

МІНІСТЕРСТВО НАУКИ ТА ОСВІТИ УКРАЇНИ
ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ імені В. Н. КАРАЗІНА

Кафедра міжнародних відносин, міжнародної інформації та безпеки

КОМПЛЕКС НАВЧАЛЬНО-МЕТОДИЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
з дисципліни

Порівняльне конституційне право

рівень вищої освіти перший (бакалаврський)

галузь знань 29 «Міжнародні відносини»

спеціальність 292 «Міжнародні економічні відносини»

освітня програма «Міжнародні економічні відносини»

спеціалізація

вид дисципліни за вибором

факультет Міжнародних економічних відносин та туристичного бізнесу

2018 / 2019 навчальний рік

1. Навчальний контент:

Лекція. Предмет, завдання та джерела навчальної дисципліни „Порівняльне конституційне право”.

Основи теорії конституції

1. Місце і роль конституційного права в системі права

Як відомо, правові системи будь-якої держави включають достатньо велике число галузей права. Їх звичайно декілька десятків, і більшість із них вивчається як навчальні дисципліни в університетах, юридичних коледжах, юридичних школах і тощо. Але, як правило, у будь-якому юридичному навчальному закладі вивчення права починається з вивчення конституційного права. Такий підхід пояснюється тим, що конституційне право закріплює найбільше важливі інститути держави і права, регулює найбільш значні, сутнісні, фундаментальні відносини, що існують у державі.

Конституційне право визначає структуру органів держави, порядок їх утворення, взаємовідносини між органами держави. Мабуть, найбільш важливим інститутом конституційного права всякої країни є закріплення основних прав і свобод особи. На основі конституційних прав розвиваються права і свободи, регульовані іншими галузями права. Конституції закріплюють основи економічних відносин у країні, статус громадських організацій, партій, інших інституцій громадянського суспільства.

Конституційне право впливає на систему права, життя і діяльність людей як прямо (оскільки норми конституційного права застосовуються безпосередньо), так і через інші галузі права. Зміна якоїсь, навіть невеличкої статті конституції інколи спричиняє зміну цілого інституту, цілу главу або розділ, скажімо, цивільного, кримінального або адміністративного права. Тому загальноновизнано конституційне право є базовим правом.

Або, інакше кажучи, конституційне право є юридичною базою для всіх інших галузей права. Конституційне право закріплює найважливіші принципи, на підставі яких існує і діє кожна конкретна держава. Воно визначає, закріплює порядок зміни чинного права, у тому числі порядок зміни найважливішого закону - конституції.

Жодна галузь права не може обійтися без норм конституційного права, без його принципів, і тому провідну роль конституційного права визнають фахівці інших галузей права. Хоча треба відзначити, що зв'язок між конституційним правом і іншими галузями права носить двосторонній

характер. Конституційне право впливає на інші галузі права, вони розвивають і деталізують норми конституційного права, тобто реалізують їх у правовій практиці.

Тому і конституційне право не може існувати без інших галузей, що доводять їх до кожної конкретної людини, реалізують у сотнях і тисячах конкретних правовідносин.

Саме в силу такої особливої ролі конституційного права в юридичних вузах вивчається не взагалі зарубіжне право певної країни і, частіше усього, не конкретні галузі (кримінальне або земельне право), а насамперед конституційне право зарубіжних країн, оскільки, знаючи його, можна скласти достатньо чітке уявлення і про інші галузі права.

Часто справедливо підкреслюється, що оволодіння основами зарубіжного конституційного права необхідно для набуття широкого правничого фаху, для необхідної професійної правової ерудиції. Хоча ця наука достатньо складна, багато з її термінів незвичні, але, як правило, вона вивчається з великим інтересом і дає той багаж знань, необхідний для сучасного юриста.

2. Предмет і метод порівняльного конституційного права

Очевидно, що єдиного права для всіх країн немає і бути не може. Є як загальні риси, так і якісь особливі ознаки і характеристики. Будь-яка держава, будь-яка система права має основну галузь. Ця галузь, як правило, називається “конституційне право”. Специфіка конституційного права в правовій системі будь-якої країни визначається насамперед предметом регулювання. Предмет регулювання – це визначена сфера суспільних відносин. Легко уявити собі предмет таких галузей права, як сімейне право, тому що це – сімейні відносини між чоловіком та дружиною, батьками і дітьми тощо. Достатньо очевидним є предмет земельного права, бо це відносини, пов'язані з приналежністю землі, із правилами її використання. Але визначення предмета конституційного права досить часто викликає значні труднощі, тому що двома-трьома словами позначити їх практично неможливо. Найчастіше, говорячи про предмет конституційного права, про предмет правового регулювання цієї галузі, мають на увазі суспільні відносини, що утворюють основу, головні підвалини суспільства та держави і безпосередньо пов'язані з реалізацією державної влади.

Що ж регулюється конституційним правом? Насамперед воно регулює і закріплює основи суспільного ладу, тобто закріплює політичну систему суспільства, економічну систему, визначає основні параметри соціальної структури; закріплює основи правового статусу особи, основи правового статусу партій, спілок, асоціацій, закріплює форми політичного режиму; закріплює державний устрій і в деяких країнах основи взаємовідносин держав із залежними територіями. Це перелік основних інститутів конституційного права. Це перелік основних можливих відносин у рамках конституційного права. Вони є головними, найбільше значущими, тому відносяться до так званих підвалин суспільства і держави.

Конституційне право розрізняється як галузь права, як наука і як навчальна дисципліна. Конституційне право як галузь права – це сукупність норм, що регулюють суспільні відносини, що виникають у зв'язку зі здійсненням публічної влади й у процесі її реалізації. Таке стисле визначення конституційного права не розкриває його специфіку. Якщо давати більш повне визначення, то воно неминуче включає перерахування основних інститутів конституційного права. Повне визначення може звучати таким чином: *Конституційне право будь-якої країни* – це основна галузь права держави, яка являє собою сукупність юридичних норм, що закріплюють політичну систему суспільства, економічну систему держави, форму правління, форму державного устрою, правовий статус особистості, виборче право, виборчу систему, політичний режим і інші найважливіші інститути даної держави.

Норми конституційного права є відправними для всіх інших галузей права - сімейного, земельного, аграрного, кримінального, податкового, адміністративного й ін. Тому воно посідає головне місце серед галузей права. Будь-яка зміна в конституційному праві спричиняє зміни цілого блоку норм права.

Конституційне право відрізняється від інших галузей права не тільки своїм предметом, але й методом впливу на своїх суб'єктів. Як і в інших галузях права, у конституційному праві застосовується *метод заборони*, тобто існують норми заборонні. Але частіше зустрічається *метод зобов'язання*, тобто норми, що зобов'язують певний орган або особу здійснювати певні дії, а також *метод дозволу*, тобто норми, що дозволяють чинити визначені дії. Такий метод найбільше характерний саме для конституційного права.

Характерною рисою конституційного права є метод *імперативного* -

владного впливу. Цей метод не припускає рівності сторін, а лише пряме здійснення влади, тому що один із суб'єктів – держава – реалізує свою владу, зобов'язуючи інших суб'єктів виконувати її владні розпорядження. Безумовно, такі владні відносини не є єдиними в конституційному праві. У процесі здійснення державної влади виникають й інші суспільні відносини. Так, наприклад, відповідну і значну роль у державно-правовому житті відіграють політичні партії, що не застосовують державної влади, не застосовують імперативного впливу.

Державна влада реалізується також за допомогою судових органів. Суд керується нормами кримінального і цивільного права – як матеріального, так і процесуального. У процесі податкової, фінансової діяльності держави складаються суспільні відносини, регульовані нормами фінансового, адміністративного права. Хоча певний, більш високий рівень цих відносин може бути одночасно сферою конституційного права.

Реалізація державної влади – це дуже широка сфера, і не усі форми здійснення державної влади призводять до появи конституційно-правових відносин. Але такі форми, як прийняття законодавства, норм, що визначають і регулюють діяльність уряду, вибори, референдуми і плебісцити, реалізація основних прав і свобод, захист цих прав і свобод, конституційний нагляд, контроль за місцевими органами самоврядування – це найбільш характерні сфери застосування (реалізації) державної влади, тобто реалізації конституційного права.

3. Конституційно-правові відносини. Суб'єкти, об'єкти, юридичні факти

Як відомо, суспільні відносини, врегульовані нормами права, називаються правовими відносинами або правовідносинами. Правовідносини діляться за галузями права. Предметом правового регулювання конституційного права є певні групи суспільних відносин. Вони, природно, мають свої особливості, відрізняються від цивільно-правових, кримінально-правових, сімейно-правових. Головною їхньою характеристикою, що зазвичай відзначається у науковій літературі, є те, що це суспільні відносини в сфері реалізації державної влади.

Державна влада реалізує свої функції в самих найрізноманітніших сферах: держава спрямовує економічне життя країни, регулює зовнішню політику, як правило, вона виконує важливі соціальні задачі, здійснює охорону суспільного порядку, так чи інакше бере участь у культурних

процесах і т.д. Далеко не всі сфери реалізації державної влади відносяться до сфери конституційного права (наприклад, сфера кримінально-правового примусу). До числа ж таких форм здійснення державної влади, що, безумовно і незаперечно, є конституційно-правовою сферою, відносять найбільше відомі інститути конституційного права: законодавчу діяльність, здійснення урядової влади, утворення і регулювання діяльності інших державних органів, наприклад, органів місцевого самоврядування, регулювання діяльності органів правосуддя, регулювання утворення органів влади шляхом виборів, регулювання форм безпосередньої демократії – референдумів, плебісцитів, тобто така сфера, що не відноситься до жодної іншої галузі права, а вся поглинається конституційним правом. Це, насамперед, сфера політичного життя, урегульована нормами права.

Якщо максимально коротко сформулювати, у чому сутність конституційно-правових відносин, то можна сказати таке: вони є тією частиною суспільно-політичних відносин, що виникають, змінюються, припиняються в результаті дії норм конституційного права. Для того, щоб конституційно-правові відносини могли виникнути, недостатньо наявності тільки норм права – Конституції, конституційних законів і інших джерел. Необхідно наявність суб'єкта конституційно-правових відносин, необхідний об'єкт конституційно-правових відносин, необхідна підстава виникнення конституційно-правових відносин, тобто елементами конституційно-правових відносин є суб'єкти, об'єкти і те, що в праві називається юридичними фактами.

Суб'єкти конституційного права – це особи, або органи, або суспільні формування, між якими виникають конституційно-правові відносини. Це, інакше кажучи, сторони, між якими ці відносини складаються. На відміну від інших галузей права, скажімо, від цивільного права, конституційно-правові відносини ніколи не можуть виникнути між двома громадянами, тобто фізичними особами. Найбільш характерною рисою конституційного права є та обставина, що практично завжди одним із суб'єктів виступає держава у вигляді якогось органа або посадової особи. До речі, саме тому конституційне право може називатися і дуже часто називається державним правом.

Класифікація суб'єктів конституційного права – питання доволі неоднозначне у науці. Розроблено багато варіантів класифікації; вважаємо доцільним запропонувати таку класифікацію суб'єктів конституційно-правових відносин. Суб'єкт номер один – це держава і її органи, тобто

парламент, глава держави, глава уряду або уряд як колегіальний орган, парламентські комісії й інші державні органи, що володіють владними повноваженнями.

Номер два – це суб'єкт, що у демократичній державі завжди є джерелом влади, тобто народ, нація або виборчий корпус. Ці три терміни вживаються окремо, але вони можуть застосовуватися також і як синоніми, оскільки поняття “народ” може бути застосоване в географічному змісті, а не політичному; поняття “нація” – етнічному; “виборчий корпус” – це специфічний термін на позначення виборців. Але застосовуючи всі три визначення, ми маємо на увазі те саме – правоздатних і дієздатних громадян кожної держави, що беруть активну участь у політичному житті. Це такий суб'єкт, без якого не може існувати держава; суб'єкт конституційного права, що обслуговується державою в демократичному суспільстві.

До третьої групи суб'єктів конституційного права слід віднести політичні партії. Політичні партії в сучасному світі – це такий елемент, без якого неможливе існування держави. Безумовно, суб'єктами слід назвати такі суспільні формування як “громадські організації”. На Заході ці суспільні формування найчастіше усього називаються “спілки й асоціації”. Тобто, це не політичні в чистому вигляді організації, а організації, що беруть участь у політичному житті: спілки підприємців, професійні спілки, тощо.

Безумовно, суб'єктами конституційного права є територіальні утворення, такі, як складові частини федеративної держави, суб'єкти федерації, наприклад, штати в США, кантони у Швейцарії, землі у ФРН. Окремими суб'єктами можна назвати автономні одиниці, що мають певний юридичний і політичний статус. Наприклад, такі одиниці, як Андалусія, Галісія, Каталонія в Іспанії.

Суб'єктами виступають органи місцевого самоврядування, наприклад, муніципалітети міст, мери міст, міські ради. Природно, вони власне суб'єктами виступають рідко, але усе ж такі ситуації можливі. Наприклад, ряд органів місцевого самоврядування у деяких державах складають верхню палату парламенту, тобто обирають членів цієї верхньої палати.

Як суб'єкт конституційного права слід назвати судові органи. Судові органи, безумовно, виконують визначені, характерні для них обов'язки, тобто здійснюють правосуддя в сфері цивільного, кримінального права. Але в ряді випадків судові органи беруть участь у державно-правових відносинах і є суб'єктами конституційного права. Наприклад, у тих випадках, коли суди

виступають органами конституційного нагляду і визнають нормативні акти неконституційними. Також суди, у тих випадках, коли вони мають право законодавчої ініціативи і вносять якісь пропозиції до законодавства, безумовно, є суб'єктами конституційного права.

Наступна група суб'єктів конституційного права дуже часто об'єднується одним терміном “фізичні особи”. Хоча цей термін скоріше відноситься до цивільного права, але він іноді вживається й у конституційному праві; під фізичними особами у конституційному праві розуміються громадяни, іноземці й особи без громадянства (апатриди). Ця категорія суб'єктів не так уже часто вступає в конституційно-правові відносини, і ці випадки досить легко назвати. Громадяни вступають у конституційно-правові відносини у ході виборів, беручи участь у референдумах, плебісцитах. Іноземці й апатриди вступають у конституційно-правові відносини в тих випадках, коли вони звертаються в компетентні державні органи з проханням про прийняття їх у громадянство.

У деяких країнах суб'єктом конституційного права виступають релігійні конфесії, як правило, це ті конфесії, що є пануючими в даній країні. Наприклад, в Ірані лідером держави, тобто найбільш важливою посадовою особою визнається глава пануючої релігії. Він носить титул імама (вживається також термін факіх), і фактично це більш значна посадова особа, чим існуючий паралельно і обраний народом президент країни. У Великобританії главою англіканської церкви є глава держави - монарх.

Суб'єкти права характеризуються правоздатністю і дієздатністю, тобто спроможністю мати права й обов'язки і реальною можливістю самостійно їх здійснювати.

Об'єкти конституційно-правових відносин. Під об'єктом конституційно-правових відносин розуміють те, із приводу чого виникають ці відносини.

Об'єкти конституційно-правових відносин діляться на три групи. Це матеріальні об'єкти, іноді їх називають “майнові” блага; друга група - немайнові блага, і третя група - дії.

В одних випадках можна уявити об'єкт конституційно-правових відносин, в інших це зробити нелегко. Наприклад, якщо два суб'єкти федерації визначають статус ділянки землі, кому вона буде належати, то об'єктом буде територія. Не сама земля як сільськогосподарський об'єкт або географічне поняття, а територія як політико-юридичне поняття. А от, наприклад, на виборах, коли громадяни беруть участь у голосуванні, об'єктом

цієї політичної дії буде майбутня влада, яку необхідно буде здійснювати обраному ними депутату. Владу уявити як щось помітне неможливо, але це категорія реальна.

Питання про об'єкти конституційно-правових відносин дуже складне. У деяких випадках навіть визначні теоретики, говорячи про об'єкти конституційно-правових відносин, називають їх умовно або посилаються на те, що їх можна визначати з достатнім ступенем умовності. Тобто об'єкти конституційного права не піддаються рамкам дефініцій, але, у той же час, дуже реальні, оскільки здатні спричиняти серйозні суперечки, конфлікти і навіть війни.

Юридичні факти. Конституційні відносини виникають не самі по собі, а в результаті так званих юридичних фактів. Юридичні факти діляться на дві групи - події і дії, або, точніше кажучи, події і діяння. *Події* – це юридично значимі факти, що виникають незалежно від волі людей. Це такі неприємні події, як стихійні лиха, повені, пожежі, військові перевороти, революції, тобто те, що не залежить від волі людини, те, на що вона не може вплинути. *Дії*, або діяння – це такі факти, що є результатом свідомої діяльності людини. Вони можуть бути правомірними або неправомірними, але, у будь-якому випадку, це свідомий вибір людини. Наприклад, коли громадянин йде голосувати, він вчиняє певні дії; коли іноземець пише заяву з проханням прийняти його в громадянство – теж дія. На наш погляд, крім слова “дія”, можна застосовувати термін “діяння”, запозичений із кримінального права, тому що в деяких випадках юридичний факт може бути викликаний і бездіяльністю. Він виникне в тих випадках, коли особа повинна була діяти, але не діяла, свідомо допускаючи якісь протиправні наслідки. Певною мірою таким діянням (бездіяльністю) можна назвати неучасть громадян у виборах (абсентеїзм). Людина не бере участь у виборах, і це спричиняє у ряді випадків якісь несприятливі наслідки, скажімо, необрання депутата від конкретного округу.

4. Система конституційного права як галузі права

Конституційне право – це дуже складна система, що включає в себе різні структурні частини, елементи, підсистеми; і вся ця складна взаємозалежна і взаємопереплетена структура і становить його сутність. До основних елементів системи конституційного права як галузі права відносяться такі поняття, як принципи конституційного права, конституційно-правові

інститути і норми конституційного права.

Принципи. *Під принципами конституційного права* розуміють основоположні ідеї, засади, що визначають основну суть і характеристику даної галузі права. Принципи конституційного права у ряді випадків закріплені в конституціях, у деяких випадках вони є загальнолюдськими принципами, але, так чи інакше, у державі, як правило, є визначений перелік принципів конституційного права, що складає ядро системи конституційного права. Найбільш загальні принципи закріплені в конституціях. Це, наприклад, народний суверенітет, народне представництво, принцип поділу влади, система стримувань і противаг, принцип свободи особи, принцип судового захисту прав і свобод, рівноправність громадян тощо.

Інститути. *Інститути конституційного права або конституційно-правові інститути* – це відповідна сукупність норм, що регулюють подібні, суміжні, однорідні суспільні відносини, тобто такі, що можна визначити одним загальним поняттям. Інститути конституційного права легко назвати, якщо звернутися до будь-якої із конституцій, тому що в більшості випадків структура конституції – це і є перерахування найважливіших інститутів конституційного права. Це інститут правового статусу особи, інститут громадянства, інститут парламенту, виборче право, інститут глави держави, конституційний нагляд і т.д. Розрізняють крупні інститути і як би субінститути, що входять у ці більш крупні інститути. Наприклад, інститут правового статусу особи містить інститут громадянства, інститут особистих прав, політичних прав і свобод тощо. Кожний із цих субінститутів відіграє дуже важливу роль, але, у свою чергу, входить у більший інститут.

Специфіка норм конституційного права. Конституційно-правові норми доволі специфічні. Їх структура, як правило, не відповідає класичній тріаді – гіпотеза, диспозиція, санкція, оскільки вони мають більш узагальнений характер. Дуже часто відсутня гіпотеза, санкція, а вся норма являє собою тільки диспозицію. Якщо ми уявимо таку статтю конституції, у якій, приміром, написано “уся влада належить народу”, то при всьому нашому бажанні ми не вичленуємо тут класичної триланкової системи. Але своєрідність норм конституційного права не означає, що це не норми, а особливі неправові конструкції. Особливістю конституційного права є те, що санкція, як правило, перенесена в іншу галузь права, і відповідальність за порушення норм конституційного права, безумовно, передбачено. Найбільш узагальнений, широкий характер цих норм, що регулюють дуже важливі, значні суспільні відносини, і надає їм таку своєрідну і специфічну форму.

Конституційно-правові норми мають найбільш високий ступінь правової абстракції.

Конституційно-правові норми можна розділити на певні групи, наприклад, на норми матеріального і процесуального конституційного права. Хоча процесуальних норм не так уже багато, але вони є (наприклад, у сфері виборчого права). За функціональною спрямованістю вони діляться на регулятивні й охоронні, за засобом впливу на суб'єктів права - уповноважувальні і заборонні. Є й інші критерії класифікації цих норм: норми постійні, тимчасові і т.д.

5. Джерела конституційного права

Під джерелами конституційного права розуміються писані і неписані норми, що регулюють конституційно-правові відносини. Існують різноманітні класифікації джерел, більш і менш розгорнуті. Розглянемо їх більш детальніше.

Закони і їх види. Ця група включає шість різновидів законів.

1-й вид – *конституція*. Конституція – це основний закон, він має особливу форму, зміст, це основне джерело конституційного права й у силу свого особливого значення заслуговує окремого вивчення. Цьому і буде присвячена окрема глава.

2-й вид законів – *конституційні закони*. Вони, у свою чергу, діляться на два різновиди. Перший різновид конституційних законів – це ті закони, що вносять зміни у текст конституції, або істотно доповнюють його, змінюючи певні сформовані відносини. Прийняття цієї групи конституційних законів можливе, але не обов'язкове, тобто прийняття їх у конституції передбачено в абстрактній формі – вони можуть бути, але їх може і не бути, вони приймаються тільки тоді, коли виникає усвідомлення їхньої необхідності, тобто виникає потреба зміни дуже суттєвих суспільних відносин. Класичним прикладом цих конституційних законів є так звані “поправки” до американської конституції. Їх, як відомо, 27, і кожна з них – це суттєве доповнення тексту американської конституції, суспільних відносин, урегульованих нею, або закріплення необхідних змін у сфері особливо важливих суспільних відносин.

Другий різновид конституційних законів – це група законів, що складають так звану неписану конституцію, тобто формально це звичайні

закони, але в силу своєї важливості вони виконують функцію конституції. Це, наприклад, Хабеас Корпус Акт (Habeas Corpus Act, 1679), Магна Карта (Magna Carta, 1215), Закони про Парламент, тобто закони, що входять як статутне право у неписану британську конституцію. З таких законів складається конституція Ізраїлю.

Третій вид законів – це так звані *органічні закони*. Це особливе джерело конституційного права, що має ряд специфічних рис. Прийняття органічних законів прямо передбачено в конституції. На відміну від конституційних законів, суть органічних законів у тому, що вони доповнюють конституцію, не змінюючи її основних принципів, не торкаючись її глибинної сутності. Можливість прийняття конституційних законів звичайно передбачається в гіпотетичній формі. Це, так сказати, абстрактна можливість, що може бути і не реалізована, а органічні закони – це завжди невід'ємна частина системи права будь-якої держави. Органічні закони приймаються простою більшістю голосів членів парламенту, тому що вони не вносять зміни в конституцію. Але, усе-таки, ці закони завжди займають особливе місце. Особлива роль і суть органічного закону в тому, що він, як правило, регулює цілий правовий інститут. Наприклад, органічними законами є закони про вибори, закони про громадянство. У силу цієї важливості для прийняття органічного закону дуже часто потрібні додаткові процедури. Наприклад, у Франції, щоб органічний закон набрав сили, потрібна згода особливого органа – Конституційної ради, що розглядає пропозиції про органічний закон ще до голосування. Якщо він винесе рішення, що органічний закон суперечить конституції, то він навіть не буде поставлений на голосування.

Четвертий вид законів – це *акти виконавчої влади, що мають силу закону*. Іноді ці акти називають делегованим законодавством. Ці акти формально не називаються законами, а завжди мають особливу назву, за якою їх можна відрізнити від інших актів. Наприклад, вони можуть називатися ордонансом (у Франції), декретом, прокламацією. Приймаються вони або главою держави (президентом, монархом), або урядом, главою уряду і навіть іноді окремим міністром.

П'ятий вид – *звичайні закони*. Звичайні закони регулюють окремі питання державного або громадського життя. Як правило, звичайних законів приймається багато, і далеко не всі можуть бути джерелами конституційного права. До таких законів можна віднести закон Федеративної Республіки Німеччини 1965 р. про порядок зміни територій земель; або, наприклад, закон Франції про надання виборчого права громадянам, які досягли 18-

річного віку (1974 р.).

Шостий вид законів – *це парламентські статuti або регламенти*. Парламентські статuti або регламенти деякими авторами не відносяться до числа законів, але питання це спірне. Ми переконані, що парламентські статuti і регламенти – це закони, тому що вони регулюють дуже важливу сферу конституційно-правового життя (визначають внутрішню структуру парламенту і порядок їхньої роботи). Вони фактично визначають законодавчий процес. Приймаються вони палатами парламентів і діють упродовж усього терміну роботи парламенту.

Судовий прецедент. Судовий прецедент або рішення судів, що мають характер закону, діляться на два види – рішення загальних судів і рішення спеціальних судів. Судовий прецедент характерний для країн з англосаксонською системою права. Насамперед це Великобританія, Сполучені Штати Америки, а також колишні колонії або домініони Великобританії: Індія, Нова Зеландія, Австралія й інші країни. Судовий прецедент – це рішення суду, що застосовується при розгляді іншими судами аналогічних справ або взагалі має характер загальнообов'язкової норми. У Великобританії судові прецеденти є рівноправним джерелом права і визначають ряд прав британських підданих, повноваження монарха (тобто так названі прерогативи корони) і т.д. У США й Індії особливе значення мають рішення Верховних судів щодо тлумачення конституції. У ряді країн загальні суди не мають права давати якісь обов'язкові тлумачення конституції або законів. Там джерелами права можуть бути лише рішення спеціальних, конституційних судів, або органів, що виконують функції конституційного суду.

Конституційний звичай (інші назви цього джерела – конституційні угоди або конвенційні норми) – це правило поведінки, що склалося історично, це традиція, що підтримується державою. Різноманітних звичаїв існує багато. Є звичаї побутові, релігійні, національні. Конституційний звичай – це звичай, що вигідний державі, і держава його підтримує, з деяких причин не заносючи його у писане право. Конституційні і взагалі правові звичаї, як правило, носять не політичний, а церемоніальний, обрядовий характер. Особливо багато їх у Великобританії, Новій Зеландії, Австралії. Наприклад, за звичаєм Лорд-канцлер (глава Палати лордів) сидить на так званому “мішку із шерстю”; при відкритті британського парламенту посланник із Палати лордів при підході до Палати общин тричі стукає – це означає, що він начебто просить прийняти посланника від королеви. За

звичаєм, члени британського парламенту голосують не шляхом підняття рук, а проходячи в спеціальні двері.

Але крім таких, як би другорядних, звичаїв є й суттєві, яких торкаються основні інститути держави. Наприклад, конституційним є британський звичай, за яким прем'єр-міністром Великобританії стає лідер партії, що перемогла на виборах у Палату общин. Як не дивно, це ніде не записано, але такий порядок як звичаю існує вже сотні років. Конституційні звичаї зберігаються, тому що вони надають державним органам і їхнім діям особливий ореол влади. Традиційні, зовнішньо прості, повторювані і, загалом, ритуальні дії набувають особливого значення, і на простих громадян це справляє певний психологічний вплив, змушує з великою повагою ставитися до державної влади.

Доктринальні джерела. Ці джерела відносяться до сфери англосаксонського права і являють собою праці визначних вчених, державознавців, чи, точніше, витяги з цих праць, що використовуються в тих випадках, коли не вистачає норм права, існує певна правова вада, і суди використовують для посилення своїх аргументів роботи таких видатних учених, як англійські державознавці У.Блекстон, Т.Мей, У.Беджгот. Американці в деяких випадках використовують роботи так званих “засновників-батьків-фундаторів” – авторів американської конституції – Дж.Медісона, Т.Джефферсона, А.Гамільтона, Д.Джей. Склалося так, що роботи недавні, роботи сучасників як джерела не використовуються, очевидно тому, що ці автори можуть передумати, переглянути свої погляди і, почати заперечувати власну точку зору. Використовуються вже усталені позиції, праці, перевірені часом.

Акти надзвичайних органів влади – дещо нестандартне джерело, оскільки виникає у надзвичайній ситуації. Це – військові дії, стихійні лиха, але найчастіше акти надзвичайних органів влади з'являються в результаті військових переворотів, революцій і т.д. І хоча, теорія конституційного права не мала б визнавати такі акти, але в останні десятиліття, особливо в країнах Африки, Азії, Латинської Америки такі акти стали, на жаль, дуже частими. Група військових або інша група, яка прийшла до влади, що називає себе тимчасовим урядом, тимчасовим комітетом тощо, приймає настільки важливі закони, що вони визначають усе життя даної держави. Тому яким би негативним не було сприйняття цих актів – це реальний акт суттєвого конституційно-правового значення, тому їх потрібно також віднести до джерел. Наприклад, в Ефіопії в 1974 р. Координаційний комітет збройних

сил скинув імператора Хайле Селассіє I, а потім, через рік після його насильницької смерті, проголосив республіку. Встановлена таким чином республіка протягом багатьох років управлялася цим “тимчасовим” комітетом.

Релігійне право. Слід сказати, що це досить рідкісне джерело і застосовується, природно, далеко не у всіх країнах. Як мінімум, три групи релігійного права існують у світі. Насамперед варто назвати *мусульманське право, індуське право й іудейське право*, що застосовується в Ізраїлі.

Договори. До числа джерел конституційного права у деяких випадках відносять міжнародні міждержавні договори. *Міжнародні договори* – це такі найважливіші акти, як, наприклад, Загальна декларація прав людини, прийнята 10 грудня 1948 р., Декларація про надання незалежності колоніальним країнам і народам від 14 грудня 1960 р. і низка інших. Міжнародні договори, з одного боку, – це джерела міжнародного права. А з іншого боку, більшість сучасних конституцій закріплюють таке положення, що міжнародне право має пріоритет перед правом внутрішньодержавним, і це змушує вважати міжнародні договори нормальним, авторитетним джерелом конституційного права. Більше того, міжнародні договори або прирівнюються до внутрішньодержавного права, або трансформуються у внутрішньодержавне право (наприклад, шляхом ратифікації) і застосовуються нарівні з ним.

6. Конституційне право як наука і як навчальна дисципліна

Наука конституційного права. Визначення науки конституційного права відрізняється від визначення конституційного права як галузі права. Якщо галузь права – це завжди сукупність норм, то наука, як вважається, – це відображення норм конституційного права, а також урегульованих ними відносин у працях учених. Це відображення має об'єктивну форму – форму книг, монографій, статей, коментарів до конституцій, законів, указів і інших нормативних актів. Говорячи про конституційне право як галузь права, завжди мають на увазі діюче право, реальне право, що застосовується в даний час. Говорячи про науку конституційного права, мають на увазі три моменти. Наука конституційного права – це не тільки дійсне, це ще й минуле, і навіть майбутнє. Іншими словами, наука конституційного права вивчає історію створення норм, історію дії норм, що нині можуть бути скасованими. Ця історія завжди є частиною науки. Крім того, наука завжди дає

рекомендації на майбутнє. Ці рекомендації висловлюються вченими. Іноді вони враховуються, іноді не враховуються, але так чи інакше впливають на реальне право, тому що рекомендації можуть бути враховані не прямо, а опосередковано. Правова наука завжди має не тільки теоретичний зміст, але і певне практичне значення.

Методи науки конституційного права. Наука конституційного права використовує відповідні методи. Насамперед, це метод формально-логічного аналізу, що необхідний для вивчення норм і урегульованих ними відносин. Застосовується історичний метод, тобто норми вивчаються в процесі становлення, розвитку. Велике значення має порівняльний метод дослідження. За допомогою цього методу (інакше його називають “компаративний метод”) виявляється загальне й особливе, порівнюються норми як однієї системи права, так і норми інших держав, інших суспільно-політичних систем. У науці застосовується “функціональний метод” дослідження. При використанні цього методу вивчаються функції окремих органів держави. Такий підхід, функціональна характеристика різноманітних органів, їх реальної діяльності допомагають зрозуміти не тільки формальне місце останніх у системі органів держави, але і фактичне становище, фактично здійснювані функції. Це теж дуже важливий метод, що застосовується в конституційному праві.

Конституційне право загалом і конституційне право зарубіжних країн зокрема мають важливе практичне значення. Вивчення діяльності найбільш значних державних органів зарубіжних країн дозволяє зрозуміти їх суть, допомагає запозичити можливий корисний досвід і, що дуже важливо, дає розуміння діяльності інших зарубіжних держав, розуміння природи їх рушійних сил, їх політичних акцій, а у міжнародних-державних відносинах важливо знати якості і властивості свого партнера.

Конституційне право як навчальна дисципліна. Конституційне право як навчальна дисципліна – це галузь науки, призначена для вивчення студентами. Безумовно, уся наука – це гігантський обсяг джерел, це цілі бібліотеки праць, а навчальна дисципліна – це завжди, насамперед, підручник, навчальний посібник, програма, що мають достатньо чітку структуру, систему, містять у собі заздалегідь сформульовані питання, відповіді на які студент, повинен знайти, вивчивши запропонований йому курс. Як правило, система навчальної дисципліни конституційного права відповідає типовій структурі конституції і йде від загального до конкретного, завжди включаючи такі розділи, як парламент, уряд, конституція, основи

правового статусу особи і т.д. Але відмінність системи навчальної дисципліни від класичної, модельної конституції в тому, що навчальна дисципліна завжди спочатку, перед вивченням конкретних інститутів, конкретних форм держави починає розгляд специфічно навчального матеріалу: предмета, методу, джерел і системи конституційного права. Після цього йде питання про науку конституційного права, далі конституційний лад, політичні партії, основи правового статусу особи, форми держави, виборче право, парламент, уряд і т.д.

7. Поняття, сутність і зміст конституції

Поняття і суть конституції. Термін “конституція” є багатозначним. Насамперед слід зазначити, що прийнято розрізняти конституцію юридичну і конституцію фактичну. *Юридична конституція* – це система правових норм, що регулюють основи устрою держави, суспільства і становища людини в них. Вони володіють, як правило, найвищою серед норм внутрішнього права юридичною силою і змінюються в ускладненому порядку. Юридична конституція це той документ, який закріплює те, що повинно бути. *Фактична ж конституція* – це реальний, наявний устрій суспільства і держави та становища в них людини. З погляду конституційного ідеалу і тих причин, що породили перші у світі конституції, юридичною конституцією варто вважати систему правових норм, що захищають людину від сваволі держави; іншими словами, закріплену в правових нормах систему найважливіших обмежень державної влади, а фактичною – реально чинний механізм таких обмежень, тобто систему обмеженого на користь свободи особи державного правління. У будь-якому випадку юридична конституція – це система правових норм, а фактична – це система відносин (які характеризуються визначеними параметрами). Юридична конституція може більш-менш точно відбивати фактичну, відповідати їй, а може їй суперечити. У першому випадку юридична конституція є реальною, а в другому – фіктивною. Слід мати на увазі, що елемент фіктивності більшою або меншою мірою є присутнім у будь-якій юридичній конституції, тому що вона являє собою ідеальну модель того або іншого суспільства і держави.

Термін “юридична конституція”, у свою чергу, також використовується в двох значеннях: у матеріальному і формальному. У *матеріальному значенні* конституція – це система правових норм, що регулюють основи устрою суспільства, держави і становища особи в них. У *формальному змісті* конституція – це правовий акт (або рідше декілька актів), що володіє

найвищою юридичною силою серед актів внутрішнього права і змінюваний в особливому, ускладненому в порівнянні з іншими законами, порядку. Як правило, ті самі норми уособлюють конституцію й у матеріальному, і у формальному значенні. Але є винятки. У Великобританії конституція існує лише в матеріальному змісті, оскільки у цій країні відсутній правовий акт або система актів, що володіють вищою юридичною силою і змінюються в ускладненому порядку: основи устрою держави, суспільства і становища людини в них регулюються тут не тільки незліченною кількістю законів, але і правовими звичаями, судовими прецедентами, доктринальними джерелами права.

Навпаки, у деяких країнах є норми, що є конституційними тільки формально, тобто тільки тому, що вони включені в текст основного закону, з погляду матеріального права вони не мають особливої ваги. Наприклад, це норми Конституції Швейцарської Конфедерації 1999 року про болота і заболочені місця особливої краси (ст. 78), про азартні ігри й ігорні будинки (ст. 106).

Варто мати на увазі, що найчастіше, вживаючи термін “конституція”, мають на увазі юридичну конституцію у формальному значенні.

