки діяти “через голову” парламенту під час проведення референдуму, а також делегування парламентом своїх повноважень уряду з певних питань.

Парламент має право змінювати чинну Конституцію. Незважаючи на те, що економічні повноваження парламенту включають перш за все ухвалення економічних планів розвитку народного господарства, контроль за їх реалізацією, прийняття фінансових законів і законів про виконання бюджету, парламент справляє слабкий вплив на державний бюджет. Основну роль у його прийнятті відіграє уряд.

Законодавча ініціатива належить прем'єр-міністру і парламентаріям. Президент республіки формально права такої ініціативи не має. Відповідно до ст. 40 Конституції законопроекти не є прийнятними, якщо наслідком їх прийняття було б скорочення доходів або створення чи збільшення витрат держави. Ця вимога помітно звужує можливості парламентаріїв.

Уряду належить право вимагати від палати єдиного голосування за всім обговорюваним текстом або його частиною з урахуванням лише поправок уряду. Така процедура називається “блокованим голосуванням”. Ця процедура дає можливість уряду в будь-який час перервати дискусію.

Щоб уникнути “човника”, Конституція 1958 р. передбачила процедуру подолання опору Сенату, але лише тоді, коли цього хоче уряд. “Якщо в результаті розбіжності між палатами законопроект не було прийнято після двох читань у кожній палаті або якщо уряд зажадає його термінового обговорення, то після одного читання в кожній палаті прем'єр-міністр має право скликати засідання змішаної паритетної комісії, уповноваженої продовжити акт, що стосується положень, за якими залишаються розбіжності”. Для прискорення проходження проекту прем'єр-міністр може, таким чином, зажадати запровадження термінової процедури.

Після прийняття законопроекту парламентом він передається президентові для *промульгації*. Глава держави може, однак, зажадати від парламенту нового розгляду закону або деяких його частин. У такому розгляді не може бути відмовлено. Закон контрасигнується прем'єр-міністром і відповідним міністром та публікується.

Делегування повноважень уряду здійснюється за двох умов: за наявності в уряді програми і в разі отримання повноважень парламентом. Передання повноважень обмежене певним терміном. У разі дотримання цих умов уряд може шляхом видання ордонансів вживати заходів, які звичайно входять до сфери законодавчого регулювання.

Французький парламент застосовує практично всі відомі форми контролю діяльності уряду; виняток становить *інтерпелляція*. Хоча ст. 156 регламенту Національних зборів згадує про неї, проте це право парламентаріїв має відповідати тим самим правилам, що й резолюція осуду. Усі форми контролю можна поділити на дві великі групи: 1) що не містять прямих санкцій стосовно уряду, крім публічного розголосу; 2) що містять таку санкцію, яка веде до політичної відповідальності уряду. Перша група здійснюється в обох палатах парламенту, друга — лише Національними зборами.

З контрольними повноваженнями парламенту пов'язані право петицій і діяльність парламентського посередника. Право петицій полягає в тому, що різного роду звернення направляються головам палат. Петиції також можуть передаватися парламентаріям, які роблять на полях напис і підписують його.

Політична відповідальність уряду означає, що депутати Національних зборів можуть примусити уряд піти у відставку або шляхом прийняття резолюції осуду, або відмовивши в довірі про яку запитував уряд. Лише збори можуть вирішувати питання про політичну відповідальність.

Французький парламент характеризує значна обмеженість у користуванні вотумом довіри і резолюцією осуду. Питання про довіру — двобічна зброя, оскільки і уряд, і Національні збори в результаті негативного голосування можуть опинитися не при справах.

Питання про довіру у зв'язку з прийняттям законопроекту — відкритий тиск уряду на Національні збори, аби примусити його прийняти бажаний проект. Дебати в такому разі відкладаються на 24 години, щоб дати можливість депутатам внести резолюцію осуду, яка приймається із суворим дотриманням правил, чим вирішується питання про довіру. Поставивши питання про довіру відповідно до третього абзацу ст. 49 Конституції, уряд неначе викликає Збори проти себе, але на несприятливих умовах.

Найгрізніша зброя Зборів — *резолуція осуду* — є сильно обмеженою низкою процесуальних застережень на користь уряду. По-перше, право внесення такої резолюції надане не окремому парламентарію, а лише групі депутатів. По-друге, резолюція може голосуватися лише через 48 годин після внесення. По-третє, для прийняття резолюції потрібна абсолютна більшість голосів членів Національних зборів. Останнє обмеження — заборона авторам резолюції вносити аналогічну протягом тієї самої сесії, звичайної або надзвичайної (чергової або позачергової). Заборона не поширюється на випадки, коли депутати вносять резолюцію осуду у відповідь на питання про довіру. Внаслідок цього, якщо опозиція має у своєму розпорядженні в Національних зборах 200 місць, вона в період сесії може вносити 3—4 резолюції осуду.

Зовнішньополітичні повноваження парламенту зводяться до двох: оголошення війни та введення облогового або надзвичайного стану в країні і ратифікація міжнародних договорів.

## 11.4. Уряд Франції

Уряд Франції — колегіальний орган, що складається з прем'єр-міністра і міністрів. Відповідно до Конституції функціонують Рада міністрів — збори міністрів під головуванням президента республіки — і Кабінет міністрів — збори міністрів під головуванням прем'єр-міністра. Саме Рада міністрів здійснює повноваження, що належать за Конституцією уряду.

Уряд призначається так: Президент республіки підбирає кандидатуру і призначає прем'єр-міністра. Прем'єр-міністр підбирає міністрів і представляє їх президенту, який їх призначає. У виборі кандидата на пост прем'єр-міністра президент користується значною свободою. Це його особисте право. Важливо лише, щоб під час голосування в Національних зборах не було відмовлено в довірі прем'єр-міністру. Іншими словами, президент повинен враховувати розстановку партійних сил у нижній палаті парламенту.

Усі акти, які виходять від Ради міністрів, підписуються президентом республіки. Прем'єр-міністр може головувати в Раді міністрів в окремих випадках і лише за спеціальним уповно-



важенням президента та за певним порядком денним. Позиція прем'єр-міністра, як і президента, на практиці є неоднозначною і його роль в управлінні залежить від партійного складу Національних зборів.

Повноваження уряду поділяються на здійснювані ним колегіально і на здійснювані особисто прем'єр-міністром. У першому випадку вони перебувають під прямою дією президента республіки. Нововведенням стало заснування інституту несумісності посади члена уряду з парламентським мандатом, з якою-небудь посадою професійного представництва загально-національного характеру, а також з будь-якою державною службою або професійною діяльністю. Конституцією та органічним законодавством не забороняється суміщувати членство в уряді з мандатом комунального радника, з посадою мера, члена і навіть голови генеральної і регіональної ради. Непоєднання міністерської посади і парламентського мандата привело до посилення незалежності виконавчої влади і підпорядкування міністрів прямому контролю глави держави, особливо, коли президент і більшість місць у Національних зборах належать до одного партійного угруповання.

Особлива роль в уряді належить прем'єр-міністру. Він координує роботу міністерств, контролює її, дає вказівки про складання найважливіших актів. Він головує в міжміністерських комітетах; може головувати і в Раді міністрів. Прем'єр-міністр несе відповідальність за національну оборону. Ці повноваження повинні, однак, розглядатися в сукупності з дуже важливими правами президента. Повноваження прем'єр-міністра у призначенні військових і цивільних урядовців мають залишковий і делегований характер. Вельми важливою є діяльність прем'єр-міністра у галузі управління. Він "забезпечує виконання законів", здійснює регламентарну владу і видає декрети, що не розглядаються в Раді міністрів. Ці декрети не менш високого рівня, ніж ті, які приймаються в Раді міністрів, видаються прем'єр-міністром з контрастигацією відповідного міністра.

Прем'єр-міністр користується значними правами стосовно парламенту, деякі з них він здійснює особисто, інші — у співпраці з президентом. Прем'єр може пропонувати президенту скликати парламент, коли той не засідає. Прем'єр-міністр

має право законодавчої ініціативи, особисто бере участь у підготовці законопроектів, може брати участь у роботі парламентських комісій і в палатах, у будь-який час він повинен бути там вислуханий.

Прем'єр-міністру належить право скликати змішані паритетні комісії у разі виникнення розбіжностей між парламентськими палатами стосовно якого-небудь законопроекту; він може просити президента, щоб той запропонував парламенту повторно розглянути законопроект; йому належить право ставити в Національних зборах питання про довіру. Прем'єр-міністр має особисте право передавати в Конституційну раду законопроект з вимогою визнати його неконституційним і вимагати винести ухвалу про розмежування законодавчої і регламентарної влади. Останнім правом він широко користується.

### ***Контрольні запитання і завдання***

1. *Охарактеризуйте конституцію Франції 1958 р.*
2. *Як у Франції відбуваються вибори президента?*
3. *Якими є структура і повноваження парламенту Франції?*
4. *Як формується і діє уряд Франції?*

---

## Розділ 12

# КОНСТИТУЦІЙНІ ПРАВОВІДНОСИНИ У ВЕЛИКОБРИТАНІЇ: ДЖЕРЕЛА, ЗМІСТ, ПРИНЦИПИ РЕГУЛЮВАННЯ

*12.1. Загальні відомості про країну.*

*12.2. Характеристика конституційного регулювання  
у Великобританії.*

*12.3. Конституційно-правовий статус особи у Великобританії.*

*12.4. Найвищі органи влади Сполученого Королівства.*

## 12.1. Загальні відомості про країну

Сполучене Королівство Великобританії і Північної Ірландії — держава на північному заході Європейського континенту, розташована на архіпелазі Британські острови. Територія — 244,1 тис. кв. км. За оцінкою 1995 р., населення країни становить 58,49 млн осіб. Історично Великобританія складається з декількох областей: Англії (центральна і південно-східна частина найбільшого острова), Уельсу (займає західну частину острова), Шотландії (північ) і Північної Ірландії, або Ольстера (займає північно-східну частину острова Ірландія). В адміністративно-територіальному плані держава поділена на 47 графств і 7 метрополітенських графств, у тому числі Лондон, 12 областей і 26 округів. При цьому адміністративний поділ частин країни різний: Англія і Уельс поділені на графства з населенням більше 1 млн осіб, які розбиті на округи. Лондон виокремлений у самостійну одиницю (так званий Великий Лондон), що включає 32 міські райони і Сіті. Північна Ірландія поділяється на округи, Шотландія — на області. За формою територіального устрою Великобританія — унітарна держава.

Сьогодні Великобританія зберігає статус великої держави, що залишився ще з тих часів, коли Англія була “майстернею світу”. Будучи належною до провідних держав антигітлерівської коаліції, Великобританія стала одним із постійних членів Ради Безпеки ООН. Прагнення займати важливе місце на міжнародній арені Великобританія підтверджує роллю лідера в Співдружності націй, що склалася після Другої світової війни з колишніх англійських колоній. Окрім Великобританії членами цього міжнародного об’єднання є Австралія, Бангладеш, Мальта, Нова Зеландія та ін.

## 12.2. Характеристика конституційного регулювання у Великобританії

Історичні особливості розвитку держави зумовили нестандартний характер британської Конституції. Великобританія не знає одноразово створеного акта, який мав би значення Кон-

ституції у формальному розумінні. Особливості Конституції є формальними, але не стосуються її змісту або суті. Британська конституція має комбіновану, несистематизовану форму; вона складається з двох частин — писаної і неписаної. Такий характер мають усі галузі англійського права, тому конституційне законодавство здається не дуже чітким і визначеним. Британську Конституцію часто називають неписаною, маючи на увазі ту обставину, що вона ніколи не була “записана” в єдиному акті. Писана і неписана її частини мають, у свою чергу, різні джерела.

Писана частина включає статутне право, тобто прийняті в різні роки (у тому числі в умовах парламентаризму) акти, які регулюють питання конституційного характеру. При цьому жоден із цих законів не є Основним законом. Крім того, до писаної частини належать присуди (прецеденти), що мають своїм предметом питання того ж конституційного характеру. Хоча присуди об’єктивно є писаними, тобто зафіксованими на папері, проте доктрина відносить їх до неписаної частини права. Вислів “писаний закон” означає закон, формально прийнятий парламентом, не важливо, чи зафіксований він на папері, а термін “неписаний закон” уживається для позначення закону, який не пройшов парламентської процедури. Присуди утворюють систему “загального права”; вони стосуються головним чином прав і свобод громадян, а також відносин між різними державними органами. Судові прецеденти численні; найбільше значення з них мають рішення вищих судових інстанцій, особливо палати лордів — верховної судової інстанції країни. Її рішення є обов’язковими для всіх судів.

До власне неписаної частини належать конституційні угоди, які ніде юридично не зафіксовані, але регулюють, як правило, найважливіші питання державного життя. Ці угоди, або система звичайного права, розглядаються у Великобританії як основа конституційного права. Звичай представляють правила, що склалися на практиці й не користуються судовим захистом. Королівські прерогативи, наприклад, є частиною звичайного права. Вони включають норми, які регулюють призначення міністрів, колективну відповідальність Кабінету міністрів, розпуск парламенту, укладення міжнародних договорів, оголошення війни тощо. На практиці ці прерогативи належать

короні (монарху) після схвалення урядом. Суверенітет парламенту — фундаментальний принцип британського конституційного права — також є принципом звичайного права. Він неодноразово визнавався судами; зокрема в 1840 р. суд підтвердив право парламенту судити своїх членів за порушення своїх прав і привілеїв, у 1884 р. суд підтвердив повне право парламенту розпоряджатися своїми внутрішніми справами.

Історично конституційні угоди мають різне походження. Вони виникають у результаті міжпартійної боротьби; відіграє роль і повільна еволюція існуючої практики, пристосування її до змінних умов. Ніхто не може примусити дотримуватися конституційного звичаю; для цього немає якого-небудь спеціального органу. Парламент — теоретичний охоронець суверенітету — у будь-який момент може запропонувати нове правило, скасувавши попередній звичай. Немає точного списку конституційних угод. Практично вони діють у всіх елементах британської політичної системи.

Статутне право має фрагментарний характер; парламентських актів з конституційних питань налічується близько 4 тис., і це число постійно збільшується. Деякі акти парламенту можуть розглядатись як суто конституційні, цілком присвячені якому-небудь питанню конституційного регулювання. До них, зокрема, належить декілька законів про склад, взаємовідносини і повноваження палат парламенту (закони про парламент 1911 і 1949 рр., Акт про перів 1963 р.), закони про правове становище особи, наприклад Хабеас корпус акт 1679 р., Білль про права 1689 р. (правда, ці акти тепер мають швидше історичний характер, оскільки поступово майже повністю були замінені пізнішими законами у галузі кримінального і кримінально-процесуального права), закони про виборче право (акти про народне представництво 1949, 1969, 1974 рр. та ін.); закони про місцеве управління (акти про місцеве управління 1972 і 1985 рр.). Конституційні норми містяться і в законах, у яких регулювання подібних норм є частиною акта нарівні з іншими питаннями. Наприклад, в Акті про міністрів корони 1975 р. нарівні з питаннями конституційного характеру є багато положень адміністративного права. Конституційні норми можуть міститися і в актах делегованого законодавства.

Своєрідна система англійського конституційного права в цілому, безумовно, охоплює всі аспекти цього регулювання, але жоден із компонентів цього права — присуд, закон або який-небудь звичай — не претендує на роль загальних принципів; усі вони, як правило, зобов'язані своїм походженням окремим випадкам, окремим потребам, що викликали необхідність у доповненні, пристосуванні існуючого порядку вирішення тих або інших питань до нових обставин.

Названі джерела Конституції, проте, поступово еволюціонують: помітно слабшає роль прецедентного права, казуїстичний партикуляризм якого перешкоджає створенню одноманітних правових норм. Водночас така перевага судових прецедентів, як гнучкість, пояснює зацікавленість правлячих кіл у збереженні загального права. Без сумніву, британська Конституція за формою дуже відрізняється від інших конституцій капіталістичних країн, хоч і не є абсолютно унікальною. Подібну форму має новозеландська Конституція. Основний закон Канади 1982 р. з виданням Акта про Канаду набрав систематизованого характеру, включивши 25 актів, які починаючи з 1867 р. регулюють як конституційні, так і неконституційні питання, і залишивши за своїми межами деякі норми суто конституційного характеру (наприклад, ті, що стосуються виборчого права).

Особливості британської Конституції пояснюються умовами політичного розвитку країни. Вона формувалася під впливом боротьби між буржуазією, яку представляв парламент (точніше, його нижня палата — палата громад), і дворянством, інтереси якого виражав монарх. У Новий час на формуванні конституції позначаються політична боротьба і рух народних мас з метою захисту своїх прав й інтересів. Унаслідок цього Конституція Великобританії містить цілу низку демократичних положень.

Своєрідна форма британської Конституції має низку наслідків; перш за все її компоненти передбачають певний особливий порядок їх прийняття, зміни або скасування. Іншими словами, Конституція належить до гнучких, тобто змінюваних із дотриманням звичайної процедури в парламенті або в умовах звичайного судочинства. Наступна особливість — відсутність органів конституційного контролю, оскільки немож-

ливо зіставляти акти, що видаються, ухвалювані судові рішення з уже існуючими парламентськими законами і чинними присудами, якщо ці закони і рішення не наділені підвищеною юридичною силою. Тим більше не можна визначити, чи відповідає акт, що видається, конституційним угодам, ніде юридично не зафіксованими.

З характеру конституції випливає і те, що праці учених юристів визнаються джерелом конституційного права, оскільки вони містять необхідні узагальнення, аналіз писаних і неписаних норм конституції. Тлумачення законів, прецедентів і звичаїв є не первинним, а похідним джерелом права. Роль юристів підтверджується судовою практикою. Так, Палата лордів у 1920 р. у справі *Attorney-General v. De Keyser v. Royal Hotel Ltd.* прямо сприйняла запропоноване видатним англійським державознавцем кінця минулого століття А.В. Дайсі визначення королівської прерогативи.

### 12.3. Конституційно-правовий статус особи у Великобританії

Найважливіша частина будь-якої писаної конституції — хартія, білль або окремих розділ, присвячений основним правам людини. У британській Конституції такого загального розділу або акта немає; декілька законодавчих текстів містять лише окремі права й свободи, регулюючи головним чином питання, пов'язані з довільним арештом, з правами сторін у судочинстві. Політичні права встановлюються декількома актами парламенту (про народне представництво 1983 р. та ін.), багато прав і свобод визначається судовими прецедентами.

Британській Конституції більшою мірою, ніж основним законам інших країн західноєвропейського регіону, притаманний формалізм, відрив від дійсності. Цьому сприяє й та обставина, що багато норм, інститутів, органів, створених дуже давно, іноді декілька століть тому, офіційно продовжують діяти, не будучи скасованими. Зазначена особливість була помічена англійськими ученими ще в середині минулого століття. Найбільший представник англійської державно-правової науки У. Беджгот зазначав, що письменник, який намагається



дати зображення сучасної йому Конституції, поставлений у безвихідь і збентежений: предмет його спостережень з кожним днем змінюється; він повинен зобразити його таким, яким він був у який-небудь певний момент часу, інакше він поєднає у своєму зображенні те, що насправді ніколи не існувало одночасно. Найяскравіше цей розрив помітний у статусі центральних органів державної влади.

## 12.4. Найвищі органи влади Сполученого Королівства

**Інститут монархії.** Будучи конституційною монархією, Великобританія формально управляється монархом, який юридично наділений широкими повноваженнями. Таємна рада при монархові, згідно з Конституцією, допомагає йому управляти країною. Усі законодавчі, виконавчі і судові органи формально одержують свою владу від монарха. Фактично країною управляє уряд, а точніше прем'єр-міністр, у підпорядкуванні якого перебуває і парламент. Таємна рада існує дотепер, але монарх не є “господарем” навіть цього органу; його склад формується без урахування монаршої волі.

Монархія — найстародавніший політичний інститут Великобританії. Спадковий король або королева — глава держави, і в цій ролі вони персоніфікують державу. Теоретично монарх є главою виконавчої, складовою законодавчої і главою судової влади, командувачем збройних сил і світським главою англійської церкви. На практиці в результаті тривалої еволюції під впливом політичної боротьби величезну владу монарха було сильно обмежено, і нині свої прерогативи монарх має лише номінально; фактично повноваження монарха здійснюються урядом, а випадки, коли монархи втручалися в прийняття рішень, нечисленні.

Негативні наслідки збереження монархії є очевидними і визнаються навіть англійськими авторами (пряме вторгнення в політичне життя у виборі прем'єр-міністра, коли в палаті громад яка-небудь партія не створила більшості; непряма дія монархії як уособлення консервативності, відсутності прогресу

су, небажання змінювати багатівікові традиції). Однак вигоди від збереження монархії для правлячих кругів є більшими, ніж наслідки її недоликів.

Уряд Великобританії має складну структуру; на чолі його — прем'єр-міністр, що формально призначається монархом, а фактично ним завжди стає лідер політичної партії, що одержала на виборах більшість місць у палаті громад. Займаючи виняткове місце в системі державних органів, прем'єр-міністр наділений широкою компетенцією, що дає йому можливість впливати на всі складові політичного життя країни. Прем'єр-міністр (є одночасно першим лордом казначейства і міністром у справах цивільної служби) має у своєму розпорядженні широкі повноваження у призначенні вищих посадовців у державі: підбирає членів кабінету міністрів, які затверджуються монархом з урахуванням наданих прем'єром характеристик, дає рекомендації, а фактично самостійно формує вищий склад англійської церкви, висуває вищих судових осіб, вищих урядовців цивільної адміністрації. На відміну від інших західних країн, у Великобританії існує особливе *поняття уряду*. Воно охоплює два органи: сам уряд, що включає всіх міністрів (у такому складі ніколи не збирається повністю), і кабінет, до якого входить близько 20 членів уряду, пов'язаних із процесом управління окремими галузями народного господарства, так і таких, що не мають до цього жодного стосунку. Названа структура уряду склалася з історичних причин. Особливості структури ніскільки не впливають на розвиток сталої тенденції, спрямованої на згортання колегіальних форм у діяльності уряду на користь однієї особи — прем'єр-міністра і вдосконалення державного апарату, що відображає організаційну консолідацію.

Законодавча влада, згідно з британською Конституцією, належить парламенту, що складається з монарха, палати лордів і палати громад. Формалізм притаманний і цій гілці державної влади. Родоначальник усіх буржуазних парламентів — британський парламент у цілому і палата громад як найважливіша його частина — втратили свою колишню залежність у

вирішенні державних справ; більшість його повноважень здійснюється під керівництвом Кабінету міністрів через механізм партійного контролю.

Британський парламент може справити враження малорухливого, консервативного органу, хранителя середньовічних традицій, проте насправді він постійно пристосовується до мінливих умов. Це твердження, зокрема, стосується його внутрішньої структури. У 1967 р. було введено посаду парламентського комісара з контролю над діяльністю адміністрації (різновид омбудсмана), на якого покладено функції розглядати скарги на “погане” управління, коли того вимагають члени палати громад. Розслідування стосуються дій центральних органів управління країни, але не політичних питань (юридично останні підконтрольні парламенту). 1979 р. палата громад провела кардинальну реформу своїх комітетів. Майже всі існуючі комітети було скасовано, за винятком декількох (наприклад, з привілеїв, юридичної документації), і було створено 12 нових комітетів, що відповідали основним напрямам діяльності міністерств.

Верхня палата парламенту — палата лордів — один із найскавіших пережитків Середньовіччя, фактично виконує функцію гальма у питаннях законопроектів, прийнятих палатою громад. Ще в Акті про парламент 1911 р. йшлося про намір “замінити палату лордів... іншою палатою, яка ґрунтується на народному представництві і не спадковою у майбутньому”.

З тих пір ситуація майже не змінилася. У 80-х роках палата продовжувала відігравати помітну роль у державному механізмі. Хоча зареєстровано порівняно небагато випадків, коли палата лордів відкрито виступала проти нижньої палати (у 1900—1979 рр. — всього 21, причому після Другої світової війни тільки 9, а останній випадок стався 22 листопада 1976 р.), проте палата безперечно діє на законодавчий процес, не лише затримуючи його, а й впливаючи по суті на ці законопроекти. Процес реформування британського парламенту отримав нового імпульсу на межі ХХ та ХХІ ст. Заплановані зміни мають на меті поступове скасування суто феодального принципу формування верхньої палати, а також скорочення депутатського корпусу, адже у Великобританії 1100 парламентаріїв.

На початку ХХ ст. обидві палати парламенту мали рівні повноваження; з того часу, однак, верхня палата неодноразово реформувалася. Для цього видавалися закони щодо складу палати та її повноважень (акти про парламент 1911, 1949 рр., Акт про довічне перство 1958 р., Акт про перів 1963 р.) або вживалися інші заходи стосовно цієї палати.

Політичні партії мають різні погляди на долю палати лордів. Комуністи, наприклад, традиційно закликають до її ліквідації. Передостанні у часі й досить рішучі зміни були внесені лейбористською партією на конференції 1977 р., коли вона зажадала “невідкладного” скасування верхньої палати і реформи парламенту до однопалатного законодавчого органу. І незважаючи на те, що саме лейбористи у той час мали владу, вони не здійснили своєї погрози. Основна причина, що заважає скасувати парламентську структуру, — зацікавленість правлячих партій в існуванні палати лордів. Основна позиція Консервативної партії завжди була однією і тією самою: захист цього недемократичного елемента в системі державної влади країни. Пропозиції консерваторів завжди зводилися до мінімальних реформ, які не загрожували існуванню палати. Проте наприкінці ХХ ст. в англійському парламентаризмі все-таки відбулася істотна зміна. Так, 27 жовтня 1999 р. було скасовано спадковий характер членства в палаті лордів. Слід зазначити, що на початок 1999 р. до палати лордів входило більше 1200 осіб, серед яких спадкові та довічні пери, лорди-судді з апеляції, “духовні лорди” (два архієпископи і 24 єпископи англіканської церкви). У результаті реформи, за яку проголосувала сама верхня палата, її повинні залишити 759 графів, герцогів і баронів.

Панування двопартійної системи приводить до того, що одна з партій — Консервативна або Лейбористська — має більшість місць у палаті громад. Уряд, який контролює цю більшість, фактично здійснює повноваження парламенту. Практично лише уряд володіє законодавчою ініціативою, і жоден законопроект, який висувається депутатами, не може бути прийнятий, якщо він не користується урядовою підтримкою. Делеговане законодавство, що приймається в широких масштабах, майже не схильне до парламентського контролю, безсилля пар-

ламенту у фінансовій і бюджетній галузях, як і у сфері контролю діяльності уряду — усе це говорить про занепад британського парламенту, “матері парламентів”, якому відомі кращі часи.

**Територіальний устрій.** Великобританія, будучи за територіальним устроєм унітарною державою, є багатонаціональною країною. Ще Ф. Енгельс зазначав, що в Англії “...на двох островах живе чотири нації і, незважаючи на єдність парламенту, існують поруч три системи законодавства”. Великобританія як унітарна держава склалася в XVI—XVII ст. у результаті приєднання “кельтських” територій; у правовому плані чергове приєднання оформлювалось як “унія” (серед них Акт про унію з Шотландією 1707 р., акти про Уельс 1536 і 1542 рр., Акт про унію з Ірландією 1901 р.).

Національні проблеми викликали необхідність реформ, спрямованих на надання самостійності шляхом передання влади від найвищих органів країни органам управління Шотландії, Уельсу та Ірландії (так звана деволуція — від англ. *devolution* — передання). Можливість подібних кроків у минулому неодноразово обговорювалася. Так, проект, запропонований лейбористським урядом, який передбачав створення в Шотландії та Уельсі парламентів з дуже обмеженими повноваженнями, а також затвердження власних органів виконавчої влади, відповідальних перед цими парламентами, мав розширити автономію національних районів країни. Проте на референдумі 1979 р. і в Шотландії, і в Уельсі цей проект не одержав підтримки потрібних 40 % зареєстрованих виборців.

Хоча розширення самостійності Шотландії та Уельсу у своїх внутрішніх справах не відбулося, проте в наявному державному управлінні ці території виявляють деякі елементи автономії, особливо Шотландія. Для кожної з них встановлено спеціальну квоту місць у палаті громад, на центральному рівні визначено систему виконавчих органів, покликаних враховувати їх специфіку, створено спеціальні комітети в парламенті. 1967 р. було прийнято закон про надання рівних з англійською прав валлійській мові. Шотландія має власну судову систему, яка відрізняється від англійської. Для Шотландії загальнонаціональним парламентом видається спеціальне законодав-

ство. Що ж до Уельсу, то в нього немає своєї судової системи, а спеціальні закони для нього дуже рідкісні. У 1998—1999 рр. у Шотландії було створено власний парламент.

У результаті національно-визвольної боротьби Ірландії вдалося визволитися від колоніальної залежності. Проте в 1921 р. Великобританія відторгнула від Ірландії шість північних графств (Ольстер), які залишилися в її складі та користувалися певною автономією. Загострення становища в Північній Ірландії, викликане, головним чином, суперечностями між католицьким і протестантським населенням, призвело до громадянської війни. З 1972 р. Ольстер практично постійно залишається під “прямим” управлінням британського уряду, хоча він і намагається надати Північній Ірландії самостійного статусу (Акт про Північну Ірландію 1973 р.).

### *Контрольні запитання і завдання*

- 1. У чому полягає специфіка конституційно-правового регулювання у Великобританії?*
- 2. Якою є роль монарха в державному житті країни?*
- 3. Якою є структура і повноваження парламенту Великобританії?*
- 4. Визначте порядок формування і компетенцію уряду Великобританії.*

---

## Розділ 13

# РЕГУЛЮВАННЯ КОНСТИТУЦІЙНИХ ВІДНОСИН У НІМЕЧЧИНІ

*13.1. Характеристика Основного закону ФРН 1949 р.*

*13.2. Конституційно-правовий статус парламенту в Німеччині.*

*13.3. Глава держави.*

### 13.1. Характеристика Основного закону ФРН 1949 р.

Загальні відомості про країну. Федеративна Республіка Німеччина — держава в Західній Європі. За формою державного устрою — федерація, що складається із 16 земель (10 з них — так звані старі землі, тобто ті, які входили до складу Західної Німеччини; 6 земель утворено на території колишньої НДР: Берлін, Мекленбург — Передня Померанія, Бранденбург, Саксонія, Саксонія-Ангальт, Тюрінгія). Межі земель з деякими змінами збігаються з кордонами князівств та історичних областей, що склалися в період раннього Середньовіччя. З урахуванням цього, а також практично мононаціонального характеру держави, федерація будується за територіальною ознакою, без яких-небудь національних підстав. Водночас кожна земля має власну конституцію, виборний законодавчий орган — однопалатний ландтаг (лише в Баварії існує двопалатний представницький орган) і уряд на чолі з прем'єр-міністром.

Конституцію Федеральної Республіки Німеччини було прийнято Парламентською радою 8 травня 1949 р. і затверджено військовими губернаторами США, Франції, Великобританії. Терміни “Засновницькі (установчі) збори” і “конституція” були знято з ужитку на вимогу німецьких представників як такі, що “мають на увазі явний сепаратизм”. Встановлений Основним законом конституційний порядок повинен був мати “тимчасовий характер”. Фактично після схвалення його всіма землями Західної Німеччини (крім Баварії, що підтвердила, проте, свою належність до ФРН) наприкінці травня 1949 р. він набрав чинності як постійна Конституція ФРН. 23 травня 1949 р. вважається днем утворення держави ФРН. Інститут військових губернаторів було перетворено на інститут “військових комісарів” західних держав у Німеччині. 14 серпня 1949 р. відбулися перші вибори в бундестаг, а 12 вересня 1949 р. створено бундесрат, через три дні вибрано президента і федерального канцлера. Але і після виборів ФРН, навіть формально, не здобула повного суверенітету, оскільки сфери зовнішніх відносин, зовнішньої торгівлі та ін. залишалися прерогативою верховних комісарів.



За формою державного правління ФРН — парламентська республіка. Найвищими органами держави є федеральний президент, бундестаг і бундесрат, Федеральний уряд і Федеральний конституційний суд.

Договір про єдність Німеччини було підписано 31 серпня 1990 р. у Берліні, в палаці “Унтер ден Лінден”. Договір є об’ємним і змістовним документом, який регулює всі правові аспекти створення єдиної Німецької держави, а також дає тлумачення окремих статей і положень у протоколі та численних додатках.

Преамбула договору формулює мотиви об’єднання, а суть договору визначається в першій статті: “Із вступом Німецької Демократичної Республіки у Федеральну згідно зі статтею 23 Основного закону...”

Конституція 1949 р. Конституцію (Основний закон) Німеччини, як уже йшлося вище, було прийнято 1949 р. У цьому документі, що починається короткою преамбулою і розділом про основні права громадян, детально регулюються питання взаємовідносин федерації і всіх 16 земель — суб’єктів федерації, а також визначається система органів влади, управління і правосуддя. У сфері законодавства вирішальна роль належить федерації, а землі вирішують питання освіти і культури, діяльності місцевих органів влади, управління, поліції. Згідно зі ст. 73 Основного закону федерація має виключну компетенцію з найважливіших питань, зокрема у сфері зовнішніх відносин, оборони, грошового обігу, громадянства, взаємодії федерації і земель. У ст. 74 визначено конкуруючу компетенцію федерації і земель, водночас питання, що належать до виключної компетенції земель, в Основному законі юридично не зафіксовані.

Конституція 1949 р. визначила Німеччину як демократичну і соціальну федеральну державу (ч. 1 ст. 20 Конституції).

Свій перший розділ Конституція 1949 р. присвячує правам людини, визнаючи тим самим їх пріоритет перед усіма іншими положеннями. Цей розділ більше, ніж інші, несе на собі навантаження щодо заперечення порядків “Третього рейху”, проголошуючи “непорушність людської гідності”, “недоторканність” і “невідчужуваність” прав людини (ст. 1), серед яких право на життя і особисту недоторканність, рівність усіх пе-

ред законом. Тут прямо звучить засудження минулого, коли фізично знищувалися тисячі “расово неповноцінних” і “нежиттєздатних” німців, проводилася примусова стерилізація тощо. Серед інших прав, не так детально представлених в Основному законі, як у Веймарській конституції 1919 р., — свобода віросповідання і совісті (ст. 4), свобода висловлювання думок, зборів (ст. 8), союзів і товариств, у тому числі “для охорони і поліпшення умов праці й економічних умов” (ст. 9), свобода пересування (ст. 11), вибору професії (ст. 12), таємниця листування (ст. 10), недоторканність житла (ст. 13), основні права у сфері правосуддя, наприклад на “законного суддю” та ін. У цьому переліку особливе місце займає право на петиції (скарги) до органів державної влади окремих осіб і їх об’єднань, які розглядаються у ФРН не лише як гарантія захисту прав людини, а і як одна з форм безпосереднього впливу громадян на процеси прийняття політичних і правових рішень.

Перелік цих прав доповнюється гарантіями, закріпленими в самій Конституції або в поточному законодавстві. Так, надання свободи совісті супроводжується правом на відмову від військової служби, якщо остання суперечить совісті, відповідно до якого в 1973 р. було прийнято Закон про цивільну службу для осіб, що відмовляються від військової служби. Стаття 5 Конституції про свободу думок супроводжується положенням про свободу інформації, що є основою формування громадської думки, а також про заборону цензури. Відповідно до Закону 1975 р. (пункт “с” ст. 45 Основного закону) був створений спеціальний Комітет з петицій, який може заслуховувати подавців скарг, запитувати відповідну інформацію, маючи доступ до всіх установ, та ін. У бундестагу щомісячно заслуховують доповіді про розглянуті Комітетом петиції.

Захисту соціальних прав в Основному законі не було відведено значного місця, повніше він закріплений у конституціях окремих земель, збагачений судовою практикою, зокрема Федерального конституційного суду (ФКС), і безпосередньо чинними у ФРН міжнародними нормами про права людини. Наприклад, закріплене в Конституції право на життя і особисту гідність трактується ФКС як визнання того, що держава в будь-якому разі повинна гарантувати кожній людині необхідний мінімум матеріального добробуту для гідного життя.

Соціальні права закріплюються і самим фактом проголошення ФРН соціальною державою. У цьому контексті трактується і право власності, що повторює відповідні положення Веймарської конституції: “Власність зобов’язує. Володіння нею є служіння загальному благу”, а також положення Основного закону про можливість держави на підставі закону примусово відчужувати власність, зокрема усупільнювати землі, суспільні ресурси і засоби виробництва “для загального блага” (ст. 15). У розділі II Основного закону (ст. 20) дається загальне визначення держави ФРН як демократичної, соціальної і федеральної. Разом із демократичними правами і свободами до основоположних конституційних принципів віднесено народний суверенітет і реалізацію на практиці доктрини поділу влади або здійснення влади народу через “спеціальні органи законодавчої, виконавчої влади і правосуддя” (ч. 2 ст. 20). Розмежувавши органи трьох гілок влади, Основний закон забороняє поєднання їх функцій, втручання в справи одна одної тощо. Принцип невтручання особливо суворо дотримується щодо органів правосуддя.

Демократичний характер держави ФРН розглядається Основним законом в єдності з його соціальним і правовим змістом. Соціальна держава розуміється при цьому як держава, що здійснює політику соціальної справедливості, ослаблення соціальної нерівності, захищаючи соціально-економічні права громадян у тому розумінні, як їх проголошено у Загальній декларації прав людини: “Кожна людина має право на такий життєвий рівень, включаючи їжу, одяг, житло, медичний догляд і необхідне соціальне обслуговування, який необхідний для підтримання свого здоров’я і добробуту, а також своєї сім’ї, і право на забезпечення у разі безробіття, хвороби, інвалідності”.

Можливість здійснення цих прав, що здавалася недосяжним післявоєнним ідеалом, забезпечується нині у ФРН високим рівнем економічного розвитку, який дає змогу 50 % бюджету країни витрачати на стимулювання економіки та соціальне забезпечення, підвищення життєвого рівня своїх громадян.

Основи правової системи ФРН було закладено після об’єднання 1867 р. кількох держав під верховенством Пруссії в Північнонімецький союз, що став потім у 1871 р. Німецькою імперією. Багато з кодексів та інших законів, прийнятих у 1867—

1918 рр., продовжує діяти у ФРН — з урахуванням змін і доповнень, внесених у них за часів буржуазно-демократичної Веймарської республіки (1919—1933 рр.) і після утворення в 1949 р. Федеративної Республіки Німеччини. Зберігають силу і деякі із законодавчих актів періоду нацистської диктатури (1933—1945 рр.), оскільки їх не було скасовано ні відповідними ухвалами Союзної контрольної ради, якій належала вся повнота влади в Німеччині в 1945—1949 рр., ні законодавчими органами або органами конституційного нагляду ФРН.

Разом з нормативно-правовими актами важливими джерелами права в Німеччині визнаються ухвали федерального уряду, міністрів або урядів земель, які, проте, можуть видаватися лише на підставі закону. Таким чином, іншим підзаконним актам відведена значно менша роль. Судова практика традиційно не визнається джерелом права.

Разом із тим нині рішення Федерального конституційного суду та інших *вищих судових установ* можуть розглядатись як джерело права. Цю роль присуду вони відіграють у разі застосування права і у випадках прогалин у законодавстві або його неточності.

У 1958—1963 рр. було опубліковано “Зібрання федерального права” — досить об’ємний збірник чинного законодавства ФРН, під час підготовки якого систематизовано нормативно-правові акти за дев’ятьма галузями права, що визнаються “головними”. До таких галузей у Німеччині прийнято відносити державне і конституційне право, управління, правосуддя, цивільне і кримінальне право, оборону, фінанси, господарське право, трудове право, соціальне забезпечення, забезпечення жертв війни, зв’язок, шляхи сполучення.

В Основному законі, як уже наголошувалося, соціальну і правову характеристики держави ФРН суміщено, основоположний принцип правової держави проголошено в ст. 20: “Законодавство зв’язане конституційним ладом, виконавча влада і правосуддя — законом і правом”. Цей принцип деталізується багатьма статтями Конституції, зокрема розділу IX “Правосуддя”.

Закріплення принципів федералізму спрямоване в Німеччині на те, щоб нейтралізувати негативні наслідки приходу до влади на рівні федерації або в конкретній землі радикальної

партії будь-якого забарвлення, не дати прийняти деструктивні або антидемократичні рішення. Спроби такого роду партії провести “перетворення”, що відповідають її політичним установкам, у межах усієї країни можуть бути зупинені і скориговані таким федеральним конституційним інститутом, як двопалатний парламент країни. Земельні уряди на основі своїх конституцій також мають у своєму розпорядженні дієві правові важелі, що дають можливість запобігти радикалізації політики окремих земель.

Досвід федералізму у ФРН показує, що питання поділу політичної влади, взаємовідносин між федерацією і землями, зняття суперечностей між різними державними інститутами можуть вирішуватися суто конституційно-правовими методами врегулювання. Ефективна взаємодія федерації і земель забезпечує цілісність країни і стабільність у суспільстві, оберігає конституційно-демократичний лад від рецидивів тоталітарного минулого, гарантує виборцю на федеральному, земельному і комунальному рівнях право на активну участь у процесі прийняття державних рішень на благо окремого громадянина і всього суспільства.

## 13.2. Конституційно-правовий статус парламенту в Німеччині

Законодавча влада здійснюється парламентом, що складається з двох палат — *бундестагу* і *бундесрату*. Бундестаг, у складі якого 496 депутатів, обирається прямими виборами строком на 4 роки. У складі бундесрату 41 обранець, і вони є членами уряду земель. Кожна земля має в бундесраті від 3 до 5 голосів залежно від чисельності населення. Палати обирають своїх голів, які керують роботою депутатів, і утворюють постійні комітети. Засідання палат, як правило, є відкритими, якщо тільки депутати не ухвалюють рішення про закриття засідання. Основний закон визначає коло питань виключної законодавчої компетенції федерального парламенту і конкуруючої компетенції федерації та земель. Крім того, ст. 75 Основного закону визначає питання, з яких парламент може видавати загальні розпорядження.

Бундестаг виконує в конституційній системі федеративної республіки три головні функції: 1) є вирішальним органом формування уряду; 2) центром законодавчого процесу і 3) органом представництва всього німецького народу.

**Законодавчий процес.** Бундестаг є центральним органом законодавчого процесу. Фактично процес законодавства відбувається усередині трикутника: федеральний уряд, бундестаг і (зважаючи на федеральні інтереси) бундесрат.

Законодавча ініціатива може виходити від усіх трьох органів, але від бундесрату — лише зрідка, від бундестагу — на чверть, а найчастіше — від федерального уряду, тобто від його міністерств. Проте остаточне прийняття закону залишається за бундестагом. Отже, законом стає лише те, що він приймає як закон. Підписання (оформлення) закону федеральним президентом — це формальний акт.

Як і в більшості демократичних країн, у ФРН стосовно законодавчої ініціативи явну перевагу має виконавча влада. Деякі законопроекти від “самої палати”, тобто від парламенту, йдуть цим шляхом лише для прискорення процедури; насправді вони готуються урядом.

Процедура прийняття федерального закону така. Законопроект приймається бундестагом і відразу передається бундесрату. Якщо бундесрат не схвалить цього законопроекту, він може протягом двох тижнів зажадати скликання погоджувального комітету, в якому повинні бути представлені члени обох палат. Якщо комітет запропонує які-небудь зміни до прийнятого законопроекту, його повинен повторно розглянути бундестаг. Законопроект, схвалений вдруге, знову може відхилитися бундесратом протягом тижня. Тоді законопроект направляється в бундестаг утретє, і якщо за нього проголосує більшість членів бундестагу, він вважається прийнятим.

Конституція не забороняє бундестагу повністю переробити законопроект, запропонований урядом. У цьому випадку уряд не повинен піти у відставку або поставити питання про довіру, якщо опиниться в меншості, тому для нього не так уже суттєво, чи буде піддано його законопроект значному коригуванню. Низка важливих законів (наприклад, закони про картелі або

закони про добровольців) була прийнята парламентом у значно зміненій редакції порівняно з проектом, внесеним виконавчою гілкою влади.

Слід зазначити, що законодавчий процес суворо контролюється урядом, проте не у всіх його фазах. Правляча більшість не є слухняним виконавцем законодавчої програми уряду, опозиція може з успіхом прагнути реалізувати в цьому законі хоча б частину своїх політичних уявлень. Відбувається це переважно у фазі обговорення в комітетах. У рамках законодавчої процедури в бундестагу ця фаза — найважливіша, бо там текст закону доводиться до прийнятного для пленуму стану. Оскільки альтернативні проекти опозиції рідко мають шанси бути прийнятими більшістю, вона концентрує свої зусилля, частково з успіхом, на врахуванні її позиції під час обговорення в комітетах. Цим пояснюється те, що за чималу частину внесених і врешті-решт прийнятих бундестагом законів (якщо тільки не йдеться про політично особливо суперечливі питання) голосує і опозиція.