Матеріально-правове і формально-правове розуміння конституції характеризує її юридичну сутність. Водночас важливим є питання про соціально-політичну сутність конституції: якщо юридична сутність характеризує її місце і призначення в правовій системі, то соціально-політична сутність конституції визначає її роль у суспільстві і державі в цілому, тобто більш широко.

Зміст конституції. Зміст конституції визначається предметом правового регулювання цього документа. Такий предмет включає безліч об'єктів, тобто блоків суспільних відносин, що регламентуються конституціями. Перші конституції регулювали лише такі об'єкти, як устрій центральної влади держави, її територіальну організацію, права і свободи людини та громадянина. Причому останній блок регулювання інколи залишався за межами змісту конституції. Непорушність прав людини як би припускалася, презюмувалась. Наприклад, Конституція США 1787 року у своєму первісному тексті прав людини майже не містила. Але противники прийняття цієї Конституції й утворення настільки великої держави, що, на їхню думку, вже в силу своїх масштабів являла загрозу свободі особи, наполягли, щоб знову новоутворена держава взяла на себе зобов'язання по забезпеченню свободи людини і її найважливіших прав. У результаті в 1791

році в силу вступив так званий Білл про права – перші десять поправок до Конституції США, що регламентують права людини і їх найважливіші гарантії. Головна увага в Біллі про права, як і в інших конституційних документах “першої хвилі”, приділялася особистим і політичним правам. З соціально-економічних прав визнавалися лише право власності, а також деякі гарантії, пов'язані з оподаткуванням, сумою застав і штрафів.

Згодом коло об'єктів конституційного регулювання стала поступово розширюватися. Його розширення відбувалося і відбувається в основному в зв'язку з дією таких тенденцій конституційного розвитку, як соціалізація й інтернаціоналізація. Розвиток науково-технічної революції також обумовив розширення кола об'єктів конституційного регулювання. Інформатизація суспільства вимагала занесення в “реєстр” конституційних прав і свобод блоку інформаційних прав. З'явилися і нові гарантії, що захищають свободу людини і саме її фізичне існування від негативного впливу науково-технічного прогресу. Повоєнні конституції закріплюють право на таємницю не тільки листування, але й телеграфних, телефонних повідомлень; забороняють проведення наукових, у тому числі медичних, дослідів без добровільно висловленої згоди особи. Конституція Швейцарії, що вступила в силу в 2000 році, ймовірно, поклала початок новому поколінню гарантій прав і свобод, забороняючи будь-яку форму клонування; втручання в генотипи людських гамет і ембріонів; перенесення в людський зародок зародків і генотипів, що не належать людині; торгівлю людськими зародками; дарування ембріонів і усі форми материнства за наймом (ч. 2 ст. 119).

Форма конституції. Форма конституції – це спосіб організації і вираження конституційних норм. У залежності від специфіки форми розрізняють писані і неписані конституції.

Писані конституції являють собою єдиний правовий акт, який має чітку структуру: преамбула загальна частина заключні та перехідні положення. В свою чергу, вони підрозділяються на кодифіковані і не кодифіковані. Якщо конституція подана одним документом, вона є кодифікованою, якщо комплексом правових актів – не кодифікованою. Прикладами кодифікованих конституцій є Конституція США 1787 року, Конституція Італії 1947 року, Основний закон ФРН 1949 року і т.д. Не кодифіковані писані конституції існують, наприклад, у Швеції, де вона складається з чотирьох нормативних актів (Форми правління 1974 року, Акта про престолонаслідування 1810 року, Акта про свободу преси 1874 року й Основного закону про свободу висловлювань 1991 року), Франції, де також мають місце чотири

конституційні закони (Конституція Франції 1958 року, Декларація прав людини і громадянина 1789 року, Преамбула Конституції 1946 року, Хартія про навколишнє середовище 2004 року).

Неписані конституції - це конституції, що складаються з неосяжного числа джерел, серед яких є як писані (акти парламенту, судові прецеденти), так і усні (конституційні звичаї або угоди). Причому останні мають дуже велике значення, що і відображає характеристика конституцій даного різновиду як неписаної: конституційні звичаї є практично в кожній країні, але їхня роль є набагато більш скромною, ніж у країнах із неписаними конституціями. Неписана конституція існує у Великобританії і деяких її колишніх колоніях (Австралія, Нова Зеландія й ін.).

Більшість сучасних конституцій – це кодифіковані писані конституції. Некодифіковані і неписані конституції існують лише як виняток.

Кодифіковані конституції мають певну структуру. Сьогодні у більшості країн конституція має стандартний характер і включає преамбулу, основну частину, заключні, перехідні і додаткові положення. У преамбулі, як правило, вказуються цілі і джерело (народ) конституції, викладаються історичні обставини і причини її прийняття, іноді проголошуються основні принципи державної політики і права людини. У більшості країн визнано, що положення преамбули не мають нормативної природи і прямої дії, вони можуть застосовуватися лише для тлумачення інших норм конституції. Втім, є і винятки. Так, преамбула Конституції Франції 1946 року, що продовжує діяти і після вступу в силу Конституції 1958 року, має нормативне значення, тому що вона проголошує права людини.

Основна частина конституції звичайно регулює найважливіші права і свободи людини і громадянина, основи статусу вищих органів державної влади, питання територіального устрою, державну символіку. Усе частіше в конституції включаються вступні глави, що регламентують основні принципи організації і діяльності держави, його внутрішньої і зовнішньої політики, а також основи устрою громадянського суспільства.

Заключні і перехідні положення визначають порядок вступу в силу конституції і її окремих норм, співвідношення юридичної сили конституції і правових актів, що діяли на момент набрання нею чинності, терміни утворення знов заснованих органів влади і відновлення законодавства тощо.

8. Класифікація конституцій

Історія конституціоналізму налічує вже кілька століть. За цей час державно-правова думка і практика подарували світові величезну кількість різноманітних конституцій. Всі вони можуть бути класифіковані за такими ознаками:

1. *За історичними умовами прийняття* – конституції першого, другого, третього та четвертого поколінь. Конституції першого покоління приймалися в умовах буржуазно-демократичних революцій (кін. XVIII - кін. XIX ст.ст.), другого – в період соціалістичних революцій (поч.. XX ст.), третього – після другої світової війни (40-80-ті рр. XX ст.), четвертого – після розпаду „соціалістичного табору” і припинення „холодної війни” (з кін. 80-х. і до теперішнього часу).

2. *За юридичною формою* – писані й неписані. Писані складаються з одного чи кількох нормативно-правових актів, а неписані – з нормативних актів, звичаїв та прецедентів.

3. *За способом прийняття (встановлення)* – народні та октройовані. Народними визнаються конституції, встановлені при безпосередній (шляхом референдуму) чи опосередкованій (через парламент чи конституційні збори) участі народу. Октройовані ж є певним даром народу від монарха, метрополії, окупаційного режиму.

4. *За порядком внесення змін та доповнень* – жорсткі та гнучкі. Зміни до гнучких конституцій вносяться у тому ж порядку, що й до звичайних законів, а зміна жорстких вимагає додержання особливої, більш складної процедури.

5. *За формою правління* – республіканські та монархічні.

6. *За формою державного устрою* – унітарні та федеративні.

7. *За формою політичного режиму* – демократичні та авторитарні.

8. *За обсягом нормативного матеріалу* – вузькі (лаконічні) й широкі (об’ємні).

11. *За терміном дії* – постійні і тимчасові. Більшість конституцій не передбачають певного терміну дії, тобто є постійними, але це не означає неможливості їх зміни або скасування. Тимчасові конституції приймаються на обмежений строк або до настання певних подій, наприклад, до скликання установчих зборів.

9. Функції конституції

Функції конституції – це основні напрямки її впливу на соціальну дійсність, що характеризують її соціальне призначення.

До числа основних функцій конституції відносяться юридична, політична й ідеологічна. *Юридична функція* полягає в тому, що конституція – це головне джерело права в країні, вона володіє вищою юридичною чинністю і є базою для розвитку поточного законодавства, що розвиває і конкретизує її положення і повинне їй відповідати. *Політична функція* означає, що конституція встановлює основи організації влади, зокрема, статусу держави і суспільних об'єднань, їх роль, а також основи участі населення в здійсненні управління суспільством. Політична функція неоднаково реалізується в державах із різноманітними політичними режимами. Якщо в демократичних країнах вона спрямована на стимулювання політичної активності населення, то в авторитарних і тоталітарних державах, навпаки, політична функція полягає в згортанні такої активності і зниженні до мінімуму можливостей впливу громадян на владу. *Ідеологічна функція* виражається в тому, що в конституції держава найбільше чітко заявляє про ті духовні цінності, на які вона орієнтована. У конституціях західної моделі це свобода особи, непорушність прав людини, демократія, власність, сім'я і т.п. Конституції соціалістичної моделі головними цінностями визнають мету побудови комунізму й інші постулати марксистсько-ленінської ідеології.

Поняття конституційного контролю. Конституційний контроль – це перевірка відповідності конституції актів і дій органів влади. Конституційний контроль існує тільки в тих країнах, у яких є писані конституції, що мають вищу юридичну силу. Його мета полягає в тому, щоб виключити існування у державі правових актів, що суперечать її основному закону.

Слід зазначити, що поряд із терміном “конституційний контроль” у літературі і законодавстві використовується поняття “конституційний нагляд”. Розходження між ними полягає в тому, що контроль припускає можливість скасування контролюючим органом правового акта підконтрольного органу. Нагляд же означає спостереження і передбачає лише право органу, що наглядає, звернути увагу піднаглядного органу на порушення закону, скасувати ж відповідний акт може тільки сам піднаглядний або вищий орган. У світовій практиці зустрічається і той, і інший підходи до забезпечення відповідності правових актів основному

закону країни. Але з урахуванням того, що домінує механізм, котрий відповідає поняттю “контроль”, саме термін “конституційний контроль” буде надалі використовуватися для позначення будь-якої форми перевірки на відповідність конституції правових актів.

Види конституційного контролю, що виділяються в рамках класифікацій, по-різному поєднуються і використовуються в різноманітних країнах. Але існує і цілий ряд загальних, типових для деяких груп країн підходів до такого використання видів конституційного контролю. Залежно від цього можна виділити чотири моделі або системи конституційного контролю: американську, європейську, мусульманську і соціалістичну.

Американська модель конституційного контролю виникла раніш за інші. Для неї характерно насамперед те, що вона здійснюється судами загальної юрисдикції. Отже, у її рамках використовується лише наступний, децентралізований, конкретний, матеріальний, факультативний і постановчий контроль.

Європейська модель з'явилася лише на початку XX ст., будучи вперше реалізованою в Конституції Австрії 1920 року. Вона передбачає здійснення конституційного контролю спеціалізованим судовим або квазісудовим органом – єдиним, таким, що не має органів підпорядкування (у федеративних державах власні органи конституційного контролю мають також суб'єкти федерації, але вони не є нижчестоящими стосовно загальнонаціонального органа конституційного контролю, тому що їх завданням є забезпечення відповідності конституції даного суб'єкта прийнятих у ньому правових актів, у той час як федеральний орган стежить за відповідністю правових актів федеральній конституції). У рамках європейської моделі можуть використовуватися як конкретний, так і абстрактний, як наступний, так і попередній, як формальний, так і матеріальний, як обов'язковий, так і факультативний, як постановчий, так і консультативний види конституційного контролю. При цьому він буває тільки централізованим.

Мусульманська модель конституційного контролю з погляду організації близька до європейської, але має основною метою забезпечення відповідності законодавства не тільки конституції, але й принципам ісламу.

Нарешті, *соціалістична модель* конституційного контролю означає, що він здійснюється законодавчими органами.

Органи конституційної юстиції формуються в різних країнах

неоднаково. Іноді в їхньому формуванні бере участь тільки парламент: у ФРН члени Федерального конституційного суду обираються порівну Бундестагом і Бундесратом (палатами парламенту). Частіше у формуванні органів конституційного контролю беруть участь вищі органи або посадові особи, що належать до різноманітних гілок влади. Наприклад, Конституційна рада Франції призначається по третинах президентом і головами палат парламенту (крім того, у його склад входять колишні президенти республіки).

Процедура конституційного контролю включає стадії звернення в орган конституційного контролю, підготування справи до слухання, розгляду суперечки, винесення рішення і набрання ним юридичної сили.

Коло суб'єктів, що володіють правом звернення в орган конституційного контролю, неоднаковий у різних країнах. Природно, найбільш широким він є в тих державах, де конституційний контроль здійснюється судами загальної юрисдикції, включаючи по суті всіх суб'єктів, що мають право звернутися в суд, а також самі суди. Що ж стосується країн, у яких є спеціалізований орган конституційного контролю, то до числа суб'єктів, що мають право ініціювати конституційне судочинство, частіш за все відносяться глава держави, парламент і уряд країни, органи влади суб'єктів федерації, автономних, а іноді й місцевих одиниць, суди, у ряді держав - громадяни. Рідше до числа суб'єктів ініціювання процедури конституційного контролю відносяться, крім того, певні громадські об'єднання (наприклад, у Бразилії - національні профспілки), деякі посадові особи і депутати (у Португалії - міністри, генеральний прокурор, голова парламенту, групи депутатів). Конституція Португалії надає право ініціювання процедури конституційного контролю також юридичним особам. При цьому громадяни мають право звертатися в орган конституційного контролю, як правило, тільки у випадку порушення їхніх конституційних прав. Самі ж органи, що здійснюють конституційне правосуддя, лише в деяких країнах можуть за власною ініціативою починати судовий процес. Таке право вони мають, наприклад, в Австрії, Польщі, Югославії, Узбекистані. У більшості ж держав органи конституційного контролю таким правом не володіють через те, що, як показала практика, здебільшого справи про конституційність мають політичне підґрунтя. Тому можливість ініціювання таких справ органами конституційного контролю посилює небезпеку їх політизації, не сприяє їх об'єктивності і неупередженості.

Правові наслідки визнання правового акта або його окремих положень

суперечними конституції залежать від юридичної сили акта органа конституційного контролю. Є країни, у яких рішення органа конституційного контролю носить лише рекомендаційний, консультативний характер. У такому випадку ніяких правових наслідків визнання акта неконституційним не виникає: рішення органа конституційного контролю являє собою лише авторитетну думку, висловлена на адресу парламенту, уряду й іншого органу держави. Слід зазначити, що таких країн небагато (наприклад, Індія). У ряді інших держав рішення органа конституційного контролю мають юридичну силу, але не є остаточними. Вони можуть бути скасовані парламентом (Намібія) або потребують його затвердження (Польща, Румунія, Еквадор). Але і такий підхід не є поширеним. У більшості країн орган конституційного контролю виносить остаточне, що не підлягає оскарженню й обов'язкове до виконання рішення. Причому в більшості держав воно є загальнообов'язковим, тобто нормативним. У США й інших країнах загального права рішення більшості судів з питання про конституційність (неконституційність) правового акта є обов'язковими тільки для сторін і поширюються лише на даний конкретний випадок, загальнообов'язковий же характер мають лише рішення вищих судів. Така загальнообов'язковість рішення органа конституційного контролю означає, що у випадку визнання того або іншого правового акта або його окремих положень суперечними конституції вони втрачають юридичну чинність, тобто не можуть застосовуватися, а якщо перевірка проводиться до вступу акта в силу - він не може набирати такої сили. Моментом утрати юридичної чинності закону або іншого правового акта або його окремих положень є в більшості країн момент вступу в силу відповідного рішення органа конституційного контролю.

Види і моделі конституційного контролю. Світова практика нагромадила безліч підходів до організації конституційного контролю. Його можна підрозділити на різні види за рядом підстав.

Наприклад, за часом проведення конституційний контроль може бути попереднім і наступним: у першому випадку акт перевіряється до вступу в силу, а в другому - після. Найбільше поширеним у світовій практиці є наступний контроль. Попередній же існує, наприклад, у Франції.

За правовими наслідками визнання акта неконституційним розрізняють постановчий і консультативний контроль. При використанні постановчого контролю визнання акта неконституційним веде до втрати ним юридичної чинності, у той час як консультативний контроль полягає лише в дачі

рекомендацій органу, що видав акт, про його скасування.

За порядком ініціювання конституційний контроль підрозділяється на обов'язковий, тобто здійснюваний у силу закону, і факультативний, тобто проведений тільки з ініціативи якогось уповноваженого суб'єкта. Найбільшою мірою поширений факультативний контроль. Обов'язковому ж підлягають, наприклад, всі органічні закони і регламенти палат парламенту у Франції.

У залежності від співвідношення органу, що прийняв акт, і органа, що здійснює конституційний контроль, останній ділиться на внутрішній і зовнішній. Внутрішній проводиться самим органом, що прийняв акт, а зовнішній – іншим органом. Оскільки зовнішній контроль є найбільш ефективним, поширений у світовій практиці саме він. Внутрішній же контроль застосовується в основному в соціалістичних країнах, у яких підконтрольність представницьких органів – рад – хоч би якому органу вважається суперечним принципу їх повновладдя, а, отже, неприпустимим. Тому тільки самі ради могли скасувати прийняті ними або нижчестоящими радами правові акти.

За формою конституційний контроль буває абстрактним і конкретним. При використанні конкретного контролю правовий акт може бути підданий перевірці тільки в зв'язку з розглядом у суді або іншому органі якої справи щодо його застосування, а абстрактний конституційний контроль проводиться поза зв'язком із проблемами застосування перевірки акта. У США і деяких інших країнах англосаксонської правової системи застосовується тільки конкретний контроль, у більшості ж держав він може мати як абстрактний, так і конкретний характер.

За змістом розрізняють матеріальний і формальний конституційний контроль. Матеріальний контроль передбачає перевірку відповідності конституції змісту правового акта, який перевіряється, а формальний – процедури його прийняття. Багато країн світу допускають і ту, і іншу форму контролю.

Список літератури:

1. Конституції зарубіжних країн: Навчальний посібник / Авт.-упоряд. В.О.Серьогін, Ю.М. Коломієць, О.В. Марцеляк та ін. / За заг. ред. к.ю.н., доц. В.О. Серьогіна. – Харків, Видавництво «ФІНН», 2009. – 664 с.
2. Конституционное право государств Европы: Учебное пособие / Отв. ред. Д.А. Ковачев. – М.: Волтерс Клувер, 2005.

3. Конституционное право зарубежных стран (в схемах): Учебное пособие / В.И Плотницкий. – М.: Новое знание, 2003.
4. Конституционное право зарубежных стран в вопросах и ответах: Учебно-методическое пособие / Под ред. А.В. Малько. – М.: Юристъ, 2003.
5. Конституционное право зарубежных стран: Учебник / Под общ. ред. М.В Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. – М.: ИНФРА-М–НОРМА, 2004.
6. Конституционное право зарубежных стран: Учебно-методич. комплекс / Под общей ред. А.В. Малько. – М.: Норма, 2004.

Тема 2 Конституция как Основной Закон государства, её роль в современном мире

- 1. Понятие и сущность К**
- 2. Содержание К**
- 3. Форма К**
- 4. Классификация К**
- 5. Функции К**

1. Понятие и сущность конституции

Термин «К» (англ. – «устройство», лат. – «устанавливаю, утверждаю») известен с давних времён. Римские императоры издавали акты, которые назывались К, но содержали предписания ординарного характера. В сегодняшнем понимании слова К появилась после буржуазных революций и выступлений народных масс против феодализма и феодального права. Но и в сегодняшний день термин К имеет несколько значений.

- 1) Конституцией называют устройство определённых организаций
- 2) Главный, базовый, фундаментальный закон, который действует в государстве и имеет наивысшую социальную ценность. В таком аспекте К является важным достижением общества, актом признания основных прав и свобод ч/г.

На современном этапе развития К-зма существуют различные определения К в зависимости от разных критериев. Учитывая содержание, свойства и соц предназначение КУ можно дать ей такое определение:

КУ – ОЗ государства и общества, который принимается в усложнённом порядке, имеет наивысшую юридическую силу, специфические юридические свойства и закрепляет основы к/строения, к/п/статус ч/г, организацию и функционирование высших ОГВ, ОМС, территориальное устройство, а так же другие важные вопросы общественной и государственной жизни.

Сущность К отображает её предназначение в обществе и государстве, показывает её роль и место в создании надлежащих условий существования человека и гражданина, содействует укреплению государственной позиции как внутри государства так и за его пределами.

Юридическая К – система п/норм, которые регулируют основы устройства государства, общества и положение человека в нём. Эти нормы по отношению к другим нормам внутреннего права государства имеют наивысшую юридическую силу и изменяются в усложнённом порядке.

Юридическая К закрепляет то, что должно быть.

Юридическая К защищает человека от произвола государства.

Фактическая К – реально существующее устройство государства и общества и положение человека в них.

ЮК может точно отображать ФК (тогда ЮК реальная), а может полностью ей противоречить (тогда ЮК фиктивная).

Элемент фиктивности может быть в той или иной мере в любой ЮК, потому что она представляет собой идеальную модель.

Термин ЮК используется в *материальном* (система правовых норм, которые регулируют основы устройства общества и государства и положение человека в них) и *формальном* (правовой акт, имеющий наивысшую юр силу среди актов внутреннего права и изменяется в особом усложнённом порядке по сравнению с иными законами) значениях. Как правило одни и те же конституционные нормы выражаются в материальном и формальном значениях. Исключения: 1) в Великобритании К сущ-т только в материальном содержании, поскольку в этом гос-ве отсутствует правовой акт или система актов, который имеет высшую юридическую силу и изменяется в усложнённом порядке: основы государства, общества и положения ч-ка в них рег-ся не только законами, а и правовыми обычаями, судебными прецедентами, доктринальными источниками. 2) наоборот, есть нормы, которые являются конституционными только формально, т.е. только потому что они включены в текст ОЗ, с точки зрения материального права они не особо значимы. Например, КШвейцарии 1999 о болотах и заболоченных местах

Чаще всего, употребляя термин К, имеется в виду ЮК в формальном значении.

2. Предмет К

Предмет К определяется предметом правового регулирования этого документа.

Такой предмет включает в себя множество объектов, т.е. блоков о/о, которые регламентируются К.

Первые К регулировали только такие объекты, как:

- устройство центральной власти государства, её территориальную организацию;

- права и свободы ч/г (этот блок иногда оставался за пределами содержания К, т.к. нерушимость прав ч/к как бы допускалась, презюмировалась. Например, К США 1787 в своём первоначальном тексте прав человека почти не содержала. Но противники принятия этой К настаивали на том, чтоб ново созданное государство взяло на себя обязательства по обеспечения прав и свобод ч/г. В результате в 1791 в силу вступил Билль о правах – первые 10 поправок к К США, которые регламентируют права человека и их гарантии).

Со временем количество объектов конституционного регулирования стало расширяться. Их расширение происходило и происходит в связи с процессами социализации и интернационализации. Информатизация общества требовала закрепления информационных конституционных прав.

К Швейцарии 2000 года заложила начало новому поколению гарантий прав и свобод , запрещая какую либо форму клонирования; вмешательство в генотип человеческих эмбрионов и т.д. (ч. 2 ст. 119)

3. Форма К

Форма К – это способ организации и выражения к/норм.

В зависимости от специфики формы подразделяются на писанные и неписанные К.

Писанные К – единый правовой акт, который имеет чёткую структуру: преамбула, общая часть, заключительные и переходные положения.

Писанные К подразделяются на кодифицированные (один документ: К США 1787, Италии 1947, Основной закон ФРН 1949) и некодифицированные (комплекс правовых актов: Швеция – состоит из 4 н/а: Форма правления

1974, Акт о престолонаследовании 1810, Акт о свободе прессы 1874, Основной закон о свободе высказываний 1991; Франция: К Франции 1958, Декларация прав ч/г 1789, преамбула К 1946, Хартия об окружающей среде 2004).

Неписанные К – состоят из неограниченного количества источников, среди которых есть как писанные (акты парламента, судебные прецеденты), так и устные (к/обычай) Неписанные К: Великобритания, Австралия, Новая Зеландия.

Большинство современных К – кодифицированные, писанные. Некодифицированные неписанные сущ-т как исключение.

Кодифицированные К имеют свою структуру: *преамбула* (указываются цели и источник (народ) К, исторические обстоятельства и причины её принятия, иногда провозглашаются основные принципы гос политики и права человека. В большинстве государств признано, что положения преамбулы не имеют нормативной природы и прямого действия, они могут применяться лишь для толкования других норм К. Исключения: преамбула К Франции 1946 продолжает действовать после вступления в силу К 1958, имеет нормативное значение т.к. провозглашает права ч), основная часть (регулирует самые важные права и свободы ч/г, основы статуса высших ОГВ, вопросы территориального устройства, гос символику. Бывает, что в К включаются вступительные главы, которые регламентируют основные принципы организации и деятельности государства, его внутренней и внешней политики, основы гражданского общества), заключительные, переходные и доп положения (определяют порядок вступления в силу К и её отдельных норм, соотношения юр силы К и п/актов, которые действовали на момент вступления её в силу, сроки образования новых органов власти и обновления зак-ва).

4. Классификация К

- 1) По историческим условиям принятия – К первого (принимались в условиях буржуазно-демократических революций (кон. XVIII – кон. XIX), второго (в период социалистических революций (нач.20в), третьего (после Второй мировой войны (40-80г.г XXв.) и четвёртого поколений (кон 80-х – сегодняшнее время).
- 2) По юр форме – *писанные* (один или несколько н/п/а) и *неписанные* (н/п/а, обычаи, прецеденты)
- 3) По способу принятия – *народные*: непосредственное (референдум) или опосредованное (через парламент или конституционные сборы)

участие народа; *дарованные* (дар народу от монарха, метрополии, оккупационного режима)

- 4) По порядку внесения изменений и дополнений – жёсткие (особая более усложнённая процедура) и гибкие (изменения вносятся в том же порядке как и в обычный закон)
- 5) По форме правления республиканские и монархические
- 6) По форме гос устройства – унитарные и федеративные
- 7) По форме политического режима – демократические и авторитарные
- 8) По объёму нормативного материала – лаконичные и объёмные
- 9) По сроку действия – постоянные и временные

5. Функции К

Функции К – основные направления влияния К на о/о, в которых проявляется её соц предназначение и сущность.

- 1) Юридическая (К основной и самый важный источник права в гос-ве. Она является базой для развития всего зак-ва)
- 2) Ограничительная (К с одной стороны устанавливает компетенция ОГВ, применяя императивное регулирование, а с другой стороны устанавливает широкий перечень прав и свобод ч/г, на которые гос-во не вправе посягать)
- 3) Политическая (К является не только н/п/а, но и политическим документом, который закрепляет основы функционирования политической системы, власти, статуса общественных объединений, их роль, основы участия населения в управлении гос делами)
- 4) Правозащитная (К устанавливает разветвлённую систему юридических способов защиты нарушенных прав и свобод)
- 5) Учредительная (К устанавливает основы организации и деятельности всех государственных и общественных институций)
- 6) Легализационная (К возносит на уровень закона – Основного закона – новый порядок, новый статус человека, новые ОПВ, новые полномочия для уже существующих органов власти)
- 7) Легитимационная (большинство населения должно быть согласно с конституционными изменениями и положениями)
- 8) Рационализирующая (К создаёт условия для нормативного регулирования о/о на основании здравого разума и разумного подхода) прежде всего К должна исходить из того, что существуют такие сферы, которые требуют максимального правового нормирования: прохождение военной службы, организация и функционирование ОДС.

- 9) Программная (К закрепляет не только реальное развитие о/о, а и является программой их развития в будущем)
- 10) Внешнеполитическая (К закрепляет основы проведения внешней политики, а так же указывает на основные и главные параметры гос-ва, которые являются необходимыми для его надлежащего взаимодействия с государствами мирового сообщества)

Тема 3. Конституційний лад сучасних країн. Основні засади конституційного ладу

1. Категории КС и ОКС

2. Базовые принципы КС

3. Международная составляющая ОКС

Зміст

Співвідношення понять «конституційний лад», «суспільний лад» та «державний лад».

Співвідношення «конституційного ладу» та «державного ладу».

Поняття «засади конституційного ладу». Базові принципи конституційного ладу. Принцип демократичної, правової державності у конституціях різних країн світу. Основні підходи до соціальної державності. Фіксація принципу народовладдя. Конституційний лад та форма держави. Принцип поділу влади на гілки як засадничий принцип конституційного ладу. Конституційний лад та організація та функціонування вищих органів державної влади. Міжнародні складові засад конституційного ладу. Конституційний лад та політична, економічна та духовно-культурна система. Захист конституційного ладу.

1. Категории КС и ОКС

Категория «КС» начала использоваться в украинской правовой науке недавно, до этого использовались категории «общественный строй» «государственный строй». Это соответствовало реальным общественным отношениям которые сформировались в Советском Союзе, поскольку КС как такового не было.

С момента формирования Украинского государства на демократических основах, принятия КУ и воплощения её предписаний на практике постепенно начинает формироваться и развиваться именно КС. Однако КУ не содержит дефиниции категории КС, однако трижды в тексте упоминается об этом понятии. 1) ч. 3 ст. 5 КУ право определять и изменять КС принадлежит исключительно народу, и оно не может быть узурпировано гос властью, её органами и должностными лицами 2) ч.4 ст. 17 КУ – ВСУ и иные воинские формирования не могут быть использованы для ограничения прав и свобод

граждан или с целью свержения КС 3) ст. 37 КУ – деятельность политических партий и общественных организаций, программные цели или действия которых направлены на ликвидацию независимости Украины, изменения КС насильственным путём, нарушения суверенитета и территориальной целостности государства запрещаются.

КС – реально !!! существующее устройство государства и общества, которое устанавливается Основным законом государства (Раздел 1 КУ) и предусматривает такой правовой порядок, при котором реально обеспечиваются права и свободы человека, а государство чётко действует в соответствии с принципами действующего Основного закона, который воплощает важные ценности современного конституционализма.

ОКС являются теми принципами, которые закреплены в конституционных нормах и регламентируют эту реально существующую систему государства. ОКС – это правовая база КС, совокупность правовых норм (принципов), которые его регламентируют.

2. Базовые принципы КС

Принцип верховенства права, демократизма, приоритетного положения человека, равенства и равноправия, социальной направленности деятельности государства, народного суверенитета, народовластия, разделения власти на ветви, единого гражданства, политического экономического и идеологического плюрализма, светского характера государства, равенства всех форм собственности, признания и гарантированности личности, законности и транспарентности функционирования органов государственной власти, защищённости жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, проведения внешней политики в соответствии с национальными интересами и общепризнанными принципами и нормами международного права.

В совокупности эти принципы составляют самостоятельный конституционно-правовой институт ОКС.

3. Международная составляющая ОКС

Украина является суверенным и независимым государством, способной проводить свою собственную политику как внутри государства, так и за его пределами. Поэтому КУ не может не освещать вопросы, связанные с действием международного права.

Украина выступает в нормотворческом процессе с 2-х сторон : 1) формируя национальное законодательство путём принятия законов и других нормативных актов

соответствующими компетентными органами 2) принимает участие в создании норм МП путём согласования своей воли с другими государствами.

Впервые Украина определилась с вопросами МП в *Декларации о государственном суверенитете* 16 июля 1990, где было указано, что Украинская РСР как субъект МП осуществляет непосредственные отношения с другими гос-ми, заключает с ними договоры, обменивается дипломатическими, консульскими, торговыми представительствами, принимает участие в деятельности международных организаций в объёме, необходимом для обеспечения национальных интересов.

На сегодняшний день именно в ОКС У установлен чёткий механизм взаимодействия МП и к/правопорядка. Ст. 9 КУ устанавливает, что действующие м/договоры, согласие на обязательность которых предоставлена ВРУ, являются частью национального законодательства Украины. Заключение м/договоров, которые противоречат КУ, возможно только после внесения изменений в КУ.

Т.о. МП является частью национального зак-ва и К имеет преимущество над нормами МП. Это положение направлено на развитие ч. 2 ст.8 КУ, в котором указывается, что КУ имеет наивысшую юр силу. Тем самым, Украина, принимая МП как часть собственного законодательства, устанавливает преимущества Основного закона.

Вместе с тем, нормы МП имеют приоритет над законами У.

Стаття 27 «Внутрішнє право і додержання договорів» Венской К

Учасник не може посилатись на положення свого внутрішнього права як на виправдання для невиконання ним договору.

Стаття 46 Венской К

Положення внутрішнього права, які стосуються компетенції укладати договори

1. Держава не має права посилатись на ту обставину, що її згода на обов'язковість для неї договору була виражена на порушення того чи іншого положення її внутрішнього права, яке стосується компетенції укладати договори, як на підставу недійсності її згоди, якщо тільки це порушення не було явним і не стосувалося норми її внутрішнього права особливо важливого значення.

2. Порушення є явним, якщо воно буде об'єктивно очевидним для будь-якої держави, що діє в цьому питанні добросовісно і відповідно до звичайної практики.

Лекція. Форми зарубіжних держав

Форма держави в найбільш загальному вигляді визначає, на яких принципах побудована і як територіально організована державна влада. Форма держави визначає *структуру і принципи взаємовідносин основних органів держави* (парламенту, уряду, глави держави), *розподіл держави на складові частини і юридичний статус цих частин*, а також *методи діяльності держави і характер її прямих і зворотних зв'язків із громадянами*.

Вивчення форми держави може розглядатися різнопланово. Науково-пізнавальний (гносеологічний) підхід до вивчення форми держави дозволяє виявити взаємозв'язок між формою держави і її змістом, сутністю. Цим займається головним чином теорія держави і права. Інструментальний (практично-політичний) підхід припускає дослідження форми держави щодо забезпечення ефективності державного керівництва, дієвості управління, стабільності уряду, взаємовідносин уряду з народом і т.п. Цим займається наука конституційного права.

Форми зарубіжних держав відрізняються великою різноманітністю. Вони складаються під впливом комплексу природно-географічних, історичних, політичних, соціально-економічних і культурно-релігійних чинників.

На форму держави можуть вплинути умови утворення держави (федеративна форма територіально-політичного устрою держави в США), історичні традиції (монархія у Великобританії), перипетії внутрішньополітичної боротьби (кількаразові модифікації форми деяких держав Африки), система морально-релігійних цінностей, що панує в суспільстві (теократична республіка в Ірані). Певним чином може впливати і суб'єктивний чинник. Достатньо пригадати про те, який вплив зробив генерал Де Голль на функціонування інститутів П'ятої республіки у Франції.

Форма держави є об'єктом конституційного регулювання. Окремі глави за назвою "Форма держави" є лише в деяких новітніх конституціях (наприклад, Конституція Туреччини 1982 р., Конституція Ефіопії 1987 р.). Проте в більшості держав, де така глава відсутня, елементи, що складають поняття

форма держави, закріплюються або в тексті основного закону (наприклад, у Франції, Іспанії, ФРН), або в окремих конституційних законах (наприклад, у Швеції).

У країнах, де відсутня писана конституція, форма держави визначається не стільки статутом (законом), скільки конвенційними нормами, що складаються в процесі багатовікової еволюції державних інститутів (наприклад, правовий статус глави держави – монарха у Великобританії і його взаємовідносини з Урядом).

Якщо в конституції відсутня спеціальна глава про форму держави, то відповідні норми звичайно розміщуються в розділі, що закріплює основи конституційного ладу. Як правило, ці норми забезпечуються підвищеним правовим захистом (наприклад, заборона на перегляд республіканської форми правління в Італії). Окремі положення можуть бути включені в розділи, що встановлюють територіальну організацію держави й організацію органів державної влади.

Поняття форми держави, охоплюючи найбільш суттєві аспекти організації державної влади, є достатньо складним за своїм змістом. Воно вказує, які органи представляють державну владу, який порядок утворення (формування) цих органів, який термін їх повноважень, які взаємовідносини між органами держави (у тому числі центральних і місцевих), нарешті, які методи, засоби, прийоми здійснення державної влади.

Залежно від того, яка сторона організації державної влади є предметом розгляду, розрізняють три елементи форми держави: форму правління, форму державного (територіально-політичного) устрою і політичний (державний) режим. Сукупність усіх трьох елементів утворюють форму держави в широкому розумінні, оскільки третій елемент форми держави – політичний (державний) режим торкається взаємовідносини держави з суспільством, його політичними інститутами, це певним чином виходить за рамки конституційного права. У більш вузькому розумінні до форми держави відносять тільки форму правління і форму державного (територіально-політичного) устрою.

1. Форма правління в зарубіжних державах

Форма правління являє собою той елемент форми держави, що розкриває організацію верховної державної влади, правовий статус вищих органів

держави (насамперед його глави), принципи взаємовідносин між ними, участь громадян в обранні цих органів.