Бундестаг традиційно розглядає законопроекти в трьох читаннях. У найтипівішому випадку закон, запропонований кабінетом, направляється в бундесрат, який дає свій висновок, а потім передається в бундестаг. Рада старійшин вирішує, коли саме він повинен бути внесений до порядку денного пленарного засідання. Після встановлення терміну фракції у своїх робочих гуртках, а також на своїх пленарних засіданнях обговорюють його зміст і ухвалюють принципове рішення про подальшу процедуру. Потім урядовий проект направляється на перше читання до парламенту. Зазвичай він відразу передається на обговорення в комітети. Лише важливі політичні законопроекти негайно проходять перше обговорення в бундестагу. Фаза проходження через комітети (на якій закон детально обговорюється відповідальним за нього комітетом за участю й інших компетентних комітетів) триває, як правило, декілька місяців.

У другому читанні спеціально призначений комітетом доповідач повідомляє зміст проекту і просить пленум, відповідно до рішення комітету, або прийняти його без змін, або внести корективи, або взагалі відхилити. Перед другим читанням фракції повинні точно знати, чи мають вони намір і в якій саме формі внести можливі пропозиції про поправки.

Якщо цього не відбувається, за другим читанням безпосередньо йде третє. Якщо приймаються поправки до тексту закону, третє читання має відбутися пізніше. Більшість законів, що приймаються бундестагом, можна вважати рутинними, оскільки під час їх прийняття в третьому читанні загального обговорення не проводиться. Лише політично важливі законопроекти виносяться в третьому читанні на загальну дискусію, яка завершується голосуванням, що і вирішує, чи стане цей проект законом.

Приблизно третина всіх законів (здебільшого політично менш важливих) проходить процес законодавствування без змін. Майже половина зазнає істотних змін змісту чи то в бундестагу, чи то за посередництва бундесрату. Для німецького парламентаризму характерним є те, що лише приблизно 10 % всіх законів за період однієї легіслатури<sup>1</sup> не можуть бути прийняті конституційною більшістю, тобто голосами всіх фракцій. І цей факт підтверджує, наскільки сильно звичайна законодавча процедура враховує думку та інтереси всіх учасників процесу законодавствування.

Канцлер Федеральної Республіки Німеччина формально обирається бундестагом за поданням федерального президента. У разі застосування нормальної процедури федеральний президент може зробити вибір лише між двома політичними діячами, представленими для обрання обома великими партіями як кандидати на пост канцлера. За результатами виборів і відповідно до домовленості між можливими партнерами по коаліції федеральному президенту залишається лише право запропонувати того кандидата, який, у більшості випадків, буде обраний парламентом. Як правило, це лідер сильної партії.

Бундестаг має також контрольні повноваження стосовно уряду. Вони виявляються у формах інтерпеляції, усних питань, у роботі слідчих комісій, у праві вимагати відставки уряду.

**Діяльність фракцій бундестагу.** Основна політична структура німецького парламенту — фракції, які представляють у ньому партії, що подолали п'ятивідсотковий бар'єр на вибо-

---

<sup>1</sup> *Легіслатура* — у практиці європейського парламентаризму строк повноважень виборного органу.



рах. Завдяки тісному персональному зв'язку центральних партійних органів зі своїми парламентськими представництвами у федеративній республіці практично немає суперечностей між партією і фракцією, які ще в період Веймарської республіки ускладнювали їх діяльність у парламенті. Як правило (хоч і не завжди), керівники великих партій є главами уряду або лідерами опозиції.

Ні уряд, ні парламентські представництва партій, тобто фракції, не можуть у своїх політичних діях бути обмежені або зв'язані партійними рішеннями. Незважаючи на деколи бурхливі дебати, особливо в середовищі лівих, не мали успіху неодноразові зусилля зв'язати фракції, а також окремих депутатів партійними рішеннями, тобто підпорядкувати їх імперативному мандату. Імперативний мандат не є сумісним із самою ідеєю парламентаризму.

Парламентська діяльність депутата і на пленарному засіданні, і в комітеті цілком спрямовується фракцією. Головні пости в парламенті займаються на основі її рішень або попередніх міжфракційних угод. Президія бундестагу, курйозно названа радою старійшин, насамперед координує інтереси фракцій. Для свого успіху як парламентарія депутату необхідна підтримка своєї фракції. Лише в її рамках і за умови схвалення нею він може знайти власний політичний профіль. Голови фракцій і члени їх правлінь утворюють групу найважливіших за значенням парламентаріїв. Від них перш за все залежить функціонування парламентського механізму.

У формальній організації бундестагу теж панує поділ на фракції. Головою німецького бундестагу стає представник сильної фракції. Початковою базою (критерієм) у визначенні складу всіх органів бундестагу, чи то його комітети, чи то президія, є сила фракції.

**Комітети бундестагу.** Політична активність депутатів найяскравіше виявляється в діяльності комітетів бундестагу. Робота у складі комітетів відкриває як партіям більшості, так і опозиції широкі перспективи для вираження власних інтересів та здійснення впливу. Представники різних парламентських інтересів особливо інтенсивно працюють у тих комітетах, де вирішуються найважливіші економічні та соціальні питання.

Починаючи з періоду шостої легіслатури (1969—1972 рр.) послідовно здійснюється принцип: кожному міністерству має відповідати певний комітет бундестагу. Проте разом із цими 15 комітетами є ще декілька традиційних парламентських комітетів (наприклад петиційний). Кількість членів комітетів різна — від 17 до 33.

За винятком бюджетного комітету, який може вирішувати фінансові питання і без дискусії в рамках пленарного засідання, діяльність комітетів формально слугує лише підготовці таких засідань.

Пости голів комітетів розподіляються відповідно до чисельності й політичного впливу фракції між усіма представленими в бундестагу партіями за певною схемою. Оскільки від голови комітету до певної міри залежить просування парламентських справ, він відіграє важливу роль.

Засідання комітетів, як правило, проходять у закритому режимі.

Бундестаг також має право створювати *комітети з розслідування*. Для створення такого комітету достатньо голосів лише чверті від загальної кількості депутатів, але в ньому самому (відповідно до співвідношення сил) більшість має найбільша парламентська фракція. Хоча діяльність таких комітетів одержує сильний суспільний резонанс, результати її не ведуть до юридично значущих наслідків.

Депутат бундестагу ФРН офіційно іменується *Mitglied des Bundestages* (нім. — член німецького бундестагу) і має право ставити перед своїм ім'ям аббревіатуру MdB. Фінансове забезпечення депутатів врегульоване законом про оплату та про відшкодування витрат (“закон про дієти”), а також депутатською пенсією, на яку можна претендувати після восьмирічної діяльності в бундестагу. Це дає змогу депутатові, що зазвичай не має інших засобів до існування, підтримувати достатньо високий рівень життя.

**Контроль над урядом.** Важливим завданням парламенту, разом із законодавчою функцією, є контроль над урядом. Фактично дієвий контроль над урядом (у значенні справжньої залежності його від бундестагу) можливий лише в дуже вузьких межах. Опозиція не має достатньої кількості голосів, яка дає

можливість довести до логічного завершення вогум недовіри уряду. Практично у всіх основних політичних рішеннях на практиці уряд співпрацює з парламентською більшістю. При цьому уряд зобов'язаний враховувати думку фракцій, проте це не дає повною мірою ефективного механізму контролю цієї більшості над ним. Опозиційна частина бундестагу наділена лише правом критикувати уряд.

Контроль над урядом бундестаг здійснює за допомогою звичних для демократичних держав Європи парламентських засобів — інтерпеляцій і політичних дебатів. Для контролю над урядом у бундестагу також є такий засіб, як *великі і малі запити*. Для пошуків дебатів і більш оперативної інформації введено *годину запитань*, а для невідкладних актуальних справ — так звану *актуальну годину*.

Уряд (особливо його глава) часто не доводять до відома бундестагу рішення з важливих політичних питань, а безпосередньо інформують громадськість іншими каналами — найчастіше по телебаченню.

**Бундесрат.** Згідно з Основним законом ФРН бундесрат є одним із п'яти постійних конституційних органів країни, разом із федеральним президентом, бундестагом, Федеральним урядом і Федеральним конституційним судом. Його нерідко розглядають як другу палату єдиного німецького парламенту. Конституція ФРН однозначно визначає, що закони країни приймаються бундестагом, а бундесрат покликаний виконувати контрольні функції, роль свого роду гальма у разі ухвалення поспішних законопроектів, впливати на рішення бундестагу і федерального уряду. Маючи статус органу федерації і не будучи земельним органом або “земельною палатою” у власному значенні слова, бундесрат відображає один з основних принципів федералізму — єдність у різноманітті.

Відповідно до Основного закону ФРН бундесрат складається з членів земельних урядів. Він не є виборним органом і не зв'язаний якимись термінами повноважень. Склад бундесрату формується поступово, у міру виборів у ландтаги (місцеві представницькі органи) земель і формування земельних урядів. Мабуть, із цієї причини бундесрат іноді називають “вічним федеральним органом”.

Конституційно-правовий статус членів бундесрату багато в чому відрізняється від статусу депутатів бундестагу. Постійні члени бундесрату і їх заступники підпорядковані своєму земельному уряду і під час голосування зобов'язані відображати його позицію. Члени бундесрату не володіють парламентською недоторканністю і позбавлені значної частини пільг, що надаються депутатам бундестагу.

Робота бундесрату відбувається, головним чином, у комітетах. Сфера повноважень таких комітетів в основному відповідає поділу функцій між міністерствами і відомствами. У кожному з комітетів землі мають по одному голосу, направляючи туди по одному члену бундесрату, як правило, тих, чия діяльність у земельному уряді відповідає профілю того або іншого комітету.

Правовий статус включення бундесрату до законодавчого процесу Федерації закріплено в ст. 50, 77 та ін. Основного закону ФРН. Згідно з Конституцією, бундесрату, разом із бундестагом, надано право обирати членів Федерального конституційного суду. Генеральний прокурор ФРН може призначатися лише за згодою бундесрату. Якщо федеральний президент не може виконувати свої обов'язки, їх бере на себе президент бундесрату. На розгляд бундесрату передаються всі законопроекти, прийняті бундестагом. Ті з них, які стосуються компетенції земель (зазвичай кожен другий законопроект, у тому числі законодавчі акти з бюджетних і податкових питань, з питань території і меж земель, структури й організації земельної влади, освіти та культури), повинні бути схвалені цим органом.

Бундесрат має серйозні права й у сфері управління федерацією. Зокрема, він має можливість до певної міри контролювати уряд. Останній, згідно зі ст. 53 Конституції ФРН, зобов'язаний інформувати бундесрат про свої поточні справи, включаючи питання соціально-економічного становища країни, оборони і зовнішньої політики.

Бундесрат здійснює такі основні політичні функції:

— через бундесрат землі напряму представляють свої інтереси перед Федерацією;

— за допомогою бундесрату землі беруть участь у законодавчому процесі Федерації в цілому, компенсуючи тим самим обмеженість власної компетенції;

— бундесрат забезпечує землям трибуну для обміну політичним і управлінським досвідом;

— беручи участь у роботі бундесрату, земельні політики також беруть на себе обов'язки федеральних політиків і тим самим несуть відповідальність за справи всієї держави.

У разі виникнення суперечностей між законодавчою і виконавчою гілками влади з ініціативи бундесрату, бундестагу або уряду країни скликається *погоджувальний комітет*. Склад комітету формується за рахунок членів, що делегуються бундестагом і бундесратом (по 16 від кожної сторони). Показово, що, працюючи в погоджувальному комітеті, члени бундестагу і бундесрату не зобов'язані виконувати вказівки органів (члени бундесрату звільняються також від обов'язку підкорятися рішенням своїх земельних урядів), які делегували їх, виступаючи як незалежні політики.

### 13.3. Глава держави

Президент Німеччини обирається Федеральними зборами без дебатів (ч. 1 ст. 54 Конституції). Федеральні збори складаються з членів бундестагу і такої самої кількості членів, що обираються народними представництвами земель на засадах пропорційності.

Федеральні збори збираються не пізніше 30 днів до закінчення встановленого законом терміну повноважень Президента.

Вибраною вважається особа, що одержала більшість голосів членів Федеральних зборів. Якщо у двох етапах голосування таку більшість не зібрано, обраним вважається той, хто в наступному голосуванні збере найбільшу кількість голосів.

Президент Німеччини обирається строком на п'ять років.

Стаття 56 Конституції закріплює текст присяги, яку складає Президент, вступаючи до посаду: "Присягаюся присвятити свої сили на благо німецького народу, сприяти його користі, оберігати його від збитку, дотримуватися Основного закону і законів Федерації та охороняти їх, сумлінно виконувати свої обов'язки і бути справедливим до всіх". Допускається складання присяги без релігійного завірення "Та допоможе мені Бог".

**Повноваження Президента.** Президент Німеччини представляє федерацію в міжнародно-правових відносинах. Він укладає від імені федерації договори з іноземними державами. Він акредитує і приймає послів (ч. 1 ст. 59 Конституції).

Договори, що регулюють політичні відносини федерації або стосуються предметів федерального законодавства, потребують схвалення або сприяння компетентних органів федерального законодавства у формі федерального закону (ч. 2 ст. 59 Конституції).

**Повноваження Президента у внутрішніх справах.** Федеральний президент Німеччини призначає федерального канцлера, а за його поданням — федеральних міністрів. Аналогічно відбувається їх звільнення (ч. 1 ст. 64 Конституції).

Президент призначає і звільняє федеральних суддів, федеральних службовців, офіцерів і унтер-офіцерів (ч. 1 ст. 60 Конституції).

Накази і розпорядження Президента дійсні лише за умови контрасигнації федеральним канцлером або відповідними федеральними міністрами (ст. 58 Конституції). Ця ж стаття встановлює випадки, коли контрасигнація не вимагається. Наприклад, призначення і звільнення федерального канцлера, розпуск бундестагу (ст. 63 Конституції).

Президент Німеччини в окремих випадках здійснює від імені федерації право помилування (ч. 2 ст. 60 Конституції).

**Відносини з парламентом країни.** Президент Німеччини може розпустити бундестаг згідно з ч. 4 ст. 63 лише у разі необрання федерального канцлера.

Звинування в умисному порушенні Основного закону або іншого федерального закону проти президента Німеччини можуть порушити бундестаг і бундесрат. Для цього потрібно більше двох третин членів бундестагу або дві третини голосів бундесрату.

Рішення про винність Президента приймає Федеральний конституційний суд (ч. 2 ст. 61 Конституції).

Оскільки ФРН є республікою парламентського типу, повноваження федерального президента Німеччини є значно вужчими, ніж у розглянутих вище США і Франції.

Реальна влада у ФРН належить федеральному канцлеру. Це дає фахівцям у галузі порівняльного конституційного права підставу говорити про існування так званої “канцлерської” республіки в Німеччині на протигагу президентській республіці, наприклад Франції. Роль канцлера в державному механізмі ФРН є надзвичайно великою. Фактично саме він визначає основний курс у сфері внутрішньої і зовнішньої політики країни. У разі відставки канцлера у відставку повинен піти весь уряд. Бундестаг може висловити недовір'я не всьому уряду або окремим його членам, а лише канцлеру. Припинення повноважень канцлера передбачене лише у разі обрання нового канцлера.

### *Контрольні запитання і завдання*

- 1. Які основні принципи німецької державності?*
- 2. Якою є структура парламенту в Німеччині?*
- 3. Як у Німеччині відбувається законодавчий процес?*
- 4. Назвіть повноваження федерального президента в Німеччині.*
- 5. Як у Німеччині будуються відносини між гілками влади?*

---

Розділ 14

**ДЕРЖАВНЕ ПРАВО ЯПОНІЇ**

- 14.1. Відомості про країну. Характеристика Конституції 1946 р.*
- 14.2. Імператор.*
- 14.3. Парламент.*
- 14.4. Кабінет міністрів.*



## 14.1. Відомості про країну.

### Характеристика Конституції 1946 р.

Японія — острівна держава, розташована в західній частині Тихого океану. Архіпелаг включає великі острови Хоккайдо, Хонсю, Кюсю, Сикоку і декілька тисяч дрібних. Понад 99 % населення — японці. Отже, Японія є унітарною державою. Площа країни — 372,2 тис. кв. км, країна має один із найвищих у світі показників густоти населення.

Японія в Другій світовій війні виступала як агресор. У результаті країна пережила атомне бомбардування і зазнала нищівної поразки. Після війни економіка й інфраструктура були повністю зруйновані, Японія опинилась під американською окупацією. Саме окупаційна влада нав'язала японцям існуючий конституційний лад. Слід зазначити, що проведені під тиском переможців перетворення благотворно позначилися на Японії: уже в 50-х роках ХХ ст. світ захоплювався японським “економічним дивом”.

Чинна Конституція Японії є другою в історії країни. Перша конституція (прийнята в результаті буржуазної революції<sup>1</sup> у 1889 р.) зумовила високий вплив керівництва армії і флоту в політичному житті. Режим, що склався до кінця Першої світової війни, у вітчизняній літературі одержав назву мілітаристського. Його крах у результаті Другої світової війни мав наслідком суттєві перетворення у всій державно-політичній і правовій системі Японії. До демократичних ознак Конституції 1946 р. належать положення про “непорушність” основних прав людини, повагу особи, рівність усіх перед законом, свободу думки, совісті, віросповідання, зборів, об'єднань, слова, друку. Значним прогресивним моментом цієї Конституції стало введення в Японії формальної рівності подружжя. Адже Торговий кодекс визнавав жінок недієздатними в цивільному плані, позбавляв вдів права спадкоємства. Конституція також

---

<sup>1</sup> Це була так звана революція Мейдзі (від назви хронологічної епохи, у перекладі означає “освітене правління”), яка скинула владу сьогуна і встановила повновладдя імператора.

надала громадянам низку важливих кримінально-процесуальних прав, відомих європейській юриспруденції. Так, було заборонено тортури, застосування покарань, що не містяться в законі, практику неправомірних арештів і обшуків. Уперше в історії юридично зафіксовано права на правосуддя, справедливий і неупереджений розгляд справи, на захист, на безкоштовну юридичну допомогу.

Ця група прав, тісно пов'язана з процесуальним законодавством, набула розвитку у серії так званих післяконституційних реформ 1947—1948 рр., що стосувалися судової системи. Адже аж до того часу в Японії діяло неписане правило феодальної епохи, за яким особисте зізнання вважалося основним і головним доказом у кримінальній справі.

В Японії формою правління є парламентська монархія. Конституція 1946 р. ввела цю форму правління замість дуалістичної монархії. Порівняно з Конституцією 1889 р. новий Основний закон Японії став значним кроком уперед на шляху демократизації політичної системи країни. Повноваження імператора були не лише різко скорочені, а й фактично зведені до суто номінального рівня: "Імператор здійснює лише такі дії, що стосуються справ держави, передбачені цією Конституцією, і не наділений повноваженнями, пов'язаними зі здійсненням державної влади".

Як у законодавчій, так і у виконавчій сфері імператор позбавлений самостійних повноважень і за жодних обставин не може діяти без санкції Кабінету: "Усі дії Імператора, що стосуються справ держави, можуть бути вчинені не інакше, як з поради і за умови схвалення Кабінету, і Кабінет несе за них відповідальність".

Японська Конституція, таким чином, зберігши монархічну форму правління, перетворила імператора на суто символічну фігуру, наділену лише церемоніальними повноваженнями, які жорстко обмежені самим Основним законом. Він позбавлений будь-яких "сплячих" (прихованих) прерогатив або повноважень, що мають на увазі.

У японській Конституції зафіксовано: "Парламент є найвищим органом державної влади і єдиним законодавчим органом держави". Особлива увага приділяється структурі цього органу: "Парламент складається з двох палат: палати представників і палати радників".

Найвищий орган виконавчої влади в країні — уряд Японії, Кабінет міністрів. Як зазначається в Конституції країни, “виконавча влада здійснюється Кабінетом”. Повноваження уряду є досить широкими. Він впроваджує в життя закони, здійснює керівництво державними справами, зовнішньою політикою. Кабінет несе колективну відповідальність перед парламентом.

## 14.2. Імператор

Як уже зазначалося, Японія за формою правління — парламентарна монархія. Конституція країни проголошує: “Імператор є символом держави і єдності народу, його статус визначається волею народу, якому належить суверенна влада”. Крім того, підкреслюється: “Імператорський трон є династичним і успадковується відповідно до Закону про імператорську фамілію, прийнятого Парламентом”.

Імператорський трон в Японії передається у порядку спадкоємства члену імператорської сім’ї. Перевага віддається старшому сину імператора. Особи жіночої статі успадковувати трон не можуть.

Статус імператора має особливості. Імператор не наділений повноваженнями, пов’язаними зі здійсненням державної влади. Усі його дії, що стосуються справ держави, можуть здійснюватися не інакше, як з поради і за умови схвалення Кабінетом міністрів, і Кабінет несе за них відповідальність. За поданням парламенту він призначає прем’єр-міністра, а за рекомендацією прем’єр-міністра — членів Кабінету; за поданням Кабінету призначає головного суддю Верховного суду.

За поради і у разі схвалення Кабінетом міністрів від імені народу імператор здійснює такі дії, які стосуються справ держави: промульгацію поправок до Конституції, законів, урядових указів і договорів, скликання парламенту, розпуск палати представників і оголошення загальних виборів до парламенту, підтвердження призначень і відставок державних міністрів та інших посадовців, а також повноважень і вірчих грамот послів і посланників; підтвердження амністій, пом’якшення покарань, відновлення в правах, прийом іноземних послів, здійснення церемоніалу.

Після прийняття Конституції 1946 р. повноваження імператора як самостійного глави держави було фактично скасовано. Імператор позбавлений навіть такого традиційного для глави держави права, як право вето на призначення прем'єр-міністра, оскільки імператор лише затверджує кандидатуру, обрану парламентом. Імператор є символом єдності народу, у повсякденному житті виконує церемоніальні функції зовнішньополітичного характеру. Монарх також присутній на різних національних святах і офіційних урочистостях.