Розрізняють *дві основні форми правління* зарубіжних держав – *монархія і республіка*, причому кожна з цих форм має різні види.

Монархія – це така форма правління, де глава держави – монарх (іменований у кожній країні по-різному – імператор, король, султан і т.п.) має особливий юридичний статус: його повноваження носять первинний, непохідний від іншої влади в державі характер, він посаду набуває, як правило, у спадщину і довічно.

Республіка – це така форма правління, де вищі органи держави (президент, парламент, уряд) є виборними і змінюваними, причому тільки парламент в усіх без винятку республіках обирається безпосередньо населенням.

Та або інша форма правління складається історично під впливом комплексу чинників економічного, соціального, політичного, національно-етнічного, культурного і релігійного характеру. Здійснюють свій вплив і природно-географічні умови. Необхідно також мати на увазі, що тій або іншій епосі розвитку суспільства відповідає та або інша форма правління. Так, в епоху феодалізму переважною була монархічна форма правління, Новому часу більш відповідає республіка. Необхідно, проте, враховувати, що якщо раніше розходження між монархією і республікою відбивали розходження у ступені демократизації суспільства, його політичного ладу, то сьогодні збереження в ряді країн монархії аж ніяк не свідчить про їхню меншу демократичність у порівнянні з республіками. Це усього лише свідчення стійкості політичних традицій тих держав, у яких монархія вже давно розглядається як елемент, що об'єднує і консолідує націю.

Монархія та її різновиди. Монархія як форма правління зберігається в значній частині держав або як данина історичній традиції (що характерно для розвинених країн Заходу), або в силу збереження у суспільстві значних пережитків феодалізму й архаїчних форм громадської організації (що властиво, наприклад, монархічним державам Близького Сходу).

Розрізняють *абсолютну і конституційну монархію*.

Абсолютна монархія характеризується всевладдям глави держави. У правовому відношенні монарх – джерело будь-якої влади, і тільки він визначає її межі в нормативних актах, які дарує своїм підданим. У основі

закону лежить воля монарха. Як форма правління абсолютна монархія одержала найбільше поширення в епоху пізнього феодалізму. Сьогодні вона є анахронізмом і зберігається лише в деяких країнах Сходу, де переважають традиційно-патріархальні і феодальні форми громадського життя (наприклад, в Омані, Катарі, Брунеї). Є, проте, країни з досить високим рівнем економічного розвитку і високорозвиненою соціальною інфраструктурою, у яких абсолютна монархія зберігається як своєрідна форма консервації традицій родоплемінної патріархальної демократії доіндустріальної епохи (Саудівська Аравія).

Абсолютна монархія характеризується великими повноваженнями монарха в законодавчій, виконавчій і судовій сферах. Закони видаються від імені монарха, йому підпорядкований весь адміністративний апарат держави. Будь-які виборні органи в абсолютній монархії, як правило, відсутні, що не виключає наявності дорадчих заснувань (наприклад, Диван в Саудівській Аравії, де представлені члени численного клану Саудитів – правлячої династії цієї країни). Як виняток в деяких із цих держав можуть прийматися акти, іменовані конституціями (наприклад, у Катарі в 1970 р.), проте насправді вони мають мало спільного з загальноприйнятим поняттям конституції.

Конституційна монархія - це така форма правління, при якій влада монарха здійснюється на основі й у рамках конституції. Залежно від ступеня обмеження розрізняють *дуалістичну* і *парламентську монархії*.

Дуалістична монархія, як це видно з її назви, характеризується *поділом влади монарха з парламентом*, проте поділом ще зародковим, недосконалим, де *влада монарха явно переважає*. Повноваження монарха обмежені тільки в законодавчій сфері, проте й у цій сфері жоден закон, прийнятий парламентом, не міг набрати сили без згоди на те монарха. Ця форма правління була досить широко поширена в ХІХ і початку ХХ ст. (така монархія існувала після об'єднання Німеччини за конституцією 1871 р. і до руйнування другої імперії в 1918 р.). Сьогодні в розвинутих державах Заходу ця форма правління не зустрічається. У той же час вона ще зберігається у деяких країнах Близького Сходу і Магриба (Йорданія, Марокко).

При дуалістичній монархії існує виборний представницький орган – *парламент* (іменований у кожній країні по-різному, наприклад, меджліс у Йорданії). Йому належить право прийняття законів і вотування (схвалення) бюджету. Монарх є главою держави і має основні прерогативи в сфері виконавчої влади. Він призначає главу уряду, що відповідає тільки перед

монархом. Інституту парламентської відповідальності уряду в дуалістичній монархії немає. Монарх має право розпуску парламенту, видання надзвичайних декретів і введення в країні надзвичайного стану. Він є головнокомандуючим армією.

На відміну від дуалістичної парламентська монархія є досить поширеною формою правління. Вона існує сьогодні в багатьох державах світу (Великобританії, Іспанії, Японії й ін.) Парламентська монархія характеризується тим, що *монарх не має реальних повноважень по управлінню державою*. Його повноваження носять в основному представницький характер. Крім того, він має своєрідну функцію державного нотаріуса, скріплюючи своїм підписом усі найважливіші державні акти.

При цьому його повноваження обмежуються формальною перевіркою правильності оформлення акта. Впливати на матеріальний зміст того або іншого документа монарх, як правило, не може. У силу цього, а також виходячи з принципу "монарх не відповідальний" (монарх не може нести політичну і юридичну відповідальність за свої дії), підпис монарха обов'язково потребує контрасигнації (тобто акт має попередньо скріплюватися підписом прем'єр-міністра або відповідального міністра). На практиці всі акти монарха готуються урядом. Монарх скріплює своїм підписом і законодавчі акти, проте правом вето щодо прийнятих парламентом законів він, як правило, не володіє. Обсяг повноважень монарха в країнах із парламентською формою правління неоднаковий. Він варіюється від практично повного відсторонення монарха від участі в державній діяльності і зведення його повноважень до функцій зовнішнього представництва (Швеція) до наділення ширшими повноваженнями (Іспанія, де король відповідно до конституції 1978 р. є головнокомандуючим іспанською армією). Повноваження монарха можуть містити в собі і деякі "резервні", так звані *"сплячі" прерогативи* на випадок можливих політичних криз (Великобританія, Бельгія, Нідерланди).

Монарх не одержує заробітну плату. Гроші на утримання монарха і його сім'ї щорічно виділяються окремим рядком у державному бюджеті і цей рядок іменується *"цивільним листом"*.

У країнах, де зберігаються структури феодального і традиційного суспільства, існує виборна монархія (Малайзія, Лесото, Об'єднані Арабські Емірати). Так, глава Федерації Малайзії обирається на свою посаду Радою правителів, куди входять глави 11 монархічних штатів. До складу ОАЕ входять сім князівств Перської затоки, глави цих князівств – еміри обирають

Президента ОАЕ. Фактично ним може стати лише глава одного з двох багатих князівств Затоки – Абу-Дабі і Дубаї.

У цілому можна зробити висновок про те, що незважаючи на відому архаїчність, інститут монархії має достатню гнучкість, щоб пристосуватися до нових історичних умов постіндустріального суспільства. Це пов'язано з тим, що монархія в розвинутих країнах Заходу давно перетворилася в символ наступності історичних традицій, наочне втілення ідеї національної державності, безперервності її існування. Необхідно також враховувати, що монархія представляється політично і соціально нейтральним інститутом, що виконує важливу інтеграційну функцію в суспільстві. Нарешті, саме монархія може зіграти стабілізуючу роль у випадку виникнення гострої політичної кризи. За допомогою цих причин, ми можемо пояснити зберігання монархічної форми правління в сучасному світі.

Республіка та її різновиди. Республіканська форма правління – найпоширеніша в сучасному світі. Абсолютна більшість держав, представлених сьогодні в такій універсальній міжнародній організації, як ООН, є республіками.

Відомі *три основні різновиди республіканської форми правління – президентська республіка, парламентська республіка, напівпрезидентська (або змішана) республіка.*

Президентська республіка характеризується такими ознаками:

1. Глава держави – президент обирається безпосередньо населенням шляхом або прямих (у латиноамериканських країнах), або непрямих виборів (у США, де спочатку обираються виборці від штатів, а потім останні як особлива колегія, обирають президента країни).

2. Президент має великі повноваження: він одночасно є главою держави, главою виконавчої влади і головнокомандуючим збройних сил.

3. У президентській республіці уряд формується позапарламентським шляхом, члени уряду призначаються на посаду і звільняються з посади президентом (у США при призначенні необхідна згода верхньої палати Конгресу – Сенату).

4. Президент не має права достроково припинити повноваження парламенту.

Відмітною рисою президентської республіки є жорстка система поділу

влади. Кожна гілка влади – законодавча, виконавча і судова – має значну самостійність стосовно двох інших. Водночас існує система "стримувань і противаг". Парламент здійснює законодавчу функцію, приймає закони, обов'язкові для виконавчої влади, проте і виконавча влада в особі президента наділяється правом відкладного (суспензивного) вето на закони, прийняті парламентом, і користується цим, як показує практика, досить часто. Тим самим президент не дозволяє використання законодавчих повноважень парламенту для підризу конституційного механізму управління і зменшення самостійності інших гілок влади.

Система "стримувань і противаг" виявляється в президентській республіці також у тому, що парламент не може відправити уряд у відставку, але й президент не може розпустити парламент.

Президентська республіка порівняно з парламентською республікою забезпечує більшу стабільність виконавчої влади, проте у випадку виникнення кризових ситуацій вона виявляється менш гнучкою (достатньо пригадати нездатність адміністрації президента Г. Гувера адекватно відреагувати на крах фінансової системи й економічна криза 1929 р.).

Парламентська республіка характеризується такими ознаками:

1. Парламент поряд із законодавчою діяльністю і вотуванням бюджету має установчі функції і право контролю за діяльністю уряду. Головною серед установчих функцій є формування уряду на парламентській основі. Формально уряд призначає президент, проте робить це не за своїм розсудом, а на основі рішення парламенту про формування кабінету з числа представників партії або коаліції партій, що мають більшість місць у парламенті (частіше – у його нижній палаті). Зазвичай президент пропонує парламенту кандидатуру лідера партії, що перемогла на виборах (або коаліції партій), майбутнім главою уряду. Запропонована президентом кандидатура глави уряду (або уряду в цілому) повинна одержати вотум довіри в парламенті, тільки після цього президент призначає уряд. Вотум недовіри уряду з боку парламенту тягне за собою або відставку уряду з наступним формуванням нового уряду, або розпуск парламенту і проведення дострокових парламентських виборів.

2. Глава держави – президент займає в системі державних органів парламентської республіки достатньо скромне місце. Хоча формально він може бути наділений великими повноваженнями, фактично повсюдно вони обмежуються в основному представницькими функціями. Президент

скріплює своїм підписом усі найважливіші державні акти, включаючи закони; здійснює додатковий контроль за правильністю оформлення і дотримання конституційної процедури прийняття законодавчих і інших актів, направлених йому на підпис. Президент, проте, не вправі відмовитися від підпису внаслідок незгоди зі змістом документа, що надійшов на підпис. Всі акти, що надходять до президента, повинні бути контрасигновані главою уряду або відповідального міністра. Населення не бере участі у виборах президента. Він обирається парламентом (наприклад, в Італії) або особливою виборчою колегією (як у ФРН).

3. Вся виконавча влада в парламентській республіці знаходиться в руках уряду. Оскільки він спирається на парламентську більшість, то має можливість істотно впливати на діяльність парламенту, насамперед на здійснення законодавчих повноважень парламенту. Показово, що більшість законопроектів, які є предметом парламентського розгляду, виходять саме від уряду (наприклад, у ФРН – понад 80%).

Парламентськими республіками є сьогодні ФРН, Італія, Греція, Індія й ін. Така форма правління більш властива розвиненим країнам, тому що допускає досить високий рівень розвитку демократії, наявність розвиненої партійної системи і високої політичної культури населення.

Напівпрезидентська республіка у вітчизняній і зарубіжній науці конституційного права розглядалася не як самостійна форма правління, а як перехідна або до президентської, або до парламентської республіки. Практика функціонування напівпрезидентської республіки в ряді країн, насамперед у Франції, дозволила французькому правознавцю, фахівцеві в галузі конституційного права М. Дюверже зробити висновок про самостійне існування подібної форми правління. Поступово це твердження набуло повсюдного визнання.

Характерні ознаки напівпрезидентської республіки:

1. Президент обирається безпосередньо населенням у ході прямих виборів.

2. Президент наділяється великими владними повноваженнями: він є главою держави, йому належать основні прерогативи в сфері виконавчої влади, він є верховним головнокомандуючим.

3. У напівпрезидентській республіці існує уряд як самостійний орган виконавчої влади, що працює під загальним керівництвом президента. Уряд

призначається президентом, але потребує довіри парламенту. Винесення вотуму недовіри може спричинити або відставку уряду, або розпуск парламенту президентом.

Напівпрезидентською була Веймарська республіка в Німеччині з 1919 по 1933 р. Сьогодні такими є Франція, Португалія, Польща, більшість держав, що постали після розпаду Радянського Союзу, Казахстан, Грузія й ін.

Своєрідна форма правління існує у Швейцарії, де функції глави держави і виконавчої влади здійснюються одним колегіальним органом – федеральним урядом (він іменується Федеральною радою). Склад уряду постійний; він складається із семи федеральних радників, що призначаються федеральним парламентом після чергових парламентських виборів, і відображає партійний склад законодавчого органа. З свого складу Федеральна рада обирає Федерального президента, що володіє представницькими повноваженнями і поєднує посаду президента і керівника того або іншого департаменту (міністерства).

Термін повноважень президента – один рік. У Швейцарії також відсутній принцип парламентської відповідальності уряду.

Незважаючи на своєрідність тих або інших форм правління в різноманітних державах, усі вони, проте, піддаються класифікації і можуть бути зведені до декількох типових моделей організації державної влади. Не варто тільки забувати, що ці моделі на практиці, у конкретній історичній ситуації ніколи не реалізуються в чистому вигляді. Кожній державі властиві індивідуальні особливості, що пояснюються її історичними традиціями, політичною культурою, природно-географічними і національними чинниками тощо, що надають своєрідні риси тій або іншій формі правління. Тому не існує у світі абсолютно ідентичних монархій або республік, кожна відбиває у своїй організації своєрідність тієї держави, тієї країни, у якій вона існує.

2. Форма державного (територіально-політичного) устрою

Під формою державного (територіально-політичного) устрою розуміють внутрішню організацію державної влади, принцип розподілу держави на окремі частини, юридичний статус цих складових частин, принципи взаємовідносин між собою центральних і регіональних (місцевих) державних органів.

Розрізняють дві основні форми територіально-політичного устрою

держави: унітарну і федеративну.

Унітарна держава – це єдина, суцільна, неподільна держава, складові частини якої не мають політичної самостійності. *Федеративна держава* – це союзна держава, що складається з декількох державних утворень, що мають особливий політико-правовий статус.

Від федерації як форми територіально-політичного устрою держави слід відрізняти конфедерацію як міжнародно-правове об'єднання суверенних держав. Таке об'єднання може переслідувати різноманітні цілі: військові, політичні, економічні тощо. Згодом конфедерація може перерости у федерацію, як це мало місце в минулому у Швейцарії і нині в Об'єднаних Арабських Еміратах, або розпастися, як це відбулося із Сенегамбією.

Держави – члени конфедерації зберігають свій суверенітет і продовжують виступати як самостійні суб'єкти у внутрішніх і зовнішніх справах. Конфедеративні органи мають імперативну владу у відношенні держав-членів лише в тих межах, що визначені конфедеративним договором. Наразі конфедерацій у світі немає, проте конфедеративні елементи є в ряді спілок, наприклад Європейського Союзу, Британської Співдружності, СНД.

На форму територіально-політичного устрою впливають умови утворення держави, її історичні традиції і національний склад, наявність суперечностей між центром і регіонами й ін. Отже, форма територіально-політичного устрою відбиває ступінь централізації або, навпроти, децентралізації державних функцій, розподіл компетенції між центром і регіонами.

У розвинутих демократіях Заходу вибір форми територіально-політичного устрою, як правило, не пов'язаний із національним складом населення, тому як унітарні, так і федеративні держави можуть бути й однонаціональні, і багатонаціональні. Загальною тенденцією, проте, залишається зростаюча децентралізація державних функцій і розширення прав місцевих територіальних співтовариств.

Унітарні держави і принципи їхньої організації. Унітарна державність – найпоширеніша зараз форма державного устрою. Унітаризм властивий переважній більшості держав, що утворилися після розпаду колоніальної системи. Проте унітарними можуть бути і значно розвинуті, і держави середнього розвитку (Великобританія, Франція, Італія, Японія, Китай, Єгипет і ін.).

Унітарній формі державного устрою властиві дві основні риси: по-

перше, *правовий статус адміністративно-територіальних утворень, що складають унітарну державу, визначається центральною владою*. Вона ж визначає, на які адміністративно-територіальні одиниці ділиться держава, яке коло предметів відання і компетенція цих одиниць, скільки ступенів має адміністративно-територіальний устрій держави й ін. По-друге, *центральна влада здійснює прямий або непрямий контроль за діяльністю органів державної влади на місцях*. Сьогодні порівняно рідко можна зустріти унітарну державу, де були б відсутні виборні місцеві органи державної влади.

Крім того, унітаризм зовсім не означає уніфікацію місцевого управління. Дуже часто в одній унітарній державі можна зустріти достатньо гнучкі і різноманітні системи місцевого управління. До того ж в унітарній державі, як правило, гарантується право населення на місцеве самоврядування. Водночас для унітарної форми державного устрою характерно закріплене в законі право на втручання центральної влади в справи місцевого управління.

Всі інші ознаки унітарної держави визначаються пріоритетом загальнодержавних засад у побудові і діяльності цієї держави. Унітарна держава має єдину конституцію і єдину правову систему; єдине громадянство; єдину систему вищих органів держави (президента або монарха, парламент, уряд); єдину судову систему.

З погляду організації публічної влади в центрі і на місцях, а також характеру взаємовідносин центральних і місцевих органів всі унітарні держави можна підрозділити на *централізовані, відносно децентралізовані і децентралізовані*.

У централізованій унітарній державі адміністративно-територіальні одиниці одноосібно управляються призначеними з центру чиновниками, а виборні місцеві органи, як правило, відсутні (Судан, Малаві). У Індонезії чиновники, що управляють відповідними адміністративно-територіальними одиницями, або безпосередньо призначаються "зверху", або затверджуються з числа кандидатур, запропонованих місцевими представницькими органами. У деяких європейських державах (Польща, Болгарія) обласна ланка територіального устрою не має виборних представницьких органів, а адміністративне управління здійснюють призначені урядом чиновники (начальники областей – у Болгарії, воєводи – у Польщі).

Відносно децентралізована унітарна держава характеризується тим, що поряд із призначеними з центру чиновниками (наприклад, префектами у

Франції) існують обрані населенням муніципальні органи (у тієї ж Франції – мери, ради в департаментах). Права виборних органів на місцях істотно обмежені, а урядові агенти володіють не тільки великими адміністративними повноваженнями, але і правом втручання в справи муніципального управління. У децентралізованій унітарній державі немає призначених урядом адміністраторів, а місцеве управління здійснюють виборні органи місцевих адміністративних одиниць (наприклад, ради графств в Англії). Тут контроль уряду за діяльністю місцевих органів носить більш опосередкований характер і може виявлятися, наприклад, через бюджетне і фінансово-кредитне регулювання. Крім того, у децентралізованій унітарній державі існує достатньо чітке розмежування повноважень між центральною владою і владою місцевих територіальних співтовариств, що зближує ці держави з федераціями.

Територіальна (обласна) автономія. У децентралізованих унітарних державах може існувати територіальна (обласна) автономія, під якою розуміється конституційно закріплене внутрішнє самоврядування частини території держави. Залежно від обсягу прав, наданих місцевим органам, розрізняють політичну й адміністративну автономію. *Політична автономія* припускає наявність особливого юридичного статусу, закріпленого в спеціальному законодавчому акті, а також право видання законів із питань місцевого значення. Органи *адміністративної автономії* не мають права видання місцевих законів, проте їх права в управлінській сфері дещо ширші, чим у звичайних адміністративних одиницях. Крім того, органи адміністративної автономії можуть брати участь у розробці акта, що визначає правовий статус цієї форми автономії.

Автономія являє собою форму децентралізації державних функцій з урахуванням географічних, історичних, а нерідко й національних особливостей тієї або іншої території.

Політична автономія досить широко поширена в унітарних державах Європи, Азії й Африки. Так, у складі Великобританії політичною автономією володіє Північна Ірландія (Ольстер), що має власний парламент (стормонт) і власний уряд, що, проте, тривалий час не функціонували в зв'язку з введенням у 1972 р. прямого правління Лондона. У ході проведеного в 1997 р. референдуму в Шотландії й Уельсі населення цих частин країни висловилося за введення там обмеженої автономії і відтворення власних парламентів.

Обласна політична автономія існує й в Італії, де вона відображає, з одного

боку, історичні розходження в традиційному укладі життя окремих регіонів (Сицилія, Сардинія), а з іншого боку – національний склад територій (Трентіно-Альто-Адідже, Венеція-Фріулія-Джулія).

Утворення автономії може бути обумовлено і географічним положенням території, її порівняною віддаленістю від основної частини країни. Саме ці чинники зіграли немаловажну роль у наданні автономії Фарерським островам (автономний статус із 1948 р.) і Гренландії (автономний статус із 1979 р.) у складі Датського королівства й Аландським островам у складі Фінляндії. У наданні автономії Гренландії певну роль зіграв і національний чинник (більшість населення Гренландії складають іннуїти-ескімоси).

У певних випадках надання політичної автономії має на меті зняти напруженість у міжнаціональних відносинах. Це, зокрема, лежало в основі надання політичної автономії курдам на півночі Іраку, що, втім, неодноразово порушувалася іракською владою.

Можливість утворення політичної автономії передбачається, як правило, у конституції і знаходить детальне регулювання або в окремому загальнодержавному законі (Данія, Фінляндія), або в особливому статуті (законі), що розробляється законодавчим органом автономної одиниці і приймається парламентом країни (Італія, Іспанія). У кожному автономному утворенні є свій законодавчий орган (наприклад, лінгтинг на Фарерських островах, ландстинг у Гренландії, асамблея в Каталонії і т.п.) і свій виконавчий орган (наприклад, джунти в автономних областях Італії). Останній має подвійне підпорядкування: місцевому представницькому органу і центральному уряду. Іноді центральна влада може мати в автономному утворенні свого представника (губернатора – у Гренландії і на Аландських островах), проте він наділений в основному контрольними функціями.

На відміну від політичної адміністративна автономія не настільки поширена. Найбільше число адміністративних автономних утворень (понад сотню) є в Китаї. Адміністративна автономія не має права прийняття власних законів, не має власного парламенту, хоча її жителі обирають місцевий представницький орган, що володіє правом прийняття нормативних актів з більш широкого кола питань, чим звичайні адміністративні одиниці. Адміністрація і суди поряд з офіційною мовою держави можуть використовувати місцеву мову, на якій також може здійснюватися викладання в школі і мовлення в засобах масової інформації. У Китаї, наприклад, автономні утворення вправі також самостійно вступати в

зовнішньоекономічні зв'язки відповідно до законів держави.

Звичайно адміністративна автономія відбиває специфіку національного складу відповідної адміністративної одиниці. Адміністративна автономія може створюватися в суб'єктах федеративних держав (наприклад, в індійському штаті Ассам надана автономія тим районам, де мешкають племена нага і миза. Для цих автономних утворень передбачено винятки на користь місцевих звичаїв із федеральних і цивільних законів щодо питань сільського і лісового господарства, рибальства і т.п.).

Наразі чітко прослідковується тенденція росту числа автономних утворень у світі, ширяться різноманіття форм автономії. Це відбиває процес подальшої демократизації влади і її зближення з населенням.

Федеративні держави, їхні ознаки і різновиди. Федеративна держава – більш складна держава, ніж унітарна. Складові частини цієї держави, іменовані суб'єктами федерації, мають певну політичну самостійність. Їм властиві певні ознаки держави. Територіальна організація влади у федеративній державі закріплює децентралізацію державних функцій. Складність взаємовідносин федерації зі своїми суб'єктами обумовила меншу в порівнянні з унітарною поширеність федеративної форми державного устрою. Проте на даний час у світі число федерацій не тільки не зменшується, але, навпаки, поступово зростає. Поряд з існуючими вже не одне століття класичними федераціями (як США, Канада, Мексика, Аргентина, Швейцарія й інші) з'явилися нові федерації в країнах Європи (Бельгія), Азії (Індія, Пакистан) і Африки (Нігерія).

Часто замість терміна "федеративна держава" вживається термін "союзна держава". Саме так за офіційною термінологією іменується Союзна Республіка Югославії. Федеративна Республіка Німеччини – у буквальному перекладі звучить як Союзна Республіка Німеччини, а назви її федеральних органів також буквально перекладаються як президент Союзу, союзні збори, союзна рада.

Федеративна держава за своєю природою є більш демократичною, чим унітарна, тому федерації в основному мають республіканську форму правління. Є, проте, і винятки. До федерацій із монархічною формою правління відносяться такі країни, як Бельгія, Малайзія, Канада, Австралія (останні дві на тільки формальних підставах). У Бельгії, Канаді й Австралії суб'єкти федерації організуються за республіканським типом, а в Малайзії частина суб'єктів має республіканську форму правління, частина –

монархічну.

Федеративна держава утворюється: 1) у результаті договору між незалежними суб'єктами про створення нового державного об'єднання з перетворенням учасників договору в суб'єктів федерації (так, тринадцять північноамериканських штатів, що відстоювали незалежність від британської корони, домовилися про створення нової держави – Сполучених Штатів Америки); 2) шляхом приєднання до держави нових територій і наділення їх правами суб'єкта федерації (так, до США в результаті завоювання було приєднано Техас, шляхом покупки – Луїзіани, у ході освоєння нових територій – штати на заході від ріки Міссісіпі) або утворення нових суб'єктів федерації на частині території держави, що існувала раніше (утворення землі Північний Рейн-Вестфалія з частини старих територій Пруссії, а також п'яти нових земель на території старої НДР); 3) у результаті підвищення статусу старих регіональних утворень і перетворення їх у суб'єктів федерації (так, відповідно до поправок у Конституцію Бельгії 1831 р., прийнятих у 1988 р., Фландрія, Валлонія і Брюссель стають суб'єктами Бельгійської федерації); 4) шляхом еволюції конфедерації у федеративну державу з перетворенням колись незалежних держав у суб'єктів федерації (Швейцарія після громадянської війни 1847-1849 рр., у нашому сторіччі – Об'єднані Арабські Емірати, що спочатку становили собою конфедеративну форму об'єднання семи князівств Перської затоки).

Федерація як форма державного устрою має низку специфічних ознак:

1. Федерацію складають державні утворення (штати в США, Мексиці, Індії, Австралії, землі у ФРН і Австрії, провінції в Канаді, кантони у Швейцарії), що мають статус суб'єктів федерації з власним адміністративно-територіальним устроєм і власною організацією влади. Ці утворення мають власну компетенцію. Створення суб'єктів федерації, як правило, відбувається не за національно-територіальною (хоча такі також є, наприклад, Союзна Республіка Югославія), а за природно-географічною (США, Австралія) або історичною (ФРН, Австрія, Швейцарія) ознакою, хоча у випадку з ФРН певну роль зіграли і політичні міркування. Іноді територіальний чинник застосовується у поєднанні з національно-лінгвістичним, як це мало місце при формуванні штатів в Індії.

2. На відміну від унітарної держави, територія федеративної держави не являє собою єдиного цілого. Вона складається, як правило, із територій суб'єктів федерації. Проте в деяких федераціях до її складу можуть входити територіальні одиниці, що не є суб'єктами федерації (так, наприклад, у США

самостійними територіальними одиницями є федеральний округ Колумбія, на території якого знаходяться усі федеральні утворення, вільно приєднана держава Пуерто-Ріко і деякі інші території; територія Бразилії складається зі штатів - суб'єктів федерації, федерального округу і двох особливих територій; в Індії поряд із 25 штатами – суб'єктами федерації є 7 союзних територій).

Суб'єкти федерації не мають права сецесії, тобто не користуються правом одностороннього виходу із союзу. Спроби сецесії можуть мати місце і часто ведуть до внутрішнього конфлікту і навіть збройного протистояння. Звичайно спроби сецесії закінчувалися невдачею. Достатньо пригадати прагнення південних штатів до утворення самостійної держави, що призвело до громадянської війни 1861-1865 рр. у США, або намір католицьких кантонів вийти зі Швейцарської конфедерації, що вилилося в збройне протистояння 1847-1849 рр.

Втім, ХХ ст. дало приклади успішного здійснення сецесії як мирним шляхом (вихід Сінгапуру з федерації Малайзії), так і шляхом збройної боротьби (відділення Бангладеш від Пакистану).

3. Суб'єкти федерації не є державами у власному розумінні слова, вони не мають суверенітету, хоча він формально проголошується в деяких федераціях. Суб'єкти федерації, як правило, або цілком позбавлені права участі в міжнародних відносинах (Австрія), або їхня зовнішньополітична компетенція дуже обмежена і здійснюється під контролем федерації (США, Канада, ФРН, Швейцарія). Як правило, вона стосується питань, віднесених до компетенції суб'єктів федерації і не зачіпає сфери політичних відносин.

Федеративний характер державного устрою нерідко використовується для відмови від участі в міжнародних угодах. Наприклад, США і Канада не ратифікували міжнародні пакти про права людини і низку конвенцій МОП, посиляючись на особливості законодавства суб'єктів федерації і небажання останніх приводити його у відповідність із зазначеними угодами.

4. У більшості зарубіжних федерацій поряд з загальнофедеральною конституцією й загальнофедеральними законами діють конституції і закони суб'єктів федерації (США, ФРН, Канада, Австрія, Швейцарія й ін.). При цьому забезпечується верховенство федеральної конституції і федеральних законів. У той же час не в усіх федеративних державах суб'єкти федерації мають власні конституції.

5. У більшості зарубіжних федерацій поряд із федеральним

громадянством існує і громадянство суб'єктів федерації. Проте, слід мати на увазі, що мова йде не про наявність подвійного громадянства, а про два рівні громадянства однієї держави. Передумовою одержання громадянства суб'єкта федерації є наявність загальнофедерального громадянства. Наявність громадянства суб'єкта федерації впливає на зміст правового статусу громадянина усередині країни, але в міжнародному-правовому плані всі громадяни федеративної держави мають єдиний статус. Суб'єкти ряду зарубіжних федерацій не мають власного громадянства (Індія, Малайзія й ін.).

6. В кожній федерації створюється особлива палата парламенту для представництва інтересів суб'єктів федерації, однак у минулому мали місце і однопалатні парламенти при федеративному державному устрої (наприклад, у Пакистані за Конституцією 1962 р.).

Зараз *бікамералізм* (двопалатна внутрішня структура парламенту) прийнятий практично у всіх федеративних державах (виняток – Федеративна Республіка Коморські острови, де існує однопалатний парламент). При цьому нижня палата повсюдно - орган загальнонаціонального представництва і формується шляхом виборів по територіальних виборчих округах. Верхня палата, навпаки, може бути виборною або невиборною, вона забезпечує представництво суб'єктів федерації. При цьому в одних країнах (США, Австралії, Бразилії, Мексиці, Швейцарії й ін.) установлюється рівне представництво суб'єктів федерації у верхній палаті, в інших (ФРН, Канаді, Індії, Австрії) представництво суб'єктів федерації у верхній палаті визначається залежно від чисельності населення в тому або іншому суб'єкті союзної держави.

7. У федеративній державі поряд із федеральною системою законодавчої, виконавчої і судової влади існують система законодавчої, виконавчої і судової влади суб'єктів федерації. Порядок їхньої організації і компетенцію визначають, як правило, конституції суб'єктів федерації. Якщо законодавчі органи суб'єктів федерації діють строго в рамках компетенції цього суб'єкта, то виконавча влада має більш широку компетенцію. Вона організує виконання не тільки місцевого законодавства, але і федеральних законів на території відповідного суб'єкта. Аналогічно вирішується питання й щодо судової влади суб'єктів федерації. Основна маса цивільних і кримінальних справ розглядається судами суб'єкта федерації, котрі застосовують не тільки місцеве, але й загальнофедеральне матеріальне і процесуальне право. Зі свого боку федеральна виконавча влада у деяких федераціях має право федеральної

інтервенції, якщо суб'єкт федерації незадовільно виконує свої обов'язки щодо федерації (ФРН, Індія, Аргентина).

Одним із найбільш складних питань при федеративній формі державного устрою є розмежування компетенції між союзом і його членами. Компетенція як сукупність законодавчо зафіксованих повноважень щодо певних предметів відання в зарубіжних федеративних державах може підрозділятися на чотири основні види: 1) *виняткову компетенцію союзу*; 2) *виняткову компетенцію суб'єкта федерації*; 3) *спільну (конкуруючу) компетенцію союзу і його членів*; 4) *залишкову компетенцію*.

Виняткова компетенція федерації означає, що тільки органи союзу мають владні повноваження щодо перерахованих у конституції предметів відання. До виняткової компетенції федерації звичайно відносяться найважливіші питання державного життя, що стосуються всієї держави як цілого: оборона країни, керівництво збройними силами, зовнішні відносини, грошовий обіг, збір найважливіших податків і зборів, організація федеральних державних органів, регулювання відносин федерації зі своїми суб'єктами й ін.

Виняткова компетенція суб'єктів федерації вказує на ті питання державного управління, які органи суб'єкта федерації вправі вирішувати самостійно і під свою відповідальність. До їх числа відносяться, наприклад, формування і виконання місцевого бюджету, охорона суспільного порядку, керівництво культурою, освітою, організація місцевого самоврядування і т.п. У рамках своєї компетенції представницькі органи суб'єкта федерації можуть приймати місцеві закони. Які саме законодавчі акти вправі приймати легіслатури суб'єкта федерації, визначає федеральна конституція. Так, наприклад, якщо в США штати вправі мати власні цивільні і кримінальні закони, то у ФРН, Австрії і Швейцарії діють єдині загальнофедеральні цивільний і кримінальні кодекси. Врешті, це залежить від розподілу компетенції між союзом і його членами.

Спільна (конкуруюча) компетенція федерації і її суб'єктів означає, що владні повноваження щодо віднесених до цієї компетенції предметів відання належать і федеральним органам, і органам суб'єктів федерації. При цьому спільна компетенція передбачає видання рамкового закону союзом і наступне детальне правове регулювання з боку суб'єкта федерації. Конкуруюча компетенція означає, що свої повноваження в сфері спільної компетенції суб'єкт федерації здійснює тоді й стільки, коли й скільки союз не скористався своїми правами в цій сфері.

Нарешті, залишкова компетенція – це компетенція з питань, що не відносяться до перших трьох видів компетенції, яка не знайшла відбиття у конституції.

3. Державний режим

Поняття державного режиму. Державний режим – це певний, заснований на нормах права порядок діяльності (функціонування) держави, що являє собою результат використання різноманітних прийомів, засобів, форм і методів здійснення державної влади.

Державний режим - найбільше змінний елемент форми держави. Проте вибір тих або інших форм, методів, засобів і прийомів здійснення державної влади не є довільним. Він визначається як сукупністю зовнішніх стосовно держави чинників (економічних, соціальних, ідеологічних), так і внутрішніх чинників організації самої держави (форми правління, територіально-політичного устрою, особливостей побудови державного механізму тощо).

Державний режим відбиває практику державної діяльності, повсякденного здійснення державної влади. Цей елемент форми держави найбільш чутливо реагує на зміни політичної обстановки в суспільстві, чим пояснюється його порівняно слабка правова регламентація. Найважливіші складові державного режиму закріплені в конституціях і інших нормативних актах (джерела державної влади, принципи побудови і діяльності державного апарата, рівень політичної свободи в суспільстві). Якщо діяльність держави, використовувані нею форми і методи, обрані прийоми і засоби мають правове обґрунтування, такий державний режим признається легальним; він легітимний, тобто законний в очах громадян своєї держави. Навпаки, нелегітимний державний режим одночасно є і нелегальним, оскільки він формується і функціонує всупереч чинним правовим установкам. Нелегітимний державний режим ґрунтується не на праві, а на силі, опорою його є насильство (політичне, ідеологічне, релігійне і т.п.). Нелегітимним слід визнати такий державний режим, при якому діяльність держави суперечить або виходить за рамки встановлених у конституції або в інших нормативних актах положень. Легітимний державний режим – це завжди правовий режим, оскільки держава при цьому режимі може здійснювати свої повноваження в обмежених законом рамках юридичної процедури й обирати дозволені нормами права форми і методи своєї діяльності.

Тому легітимний державний режим передбачає наявність правової державності.

Нелегітимний державний режим – це насамперед *не правовий* режим. На практиці це означає нічим не обмежена сваволя держави і її агентів. Нелегітимний державний режим часто є узурпаторським, що уможливорює як протизаконне захоплення влади (шляхом змови, повстання, заколоту, військового перевороту і т.п.), так і протизаконне її здійснення (диктаторські режими в будь-якій формі). Легітимний державний режим може трансформуватися в нелегітимний, якщо має місце незаконне присвоєння владних повноважень вищими посадовими особами (органами) або перевищення цих повноважень. Відомі випадки, у тому числі й у новітній політичній історії, коли глава держави, будучи легітимно обраний на свою посаду в ході загальних виборів, надалі порушував конституційні положення і перетворювався в диктатора. Гітлер прийшов до влади цілком легальним шляхом, після чого він ліквідував демократичний режим Веймарської республіки.

Рівень легітимності державного режиму визначається ступенем народної підтримки. Тому вирішальним для характеристики того або іншого державного режиму є визначення *джерела* (основи) *влади*, чи належить державна влада народу (юридично і фактично), певному соціальному прошарку (класу) або одній особі (монарху, диктатору і т.п.). Сучасне конституційне право виходить із того, що найбільш легітимним є той державний режим, у якому найповніше реалізований *принцип народного суверенітету*. Залежно від повноти реалізації цього принципу усі державні режими поділяються на демократичні й авторитарні. *Перший* характеризується високим рівнем політичної свободи в суспільстві, політичним плюралізмом, ідеологічним різноманіттям, повагою основних прав і свобод людини і громадянина, другий – обмеженням або повною ліквідацією політичних (а нерідко й і усіх інших) прав і свобод, утвердженням панування однієї партії й однієї ідеології, широким застосуванням каральних заходів проти інакомислячих.

Демократичний державний режим. Головна особливість демократичного державного режиму полягає в тому, що формування політичної волі, що лежить в основі діяльності держави, йде "знизу нагору", тобто від індивідів і громадянського суспільства до державних інститутів, що приймають політичні рішення. Таким чином, демократичний державний режим передбачає *широку і неодмінну участь народу в управлінні справами держави*.

Конституції абсолютної більшості зарубіжних держав закріплюють

приналежність державної влади народу: тільки народ є її носієм і володарем. Так, у ст. 3 Конституції Франції 1958 р. говориться про те, що "національний суверенітет належить народу". Аналогічне формулювання міститься в ст. 1 Конституції Італії. Основний закон ФРН підкреслює, що "уся державна влада виходить від народу" (ч. 2 ст. 20). Це означає, що будь-яка влада повинна мати своїм джерелом волю народу; протизаконним, антиконституційним є будь-яка спроба узурпації влади – незалежно від того, чи виходить вона від певного прошарку (класу, групи) або від окремої особи, – так само, як і її незаконне утримання.

Ідейним фундаментом демократичного державного режиму є доктрина політичної свободи. Вона лежить в основі сучасного трактування суспільного і державного договору. Окремо взятий і суверенний індивід існує первинно, незалежно від соціальних і політичних зв'язків, а держава виникає і функціонує в результаті волевиявлення цих індивідів, що вправі самостійно розпоряджатися своєю споконвічною свободою і добровільно погоджуватися на її обмеження. Демократичний державний режим устанавлюється саме тими, хто йому потім підпорядковується. Задача державної влади при такому режимі полягає у тому, щоб узгодити принцип індивідуальної свободи зі свободою всього народу, що виступає в особі держави як єдиний колектив.

У правовому плані свобода розуміється і реалізується як незалежність особи в її переконаннях і діях від тиску ззовні. Тут слід мати на увазі, що в даному випадку мова йде про конкретних носіїв такого тиску (державні органи, посадові особи), а не про загальні обставини (важке економічне становище, відсутність роботи тощо). Громадянин у демократичному суспільстві самостійно формулює мотиви своєї поведінки, а не одержує розпорядження або вказівки від зовнішньої влади, будь то влада держави, партії або іншої організації.

Зміст демократичної *загальної волі*, що формується шляхом вільної участі громадян, не є постійним і відбиває пошук доцільних рішень на державному рівні. Втілення таких рішень неможливе без участі політичних партій, що виступають посередниками між владою і народом і сприяють формуванню його політичної волі. Тому найважливішою *ознакою демократичного державного режиму* є багатопартійність, діяльність партій, різноманітної політичної й ідеологічної орієнтації, котрі, однак, мають рівні права в боротьбі за участь в управлінні справами держави.

До інших ознак демократичного державного режиму можна віднести такі: побудова державного механізму і його функціонування на основі принципу

поділу влади на законодавчу, виконавчу і судову: істотна роль представницьких установ, сформованих на основі загальних виборів і наділених реальними повноваженнями в здійсненні державної влади, визнання і послідовне проведення в роботі державного апарата принципів конституційності і законності при дотриманні верховенства конституції.

Демократичний державний режим може сполучатися з різноманітними формами правління: *президентською або парламентською республікою*, а також із *парламентською монархією*. Так, незважаючи на розходження форм правління у ФРН і в Італії (парламентські республіки), у Мексиці й Аргентині (президентські республіки), в Іспанії і Японії (парламентські монархії), у цих країнах існує демократичний державний режим. Водночас такий режим мало сумісний із дуалістичною монархією, не говорячи вже про абсолютну. Необхідно, однак, мати на увазі, що республіканська форма правління сама по собі ще не є гарантією існування демократичного державного режиму. Комуністичні держави (КНДР, Куба) є республіками, проте існуючі там режими ніяк не можна назвати демократичними. Відсутній цей режим і в тих республіках, що ґрунтуються на жорстких релігійних принципах (Іран).

Що стосується форм державного устрою, то кращою з погляду демократичної організації влади є *федеративна форма державного устрою*.

Вона властива, наприклад, таким демократичним державам, як США, Швейцарія, ФРН. У той же час демократичний режим може існувати й в унітарних державах (Франція). Але показово, що процес демократизації державного управління веде одні держави до перетворення з унітарних у федеративні (Бельгія), а інші – до формування регіональної структури, заснованої на широкій автономії територіальних утворень держави (Італія, Іспанія).

Авторитарний державний режим. Авторитарний державний режим характеризується насамперед ліквідацією або різким обмеженням прав і свобод громадян, у тому числі пов'язаних із їхньою участю в справах держави, відмовою від демократичних принципів і процедур діяльності держави, опорою на силові методи вирішення задач державного управління. Формування політичної волі, що лежить в основі державних рішень, йде "зверху вниз", що практично виключає врахування думки народу.

При авторитарному державному режимі обмежується або цілком забороняється всяка опозиція, що виключає нормальний діалог між владою і

народом і перетворює проголошений принцип "народного суверенітету" у чисту формальність. Нерідко законодавчо закріплюється монопольне становище однієї партії, що не тільки є правлячою, але й по суті перетворюється в складову частину механізму державної влади.

До ознак авторитарного державного режиму можна також віднести такі: ліквідацію центральних і місцевих представницьких органів або перетворення їх у маріонеткові установи; відмова від принципу поділу влади, різке посилення ролі виконавчої влади, зосередження повноважень по управлінню державою в руках формально легітимного глави держави або уряду, або нелегітимного органу (хунти, військового комітету і т.п.) і його глави; відмова від принципів конституційності і законності (чинна конституція одержує при цьому декоративний характер); широке застосування каральних заходів (у тому числі і поза судовою процедурою) щодо всякої не співпадаючої з офіційною точкою зору позиції; різке зростання репресивного апарату.

Авторитарний державний режим може встановлюватися як при монархічній, так і при республіканській формі правління, проте, будучи запереченням принципів парламентаризму, він не узгоджується ні з парламентською монархією, ні з парламентською республікою. Внаслідок заперечення принципу поділу влади цей режим несумісний із класичним варіантом президентської республіки. Зазвичай *авторитарні державні режими претендують на конструювання своєї самобутньої форми правління* (наприклад, Республіки Рад у СРСР).

Авторитарні державні режими не узгоджуються і з федеративним територіально-політичним устроєм, хоча номінально федерація може зберігатися (СРСР, ЧССР, СФРЮ). Ослаблення жорсткого адміністративно-поліцейського контролю звичайно призводить подібні псевдофедерації до краху.

Авторитарні режими характеризуються мілітаризацією державного апарата, посиленням впливу гіпертрофованого військово-промислового комплексу на формування і проведення внутрішньої і зовнішньої політики держави, що пояснюється природою цього режиму, умовою виживання якого є міф про вороже зовнішнє оточення. Крайньою формою авторитарного режиму є тоталітарні режими фашистського або комуністичного спрямування. Тоталітарний державний режим означає: повну заборону будь-яких опозиційних існуючому режиму партій і організацій; перетворення правлячої партії в складову частину державного механізму влади,

зрощування партійного і державного апаратів; загальну негарантованість формально проголошених прав і свобод; широке застосування політичного терору проти інакомислячих; другорядне становище суду в державному механізмі.

Список літератури:

7. Конституції зарубіжних країн: Навчальний посібник / Авт.-упоряд. В.О.Серьогін, Ю.М. Коломієць, О.В. Марцеляк та ін. / За заг. ред. к.ю.н., доц. В.О. Серьогіна. – Харків, Видавництво «ФІНН», 2009. – 664 с.
8. Конституционное право государств Европы: Учебное пособие / Отв. ред. Д.А. Ковачев. – М.: Волтерс Клувер, 2005.
9. Конституційне право зарубіжних країн: Навчальний посібник / За заг. ред. В.О. Ріяки. – К.: Юрінком Інтер, 2002.
10. Лапшина И.Е. Конституционное право зарубежных стран: в вопросах и ответах: Учебное пособие. – М.: Проспект, 2004.
11. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн: Підручник. – 3-є стереотип. вид. – К.: АртЕк, 2000.
12. Шестакова К.Д. Конституционное право зарубежных стран: Учебное пособие. – М.: ПРИОР, 2004.
13. Якушев А.В. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть. Особенная часть (50 государств): Конспект лекций. – М.: Приор-издат., 2004.

ЛЕКЦІЯ 5

ЗАКОНОДАВЧА ВЛАДА У СУЧАСНИХ ДЕРЖАВАХ

- § 1. Сучасний парламент у системі органів державної влади
- § 2. Функції та повноваження сучасного парламенту
- § 3. Структура та склад сучасного парламенту
- § 4. Основні форми роботи парламенту в сучасних країнах
- § 5. Законодавчий процес. Суб'єкти законодавчої ініціативи. Види актів парламенту

§ 6. Основні форми здійснення парламентського контролю

§ 7. Конституційно-правовий статус депутата, природа мандату депутата

§ 8. Формування парламентів та припинення їх повноважень

§ 1. Сучасний парламент у системі органів державної влади

У сучасному світі майже у всіх державах створені й функціонують парламенти (виключення становлять деякі держави мусульманського фундаменталізму). Це пов'язано з тим, що у структурі державного апарату справжній парламент відіграє дуже важливу роль та є суттєвим надбанням сучасного конституціоналізму. Безперечно, у кожній державі організація парламенту має свої особливості. Зокрема, конституційно-правовий статус парламенту в конкретній державі залежить від низки різноманітних факторів, наприклад, таких як історичні, культурні, економічні, політичні. На цей статус також впливають особливості системи поділу влади у відповідній країні, інші базові принципи конституційного ладу, форма правління, розвиток громадянського суспільства, наявність самоврядних традицій тощо.

У той же час, там де справжній парламентаризм, парламенти мають велику кількість спільних рис (виконують функцію представництва народу, виступають інструментом погодження позицій різних політичних сил та досягнення компромісу, створюють закони, розподіляють бюджет держави, встановлюють податки, визначають головні напрями державної політики як внутрішньої, так і міжнародної, беруть участь у формуванні інших органів державної влади, затверджують різних посадових осіб, виступають як майданчик для дискусій з найважливіших державних та суспільних проблем, здійснюють парламентський контроль, забезпечують притягнення до юридичної та політичної відповідальності інших вищих органів державної

влади та посадових осіб тощо).

Такі органи мають різні назви, які, попри ту чи іншу мову, відбивають суть парламенту (терміни «парламентаризм» та «парламент» походять від латинського слова «parlare» та французького слова «parler» – говорити та відбивають особливості органу, де говорять) – збір народних представників, уповноважених вирішувати доленосні питання (Парламент, Національна Рада, Народні збори, Всекитайські збори народних представників, Верховна Рада, Федеральні Збори, Союзні Збори, Альтинг, Асамблея, Конгрес, Генеральний конгрес, Генеральні кортеси, Кнесет, Меджліс, Сейм, Скупщина, Стортинг, Риксдаг тощо).

Стосовно парламентів, з огляду на найголовнішу їхню функцію — законодавчу, їх ще іменують законодавчими зборами, а також у деяких доктринальних джерелах — легіслатурами (від латинського слова “LEX”, що в перекладі українською означає закон). Разом із тим, ураховуючи, що законодавча функція сучасного парламенту не є єдиною, то все ж таки частіше ці органи іменують саме парламентами.

Крім того, з огляду на те, що серед функцій парламенту особливо виділяють також представницьку функцію, іноді в науковій юридичній та політологічній літературі їх називають представницькими установами, або народними чи національними представництвами. При цьому сутність справжнього парламенту полягає не в формальному представництві народу, а в діяльності, що спрямована на вираз та реалізацію справжніх інтересів народу. Це, у свою чергу, пред'являє особливі вимоги до відповідних виборчих систем, за допомогою яких відбувається формування складу парламенту, який повинен максимально чітко та точно відбивати склад суспільства, особливості його структуризації. Тільки в такому випадку народ може розглядати парламентарів (депутатів) як своїх справжніх представників.

Становлення парламентаризму відбувалось поступово, шляхом

еволюції державного апарату, формування конституціоналізму, укріплення народовладдя, розвитку дієздатних, авторитетних та впливових інститутів громадянського суспільства, поетапної модернізації правової системи. Але шлях до парламентаризму починається з формування перших парламентів. Цей процес відбувався паралельно з розвитком державності, з переходом від абсолютних монархій до обмежених, або навіть до республіканської форми правління. У цьому випадку у структурі державного апарату відповідних країн з'являється орган влади, який формується народом, або народ бере певну участь у його формуванні. При цьому влада монарха або взагалі перестає існувати, або така влада суттєво обмежується парламентом, статус якого встановлюється в конституції. Протягом еволюції державності, розвитку прав людини, народовладдя та демократичних процедур парламенти починають відігравати все більш суттєву роль. У зв'язку з чим, поступово формується таке явище як парламентаризм.

У сучасних умовах розвитку демократичної, правової державності значення парламентаризму неухильно зростає. І це не є випадковим явищем, оскільки від його розвитку залежить просування країни в напрямі розбудови демократичної та правової держави. З огляду на це, можна навіть сучасний парламентаризм розглядати в аксіологічному аспекті як важливе надбання та значну соціальну цінність. Підхід до парламенту як до державної та суспільної цінності не може нівелюватися навіть з огляду на іманентно властиві йому недоліки (повільність ухвалення рішень, не завжди адекватне представництво всього народу).

Це пов'язано з тим, що без парламенту (навіть з його всіма недоліками) держава може перетворитися на справжню деспотію, а також з тим, що такі недоліки властиві й іншим органам державної влади, навіть у більших масштабах, а деякі недоліки є у той же час і перевагами. Наприклад, повільність ухвалення рішень може бути запорукою більш якісної підготовки таких рішень. Разом із тим, слід зазначити, що в межах концепції

раціоналізованого парламентаризму відбувається делегування органам виконавчої влади деяких повноважень щодо врегулювання важливих сфер суспільного та державного життя, що вимагають оперативного упорядкування.

Наприклад, під час світової фінансово-економічної кризи, що негативним чином позначалася на національних економіках, у деяких державах більшість найважливіших заходів, спрямованих на оздоровлення економіки вживались не на підставі актів парламенту, а на підставі актів виконавчої влади. Але, можливість делегування законодавчої функції парламенту органам виконавчої влади може здійснюватися лише у певних умовах та на чітко встановлений проміжок часу. Наприклад, стаття 38 Конституції Французької Республіки встановлює, що Уряд може для виконання своєї програми звернутися до Парламенту про дозвіл протягом обмеженого терміну здійснювати шляхом ордонансів заходи, які зазвичай належать до сфери законодавства. Ордонанси ухвалюються Радою Міністрів після отримання висновку Державної Ради. Вони набувають чинності після їх опублікування, але втрачають чинність, якщо законопроект про їх затвердження не внесено до Парламенту до закінчення строку, встановленого законом про делегування повноважень. Їх може бути затверджено лише в тимчасовому порядку. До закінчення вищевказаного строку, ордонанси з питань, які належать до сфери законодавства, можуть бути змінені виключно законом.

Ще приклад. У Конституції Італійської Республіки стосовно цього існує чітке правило (стаття 7): здійснення законодавчої функції не може бути делеговано Уряду інакше, як з указівкою керівних принципів та критеріїв та тільки на обмежений час та за визначеними питаннями. Отже, існування таких обмежень свідчить про те, що наявність права делегувати ухвалення законів вищим органам виконавчої влади не призводить до девальвації парламенту у структурі державного апарату та зниження його ролі та

авторитету у суспільстві, не призводить до перекручення системи поділу влади на гілки, де чільне місце належить законодавчій гілці влади.

На теренах багатьох сучасних держав демократичні самоврядні традиції існували за давніх часів, проте тільки з моменту проголошення прав людини, ухвалення демократичних конституцій з чітко прописаним значним статусом парламенту у системі поділу влади на гілки починається формуватися справжній парламентаризм. Це пов'язано з тим, що сам факт існування представницького органу не свідчить про те, що в державі має місце парламентаризм. Наприклад, за всі роки існування радянської влади існували різноманітні представницькі органи, але ідеї парламентаризму, так само, як і самого парламентаризму, у радянській державі не існувало. Так, у СРСР з 1936 року існувала Верховна Рада, а з 1988 року було створено З'їзд народних депутатів Радянського Союзу. Названі органи не були постійно діючими (депутати виконували свої функції на громадських засадах, а збирались на засідання на невеликий часовий проміжок лише кілька разів на рік), але у той же час, мали владні повноваження, що фактично охоплювали як законодавчу, так і виконавчу владу.

Для того, щоб вести мову про наявність парламентаризму, необхідно не просте існування певного органу, а передусім щоб цей орган був авторитетним та впливовим, представляв увесь народ, його акти були найважливішими серед актів інших органів влади, а також щоб цей орган впливав на всі найважливіші сторони державного та суспільного життя як завдяки наданим йому повноваженням, так і завдяки його авторитету. З огляду на це, функціонування парламенту в системі поділу державної влади на гілки передбачає не тільки його автономне та особливе становище в порівнянні з іншими органами державної влади, але й взаємозв'язок та взаємодію з ними.

Зокрема, сучасний парламент має значні повноваження, які дозволяють йому формувати виконавчу владу, або принаймні певним чином впливати на

її формування, може контролювати виконавчу владу та навіть відправляти уряд у відставку. До того ж, парламенти мають суттєві повноваження щодо впливу на судову гілку влади як за допомогою ухвалення законів передусім про статус судів та суддів, а також можуть впливати на кадрові питання у межах судової влади, наприклад, мають право на затвердження суддів. Разом із тим, у сучасних державах спостерігається і зворотній вплив різноманітних органів влади на функціонування парламентів. Наприклад, значний вплив на парламенти здійснюють органи конституційної юрисдикції, що можуть визнати закони як акти парламенту такими, що є не конституційними.

Крім цього, існування та розвиток парламентаризму невіддільно пов'язані з існуванням у тій чи іншій державі конституціоналізму. Саме конституціоналізм, що включає в себе сукупність конституційно-правових норм та практики їх реалізації, передових, гуманних та розумних конституційних ідей, доктрин, концепцій, традицій та звичаїв, високий рівень правосвідомості та правової культури як населення, так і парламентарів, позитивно впливає на всі сфери суспільного та державного життя в суспільстві та державі, у тому числі й на становлення та розвиток парламентаризму.

Дійсно, у декотрих країнах Африки існують органи влади, що юридично іменуються парламентами, але з огляду на низький рівень правової та загальної культури їхніх парламентарів та суспільства в цілому, на практиці вони парламентами не є, оскільки такі органи ні реальної влади, ні авторитету не мають. Фактично, вони надають юридичної сили тим рішенням, що було кулуарно ухвалено обмеженою кількістю осіб, які належать до місцевої еліти, або було ухвалено в інших більш розвинених державах.

Парламентаризм не тільки висуває особливі вимоги до ключових параметрів функціонування самого парламенту, але й тим самим суттєво впливає на реалізацію принципу поділу влади на гілки, як правило,

наділяючи парламент серед інших загальнодержавних органів влади монопольним правом приймати закони та в такому випадку надаючи йому розуміння єдиного загальнодержавного органу законодавчої влади. Разом із тим, слід пам'ятати, що у конституціях деяких держав законодавча влада представлена парламентом та президентом держави (наприклад, Конституція Індії 1949 року та Конституція Греції 1975 року). У Великобританії парламент не тільки складається з двох палат — Палати лордів та Палати общин, але й з Королеви.

Наявність у тій чи іншій державі парламентаризму, а також роль, значення, особливості побудови та функціонування парламенту, взаємопов'язані з формою такої держави. Найсуттєвішим чином парламентаризм пов'язаний із формою правління та формою політичного режиму, трохи менше — з формою територіального (державного) устрою.

Так, обсяг повноважень парламенту щодо формування та контролю над урядом безпосередньо впливають на форму правління. У свою чергу, наявність справжнього парламентаризму — характерна риса демократичного політичного режиму. Федеративна форма територіального устрою в обов'язковому порядку вимагає двопалатної структури парламенту (бікамералізм).

Отже, парламентаризм — це такий устрій (побудова, функціонування) системи державної влади, при якому парламент займає особливе місце в державному механізмі, виступає, як правило, як єдиний загальнодержавний орган законодавчої влади та єдиний загальнонаціональний представницький орган, що має значний авторитет та найсуттєвіший вплив на всі сфери державного та суспільного життя в певній країні.

У свою чергу, узагальнено сучасний парламент можна розглядати як загальнодержавний постійно діючий, колегіальний вищий (єдиний) орган законодавчої влади, вищий представницький орган, що переважно обирається

народом у межах відповідної виборчої системи з дотриманням демократичних процедур та діяльність якого спрямована на вирішення найважливіших питань державного, суспільного та міжнародного життя відповідної країни при безумовному домінуванні у межах його діяльності законодавчої функції.

Що стосується України, то формування парламенту відбувалось поступово з моменту набуття Україною статусу незалежної держави. Слід звернути увагу на те, що ні в Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року, ні в Акті проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 року Верховна Рада не була названа парламентом. Уперше термін «парламент» на законодавчому рівні було запроваджено пізніше, а саме 7 жовтня 1993 року в Законі України «Про назву, структуру і кількісний склад нового парламенту України». Це було пов'язано з тим, що радянська юридична та політична науки негативно ставились до вказаного терміну, застосовуючи його тільки до капіталістичного, буржуазного режиму. Тож на момент проголошення незалежності не всі науковці та представники політичної еліти мали чітке та позитивне ставлення до парламентаризму як окремого соціального, правового та політичного явища.

В Україні в Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року особливо підкреслювалось, що від імені всього народу може виступати виключно Верховна Рада України, а в Конституції України прямо встановлювалось, що вона є єдиним органом законодавчої влади в Україні та є парламентом. Правову основу організації й діяльності Верховної Ради України становить Конституція України (перш за все розділ IV), Віденська конвенція про право міжнародних договорів від 23 травня 1969 року, Закони України «Про статус народного депутата України», «Про Регламент Верховної Ради України», «Про комітети Верховної Ради України», «Про звернення громадян», «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», «Про державну службу», «Про засади запобігання і протидії

корупції», «Про правила етичної поведінки», Кодекс законів про працю, Положення про порядок роботи з проектами законів, інших актів Верховної Ради України, Положення про помічника-консультанта народного депутата України, Положення про порядок роботи з документами у Верховній Раді України, Положення про Апарат Верховної Ради України та ін.

Для розуміння особливостей статусу парламенту важливе значення мають також різноманітні рішення Конституційного Суду України.

Про те, що являє собою Верховна Рада України, безпосередньо зазначено у статті 75 Конституції України. Відповідно до цього припису, Верховна Рада України є парламентом та єдиним органом законодавчої влади в Україні. Це легальне визначення дає можливість дійти висновку, що Верховна Рада України в системі розподілу влади на гілки (стаття 6 Конституції) займає особливе місце, оскільки виступає в ролі єдиного органу, який уособлює в собі всю законодавчу владу. Таким чином, будь-яких інших органів у системі такої влади (вищих, нижчих та ін.), окрім Верховної Ради України, не існує.

Безперечно, і Президент України, і Кабінет Міністрів України мають певні повноваження та беруть участь у законодавчому процесі, проте тільки Верховна Рада України, як зазначається в Рішенні Конституційного Суду України від 17 жовтня 2002 року (справа щодо повноважності Верховної Ради України), має право приймати закони, а будь-який інший орган державної влади – ні. Реалізація права законодавчої ініціативи і права вето означає лише участь відповідних органів у здійсненні власне парламентської функції законотворчості.

Тож усі найважливіші питання державного та суспільного життя, повинні бути унормовані виключно актами, які приймає Верховна Рада України, – законами (у статті 92 Конституції України названі найважливіші питання, що визначаються виключно законами). Саме тому некоректно

говорити про Верховну Раду України, що вона є вищим органом законодавчої влади, бо це є виявом радянської парадигми функціонування рад від «нижчих» до «вищих». У свою чергу, законодавча влада в Україні, на відміну від виконавчої, не являє собою вертикальну систему з наявною субординацією, а представлена єдиним органом – Верховною Радою України. Крім того, слід звернути увагу, що на території України існують органи зі схожими назвами, наприклад, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, сільські, селищні, міські та деякі інші органи. Проте названі органи не тільки не є органами законодавчої влади, а ще й не належать до органів державної влади. Вони представляють інший вид органів публічної влади – органи влади Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування.

Також у статті 75 Конституції України наголошується на тому, що Верховна Рада України є парламентом. Це означає також те, що саме він єдиний загальнонаціональний представницький орган, який є першим серед рівних у структурі державної влади. Місце Верховної Ради України також визначається роллю парламентаризму в сучасних реаліях розвитку конституціоналізму в нашій державі.

У вищевказаному Рішенні Конституційний Суд України наголосив на тому, що Верховна Рада України визначена в статті 75 Конституції України парламентом – єдиним органом законодавчої влади в Україні. Як орган державної влади Верховна Рада України є колегіальним органом, який складається з чотирьохсот п'ятдесяти народних депутатів України. Повноваження Верховної Ради України реалізуються спільною діяльністю народних депутатів України на засіданнях Верховної Ради України під час її сесій. Визначення Верховної Ради України єдиним органом законодавчої влади означає, що жоден інший орган державної влади не уповноважений приймати закони. Верховна Рада України здійснює законодавчу владу самостійно, без участі інших органів.

Крім того, Конституційний Суд України у вказаному Рішенні підкреслив, що Верховна Рада України за своєю природою є представницьким органом державної влади, який, відповідно до частини 1 статті 76 Конституції України, складають чотириста п'ятдесят народних депутатів України – громадян України, обраних на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років. Формування шляхом прямих виборів і функціонування на засадах колегіальності забезпечують Верховній Раді України характер представницького органу.

До особливостей українського парламенту слід також віднести те, що він працює на постійній основі (депутати є професійними парламентарями, отримують заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та не можуть займатися іншою роботою) та є однопалатним.

Отже, єдиним однопалатним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України, що діє на постійній основі. На території України інших органів законодавчої влади не існує, тобто всі найважливіші питання регламентуються законами – актами Верховної Ради України. Крім цього, Верховна Рада України також визначається як парламент, тобто єдиний загальнонаціональний представницький орган. Іншими словами, Верховна Рада України, по-перше, повинна представляти весь Український народ, а по-друге, приймати закони та контролювати їх утілення в життя.

Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 17 жовтня 2002 року дійшов висновку, що за Конституцією України Верховна Рада України як представницький орган державної влади – парламент – є єдиним органом законодавчої влади, який має колегіальний характер, складається з чотирьохсот п'ятдесяти народних депутатів України, обраних строком на п'ять років на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування і є повноважним за умови обрання не менш як двох третин від її конституційного складу.

§ 2. Функції та повноваження сучасного парламенту

Сучасний парламент, як і будь-який інший орган державної влади, утворюється задля виконання певних функцій. Їх виконання спрямоване на реалізацію функцій держави в цілому. У разі не виконання або неналежного виконання функцій окремим органом (і парламент тут не є виключенням), утрачається смисл існування такого органу, а діяльність держави в цілому буде менш ефективною та результативною.

Під функціями парламенту традиційно розуміють основні напрями його діяльності на сучасному етапі існування відповідної країни, в яких виражається його місце в системі органів державної влади, роль та авторитет у суспільстві, а також суть та соціальне призначення законодавчої влади.

До функцій сучасного парламенту можна віднести такі.

1) Законодавчу. Парламент з моменту своєї появи у державотворчій практиці спершу уособлювався виключно з цією функцією. При створенні ідеальної моделі поділу влади, батьки-засновники також розглядали парламент, як орган, що займається тільки ухваленням законів. Незважаючи на те, що в сучасних умовах розвитку парламентаризму парламент виконує цілу низку інших функцій, законодавча функція залишається однією з найважливіших. Суть цієї функції зводиться до того, що парламент в унітарних державах, будучи єдиним органом законодавчої влади, має монопольне право та обов'язок серед інших органів державної влади приймати закони. В федеративних державах федеральний парламент також має монопольне право на ухвалення федеральних законів. Разом із тим, закони можуть ухвалюватися на референдумі народом та деякими іншими суб'єктами. Крім того, парламенти суб'єктів федерації можуть ухвалювати акти, що іменуються законами, проте вони поширюються лише на територію

відповідних суб'єктів, а також не повинні суперечити законодавству федерації.

Предметом правового регулювання законів є, як правило, найважливіші питання суспільного та державного життя (права й свободи людини, громадянство (підданство), порядок застосування мов, правовий режим власності, порядок організації та функціонування органів державної влади, підстави притягнення до різних видів юридичної відповідальності тощо).

Наприклад, в Україні серед органів державної влади тільки парламент може та зобов'язаний унормувати ці найважливіші питання. Його в цій діяльності не може замінити жоден з органів державної влади. Як зазначається в Рішенні Конституційного Суду України від 17 жовтня 2002 року (справа щодо повноважності Верховної Ради України), визначення конституційного положення, що Верховна Рада України є єдиним органом законодавчої влади, означає, що жоден інший орган державної влади не уповноважений приймати закони. Верховна Рада України здійснює законодавчу владу самостійно, без участі інших органів.

Більш детально законодавчу функцію сучасного парламенту буде розглянуто у параграфі цього Розділу.

2) Представницьку. Вона пов'язана з конституційно-правовим статусом сучасного парламенту та означає, що він займає особливе місце в державному механізмі, наділений владою народом, виступає як єдиний загальнонаціональний представницький орган, що має виключну можливість виступати від імені та в інтересах усього народу. Так, у Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року прямо зазначається, що від імені всього народу може виступати виключно Верховна Рада України. Жодна політична партія, громадська організація, інше угруповання чи окрема особа не можуть виступати від імені всього народу України. Крім того, 28 червня 1996 року Верховна Рада України від імені Українського народу –

громадян України всіх національностей, виражаючи суверенну волю народу, прийняла Конституцію України.

На важливість реалізації парламентом представницької функції вказано в рішеннях органу конституційної юрисдикції.

Так, у Рішенні Конституційного Суду України від 7 липня 1998 року (справа щодо порядку голосування та повторного розгляду законів Верховною Радою України) зазначається, що Верховна Рада України є органом державної влади, діяльність якого передусім спрямована на забезпечення народного представництва та виявлення державної волі прийняттям законів шляхом голосування народних депутатів України.

У свою чергу, Конституційний Суд України в Рішенні від 17 жовтня 2002 року (справа щодо повноважності Верховної Ради України) підкреслив, що Верховна Рада України за своєю природою є представницьким органом державної влади, який відповідно до частини 1 статті 76 Конституції України складається із чотирьохсот п'ятдесяти народних депутатів України – громадян України, обраних на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років. Формування шляхом прямих виборів і функціонування на засадах колегіальності забезпечують Верховній Раді України характер представницького органу.

3) Установчу (номінаційну). Реалізація цієї функції є результатом особливого місця парламенту в системі поділу влади. Вона спрямована на можливість активно впливати на організацію та формування інших державних органів, призначати та звільняти посадових осіб. Значення цієї функції корелюється з огляду на конкретну форму державного правління. Так, парламентські республіки та парламентські монархії передбачають майже монопольне право парламенту на формування персонального складу уряду (наприклад, Федеративна Республіка Німеччина, Японія). За інших форм державного правління повноваження парламенту щодо формування

уряду та призначення посадових осіб інші, але установча функція у парламенту все одно присутня.

4) Парламентського контролю. Ця функція стосується повноважень парламенту щодо здійснення парламентського контролю в межах, визначених конституцією та законом. Такий контроль може здійснюватися як безпосередньо парламентом (контроль за виконанням державного бюджету, заслуховування щорічних та позачергових послань глави держави про внутрішнє й зовнішнє становище країни, усні та письмові запити депутатів, інтерпеляція тощо), так і через створені ним же органи. Наприклад, контроль за надходженням коштів до державного бюджету та їх використанням може здійснювати спеціально створений окремий орган, а парламентський контроль за дотриманням конституційних прав і свобод людини може здійснювати уповноважений з прав людини.

Виділяють також і деякі інші функції парламенту, наприклад, зовнішньополітичну, бюджетну, фінансову.

Разом з тим, не припиняючи значення інших функцій у діяльності сучасного парламенту, можна вважати найважливішими законодавчу та представницьку функцію. Адже про його призначення як парламенту та загально державного органу законодавчої влади, як правило, прямо сказано в чинному законодавстві та рішеннях органів конституційної юрисдикції.

З огляду на сутність та соціальне призначення сучасних парламентів, вони, як правило, мають досить широкий спектр повноважень, які стосуються майже всіх найважливіших сфер суспільного та державного життя. У той же час, у різних державах світу існують різні підходи щодо наділення парламентів відповідними повноваженнями.

У зв'язку з цим, можна виділити парламенти з необмеженою компетенцією (класичний приклад парламент Великобританії), а також з відносно обмеженою та абсолютно обмеженою компетенцією. Парламенти з

необмеженою компетенцією можуть реалізовувати широке коло різноманітних повноважень, яке не обмежено законодавчо. Наприклад, незважаючи на те, що до повноважень Всекитайського збору народних представників відповідно до статті 62 Конституції Китайської Народної Республіки належить доволі широке коло повноважень, окремо зазначається, що цей орган здійснює й інші повноваження, які належить здійснювати вищому органу державної влади. У свою чергу, парламенти з обмеженими компетенціями можуть, як правило, реалізовувати ті повноваження, які чітко прописані в конституції та не мають право виходити за їх межі. Крім того, в деяких випадках парламенти можуть реалізовувати ті повноваження, реалізація яких заборонена на місцевому рівні.

У той же час, більшість повноважень, закріплених у конституціях парламенти можуть здійснювати самостійно (наприклад, прийняття законів, визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики), а деякі з них – разом з іншими органами державної влади.

Основні та найважливіші повноваження парламентів, як правило, закріплені в конституціях відповідних країн, серед яких можна передусім виділити такі: прийняття законів; призначення референдумів з найважливіших питань; затвердження державного бюджету та здійснення контролю за його виконанням, участь у формуванні, або формування інших вищих органів державної влади; здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади та деяких інших органів державної влади; ратифікація та денонсація міжнародних угод та договорів; визначення засад внутрішньої й зовнішньої політики; затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля; призначення виборів до інших органів державної влади та місцевого самоврядування; повноваження у сфері безпеки та обороноздатності; здійснення парламентського контролю; вирішення питань війни та миру тощо.