Як зазначають деякі японські юристи і політичні діячі, у зв'язку з тим, що в Конституції немає чіткого розмежування понять “державні справи” і “державна політика”, немає статей, що забороняють імператору затягувати виконання рішень представницького органу, а також немає чітко сформульованої процедури розпуску палати представників, імператор може впливати на вирішення цих питань. Таке твердження не безперечне, оскільки за конституційним звичаєм імператор не бере активної участі у вирішенні окреслених питань. Слід також додати, що життя імператора і його сім'ї оповите таємністю, і приставлені до нього урядовці постійно захищають його від контактів із зовнішнім світом, але ореол таємничості, як правило, має далекі стратегічні цілі, сприяє підтриманню авторитету монарха. Не будучи задіяним у вирішенні поточних справ, він зберігає високий авторитет і вплив, що за певних умов є важливішим за формальні повноваження.

### 14.3. Парламент

Парламент Японії, відповідно до ст. 41 Конституції країни, є “найвищим органом державної влади і єдиним законодавчим органом держави”. Парламент *складається з двох палат*: палати представників і палати радників. Депутати обох палат обираються на основі загального виборчого права.

Право бути обраним до палати представників надається з 25 років, а до палати радників — з 30 років. Кандидати в члени палати представників повинні внести виборчу заставу у розмірі 3 млн єн. Застава не повертається, якщо кандидат не набрав 1/5 частини голосів від квоти в цьому окрузі, яка ви-

значається розподілом дійсних в окрузі голосів на кількість місць у ньому. Кандидати в члени палати радників повинні внести 2 млн єн; сума подвоюється, якщо кандидати висуnutі списком.

Палата представників обирається на 4 роки в кількості 512 осіб. Такий склад останній раз було обрано 18 липня 1993 р. У січні 1994 р. було прийнято закон, згідно з яким чисельність членів нижньої палати зменшилась до 500 осіб. Це правило мало діяти з наступних виборів.

Для обрання палати представників Японія поділяється на 129 виборчих округів. Кількість членів від округу варіюється від 3 до 5; є один одномандатний округ. Кожен виборець голосує тільки за одного з кандидатів у своєму окрузі. Мандати надаються кандидатам, що одержали найбільше число голосів, причому ця кількість повинна щонайменше становити 1/4 частину від квоти, одержувану від розподілу дійсних голосів в окрузі на кількість місць, що належать йому. Палата представників може бути достроково розпущена на вимогу уряду.

*Верхня палата* — *палата радників* обирається в кількості 252 депутатів строком на 6 років, причому через кожні три роки 1/2 складу радників переобирається. 152 радники обираються від округів на базі префектур і в столиці за тією самою системою, яка застосовується для виборів до нижньої палати з тією лише відмінністю, що кандидат повинен набрати кількість голосів, що дорівнює або більша за кількість, одержувану від розподілу дійсних голосів в окрузі на кількість місць, що належать цьому округу. Решта 100 радників обираються за системою пропорційного представництва за партійними списками в загальнонаціональному виборчому окрузі.

Іншими словами, уся палата представників і значна частина палати радників формуються за так званою системою єдиного непередаваного голосу, що зобов'язує політичні партії бути дуже уважними до чисельності кандидатів, які висуваються в округах.

Кожна з палат може самостійно обирати голову і посадовців, встановлювати свої правила засідань, процедури і внутрішньої дисципліни. Закон про парламент до посадовців, що обираються на весь термін повноважень палати, відносить голову, віцепредседателів, тимчасового голову, голів комітетів і генерального сек-

ретаря палати. З них тільки генеральний секретар обирається не з депутатів парламенту. Традиційно заступники голови палати належать до депутатів від опозиційних партій.

Кожна палата формує два види комісій — постійні та спеціальні. Нині палата представників має 18 спеціальних комісій. 12 із них більше або менше безпосередньо пов'язані з роботою відповідних міністерств. У палаті радників 16 постійних комісій. Спеціальні комітети мають право вносити власні законопроекти з питань своєї компетенції, контролювати "свої" міністерства. Комісії формуються за партійною ознакою пропорційно представництву політичних партій у парламенті. При цьому кожен депутат повинен бути членом не менше 1—2 комісій. Голови обираються самими членами з депутатів партії, що має найбільше представництво.

Сьогодні в Японії, як і в інших розвинутих державах, парламентські комісії є основним місцем підготовки і розгляду переважної більшості законопроектів.

#### 14.4. Кабінет міністрів

Так само, як і в інших буржуазних країнах, в Японії уряд називається Кабінетом міністрів. До нього входять *прем'єр-міністр*, 12 *міністрів*, що очолюють відповідні міністерства і 8 *державних міністрів* (міністрів без портфеля, що є, головним чином, радниками прем'єр-міністра, їм можуть доручатися й інші функції). За Конституцією не менш як 50 % міністрів повинні бути членами парламенту. Фактично до складу Кабінету дуже рідко включаються особи, що не є депутатами.

Уряд формується парламентом. Спочатку зі своїх членів палати обирають прем'єр-міністра. Це обрання має передувати всім іншим справам парламенту. У разі виникнення розбіжностей між палатами щодо кандидатури прем'єр-міністра або якщо палата радників протягом 10 днів не ухвалила рішення про висунення, рішення нижньої палати вважається рішенням парламенту. Обраний кандидат призначається імператором на посаду прем'єр-міністра, за його вказівкою імператор призначає інших міністрів.

Кабінет, відповідно до Конституції, здійснює виконавчу владу. Разом з іншими загальними функціями управління Кабінет наділений повноваженнями щодо виконання законів і ведення державних справ, керівництва зовнішньою політикою, укладення міжнародних договорів, керівництва цивільною службою, складання бюджету і внесення його на розгляд парламенту, видання урядових указів.

Кабінет здійснює свої функції на основі звичаю: процедура засідань і прийняття рішень не регулюється писаними нормами права. Обговорення питань і підготовка рішень відбуваються в умовах секретності, рішення приймаються Кабінетом шляхом одноголосності, а не голосуванням. Прийняття рішень консенсусом багато в чому сприяє більш зваженому і продуманому підходу, вимагає ретельнішої підготовки і узгодження проєктів документів.

Прем'єр-міністр як глава Кабінету має право призначати і звільнювати міністрів, має можливість підтримувати єдність у Кабінеті, спрямовувати і контролювати його діяльність. Усі законопроекти, бюджет та інші питання подаються через нього від імені Кабінету до парламенту. При цьому глава японського Кабінету може суміщувати пост прем'єр-міністра і глави якого-небудь міністерства. Залежно від того, скільки постів одночасно займає прем'єр, він або підписує закони й укази одноособово як відповідний міністр, або після відповідного міністра як прем'єр-міністр, тобто контрасигнує підпис міністра. Він також регулює вирішення розбіжностей між членами Кабінету.

Кожне міністерство очолюють міністр і два заступники — парламентський (є членом парламенту і йде у відставку разом із міністром) і адміністративний. Останній є представником вищого чиновництва і зберігає свій пост, незважаючи на часті зміни міністрів, саме він зберігає спадкоємність політики і керівництва. Внутрішня організація міністерств включає бюро, що складаються із секцій. При найважливіших міністерствах створюються адміністративні, а також консультативні комісії, які відіграють важливу роль, обмежуючи всевладдя чиновницького апарату.

Японські міністри, як правило, не є фахівцями і тому повністю залежать від компетентності своїх підлеглих. Відповідно до поправки, прийнятої у 1974 р. до закону про Кабінет

міністрів, міністр може очолювати більше одного міністерства або іншого відомства, що робить ротацию міністрів природнішою і менш хворобливою для конкретного міністра. Реальним керівником апарату міністерства є адміністративний заступник міністра — професійний урядовець зі спеціальною освітою. Міністр — це перш за все представник правлячої партії, який у своїй діяльності керується найчастіше партійними інтересами, тісно пов'язаний з однією з парламентських фракцій і вимушений багато часу приділяти не справам міністерства, а вирішенню партійних питань. Часта змінюваність не дає можливості міністрам детально вникнути у справи міністерства. Діяльність міністра може бути піддана перевірці лише з боку прем'єр-міністра, але таке втручання — відступ від загальноприйнятих норм. Будучи депутатом, міністр не повинен забувати своїх виборців.

Міністри несуть колективну відповідальність. Тому в разі відставки прем'єр-міністра або вакансії поста прем'єр-міністра вони повинні піти у відставку. У разі висловлення урядові вотуму недовір'я або ухвалення резолюції осуду прем'єр-міністр ухвалює рішення про відставку уряду або протягом 10 днів розпускає палату представників.

### *Контрольні запитання і завдання*

1. Коли і в яких умовах було прийнято японську Конституцію?
2. Назвіть особливості японського конституційного будівництва.
3. Як у Конституції Японії визначаються місце і роль монарха в житті країни?
4. Як формується і які повноваження має парламент Японії?
5. Як функціонує уряд Японії?



---

## Розділ 15

# КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО РЕСПУБЛІКИ ІНДІЯ

*15.1. Загальні відомості про країну і її правову систему.*

*15.2. Характеристика Конституції Індії.*

*15.3. Законодавча влада.*

*15.4. Виконавча влада.*

*15.5. Індійський федералізм.*

## 15.1. Загальні відомості про країну і її правову систему

Республіка Індія (синонім офіційної назви — Бхарат) — держава на півдні Азії, сьома за територією (3,3 млн кв. км) і друга за чисельністю населення (за оцінкою на 1999 р. — 1019,9 млн осіб більш ніж 100 національностей) країна світу. Велика частина держави розташована на півострові Індостан. Столиця — місто Делі (Нью-Делі). Адміністративно-територіально Індія поділена на 22 штати, 6 союзних територій і столичну територію. Штати поділяються на райони. Державною є мова найчисленнішої нації (хіндустанців) — хінді, тимчасово роль державної мови виконує і мова колишньої метрополії — англійська. Індія входить до Співдружності, очолюваної Великобританією. Грошова одиниця — індійська рупія. Головне національне свято — День Республіки, що припадає на 26 січня і відзначається на честь набрання чинності Конституцією країни (1950).

Індія — одна з найдавніших країн світу. На її території існувало декілька великих імперій. У 1526 р. мусульманський правитель Бабур створив на півночі Індії Імперію Великих Моголів. Унаслідок цього на правову систему Індії великий вплив справило мусульманське право, в країні до сьогодні проживає значна кількість прихильників ісламу. У доколоніальний період і в епоху англійського владарювання саме мусульманам належали ключові пости в апараті місцевого управління, на ісламську меншину спиралася колоніальна адміністрація, князі феодальних володінь, що штучно зберігалися, були мусульманами. Це спричинило гострий конфлікт між основним (індуїстським) населенням і мусульманами. Англійці скористалися цією ситуацією і домоглися поділу своєї найбагатшої колонії на дві частини. У 1947 р. на їх території утворилися дві держави — Індія і Пакистан. Сутічки між представниками релігійних общин тривають дотепер, конфлікт став основою індо-пакистанського протистояння. Формально суперечка двох держав включає взаємні територіальні претензії з приводу належності історичної провінції Кашмір. У 70-ті роки

це призвело до озброєної сутички. Наприкінці 90-х років ХХ ст. обидві країни зуміли створити атомну зброю, і кожна претендує на роль регіонального лідера в Південній Азії.

З часу встановлення британського колоніального панування в Індії (XVIII ст.) починається історія розвитку індійського права. У той час колоніальні суди, які вирішували цивільні справи, належали не англійській короні, а Ост-Індській компанії. Тільки в 1856 р. управління Індією перейшло до англійської корони. У цей період індійське і мусульманське право не мали достатнього застосування в тих місцях, де використовувалося англійське колоніальне право. Тоді були досить широкі сфери, де домінували індійське і мусульманське право і практично не застосовувалися норми колоніального права. Розглядаючи колізійні випадки, суди керувалися принципами справедливості й моралі.

Таке становище викликало необхідність спеціальних робіт з кодифікації для Індії. З цією метою при генерал-губернаторові була створена юридична комісія, яка намагалася розробити і прийняти документ, що систематизує чинні в країні норми мусульманського права, зведення індуського права і кодекс територіального права, який би містив норми, вживані у випадках колізій між положеннями мусульманського і індістського права. Крім того, комісія планувала розробити для Індії кримінальний кодекс.

Діяльність цієї комісії не була успішною, але спроби кодифікувати право для Індії тривали в другій половині ХІХ ст. У результаті на території Британської Індії почали діяти Цивільно-процесуальний кодекс (1859), Закон про спадок (1865; у 1925 р. замінений новим законом), Закон про договори (1872), Закон про докази (1872), Закон про реальне виконання зобов'язань (1872), Закон про цінні папери (1881), Закон про довірчу власність (1882). Наведені закони регулювали важливе коло цивільно-правових відносин, не відомих індійському праву в доколоніальний період. При цьому в розробці нового нормативного матеріалу в основному брали участь юристи з метрополії. Це дало мотив багатьом дослідникам говорити про реценцію англійського права Індією в другій половині ХІХ ст.

Боротьба Індії за незалежність проходила під керівництвом двох суспільних рухів, які згодом стали політичними партіями — Індійського національного конгресу і Мусульманської

ліги. Перше суспільне об'єднання перетворилося на найвпливовішу силу Індії, воно зберігає свою провідну роль у політичній системі країни дотепер. Основою ідеології Індійського національного конгресу є гандизм — світогляд, політична програма і державне вчення, вироблене Махатмою Ганді (1869—1948). Доктрина гандизму поєднує положення традиційних релігій Індії — індуїзму і буддизму, виходить із проповіді морального самовдосконалення, аскетизму, всепрощачества, справедливості. Основний політичний принцип — ненасильницькі дії, бездіяння. Відповідно до нього основним практичним прийомом була “наполегливість в істині”, що включає бойкот державних установ, навчальних закладів, відмову від посад, нагород, від звернень у суди. Вона доповнювалася практикою “харталів” — припиненням економічної діяльності, відмовою сплачувати податки. Вожді індійців учили диференційованому погляду на існуючі закони і порядки: дотримуватися можна лише тих, які корисні для добробуту народу. Лідери ІНК взяли найактивнішу участь у розробці Конституції Індії.

## 15.2. Характеристика Конституції Індії

Конституцію Індії було прийнято Установчими зборами (299 депутатів) у 1949 р. (через два роки після здобуття країною незалежності), повністю набрала чинності у 1950 р. Вона діє дотепер. Конституція Індії є найбільшою Конституцією у світі. Вона включає 435 статі (зі змінами і доповненнями), 12 об'ємних додатків, 70 поправок. Поправки можуть або змінювати Конституцію, або додаватися до неї. Вона гранично деталізує принципи регулювання, розкриваючи положення конституційно-правових відносин з урахуванням історичної і національної специфіки Індії. Конституція Індії є еkleктичним документом. Укладачі її запозичили конституційну практику всього світу, прагнучи зосередити у своїй конституції всі кращі правові досягнення інших держав. Індійська конституція містить прямі запозичення з низки положень конституційних актів колишньої метрополії — Великобританії, а також конституцій СРСР, США, Канади, Японії, Австралії та інших дер-

жав. Основна ідея розробників полягала в прагненні закласти основи моделі так званого “третього шляху” суспільного і державного устрою, який би відрізнявся як від буржуазної демократії західного зразка, так і від соціалізму в радянському або китайському трактуванні.

Крім того, Конституція Індії є дуже гнучкою (передбачає досить простий порядок внесення поправок), унаслідок чого за 50 років було змінено сотні її різних положень. Іншими словами, розробники заклали в Основний закон своєї держави можливість “пристосовувати” його до існуючої ситуації.

*Принципами індійської державності* були проголошені свобода від колоніалізму, рівність прав громадян, політична й економічна справедливість, демократія, дотримання гідності особи, участь у боротьбі за мир і рівноправну співпрацю між народами.

Індійська правова доктрина і судова практика виходять із того, що *конституція складається з двох* формально рівних за юридичним значенням *частин*. Ці елементи не набули відображення в структурі Конституції і виокремлюються аналітично. Перша частина — Основні риси, що є каркасом державного ладу. Норми цієї частини не підлягають зміні. Вони фіксують ліберальний політичний режим, закріплюють результати антиколоніальної боротьби, проголошують курс на відмову від експлуатації, надають громадянам широкі права, підкреслюють соціальний характер держави. У цій частині також юридично віддзеркалено змішаний характер економіки, можливість широкомасштабного втручання держави в господарське життя. Слід зазначити, що всі ці положення віднесені до так званих керівних принципів — норм, які вважаються непорушними, але не гарантовані судовим захистом. Водночас громадяни користуються низкою важливих прав і свобод. Серед основних положень вони виокремлені в спеціальний розділ “Основні права”, порушення норм якого переслідується в судовому порядку. Друга частина — “Інші положення”, які піддаються коригуванню для приведення у відповідність до потреб життя.

Можна виокремити такі характерні риси Конституції Індії: — юридичне закріплення суверенітету Індійської Республіки (преамбула);

- проголошення широкого (з урахуванням індійської специфіки) кола прав, свобод і обов'язків громадян (ч. 3, 4, 4-а), які є однією з основ ліберального політичного режиму в країні;
- встановлення парламентарної республіки (ч. 5);
- закріплення федеральної форми державного устрою;
- юридична фіксація принципів побудови федерації (головний з яких — мовний);
- обмеження прав громадян “ворожих держав” (спрощує порядок арешту, стеження та ін.), що перебувають в Індії, а також громадян Індії, які добровільно проживають у цих державах і підтримують з ними ділові зв'язки (однією з “ворожих держав”, наприклад, є Пакистан);
- встановлення конституційних гарантій прав національних меншин;
- закріплення “недоторканості” та інші види дискримінації з мотивів релігії, раси, місця народження, касты тощо;
- закріплення світського характеру держави;
- фіксація пільг і додаткового соціального захисту для представників відсталих груп населення;
- проголошення низки конституційних принципів-цілей, серед яких підвищення рівня життя населення, проведення економічної реформи, зокрема аграрної, подолання пережитків минулого, демократичне вирішення національного питання, підвищення рівня письменності, боротьба за мир у всьому світі.

### 15.3. Законодавча влада

Індія — парламентська республіка. *Законодавча влада належить двопалатному парламенту.* Нижня палата — *Народна палата* (індійська назва — лок сабга) формується в результаті загальних і прямих виборів. Максимальне число депутатів цієї палати — 550 (зокрема 20 депутатів представляють союзні території, 38 — відсталі племена, 37 — найбезправніші касты, 2 депутати може призначити президент для “адекватного представництва” англо-індійської общини). Крім того, 78 місць “бронюється” за рештою каст. Вибори депутатів проводяться за мажоритарною системою відносної більшості. Термін повноважень народної палати — п'ять років.

Народна палата може винести вотум недовір'я уряду. У цьому випадку або уряд іде у відставку, або президент розпускає Народну палату (частіше відбувається друге).

Керівним органом нижньої палати є *спікер*, який повинен бути неупередженим, для чого виходить зі складу партії. Йому допомагає заступник. Спікер має широкі повноваження: тлумачить регламент палати, має вирішальне слово під час формування постійних комісій, має право накладати дисциплінарні стягнення на депутатів та ін. Як і в інших країнах, у палаті створюються *партійні фракції*, утворюються галузеві постійні комісії, створюється секретаріат палати, який провадить в основному технічну роботу. Кожна партійна фракція має свого лідера. Постійні комісії також обирають своє керівництво (при цьому помітний значний вплив спікера).

До складу верхньої палати — *Ради штатів* (радж'я сабга) входить не більше 250 депутатів, обирається вона шляхом непрямих виборів. 232 з 244 членів Ради штатів обираються на 6 років виборними членами законодавчих зборів штатів і союзних територій, 12 з них призначає президент з осіб, що мають спеціальні знання або досвід у сфері літератури, науки, мистецтва, суспільної діяльності. Представників штатів обирають члени їх законодавчих зборів, що одержали мандат за результатами виборів. У такий самий спосіб у верхню палату обирають представників від союзних територій. Двічі на рік третина складу верхньої палати оновлюється, вона за жодних умов не може бути розпущена.

Керує засіданнями Ради штатів *віце-президент*, але роль його невелика; насправді керівництво засіданнями палати здійснює заступник голови палати, обраний її членами зі свого середовища.

Головна функція парламенту — *законотворчість*. Законопроекти можуть бути внесені депутатами (приватні біллі), але на практиці переважна частина законопроектів вноситься урядом (публічні біллі). Якщо його приймають обидві палати в однаковому тексті, законопроект направляється на підпис президенту. Якщо в якій-небудь палаті законопроект піддається змінам, він повертається в палату, що прийняла його першою. Рада штатів має право протягом чотирьох місяців висловити незгоду із законопроектом, прийнятим нижньою палатою

(право вето). У цьому випадку обидві палати намагаються дійти згоди шляхом переговорів, а у разі невдачі за рішенням президента скликається спільне засідання обох палат і спірне питання розв'язується більшістю голосів. Якщо протягом 6 місяців Рада штатів не приймає рішення за законопроектом, прийнятим Народною палатою, закон вважається прийнятим у її редакції. "Грошовий" законопроект повинен бути розглянутий Радою штатів у 14-денний термін. Її рекомендації не мають обов'язкового характеру. Якщо рішення Ради штатів є негативним, Народна палата долає це вето повторним прийняттям закону у звичайному порядку — простою більшістю.

Разом із законотворчістю парламент виконує й інші функції. Народна палата *формує уряд і контролює його діяльність*.

Палати парламенту Індії не є рівноправними. У разі незбігу позицій остаточне рішення ухвалюється на скликаному президентом спільному засіданні палат. При цьому домінує нижня палата, яка удвічі більша за верхню. До того ж фінансові законопроекти переважно розглядає саме нижня палата, а роль верхньої, як правило, обмежується рекомендаціями. Уряд несе колективну політичну відповідальність перед нижньою палатою.

## 15.4. Виконавча влада

Виконавча влада формально належить *президенту*. Він здійснює свої повноваження "за порадою і допомогою Кабінету". Зокрема, він може накладати вето на закон, прийнятий парламентом, розпустити Народну палату, видавати укази, що мають силу закону, в умовах неможливості прийняття відповідного закону парламентом.

Президент обирається в результаті непрямих виборів колегією вибірників. До її складу входять усі члени обох палат парламенту (Народної палати і Ради штатів), а також представники штатів, обрані легіслатурами штатів у кількості, що дорівнює загальній кількості виборних членів парламенту (щоб урівноважити парламент і штати).

Кожен член колегії одержує не один, а набагато більше голосів. Їх кількість визначається за допомогою досить складних розрахунків: ураховується, з одного боку, співвідношен-



ня чисельності виборщиків від парламенту і населення країни в цілому, а з іншого — співвідношення чисельності виборщиків від кожного штату і його населення. У результаті кількість голосів виборщиків від парламенту має дорівнювати кількості голосів виборщиків штату. Такий порядок покликаний зрівняти вплив центру і місць, оскільки президент рівною мірою є представником як усієї країни, так і населення різних штатів.

Термін повноважень президента — 5 років, одна і та сама особа може необмежено переобиратися на президентський пост.

Президент Індії наділений значними повноваженнями: є складовою парламенту; формально призначає прем'єр-міністра і міністрів; призначає губернаторів штатів; може розпустити Народну палату; має право видавати укази, що мають силу закону; має правом оголошувати надзвичайне становище; у разі кризової ситуації може ввести пряме президентське правління в штатах; має право оголошувати надзвичайне становище у сфері фінансів; відіграє значну роль у законодавчому процесі (законодавча ініціатива, вето).

Президент несе відповідальність у формі *імпичменту*. Будь-яка палата може розпочати цей процес резолюцією, прийнятою не менш як 1/4 частиною її членів і підписаною ними. На основі цієї резолюції палата або сама проводить розслідування, або віддає про це розпорядження іншим органам. Після цього палата більшістю голосів формулює звинувачення. Воно передається іншій палаті для вирішення питання про імпичмент шляхом голосування. Усунення президента з посади здійснюється резолюцією будь-якої палати, якою представлено сформульоване звинувачення, більшістю у 2/3 загальної кількості її членів.

Віце-президента на такий самий термін обирає колегія виборщиків, що складається із членів палат парламенту. Віце-президент заміщує президента у разі його тимчасової відсутності і хвороби, головує у верхній палаті парламенту.

Реально виконавчу владу здійснює *Рада міністрів*, ядром якої є *Кабінет міністрів*. Згідно із законом міністри зобов'язані бути депутатами однієї з палат парламенту або принаймні бути обраними через півроку після призначення. Кабінет і Раду міністрів очолює прем'єр-міністр. Його, а також міністрів призначає президент. При цьому кандидатури обумовлені розкла-

дом політичних сил і партій у нижній палаті. Через це за всю історію незалежної Індії не було випадків вотуму недовіри уряду. Крім колективної відповідальності уряду перед нижньою палатою, Конституцією передбачено індивідуальну відповідальність міністрів перед президентом. Але глава держави має право усунути міністра з посади лише за порадою прем'єр-міністра.

Уряд Індії складається з 50—60 осіб (міністрів та інших посадовців). Найскладніші питання вирішує *Кабінет міністрів* — вузча колегія (“президія”) Ради міністрів. Очолює уряд прем'єр-міністр, яким стає лідер партії, що перемогла на виборах в Народну палату. Він же формує склад уряду, до якого входять, як правило, вищі функціонери партії, що перемогла, але з урахуванням того, щоб в уряді було якомога більше членів від різних штатів, національностей, релігійних, мовних та інших груп. Тому за складом уряд є дуже строкатим. За вказівкою прем'єр-міністра президент призначає міністрів. Уряд представляється парламенту і просить про довіру, яка висловлюється шляхом голосування. Уряд і прем'єр-міністр фактично очолюють виконавчу владу в країні.

Прем'єр-міністр виконує виняткову роль у житті країни. У 50-ті, 60-ті, 70-ті роки ХХ ст. в Індії спостерігався феномен концентрації величезної влади в руках прем'єр-міністра (незважаючи на те, що Індія — парламентарна республіка з інститутами державної влади, що демократично обираються). Індію часто називали “суперпрем'єрміністеріальною” республікою. Прем'єр-міністр займав свій пост довгі роки, суміщував декілька постів, єдиновладно керував країною, володів майже диктаторською харизмою і фактично передавав владу в спадок.

## 15.5. Індійський федералізм

За формою державного устрою Індія — федеральна держава. До реформи 1956 р. штати представляли колишні князівства.

Спочатку за Конституцією 1950 р. поділ Індії на штати ґрунтувався на територіальному принципі без урахування національної специфіки і мови. Самі штати не були рівноправними.

У результаті прийняття Закону про реорганізацію штатів 1956 р. і подальших змін Конституції відбулася реформа федерації, і штати за територіальним принципом було ліквідовано, а замість них створено штати за національним і мовним принципами, причому головним критерієм створення штату була територія, населення якої розмовляло однією (іноді двома) мовою; усім штатам було надано рівні права, утворено союзні території під управлінням центру і з меншими, ніж у штату, правами.

Сьогодні до складу індійської федерації входять: 24 штати, 7 союзних територій, штат з особливим правовим статусом Джамму і Кашмір.

Адміністративно-територіальний устрій враховує національно-лінгвістичну ознаку. Конституція країни допускає можливість під час надзвичайної обстановки ухвалення президентом повноважень уряду конкретного штату і передання за його рішенням повноважень законодавчого органу штатові федеральному парламенту. Таким чином, Індія є централізованою федерацією, в якій штати не мають суверенітету, хоч і створюють власні законодавчі органи. Законодавчі збори в більшості штатів складаються з двох палат. За винятком штату Джамму і Кашмір штати не мають своєї конституції і громадянства. У федеральному парламенті штати мають від 1 до 34 представників.

Конституція Індії детально розмежовує повноваження між Індійським Союзом, з одного боку і штатами і союзними територіями — з другого. Основний обсяг повноважень належить союзному центру, і лише деякі повноваження — суб'єктам федерації. До сфери *виключної компетенції федерації* ("союзний перелік") належать 97 питань з багатьма підпитаннями: закордонні справи, оборона, зовнішня торгівля, банківська справа, пошта і телеграф, залізниці тощо. *Сумісна (або спільна) компетенція* (тобто така, що збігається, конкурує) включає 47 питань: кримінальний і цивільний процес, шлюб і процес, договірне і трудове законодавство та ін. *Виключна компетенція штату* охоплює 66 питань: громадський порядок, поліція, в'язниці, освіта, охорона здоров'я, промисловість, сільське господарство тощо.

З питань федеральної компетенції штати не мають права видавати нормативні акти та іншим шляхом втручатися в цю сферу. У сфері конкуруючої компетенції закон штату діє лише в тому разі, якщо з цього питання немає федерального закону; якщо він є, то має пріоритет. У своїх галузях штати діють самостійно, але федерація за рішенням верхньої палати федерального парламенту, прийнятому 2/3 голосів, може віднести до своєї компетенції будь-яке питання, віднесене Конституцією до сфери виключного законодавства штатів.

Статус штату в Індії характеризується вельми скороченими повноваженнями порівняно з іншими федеральними державами. Індійські штати не мають своєї конституції (виняток, підкреслимо, — Джамму і Кашмір). На відміну від інших федерацій в Індії не передбачено подвійного громадянства, тобто штати не мають власного громадянства.

Влада в штаті належить губернаторам, які не обираються населенням, а призначаються на п'ятирічний термін президентом Індії. Губернатором може бути громадянин, що досяг 35 років; він не має права посідати інших оплачуваних посад, не може бути членом парламенту Індії або членом легіслатури штату.

Крім губернатора органами влади в кожному штаті є законодавчі збори (легіслатура), що складаються з однієї або двох палат, і уряд штату. Губернатор зобов'язаний призначати лідера партії, що має більшість у легіслатурі штату, суддів окружних судів. Судову систему в штаті очолює високий (вищий) суд штату, члени якого призначаються президентом Індії.

Виконавча влада в штатах формально належить губернаторам, яких призначає президент, але фактично її здійснюють уряди — Ради міністрів на чолі з головними міністрами. У Конституції задекларовано, що у разі конкуренції між федеральним законом і законом штату пріоритет належить федеральному закону.

Крім штатів до складу федерації входять 6 *союзних територій*. Це дрібні острови в Індійському океані, інші невеликі райони в континентальній Індії, як правило, колишні португальські колонії. На чолі союзної території стоїть управляючий, який призначається президентом країни. Союзна територія може мати свою легіслатуру й уряд.

Особливий статус в індійській федерації має *штат Джамму і Кашмір*. Джамму і Кашмір — найпівнічніший штат Індії, де проживає велика кількість мусульман. Цей штат — предмет територіальної суперечки між Індією і Пакистаном, який також претендує на цей штат і окупував частину його території. Штат користується широкою автономією, має власну Конституцію, жителі штату мають як федеральне громадянство, так і громадянство штату.

Штати не мають права на вихід з Індійського Союзу, але ряд штатів — Джамму і Кашмір, Пенджаб (на півночі країни) і Тамілнад (на півдні) — активно прагнуть цього, що періодично підриває стабільність в Індії.

### *Контрольні запитання і завдання*

1. *Коли і за яких умов було прийнято індійську Конституцію?*
2. *Назвіть особливості індійського державного і конституційного будівництва.*
3. *Опишіть коло повноважень президента Індії.*
4. *Якими є порядок формування, структура і повноваження парламенту Індії?*
5. *Як функціонує уряд Індії?*

---

## Розділ 16

# КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО КИТАЙСЬКОЇ НАРОДНОЇ РЕСПУБЛІКИ

*16.1. Загальні відомості про країну та її правову систему.*

*16.2. Характеристика Конституції КНР.*

*16.3. Законодавча влада.*

## 16.1. Загальні відомості про країну та її правову систему

Китайська Народна Республіка — держава в Східній Азії. Територія — 9,6 млн кв. км. Таким чином, за площею КНР займає друге місце у світі, поступаючись лише Росії. Водночас Китай — найбільша у світі за чисельністю населення країна з більш ніж мільярдом жителів. При цьому представники некитайської національності становлять лише трохи більше 8 % населення. За формою територіального устрою КНР — унітарна держава, побудована на принципах адміністративної автономії. Її суть полягає в наданні народам, які компактно проживають, права створювати автономії різного масштабу — автономні райони, округи і повіти. Серед таких народів уйгури, тибетці, чжуани, хуей, манчжури, монголи. Як правило, це ті нації Китаю, які займають велику територію, але їх чисельність є набагато меншою, ніж у корінної нації — китайців (вони також називаються ханьцями). Таким чином, у КНР 5 автономних районів — Внутрішня Монголія, Синьцзян-Уйгурський, Нінся-Хуейський, Тибет, Гуансі-Чжуанський. Автономних округів у Китаї 30, повітів — 124.

Після Другої світової війни Китай входить до “великих держав”, КНР — член Ради Безпеки ООН. Роль Китаю на міжнародній арені визначається не лише його величиною, населенням і сучасним економічним потенціалом, за деякими оцінками КНР володіє третім у світі (після Росії і США) запасом ядерної зброї.

Китай належить до країн із дуже стародавніми традиціями державності. Правова система за тисячі років набула низки унікальних рис, поєднавши правові традиції старовини і сучасного соціалістичного законодавства, що ґрунтується на всебічному врахуванні “китайської специфіки”. Слід зазначити, що справдавна китайський народ усвідомлював себе таким, що живе в так званій “серединній імперії”, межі якої ототожнювалися з рубежами цивілізованого світу. Справді, Китай відокремлений від інших регіонів на заході найвищими у світі гірськими системами Гімалаїв, Тибету, Паміру і Гіндукушу, а

на сході — Тихим океаном. У стародавні часи на північ від нього лежав Великий Степ, населений варварами, а на південь — тропічні джунглі, де мешкали не менш дикі, з погляду китайців, народи. Природні умови сформували в національному менталітеті думку про перевагу китайців і всього китайського, про те, що саме Китай є світочем культури не лише у своєму регіоні, а й у світі. Наприкінці ХХ ст., спостерігаючи за політичним і економічним розвитком інших країн і народів, китайці переконалися, що тільки впровадження “китайської специфіки” у всі сфери життя зможе уберегти від помилок, дасть додатковий імпульс позитивним перетворенням.

Слід також враховувати, що для Китаю характерне традиційне переважання норм моралі над нормами права в регулюванні будь-яких правовідносин, включаючи конституційні. Цей принцип логічно впливає з конфуціанського вчення, яке аж до Синхайської революції 1911 р. було ядром державної ідеології й основою правосвідомості. Праці Конфуція в Китайській імперії були обов’язкові для вивчення в усіх навчальних закладах, без їх знання неможливе було службове просування урядовців. Непрямий вплив конфуціанства можна простежувати навіть в ідеології періоду маоїстської диктатури. Це привело до того, що китайська юриспруденція скептично розглядає європейську модель права, яка ґрунтується на ідеях строгості й абстрактності.

Основою китайської правової системи можна вважати прагнення гармонійної, “правильної” поведінки. Вирішення можливих суперечностей у судовому порядку полягає в спокійному обговоренні, під час якого сторони не повинні наполягати на своїх правах і, тим більше, не апелювати до судді. До того ж юристів, які б мали державні посади, в Китаї впродовж століть не було. Аж до початку ХХ ст. в країні домінувала концепція так званого “суспільства без права”.

У період між Першою і Другою світовими війнами відбулася певна вестернізація<sup>1</sup> права Китаю: було розроблено і прийнято Цивільний кодекс (1929—1931), Цивільно-процесуальний кодекс (1932), Земельний кодекс (1930). Результатом цих

---

<sup>1</sup> Вестернізація — перетворення за західним зразком.



заходів була формальна трансформація правової системи країни, яка набула ознак, подібних до країн романо-германської правової сім'ї. Проте це був лише поверховий процес, що зачепив тільки зовнішні атрибути права і не торкнувся його суті. І в той період, і тепер кодекси і закони в Китаї набирають чинності тільки у випадку, якщо вони відповідають народному відчуттю справедливості і моральному критерію “пристойності”.

У результаті перемоги комуністичної партії, очолюваної Мао Цзедуном, у громадянській війні (1925—1949) Китай з 1 жовтня 1949 р. став народною республікою. Того ж 1949 р. було скасовано всі раніше видані закони і декрети, ліквідовано суди. Почалася рецепція соціалістичного права. Органічні закони 1949 р., які передбачали відтворення знищеної тривалою війною та іноземною окупацією правової системи, запозичувалися з радянської моделі держави і права. У період 1952—1953 рр. було піддано критиці основні принципи права. Такими, що не відповідають цілям соціалістичної держави, було проголошено законність, незалежність суддів, юридичний формалізм, принцип ненадання закону зворотної сили, давність, принцип неможливості покарання без закону. Проте керівництво країни не відмовлялося від радянської системи, і під час розробки Конституції КНР 1954 р. за зразок було взято Конституцію СРСР 1936 р. (“Велика Сталінська Конституція”).

На межі 50—60-х рр. розпадається радянсько-китайський політичний альянс. Обидві країни почали претендувати на неподільну гегемонію у світовому робітничому і комуністичному русі та соціалістичному таборі. КНР пред'являє до сусідів, перш за все до СРСР, територіальні претензії. З погляду лідера КНР і КПК — Мао Цзедуна — вирішенням проблем Китаю могла б бути ядерна війна між Радянським Союзом і США.

Результатом цього конфлікту для правової системи Китаю стало оголошення радянського зразка державності ревізіоністським. Основними принципами конституціоналізму з того часу стають робітниче самоврядування, відмова від оплати за працю, спроби скасувати товарно-грошові відносини. “Культурна революція”, що розгорнулася в Китаї під керівництвом Мао Цзедуна в 1964—1973 рр., супроводжувалася воєнними діями, масовими репресіями і погромами хунвейбінів. У ці

роки було проголошено швидкий перехід до комунізму. На практиці це означало дезорганізацію системи правопорядку, оскільки перестало застосовуватися законодавство.

Після смерті Мао Цзедуну в 1978 р. у Китаї починається період глибоких реформ у сфері економіки і політики. При цьому формальної відмови від принципів соціалізму не відбулося, в країні зберігається влада комуністичної партії, керівництво якої стало ініціатором перетворень. У минуле пішли ідея про загострення класової боротьби, прагнення одержавлення економіки. Навпаки, господарське життя почало будуватися на основі широкого залучення приватного капіталу, іноземних інвестицій, створення вільних економічних зон. У сільському господарстві селяни одержали право розпоряджатися власною продукцією, їм стали більше платити за поставки державі. Це дало мінімальне забезпечення мільярдної країни продовольством (у роки “культурної революції” в Китаї панував голод), бурхливе промислове зростання, залучення до сучасних технологій. При цьому реформування економіки практично не стосувалося політичної сфери. Тут перетворення відбуваються поволі, поступово, обережно. У праві це привело до формування системи законодавства, що поєднує як марксистські принципи радянського права, так і деякі засади європейського права (як правило, континентального). Характерною для соціалістичного права є відсутність системи чіткої ієрархії нормативно-правових документів, що призводить до великої ролі власної думки адміністративних працівників.

## 16.2. Характеристика Конституції КНР

Нині у країні діє Конституція 1982 р. Нею КНР визнається соціалістичною державою “демократичної диктатури народу”, яка управляється робітничим класом і ґрунтується на союзі робітників і селян. Домінуюча і керівна сила політичної системи — Комуністична партія Китаю (КПК). Для політичної системи КНР характерне тісне переплетення партійних і державних функцій, немає чіткого розмежування КПК і держави. Хоча в країні в процесі реформ і було поставлено завдання розділити партійні і державні функції, на практиці це дотепер не здійснено. Крім КПК у Китаї формально можуть існувати й

інші партії, якщо вони є “демократичними”. На сьогодні таких партій у КНР вісім. Реально вони не можуть впливати на суспільне життя і прийняття державних рішень, оскільки є нечисленими. Режим допускає їх існування з міркувань маскування однопартійного характеру політичної системи. Адже дотепер КНР не може домогтися зняття клейма тоталітарної держави.

### 16.3. Законодавча влада

Найвищий орган державної влади Всекитайські збори народних представників (ВЗНП), його постійно діючий орган — Постійний комітет (ПК) ВЗНП. Депутати обираються від провінцій, автономних районів, міст центрального підпорядкування і збройних сил шляхом багатоступеневих виборів на конкурсній основі строком на 5 років. ВЗНП обирає главу держави — Голову КНР і його заступника, голову ПК і його склад, затверджує прем'єра і склад Державної ради КНР. Останній з названих орган представляє центральний уряд, який має статус народного і є найвищим виконавчим органом державної влади. Крім того, ВЗНП обирає голову Центральної військової ради і його склад. Термін повноважень ПК такий самий, як і у ВЗНП — 5 років.

Розрізняються власні повноваження ПК і виконувані ним повноваження ВЗНП. До групи власних повноважень ПК належать: тлумачення Конституції, прийняття і тлумачення законів, контроль за роботою Державної ради, Центральної військової ради, Верховного народного суду і Верховної народної прокуратури, скасування актів державної влади провінцій, автономних районів і міст центрального підпорядкування, якщо вони суперечать Конституції. Саме ПК має право ухвалювати рішення про проведення мобілізації, він також має право оголошувати війну, якщо КНР піддається нападу. ПК ратифікує і денонсує міжнародні договори КНР.

У період між сесіями ВЗНП його постійний комітет вносить зміни і доповнення до законів, раніше прийнятих ВЗНП. Законодавча діяльність у такі періоди поширюється на плани економічного і соціального розвитку і бюджет. Слід зазначити, що в міжсесійний період уряд несе відповідальність перед ПК.

**Контрольні запитання і завдання**

1. *Охарактеризуйте специфіку правової системи Китаю.*
2. *Які принципи покладено в основу конституціоналізму КНР?*
3. *Який орган очолює Китайську державу?*
4. *Як будується робота законодавчого органу КНР?*
5. *Які функції виконує уряд КНР?*

---

## Розділ 17

# ОСНОВИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ

- 17.1. Процес прийняття чинної Конституції Російської Федерації.*
- 17.2. Президент Російської Федерації.*
- 17.3. Федеральні збори.*
- 17.4. Уряд Російської Федерації.*
- 17.5. Федеральний устрій Російської Федерації.*

## 17.1. Процес прийняття чинної Конституції Російської Федерації

Загальні відомості про країну. Росія (Російська Федерація) — держава в східній частині Європи і в північній частині Азії. Територія країни 17 075,4 тис. кв. км. Таким чином, і після розпаду Радянського Союзу Росія залишається найбільшою за площею державою світу. Населення — 146,3 млн (1999), міське — 73,1 %. Росіяни становлять 81,5 % (перепис 1989 р.); проживає більше 100 народів. Більшість віруючих — християни, головним чином православні, інші — мусульмани, буддисти та ін. У Росії 1091 місто, 1922 селища міського типу (на 1 січня 1999 р.). Столиця — Москва. Росія — демократична федеральна держава з республіканською формою правління. Скорочення чисельності населення Росії свідчить про падіння економічного потенціалу, основою економіки, як і раніше, є видобуток і експорт енергоносіїв — нафти і газу. Разом із тим Російська Федерація робить небезуспішні спроби зберегти статус великої держави, входить у своєрідний “клуб” таких держав, що ґрунтується на формулі 7 + 1. Причому “сімку” утворюють найрозвинутіші країни, що мають як політичну вагу, так і значний військовий потенціал, а під одиницею в цій формулі розуміється саме Росія, яка не входить до числа країн-донорів.

**Розробка і прийняття Конституції РФ.** Процес розробки проекту Конституції Російської Федерації був вельми тривалим і складним. Нескінченні парламентські дебати на початку 90-х рр. минулого століття завели конституційну реформу у безвихідь. Формально головою Конституційної комісії був президент Російської Федерації Б.М. Єльцин, саме він виступив з ініціативою скликати 5—16 червня 1993 р. в Москві Конституційну нараду, якій запропонував новий (президентський) варіант проекту Конституції Російської Федерації.

12 травня 1993 р. президент РФ видав Указ “Про заходи щодо завершення підготовки нової Конституції Російської Федерації”, № 660 згідно з яким для завершення підготовки проекту Конституції 5 червня в Москві скликалася Конституційна нарада.

Конституційна нарада була задумана як широкий форум, що поєднує представництво всіх найвищих органів державної влади, а також громадськості. Він таким фактично і був, хоча ряд запрошених членів Конституційної комісії, народних депутатів, а також політичних партій участі в його роботі не взяли. 24 червня 1993 р. Верховна Рада відмовилася співробітничати з Конституційною нарадою під приводом причетності до справ про корупцію деяких її координаторів і учасників.

У результаті тривалої роботи Конституційної наради — з червня по жовтень 1993 р. — було розглянуто проект Конституції РФ, внесений президентом Російської Федерації, а також проект Конституції, підготовлений створеною З'їздом народних депутатів Російської Федерації Конституційною комісією.

Внутрішньополітична криза в країні в результаті відкритого протистояння гілок влади змусила президента своїм Указом від 21 вересня 1993 р. розпустити З'їзд народних депутатів і Верховну Раду РФ.

Ці заходи були викликані тим, що Верховна Рада РФ і З'їзд народних депутатів систематично, упродовж усього 1993 р., робили спроби узурпувати у своїх руках всю повноту законодавчої, виконавчої і судової влади. До того ж конституційна реформа в Російській Федерації була фактично згорнута, оскільки Верховна рада РФ заблокувала рішення З'їздів народних депутатів Російської Федерації про ухвалення нової Конституції.