§ 3. Структура та склад сучасного парламенту

Склад будь-якого парламенту – це категорія, яка включає в себе як якісні, так і кількісні показники. Щодо останніх, то вони передбачають загальну кількість членів парламенту, установлюються на конституційно-правовому рівні та залежать від низки факторів, а також можуть впливати на ефективність виконання парламентом його різноманітних функцій, особливо представницької. У деяких державах світу кількісний склад парламенту може бути різним, і цей показник залежить від певних обставин. Зокрема, на нього можуть впливати традиції парламентаризму, що склались у тій чи іншій державі, кількість населення, тип виборчої системи стосовно виборів парламентарів (пропорційна, мажоритарна або змішана), стан розвитку економіки, кількість палат парламенту та інші обставини.

Так, наприклад, відповідно до статті 24 Конституції Французької Республіки, парламент складається з Національної Асамблеї та Сенату. Кількість депутатів Національної Асамблеї не може перевищувати п'ятисот сімдесяти семи, а кількість членів Сенату не може перевищувати трьохсот сорока восьми. Згідно зі статтями 55-57 Конституції Італійської Республіки, Парламент складається з Палати депутатів і Сенату Республіки. Палата депутатів становить шістсот тридцять депутатів, а склад Сенату становить триста п'ятдесят сенаторів. У статтях 95-97 Конституції Республіки Польща встановлюється, що законодавчу владу в Республіці здійснюють Сейм та Сенат. Сейм складається з чотирьохсот шістдесяти послів, а Сенат складається зі ста сенаторів. Статтею 87 Конституції Арабської Республіки Єгипет передбачено, що кількість виборних членів Народних Зборів має бути не менше трьохсот п'ятдесяти.

Чисельний склад парламенту може встановлюватися не лише

безпосередньо у конституції, але й законом. Як правило, чисельність депутатів нижньої палати є більшим ніж чисельність верхньої. У той же час, існують країни з рівною кількістю депутатів як у верхній, так і в нижній палатах.

Що стосується України, то відповідно до частини 1 статті 76 Конституції України, конституційний склад Верховної Ради України – чотириста п'ятдесят народних депутатів України. Вважається, що за цим показником склад Верховної Ради України є оптимальним. Разом із тим, за роки незалежного існування Української держави робились спроби змінити кількість депутатів парламенту. Так, 16 квітня 2000 року за народною ініціативою в Україні було проведено всеукраїнський референдум, серед інших питань якого було питання такого змісту: «Чи згодні Ви зі зменшенням кількості народних депутатів України з 450 до 300 і пов'язаною з цим заміною в частині першій статті 76 Конституції України слів «чотириста п'ятдесят» на слово «триста», а також внесенням відповідних змін до виборчого законодавства?» Але при цьому необхідно також урахувати те, що на вказаному референдумі піднімалось одночасно й питання про створення двопалатного парламенту, що збільшило б загальну кількість парламентарів.

Крім цього, відповідно до Рішення Конституційного Суду України від 17 жовтня 2002 року, зазначена в Конституції України кількість – чотириста п'ятдесят народних депутатів України – є верхньою межею кількісного складу Верховної Ради України. Це не виключає, що реальна кількість обраних й повноважних народних депутатів України через різні обставини за результатами виборів може виявитися меншою або скоротитися в процесі функціонування парламенту внаслідок дострокового припинення повноважень народних депутатів України в передбачених Конституцією України випадках. Таке зменшення складу Верховної Ради України, якщо при цьому не порушується межа кількісного складу (триста повноважних

народних депутатів України), не може вважатися підставою для припинення її роботи, оскільки вона як представницький орган працює за демократичним принципом прийняття рішень не одноголосно, а конституційно визначеною більшістю. Отже, Верховна Рада України є повноважною за умови обрання не менш як двох третин від її конституційного складу.

Що стосується якісного складу парламенту, то особливих вимог до нього конституційним законодавством не висувається. Ці вимоги полягають у встановленні, по-перше, порядку обрання депутатів передусім нижньої палати на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування, а по-друге, вимог, які висуваються до кандидатів у депутати. Як правило, віковий ценз встановлюється у різних державах від вісімнадцяти до сорока років. При цьому для кандидатів до верхньої палати встановлюється, як правило, більш високий віковий ценз ніж до нижньої. У той же час, до кандидатів у депутати ставляться й інші вимоги щодо громадянства, проживання у певній країні протягом встановленого строку тощо.

Що стосується України, то відповідно до частини 2 статті 76 Конституції, народним депутатом України може бути обрано громадянина України, який на день виборів досягнув двадцяти одного року, має право голосу і проживає в Україні протягом останніх п'яти років, а також не має судимості за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята у встановленому законом порядку.

Ці загальні вимоги спрямовані на встановлені мінімальних вимог до парламентарів щодо їх моральності, здатності усвідомлювати значення своїх дій та керувати ними, можливості знати й розуміти ті процеси, що відбуваються в нашій державі. Крім цього, при проведенні виборів не може бути привілеїв чи обмежень стосовно кандидатів у народні депутати України за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного чи соціального походження та за іншими

ознаками. Не встановлено і будь-яких вимог щодо освіти парламентарів, кількісних квот за ознаками статі (хоча у декторих країнах світу на конституційному рівні такі квоти встановлюються). Також в Україні проголошений і діє принцип політичного плюралізму, відповідно до якого не може бути обмежень і щодо партійної належності народних депутатів України (окрім тих партій, програмні цілі або дії яких спрямовані на ліквідацію незалежності України та вчинення інших протиправних дій).

Сучасний парламент, як і будь-який інший орган, має свою внутрішню структуру, яка повинна буди побудована з огляду на необхідність ефективного виконання завдань та функцій цього органу. Відповідно до соціального призначення парламенту як органу законодавчої влади та представницького органу, він має особливу, властиву тільки їй структуру.

Передусім слід зазначити, що за своєю структурою парламенти бувають однапалатними (Китайська Народна Республіка, Туреччина, Болгарія, Україна та ін.) та двопалатними (Великобританія, Сполучені Штати Америки, Федеративна Республіка Німеччина, Австралія та ін.). До речі, у світі майже в половині від загальної кількості держав утворені однапалатні парламенти, у решти – двопалатні (переважно у федеративних державах). Разом із тим, слід зазначити, що державотворчій практиці відомі випадки існування трьох та навіть п'яти палатних парламентів (наприклад, за Конституцією Південно-Африканської Республіки 1984 року, або за Конституцією Соціалістичної Союзної Республіки Югославії 1963 року). Крім цього, як уже зазначалось вище, у деяких державах парламент представляє собою колективний орган разом з главою держави (наприклад, Велика Британія).

Кожній моделі парламенту (монокамеральна або бікамеральна) властиві свої переваги та недоліки. Перевагою однапалатного парламенту є те, що він краще відбиває особливості структуризації суспільства в цілому та забезпечує більшу оперативність в ухваленні найважливіших рішень. У свою чергу, двопалатні парламенти забезпечують краще представництво регіонів, а

також забезпечують ухвалення більш якісних законів, але при цьому законодавчий процес стає ще тривалішим і складнішим. Останній недолік (загалом він властивий і однопалатному парламенту, хоча в меншій мірі) є досить суттєвим, оскільки не дає можливості парламенту оперативно ухвалювати рішення, тим самим швидко реагувати на зміни в житті (наприклад, під час надзвичайних подій, економічних криз тощо).

До найважливіших елементів внутрішньої структури сучасного парламенту можна віднести його голову; заступників голови; комітети (профільні та не профільні); тимчасові слідчі та спеціальні комісії; апарат; президію тощо. До особливих інституцій, що також можуть входити до структури сучасного парламенту, відносять депутатські фракції (депутатські групи), погоджувальні ради. Особливістю цих інституцій є те, що вони є політичними, оскільки залежать від політичної ситуації як у державі, так і в самому парламенті. Так, депутатські фракції формуються у парламенті, як правило, на партійній основі, тобто з-поміж депутатів, обраних за виборчими списками політичних партій та депутатів, які були висунуті політичною партією в одномандатних округах.

§ 4. Основні форми роботи парламенту в сучасних країнах

Парламенти країн світу здійснюють свою діяльність у різних формах:

- а) проведення засідань палати парламенту, в двопалатних парламентах можуть проводитись роздільні засідання (головним чином) та спільні засідання обох палат (як правило з окремих питань); б) діяльність постійних комітетів (комісій) парламенту, які виконують левову частину роботи з законопроектами; в) робота депутатів із виборцями; г) діяльність органів, що існують при парламенті (контрольні органи, в т.ч. рахункові палати, дорадчі структури, тощо).

Правила роботи парламенту, процедурні питання його діяльності, зокрема, питання відкриття та проведення сесій парламенту, порядок роботи комітетів і комісій парламенту, проведення пленарних засідань, голосування та прийняття рішень, як правило, регулюються окремим законодавчим актом (регламентом парламенту) або конституційним законом. Втім, у низці країн, де діяльність парламентів розпочата ще в XIII-XV ст. (Великобританія, Нідерланди) вказані правила значним чином складаються із традицій та звичаїв. З цього приводу слушним є визначення британського правознавця Г.Роберта, який визначав *парламентську процедуру* як сукупність правил і звичаїв, на підставі яких чиняться справи в англійському парламенті.

У результаті історичного розвитку парламентаризму у світі склалось два різновиди порядку роботи парламенту. Перший – *сесійний* порядок роботи законодавчого органу встановився з часів установа парламентських монархій. Монархи, які на той час очолювали виконавчу владу, намагались обмежити час роботи парламентів аби на певний період позбавитись парламентського контролю, а також набуті можливості видавати законодавчі акти без парламенту. З цією метою було встановлено, що парламент працює в сесійному порядку. Так, на початку XVII ст. напередодні англійської революції король Англії Карл I не скликав сесії парламенту Англії на протязі 11 років. Отже, під терміном *сесія* найчастіше розуміється певний проміжок часу (період року, певні місяці, іншій календарно визначений період часу, тощо) протягом якого парламент проводить засідання. Протягом року, як правило, скликають більше однієї сесії, хоча, в низці країн конституційно передбачено проведення однієї чергової сесії (Данія, Австрія). При цьому, початок і закінчення сесії, за загальним правилом, встановлені за принципом «осінь-весна». Сесійний порядок діяльності парламенту діє в Колумбії, Сполучених Штатах Америки, Бразилії, Марокко, Австрії, Швеції, Данії, Великобританії, Італії, Сербії, Японії, Україні, Латвії, тощо.

У низці країн парламент діє на *постійний* основі. Вказану модель діяльності парламенту називають системою «*постійно діючих зборів*», оскільки вона передбачає можливість проводити засідання парламенту протягом необмеженого періоду часу. Так, ст. 74 Конституції Болгарії прямо зазначає, що «Народне Зібрання Болгарії є постійно діючим органом. Воно само визначає час, протягом якого не засідає». В конституційному законодавстві зазначених держав не має юридичного поняття *сесії*, замість нього може використовуватись термін *легіслатура*, тобто строк, на який обирається даний парламент. Така система організації парламенту діє в Федеративній Республіці Німеччина, Болгарії, Македонії, Словаччини. В окремих державах система постійно діючого зібрання поєднується з практикою проведення річних сесій. Так, стаття 171 Конституції Португалії вказує, що легіслатура триває чотири парламентські сесії.

Парламентська практика розрізняє проведення *чергових* і *надзвичайних* сесій. Чергові сесії здійснюються у поточному режимі. Необхідність проведення надзвичайних сесій, як правило, викликана певними надзвичайними обставинами в житті країни (загострення суспільно-політичної ситуації в державі, різке погіршення соціально-економічної ситуації, загроза збройного вторгнення з боку іноземної держави, тощо).

Скликання чергових сесій парламентів має три основні форми.

Перша: для скликання чергової сесії не потрібен окремий акт глави держави чи уряду і парламент може засідати у будь-який час (Фінляндія, Італія, Україна, тощо). Наприклад, стаття 62 Конституції Італії зазначає, що: «Палати збираються за власним правом в перший несвятковий день лютого та жовтня». Стаття 33 Конституції Фінляндії зазначає, що: «Едускунта (парламент) збирається на свої сесії щорічно в той час, який вона встановлює сама».

Друга форма скликання чергової сесії характеризується тим, що для процедури скликання необхідне видання спеціального акту глави держави, який, як правило, носить формальний характер (Австрія, Великобританія, Індія). Так, згідно статті 28 Конституції Австрії, Федеральний президент скликає Національну раду щорічно на одну чергову сесію.

Третя форма скликання сесій у науці конституційного права умовно має назву *нормативно-правової*. Вказаний порядок організації проведення сесій парламенту характеризується тим, що дати початку та закінчення сесій зазначаються в Основному Законі країни. Так, згідно частини 1 статті 36 Конституції Королівства Данії сесія парламенту (Фолькетингу) починається в перший вівторок жовтня і продовжується до першого вівторка жовтня наступного року. Згідно статті 68 Конституції Колумбії сесії парламенту (Конгресу) збираються щорічно 20 липня, чергова сесія триває 150 днів.

Кількість чергових парламентських сесій протягом року в різних країнах світу є різною: так, у Данії, Австрії, Японії, Колумбії сесії скликаються раз на рік; в Іспанії, Марокко, Україна, Франція – два рази на рік, у такій країні як Індія чергова сесія парламенту скликається три або чотири рази на рік. Але сесії не можуть тривати протягом усього року. Вони перериваються на парламентські канікули (літні) і офіційні свята, а в багатьох країнах Європи та Америки, де збереглися сильні християнські традиції, також є парламентські канікули взимку під час Різдвяних свят.

Позачергові (надзвичайні) сесії, як зазначалося вище, скликаються в разі настання в державі певних надзвичайних подій. На відміну від чергових сесій, коло суб'єктів, що можуть виступати ініціаторами скликання позачергових сесій є більш ширшим. Як правило, позачергові сесії можуть скликатись певною групою депутатів (у конституціях держав визначено, яка частка від загального складу депутатського корпусу уповноважена ініціювати позачергову сесію), главою держави (президент, монарх) або урядом (главою уряду).

Так, у Данії, згідно статті 29 Конституції королівства, голова парламенту (Фолькетінг) скликає позачергову сесію на вимогу прем'єр-міністра або двох п'ятих депутатів парламенту. В Україні, згідно статті 83 Основного Закону, позачергові сесії парламенту (Верховна Рада України) скликаються головою парламенту на вимогу Президента України або однієї третини депутатів від конституційного складу парламенту. Згідно статті 29 Конституції Франції парламент (Національне Зібрання) збирається на позачергову сесію на вимогу прем'єр-міністра або більшості членів парламенту. Згідно статті 82 Конституції Хашимитського Королівства Йорданія позачергові сесії парламенту скликаються королем за його ініціативою або на вимогу більш ніж половини депутатів парламенту. За загальним правилом, на позачерговій сесії обговорюються лише ті питання, задля розгляду яких здійснювалось скликання сесії.

Основною формою роботи парламенту є *пленарні засідання*, тобто збори членів палат, скликані і проведені в установленому законодавством порядку, який дозволяє прийняти законодавчі рішення. Засідання парламентів за загальним правилом проводяться відкрито, на них завжди присутні представники засобів масової інформації, за часту проведення засідання парламенту транслюється у прямому ефірі. У кожному парламенті відведені спеціальні місця для запрошених відвідувачів, зокрема, місця для членів уряду, глави держави, іноземних дипломатів та журналістів. Слід зазначити, що в демократичних країнах парламенти мають бути відкриті для всіх громадян держави, куди вони зможуть пройти за спеціальною перепусткою, а в окремих державах, наприклад у Великобританії, будь-яка особа може відвідати засідання парламенту. В разі необхідності, при розгляді питань, що мають характер закритої інформації (доповіді представників правоохоронних структур, міністерства оборони, органів безпеки та розвідки) можуть проводитись закриті засідання парламенту. Проведення закритих засідань парламенту призначається прийняттям спеціального рішення палати, що приймається, як правило, більшістю від складу депутатського

корпусу (в окремих країнах навіть кваліфікованою – Ірландія, Федеративна Республіка Німеччина), в деяких державах – рішенням спікера палати. Так, згідно статті 42 Основного закону ФРН засідання парламенту є публічними, проте, за ініціативою Федерального уряду або 1/10 частини депутатів публічність засідання буде виключена, якщо за вказане рішення проголосує 2/3 депутатів Бундестагу.

Для того, аби проведення пленарних засідань парламенту було правомочним необхідна наявність *кворуму*. Кворум – це така кількість депутатів парламенту, присутніх на його засіданні, яка робить повноважним проведення засідання та прийняття законодавчих рішень. За загальним правилом, конституційно-правова практика передбачає, що кворумом будь-якого зібрання депутатів є проста більшість усіх його членів, тобто більше половини депутатів від конституційного складу парламенту. В окремих країнах вказане загальне положення закріплено в Конституції (США, Іспанія, Італія, тощо). Водночас, у низці країн встановлено значно менший кворум: в Індії для цього необхідно лише наявність однієї десятої частини членів Народної палати; в Японії – одна третина членів палати парламенту, у Великобританії засідання парламенту вважається правомочним у разі присутності лише 40 членів Палати громад із 651 парламентаря. Водночас, у більшості країн світу для прийняття найбільш важливих рішень парламенту (конституційних, органічних і фінансових законів, ратифікації міждержавних договорів, при позбавленні депутатських мандатів, тощо) вимагається застосування принципу кваліфікованої більшості.

Після того, як спікер парламенту встановив наявність кворуму, він визначає *порядок денний роботи парламенту*, тобто перелік законопроектів, які буде розглядати парламент протягом пленарного дня. В сучасній конституційно-правовій практиці діє кілька способів встановлення порядку денного:

а) *урядом* (Гвінея, Єгипет, Камерун, Франція);

б) *керівництвом парламенту за погодженням із лідерами партійних фракцій* (Швеція, Норвегія, Данія);

в) *керівним органом палати парламенту* (голова палати або його заступники). Таким способом встановлюється порядок денний у парламентах більшості держав світу.

В окремих країнах порядок денний може встановлюватись кількома способами. Так, у Федеративній Республіці Німеччина порядок денний, як правило, визначається радою старійшин, яка складається з Президента Бундестага, його заступників та 23-х депутатів, що представляють всі фракції парламенту та делегуються до складу ради старійшин у залежності від чисельності фракції. Водночас, депутати Бундестагу можуть визначити порядок денний на наступні пленарні дні під час чергового засідання або доручити визначити питання, що розглядатимуться на наступному засіданні, Президенту Бундестагу. Президент Бундестагу може самостійно визначити порядок денний, у разі якщо це не зробив парламент або винести додаткові питання на розгляд до сесійної зали, проте, вказані рішення головуючого мають бути затверджені депутатами на початку засідання.

Важливим питанням організації роботи парламенту є проведення *парламентських дебатів*, тобто виступів депутатів різних фракцій з критикою або підтримкою проекту законодавчого акту, який розглядається на засіданні палати парламенту, внесенням до нього своїх пропозицій у вигляді поправок до законопроекту. Дебати у парламенті виступають важливим засобом формування змісту законодавчого акту, що приймає парламент, оскільки результатом проведення дебатів та висловлення різних, за часту протилежних поглядів на законопроект, має виступати компромісне рішення, яке дозволяє враховувати думку депутатів різних фракцій парламенту.

Водночас, проведення дебатів може викликати певні труднощі у керівництва парламенту, адже дебати привертають до себе увагу публіки, під час їх проведення можливі інциденти і порушення встановленого регламенту.

Розділяють два способи регламентації проведення дебатів. *Перший* спосіб регламентації проведення дебатів передбачає, що тривалість виступів парламентарів не обмежується, такий порядок діє в парламентах Фінляндії, Швеції та у Сенаті США. *Другий спосіб* проведення дебатів передбачає обмеження кількості та тривалості виступів кожного члена парламенту. Так, у нижній палаті парламенту Австрії – Національній Раді час виступу депутата по суті законопроекту обмежений, але не менш, ніж 20 хвилинами. Виступ депутата для внесення поправок до законопроекту або заперечень щодо його прийняття не повинен перевищувати 5 хвилин. Слід зазначити, що обмеженою є кількість виступів, зокрема, депутати парламенту, члени федерального уряду, а також голова і віце-голова Рахункової палати можуть виступати з обговорюваного питання лише, а доповідачі також мають право на прикінцеве слово.

Також, з метою економії часу при прийнятті законопроекту, або не бажаючи внесення до законопроекту змін та поправок, керівництво парламенту може застосовувати спрощену або скорочену процедуру прийняття законодавчого акту. Так, для забезпечення пришвидшення розгляду актів законодавства у Палаті громад Великобританії використовується низка процедурних засобів: «закриття дебатів», «кенгуру», «гільйотина».

Закриття дебатів полягає в тому, що на будь-якій стадії обговорення законопроекту (біля) депутат може винести пропозицію про припинення дебатів. Вона ставиться на голосування і вважається прийнятою, якщо її підтримують не менше 100 депутатів. «*Кенгуру*» зводиться до того, що спікер парламенту на стадії доповіді законопроекту визначає, які поправки до цього

законопроекту з числа запропонованих необхідно винести на обговорення, а які – ні. *«Гільйотина»* означає скорочення процедури розгляду проекту акту парламенту таким чином, що дебати скорочується за часом, так стосовно кола положень законопроекту, до яких можуть вноситись поправки. При цьому, загалом обговорення законопроекту має тривати не більш ніж 3 години.

Після обговорення законопроекту здійснюється *голосування*. Процедура проведення голосування має велике значення, адже саме шляхом голосування виявляється думка більшості з обговорюваного питання. У конституціях і регламентах палат парламентів деяких держав (наприклад, у Федеративній республіці Німеччина) для прийняття законопроекту необхідна більшість голосів, що визначається від кількості обраних членів палати. Водночас, у Російській Федерації, Україні, Білорусі, більшості інших пострадянських країн для прийняття рішення необхідна більшість від конституційного складу палати парламенту; в Естонії, Македонії, Словенії – необхідна більшість від кількості присутніх на засіданні депутатів.

Слід також звернути увагу на те, що в конституційному законодавстві більшості країн зазначена необхідність особистої та обов'язковій участі депутатів у голосуванні, зокрема, це положення статті 79 Конституції Іспанії, статті 27 Конституції Франції, статті 84 Конституції України. Водночас, регламенти парламентів окремих країн передбачають обмежену можливість парламентаря делегувати свій голос іншому депутату. Так, згідно Ордонансу № 58-1066 (прийнятий у 1958 році у вигляді органічного закону, змінений у 1962 році) парламентар має право делегувати свій голос у 6-ти випадках (хвороба, військова служба, обґрунтоване перебування за кордоном, тощо). Вказана «делегація» має бути письмово оформлена, передана іншому депутату, про що має бути повідомлено голову парламенту.

Зазвичай у двопалатних парламентах засідання обох палат проводяться роздільно. Водночас, конституції та регламенти низки країн передбачають

спільне засідання верхньої та нижньої палат парламенту. Так, згідно статті 37 Конституції Чехії спільне засідання обох палат скликається головою нижньої палати – Палати депутатів та проводиться згідно із регламентом вказаної палати. Слід зазначити, що, як правило, законодавством країни можливість проведення спільного засідання палат парламенту чітко обмежується певним колом питань. Так, згідно статті 114 Конституції Республіки Польща у випадках, передбачених Конституцією засідання Сейму та Сенату можуть проводитись спільно в якості Національних Зборів під головуванням Маршалка Сейму (нижня палата), у випадку його відсутності – голови Сенату (верхня палата). Вказані спільні засідання Національних Зборів Республіки Польща проводяться у випадках: принесення присяги новообраним Президентом Республіки (стаття 130), визнання Президента нездатним виконувати свої обов'язки за станом здоров'я (пункт 4 частини 2 статті 131), звернення Президента із посланням (стаття 140, пункт 8 частини 3 статті 144), висунення Президенту звинувачення перед Державним Трибуналом за порушення Конституції, законів або скоєння злочину (стаття 145).

Окрім роботи парламенту у залі засідань під час пленарних засідань важливе значення має *робота парламентських комітетів (комісій)*. У більшості парламентів світу всі його комітети (комісії) розподіляються на постійні та тимчасові. Назва комітет або комісія в різних парламентах може означати як постійний, так і тимчасово діючий орган. Найбільш важливе значення має діяльність постійних комітетів (комісій) парламенту з питань законопроектної та організаційної роботи: це підготовка законопроектів до розгляду, доопрацювання та внесення поправок між першим та другим читанням проектів законів, тощо. Також, важливою є участь комітетів (комісій) законодавчого органу у здійсненні парламентського контролю.

Кількість постійних комітетів (комісій) у різних країнах є різною, в багатьох парламентах кількість постійних комітетів (комісій) може

змінюватись. Як правило, постійні парламентські комітети створюються за напрямками роботи: комітет з питань оборонної політики (відповідає за підготовку законопроектів у галузі оборони), комітет з питань бюджету (відповідає за прийняття бюджету), комітет з питань регламенту (відповідає за дотримання регламенту та парламентських процедур під час роботи парламенту, дотримання депутатами законодавства та етики державного службовця), інші. Наприклад, в Палаті представників Конгресу США діє 21 постійний комітет, а в Сенаті США – 16. Під час підготовки до розгляду законопроектів у постійних комітетах (комісіях) у більшості парламентів, як правило, до участі в їх роботі можуть залучатись депутати, що входять до складу інших комітетів. Також, під час опрацювання проектів актів парламенту в комітетах (комісіях) поширеною є практика проведення слухань за участі представників профільних міністерств та відомств. Крім того, до обговорення у парламентських комітетах (комісіях) проектів законів можуть запрошуватись представники науково-експертного середовища, фахівці із обговорюваного питання, представники громадськості. Зокрема, згідно статті 15 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» парламентські комітети можуть залучати до своєї діяльності співробітників науково-дослідних інститутів і навчальних закладів, авторів проектів законодавчих актів та інших фахівців, посадових та службових осіб державних органів та органів місцевого самоврядування.

Рішення щодо затвердження проекту законопроекту для винесення його на розгляд парламенту до сесійної зали приймається більшістю членів постійного парламентського комітету, як правило, необхідною є наявність кворуму, тобто більшості від складу членів комітету. Так, згідно Регламенту Національних Зборів Франції, засідання постійної комісії є чинним при наявності кворуму у вигляді більшості від складу комісії. Засідання комісії Національних Зборів Франції, які проводяться на вимогу уряду, можуть бути чинними і без наявності більшості від складу комісії, проте, на вимогу

третини депутатів, що присутні на засіданні комісії, може бути прийнято рішення про необхідність кворуму для визнання рішення комісії чинним.

Також, у парламентах можуть створюватись тимчасові комісії (комітети). Це слідчі комісії (комітети), які здійснюють діяльність із розслідування якої-небудь події, або тимчасові комісії, які здійснюють розробку певного законодавчого акту, залучаються до роботи з питань укладання міждержавної угоди, тощо.

Для здійснення своєї діяльності комітети (комісії) наділяються певним обсягом повноважень. Зокрема, парламентські комітети (комісії) мають право звертатись до державних органів, посадових осіб та органів місцевого самоврядування із запитами про надання інформації; викликати на свої засідання посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування; проводити парламентські слухання з певних проблем, до яких залучаються, як зазначалось вище, посадовці, науковці, фахівці, представники громадськості.

В окремих державах законодавець наділяє комітети (комісії) парламенту правом приймати законодавчі акти замість палат парламенту. Так, згідно частини 3 статті 72 Конституції Італії у передбачених Регламентом випадках, законопроект може надаватись на розгляд та затвердження комісіям парламенту, як тимчасовим, так і постійним.

Іншою формою роботи парламентарів у перервах між сесіями парламенту, окрім роботи у комітетах (комісіях), є робота депутатів із виборцями, зокрема їх діяльність у виборчих округах (мажоритарних або закріплених за парламентарями округах при пропорційній моделі виборів). Це можуть бути зустрічі з виборцями, звіти про роботу депутатів, отримання пропозицій стосовно законодавчої діяльності від громадськості. Так, згідно зі статтею 24 Закону України «Про статус народного депутата України» народний депутат України зобов'язаний постійно підтримувати зв'язки з

виборцями, вивчати громадську думку, потреби і запити населення, у разі необхідності повідомляти про них Верховну Раду України та її органи, розглядати всі одержані ним пропозиції та заяви виборців, за необхідності вносити відповідні пропозиції до Верховної Ради України, до органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Також, важливою є діяльність органів, що існують при парламенті. Питання діяльності таких контрольних органів як рахункові палати та уповноважений з прав людини (омбудсман) розглянемо пізніше. Зараз зауважимо, що при низці парламентів світу діють дорадчі структури, які покликані надавати сприяння депутатам у здійсненні ними законодавчої діяльності. Так, згідно статті 99 Конституції Італії діє Національна рада економіки та праці, яка є консультативним органом палат парламенту та уряду з питань, визначених законодавством. При цьому, Національна рада економіки та праці має право законодавчої ініціативи та може приймати участь в розробці законодавства з економічних та соціальних питань. Стаття 94 Конституції В'єтнаму передбачає діяльність у складі парламенту країни (Національні Збори) такого органу як Рада національностей, яка слідкує за національною політикою, соціально-економічним розвитком у гірських районах країни та районах, де мешкають національні меншини, має право спрямовувати відповідні законопроекти на розгляд Національних Зборів. Згідно частини 1 статті 97 Конституції Румунії у складі парламенту країни діє Законодавча Рада, яка дає висновки при розгляді проектів законодавчих актів з метою їх систематизації та уніфікації.

§ 5. Законодавчий процес. Суб'єкти законодавчої ініціативи. Види актів парламенту

Найбільш важливою функцією парламенту є законодавчий процес, що поділяється на стадії, послідовність і зміст яких у різних державах дещо

відмінні. Серед стадій законодавчого процесу виділяють: 1) внесення законопроекту на розгляд парламенту у порядку законодавчої ініціативи; 2) розгляд законопроекту у парламенті, що включає в себе його обговорення та прийняття; 3) спрямування законопроекту до верхньої палати парламенту (в разі її наявності); 4) промульгація закону главою держави та його набрання юридичної сили.

Слід зазначити, що законодавчий процес у парламентах світу є строго формалізованим та має відповідати певній процедурі, яка закріплена у більшості держав у спеціальному законодавчому акті парламенту – регламенті або статуті. Ухвалення законодавчих актів із порушенням процедури може мати своїм наслідком визнання їх такими, що не мають юридичної сили.

Початковою стадією законодавчого процесу є внесення законопроекту на розгляд у парламент. Зміст цієї стадії пов'язаний з правом законодавчої ініціативи, яка у різних державах здійснюється різним колом суб'єктів. Перелік суб'єктів законодавчої ініціативи, як правило, залежить від форми правління та форми державного устрою.

До суб'єктів законодавчої ініціативи в переважній більшості держав належать: а) глава держави; б) уряд; в) депутати парламенту та їх об'єднання, органи парламенту. Водночас, у низці держав суб'єктом законодавчої ініціативи можуть виступати: а) окремі спеціалізовані органи влади (вищі судові інстанції, генеральна прокуратура, тощо); б) законодавчі органи суб'єктів федерації або представницькі органи адміністративних одиниць в унітарних країнах (як правило, регіонів із спеціальним статусом); в) безпосередньо громадяни за умов дотримання певних вимог (кількість підписів, сфера законопроекту, тощо).

Отже, розпочнемо розгляд суб'єктів законодавчої ініціативи. В значній кількості країн світу *глава держави* має право на здійснення

законодавчої ініціативи. Вказане повноваження належить главам держави в більшості президентських, змішаних та у більшості парламентських республік. Зокрема, згідно статті 71 Конституції Мексики президенту країни належить право законодавчої ініціативи. Право законодавчої ініціативи належать президентам Польщі (стаття 118 Конституції Польщі), України (стаття 93 Конституції України), Білорусі (стаття 99 Конституції Білорусі), Греції (стаття 73 Конституції Греції), Латвії (стаття 65 Конституції Латвії). Водночас, в окремих парламентських республіках глави держави не має вказаного повноваження, наприклад, в ФРН федеральний президент не має права законодавчої ініціативи. Також, широко використовує право законодавчої ініціативи глава держави в дуалістичній монархії. Зокрема, згідно статті 104 Конституції Кувейту Емір подає проекти та реформи, які має розглянути парламент (Національна Асамблея). Що ж до *парламентської монархії*, то сучасна політико-правова практика, як правило, не надає такого повноваження главі держави з вказаною формою правління або робить зазначене повноваження формальним. Слід зазначити, що конституційні акти Швеції, Основні Закони Іспанії, Японії, Норвегії взагалі не містять такого повноваження монарха як здійснення законодавчої ініціативи.

З другої половини XX століття зростає роль *уряду* як суб'єкта законодавчої ініціативи. На сьогодні уряд є суб'єктом законодавчої ініціативи в майже всіх змішаних та парламентських республіках. Так, уряд (або його голова) є суб'єктом законодавчої ініціативи в президентсько-парламентських республіках, зокрема у Франції (частина 1 статті 39 Конституції Франції), Республіці Білорусь (частина 1 статті 99 Конституції Республіки Білорусь), а також в парламентсько-президентських республіках, зокрема, в Україні (частина 1 статті 93 Конституції України), в Польщі (частина 1 статті 118 Конституції Республіки Польща). Аналогічна роль відведена уряду в парламентських республіках, зокрема, у Греції (частина 1 статті 73 Конституції Греції), Італії (частина 1 статті 71 Конституції Італії) та

у парламентських монархіях, наприклад в Іспанії (частина 1 статті 87 Конституції Іспанії).

Специфічною є роль виконавчої влади у законодавчому процесі в класичній президентській республіці – Сполучених Штатах Америки. Згідно із формальною буквою закону та принципом жорсткого розподілу влади президент США, який є главою виконавчої влади, не має права прямої законодавчої ініціативи. Водночас, президент може діяти через довірених депутатів Конгресу або звертатися з посланнями до Конгресу та зі спеціальними посланнями до голів палат. Послання мають на меті ознайомити парламентарів і громадськість з позицією глави держави щодо важливих політичних та інших проблем, в т.ч. тих, що потребують реагування з боку законодавців. Так, Розділ 3 ст. II Конституції США прямо зазначає, що «Президент дає Конгресу інформацію про стан справ в Союзі та рекомендує до його розгляду такі засоби, які вважає необхідними та доцільними».

Фактично універсальним є такий суб'єкт законодавчої ініціативи як *депутати парламенту та їх об'єднання, органи парламенту*. Зазначений суб'єкт законодавчої ініціативи притаманний всім видам республік та парламентським монархіям. При цьому, у США взагалі тільки законодавчому органу – Конгресу належить повноваження законодавчої ініціативи, про що вказано в Основному Законі країни: «Всі законодавчі повноваження ... надаються Конгресу, який складається з Сенату та Палати представників» (Розділ 1 ст. I). При цьому, в більшості парламентів правом законодавчої ініціативи наділені безпосередньо депутати (Україна, Франція, Італія, Білорусь, Данія, США, Болгарія, Венесуела, тощо), в окремих країнах вказаним правом наділені також органи парламенту. Так, у Федеративній Республіці Німеччина окрім депутатів правом законодавчої ініціативи, згідно ст. 76 Основного Закону, наділений Бундесрат (верхня палата парламенту).

У низці країн повноваженнями законодавчої ініціативи можуть бути наділені *вищі органи судової влади та прокуратури*, проте, як правило, їх право подання законопроектів обмежено питаннями їх відання. Так, згідно частини 1 статті 104 Конституції Російської Федерації правом законодавчої ініціативи наділені Конституційний Суд РФ, Верховний Суд РФ та Вищий арбітражний суд РФ, проте, лише з питань їх компетенції. Згідно статті 86 Конституції В'єтнаму повноваженням законодавчої ініціативи наділений Генеральний прокурор країни.

В окремих державах правом законодавчої ініціативи наділені *законодавчі органи суб'єктів федерації або представницькі органи адміністративних одиниць* в унітарних країнах (як правило, регіонів із спеціальним статусом). Так, згідно частини 1 статті 140 Конституції Російської Федерації право законодавчої ініціативи належить законодавчим (представницьким) органам суб'єктів федерації. Відповідно до частини 2 статті 87 Конституції Іспанії Збори Автономних Спільнот (регіональні автономні утворення - авт.) можуть надавати свої законодавчі пропозиції до Президії Конгресу (керівний орган нижньої палати парламенту – авт.).

Конституційне законодавство низки країн надає право законодавчої ініціативи безпосередньо виборцям у порядку т.зв. *народної ініціативи*, проте, за певних умов: законодавчо закріплюється кількість виборців, що підтримують законопроект, також, визначається сфера правовідносин, стосовно якої може здійснюватися законодавча ініціатива. Так, згідно частини 3 статті 87 Конституції Іспанії громадянам країни надається право ініціювати прийняття законопроектів у вигляді народної ініціативи, проте, необхідним є збір 500 тис. завірених підписів громадян, також, не допускається така законодавча ініціатива з питань оподаткування, міжнародних відносин та помилування. Подання законопроектів безпосередньо виборцями передбачено також конституційним законодавством США, Італії, Австрії, Болгарії, Швейцарії, Польщі.