З'їзд народних депутатів відмовився скласти свої повноваження. У своїй ухвалі "Про політичне становище в Російській Федерації у зв'язку з державним переворотом" від 24 вересня 1993 р. він кваліфікував дії президента як нехтування Конституції, здійснення державного перевороту і встановлення режиму особистої влади. При цьому з'їзд заявив, що дії громадян щодо захисту конституційних органів влади, подолання наслідків державного перевороту розцінюються як виконання громадського і державного обов'язку.

Конституційна криза фактично переросла в конституційну війну. Того ж дня Президія Верховної ради, посилаючись на ст. 121-6 Конституції, оголосила про негайне припинення повноважень президента РФ Б.М. Єльцина та і їх передачу віце-

президенту О.В. Руцькому. Верховна рада РФ оцінила дії президента як державний переворот.

Щоб забезпечити вихід з політичної кризи, Голова Конституційного суду РФ В. Зорькін запропонував ухвалити рішення про одночасні перевибори президента і парламенту і закон про вибори і повноваження федеральних органів влади на перехідний період з припиненням виконання Указу президента РФ від 21 вересня “Про поетапну конституційну реформу в РФ” і базованих на ньому подальших актів президента.

Конституційний суд, визнавши Указ президента РФ № 1400 неконституційним, висловився за звільнення президента від посади. Було звільнено старих і призначено нових керівників “силових” міністерств, а до Кримінального кодексу введено статтю, що передбачала кримінальну відповідальність (аж до смертної кари) за антиконституційну діяльність, невиконання рішень найвищого органу державної влади і перешкоджання його діяльності.

Регіональними органами представницької влади РФ також був зроблений ряд кроків, спрямованих на те, щоб примусити протиборчі сторони ухвалити компромісне політичне рішення. 24 вересня представники рад двох республік, трьох округів і 24 областей прийняли заяву, в якій висунули вимоги на адресу федеральних органів влади: до президента Б.М. Єльцина — скасувати Указ № 1400 від 21 вересня та інші нормативні акти, що ґрунтувалися на ньому; відновити в країні в повному обсязі конституційну законність за станом на 21 вересня 1993 р.; до З'їзду народних депутатів РФ — негайно призначити одночасні всенародні вибори президента і Верховної ради на 12 грудня 1993 р., для чого забезпечити у двотижневий термін прийняття необхідних законодавчих актів; до уряду РФ — скасувати цензуру в ЗМІ, відновити випуск закритих газет і журналів, припинити блокування об'єктивної інформації про становище в країні на радіо і телебаченні, надати ефір представникам суб'єктів федерації для викладення позицій їх органів влади і Верховної ради.

Після кривавих подій 3—4 жовтня 1993 р. і стабілізації внутрішньополітичного становища в країні президент видав Указ “Про правове регулювання в період поетапної конститу-



ційної реформи в Російській Федерації” від 7 жовтня 1993 р., який підтвердив дію на всій території Росії законів і рішень, прийнятих Верховною радою та З’їздом народних депутатів до 21 вересня 1993 р. Було встановлено, що до початку роботи Федеральних зборів правове регулювання з питань, віднесених до компетенції З’їзду і Верховної ради, здійснюється указами президента. Також 7 жовтня 1993 р. було видано Указ “Про Конституційний суд Російської Федерації”, в якому констатувалася неможливість його діяльності, у зв’язку з чим припинялося скликання його засідань до прийняття нової Конституції.

Крім того, після жовтневих подій 1993 р. в Москві був прийнятий Указ президента РФ “Про реформу представницьких органів влади і органів місцевого самоврядування в Російській Федерації”, унаслідок чого було припинено повноваження рад народних депутатів і затверджено основні положення про вибори до представницьких органів державної влади в регіонах. Це означало юридичну ліквідацію радянської влади в країні.

Конституційна криза, що розвивалася впродовж усього року, так і не знайшла свого конституційного вирішення. Це була не лише конституційна, а й політична криза, в якій відбилася різка поляризація інтересів різних сил з основних питань розвитку Росії. Вона серйозно розхитала основи російського федералізму і державності в цілому. Трагічне завершення кризи примусило громадян і владу всіх рівнів ще гостріше усвідомити неможливість будівництва нового суспільства в рамках старої державності. Прийняття нової Конституції стало не просто бажаним, але конче необхідним.

Для вирішення питання про конституційну реформу на 12 грудня 1993 р. було призначено всенародне голосування (референдум) за проектом нової Конституції РФ, яка набирала чинності у разі її схвалення з моменту публікації результатів голосування.

Розробка Конституції Російської Федерації мала вельми специфічний характер і здійснювалася не на рівні законодавчих органів держави, а з ініціативи і за сприяння президента РФ.

Іншою особливістю Конституції Російської Федерації є порядок її прийняття. За її проектом було проведено всенародне голосування. Причому рішення про його проведення було

оформлене Указом президента від 15 жовтня 1993 р. І це зрозуміло, бо законодавчі органи були розпущені, а нові ще не сформовані, їх створення на тому етапі вважалося передчасним, оскільки не було ще прийнято Конституції, яка передбачала утворення абсолютно нового представницького і законодавчого органу Російської Федерації — двопалатних Федеральних зборів.

Відповідно до Указу президента від 12 грудня 1993 р. відбулося всенародне голосування за проектом Конституції Російської Федерації. Голосування проводилося на основі Положення про всенародне голосування, що містить принципи, порядок проведення референдуму, методику підрахунку голосів і визначення результатів всенародного голосування.

До особливостей Конституції Російської Федерації слід віднести і те, що вона приймалася одночасно з виборами депутатів Ради Федерації і Державної думи — палат Федеральних зборів. Причому їх обирали не на основі Конституції, бо її ще не було, а відповідно до Указу президента від 1 жовтня 1993 р. що затвердив “Положення про вибори депутатів Державної Думи в 1993 році”, і на основі його ж Указу від 11 жовтня 1993 р. “Про вибори в Раду Федерації Федеральних Зборів Російської Федерації”.

Отже, прийняття Конституції Російської Федерації 1993 р. мало на меті подолати смугу політичної кризи і протистояння всіх гілок державної влади. Логіка побудови нової Конституції РФ відповідає принципу поділу влади, прийнятому в країнах як із класичною президентською, так і з парламентарною системою правління. Згідно зі ст. 10 Конституції державна влада в Російській Федерації здійснюється на основі поділу на законодавчу, виконавчу і судову. Органи всіх гілок влади є самостійними. При цьому поділ влади не тільки не виключає, але, навпаки, передбачає координацію зусиль різних гілок влади і їх взаємодію у встановлених Конституцією РФ межах і формах. Основна роль у забезпеченні взаємодії влад покладена Конституцією на президента, який відповідно до ч. 2 ст. 80 Конституції забезпечує узгоджене функціонування і взаємодію органів державної влади.

При цьому конституційна модель президентської республіки в Російській Федерації і принципи взаємодії влад виглядають так, що шляхом “заборон” і “противаг” забезпечується те,

що перешкодить перетворенню інституту президента в режим особистої влади, не підконтрольної народу або здатної ігнорувати інші гілки державної влади Росії. Проблема полягає в тому, щоб наповнити цю модель реальним соціальним змістом і юридично та фактично забезпечити суспільство від авторитаризму. У Конституції закладено необхідні для цього правові умови.

За Конституцією 1993 р. Росія є республікою змішаного типу з посиленою президентською владою. За устроєм Російська Федерація — суверенна, цілісна, федеральна держава, що складається з рівноправних суб'єктів. Їх декілька видів: республіки, краї, області, міста федерального значення, автономна область, автономні округи. Федеральний устрій Російської держави, її склад закріплено Конституцією РФ.

Федеральний устрій Росії ґрунтується на принципах, закріплених Конституцією РФ (ч. 3 ст. 5) серед основ конституційного ладу.

Першим Конституція РФ називає *державну цілісність*, яка лежить в основі устрою Російської Федерації. Державна цілісність означає, що Російська Федерація — цільна, єдина і неподільна, хоч і федеральна, держава, що включає інші держави і державні утворення. Вони не мають права виходу зі складу федерації, що відповідає міжнародним стандартам і світовому досвіду федерального будівництва. Цілісність — природна межа незалежних держав.

У Російській державі декілька видів суб'єктів федерації, це її специфічна особливість адміністративно-територіального устрою. Загальне число суб'єктів — 89: 21 республіка, 6 країв, 2 міста федерального значення (Москва і Санкт-Петербург), автономна область, 10 автономних округів, решта суб'єктів мають статус *областей*. Конституція РФ допускає можливість прийняття до Російської Федерації і утворення в її складі нового суб'єкта. Це робиться в порядку, встановленому федеральним конституційним законом.

Сучасна Російська Федерація — державне за природою об'єднання всіх суб'єктів федерації, а не аморфний, слабкий їх союз, не конфедерація. Російська держава виникла і розвивалась як єдина централізована, що має багатовікову історію. Тривалий час вона була багатонаціональною. Автономні утворення у

складі Російської Федерації (тоді РРФСР) в основному створювалися центральною владою, найвищими органами держави. РФ виникла не як договірна федерація, не в результаті об'єднання своїх суб'єктів. Навпаки, вони були утворені нею самою у складі єдиної держави.

Для конституційного статусу суб'єктів федерації характерна наявність декількох елементів: статуту; власного законодавства; системи органів державної влади відповідного суб'єкта федерації, яка самостійно ним самим встановлюється відповідно до основ конституційного ладу РФ і загальних принципів організації представницьких і виконавчих органів державної влади, визначених федеральним законом; території, межі якої можуть бути змінені лише за взаємної згоди органів влади суміжних суб'єктів РФ.

У преамбулі чинної Конституції РФ підкреслюється, що багатонаціональний народ Російської Федерації зберігає державну єдність, що історично склалася. Російська Федерація має всі ознаки держави, виступає суб'єктом міжнародного права. Вона має загальну, єдину територію, що охоплює території всіх суб'єктів, здійснює, будучи суверенною державою, територіальне верховенство, забезпечує свою недоторканність. У Російській Федерації єдина правова система, в ній гарантуються єдність економічного простору, вільне переміщення людей, товарів, послуг і фінансових коштів; вона сама встановлює правові основи єдиного ринку. У Конституції РФ передбачено гарантії державної цілісності РФ. Велику роль тут відіграє президент РФ, на якого покладено обов'язок вживати заходів для охорони суверенітету Російської Федерації, її незалежності і державної цілісності.

Єдність системи державної влади тісно пов'язана з державною цілісністю і нею обумовлена. Цілісна, хоч і федеральна, державна організація передбачає єдину систему влади. Вона виявляється в суверенітеті РФ, наявності загальнофедеральних органів державної влади, чії повноваження поширюються на всю її територію, у верховенстві федеральних Конституції і законів. Структура державної влади є багатоскладовою. Суб'єкти федерації користуються значною самостійністю у здійсненні державної влади. Поза межами компетенції Російської Федерації ці суб'єкти володіють всією повнотою державної

влади. Проте вони повинні визнавати конституційне розмежування компетенції між ними і федерацією в цілому, верховенство федеральних Конституції і законів і виконувати їх.

Система державних органів суб'єктів федерації встановлюється ними самостійно, але відповідно до основ конституційного ладу РФ і загальних принципів організації представницьких і виконавчих органів державної влади, в узгодженні з федеральним законом. Це спрямовано на забезпечення єдності системи органів Російської держави в цілому. Особливо велике значення для єдності системи державної влади має те, що федеральні органи виконавчої влади і органи виконавчої влади суб'єктів федерації утворюють єдину систему виконавчої влади у всій країні в межах відання Російської Федерації і повноважень РФ щодо предметів сумісного відання федерації та її суб'єктів. Для реалізації компетенції Російської Федерації (а отже, єдиного державного керівництва в цих межах на території всієї країни) федеральні органи виконавчої влади можуть створювати свої територіальні органи і призначати відповідних посадовців. Серйозна гарантія єдності системи державної влади, прав федерації полягає в тому, що президент і уряд РФ забезпечують здійснення повноважень федеральної державної влади на всій території країни.

*Розмежування предметів відання і повноважень між органами державної влади Російської Федерації і органами державної влади суб'єктів — це ще один принцип федерального устрою Росії.*

## 17.2. Президент Російської Федерації

Президентство є відносно молодим інститутом у російській конституційно-політичній практиці. Відповідно до Конституції (ст. 80) президент є гарантом Конституції РФ, прав і свобод людини і громадянина. У встановленому Конституцією порядку він вживає заходів для охорони суверенітету РФ, її незалежності і державної цілісності, забезпечує узгоджене функціонування і взаємодію органів державної влади. Президент відповідно до Конституції РФ і федеральних законів визначає

основні напрями внутрішньої і зовнішньої політики держави. Він як глава держави представляє РФ усередині країни і в міжнародних відносинах.

У російській Конституції реалізовано модель так званого “сильного” президента. Він обирається народом, отже, його повноваження похідні від народу, який довіряє президенту вищі державні функції. Так, згідно зі ст. 81 Конституції РФ президент обирається всіма громадянами Росії, що володіють активним виборчим правом, на загальних виборах. Таким чином, він одержує мандат довіри не від парламенту, як, наприклад, у ФРН або Італії, а від усього населення Росії.

Президент у Росії за конституційною моделлю не входить до системи поділу влади, а стоїть над усіма гілками влади. Це можна побачити, зіставивши низку норм. Відповідно до ст. 10 Конституції державна влада в РФ здійснюється на основі поділу на законодавчу, виконавчу і судову. Державну владу в РФ здійснюють президент РФ, Федеральні збори, уряд РФ, суди РФ (ст. 11). Таким чином, президент теж здійснює державну владу. Проте згідно з існуючою в російській науці конституційного права теорією влада президента не належить до жодної з трьох гілок влади, що традиційно виокремлюються.

Отже, тільки перед президентом стоїть завдання забезпечити узгоджене функціонування і взаємодію всіх інших органів державної влади — і федеральних, і суб'єктів РФ (ст. 80, 85 Конституції). Жодні інші органи подібних можливостей стосовно до президента не мають у своєму розпорядженні.

Президент обирається на загальних виборах і має дуже широкі повноваження:

- призначає голову уряду з відома Державної думи і приймає рішення про відставку Уряду;
- має право головувати на засіданнях уряду;
- на пропозицію голови уряду призначає і звільняє з посади його заступників і федеральних міністрів;
- представляє Раді Федерації кандидатури для призначення на посади голови Центрального банку, генерального прокурора і всі вищі судові посади;
- має право законодавчої ініціативи;
- розпускає Державну думу в разі триразового відхилення нею представлених кандидатур голови уряду, а також у разі

висловлення Державною думою недовіри уряду, якщо президент з його відставкою не згоден;

— має право вето на закони, що приймаються парламентом. Проте це вето може бути подолане двома третинами голосів членів кожної з палат Федеральних зборів, тобто Державної думи і Ради Федерації (ст. 107 ч. 3);

— видає укази нормативного характеру (ст. 90).

Президент у цілому є незалежним від інших органів державної влади. Парламентські та судові заборони і противаги стосовно президентської влади, а тим більше контроль існують у найменшій мірі. По суті можна говорити про відсутність конституційної відповідальності президента. Навіть якщо уявити, що президент РФ вчинить державну зраду або інший тяжкий злочин, що є підставою для його звільнення з посади (ст. 93 Конституції), подібне звільнення буде вельми проблематичним, оскільки в Конституції не передбачено відповідальність президента за грубе порушення не лише самої Конституції, а й законів, президентської присяги. Хоча формально парламент Росії в особі своїх палат на підставі ст. 93, 102 Конституції може відсторонити президента від посади.

У свою чергу можливості самого президента, особливо щодо парламенту, досить значні: починаючи від послань Федеральним зборам, внесення проектів законів, які можуть бути визначені Президентом як першочергові, права вето, пропозиції кандидатур посадовців, що призначаються палатами, і закінчуючи правом розпуску нижньої палати — Державної думи і призначення позачергових парламентських виборів (ст. 84, 111, 117).

Президент має право на законотворчість, тобто на прийняття актів (перш за все указів), які у разі відсутності законів на рівних з ними регулюють суспільні відносини і діють доти, доки не буде прийнято відповідні закони; з низки питань закони взагалі не приймаються, і регулювання здійснюється або самостійно президентом, або за його дорученням урядом РФ. Згідно зі ст. 90 Конституції президент РФ видає укази і розпорядження, обов'язкові для виконання на всій території Росії. Ні Рада Федерацій, ні Державна дума не мають права їх скасувати. Але ці укази і розпорядження не можуть суперечити

Конституції і федеральним законам. У разі виявлення такої суперечності Конституційний суд повноважний анулювати нормативні укази президента, якщо визнає, що вони не відповідають Конституції Російської Федерації.

Президент тримає в руках всю внутрішню і зовнішню політику держави. Відповідно до ст. 86 Конституції він здійснює керівництво зовнішньою політикою, веде переговори і підписує міжнародні договори, ратифікаційні грамоти. Однак ці договори не набирають чинності без їх ратифікації парламентом шляхом прийняття законів обома палатами (ст. 106 Конституції РФ).

Уряд РФ цілком можна назвати урядом президента РФ, оскільки президент його повністю формує, спрямовує його діяльність і у будь-який момент має право відправити у відставку (ст. 83, 111), хоча для призначення голови уряду президенту необхідна згода Державної думи (ст. 103, 111). Згідно зі ст. 117 Дума може також висловити недовіру Уряду, у зв'язку з чим президент постає перед дилемою — оголосити про відставку уряду або не погодитися з рішенням Державної Думи. Якщо палата протягом трьох місяців повторно висловить недовіру уряду, президент зобов'язаний або відправити уряд у відставку, або розпустити Державну думу (ч. 3 ст. 117 Конституції РФ). При цьому слід зазначити, що ряд членів Уряду, які займають ключові пости, працює під безпосереднім керівництвом президента (міністри закордонних справ, оборони, внутрішніх справ та ін.), президент встановлює також усю систему федеральних органів виконавчої влади.

У країні існує вертикаль виконавчої влади, яка включає зверху донизу (або навпаки) всі структури, аж до глави сільської муніципальної освіти (незважаючи на проголошене Конституцією РФ відокремлення органів місцевого самоврядування від органів державної влади). Вершиною цієї піраміди можна вважати президента РФ. У суб'єктах РФ він має своїх повноважних представників.

Відповідно до ст. 87 Конституції президент є верховним головнокомандучем Збройних сил. Виключно президенту належить право затверджувати військову доктрину Російської Федерації, призначати і звільняти вище командування Зброй-



них сил Російської Федерації (ст. 83). Проте він зобов'язаний (ч. 2 ст. 87) у разі одноособового введення воєнного стану негайно інформувати про це Раду Федерації і Державну думу. Йому не належить право оголошення війни і укладення миру. Це виключна компетенція Ради Федерації (ст. 106). До того ж парламент наділений правом затверджувати федеральний бюджет, за допомогою якого законодавча влада може впливати на питання субсидування армії і флоту. Саме у віданні Ради Федерації вирішення питання про можливість використання Збройних сил Росії за її межами (п. "г" ст. 102).

Конституція надала президенту право вводити на території Росії і в окремих її місцевостях надзвичайний стан. Проте та сама стаття зобов'язує президента негайно повідомити про це Раду Федерації і Державну Думу. Саме законодавчій владі належить право санкціонувати або скасувати це рішення президента.

Згідно зі ст. 91 Конституції, президент володіє недоторканністю. Це означає: ніхто не може застосувати стосовно президента фізичного або психічного насильства; його не можна ні затримати, ні обшукати, ні заарештувати, ні притягти до будь-якого виду правової відповідальності, поки він перебуває на посаді президента; нарешті, президента не можна скинути або усунути від виконання обов'язків.

Відповідно до ч. 1 ст. 92 Конституції президент РФ приступає до виконання повноважень з моменту складання присяги, припиняє їх виконання із закінченням терміну його перебування на посаді з моменту складання присяги новообраним президентом РФ.

### 17.3. Федеральні збори

Федеральні збори — парламент Російської Федерації є представницьким і законодавчим органом Російської Федерації. Він складається з двох палат Ради Федерації і Державної думи. Формально Рада Федерації не є верхньою палатою парламенту, а Державна дума — нижньою (це не встановлено Конституцією).

Державна дума і Рада Федерації мають різні статуси, які закріплено в Конституції Російської Федерації, Регламенті Державної думи, Регламенті Ради Федерації і чинних феде-

ральних законах. Діяльність Державної думи ґрунтується на принципах політичного різноманіття і багатопартійності, колективному, вільному обговоренні та вирішенні питань.

У Державній думі через депутатів представлено всіх громадян Російської Федерації незалежно від їх місця проживання на території Росії.

Державна дума складається з 450 депутатів.

Згідно зі ст. 11 Конституції Федеральні збори разом із президентом і судами Російської Федерації здійснюють державну владу Російської Федерації. На загальнодержавному рівні Федеральні збори представляють законодавчу владу Російської Федерації. Кожна палата встановлює порядок роботи в регламенті, що самостійно приймається нею (ч. 4 ст. 101 Конституції).

Палати в основному засідають окремо. Єдиним сумісним органом двох палат є погоджувальна комісія, яка утворюється палатами у разі виникнення розбіжностей під час прийняття закону (ст. 105 Конституції).

За палатами парламенту збережено право контролювати виконання федерального бюджету (ст. 101), а за Державною думою — також повноваження вирішувати питання про довіру уряду Російської Федерації. Державна дума дає згоду президентові Росії на призначення голови уряду. У разі триразового ухвалення думою рішення про відхилення представлених президентом кандидатур на посаду голови уряду президент без попередньої згоди Державної думи призначає голову уряду, розпускає Державну думу і призначає нові вибори. До виключної компетенції Державної думи віднесено рішення питання про довіру Уряду, що є юридичною формою відповідальності уряду перед парламентом.

У випадку якщо президент Росії не погодився з рішенням Державної думи про недовіру уряду, Державна дума протягом трьох місяців має право провести повторне голосування з питання про вираження недовіри уряду.

Залежно від того, хто є ініціатором розгляду питання, встановлюється різний режим відносин президента і Державної думи у разі ухвалення останньою рішення про недовіру Урядові. Загальним і головним моментом тут є те, що висловлення Державною Думою недовіри Уряду не тягне за собою обов'язку президента ухвалити рішення про відставку уряду.