Після внесення законопроекту на розгляд парламенту наступає наступна, основна стадія – *розгляд проекту закону, його обговорення та голосування*. Слід зазначити, що процедура реалізації законопроекту тісно пов'язана з внутрішньою структурою парламенту. У двопалатних парламентах, де палати є рівноправними, законопроект може бути внесений до кожної з них. Така практика існує в законодавчих органах Австрії, Бельгії, Італії, Швейцарії.

У країнах, де палати парламентів нерівноправні, законодавчий процес починається, як правило, з внесення проекту закону у нижню палату. Так, згідно статті 118 Конституції Республіки Польща, законопроект вноситься до Сейму (нижня палата парламенту). Водночас, у Федеративній Республіці Німеччина законопроект Федерального уряду спочатку спрямовується до верхньої палати (Бундесрат), яка має висловити свої зауваження стосовно законопроекту протягом 6-ти тижнів (стаття 76 Основного Закону ФРН), після чого законопроект передається до Бундестагу (нижня палата), де він має обговорюватись та прийматись (стаття 77 Основного Закону ФРН).

Слід зазначити, що в більшості країн світу існує певний розподіл компетенції між палатами. Так, прерогативою нижньої палати, як правило, є розробка та ухвалення законопроектів у фінансово-бюджетній сфері, в той час як за верхньою палатою, за часту, залишається прерогатива ухвалення рішень у зовнішньополітичній сфері та з питань призначень вищих посадових осіб. Класичним є приклад США, де Розділ 7 ст. I Конституції США чітко зазначає, що всі законопроекти з питань доходів та видатків «виходять з Палати представників», а Розділ 2 ст. II вказує на погодження президентом США саме з Сенатом питань укладання міждержавних угод та призначення послів, суддів вищих судів, тощо. Втім вказане не виключає права верхньої палати вносити свої поправки до законопроектів, що, наприклад, прямо передбачено Розділом 7 ст. I Конституції США.

Робота над законопроектом у палаті розпочинається з його прийняття до розгляду. Ініційований і розроблений законопроект передається в палату парламенту для реєстрації. Після цього керівний орган палати парламенту вносить законопроект до порядку денного та розповсюджує його текст (з додатковими матеріалами, пояснювальними записками, науково-експертними оцінками, тощо) серед депутатів.

Перша підстадія стадії розгляду законопроекту в парламенті називається першим читанням. На цій стадії, як правило, дебати щодо законопроекту не проводяться. Важливим на вказаній підстадії є рішення керівництва парламенту щодо включення проекту закону до порядку денного. В позитивному випадку законопроект включається до порядку денного на розгляд депутатів парламенту у сесійній залі. В разі позитивного голосування законопроект приймається за основу та, як правило, спрямовується на його доопрацювання в комітет (комісію) парламенту. Тобто основною метою першого читання є принципове визначення: буде проект закону розглядатись в парламенті або ні.

Як правило, між першим та другим читаннями законопроект опрацьовується у відповідному комітеті (комісії) парламенту, який має враховувати поправки та зауваження депутатів парламенту, а в низці країн – членів уряду, фахівців, науковців, тощо. В разі необхідності можуть створюватись робочі групи із обговорення законопроекту, до роботи яких залучаються парламентарі, посадовці органів державної влади та місцевого самоврядування, представники науково-експертного середовища. Вказане передбачає, зокрема, статтею 15 «Про комітети Верховної Ради України», можливість залучення відповідних фахівців під час обговорення проектів законодавчих актів (біллєй) у Конгресі США передбачена Постійними правилами Палати представників та Постійними правилами Сенату.

Наступна підстадія законодавчого процесу — *друге читання* — передбачає обговорення законопроекту. В більшості держав вказана

підстадія здійснюється після розгляду проекту закону у комітеті (комісії) парламенту (Італія, США, Франція, Російська Федерація, Україна). Друге читання передбачає ретельне обговорення законопроекту, його окремих статей, доповнень та поправок. Під час обговорення у пленарній залі депутати можуть вносити поправки до проекту закону, висловлювати свої зауваження та пропозиції. Голосування може здійснюватися як за весь законопроект в цілому, так і по окремим його положенням («по статейно»), а також стосовно поправок до проекту закону. З метою затягування прийняття законопроекту його опоненти можуть вдаватися до різних засобів: надавати велику кількість поправок та зауважень, навмисно затягувати сесійне засідання шляхом довгих промов (останній прийом, розповсюджений в Конгресі США, отримав назву «флібуст'єрство»). В свою чергу головуючий у парламенті (спікер) може обмежити вказані спроби провалу прийняття проекту закону такими зазначеними у попередньому параграфі прийомами, як «кенгуру» та «гільотина».

В окремих державах дебати проводяться перед розглядом законопроекту в парламентському комітеті чи комісії (Великобританія, Федеративна Республіка Німеччина). За загальним правилом, у випадку, якщо законопроект подається до комітету (комісії) парламенту після загальних дебатів у сесійній залі, він має бути доопрацьований відповідно до поправок та зауважень, висловлених парламентарями під час обговорення. В такому випадку законопроект у другому читанні розглядається двічі: під час загального обговорення перед переданням до комітету (комісії) та по розділах або постатейно — після повернення з комітету (комісії).

Останньою підстадією є *третє читання*, в процесі якого доопрацьований у комітеті (комісії) парламенту законопроект виноситься на голосування та у більшості випадків приймається у цілому, як правило, майже без обговорення.

Після схвалення проекту закону у нижній палаті він *спрямовується до верхньої палати парламенту* (в разі її наявності). Слід зазначити, що в низці випадків законопроекти схвалюються лише нижньою палатою парламенту, наприклад, проекти законів стосовно фінансів та бюджету. Верхня палата парламенту може схвалити законопроект, прийнятий нижньою палатою, а може відхилити його або висловити власні зауваження та поправки. У вказаному випадку, в залежності від того, чи є верхня та нижня палати парламенту рівнозначними, або нижня палата є більш «сильною», задіюються різні правові механізми.

Так, у тих бікамеральних (двопалатних – авт.) парламентах, де обидві палати мають однакову юридичну силу, діє механізм погодження та прийняття лише спільного рішення. Можуть бути задіяні механізм «човника» або механізм «погоджувального комітету». Механізм «човника» полягає у тому, що законопроект разом із поправками та доповненнями повертається до нижньої палати, яка їх враховує у доопрацюванні проекту закону. Після чого законопроект знову повертається до верхньої палати, яка має право знову повернути його до нижньої палати парламенту із своїми зауваженнями.

Механізм «погоджувального комітету» складається в тому, що обидві палати парламенту створюють спільний спеціальний комітет або комісію, до складу якого входять представники обох палат парламенту на паритетних засадах. Вказаний метод широко застосовується, зокрема, у Конгресі США. Метою «погоджувального комітету» є напрацювання компромісного проекту законодавчого акту (в США - біллю), який виноситься на розгляд обох палат парламенту. Палати парламенту мають право прийняти або відхилити компромісний варіант проекту закону або знову спрямувати його до «погоджувального комітету».

У разі, якщо верхня палата є більш «слабкою», може застосовуватись процедура подолання зауважень верхньої палати. Так, стаття 77 Конституції

Федеративної Республіки Німеччини надає право Бундестагу (нижня палата) відхиляти протест Бундесрату (верхньої палати) простою більшістю голосів. У разі якщо Бундесрат вносив протест кваліфікованою більшістю (дві третини голосів), то для його подолання Бундестаг також потребуватиме кваліфікованою більшістю (дві третини голосів). Так само ст. 59 Конституції Японії надає право Палаті представників (нижня палата) відхилити кваліфікованою більшістю (дві третини голосів) рішення по законопроекту Палати радників (верхня палата), яке не влаштовує нижню палату. Стаття 108 Конституції Індії передбачає, в разі неузгодження позицій двох палат парламенту стосовно законопроекту, проведення спільного засідання Народної палати та Ради штатів відповідно до регламенту Народної палати, під час якого голосування буде проводитись персонально, а не по палатах. Оскільки нижня палата (Народна палата) є більшою за чисельністю, переважаючою буде позиція нижньої палати.

Прийнятий палатами (або однопалатним парламентом) законопроект повинен отримати санкцію глави держави, щоб стати законом. У конституційному праві зарубіжних країн (за винятком Швейцарії і Швеції) існує особлива стадія законодавчого процесу, яка називається *промульгацією* — проголошенням главою держави прийнятого парламентом закону. Промульгація передбачає підпис законопроекту главою держави, тобто його санкціонування, та урочисте проголошення закону. Як правило, голові держави надається певний проміжок часу (зазвичай 10, 15 днів або місяць) протягом якого він має право або підписати та оприлюднити закон або скористатись своїм *правом вето*. В окремих державах у разі необхідності термін промульгації закону може скорочуватись. Так, згідно частини 1 статті 73 Конституції Італії президент Республіки промульгує закони протягом місяця після їх ухвалення. Разом з тим, частина 2 статті 73 Конституції Італії передбачає право парламенту абсолютною більшістю голосів обох палат оголосити закон терміновим та визначити в законі термін його промульгації.

Право вето передбачає повноваження глави держави відхилити законопроект або повернути його на доопрацювання в парламент із своїми поправками. Більш докладно класифікацію видів вето, які відомі світовій конституційно-правовій практиці, ми розглянемо в наступному розділі при вивченні питання повноважень глави держави. Зараз лише зауважимо, що на сьогодні в більшості країн світу вето глави держави має відносний характер, воно може бути подолано парламентом простою або кваліфікованою більшістю голосів.

Після промульгації закону главою держави законодавчий акт набуває чинності, що є кінцевим етапом законодавчого процесу. Як правило закон вступає в силу протягом певного часу (10-15 днів після його оприлюднення). В окремих випадках закон набуває свою юридичної силу одразу після промульгації. Крім того, конституційно-правова практика переважної більшості країн світу передбачає можливість визначення терміну вступу закону в силу безпосередньо у самому законодавчому акті, що може бути викликано необхідністю привести у відповідність новому закону інші закони та підзаконні акти, підготувати умови для реалізації закону.

Наприклад, стаття 73 Конституції Італії визначає, що закони вступають в силу через 15 днів після їх оприлюднення, якщо інше не зазначено в самому законі. Згідно статті 94 Конституції України закон набирає чинності через 10 днів з дня його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самим законом, але не раніше дня його опублікування.

Закінчуючи розгляд питання законодавчої діяльності парламенту, перелічимо акти, які можуть приймати парламенти.

Основним актом, який ухвалює парламент є *закон* – нормативний акт вищої сили, що регулює основні види суспільних відносин. Слід зазначити, що Основні Закони багатьох держав містять перелік питань, стосовно яких вищим представницьким органом країни можуть прийматись законодавчі

акти. Так, Розділ 8 статті 1 Конституції США визначає перелік питань, які перебувають у віданні Конгресу США. Так само стаття 34 Конституції Франції визначає питання суспільного життя, які мають регулюватись законами. Більш імперативно викладена аналогічна конституційна норма в Основному Законі України. Так, стаття 92 Конституції України визначає перелік питань, які можуть регулюватись *виключно законами*.

У різних державах світу закон може називатись по різному. Зокрема, в США, Великобританії, інших країнах англоамериканської правової системи замість поняття *закон* доволі вживаними є терміни *білль* та *акт*. В окремих країнах світу в Основному Законі закріплений розподіл законів на звичайні та *органічні (конституційні)*, останні регулюють особливо важливі суспільні відносини в сфері здійснення публічної влади в державі (як зазначає низка правознавців «органічні закони прямо впливають з Конституції»). Першою країною, де законодавчо було закріплено поняття *органічні закони*, які регулюють питання у сфері управління державою, в т.ч. визначають порядок діяльності парламенту, уряду, судової системи, органів конституційної юрисдикції, є Франція. При цьому, стаття 46 Конституції Франції закріплює особливу процедуру прийняття органічних законів. На сьогодні поняття органічний закон містять також Основні Закони Іспанії, Португалії, Румунії, Грузії, Алжира, Сенегала.

Окрім звичайних законів парламенти приймають *регламенти* та *правила* – особливі нормативні документи, які містять процедурний порядок діяльності парламенту, прийняття законів та інших рішень, а також визначають статус депутата парламенту, його права та обов'язки. В двопалатних парламентах регламенти або правила приймаються та діють у кожній з палат.

Крім того, парламентом можуть прийматись такі рішення як декларації, резолюції, звернення. *Декларація* – конституційно-правовий акт загального значення, який приймається з метою проголошення певних важливих для

суспільства та держави рішень, як правило, носить урочистий характер. За своїм змістом декларація є політико-правовим документом, проголошує певні напрямки у подальшому державно-правовому бутті. Носить загальний характер, потребує конкретизації своїх положень у законодавчих актах.

Резолюція, звернення – акти парламенту, як правило, ненормативного характеру, метою яких є висловлення позиції законодавчого органу з приводу певних подій в системі влади, державі, суспільстві, у світі.

§ 6. Основні форми здійснення парламентського контролю

Контрольні функції парламенту є дуже важливим засобом забезпечення дієвості конституційного принципу розподілу влади, реального функціонування механізму стримувань та противаг, протидії зловживанню владою та посяганням на права і свободи людини та громадянина. В країнах з різними формами державного правління моделі здійснення парламентського контролю відрізняються, отже розглянемо загальні положення та засоби здійснення парламентом зазначеної діяльності та специфічні риси, притаманні країнам в залежності від особливостей організації вищої влади в державі.

У науці конституційного права наявно декілька видів класифікації видів парламентського контролю. Так, В. Шаповал виділяє в залежності від відносин суб'єкта контролю із об'єктом контролю *зовнішній* та *внутрішній* види парламентського контролю. *Зовнішній* парламентський контроль – це здійснення парламентом контролю за діяльністю установ, що не входять до складу парламенту, наприклад уряду, глави держави, тощо. *Внутрішній* парламентський контроль – це діяльність уповноважених структур парламенту або окремих депутатів по контролю за здійсненням парламентом та його членами своїх повноважень. Наприклад, комітет (комісія) парламенту

з питань регламенту контролює додержання парламентом процедурного порядку у своїй діяльності.

Разом з тим, слушною виглядає думка здійснювати розподіл *зовнішнього* парламентського контролю за *об'єктами*: контроль уряду та його окремих міністрів; контроль глави держави (президента); контроль місцевих органів влади, у країнах з федеральною формою державного устрою – контроль органів влади суб'єктів федерації; контроль інших органів державної влади.

Ю. Барабаш виділяє такий вид класифікації форм парламентського контролю, як розрізнення його за наслідками, що настають за результатами заходів контролю. Вказаний підхід до класифікації передбачає поділ на: *інформаційний*, *юридичний* та *політичний* види парламентського контролю. *Інформаційним* парламентським контролем є здійснення контрольних функцій у формі таких дій, наслідками яких буде отримання відповідної інформації стосовно діяльності об'єктів контролю. Наприклад, заслуховування доповідей і звітів уряду та окремих міністрів, інших вищих посадових осіб, які обираються, призначаються парламентом або на призначення яких необхідна згода парламенту; проведення т.зв. «годин запитань до уряду», тощо. *Юридичний* парламентський контроль передбачає здійснення діяльності та вжиття заходів, за результатами яких мають складатись певні юридичні документи (висновки), що будуть враховуватись парламентом при прийнятті політичних рішень: депутатські запити та звернення; парламентські розслідування; проведення надзвичайних (спеціальних) засідань, наприклад, у разі введення воєнного або надзвичайного станів. Під *політичним* контролем слід розуміти прийняття парламентом в результаті здійснення контрольних повноважень певних політичних рішень. Зокрема, прийняття резолюції про недовіру уряду; усунення з поста глави держави (президента) в порядку процедури імпічменту; звільнення з посад інших посадових осіб.

Інший підхід до класифікації видів парламентського контролю здійснює його розподіл в залежності від його суб'єктів, виокремлюючи *безпосередній* та *опосередкований* контроль. *Безпосередній* контроль в рамках парламентської процедури здійснює законодавчий орган у цілому, його структурні підрозділи (комітети, комісії, депутатські фракції, тощо) або окремі парламентарі. *Опосередкований* парламентський контроль здійснюють допоміжні органи, участь у формуванні яких бере парламент. До вказаних органів у значній кількості країн світу відносяться *органи фінансового контролю* (Рахункова палата в Австрії та Україні, Бюджетне управління Конгресу США, Верховна палата контролю в Польщі) та спеціальна посадова особа – Уповноважений парламенту з прав людини (омбудсман). Діяльність зазначених контрольних органів розглянемо дещо пізніше.

Четвертий підхід, який на думку окремих вчених, зокрема Ю. Барабаша, слід вважати підставою для класифікації форм парламентського контролю – за *типами парламентських процедур та правовими наслідками*. Вказаний підхід розрізняє парламентський контроль, наслідками здійснення якого не передбачається вжиття санкцій (депутатські запити та звернення, заслуховування міністрів та інших посадових осіб, тощо), та заходи парламентського контролю, які передбачають вжиття парламентом санкцій, наприклад, розгляд питання щодо недовіри уряду.

Інший підхід до класифікації форм парламентського контролю пропонує російський правознавець О. Корнякова, яка розрізняє його здійснення в залежності від сфер суспільно-політичного життя в державі: 1) парламентський контроль у сфері дотримання прав людини, який здійснюється в більшості країн світу як безпосередньо парламентом та його окремими депутатами, так і через Уповноваженого парламенту з прав людини (омбудсмана); 2) контроль парламенту у фінансовій сфері, який також у більшості країн світу здійснюється як безпосередньо парламентом,

так і через спеціальний орган фінансового контролю; 3) контроль у сфері оборони та державної безпеки; 4) контроль в інформаційній сфері; 5) контроль у сфері охорони навколишнього середовища.

Розглянувши види парламентського контролю, перейдемо до вивчення форм (засобів) здійснення парламентського контролю. Розпочнемо з контролю, який здійснюється безпосередньо парламентом, його структурними підрозділами (палати, комітети, фракції) та окремими депутатами. Як зазначалось вище, форми здійснення парламентського контролю будуть дещо відрізнятись в державах із парламентською формою правління (парламентські республіки та парламентські монархії), змішаних республіках та президентських республіках. Оскільки основним об'єктом зовнішнього парламентського завжди виступає виконавча влада, то в залежності від участі парламенту у формуванні виконавчої влади та подальшого контролю виокремлюють *парламентську* модель контролю (країни із парламентською формою правління) та *конгресову* модель контролю (президентські республіки, в якості яскравого прикладу обрано модель контролю у США).

Розгляд моделі парламентського контролю розпочнемо з такого дієвого засобу як *запитання або звернення* парламентарів до глави уряду або окремих міністрів. Запитання депутати можуть надавати як усній, так і письмовій формі. Для оголошення усних запитань у парламентах, як правило, встановлюється спеціальний час. У Великобританії відповідні процедури здійснюються під час т.з.в «години запитань»: усним запитанням і відповідям на них відведено годину на початку щоденних засідань Палати громад, крім тих, що відбуваються у п'ятницю. В Федеративній Республіці Німеччина та Австрії кожне засідання нижніх палат парламенту (Бундестагу та Національної ради відповідно) починається з години, коли члени уряду відповідають на усні запитання депутатів. В Італії парламентарям для надання запитань членам уряду відведено кожного дня пленарних засідань по

сорок хвилин у нижній палаті парламенту та один день засідань щотижня у верхній палаті. Сам порядок надання усних запитань деталізовано прописаний в регламентах палат і передбачає порядок виступів депутатів, їх черговість, порядок надання відповідей, тощо.

Більш узагальнену та підготовлену інформацію парламентарі можуть отримати під час проведення т.з.в *Днів уряду*, тобто відведення цілого дня пленарних засідань виключно для спілкування депутатів із членами уряду. Наприклад, у Франції, згідно ст. 48 Конституції країни, щонайменше одне пленарне засідання раз на тиждень відводиться запитанням парламентарів та відповідям членів уряду. Проведення Дня уряду дозволяє членам парламенту отримувати необхідну інформацію про напрямок та ефективність виконання урядових програм, діяльність конкретних міністерств та відомств. Фактично, основною метою процедури *Дня уряду* є надання депутатам парламенту та громадськості можливості отримати повну та детальну інформацію про поточний стан справ в економіці держави, зокрема, ситуацію із виконанням державного бюджету, соціальних програм; перевірити відповідність дій виконавчої влади у сферах зовнішній та внутрішній політики прийнятим парламентом програмам національного розвитку та концептуальним напрямкам дій.

Щодо *письмових запитань (запитів або звернень)*, то порядок їх подання та підготовки відповідей на них є складнішим. Слід зазначити, що для відповідей на письмові запитання членам уряду надається певний час. Наприклад, у Бельгії, Франції та Фінляндії відповіді на письмові запитання належить давати не пізніше, ніж через тридцять днів. У Франції на такі запитання обов'язково даються письмові відповіді, а для відповіді на складні запитання строк подвоюється. У Фінляндії форму відповідей — письмову чи усну — члени уряду обирають самі. В Італії відповіді на письмові запитання дають не пізніше двох тижнів, а якщо депутат вимагає саме письмової відповіді, то цей строк збільшується до двадцяти днів. У Японії для відповіді

на запитання надається тиждень. Усні запитання тут можливі лише за згодою палати і в термінових випадках.

Особливим видом запитів є т.зв. *інтерпеляції*. *Інтерпеляція* – це особливий вид запиту парламенту до уряду загалом або до окремого міністра, який вимагає отримання обов’язково письмової відповіді із зазначенням політичної позиції уряду, що передбачає обговорення у парламенті відповіді з боку виконавчої влади та прийняття за його підсумками відповідного рішення (в т.ч. вотуму довіри або недовіри уряду). Тобто фактично, інтерпеляція є ефективним засобом впливу парламенту на уряд, на відміну від процедури запитань депутатів, що має більш інформативний характер, інтерпеляція фактично має своїм наслідком звіт одного з членів уряду або уряду загалом.

Оскільки інтерпеляція повинна мати своїм підсумком рішення парламенту у формі згоди або не згоди із діями уряду (його окремих міністрів) за підсумком чого може ставитись питання щодо висловлення недовіри уряду, то конституційне законодавство більшості країн закріплює процедуру її проведення. Так, інтерпеляція може ініційована лише на вимогу певної кількості депутатів, для надання відповіді урядовцям надається визначений законом термін, відповідь (фактично звіт) уряду або окремого міністра підлягає обговоренню в парламенті (проводяться т.зв. дебати), в разі підняття в ході обговорення в парламенті питання недовіри політиці уряду здійснюється голосування з питання вотуму довіри уряду.

Наприклад, параграф 43 Конституції Фінляндії передбачає, що не менш ніж 20 депутатів Есдукунди (парламенту) можуть внести інтерпеляцію Державній раді (уряду) або окремому міністру з питань їх компетенції. Звіт на інтерпеляцію має бути переданий на пленарне засідання парламенту через 15 днів після повідомлення уряду про надання інтерпеляції. Якщо під час обговорення звіту на інтерпеляцію вноситься резолюція недовіри Державній

раді або міністру Есдукунда після обговорення інтерпеляцію має провести голосування з питань довіри Державній раді або міністру.

Ураховуючи політичні наслідки інтерпеляції, законодавець у більшості країн намагається встановити певні рамки вказаної форми парламентського контролю. Окрім вище перелічених (кількість депутатів, що мають виступати ініціаторами розгляду, процедурний порядок) встановлюються додаткові механізми, що запобігають необґрунтовано частому використанню вказаного засобу парламентарями. Так, по перше, на відміну від звичайних депутатських запитань та письмових запитів, які можуть бути надаватись в процесі роботи обох палат, інтерпеляції, за деякими винятками, вносяться тільки в нижню палату парламенту, перед якою уряд несе політичну відповідальність. Крім того, в низці країн законодавчо обмежується право парламентаря на надання інтерпеляцій.

Так, у Франції, де процедура інтерпеляції була запроваджена ще в кінці XVIII ст., вона практично ототожнюється з порядком внесення і розгляду резолюції осуду уряду. Так, згідно ст. 49 Конституції Франції, інтерпеляція у формі резолюції осуду уряду може прийматись до розгляду лише за умов її підписання однією десятою частини депутатів, що складають Національні Збори (нижня палата парламенту). При цьому, згідно ст. 49 Конституції Франції, один депутат не може підписувати більше трьох резолюцій осуду уряду протягом однієї сесії або більше однієї протягом позачергової сесії. Глава уряду або міністр повинні дати відповідь не пізніше п'ятнадцяти днів з моменту її внесення. Якщо ж авторами інтерпеляції є менша кількість депутатів, у палаті проводиться обговорення і приймається рішення щодо доцільності започаткування відповідної процедури. Член уряду, до якого звернена інтерпеляція, може повідомити про свою неспроможність дати на неї відповідь. Його відмова має бути вмотивованою і підлягає розгляду на сесійному засіданні. Палата може прийняти рішення про підготовку попереднього висновку за змістом інтерпеляції однією з її

постійних комісій. Але в будь-якому випадку не припускається перенесення розгляду інтерпеляції на наступну сесію.

У Швеції парламент своїм рішенням визначає особу, якій передається інтерпеляція для підготовки відповіді у чотиритижневий строк. При цьому, законодавством встановлюється можливість обмеження реалізації депутатами свого права на інтерпеляцію. Зокрема, остання інтерпеляція може бути внесена не пізніше кінця квітня, тобто за місяць-півтора до закінчення парламентської сесії. Якщо голова парламенту не вважає за потрібне обговорювати інтерпеляцію, він може запропонувати представницькому органу відхилити її. В свою чергу, член уряду, до якого звернена інтерпеляція, може, надавши мотивоване пояснення, затримати свою відповідь на невизначений час. В такому випадку інтерпеляція втрачає, по суті, своє значення. Інтерпеляція анулюється, якщо на неї не було дано відповіді на тій самій сесії, на яку її внесено.

Одним з найпотужніших засобів парламентського контролю, яка є важливим важелем впливу парламенту на уряд в країнах із парламентською формою правління (парламентські монархії та республіки) та змішані республіки, є можливість вищого представницького органу висловлювати *вотум недовіри* уряду, наслідком чого виступає відставка останнього.

Вказана процедура є дуже поширеною в країнах з коаліційними урядами, які спираються на підтримку кількох депутатських фракцій. В разі виходу однієї або більше партій із складу коаліції можливе голосування про відставку уряду. Як правило, голосування про висловлення вотуму недовіри уряду здійснюється за ініціативою парламентської опозиції. Водночас, за часту голосування з питання довіри уряду може виступати засобом урядової парламентської більшості та уряду з демонстрації підтримки загалом діяльності уряду або виконання ним конкретної національної програми дій в певній галузі. У вказаному випадку мова йде про *вотум довіри*, який навпаки ініціюється з боку уряду або урядової коаліції в

парламенті. Так, згідно ст. 49 Конституції Франції прем'єр-міністр після наради з урядом ставить перед Національними Зборами (нижня палата парламенту) питання про довіру уряду у зв'язку із його програмою або з заявами загальнополітичного характеру. Згідно ст. 50 Конституції Франції в разі не схвалення Національними Зборами програми уряду або його заяви загальнополітичного характеру прем'єр-міністр має подати президенту країни заяву про відставку уряду.

У країнах британської парламентської традиції, до складу яких відносяться Великобританія, Канада, Австралія, Нова Зеландія питання про вотум довіри часто виникає під час розгляду в парламенті фінансових законопроектів уряду, найбільш важливим з яких є бюджет. Парламентська опозиція висуває свої поправки та зауваження з приводу законопроекту уряду, після обговорення яких може підійматись питання вотуму довіри уряду. Вказане питання ставиться на голосування, в разі позитивного голосування уряд отримує вотум довіри, що свідчить про загальнонаціональну підтримку його ініціатив у бюджетно-фінансовій сфері. У випадку негативного рішення уряд має подати заяву про відставку, що є підставою для розпуску парламенту та оголошення дострокових виборів.

Таким чином, як в змішаних республіках, так і в країнах з парламентською формою правління питання розгляду парламентом вотуму довіри уряду може виступати як додатковий важель підсилення позицій уряду, так і як підстава для припинення його діяльності. Отже вказана парламентська процедура виступає дієвим механізмом комунікації парламенту та виконавчої влади, адже остання змушена випрацьовувати таку програму дій уряду або урядовий законопроект, які задовольняють вищий представницький орган. Адже, навіть якщо парламентська більшість використовує *вотум довіри* як засіб схвалення дій уряду, все одно питання, які розглядаються на пленарному засіданні парламенту мають отримати схвалення більшості депутатів парламенту та стають предметом відкритої

публічної дискусії. Отже, питання розгляду вотуму довіри уряду залишається важливим засобом контролю парламентом дій виконавчої влади.

У більшості країн може розглядатись питання відставки як уряду загалом, так і його окремих міністрів. Це, як правило, парламентські монархії, парламентські та парламентсько-президентські республіки. Так, згідно ч.1 ст. 15 Конституції Данії парламент (Фолькетінг) може висловити недовіру міністру, внаслідок чого останній має піти у відставку. А відповідно до ч. 2 ст. 15 Конституції Данії, парламент може висловити недовіру як всьому уряду, так і прем'єр-міністру, наслідком чого настає відставка уряду. Згідно ст. 159 Конституції Польщі Сейм (нижня палата парламенту) може висловити вотум недовіри міністру за результатами чого президент відкликає міністра. Також, Сейм може висловити вотум недовіри Кабінету міністрів, наслідком чого виступає відставка останнього (ст. 158 Конституції Польщі). Водночас, у президентсько-парламентських республіках, як правило, парламент має змогу відправляти у відставки лише увесь склад уряду. Так, у Франції Національні Збори (нижня палата парламенту) можуть висловити резолюцію осуду уряду, наслідком чого має бути відставка всього уряду (ст. 49 Конституції Франції). Так само згідно п. 7 ст. 97 Палата представників (нижня палата) парламенту Республіки Білорусь може висловити вотум недовіри уряду країни.

Позитивне голосування з вотуму недовіри викликає певні політичні конфлікти та кризи, породжує нестабільність в політичному житті країни. Постійні зміни уряду негативно відображаються на соціально-економічній ситуації в державі. У зв'язку із вказаним процедура розгляду парламентом питання стосовно вотуму довіри уряду має доволі складний порядок, що регулюється в більшості країн положеннями конституції, органічних законів та регламентів парламенту. Так, в більшості країн вказане питання може бути ініційовано лише певною кількістю парламентарів. Зокрема, у Польщі питання розгляду парламентом вотуму довіри уряду може бути внесено лише

не менш ніж 46-ма депутатами Сейму (ст. 158 Конституції Польщі), а питання висловлення недовіри міністру може розглядатись Сеймом лише на вимогу не менш ніж 69-ти парламентарів (ст. 158 Конституції Польщі).

Крім того, у конституційному законодавстві деяких країн закріплено положення про т.зв. «конструктивний вотум недовіри». Вказаний «конструктивний вотум недовіри» передбачає, що ініціатива (пропозиція) щодо висловлення вотуму недовіри уряду має містити також кандидатуру нового голови уряду. Зазначене положення закріплено, наприклад, у ст. 67 Конституції Федеративної Республіки Німеччини, у ч. 1 ст. 158 Основного Закону Польщі, тощо.

Конгресова модель контролю вищого представницького органу діяльності виконавчої влади має певні відмінності від парламентської моделі. Так, конгресова модель (це модель, що склалася у республіках із президентською формою правління) робить сильний акцент на чіткому розмежуванні повноважень між законодавчою та виконавчою гілками, виходячи із теорії «жорсткого розподілу» влади, висунутої ще у XVIII ст. Ш. Монтеск'є. Вказана модель надає надзвичайно великі повноваження виконавчій владі, якою керує безпосередньо глава держави (президент), проте, парламент може законодавчим шляхом заблокувати дії виконавчої влади. Втім, вищі представницькі органи у парламентських не можуть підіймати питання недовіри уряду або його окремим міністрам. Водночас, конституційне законодавство президентських республік передбачає можливість усунення глави держави (президента), а також членів уряду та інших посадових осіб від влади у порядку *імпічменту*. Інститут імпічменту більш наближений до питання *відповідальності* глави держави та загалом виконавчої влади, а не тільки парламентського контролю. Більш докладно інститут імпічменту нами буде розглянуто у наступному розділі, присвяченому вивченню специфіки таких конституційно-правових явищ, як глава держави та уряд. Зараз лише зауважимо, що інститут імпічменту є

важливим інструментом системи «стримувань та противаг», набув значного поширення у класичній президентській республіці – Сполучених Штатах Америки та передбачає особливу квазісудову процедуру усунення глави держави та інших посадових осіб від влади за скоєння ними протиправних дій. На відміну від вотуму недовіри уряду або міністру імпічмент є формою *юридичної*, а не *політичної* відповідальності.

У зв'язку із викладеним у США та інших президентських республіках значної ваги набувають такі форми парламентського контролю як діяльність комітетів (комісій) парламенту. Вказане не означає, що у країнах із парламентською формою правління та у змішаних республіках контрольна діяльність з боку комітетів (комісій) парламенту відсутня, просто в президентських республіках їх роль є більш вагомою. Отже, нижчеперелічені форми парламентського контролю використовуються і у державах із парламентською формою правління.

За даними американського правознавця Т. Сінклера, сама організація роботи у Конгресі США побудована таким чином, що саме парламентські комітети виконують найважливіші контрольні функції. Кожен комітет Конгресу США має широкі повноваження із контролю діяльності міністерств та відомств виконавчої влади відповідно до сфери його діяльності (фінансів, оборони, охорони здоров'я, тощо). При цьому, регламент Палати представників Конгресу передбачає зобов'язання кожного комітету, що має більш ніж двадцять членів, створення контрольного підкомітету або провадження контрольної діяльності силами інших підкомітетів. Слід зазначити, що регламент Палати представників передбачає обов'язок всіх членів комітету ухвалення планів контрольної діяльності та їх подання до комітету Конгресу з реформування та контролю діяльності уряду на початку кожної дворічної сесії.

Серед засобів контрольної діяльності комітетів відзначимо два механізми. Перший, це право комітетів запитувати письмову інформацію від

відповідних органів виконавчої влади. При цьому, у багатьох країнах, зокрема США, парламентські комітети мають право викликати державних службовців для надання відповідей та пояснень на письмові запити комітетів. Вказаний механізм, що передбачає відвідування представниками органів виконавчої влади комітетів парламенту, має назву *візити на місцях*. Зазначені візити дозволяють парламентарям контролювати діяльність урядовців, стан виконання ними конкретних національних програм, виявляти проблемні аспекти в їх діяльності. В свою чергу візити до парламентських комітетів дають можливість представникам виконавчої влади пояснити специфіку дій уряду, по можливості заручитися підтримкою парламентарів.

Другим важливим механізмом контролю є *слухання у парламентських комітетах*. При цьому, до участі у парламентських слуханнях залучаються не тільки парламентарі та урядовці, а і представники громадянського суспільства, комерційних структур, науковці та експерти, що дозволяє їм висловити свої думки з приводу ефективності урядових програм. Комітетські слухання також можуть дати можливість парламентарям, зокрема представникам парламентської меншості, ставити прямі політичні питання представникам виконавчої влади. Комітетські слухання можуть бути відкритими або закритими. Закриті слухання у парламентських комітетах можуть більше сприяти досягненню політичних компромісів, підвищенню міжпартійної співпраці, знижають ризик використання вказаного механізму контролю для політичного популізму та «піару», особливо з боку представників парламентської меншості. Водночас, саме закриті слухання знижують рівень прозорості у діяльності владних структур, позбавляють громадськість можливості брати участь у процесі розробки та впровадження важливих державних рішень.

Слід зазначити, що у країнах із президентською формою правління законодавець намагається надати більш важливий характер діяльності парламентських комітетів, зокрема, шляхом встановлення відповідальності за

відмову державних урядовців відвідувати засідання комітетів. Так, у США діє положення про *право примусового отримання свідчень*, що передбачає повноваження комітетів Конгресу видавати накази, які вимагають від посадових осіб з'явитись на засідання комітету, дати свідчення або надати документи, що стосуються сфери діяльності комітету. При цьому, в разі ігнорування посадовими особами вказаної вимоги парламентського комітету, можливе притягнення вказаного посадовця до кримінальної відповідальності *за неповагу до Конгресу*.