Державна дума призначає на посаду і звільняє з посади Уповноваженого з прав людини.

Державною дума призначає голову Центрального банку Російської Федерації, кандидатура на посаду голови Центрального банку представляється Президентом Росії.

Державна Дума може винести пропозицію про висунення звинувачення проти президента Росії для звільнення його з посади. Така пропозиція може бути внесена з ініціативи не менше однієї третини від загальної кількості депутатів Державної думи. У ній мають міститися конкретні вказівки на ознаки злочину, який ставиться у вину президенту Російської Федерації.

У віданні Державної думи також питання амністії. На рівні суб'єктів федерації рішення про амністію приймаються не можуть. Ці питання — виключна компетенція Російської Федерації в особі Державної думи.

Державна дума або з власної ініціативи, або у зв'язку зі зверненням Президента, або за доповідями і повідомленнями уряду і комітетів палати розглядає зовнішньополітичні питання. Однією з форм зовнішньополітичної діяльності Державної думи є ратифікація міжнародних договорів, до яких приєдналася Росія.

Процедура прийняття федерального закону Державною думою відповідно до її регламенту здійснюється в трьох читаннях. Під час першого обговорюються основні положення законопроекту. Обговорення починається з доповіді ініціатора проекту, потім заслуховують співдоповіді і проводяться дебати. Після закінчення дебатів депутати приступають до прийняття рішення за законопроектом з урахуванням усіх зауважень і пропозицій. У разі прийняття рішення про схвалення законопроекту і продовження роботи над ним проект передається на обговорення комітету, відповідальному за його підготовку. Після того як комітет знову представить палаті допрацьований проект закону, проводиться його друге читання на пленарному засіданні. На цьому етапі відбувається постатейне детальне обговорення законопроекту, кожної його статті та внесених депутатами поправок. Завершальною стадією є третє читання законопроекту, під час якого вже не дозволяється вносити жодних поправок. Третє читання передбачає лише

голосування “за” або “проти” законопроекту в цілому. Державна дума може ухвалити рішення про всенародне обговорення законопроекту, прийнятого в першому читанні. Державна дума може прийняти закон після його обговорення в першому читанні.

Для ухвалення федерального закону необхідна більшість голосів від загальної кількості депутатів Державної думи, якщо інше не передбачено Конституцією.

Обов'язковому розгляду в Раді Федерації підлягають прийняті Державною думою федеральні закони з питань: федерального бюджету; федеральних податків і зборів; фінансово-валютного, кредитного, митного регулювання, грошової емісії; ратифікації і денонсації міжнародних договорів Російської Федерації; статусу і захисту державного кордону Російської Федерації; війни і миру.

Слід особливо відзначити закріплену в Конституції відмінність функцій палат щодо прийняття федеральних законів.

Відповідно до Конституції законодавча діяльність зосереджена переважно в Державній думі: законопроекти вносяться в Державну думу; є можливість подолання незгоди Ради Федерації із законом, прийнятим Думою; обмежено терміни, протягом яких Рада Федерації зобов'язана розглянути закони, передані їй Державною думою.

Рада Федерації фактично розглядає закони, прийняті думою, схвалює або не схвалює їх. Прийнятий федеральний закон протягом 5 днів направляється президенту Росії, який протягом чотирнадцяти днів підписує федеральний закон і обнародує його. Якщо президент протягом цього терміну відхилить його, то Державна дума і Рада Федерації знову розглядають цей закон. Якщо у разі повторного розгляду федеральний закон буде схвалений у раніше прийнятій редакції більшістю (не менше двох третин) голосів від загальної кількості членів Ради Федерації і депутатів Державної думи, такий закон підлягає підписанню протягом 7 днів і обнародуванню.

У Росії за всю історію її державно-правового розвитку поняття “федеральний конституційний закон” вперше закріплено Конституцією Російської Федерації 1993 р.

Особлива юридична сила федеральних конституційних законів набуває втілення в тому, що їм не повинні суперечити звичайні федеральні закони. Визнання за федеральними кон-

ституційними законами принципу верховенства виражається також у тому, що, будучи прийнятими палатами Федеральних зборів, вони, як і прийняті поправки до Конституції, не можуть відхилитися президентом і бути повернені до парламенту на новий розгляд, що є можливим стосовно федеральних законів.

Конституція зобов'язує президента Росії незалежно від того, чи є у нього заперечення щодо прийнятого конституційного закону, підписати документ у тій редакції, в якій він прийнятий Федеральними зборами, і обнародувати його.

Конституція Російської Федерації дає перелік питань, з яких приймаються федеральні конституційні закони. Це закони про умови і порядок введення надзвичайного стану на території Росії або в її окремих місцевостях; про прийняття до Російської Федерації та утворення в її складі нового суб'єкта, а також про зміну конституційно-правового статусу федерації; про державні прапор, герб і гімн Російської Федерації, їх опис і порядок офіційного використання; про референдум; про режим військового стану; про Уповноваженого з прав людини; про порядок діяльності уряду Російської Федерації; про судову систему РФ; про повноваження, порядок утворення і діяльність Конституційного суду, Верховного суду, Вищого арбітражного суду та інших федеральних судів; про Конституційні збори.

Федеральний конституційний закон вважається прийнятим, якщо він схвалений кваліфікованою більшістю, а саме не менш ніж три чверті голосів від загальної кількості членів Ради Федерації і не менше ніж дві третини голосів від загальної кількості депутатів Державної думи, тоді як для прийняття федеральних законів достатньо простої більшості. Прийнятий закон також протягом 14 днів підлягає підписанню та обнародуванню.

Державна дума у своїй роботі керується не лише Конституцією Російської Федерації і регламентом, а й законами, які дають можливість нормально функціонувати депутатам і палаті в цілому.

## 17.4. Уряд Російської Федерації

Уряд очолює систему федеральних органів виконавчої влади. Відповідно до Конституції в межах відання РФ і повноважень РФ щодо предметів спільного відання РФ і суб'єктів РФ федеральні органи виконавчої влади та органи виконавчої влади суб'єктів РФ утворюють єдину систему виконавчої влади в РФ.

Одним із найголовніших завдань уряду є забезпечення здійснення повноважень федеральної державної влади на всій території РФ. Цю функцію уряд здійснює разом із президентом.

Відповідно до Конституції уряд складається з голови уряду РФ, його заступників і міністрів. Голови державних комітетів, комітетів РФ, федеральних служб, агентств до складу уряду РФ не входять.

Конституція встановлює, що голова уряду РФ призначається президентом за згодою Державної думи. Вона також встановлює точні терміни, протягом яких президент повинен представити Державній думі кандидатуру глави федерального уряду. Ці терміни залежать від обставин, у зв'язку з якими відбувається внесення кандидатури голови уряду:

- не пізніше двох тижнів після вступу на посади новообраного президента РФ;
- не пізніше двох тижнів після відставки уряду РФ;
- протягом тижня з дня відхилення внесеної кандидатури голови уряду Державною думою.

Кандидатуру на пост голови уряду представляє Державній думі президент або його повноважний представник у Федеральних зборах. Згідно з Конституцією Державна дума розглядає кандидатуру, запропоновану президентом, протягом тижня. Кандидат на посаду голови уряду подає Державній думі програму основних напрямів діяльності майбутнього уряду РФ, відповідає на запитання депутатів. Після цього відбувається таємне голосування за запропоновану кандидатуру або проти неї. Рішення ухвалюється більшістю голосів.

Якщо запропонована кандидатура відхиляється в процесі голосування, то президент зобов'язаний запропонувати на посаду голови уряду нову кандидатуру, обговорення якої відбувається в тому самому порядку. У разі відхилення другої кандидатури відбувається обговорення третьої запропонованої президентом кандидатури.

У разі відхилення третьої кандидатури на посаду голови уряду РФ президент має право призначити главу уряду сам, а Державну думу розпустити й оголосити нові вибори Державної думи. Цю можливість Конституція надає президентові у зв'язку з тим, що за відсутності голови уряду виконавча влада не може ефективно виконувати свої обов'язки, а це веде до урядової, а отже, і державної, кризи. Проте відомі випадки, коли навіть після триразового відхилення Державною думою кандидатури голови уряду президент не має права розігнати Думу, наприклад у період дії на всій території РФ надзвичайного або військового стану, а також за шість місяців до закінчення терміну повноважень президента.

Відповідно до Конституції РФ Голова Уряду не пізніше як у тижневий термін після його затвердження на цій посаді повинен подати президенту пропозицію про структуру федеральних органів і виконавчої влади.

Відповідно до Конституції федеральні органи РФ для здійснення своїх повноважень можуть створювати свої територіальні органи і призначати відповідних посадовців.

Одним із повноважень голови уряду є підбір команди, що входить до складу уряду. Голова уряду пропонує президенту РФ кандидатури на посади заступників і федеральних міністрів. Президент у свою чергу призначає їх на посади.

Відповідно до ст. 113 Конституції голова Уряду організовує роботу уряду в рамках тієї політики, яку визначає президент.

Уряд РФ розробляє і подає Державній думі федеральний бюджет. Остання приймає федеральний закон про бюджет і направляє його Раді Федерації, де він підлягає обов'язковому розгляду. Після підписання бюджету президентом і набрання законом про федеральний бюджет чинності починається виконання закону про бюджет. Він є одним з основоположних документів, на яких держава будує своє життя протягом року.

Забезпечення виконання закону про бюджет теж є повноваженням уряду. Крім того, уряд РФ подає Державній думі звіт про виконання закону про бюджет.

Уряд забезпечує проведення в РФ єдиної фінансової, кредитної і грошової політики. А також єдиної політики у сфері культури, науки, освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення, екології.

Прерогативою уряду РФ також є здійснення заходів щодо забезпечення оборони країни, державної безпеки, реалізації зовнішньої політики РФ, забезпечення законності прав і свобод громадян, охорони власності і громадського порядку, боротьби зі злочинністю. Ці сфери діяльності уряду на сьогодні є дуже актуальними.

Для діяльності новообраного президента велике значення має те, хто є головою уряду, тому перед новообраним президентом РФ уряд повинен скласти свої повноваження, навіть якщо голова Уряду був призначений особою, яка на момент призначення була президентом і новообрана на цю посаду.

Політичні та інші мотиви можуть привести уряд до рішення припинити свої повноваження. У цьому випадку він має подати у відставку. Проте згідно з Конституцією останнє слово про відставку залишається за президентом, який може прийняти її або відхилити. В останньому випадку Уряд зобов'язаний продовжувати свої повноваження повною мірою. Зі свого боку президент може за Конституцією прийняти рішення про відставку уряду. Останній зобов'язаний підкоритися цьому рішенням.

Відповідно до Конституції РФ Державна дума може поставити до порядку денного питання про недовіру уряду РФ. Ухвала про недовіру уряду приймається більшістю голосів. Мотиви, з яких може виникати це питання, Конституція не передбачає. Після висловлення Державною думою недовіри уряду президент на свій розсуд може або оголосити про відставку Уряду, або не погодитися з рішенням Державної думи. Якщо це питання буде порушене ще раз протягом трьох місяців, то президент РФ зобов'язаний або оголосити про відставку Уряду, або розпустити Державну думу.

Голова уряду може за Конституцією поставити перед Державною думою питання про довіру Уряду. Така ситуація може виникнути, якщо уряд хоче заручитися підтримкою Держав-



ної думи перед вирішенням яких-небудь кардинальних питань політики. Якщо Державна дума висловлює довіру уряду, то він продовжує виконувати свої повноваження, якщо Державна дума в довірі уряду відмовляє, то президент РФ протягом семи днів оголошує про розпуск Державної думи або про відставку уряду і призначає нові вибори.

## 17.5. Федеральний устрій Російської Федерації

Численні національні держави і національно-державні утворення в Російській Федерації розглядалися як різноманітні форми національної державності, як форми здійснення права націй на самовизначення, втілення суверенітету націй.

Федеральний устрій Росії відображає її багатонаціональний склад. Вона включає багато національних держав і національно-державних утворень, зокрема республіки, автономну область, автономні округи. Деякі автономні утворення створювалися як форма національної державності не тільки одній нації, а, наприклад, двох і більше.

Формами самовизначення багатьох народів, народностей є республіки, автономні утворення у складі Російської Федерації — її суб'єкти, організовані на основі національно-територіального принципу. Усі народи, народності, етнічні групи можуть здійснювати право на самовизначення у сфері культури, освіти, розвиваючи національну культуру, свої мови, організуючи навчання цими мовами.

Сьогодні РФ включає суб'єкти федерації, утворені за національним (національно-територіальним) принципом (республіки, автономна область, автономні округи) і за територіальним (краї, області, міста Москва і Санкт-Петербург). При цьому населення республік, автономних утворень має багатонаціональний характер; у краях, областях, двох найбільших російських містах також живуть представники багатьох націй і народностей (хоча в них, в основному, зосереджене російське населення). У сучасному федеральному устрої Росії набуває розвитку територіальний (регіональний) принцип. Ці два принципи організації суб'єктів федерації (національно-територіальний і територіальний) — також істотні характеристики федерального устрою Росії.

У Росії — декілька видів суб'єктів федерації. Загальне число суб'єктів — 89: 21 республіка, 6 країв, 2 міста федерального значення (Москва і Санкт-Петербург), автономна область, 10 автономних округів, решта суб'єктів — області. Конституція РФ допускає можливість прийняття до Російської Федерації і утворення в її складі нового суб'єкта. Це робиться в порядку, встановленому федеральним конституційним законом.

*Республіки* — суб'єкти РФ — це держави у складі Російської Федерації, які володіють всією повнотою державної влади поза межами компетенції Російської Федерації. Вони утворені як форми національної державності, втілюють самовизначення відповідних націй. Статус республіки визначається Конституцією РФ і конституцією республіки. Республіка має державно-правові ознаки держави у складі РФ. До них належать:

- конституція республіки, республіканське законодавство;
- система органів державної влади республіки, яка встановлюється нею самостійно відповідно до основ конституційного ладу РФ і загальних принципів організації представницьких і виконавчих органів державної влади, закріплених федеральним законом;
- територія, причому межі між суб'єктами можуть бути змінені лише з їх взаємної згоди;
- республіканське громадянство;
- державна мова;
- власні символи держави.

У складі РФ як її суб'єкти сьогодні 21 республіка. Республіка у складі РФ — це демократична правова держава, створена в рамках РФ.

Згідно з Конституцією РФ (ст. 66) статус республіки визначається федеральною конституцією і конституцією республіки. Таким чином, Конституція РФ встановлює конституційно-правовий характер взаємовідносин між федерацією та її суб'єктами — республіками у складі РФ.

Конституційно-правовий статус республіки у складі РФ характеризується перш за все тим, що республіка є державою у складі РФ, яка володіє всією повнотою державної влади на своїй території, крім тих повноважень, які відповідно до Конституції РФ перебувають у віданні федеральних органів дер-

жавної влади. Державна влада республіки виходить від її народу, що реалізував своє право на самовизначення у формі держави у складі РФ.

Конституційно-правовий статус республіки у складі РФ характеризується тим, що кожна республіка має свою територію. Межі республіки визначаються державним кордоном республіки. Республіка має внутрішню межу, що відокремлює її від іноземних держав.

Республіка володіє територіальним верховенством. Її територія є просторовою межею її влади. Територія республіки встановлена без її згоди. Межі між республікою та іншими суб'єктами РФ згідно з Конституцією РФ (ст. 38) можуть бути змінені зі взаємної згоди відповідних суб'єктів.

У конституції республіки встановлюється порядок висловлення такої згоди. Наприклад, зміни території республіки здійснюються шляхом референдуму. Обов'язково потрібно, щоб за переділ проголосували більше 50 % осіб, що проживають у суб'єкті федерації та мають право голосу.

Конституційно-правовий статус республіки у складі РФ характеризується також тим, що кожна республіка має свою конституційно-правову систему, яка включає конституцію республіки, республіканські закони та інші нормативні правові акти, видані в межах її компетенції.

Конституції республік приймаються ними самостійно в порядку, визначеному самою республікою, і не потребують подальшого їх затвердження найвищими органами державної влади РФ.

Закони республік, прийняті в межах їх повноважень, на території відповідних республік мають верховенство і є обов'язковими до виконання всіма юридичними і фізичними особами.

Республіка у складі РФ користується правом законодавчої ініціативи у Федеральних зборах РФ, а також правом самостійно визначати систему органів державної влади республіки відповідно до основ конституційного ладу, загальних принципів організації представницьких і виконавчих органів державної влади в РФ і законодавства республіки.

Кожна республіка має свій представницький і законодавчий орган (парламент), главу виконавчої влади або главу республіки (президента), свій уряд, Верховний суд і Вищий ар-

бітражний суд. Багато республік має також свій Конституційний суд. Систему органів прокуратури в республіці очолює прокурор республіки, підлеглий генеральному прокурору РФ.

Важливим компонентом конституційно-правового статусу республіки у складі РФ є наявність республіканського громадянства. Кожна республіка має своє громадянство, яке визначається республіканським законом.

Конституційно-правовий статус республіки у складі РФ характеризується наявністю республіканської власності. Вона включає землю, її надра, ліси, води, рослинний і тваринний світ тощо.

Згідно з Конституцією РФ (ст. 68) республіки мають право встановлювати свої державні мови. Республіки визнають і гарантують різні права всіх національних мов на їх збереженні і розвиток.

Республіки, крім того, володіють міжнародною правосуб'єктністю. Вони мають право виступати учасниками міжнародних відносин і зовнішньоекономічних зв'язків, підписувати договори і угоди з іноземними державами, відкривати зарубіжні представництва, брати участь у діяльності міжнародних організацій.

Нарешті, одним з елементів конституційно-правового статусу республік є їх право на державну символіку, що включає державний герб, прапор і державний гімн, а також на столицю.

*Краї, області, міста федерального значення, автономна область, автономні округи* — це державні утворення у складі РФ, що володіють усією повнотою державної влади поза межами компетенції РФ. Автономії утворено за національно-територіальним принципом, а інші з названих — за територіальним. Автономії було створено як форми національної державності відповідних народів, способи їх самовизначення. Статус цих видів суб'єктів федерації (краю, області, міста федерального значення, автономної області, автономного округу) визначається Конституцією РФ і статутом краю, області, міста федерального значення, автономної області, автономного округу. Статут приймається законодавчим (представницьким) органом відповідного суб'єкта.

Для конституційного статусу суб'єктів федерації характерна наявність таких елементів:

- статуту;
- свого законодавства;
- системи органів державної влади відповідного суб'єкта федерації, яка самостійно ним самим встановлюється відповідно до основ конституційного ладу РФ і загальних принципів організації представницьких і виконавчих органів державної влади, визначених федеральним законом;

- території, межі якої можуть бути змінені лише за взаємною згодою органів влади суміжних суб'єктів РФ.

Становище автономії може мати особливості порівняно з іншими суб'єктами. Може бути прийнятий федеральний закон про автономну область, автономний округ за поданням їх законодавчих і виконавчих органів.

Відносини автономних округів, що входять до складу краю або області, можуть регулюватися федеральним законом і договором між органами державної влади автономного округу й органами влади краю або області.

Перебування у складі РФ як суб'єкта передбачає взаємодію з федеральними органами, участь у їх роботі. Рівноправність усіх суб'єктів Російської Федерації між собою, зокрема у взаємовідносинах з федеральними державними органами, зумовлює їх рівну правомочність у таких взаємовідносинах. Суб'єкти мають гарантоване представництво в Раді Федерації, їх законодавчим (представницьким) органам належить право законодавчої ініціативи в Державній думі. Конституція РФ передбачає можливість зміни статусу суб'єкта за взаємною згодою Російської Федерації і суб'єкта відповідно до федерального конституційного закону.

**Розмежування предметів відання і повноважень між федерацією та її суб'єктами.** Російська Федерація, реалізуючи суверенітет, має і здійснює всі права незалежної держави. Водночас суб'єкти федерації також мають свою компетенцію. Конституція РФ, Федеральний договір, законодавство наділяють федерацію в особі федеральних органів державної влади широкою, багатогранною компетенцією, залишаючи, проте, широкі права її суб'єктам.

**Предмети відання РФ.** Проблема визначення компетенції федеральних органів влади є головною і найскладнішою в будь-якій федеральній державі. Федерація не може володіти не-

обмеженими повноваженнями щодо управління країною, вона зобов'язана ділитися цими повноваженнями із суб'єктами Федерації, без чого державна влада не може мати демократичного характеру. Суб'єкти Федерації зацікавлені в сильній федеральній владі, наділеній широкими повноваженнями для захисту і забезпечення загальних інтересів. Але водночас вони не хочуть втратити свою самостійність, мати право вирішувати лише другорядні питання життя свого населення. Це — об'єктивна суперечність будь-якої федерації, що примушує владу ретельно й оптимально розмежовувати компетенцію державних органів федерації та її суб'єктів.

Світова практика виробила формулу вирішення цієї проблеми, яка полягає у встановленні:

- а) виключної компетенції федеральних органів влади;
- б) сумісної компетенції органів влади федерації та її суб'єктів;
- в) виключної компетенції суб'єктів федерації.

Так вирішується проблема в США, ФРН, Австралії та інших федераціях.

Російська Федерація йде цим випробуваним шляхом: ст. 71 Конституції містить перелік питань, що перебувають у віданні федерації; ст. 72 — перелік питань місцевого відання федерації та її суб'єктів; а в ст. 73 закріплено (без переліку питань) всю залишкову (тобто за межами відання перших двох) компетенцію суб'єктів федерації.

Розмежування предметів відання і повноважень між органами державної влади Федерації та її суб'єктами можливе лише на основі Конституції, Федерального договору та інших договорів з цих питань. Це положення включено до основ конституційного ладу (ч. 3 ст. 11 Конституції), воно покликане перешкодити вирішенню проблеми розмежування в неправових формах або хоча б шляхом прийняття законів, а також ухвал виконавчої влади. У цьому полягає найвідчутніший аспект федералізму й одночасно запорука стабільності влади на всій території федерації.

Віднесення Конституцією тих або інших питань до предметів відання федерації означає встановлення виключної компетенції федеральних органів (президента РФ, Федеральних зборів, уряду РФ). Ці і лише ці органи мають право видавати

із зазначених питань властиві їм правові акти (укази, закони, ухвали), здійснюючи нормативне регулювання і поточне управління. Предметами відання, таким чином, є і сфери повноважень федеральних органів державної влади, в які не мають права втручатися органи державної влади суб'єктів федерації.

Предмети відання і повноваження органів федерації, закріплені у 18 пунктах ст. 71 Конституції РФ, можна умовно поділити на декілька груп:

- 1) питання державного будівництва;
- 2) питання регулювання економіки і соціального розвитку;
- 3) питання зовнішньої політики і зовнішньоекономічної діяльності;
- 4) питання оборони та охорони кордонів;
- 5) питання створення правоохоронних органів і правової системи;
- 6) питання метеорології, статистичної звітності та ін.;
- 7) державні нагороди і почесні звання Російської Федерації.

З цього переліку питань, що становлять предмети відання Російської Федерації, можна зробити кілька важливих висновків стосовно конституційних прерогатив федерації, зокрема:

- а) лише на федеральному рівні можна змінювати Конституцію, приймати закони про громадянство тощо;
- б) на території суб'єктів Федерації можуть розташовуватися об'єкти федеральної власності;
- в) лише на федеральному рівні розв'язуються питання ядерної енергетики, розвитку шляхів сполучення і діяльності в космосі;
- г) лише федеральні органи влади мають право здійснювати зовнішню політику, оголошувати війну і укладати мир;
- д) збройні сили є єдиними для всієї країни, жоден суб'єкт федерації не має права створювати власні збройні формування;
- е) судовий устрій і прокуратура є єдиними для всієї країни, тільки на федеральному рівні можна оголошувати амністію і помилування тощо.

Включні повноваження федеральних органів зачіпають далеко не всі сфери діяльності громадян і суспільного життя. Але саме в цих сферах виявляються суверенітет і територіальне верховенство Російської Федерації, її призначення забезпечувати загальні інтереси багатонаціонального населення країни.

### *Предмети сумісного відання федерації та її суб'єктів.*

Під сумісним віданням розуміється віднесення певних питань до компетенції рівною мірою як федерації, так і її суб'єктів. З цих питань, отже, можуть видаватися федеральні закони і закони суб'єктів Федерації, укази президента РФ і акти президентів і глав адміністрацій суб'єктів федерації, рішення уряду РФ й акти виконавчої влади суб'єктів федерації. Питання сумісного відання не вимагають жорсткої централізації, а лише регулювання в певній частині з боку федеральних органів державної влади. Але на практиці це питання залишається дуже складним.

Предмети відання і повноваження органів федерації, закріплені в 14 пунктах ст. 72, можна умовно поділити на декілька груп:

- 1) питання державного будівництва і захисту прав і свобод;
- 2) питання регулювання економіки і соціального розвитку;
- 3) питання діяльності правоохоронних органів і правової системи;
- 4) координація міжнародних і зовнішньоекономічних зв'язків суб'єктів федерації, виконання міжнародних договорів РФ.

З цього переліку питань випливає, що певна частина галузей права (адміністративне, трудове та ін.) регулюється федерацією та її суб'єктами спільно, тоді як інші (цивільне, кримінальне та ін.) — лише федерацією. Федерація разом з її суб'єктами регулює таку величезну сферу суспільного життя, як соціальна сфера. Стосовно створення системи органів державної влади і місцевого самоврядування федерація претендує лише на спільне встановлення загальних принципів.

### *Контрольні запитання і завдання*

1. У яких умовах і в який спосіб було прийнято Конституцію РФ 1993 р.?
2. У чому полягають основні принципи сучасної російської державності?
3. Опишіть правовий статус президента РФ.
4. Яким чином діє російський парламентаризм?
5. В який спосіб формується уряд Росії?
6. Дайте характеристику статусу суб'єктів РФ.



---

## ЛІТЕРАТУРА

### Публікації нормативних документів

1. Всеобщая декларация прав человека. Официальный текст. — М.: Права человека, 1996. — 16 с.
2. Испания: Конституционные и законодательные акты. — М.: Прогресс, 1982. — 352 с.
3. Италия: Конституция и законодательные акты. — М.: Прогресс, 1988. — 352 с.
4. Конституции зарубежных государств / Сост. В.В. Макалов. — М.: БЕК, 1997. — 586 с.
5. Конституции зарубежных стран / Сост. В.Н. Дубровин. — М.: Юрлитинформ, 2001. — 448 с.
6. Конституции государств американского континента. — М.: Иностран. лит., 1957. — 434 с.
7. Конституция Соединенных Штатов Америки. — М.: ТОО "Иван", 1993. — 32 с.
8. Конституция Швеции. — М.: Юрид. лит., 1981. — 142 с.
9. США. Конституция и права человека. — М.: Мысль, 1987. — 315 с.
10. Федеративная Республика Германия: Конституция и законодательные акты. — М.: Прогресс, 1991. — 468 с.
11. Французская Республика: Конституция и законодательные акты. — М.: Прогресс, 1989. — 448 с.

## Основна література

1. *Автономов А.С., Сивицкий В.А., Черкасов А.И.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник / Под ред. А.С. Автономова. — М.: Юриспруденция, 2001. — 400 с.
2. *Алебастрова И.А.* Конституционное право зарубежных стран: Учеб. пособие. — М.: Юрайт-М, 2001. — 640 с.
3. *Арановский К.В.* Государственное право зарубежных стран. — М.: Форум: ИНФРА-М, 1999. — 488 с.
4. Большой юридический словарь / Под ред. А.Я. Сухарева, В.Д. Зорькина, В.Е. Крупских. — М.: ИНФРА-М, 1997. — 384 с.
5. *Григонис Э.П., Григонис В.П.* Конституционное право зарубежных стран: Курс лекций. — СПб.: Питер, 2002. — 416 с.
6. *Гринюк Р.Ф., Фесечко Л.Ф.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран. — Донецк: Дон ГУ, 1997. — 64 с.
7. *Егинбарян Р.В., Татевосян Э.В.* Конституционное право: Учебник. — М.: Юристъ, 2000. — 492 с.
8. Конституционное право: Энцикл. слов. / Отв. ред. и рук. авт. кол. С.А. Авакьян. — М.: НОРМА — ИНФРА-М, 2001. — 688 с.
9. *Ковешников Е.М., Марченко М.Н., Стешенко Л.А.* Конституционное право стран Содружества независимых государств. — М.: НОРМА — ИНФРА-М, 1999. — 464 с.
10. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: В 4 т. / Отв. ред. Б.А. Страшун. — М.: БЕК, 1995—1996.
11. Конституционное право зарубежных стран: Учебник / Под общ. ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. — М.: НОРМА, 2005. — 1056 с.
12. Конституционное право зарубежных стран: Учебник / Под ред. В.О. Лучина, Г.А. Василевича, А.С. Прудникова. — М.: ЮНИТИ — Дана: Закон и право, 2001. — 687 с.
13. Конституционное право развивающихся стран: Основы организации государства / Отв. ред. В.Е. Чиркин. — М.: Наука, 1992. — 352 с.

14. Конституционное право: Словарь / Отв. ред. В.В. Маклаков. — М.: Юристъ, 2001, — 560 с.
15. *Маклаков В.В.* Иностранное конституционное право. — М.: Юристъ, 1996. — 512 с.
16. *Мишин А.А.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран. — М.: Белые альвы, 1996. — 400 с.
17. *Ряка В.О., Свєчкарьов О.Г., Шувалова В.А.* та ін. Державне право зарубіжних країн. Загальна частина: Навч. посіб. — Х.: Вид-во Нац. юрид. акад. України імені Ярослава Мудрого, 1996. — 186 с.
18. Российская юридическая энциклопедия / Гл. ред. А.Я. Сухарев. — М.: ИНФРА-М, 1999. — 1110 с.
19. *Румянцев О.Г., Додонов В.Н.* Юридический энциклопедический словарь. — М.: ИНФРА-М, 1997. — 384 с.
20. Сравнительное конституционное право / Отв. ред. В.Е. Чиркин. — М.: Манускрипт, 1996. — 580 с.
21. *Субботин В.Н.* Государственное право зарубежных стран (Общая часть): Курс лекций. — Донецк: ДИЭХП, 2002. — 120 с.
22. *Чиркин В.Е.* Конституционное право зарубежных стран. — М.: Юрист, 1997. — 568 с.
23. *Чудаков М.Ф.* Конституционное государственное право зарубежных стран. — Минск: Харвест, 1998. — 784 с.
24. *Шаповал В.М.* Конституційне право зарубіжних країн. — К.: АртЕк, 1997. — 264 с.
25. *Шаповал В.М.* Конституційні системи зарубіжних країн. — К.: Вища шк., 1992. — 135 с.

## Додаткова література

1. *Абрамова А.И., Губаева Т.В., Мицкевич А.В.* и др. Законотворчество в Российской Федерации: Науч.-практ. и учеб. пособие / Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при правительстве РФ. — М.: Формула права, 2000. — 604 с.
2. *Автономов А.С., Захаров А.А., Орлова Е.М.* Региональные парламенты в современной России. — М.: Изд. центр науч. и учеб. программ, 2000. — 88 с.
3. *Аганов Ю.О.* К вопросу о типологии глав современных государств // Уч. зап. Ин-та права С-Петербур. гос. ун-та экономики и финансов. — СПб., 2000. — Вып. 5.

4. *Александров И.А.* Монархии Персидского залива: этап модернизации. — М.: Дело и сервис, 2000. — 544 с.
5. *Апарова Т.В.* Суды и судебный процесс Великобритании. Англия. Уэльс. Шотландия. — М.: Ин-т междунар. права и экономики, 1996. — 157 с.
6. *Барабашев Г.В., Шеремет К.Ф.* Организация и функционирование местного самоуправления (опыт зарубежных стран). — М.: Изд-во Моск. ун-та, 1991. — 275 с.
7. *Березюк О.* Однопалатный парламент: недолік чи перевага? // Право України. — 1997. — № 3.
8. *Боботов С.В., Жигалев И.Ю.* Введение в правовую систему США. — М.: Наука, 1997. — 332 с.
9. *Булаков О.Н.* Парламентское право: Учеб. пособие. — М.: Юриспруденция, 2002. — 122 с.
10. *Варенбойм П.Д.* 3000 лет доктрины разделения властей. Суд Сьютера. — М.: Белые альвы, 1996. — 176 с.
11. *Витрук Н.В.* Конституционное правосудие. Судебное конституционное право и процесс: Учеб. пособие. — М.: Закон и право: ЮНИТИ, 1998. — 383 с.
12. *Выстропова А.В.* Парламентское право России: Учеб. пособие. — Волгоград: Изд-во Волгоград. гос. ун-та, 2001. — 87 с.
13. Государственно-правовое развитие зарубежных стран в 70—80-е годы: Сб. науч. тр. — М.: Изд-во МГИМО, 1986. — 170 с.
14. *Горобец В.Д.* Парламент Российской Федерации. — М.: Акад. управления МВД РФ, 1998.
15. *Гранкин И.В.* Парламент России. — 2-е изд., доп. — М.: Изд-во гуманит. лит., 2001. — 367 с.
16. *Гунель М.* Введение в публичное право. Институты. Основы. Источники. — М.: Б. и., 1995. — 230 с.
17. *Гузнов А.Г.* Современный законодательный процесс: Основные институты и понятия. — Смоленск: Траст-Имаком, 1995. — 94 с.
18. *Давид Р., Жоффре-Спинози К.* Основные правовые системы современности. — М.: Междунар. отношения, 1999. — 586 с.
19. Депутат парламента в зарубежных государствах / Отв. ред. Д.А. Ковачев. — М.: Юрид. лит., 1995. — 112 с.
20. *Домрин А.Н.* Федеральная интервенция: особенности правового регулирования в зарубежных странах // Журн. рос. права. — 1998. — № 3.

21. *Елазар Д.* Сравнительный федерализм // Полит. исследования. — 1995. — № 5.
22. Законодательная техника: Науч.-практ. пособие / Под ред. Ю.А. Тихомирова; Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при правительстве РФ. — М.: Городец, 2000.
23. Законодательный процесс: понятие, институты, стадии: Науч.-практ. пособие / Отв. ред. Р.Ф. Васильев. — М., 2000.
24. Законодательный процесс в России: граждане и власть. — М.: Фонд развития парламентаризма в России, 1996. — 80 с.
25. *Зеленцов А.Б.* Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах: Учеб. пособие. — М.: Изд-во РУДН, 2002. — 190 с.
26. *Ильинский И.П.* Основные тенденции конституционного развития стран Восточной Европы // Государство и право. — 1992. — № 6.
27. История буржуазного конституционализма XIX века. — М.: Наука, 1986. — 279 с.
28. История буржуазного конституционализма XVII—XVIII веков. — М.: Наука, 1983. — 296 с.
29. *Каминский С.А.* Институт монархии в странах арабского Востока // Сов. государство и право. — 1978. — № 7.
30. *Ковлер А.И.* Избирательные технологии: российский и зарубежный опыт. — М.: Ин-т государства и права РАН, 1997. — 216 с.
31. *Козлов А.Е.* Федерализм в Бельгии и России // Государство и право. — 1997. — № 7.
32. *Котелевская И.В.* Современный парламент // Государство и право. — 1997. — № 3
33. *Котенков А.А.* Президент — Парламент: становление взаимоотношений в законодательном процессе // Государство и право. — 1998. — № 9, 10.
34. *Кретов В.И.* Парламентаризм в России: история и современность: Учеб. пособие. — М.: МИИТ, 2001. — 96 с.
35. *Крашенинникова Н.А.* Индусское право: История и современность. — М.: Изд-во МГУ, 1982. — 192 с.
36. *Кувалдин В.В.* Президентская и парламентская республики как формы демократического транзита // Полис. — 1998. — № 5.

37. *Летовская Е.* Омбудсман и права человека // Конституционное право: восточноевроп. обозрение. — 1995. — № 1.

38. *Лобанов В.В.* Служба высших руководителей в США // Государство и право. — 1996. — № 6.

39. *Любимов А.П.* Лоббизм как конституционно-правовой институт. — М.: Ин-т государства и права РАН, 1998. — 255 с.

40. *Мазур О.Г.* Виборчі системи: світовий досвід. — Луганськ: Вид-во Східноукр. ун-ту, 1999. — 36 с.

41. *Маклаков В.В.* Конституционное право в буржуазных и развивающихся странах. — М.: ВЮЗИ, 1988. — 55 с.

42. *Маркитантов А.В.* Сравнительная характеристика конституционной и гражданской правоспособности личности // Рос. юрид. журн. — 2000. — № 3.

43. *Мартыненко П.Ф.* Сравнительное конституционное право. — К.: Изд-во КГУ, 1987. — 84 с.

44. *Марченко М.Н.* Иудейское право и его основные особенности // Вестник Моск. ун-та. — Сер. 11. Право. — 2000. — № 6.

45. *Михалева Н.А.* Конституционное право зарубежных стран СНГ: Учеб. пособие. — М.: Юристъ, 1998. — 352 с.

46. *Могунова М.А.* Скандинавский парламентаризм: Теория и практика / Рос. гос. гуманитар. ун-т, Рос.-швед. центр. — М.: Рос. гос. гуманитар. ун-т, 2001.

47. Нариси державно-політичного розвитку африканських країн (Алжир, Малі, Гвінея, Камерун) / Відп. ред. М.К. Михайловський. — К.: Наук. думка, 1967. — 260 с.

48. Общая теория прав человека / Рук. авт. кол. и отв. ред. Е.А. Лукашева. — М.: НОРМА, 1996. — 510 с.

49. Основи конституційного права України. — К.: Юрінком, 1997.

50. Очерки парламентского права (зарубежный опыт) / Под ред. Б.Н. Топорнина. — М.: Ин-т государства и права РАН, 1993. — 179 с.

51. Парламент и президент (опыт зарубежных стран). — М.: Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 1995. — 147 с.

52. Парламентская этика: сравнительный анализ. — М.: Нац.-демокр. ин-т междунар. отношений, 2000.

53. Парламенты мира. — М.: Высш. шк., 1991. — 622 с.

54. *Пернталер П.* Проблемы федеральных отношений в Австрии // Государство и право. — 1994. — № 3. — С. 120—126.

55. *Потанина С.В.* Права женщины в системе прав человека: международный и национальный аспекты. — М.: ИГПАН РФ, 2000. — 255 с.

56. *Потанина С.В.* Некоторые аспекты взаимоотношения государства и религии за рубежом // Журн. рос. права. — 2001. — № 4.

57. Права человека: Учебник / Отв. ред. Е.А. Лукашева. — М.: НОРМА — ИНФРА-М, 1999. — 573 с.

58. Правительство, министерство и ведомства в зарубежных странах. — М.: Юрид. лит., 1994. — 346 с.

59. Правова держава / Редкол.: В.В. Цветков (гол. ред.) та ін. — К.: Наук. думка, 1993. — 146 с.

60. Правовые системы стран мира: Энцикл. справ. / Под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. А.Я. Сухарева. — М.: НОРМА — ИНФРА-М, 2000. — 840 с.

61. *Пяохенен А.* Исполнительная власть в Финляндии // Государство и право. — 1992. — № 7.

62. *Романов Р.М.* Парламентаризм: теория, история и современность: Учеб. пособие. — М.: МИРОС, 2002. — 295 с.

63. *Рулин Д.В.* Сравнительный анализ конституций двух мировых держав // Конституционное и муниципальное право. — 2000. — № 1.

64. *Савельев В.А.* Капитолий США: прошлое и настоящее — М.: Мысль, 1989.

65. *Савин В.А.* Система органов власти и управления Испании. — М.: МГИМО, 1982.

66. *Саидов А.Х.* Сравнительное правоведение (основные правовые системы современности). — М.: Юрист, 2000. — 448 с.

67. *Сахаров Н.А.* Институт президента в современном мире. — М.: Юрид. лит., 1994. — 176 с.

68. *Сліденко І.Д.* Тлумачення конституції в країнах СНД і Балтії: Досвід порівняльного аналізу // Держава і право. — 2000. — № 8.

69. *Словська І.Є.* Англо-американська модель конституціоналізму: теоретико-правовий аналіз // Держава і право. — 2001. — № 10.

70. *Смирнова Е.С.* Особенности правового регулирования вопросов многогражданства странами Латинской Америки // Государство и право — 2001. — № 6.

71. *Сюкияйнен Л.Р.* Мусульманское право: Вопросы теории и практики. — М.: Наука, 1986. — 254 с.

72. *Тихомиров Л.А.* Монархическая государственность. — М.: Облиздат: Алир, 1998. — 671 с.

73. *Тихонов А.А.* Федерализм в странах Латинской Америки. — М.: Наука, 1979.

74. *Тодика Ю., Марцеляк О.* Институт омбудсмана: світові моделі і досвід // Вісник Акад. правових наук України. — 1998. — № 2.

75. *Толян Ф.* Конституционный порядок президентских выборов в современном мире (сравнительно-правовое исследование). — Ереван: Мхитар Гюш, 1998. — 320 с.

76. Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование) / Отв. ред. Б.Н. Топорнин. — М.: Юрист, 2001. — 376 с.

77. Федерализм: Энциклопедический слов. — М.: ИНФРА-М, 1997. — 288 с.

78. *Федоренко В.Л., Серета Ю.А.* Институт депутатського імунітету: порівняльно-правові аспекти // Держава і право — 2001. — № 9.

79. *Федосов П.А.* Двухпалатные парламенты: европейский и отечественный опыт // Полит. исследования. — 2001. — № 1—2.

80. *Хаманева Н.Ю.* Уполномоченный по правам человека — защитник прав граждан. — М.: Ин-т государства и права РАН, 1998. — 80 с.

81. *Хартли Т.К.* Основы права Европейского Сообщества. Введение в конституционное и административное право Европейского Сообщества. — М.: Закон и право, 1998. — 521 с.

82. *Хачим Ф.* Конституционное право стран Ближнего Востока (Иран, Египет, Израиль, ОАЭ, Ирак). — М.: Изд-во РУДН, 2001. — 138 с.

83. *Чиркин В.Е.* Государствоведение: Учебник. — М.: Юристъ, 1999. — 400 с.

84. *Чиркин В.Е.* Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. — М.: Зерцало, 1998. — 448 с.



85. *Чиркин В.Е.* Контрольная власть // Государство и право. — 1993. — № 4.
86. *Чиркин В.Е.* Нетипичные формы правления в современном государстве // Государство и право. — 1994. — № 1.
87. *Чиркин В.Е.* Основы сравнительного государственоведения. — М.: Артикул, 1997. — 352 с.
88. *Чиркин В.Е.* Правовое положение политических партий: российский и зарубежный опыт // Журн. рос. права. — 1999. — № 3.
89. *Чиркин В.Е.* Президентская власть // Государство и право. — 1997. — № 5.
90. *Шаповал В.М.* Виці органи сучасної держави. — К.: Програма Л, 1995. — 136 с.
91. *Шаповал В.М.* Зарубіжний парламентаризм. — К.: Основи, 1993. — 143 с.
92. *Шарль Р.* Мусульманское право. — М.: Изд-во иностр. лит., 1959. — 142 с.
93. *Шишкин В.І.* Судові системи країн світу: Навч. посіб.: У 3 кн. — К.: Юрінком Інтер, 2001—2002.
94. *Энтин Л.В.* Разделение властей: опыт современных государств. — М.: Юрид. лит., 1995. — 176 с.
95. *Юдин Ю.А.* Новая тенденция конституционного развития стран Африки // Государство и право. — 1992. — № 8.
96. *Юдин Ю.А.* Политические партии и право в современном государстве. — М.: Форум: ИНФРА-М, 1998. — 288 с.
97. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. — К.: Укр. енциклопедія, 1998—2003.

Навчальне видання

Серія “Вища освіта ХХІ століття”

*БЕСЧАСТНИЙ Віктор Миколайович,  
ФІЛОНОВ Олександр Володимирович,  
СУББОТІН Владислав Миколайович,  
ПАШКОВ Сергій Миколайович*

## **КОНСТИТУЦІЙНЕ (ДЕРЖАВНЕ) ПРАВО ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН**

Навчальний посібник

Підп. до друку 20.12.2006. Формат 60×90 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>.  
Папір офс. Друк офс. Гарнітура Schoolbook.  
Ум. друк. арк. 29,5. Обл.-вид. арк. 27,6. Зам. № 7-20

Видавництво “Знання”.  
01034, м. Київ-34, вул. Стрілецька, 28.  
Свідоцтво про внесення до Державного реєстру видавців, виготівників  
і розповсюджувачів видавничої продукції ДК № 1591 від 03.12.2003.  
Тел.: (044) 234-80-43, 234-23-36  
E-mail: sales@znannia.com.ua  
<http://www.znannia.com.ua>

Віддруковано на ЗАТ «ВПОЛ».  
03151, Київ, вул. Волинська, 60.  
Свідоцтво про внесення до Державного реєстру  
серія ДК № 752 від 27. 12. 2001 р.