Іншим важливим механізмом парламентського контролю є проведення *парламентських розслідувань*. У США парламентські розслідування здійснюють підкомітети комітетів Конгресу, їх матеріали (звіти) доповідаються на комітетських слуханнях. Водночас, у низці країн з метою проведення парламентських розслідувань створюються спеціальні (слідчі) комісії парламенту. Так, ч. 3 ст. 89 Конституції України передбачає право Верховної Ради України для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес, утворювати тимчасові слідчі комісії, якщо за це проголосувала не менш ніж одна третина від конституційного складу парламенту.

Закінчуючи розгляд питання безпосереднього парламентського контролю звернемо свою увагу на його здійснення у дуалістичних монархіях. Протягом довгого часу вважалось, що в країнах із вказаною формою правління діяльність виконавчої влади цілком є прерогативою глави держави (монарха). Проте, останнім часом конституційно-правові реалії низки країн Близького Сходу та Магрибу, що є дуалістичними монархіями, свідчать про створення певних механізмів контролю парламентом за діяльністю уряду.

Так, ст. 100 Конституції Королівства Марокко передбачає звітність уряду перед парламентом. Зокрема, раз на тиждень одне з засідань кожної з палат парламенту відводиться на надання парламентарями урядовцям питань та отримання відповідей на них. З питань загальної політики уряду

парламентарям звітує керівник уряду раз на місяць протягом 30 днів після отримання питань парламентарів.

Також, конституційне законодавство низки країн передбачає можливість розгляду парламентом питання вотуму довіри уряду. Так, ст. 105 Конституції Королівства Марокко передбачає можливість нижньої палати парламенту (Палата представників) висловити вотум недовіри уряду, що матиме своїми наслідками відставку останнього. Так само ст. 54 Конституції Хашимітського Королівства Йорданія передбачає можливість нижньої палати парламенту королівства (Палата депутатів) розглядати питання про вотум недовіри всьому складу уряду або одному з його міністрів. За результатами позитивного голосування уряд або міністр відповідно мають підти у відставку.

Перейдемо до розгляду механізмів *опосередкованого* парламентського контролю, що здійснюють допоміжні органи, участь у формуванні яких бере парламент. Розпочнемо з вивчення питання діяльності *органів фінансового контролю*. В більшості країн завданнями вказаних органів є контроль за виконанням державного бюджету та інших фінансових законів, в окремих країнах до повноважень вказаних контрольних органів відноситься також нагляд за діяльністю державних корпорацій. Найменування вказаних органів фінансового контролю може бути різним: Рахункова палата в Австрії та Україні, Бюджетне управління Конгресу США та Генеральне рахункове управління в США, Верховна палата контролю в Польщі, Національне аудітне відомство у Великобританії, Аудітна комісія на Філіппінах.

У більшості країн органи фінансового контролю підпорядковуються парламенту та звітують йому про свою діяльність. Зокрема, згідно ч. 1 ст. 122 Конституції Австрії Рахункова палати підпорядковується безпосередньо Національній Раді (нижня палата парламенту країни). При цьому, конституційне законодавство більшості держав закріплює особливе положення органів фінансового контролю та їх незалежність від об'єктів

контролю – органів виконавчої влади. Так, ч. 2 ст. 122 Основного Закону Австрії підкреслює, що Рахункова палата незалежна від Федерального уряду та урядів земель (суб'єктів федерації) та підпорядковується виключно закону. У Польщі Верховна палата контролю визначається згідно ч. 1 ст. 202 Конституції Польщі як вищий орган державного контролю, а відповідно до ч. 2 ст. 202 Основного Закону країни Верховна палата контролю підпорядковується Сейму (нижня палата парламенту). Відповідно до ст. 204 Конституції Польщі Верховна палата контролю надає Сейму: аналіз виконання державного бюджету; висновок по звіту Кабінету міністрів стосовно виконання державного бюджету; інформацію про результати контролю; щорічний звіт про свою діяльність.

Формуються органи фінансового контролю парламентами, в законодавстві чітко встановлюються вимоги до посадових осіб вказаних установ, що мають гарантувати їх незалежність. Так, голова та його заступник у Рахунковій палаті Австрії обираються Національною радою за поданням відповідного комітету терміном на 12 років (ч. 4 ст. 122 Конституції Австрії). Вказані особи не можуть мати мандат членів представницьких органів, а протягом 4-х років перед призначенням – займати посади у Федеральному уряді або в уряді землі. Крім того, посадові особи Рахункової палати не мають права бути у складі підконтрольних палаті підприємств або інших організацій, метою діяльності яких є отримання прибутку (ст. 126 Основного Закону Австрії). Голова Верховної палати контролю у Польщі відповідно до ст. 14 закону «Про Верховну палату контролю» призначається рішенням більшості депутатів Сейму (нижня палата парламенту) за погодженням із Сенатом (верхня палата парламенту).

Слід зазначити, що конституційне законодавство низки країн не підпорядковує органи фінансового контролю парламентам, проте, навіть якщо вказані структури закріплюються в законодавстві як цілком незалежні, їх формування та діяльність все одне жорстко прив'язані до парламенту. Так,

згідно відповідного органічного закону Іспанії про рахункову палату (Рахунковий трибунал) від 1982 р., Рахунковий трибунал є колегіальним органом, що складається з 13 членів, з яких 6 радників обираються депутатами Конгресу (нижня палата), 6 радників – членами Сенату (верхня палата Генеральних Кортесів), 1 – прокурор. Так само діяльність Рахункового трибуналу тісно пов'язано з парламентом. Так, згідно ч. 1 ст. 136 Конституції Іспанії Рахунковий трибунал несе відповідальність перед Генеральними Кортесами (парламент), виконує свої функції за дорученням Кортесів. А відповідно до ч. 2 ст. 136 Конституції Іспанії Рахунковий трибунал щорічно направляє звіти про свою діяльність Генеральним Кортесам.

Оскільки органи фінансового контролю покликані контролювати діяльність виконавчої влади, з метою посилення незалежності контролюючих установ, їх посадовим особам може надаватись певний *імунітет* від кримінального переслідування. Як правило, питання притягнення до кримінальної відповідальності або взяття під варту посадових осіб органів фінансового контролю вирішується у парламенті. Зокрема, у Польщі, відповідно до ст. 18 закону «Про Верховну палату контролю» голова Верховної палати контролю не може притягатись до кримінальної відповідальності або позбавлятись свободи без попередньої згоди Сейму.

Закінчуючи розгляд проблеми парламентського контролю, перейдемо до вивчення діяльності *уповноваженого парламенту з прав людини (омбудсмана)*. Діяльність зазначених посадових осіб має на меті здійснювати контроль органів державної влади, в першу чергу її виконавчої гілки, з метою запобігання порушенням прав людини та громадянина. Інститут омбудсмана з'явився у Швеції ще у 1809 р., у XX ст. посада омбудсмана була введена у більшості країн світу. Законодавство різних країн містить різні терміни для закріплення інституту омбудсмана – в Україні це Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, в Польщі – Захисник громадянських прав, в

Румунії – Адвокат народу, у Великобританії – парламентський комісар з питань адміністрації, в Іспанії – Захисник народу, у Франції – Посередник (Медіатор).

У більшості країн світу омбудсман, як спеціалізований контрольний орган розглядає скарги на порушення конституційних прав громадян, а також і іноземців, осіб без громадянства та біженців, що спеціально закріплено в його назві у низці держав – Уповноважений з прав людини. Слід зазначити, що як правило, звернення до інституту омбудсмана згідно із законодавством є останнім засобом захисту прав особи, в разі якщо інші можливості та юридичні механізми були виконані та не мали результатів. До повноважень омбудсмана належить: здійснення аналізу стану дотримання прав людини та громадянина в країні; виступи із відповідними доповідями у парламенті із пропозиціями щодо вжиття заходів законодавчого регулювання або подальшого парламентського контролю; відкриття провадження стосовно порушення прав людини. Як правило, сам омбудсман не є суб'єктом, який може відновити порушене право особи.

У низці країн законодавчо закріплена можливість призначення кількох омбудсманів. Так, згідно параграфу 6 гл. 12 шведського закону «Форма правління», що є невід'ємною частиною Основного Закону країни, Рікстаг (парламент) може обрати одного або кількох омбудсманів для контролю за виконанням законів та інших законодавчих актів у публічній діяльності. Параграф 10 гл. 8 Акту про Рікстаг встановлює, що в державі діють чотири омбудсмана: головний юридичний омбудсман та три юридичних омбудсмана, яких обирають на 4 роки. Головний юридичний омбудсман визначає напрямки діяльності інших омбудсменів. До повноважень шведського омбудсмана належить: виступ із клопотаннями до Рікстагу; присутність на засіданнях органів виконавчої влади та суду із правом доступу до документів зазначених установ; право отримувати відомості та

документи в органах влади, у суді та у посадових осіб; право отримувати допомогу від прокурора.

Слід зазначити, що конституційне законодавство більшості країн закріплює особливий статус омбудсмена, його незалежність від органів влади, несумісність вказаної посади із іншими видами діяльності, а також юридичний імунітет омбудсмена, тобто неможливість його притягнення до кримінальної відповідальності та позбавлення волі без згоди парламенту. Так, згідно Основного Закону Польщі Захисник громадянських прав не може займати іншу посаду окрім професора вищої школи (ст. 209 Конституції); є незалежним від органів державної влади у своїй діяльності та відповідає тільки перед Сеймом на принципах, визначених у законі (ст. 210 Конституції); не може бути притягнений до кримінальної відповідальності або позбавлений волі без попередньої згоди Сейму (ст. 210 Конституції).

§ 7. Конституційно-правовий статус депутата, природа мандату депутата

Розглядаючи конституційно-правовий статус члена парламенту зазначимо, що конституційне законодавство багатьох країн містить різні найменування членів парламенту: депутати (Греція, Іспанія, Франція, Фінляндія, Португалія, Італія, Румунія, Російська Федерація), народні депутати (Україна, Таджикистан), представники (Сполучені Штати Америки, Колумбія, Уругвай), депутати народу (Швейцарія), народні представники (Китайська народна республіка, Болгарія). Вказані терміни визначають членів нижньої палати парламенту, яких для зручності називають родовим терміном «депутат», для членів верхньої палати найчастіше вживаною назвою є поняття «сенатор» (Сполучені Штати Америки, Італія, Польща, Франція).

У більшості країн депутати парламенту діють на постійній основі. Вказане положення прямо закріплено в Основних Законах низки держав. Зокрема, ст. 78 Конституції України зазначає, що народні депутати України здійснюють свої повноваження на постійній основі. В соціалістичних державах, наприклад в СРСР, навпаки, депутати не діяли на професійній основі. Так само і сьогодні в окремих країнах, в першу чергу соціалістичних, депутати парламентів не здійснюють свою діяльність на постійній основі. Зокрема, згідно ст. 80 Конституції Куби депутати Національної Асамблеї Народної Влади (парламент Куби) мають суміщати свої депутатські повноваження та функції із звичайними заняттями та обов'язками.

Характеризуючи конституційно-правовий статус депутата слід розглянути такі його особливі складові як депутатський *імунітет* та депутатський *індемнітет*, які покликані бути гарантією незалежного статусу парламентаря та можливості виконання ним своїх обов'язків, виходячи із власного розуміння та сумління, а також забезпечуючи захист від можливого неправомірного впливу з боку органів виконавчої влади, що на відміну від країн із сталим демократичним режимом є актуальним в державах із авторитарними або перехідними політичними режимами.

Положення про депутатський *імунітет* має місце у конституційному законодавстві майже всіх країн та представляє собою особливий порядок притягнення діючих членів парламенту до кримінальної відповідальності або позбавлення їх волі (взяття під варту, адміністративний арешт, тощо), тобто особиста недоторканість членів парламенту, яка може бути порушена тільки в особливому передбаченому законом порядку. Зокрема, ст. 80 Конституції України зазначає, що народним депутатам України гарантується депутатська недоторканість. Так само ч. 1 ст. 75 Конституції Хорватії визначає, що депутати Хорватського державного сабору мають імунітет.

Застосування положень про депутатський імунітет по різному закріплюється в конституційному законодавстві країн світу. Зокрема, існує

декілька підходів стосовно *часу дії* депутатського імунітету. Так, в багатьох державах члени парламенту не можуть притягатись до кримінальної відповідальності або заарештовуватись без згоди парламенту *протягом усього терміну каденції депутата* (повноважень парламенту). Наприклад, згідно ч. 1 ст. 62 Конституції Греції на протязі терміну повноважень парламенту депутат не може бути притягнутий до відповідальності, заарештований або підданий тюремному ув'язненню без згоди парламенту. Ст. 57 Конституції Австрії визначає, що імунітет депутатів закінчується в день скликання новообраної Національної ради (тобто діє протягом всієї каденції парламенту). Водночас, в низці країн *депутатський імунітет діє лише під час сесій парламенту*. Так, згідно ч. 1 ст. 59 Конституції Бельгії жоден член будь-якої з палат парламенту не може бути заарештованим протягом сесії. В деяких країнах *недоторканість депутата обмежується лише часом його перебування у парламенті або слідування до парламенту*. Зокрема, в Ірландії депутат не може бути заарештованим під час слідування у палату парламенту або під час перебування у парламенті (п. 13 ст. 15 Основного Закону країни). Так само згідно Розділу 6 ст. 1 Конституції США члени Палати представників та сенатори користуються привілеєм свободи від арешту під час їх присутності на сесії відповідної палати, слідування в палату або повернення звідти.

Також, різним є відношення законодавців стосовно можливого затримання парламентаря безпосередньо під час скоєння злочину. Зокрема, у значній кількості демократичних країн діє т.зв. принцип *flagrante delicto*, згідно якого член парламенту, затриманий на місці вчинення ним злочину, не може користуватись депутатською недоторканістю. Втім, застосування принципу *flagrante delicto* також здійснюється по різному у конституційному законодавстві країн світу. Так, у низці держав, у випадку затримання парламентаря безпосередньо на місці злочину, він може бути заарештований, йому без згоди парламенту може бути пред'явлене звинувачення у вчиненні злочину, органи дізнання та попереднього слідства можуть проводити всі

необхідні слідчі дії та притягти члена парламенту до кримінальної відповідальності. Наприклад, згідно ч. 2 ст. 68 Конституції Італії, положення про обов'язковість згоди парламенту на притягнення його члена до кримінальної відповідальності та його арешт не застосовується у випадку затримання депутата на місці злочину. Так само, згідно ч. 4 ст. 62 Конституції Греції непотрібна згода парламенту у випадку затримання депутата на місці злочину. Водночас, в окремих країнах принцип *flagrante delicto* діє лише у випадку затримання члена парламенту безпосередньо на місці скоєння тяжкого злочину. Так, згідно ст. 70 Конституції Болгарії не потрібна згода Народних Зборів (парламенту) в разі затримання народного представника (депутата) в момент скоєння тяжкого злочину.

Також, у низці країн принцип *flagrante delicto* як вилучення із інституту депутатського імунітету діє лише стосовно можливості затримання парламентаря безпосередньо під час скоєння ним злочину, проте, у подальшому парламент (або його посадова особа) має затвердити своїм рішенням взяття депутата під варту, в разі відмови депутат має бути звільнений. Наприклад, згідно ч. 5 ст. 27 Конституції Чехії депутат або сенатор може бути затриманий на місці злочину без згоди парламенту, проте, протягом 24 годин голова палати має затвердити передачу депутату до суду або він буде звільнений з під варти.

Слід зазначити, що в низці країн конституційне законодавство не відокремлює питання можливості затримання члена парламенту безпосередньо на місці злочину, а зазначає лише можливість позбавлення депутата імунітету від кримінального переслідування або затримання за рішенням парламенту. Так, згідно ст. 62 Конституції Литви депутат Сейму не може без згоди парламенту бути притягнутим до кримінальної відповідальності, затриманий або іншим чином обмежений у свободі. Так само згідно ст. 80 Конституції України народні депутати України не можуть

бути без згоди Верховної Ради України притягнені до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані.

Різним є і врегулювання питання того, в разі скоєння якого злочину або інших протиправних дій можуть застосовуватись положення про депутатський імунітет. Так, в окремих державах народні обранці можуть притягатись до кримінальної відповідальності лише за згоди парламенту та виключно у разі скоєння ними тяжких злочинів. Так, згідно ст. 70 Конституції Болгарії народні представники можуть бути притягнуті до кримінальної відповідальності та затримані тільки в разі скоєння тяжкого злочину і тільки в разі згоди Народних Зборів. В інших країнах навпаки, в разі скоєння членами парламенту тяжкого злочину або злочину, за скоєння якого передбачено застосування покарання у вигляді позбавлення волі на певний термін, положення про депутатський імунітет не застосовуються. Зокрема, згідно Розділу 6 ст. 1 Конституції США члени Палати представників та сенатори користуються привілеєм свободи від арешту *за виключенням державної зради, тяжкого злочину та порушень громадського порядку*. А відповідно до ч. 3 ст. 64 Конституції Македонії: «Депутат не може бути заарештований без згоди Зборів, за виключенням випадків, коли він звинувачується у скоєнні кримінального злочину, за скоєння якого передбачається тюремне покарання терміном не менш ніж 5 років».

Дещо іншим є питання депутатського *індемнітету*. Теорія та практика світового конституціоналізму під поняттям парламентського індемнітету розуміють дві його складові: по перше, це положення про те, що депутат не несе відповідальності за свої висловлювання і голосування в процесі здійснення депутатських повноважень, а по друге, закріплення у законодавстві відповідного рівня матеріально-фінансового забезпечення депутатів таким чином, аби вони мали змогу виконувати свої повноваження. Тобто парламентський індемнітет має забезпечувати незалежність народних обранців як у вимірі гарантування свободи їх парламентської діяльності від

переслідування за політичні дії та політичну позицію (виступи у парламенті, голосування, тощо), так і у вигляді належного рівня матеріального забезпечення парламентаря, що необхідно як для здійснення ним своїх повноважень (робочі поїздки, виїзди в округи, тощо), так і з метою запобігання корупційним ризикам.

Інститут парламентського індемнітету закріплений в конституційному законодавстві більшості країн світу. Водночас, предмет та межі індемнітету у кожній державі визначаються по-різному. Слід зазначити, що в більшості країн положення про парламентський індемнітет стосується лише депутатів парламенту. Проте, останнім часом в низці держав наявна тенденція поширення інституту парламентського індемнітету (стосовно невідповідальності за висловлювання) на осіб, які дають свідчення під час слухань у парламентських комітетах (комісіях). Так, у Франції з 1984 р. не несуть відповідальності за свої висловлювання свідки, які викликані парламентом та дають свідчення у парламентських комітетах та слідчих комісіях. Аналогічне положення з 1997 року імплементовано до конституційного законодавства Ірландії. Причиною зазначеного поширення кола дії інституту індемнітету є прагнення закріпити на законодавчому рівні належні важелі, які унеможливають протиправний тиск з боку виконавчої влади на осіб, що задіяні у парламентських розслідуваннях. Таким чином, забезпечується більша ефективність здійснення парламентом своїх контрольних повноважень.

Принцип індемнітету у більшості країн не має абсолютного характеру. Так, майже у всіх країнах депутати несуть відповідальність за образу чи наклеп. Зокрема, згідно ч. 1 ст. 80 Конституції України: «народні депутати України не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у парламенті та його органах, *за винятком відповідальності за образу чи наклеп*». Так само згідно ч. 2 ст. 61 Конституції Греції: «депутат

парламенту *піддається переслідуванню тільки за наклеп* у відповідності із законом за згодою парламенту».

Слід також зазначити, що в багатьох країнах обмеження індемнітету визначаються місцем виголошення висловлювань. Так, у низці держав парламентар не несе відповідальності лише за висловлювання, виголошені в законодавчому органі, сесійній залі або його окремих структурних підрозділах. Зокрема, як вже зазначалось, згідно ч. 1 ст. 80 Конституції України народні депутати України не несуть відповідальності за висловлювання у парламенті та його органах. Так само згідно ст. 46 Основного Закону Федеративної Республіки Німеччини депутат не може бути переслідуваним або притягнутим до будь-якої відповідальності за свою думку, висловлювану ним в Бундестазі або в одному з його комітетів.

У більшості країн парламентський індемнітет передбачає захист парламентаря від всіх видів відповідальності. Наприклад, щойно розглянуте нами положення ст. 46 Конституції Федеративної Республіки Німеччини передбачає, що депутат не може бути притягнутим за свою думку *до будь-якої відповідальності*. Водночас, конституційне законодавство окремих країн передбачає захист лише від окремих видів юридичної відповідальності. Так, відповідно до ст. 83 Конституції Словенії депутат Державних зборів не може притягатись *до кримінальної відповідальності* за висловлювання, виголошені ним під засідань парламенту або його робочих органів. Тобто, в Словенії парламентар може нести цивільну відповідальність за свої висловлювання в парламенті.

Як ми вже зазначали, депутатський індемнітет має також другу складову, яка покликана надати парламентарям належний рівень матеріального забезпечення, що має гарантувати їх незалежність та забезпечити належне виконання ними своїх обов'язків (зокрема, забезпечити зв'язок та комунікації, робочі поїздки та виїзди в округи, тощо). Зокрема, ч. 3 ст. 48 Основного Закону Федеративної Республіки Німеччини прямо вказує:

«Депутати мають право на відповідну винагороду, що забезпечує їх незалежність. Вони мають право безоплатно користуватись всіма державними транспортними засобами». Отже, в більшості країн депутати діють на професійній основі та отримують винагороду, яка, як правило, в декілька разів перевищує зарплату кваліфікованого спеціаліста. Слід зазначити, що в більшості країн парламентарі не можуть самі збільшувати собі рівень матеріального забезпечення. За загальним правилом, законодавчі акти, які приймаються із питання матеріального забезпечення парламентарів, мають діяти лише для наступних скликань парламенту. Так, 27 поправка до Конституції Сполучених Штатів Америки, яка вступила в силу 18 травня 1992 р., чітко зазначає: «Жоден законодавчий акт, який змінює розмір винагороди сенаторів та членів Палат представників за їх службу, не вступить в силу до наступних виборів в Палату представників».

Стосовно характеру зв'язку депутатів із виборцями теорія та практика світового конституціоналізму виокремлює такі поняття як *вільний* (загальнонаціональний) депутатський мандат та *імперативний* мандат депутата. Конституції демократичних держав, як правило, закріплюють принцип *вільного* (загальнонародного) депутатського мандата, що був сформульований англійським вченим-правознавцем Едмундом Бруком у 1774 р., згідно з яким: «парламент не є зібранням послів, котрі мають різні та ворожі інтереси, що їх кожен член парламенту повинен захищати, діючи як агент або адвокат та поборюючи інших агентів та адвокатів; парламент є спеціальною асамблеєю однієї нації з одним інтересом, інтересом цілого, в якому керівними принципами повинні бути не досягнення «місцевого» інтересу, а користь для всіх, яка є результатом захисту інтересів усіх як одного цілого». Тобто депутат парламенту розглядається як представник всього народу, а не конкретного виборчого округу або партійного списку. У зв'язку із викладеним депутат не вважається зв'язаним з волею та наказами виборців конкретного округу, він має діяти у парламенті на власний розсуд, виходячи із представництва інтересів всього народу. Вільний депутатський

мандат не передбачає можливості відкликання депутата до закінчення каденції парламенту, виборці можуть дати оцінку парламентарям лише на наступних виборах. Принцип вільного (загальнонаціонального мандату) безпосередньо закріплений в Основних Законах низки країн. Так, згідно ч. 1 ст. 38 Конституції Федеративної Республіки Німеччина депутати Бундестагу (нижня палата парламенту) є представниками всього народу, не зв'язані наказами та вказівками, підпорядковуються лише своєму сумлінню. Так само зазначає ч. 1 ст. 104 Конституції Польщі: «Депутати є представниками Народу. Інструкції виборців їх не зв'язують». В багатьох демократичних країнах конституційно-правове законодавство не містить безпосередніх норм стосовно вільного мандату депутатів, проте, вказаний принцип впливає із загальної «букви та духу» конституційного законодавства держави, що знаходить свій вияв в тому числі у відсутності положень про можливість дострокового відкликання парламентарів.

Конституції соціалістичних країн закріплювали *імперативний характер* депутатського мандата. Обґрунтування імперативного мандату спирається на положення доктрини народного суверенітету, сформульованої Жан-Жаком Руссо у XVIII ст., відповідно до якої народний суверенітет є неподільним та не може мати представницького характеру, отже, депутати парламенту не можуть бути представниками народу, а є лише його уповноваженими. Виходячи з викладеного, логічними є такі обов'язкові елементи імперативного депутатського мандату як: як зв'язаність депутата парламенту волею своїх виборців (накази виборців) та можливість відкликання виборцями свого депутата. На сьогодні імперативний мандат продовжує залишатись конституційною нормою в окремих соціалістичних країнах. Так, згідно ст. 77 Конституції Китайської народної республіки члени Загально китайських зборів народних представників підконтрольні органам які їх обрали (т.зв. «виборчі райони»), вказані органи мають право відкликати депутатів. Так само, відповідно до ст. 83 Конституції Куби

депутати Національної Асамблеї Народної Влади можуть бути відкликані своїми виборцями.

Слід зазначити, що окремі положення принципу імперативного мандату можуть закріплюватись у конституційному законодавстві демократичних країн. Так, верхня палата парламенту Федеративної республіки Німеччина – Бундесрат формується з членів урядів земель (суб'єкти федерації), останні як призначають, так і відкликають членів Бундесрату (ст. 51 Конституції ФРН). Вказані положення впливають з особливого характеру верхньої палати парламенту, яка є уповноваженим представником регіонів федерації, через яку вони здійснюють вплив на загальнодержавну політику. Нове розуміння окремих положень поняття *імперативний мандат* з'явилося у сучасному конституціоналізмі у зв'язку із збільшенням ролі політичних партій у державно-політичному процесі, зокрема, при переході багатьох країн світу до формування законодавчих органів влади шляхом виборів на пропорційній основі. Новою інтерпретацією поняття *імперативний мандат* стало покладання на парламентаря обов'язку дотримуватись політичної позиції партії за списком якої його було обрано, в іншому випадку виникала можливість позбавлення парламентаря його депутатського мандата. Втім, на сьогодні лише незначна кількість держав із демократичними політичними режимами мають т.зв. «партійний» *імперативний мандат*, тобто зв'язаність парламентаря політичною лінією партії, від якої він був обраний. Зокрема, вказані елементи імперативного мандату закріплені в конституційному праві Португалії, Південно-Африканської Республіки та Індії (в останній країні діють в умовах мажоритарної виборчої системи). Значні дискусії викликало закріплення положення про «партійний» імперативний мандат в Конституції України за результатами конституційної реформи у 2004 р. Так, згідно ч. 4 ст. 81 Конституції України у разі не входження народного депутата України, обраного від політичної партії до складу депутатської фракції цієї політичної партії або виходу народного депутата України із складу такої фракції його

повноваження припиняються достроково на підставі закону за рішенням вищого керівного органу відповідної політичної партії. Вказані зміни до Основного Закону України були об'єктом критики з боку Венеціанської комісії, яка у своєму висновку від (12-13).12.2003 щодо проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» зазначила, що: «обов'язковість членства народного депутата у парламентській фракції або блоці порушує незалежність депутата і може вважатися неконституційною, беручи до уваги те, що члени парламенту мають представляти весь народ, а не партії, до яких належать». Втім, з приводу критики положень про «партійний» *імперативний мандат* зазначимо, що унормування на конституційно-правовому рівні морального обов'язку депутата увійти до складу фракції тієї політичної сили, за списком якої він обрався до парламенту або був висунутий на виборах, є даниною певним обставинам політико-правового буття конкретної країни. Так, в Україні зазначена конституційно-правова норма була результатом політичного компромісу при прийнятті змін до Основного Закону держави під час політичної кризи, спричиненої фальсифікацією результатів президентських виборів та реакції на них з боку громадянського суспільства у вигляді «Помаранчевої революції». Враховуючи постійні випадки переходу депутатів з опозиційних фракцій до складу правлячої більшості, які постійно мали місце в українському парламенті, всі учасники політичного процесу вирішили внести до Конституції України положення про «партійний» *імперативний мандат*. Втім, слід зазначити, що у зв'язку із неприйняттям відповідного закону, вказана конституційна норма так і не стала реально діючою в Україні.

У конституційному законодавстві більшості країн світу діє положення про несумісність мандату парламентаря з іншими видами діяльності. Зазначене положення про несумісність статусу депутата з іншою діяльністю має два виміри: *по перше*, це неможливість парламентаря обіймати іншу посаду в органах державної влади, місцевого самоврядування, займатись

іншою оплачуваною діяльністю; *по друге*, це вимога до депутата не бути представником (власником, членом керівного органу) комерційної структури.

Розпочнемо з неможливості парламентаря суміщати депутатський мандат з іншими посадами в органах виконавчої, судової влади або з мандатом в органах місцевого самоврядування, інших палатах парламенту або законодавчих органах суб'єктів федерації (в країнах з федеративною формою устрою). Вказана норма, яка притаманна більшості демократичних країн, прямо випливає з доктрини Ш. Монтеск'є про «жорсткій» розподіл влади на законодавчу, виконавчу та судову гілки. Зокрема, Основний Закон «класичної» президентської республіки – Сполучених Штатів Америки, містить чітку норму про те, що члени верхньої та нижньої палат Конгресу США (сенатори та представники) не мають протягом своєї каденції призначатись на будь-які посади «в системі влади» США, так само як будь-яка особа, що перебуває на службі Сполучених Штатів, не може бути членом палат Конгресу (ч. 2 розділу 6 ст. 2 Конституції США). Аналогічні норми містять конституції більшості напівпрезидентських республік. Так, згідно ст. 78 Конституції України народні депутати України не можуть мати іншого представницького мандата, бути на державній службі, обіймати інші оплачувані посади. Відповідно до ст. 97 Конституції Російської Федерації: «Одна і та сама особа не може бути одночасно членом Ради Федерації та депутатом Державної Думи. Депутат Державної Думи не може бути депутатом інших представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Депутати Державної Думи не можуть перебувати на державній службі».

Водночас, у низці країн з парламентською формою правління – парламентських республіках та монархіях, а також окремих парламентсько-президентських республіках депутати можуть бути членами уряду. Втім, діє заборона на зайняття депутатами посад на державній службі (посади членів уряду вважаються політичними) та отримання іншого

представницького мандату. Зазначене конституційне положення є логічним продовженням доктрини Дж. Локка про «гнучкий розподіл» влади, згідно із якою законодавча влада має певний пріоритет над виконавчою гілкою. Отже, згідно ст. 102 Конституції Польщі не можна бути одночасно депутатом та сенатором, а відповідно до ст. 103 Основного Закону вказаної держави мандат депутата не є сумісним з посадами Голови Національного Банку Польщі, Голови Верховної Палати Контролю, Захисника Громадянських Прав, члена Загально польської Палати з телебачення і радіомовлення; депутат не може перебувати на державній службі, бути суддею або прокурором. *Проте, згідно ст. 103 Конституції Польщі, вказані обмеження не стосуються можливості депутата перебувати на посаді члена Ради Міністрів та статс-секретаря в урядовій адміністрації.* Так само із ст. 40 Конституції Королівства Данія випливає, що члени Фолькетингу (місцевого парламенту) можуть бути одночасно і міністрами уряду. Слід також зазначити, що у Великобританії верхня палата парламенту – Палата Перів є вищою судовою інстанцією країни, отже до її складу входять т.зв. 20 «судових лордів», або «перів за апеляцією» (члени верхньої палати, які є визнаними фахівцями в галузі права).

Що ж до соціалістичних країн, то як зазначалось вище, депутатський мандат у вказаних державах, зокрема Кубі, Китайській народній республіці, є сумісним з іншими видами діяльності, в т.ч. і з перебуванням на державній службі (аналогічною була ситуація в СРСР). Вказане випливає із невизнання радянською доктриною права теорії розподілу влади.

Що ж до несумісності депутатського мандату із зайняттям комерційної діяльністю, то в багатьох країнах світу конституційне законодавство встановлює ряд механізмів, спрямованих на запобігання виникненню конфлікту інтересів між депутатською діяльністю та обійманням посад в комерційних підприємствах. Зокрема, на законодавчому рівні членам парламенту заборонено займати оплачувані посади в керівних органах

(виконавчі органи, наглядові ради господарських товариств) підприємств, які здійснюють господарську діяльність. Так, згідно ст. 78 Конституції України народні депутати України не можуть входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку. Більш вузькими є обмеження, встановлені для депутатів парламенту Греції. Так, згідно ст. 57 Конституції Греції, статус депутата парламенту є несумісним із зайняттям адміністративної посади на фірмі чи підприємстві, *яке отримує державні пільги або державні дотації*.

У низці країн члени парламенту зобов'язані повідомляти не тільки про суму доходів, отриману протягом певного періоду (як правило раз на рік), але і надавати інформацію про фінансові та майнові активи депутата, зокрема, вказувати частку в статутному капіталі суб'єктів підприємницької діяльності. Зокрема, зазначена щорічна звітність встановлена у Великобританії в 1975 р. з прийняттям Акту про запровадження парламентського реєстру фінансових інтересів депутатів. Отже, британські парламентарі щорічно вносять відомості про свої фінансові інтереси до єдиного реєстру, який, до речі, є публічним.

Крім того, в деяких країнах парламентарі зобов'язані повідомляти керівництво парламенту про наявність конфлікту інтересів, в разі чого вони не можуть брати участі у розгляді питань, результат розгляду яких прямо або опосередковано може вплинути на матеріальний статус депутата. Так, згідно правил, встановлених у Великобританії Кодексом поведінки Палати громад та Кодексом поведінки Палати лордів, член парламенту не може вносити на обговорення проблеми, що торкаються його інтересів, проте, може брати участь в їх обговоренні, відкрито заявивши про свою зацікавленість у питанні. Вищезазначений Акт про запровадження парламентського реєстру фінансових інтересів депутатів встановлює, що члени британського парламенту, які мають фінансову зацікавленість у питаннях, що виносяться на обговорення, повинні відкрито заявити про це у виступі. Якщо питання,

що розглядається, безпосередньо та особисто торкається парламентаря, він не має права приймати участь у голосуванні.

Також, у багатьох державах світу законодавством про статус депутата передбачається, що парламентар не може отримувати доходи за угодами з урядом або виступати стороною в таких угодах. Зокрема, ч. 4 ст. 57 Конституції Греції чітко зазначає, що депутати парламенту не можуть брати на себе комісійні послуги або виконувати замовлення для держави, органів місцевого самоврядування, державних чи муніципальних підприємств.

Слід також зазначити, що в разі невиконання членами парламенту вимог щодо несумісності депутатського мандату з іншими видами діяльності, вони можуть бути достроково позбавлені мандату. Так, згідно ст. 78 Конституції України, у разі виникнення обставин, що порушують вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності, народний депутат України у двадцятиденний строк з дня виникнення таких обставин припиняє таку діяльність або подає особисту заяву про складення повноважень народного депутата України. Відповідно до ст. 57 Конституції Греції, в разі якщо член парламенту стане учасником угоди про виконання замовлень для держави, органів місцевого самоврядування, державних або муніципальних підприємств, він буде позбавлений депутатського мандату.

Закінчуючи розгляд положень конституційного законодавства про статус депутата, розглянемо питання припинення його повноважень. За загальним правилом *повноваження депутата припиняється після закінчення каденції парламенту та обрання депутатів нового скликання*. Також, повноваження депутата можуть припинятись достроково, в разі дострокового припинення повноважень парламенту (розпуск законодавчого органу главою держави або дострокове припинення повноважень парламенту за рішенням самих депутатів).

Водночас, існують інші підстави для дострокового припинення повноважень депутата парламенту, до яких ми віднесемо:

- смерть депутата;
- визнання депутата недієздатним;
- виїзд парламентаря за кордон, втрата ним громадянства або набуття громадянства іншої країни;
- набрання законної сили обвинувального приговору стосовно депутата;
- самотійна відмова члена парламенту від мандата;
- порушення положень про імперативний мандат (діє лише в окремих країнах, зокрема, Португалії, Південно-Африканській Республіці, Індії);
- порушення положень про несумісність депутатського мандату з іншими видами діяльності;
- позбавлення депутата його мандату за порушення конституційних або регламентних норм, в т.ч. у випадку, якщо депутат обраний з порушенням норм права;
- визнання особи неплатоспроможною, тобто банкрутом (діє в таких країнах як Великобританія, Індія, Канада, Ірландія, тощо).

Так, майже в усіх країнах член парламенту може самотійно відмовитись від свого мандата. При цьому, в значній кількості країн, зокрема, Бразилії, Італії, Україні, США, Фінляндії, Швеції, Японії, Туреччини відмова депутата від свого мандату має бути затверджена рішенням більшості депутатського складу парламенту під час пленарного засідання. Водночас в Індії відставка депутата приймається лише за рішенням Голови або Співкерів Палати парламенту (п. «b» ч. 3 ст. 101 Конституції Індії).

Питання позбавлення депутата повноважень в разі застосування положень про імперативний мандат на сьогодні застосовується лише в окремих країнах. Як зазначалось вище, мова йде про т.зв. «партійний»

імперативний мандат, тобто обов'язок депутата увійти до фракції політичної сили, від якої його було обрано, а також діяти у парламенті згідно рішення своєї політичної сили. Зокрема, надзвичайно значні повноваження стосовно можливості дострокового припинення повноважень депутатів надані Палатам парламенту Індії за результатами внесення змін до Основного Закону країни у 1985 р. Зазначеними конституційними новелами передбачена можливість дострокового припинення повноважень парламентаря не лише з причин його добровільного виходу з політичної партії, членом якої він був під час балотування до парламенту, а й у випадку його голосування або навіть утримання від голосування всупереч рішення партії. Зазначена підстава для позбавлення депутатського мандату не поширюється лише на парламентарів, які створили групу у розмірі не менше третини від складу «рідної» фракції та оголосили про свій вихід із неї; а також, якщо під час злиття партій група депутатів відмовилася вступати в іншу партію та оголосила про створення своєї фракції. При цьому, для позбавлення депутата мандату достатньо лише рішення Голови Палати після передачі фракцією справи на його розгляд.

Питання позбавлення парламентаря його повноважень внаслідок порушень ним положень про несумісність вже розглядалось нами вище. Зауважимо, що в більшості країн зазначені норми містяться в Конституції. Водночас, в країнах англосаксонської системи права вказані підстави припинення повноважень членів парламенту можуть міститись в окремих конституційних актах. Так, Акт парламенту Канади від 1985 р. визначає таку підставу для дострокового припинення повноважень членів Палати громад як виявлення їх бізнес–зв'язків або фінансової зацікавленості в укладанні угод з урядом або будь–якими урядовими службами Канади, коли депутат навмисно продає (або за винагороду сприяє продажу) уряду товарів, послуг, має контракт купівлі–продажу і отримує за це державні кошти.

Дострокове припинення повноважень депутата також може відбуватись у зв'язку із порушенням ним конституційних або регламентних норм.

Зокрема, в багатьох країнах підставою для позбавлення депутата мандату є виявлення факту порушення виборчого законодавства. Так, у Великобританії відповідно до прийнятого в 1983 р. Акту про народне представництво депутат позбавляється мандату на 10 років у разі доведення факту здійснення ним порушень під час виборів. Слід зазначити, що така дискваліфікація депутата (саме так в англійській правовій традиції називається позбавлення представницького мандата) вже після втрати ним депутатського мандата означає також заборону протягом певного часу балотуватися на будь-які виборні посади.

Іншою підставою для дострокового позбавлення депутата його повноважень є відсутність парламентаря на засіданнях законодавчого органу без поважних причин. Так, згідно ст. 84 Конституції Туреччини, в разі неявки депутата без поважних причин на п'ять пленарних засідань протягом однієї сесії, він може бути позбавлений мандату за результатами прийняття відповідного рішення більшістю членів Великих національних Зборів Туреччини (парламенту). Аналогічна підстава дострокового припинення повноважень парламентаря встановлена ст. 55 Конституції Бразилії, згідно якої депутат може бути позбавлений мандата в разі відсутності без поважних причин на більш ніж однієї третини пленарних засідань палати, рішення у цьому випадку приймається керівним органом палати.

Також, конституційне законодавство низки країн, які перебувають під впливом британської (вестмінстерської) парламентської моделі, містять таку підставу позбавлення депутата його мандату, як визнання особи неплатоспроможною. Зокрема, у Великобританії, відповідно до Акту про дискваліфікацію від 1975 р. в разі визнання судом неплатоспроможності члена парламенту, його повноваження достроково припиняються парламентом.

Як видно із розгляду питання процедура прийняття рішення про позбавлення члена парламенту його мандату відрізняється в залежності від

приналежності країн до різних конституційно-правових традицій. Так, в багатьох країнах рішення про дострокове припинення повноважень депутата приймається більшістю членів парламенту під час пленарного засідання. В окремих країнах вказане рішення приймається керівництвом палати (Індія, Бразилія). У багатьох випадках повноваження члена парламенту припиняються достроково на підставі рішення суду (зокрема, з у випадку визнання виборів такими, що відбувались із порушеннями). В окремих країнах, зокрема у Федеративній Республіці Німеччині, рішення про дострокове припинення повноважень члена парламенту приймається Конституційним Судом. Водночас, в країнах британської (вестмінстерської) парламентської моделі рішення парламенту про позбавлення депутатського мандату не можливо оскаржити у суді.

§ 8. Формування парламентів та припинення їх повноважень

На сьогодні у світі існує різноманіття конституційно-правових форм обрання членів парламенту. Водночас, всі вони можуть бути умовно розподілені за певними ознаками на групи. Спочатку розглянемо порядок формування однопалатних парламентів та нижніх палат двопалатних законодавчих органів.

По-перше, в переважній більшості країн світу діє принцип виборності, тобто *членів нижньої палати парламенту обирають на основі рівного, загального виборного права шляхом прямого, вільного, таємного голосування.*

Водночас, в низці країн світу більшу частину депутатів обирають безпосередньо виборці, проте, частина парламентарів призначається главою держави або обирається за певними квотами.

Так, у Республіці М'янма згідно ст. 109 Конституції країни не більш ніж 330 депутатів (тобто три чверті) Національних законодавчих зборів обираються виборцями від міських поселень (тобто за мажоритарною системою), а не більш ніж 110 депутатів (тобто одна чверть) призначається з числа військовослужбовців Головнокомандуючим Сил Оборони країни. В Катарі згідно ст. 77 Основного Закону з 45 членів Ради Аль-Шура (однопалатний парламент) 30 обираються громадянами на підставі таємного голосування, а 15 призначаються Еміром (монархом) з числа співробітників міністерств та інших органів влади.

Слід зазначити, що в низці країн світу частина місць в нижній палаті парламенту зарезервовано для представників національних або релігійних меншин, яких обирають представники зазначених меншин. Так, в Ісламській республіці Іран згідно Конституції та закону про вибори на сьогодні до складу Меджлісу ісламської ради (однопалатний парламент) виборці обирають 290 депутатів. З них 286 обираються прямими виборами по мажоритарних округах, а 4 депутати обираються окремо етнорелігійними меншинами – по 1-му від громад іудеїв, парсів, християн ассирійців та халдеїв, а також християн-армян.

Специфічною формою обрання частини членів парламенту є система, яка діє в окремих мусульманських країнах, де депутати нижньої палати обирають частину членів парламенту, наприклад, у Пакистані.

Крім того, в окремих країнах діє *багатоступенева система обрання депутатів нижньої палати парламенту*. Зокрема, в Китайській народній республіці, згідно Основного Закону країни, а також Закону «Про вибори до Всекитайського Зібрання народних представників та місцевих зборів народних представників різних ступенів» та Постанови «Про порядок проведення виборів депутатів від Народно-визвольної армії Китаю до Всекитайського Зібрання народних представників та місцевих зборів народних представників різних ступенів» прямі вибори здійснюються лише

до місцевих зборів народних представників низової ланки – «район у місті, місто без районного розподілу, повіт, національні повіти». У подальшому місцеві збори народних представників нижчої ланки формують збори народних представників більш високої ланки, а ті – в свою чергу обирають депутатів Всекитайського Зібрання народних представників. Окремо здійснюють голосування військовослужбовці та цивільні службовці Народно-визвольної армії Китаю, які також обирають своїх представників за трьох ступеневою системою (рота-полк-округ), а військовослужбовці військових округів та головних штабів обирають депутатів Всекитайського Зібрання народних представників.

Прямі всенародні вибори членів парламенту можуть проводитись за *мажоритарною, пропорційною та змішаною* системами виборів.

Мажоритарна виборча система передбачає розподіл території країни на певну кількість виборчих округів, в кожному з яких обирають по одному депутату. Обраним вважається той, хто набрав більшу кількість голосів (в окремих країнах абсолютну більшість, в інших – відносну), звідти і назва виборчої системи – мажоритарна, від французького слова «majority», тобто більшість. Мажоритарна виборча система діє в таких країнах як Сполучені Штати Америки, Великобританія, Канада, Франція, Білорусь.

Розрізняють мажоритарні виборчі системи абсолютної та відносної більшості.

Так, *мажоритарна система абсолютною більшістю* передбачає, що перемогу під час виборів одержує той кандидат, який набрав понад половину голосів виборців, що приймали участь у голосуванні, тобто 50% +1 голос.

Якщо жоден з кандидатів не отримав необхідної кількості голосів, тобто 50% +1 голос, то проводиться другий тур голосування (як правило, через короткий термін часу, зазвичай 1-2 тижні). У вказаному турі приймають участь два кандидати, які отримали найбільшу кількість голосів у першому

турі. Вказана виборча система використовується у Франції, Білорусі, діяла в Україні на початку 90-х років XX ст.

При *мажоритарній системі відносної більшості* переможцем вважається той кандидат, який просто отримав більше голосів, ніж усі його суперники, навіть якщо це менше, аніж 50% голосів виборців, що приймали участь у голосуванні. Вказана виборча система діє в Сполучених Штатах Америки, Великобританії, Канаді, Індії.

При *пропорційній виборчій системі* виборці країни голосують за список депутатів від політичної партії або блоку партій. Розподіл місць у парламенті здійснюється відповідно до кількості отриманих голосів за партійний виборчий список. Вибори за пропорційною виборчою системою відбуваються в низці країн світу, зокрема, в Іспанії, Португалії, Австрії, Швеції, Фінляндії, Норвегії, Бельгії, Нідерландах, Словаччині, Чехії, Естонії, Латвії, Ірландії. В Україні цілком пропорційна виборча система діяла з 2005 р. по 2012 р., за вказаною моделлю проводились вибори до Верховної Ради України V та VI скликання (2006 та 2007 рр.).

Серед різноманіття виборчого законодавства країн світу виділяють наступні різновиди пропорційної виборчої системи:

- з використанням т.зв. «жорстких» виборчих списків;
- використання виборчих списків з преференціями;
- використання т.зв. «напівжорстких» списків;
- використання т.зв. системи «панашажу» або системи «панашировання».

При застосуванні *пропорційної виборчої системи з «жорсткими» списками* виборець голосує за весь виборчий список партії або блоку партій, не маючи можливість вплинути на просування по списку конкретних кандидатів. Тобто, кожен з учасників виборчого процесу (партія або блок партій) пропонує свій виборчий список, самостійно визначаючи

послідовність розташування у ньому прізвищ кандидатів в депутати. Наприклад, якщо виборчий список складається із 100 кандидатів та отримав на виборах 10 % голосів, то перші 10 кандидатів із списку автоматично стають депутатами. Вказана виборча система діє у Португалії, Іспанії, Ізраїлі.

Пропорційна виборча система з преференціями надає виборцю більше можливості для формування персонального складу депутатського корпусу. Вказана виборча модель передбачає, що громадяни мають право не тільки проголосувати за конкретну партію або блок партій, а ї проголосувати за конкретних кандидатів у депутати у виборчому списку, як правило, це здійснюється шляхом позначення виборцем у виборчому списку тих кандидатів, яким він надає перевагу. Тобто, просування кандидатів у виборчому списку здійснюється відповідно до отриманих ними голосів виборців. Вказана виборча модель застосовується у Фінляндії, Норвегії, Бельгії, Нідерландах.

Пропорційна виборча система з «напівжорсткими» списками надає виборцям можливість проголосувати або за весь партійний список загалом, або надати перевагу (преференцію) якому-небудь із кандидатів у списку. Вказана виборча система діє в Австрії.

Особливістю відзначається т.зв. система «панаширования» або «панашажу», від німецького «panaschieren» або французького «panachage», тобто «змішувати». Вказана виборча система надає можливість виборцю «змішувати» партійні списки. Так, виборець під час голосування має право проголосувати за конкретних кандидатів із різних партійних списків. Зазначена виборча система діє в Люксембурзі, Швейцарії, Еквадорі.

Змішана виборча система поєднує в собі елементи мажоритарної і пропорційної виборчих систем.

При змішаній виборчій системі частина парламенту обирається за мажоритарними округами, а частина – за пропорційною системою за

партійними списками. Так, в Україні половину депутатів (225) обирають за закритими партійними списками, а половину – по мажоритарних округах. В Грузії 75 депутатів з 150 обираються за партійними списками, а решта 75 – по мажоритарних округах.

Так само різними є способи формування верхніх палат парламенту у країнах, де діють двопалатні парламенти. Отже, верхня палата може формуватися шляхом прямих та непрямих виборів, призначення, заняття місця в парламенті за посадою, тощо.

Розпочнемо розгляд з *прямих* виборів членів верхньої палати (сенаторів). У зазначений спосіб, що передбачає безпосереднє обрання виборцями членів верхньої палати парламенту, проходять вибори в Сполучених Штатах Америки (по два сенатори від штату), в Бразилії (по три представника від штату), в Італії (не менше ніж сім представників від області, країна розділена на 20 виборчих округів за кількістю областей, всього обирається 309 сенаторів, кожна область обирає різну кількість представників в залежності від кількості населення).

Шляхом *непрямих* виборів формується сенат у Франції, що прямо передбачено п. 3 ст. 24 Основного Закону держави. 346 сенаторів обираються у 108 виборчих округах спеціальною виборчою колегією. Зазначена виборча колегія складається з депутатів Національних Зборів (нижня палата парламенту), регіональних та генеральних радників, які обираються у кожному департаменті Франції (адміністративно-територіальна одиниця Франції) та делегатів від муніципальних зібрань (органів місцевого самоврядування).

У низці країн, зокрема в Індії, *члени верхньої палати обираються законодавчими зборами штатів*. Так, «Раджья Сабха» - Палата штатів Індії складається з 250 членів, які обираються законодавчими зборами штатів за пропорційною виборчою системою т.зв. «голосу, що передається». Кількість

представників кожного штату у Палаті штатів залежить від кількості населення штату.

В Іспанії верхня палата формується за *змішаним принципом*. Так, з 266 членів Сенату частина сенаторів обирається безпосередньо громадянами, а інша частина – представницькими органами автономій. Зокрема, згідно ч. 2 ст. 69 Конституції Іспанії від кожної провінції обирається 4 сенатори загальним прямим таємним голосуванням. А відповідно до ч. 5 ст. 69 Конституції Іспанії автономні співтовариства призначають по одному сенатору та ще по одному від кожного мільйону населення, що мешкає на їх території.

Доволі специфічним є порядок обрання верхньої палати в Норвегії та Ісландії, *де її членів обирають із свого складу депутати нижньої палати парламенту*. Так, згідно ст. 73 Конституції Норвегії Сторінг (нижня палата парламенту) обирає 1/4 своїх членів, які формують Лагтинг (верхню палату). Відповідно до ст. 32 Конституції Ісландії Альтінг (парламент) розділяється на Верхню та Нижню Палати. Одна третина депутатів засідає у Верхній Палаті, а дві третини – у Нижній.

У низці країн *члени верхньої палати призначаються главою держави (або його представником)*, що є певним архаїзмом, пов'язаним з монархічним управлінням. Так, 105 членів Сенату Канади призначаються генерал-губернатором за поданням прем'єр-міністра країни. Сам генерал-губернатор є представником британського монарха, що призначається монархом за погодженням з прем'єр-міністром Канади. Тобто, фактично глава уряду Канади, обраний нижньою палатою парламенту (Палатою громад), впливає на призначення генерал-губернатора та Сенату (повноваження останнього є обмеженими). Схожим є порядок формування верхньої палати в таких членах Британської співдружності як Ямайка, Барбадос, Беліз. Так, у Белізі генерал-губернатор призначає всіх 12-х членів верхньої палати парламенту за

рекомендацією лідера правлячої партії, лідера опозиції, релігійних та громадських організацій.

Водночас, реальними залишились повноваження монарха у формуванні верхньої палати в дуалістичних монархіях. Так, Король Хашимитського Королівства Йорданія призначає всіх 40 членів верхньої палати Національних Зборів Королівства. До 2000 р. монарх призначав всіх членів верхньої палати парламенту (Національної Асамблеї) Королівства Таїланд, з березня 2000 р. король призначає половину членів Сенату, половина обирається виборцями.

Залишився *спадковим* порядок формування верхньої палати у Великобританії. Так, місця у Палаті Лордів (верхня палата парламенту Великобританії) займають за спадком дворяни (пери), які мають титул не нижче барона; особи, яким такий титул пожалував монарх за поданням Кабінету Міністрів, втім, зазначений титул та місце у Палаті Лордів не передається у спадок; єпископи, архієпископи офіційної Англіканської церкви; члени, обрані шотландськими та ірландськими лордами; ординарні апеляційні лорди (здійснюють судові функції). Палата Лордів постійно збільшується та у даний час нараховує понад 1200 осіб. Водночас, реально на її засіданнях присутніми є кілька десятків лордів. Існує кворум – 3 лорди, які можуть приймати рішення. Архаїчний характер верхньої палати парламенту у Великобританії, як і взагалі монархічний устрій, часто стає об'єктом критики в країні, втім, до сих пір консервативна країна не змінювала зовнішні традиційні засади монархічного устрою.

Слід також зазначити, що в низці демократичних країн незначну частину членів верхньої палати парламенту *може призначати глава держави за особливі заслуги або у зв'язку із раніше займаною посадою*. Так, 12 членів Ради Штатів в Індії призначаються президентом країни за особливі заслуги у сфері науки, мистецтва та культури. А відповідно до ст. 59 Конституції Італії, кожен колишній президент республіки є сенатором довічно, якщо не

відмовиться від цього. Так само, президент Італії може призначити довічно 5 сенаторів з числа громадян: «що прославили Батьківщину видатними досягненнями в соціальній, науковій, художній та літературній галузях».

У країнах з бікамеральними парламентами терміни повноважень палат можуть збігатися, наприклад, у Польщі, Італії, Іспанії. Водночас, як правило термін повноважень вищої палати є більшим. Так, члени Сенату Франції обираються на 6 років (до конституційної реформи 2003 р. обирались на 9 років) на відміну від депутатів Національних Зборів (нижня палата), які обираються на 5 років. Так само Палата радників Японії (верхня палата) обирається на 6 років на відміну від Палати представників (нижня палата), яка обирається на 4 роки.

Слід зазначити, що у світовій конституційно-правовій практиці різняться і принципи оновлення палат парламенту. Зокрема, однопалатні парламенти та ніжні палати парламентів, як правило, переобираються повністю. Водночас, до верхньої палати парламенту часто застосовується *принцип ротації*. Тобто сенатори обираються на більш довгий термін, а верхня палата оновлюється по частинам. Зокрема, в Сполучених Штатах Америки строк повноважень сенатора складає 6 років, при цьому, кожні 2 роки проходить переобрання третини членів парламенту. В Японії з 242 членів Палати радників, обраних на 6 років, кожні 3 роки проходить переобрання половини складу верхньої палати.

Світова конституційно-правова практика містить багато прикладів дострокового припинення повноважень парламентів. Як конституції, так і конституційні (органічні) закони та регламенти багатьох держав передбачають *процедуру розпуску парламентів і палат*. Інститут дострокового припинення повноваження парламенту за ініціативою глави держави діє в більшості держав з монархічною та республіканською формою правління. Виключення складають президентські республіки, яскравим прикладом якої є Сполучені Штати Америки, де відповідно до класичної

теорії розподілу влади Ш. Монтеск'є парламент не впливає на формування уряду, водночас, глава держави (президент) не має права дострокового припинення повноважень законодавчого органу.

Проте, можливість дострокового припинення повноважень парламенту передбачена та широко використовується в напівпрезидентських та парламентських республіках, дуалістичних та парламентських монархіях. Особливо поширеним явищем є дострокове припинення повноважень парламенту у державах із парламентською формою правління – парламентських республіках та парламентських монархіях. Як правило, глава держави приймає рішення про розпуск парламенту після консультацій з прем'єр-міністром (головою уряду) та головою парламенту (палати). Слід також зазначити, що конституційне законодавство низки країн не передбачає розпуску верхньої палати парламенту, зокрема, не містять положень про дострокове припинення повноважень верхніх палат парламенту Основні Закони Австрії та ФРН.

До основних правових підстав дострокового припинення повноважень парламентів віднесемо наступні.

Неможливість сформувати уряд. Так, згідно п. 2 ч. 1 ст. 90 Конституції України Президент України має право достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо протягом шістдесяти днів після відставки Кабінету Міністрів України не сформовано персональний склад Кабінету Міністрів України. Так само, згідно ч. 5 ст. 99 Конституції Іспанії якщо протягом двох місяців з моменту першого голосування за голову уряду ні один з кандидатів не отримує вотуму довіри, Король розпускає обидві палати.

Несхвалення програми уряду. Так, відповідно до ст. 58 Конституції Литви, президент країни може призначити дострокові вибори, якщо Сейм

протягом 30 днів не схвалив програму уряду, або протягом 60 днів два рази підряд не схвалив програму уряду.

Неприйняття у встановлений термін бюджету. Так, відповідно до ст. 119 Конституції Естонії, якщо протягом двох місяців після початку бюджетного року державний бюджет не прийнятий парламентом, президент країни призначає позачергові вибори до парламенту.

Повторне, або багаторазове висловлювання вотуму недовіри урядові протягом певного періоду часу. Так, відповідно до § 28 Конституції Угорщини президент країни розпускає парламент та призначає нові вибори, якщо Державні збори одного скликання протягом 12 місяців 4 рази оголошували вотум недовіри уряду.

У низці країн діє існує інститут *саморозпуску парламенту*. Так, відповідно до ч. 3 ст. 98 Конституції Республіки Польща, Сейм (нижня палата) може 2/3 голосів від конституційного складу прийняти рішення про дострокове припинення повноважень парламенту, що також буде означати і дострокове припинення повноважень Сенату (верхня палата). Так само Конституція Австрії надала Національній раді права приймати рішення про свій розпуск (ст. 29 п. 2) до закінчення строку своїх повноважень на основі звичайного закону. Проте, вказане рішення нижньої палати не стосується верхньої палати австрійського парламенту – Федеральної ради.

Слід також зазначити, що Основні Закони більшості країн світу містять також і обмеження щодо можливості розпуску парламенту. Так, повноваження парламенту не можуть бути достроково припиненні під час військового та надзвичайного стану (ч. 5 ст. 16 Конституції Франції); протягом певного періоду до закінчення повноважень парламенту або глави держави – наприклад, повноваження Верховної Ради України не можуть бути достроково припинені Президентом України в останні шість місяців строку повноважень Верховної Ради України або Президента України (ч. 3 ст. 90

Конституції України). Так само, протягом певного часу не можуть бути достроково припиненні повноваження парламенту, який обирався на позачергових виборах. Зокрема, ч. 4 ст. 12 Конституції Франції та ч. 2 ст. 90 Конституції України не дозволяють главі держави достроково припинити повноваження парламенту, обраного на позачергових парламентських виборах.

Лекція 6. Функції и полномочия парламента

1. Становление парламента

Становление парламента происходит постепенно, путём:

- эволюции гос аппарата;
- формирования конституционализма;
- укрепления народовластия;
- развития дееспособных, авторитетных и влиятельных институтов ГО;
- поэтапной модернизации правовой с-мы.

Путь к парламентаризму начинается с формирования первых парламентов.

Сам факт существования представительского ОВ не означает того, что в государстве имеет место парламентаризм.

Например, за все годы существования советской власти существовали различные представительные органы, но идеи парламентаризма не существовало. В СССР с 1936 года существовала ВР, а с 1988 года был создан Съезд народных депутатов СССР (2249 депутатов). Эти органы не были постоянно действующими (депутаты осуществляли свои функции на общественных началах, собирались на заседания на краткосрочный период несколько раз в год), но в то же время имели властные полномочия, которые охватывали как законодательную, так и ИВ.

Для того, чтобы говорить о наличии парламентаризма, необходимо не просто существование определённого органа, а прежде всего, чтоб этот орган был авторитетным и влиятельным, представлял весь народ, его акты были

самыми важными среди остальных, а так же чтоб этот орган мог влиять на все важнейшие стороны государственной и общественной жизни благодаря предоставленным ему полномочиям и авторитету.

Современный парламент имеет значительные полномочия, которые позволяют ему формировать ИВ или влиять на её формирование, контролировать её и отправлять в отставку правительство. Так же парламенты имеют существенные полномочия относительно влияния на судебную власть как с помощью принятия законов («о статусе судей и судов»), а так же решения кадровых вопросов (до 02.06.2016 п. 27 ст. 85 КУ – парламент утверждал судей).

Существование и развитие парламентаризма связано с существованием конституционализма.

В Африке существуют ОВ, которые называются парламентами, но учитывая низкий уровень правовой и общей культуры их парламентариев и общества в целом, на практике они парламентами не являются, поскольку такие органы ни реальной власти, ни авторитета не имеют.

Парламентаризм – это такое устройство ГВ, при котором парламент занимает особое место в гос.механизме, выступает как единый общегосударственный орган ЗВ и единый общенациональный представительный орган, который имеет значительный авторитет и существенное влияние на все сферы государственной и общественной жизни государства.

В Украине формирование парламента происходило постепенно с момента приобретения Украиной независимости.

Ни в Декларации о государственном суверенитете 1990 года, ни в Акте провозглашения независимости, Верховная Рада не названа парламентом. Впервые на законодательном уровне термин «парламент» было введено позже, в 1993 году в ЗУ «О названии, структуре и количественном составе нового парламента Украины». Это связано с тем, что советская юридическая и политическая науки негативно относились к этому термину.

В Украине в Декларации о государственном суверенитете указывается что от имени всего народа выступает ВР, а в КУ прямо указывается на то, что она является единым органом ЗВ и является парламентом.

2. Понятие и значение парламентов в современном мире

Общие свойства парламентов:

- представительство народа;
- выступают инструментарием согласования позиций различных политических сил и достижения компромисса;
- принимают законы;
- распределяют бюджет государства;
- устанавливают налоги;
- определяют главные направления государственной политики во внутренней и внешних сферах;
- принимают участие в формировании других ОГВ;
- утверждают д.л.;
- осуществляют парламентский контроль;
- обеспечивают привлечение к юридической и политической отв-ти других ВОГВ и д.л.

Такие органы имеют различные названия, но все они отображают сущность термина «парламент» - собрание народных представителей, которое решает судьбоносные вопросы (Парламент, Национальный Совет, Народное собрание, Верховная Рада, Федеральные Сборы, Союзные Сборы, Ассамблея, Конгресс, Меджелис, Сейм).

Учитывая, что главная их функция законодательная, их ещё называют Законодательным Собранием, а так же в некоторых источниках – легислатурами. Учитывая, что законодательная функция не является единственной, все таки чаще такие органы называются парламентами.

При этом сущность парламента состоит не в формальном представлении народа, а в деятельности, которая направлена на выражение и реализацию интересов народа. Только в таком случае народ может рассматривать депутатов как своих настоящих представителей.

3. Функции парламентов

Современный парламент как и другой ОГВ создан для выполнения определённых функций. Их выполнение направлено на реализацию функций государства в целом. В случае неисполнения или ненадлежащего исполнения функций отдельным ОВ (и парламент не исключение), теряется смысл существования такого органа и деятельность государства является менее результативной и эффективной.

Функции парламента – основные направления его деятельности, в которых выражается его место в системе ОГВ, роль и авторитет в обществе, а так же сущность и социальное предназначение ЗВ.

- 1) Законодательная. С момента возникновения парламент ассоциируется исключительно с этой функцией. Но в современных условиях он выполняет и ряд других функций. Однако законодательная функция остаётся самой важной. Суть её состоит в том, что парламент в унитарных государствах, будучи единым органом законодательной власти, имеет монопольное право и обязанность среди других ОГВ принимать законы. В федеративных государствах федеральный парламент имеет монопольное право на принятие федеральных законов. Вместе с тем законы могут приниматься на референдуме народом. Кроме того, парламенты S федерации могут принимать акты, которые называются законами, однако они распространяются только на территории соответствующих S и не должны противоречить законодательству федерации.

Предметом правового регулирования законов являются самые важные ? государственной и общественной жизни: права и свободы человека; гражданство; порядок применения языков, правовой режим собственности, порядок организации и функционирования ОГВ, основания привлечения к юридической ответственности.

- 2) Представительная. Связана с конституционно-правовым статусом современного парламента и означает, что он занимает особое место в государственном механизме, наделён властью народом, выступает как единый общенациональный представительный орган, который имеет исключительную возможность выступать от имени народа и в его интересах. Ни одна п/п, о/о, индивид не может выступать от имени всего народа.

Формирование путём прямых выборов и функционирование на основе коллегиальности обеспечивает ВР характер представительного органа.

- 3) Учредительная (номинационная). Реализация этой функции является результатом особого места парламента в системе разделения власти. Она связана с возможностью активно влиять на организацию и формирование других ГО, назначать и увольнять д.л. Значение этой функции может меняться в зависимости от формы правления.
- 4) Парламентский контроль – может осуществляться непосредственно парламентом (контроль за исполнением гос.бюджета, заслушивание ежегодных и внеочередных посланий главы государства о внутреннем и внешнем положении государства; устные и письменные запросы депутатов) и через созданные им органы (уполномоченный, счётная палата)
- 5) Внешнеполитическая

- 6) Бюджетная
- 7) Финансовая

4. Полномочия парламента

В зависимости от сущности и социального предназначения современных парламентов, они имеют достаточно широкий спектр полномочий, которые касаются почти всех сфер государственной и общественной жизни.

- парламент с неограниченной компетенцией (реализует широкий спектр полномочий, который не ограничен законодательно)
- относительно ограниченной
- абсолютно ограниченной.

Основные и самые важные полномочия парламентов закреплены Основными Законами государств

5. Состав и структура современного парламента

Состав – категория, которая включает не только качественные, но и количественные показатели.

Количественный показатель:

- предусмотрено общее количество членов парламента;
- установлен на конституционно-правовом уровне;
- зависит от ряда факторов;
- может влиять на эффективность выполнения парламентом ряда функций.

На количественный показатель состава парламента влияют:

- традиции парламентаризма;
- количество населения;
- тип избирательной системы (пропорциональная, мажоритарная, смешанная).

В Украине 225 по пропорциональной, 225 по мажоритарной

- состояние развития экономики;
- количество палат парламента

Франция (Национальная Ассамблея – не б 577; Сенат – не б 348)

Италия (Палата депутатов – 630; Сенат - 350)

Польша (Сейм – 460; Сенат - 100)

Египет (народные сборы 350)

Количественный состав парламента может устанавливаться не только К, но и З. Как правило численность депутатов нижней палаты является больше чем верхней. Бывает что они равны.

В Украине 450 депутатов. Считается оптимальным. Однако в 2000 году был проведён референдум на кот вынесены ? об уменьшении количества депутатов с 450 на 300. На этом же референдуме выносился вопрос о создании двухпалатного парламента.

Особые требования к качественному составу. Возрастной ценз в разных государствах устанавливается 18-40 лет. При этом к кандидатам верхней палаты устанавливается более высокий ценз чем к нижней. К кандидату ставяться и другие требования: гражданство, проживание.

В Украине в соответствии с ч.2 ст. 76 КУ народным депутатом может быть гражланин, который на день выборов достиг 21 года, имеет право голоса, и проживает на территории Украины на протяжении последних 5 лет.

Современный парламент как и другой ОВ имеет свою структуру, которая должна быть построена таким образом, чтобы учитывать необходимость эффективного исполнения задач и функций этого органа

Однопалатные (Китай, Турция, Болгария, Украина)

Двупалатные (Великобритания, США, Германия, Австралия)

Были 3-х и 5-ти палатные парламенты (К Южно-африканской республики 1984 года, К Социалистической Союзной республики Югославии 1963)

Каждой модели парламента (монокамеральная, бикамеральная) присущи + и -
. + 1: лучше отображает особенности структуризации общества и обеспечивает оперативность при принятии важных решений.

+2: лучше обеспечивает представительство регионов, а так же обеспечивает принятие более качественных законов, но законодательный процесс становится более ддящимся и сложным этот недостаток является существенным, поскольку не предоставляет возможности парламенту оперативно принимать решения, тем самым быстро реагировать на изменения в жизни.

Структура: Председатель; заместители Председателя, комитеты (профильные и непрофильные), временные следственные и специальные комиссии; аппарат; президиум. Особые институции: депутатские фракции (группы),

6. Формы работы парламента

- проведение заседаний палат парламента: раздельные и общие
- деятельность постоянных комитетов (комиссий)
- работа депутатов с избирателями
- деятельность органов, которые существуют при парламенте (счётная палата, совещательные структуры, контрольные органы)

Правила работы парламента, процедурные ? его деятельности (? Открытия и проведения сессий, порядок работы комитетов и комиссий, проведение пленарных заседаний, голосование и принятие решений) регулируются отдельным законодательным актом.

7. Законодательный процесс. Субъекты законодательной инициативы. Виды актов парламента

Стадии:

- 1) Внесение законопроекта в парламент в порядке ЗИ
- 2) Рассмотрение (обсуждение, принятие)
- 3) Направление в верхнюю палату
- 4) Промульгация

Принятие законодательных актов с нарушением процедуры влечёт утрату юр силы акта

- 1) Осуществляется разными субъектами. Их перечень зависит от формы правления и формы государственного устройства. В большинстве это: глава гос-ва, правительств; депутаты; органы парламента; отдельные специализированные органы (высшие судебные инстанции, Ген прокуратура), органы S федерации или представительные органы административных единиц в унитарных государствах (как правило регионов со спец статусом) ; граждане при соблюдении определённых требований (количество подписей, сфера законопроекта).

Право ЗИ главе гос-ва принадлежит в президентских, смешанных и парламентских республиках. Мексика, Польша, Украины, Белорусия, Греция, Латвия.

Со второй половины возрастает роль правительств как S ЗИ. Почти во всех смешанных и парламентских республиках. Франция, Белорусия, Украина, Польша, Греция, Италия, Испания.

Специфической является роль ИВ в законодательном процессе классической президентской республики США. В соответствии с законом

президент является главой ИВ. И не имеет прямого права ЗИ. Однако он действует через доверенных депутатов конгресса или обращается с посланием к конгрессу.

КС – РФ, Верховный Суд – РФ, Высший арбитражный суд – РФ, Вьетнам – Ген. Прокурор

Граждане – Испания (500 тысяч подписей граждан). Не допускаются м/о, налогообложение, помилование. США, Италия, Австрия, Болгария, Швейцария

Законодат процесс начинается с внесения проекта в нижнюю палату (Польша в Сейм). Однако в Гемании – сначала в Бундесрат – верхнюю., которая высказывает свои замечания после 6 недель, после чего передается Бундестагу (нижней палате), где и принимается.

Существует распределение компетенции между палатами: нижняя – разработка и принятие проектов в финансово-бюджетной сфере; верхняя – во внешнеполитической сфере.

Работа над законопроектом начинается с момента его принятия к рассмотрению. Проект передается в палату для регистрации. После руководящий орган палаты вносит проект на повестку дня и распространяет его + доп.материалы

1 чтение: дебаты не проводятся. В случае позитивного голосования проект принимается за основу и направляется на доработку в комитет. Цель 1 чтения – определить будет ли проект рассматриваться в парламенте

2 чтение: обсуждение проекта, его отдельных статей, дополнений и поправок. Голосование проводится за проект или постатейно.

С целью затягивания принятия законопроекта его оппоненты могут прибегать к различным формам: делать большое количество поправок или замечаний, умышленно затягивать сессионное заседание путём долгих речей по теме и нет. Этот прием распространен в Конгрессе США –

флибустьерство. Продолжительность обсуждения в Сенате неограничена.

Речь против закона о гражданских правах 24 ч. 18 мин

О здравоохранении 21 ч. 19 мин.

Флибустьерство – процедурная уловка, которая зачастую используется в Сенате, причём сегодня чаще чем в прошлом. Слово флибустьер голландского происхождения – пират. Подобно тому, как пираты могут захватить корабль, так и сенатор-флибустьер захватывает трибуну.

3 чтение: голосование.

После принятия в нижней проект отправляется в верхнюю, которая может либо одобрить либо отклонить проект, либо высказать замечания, внести поправки.

Принятый палатами проект должен получить санкцию главы гос-ва чтоб стать законом – промульгация. (кроме швейцарии, Швеции). Определённый промежуток времени (10, 15, 30 дней) на протяжении которого он имеет право либо подписать и обнародовать закон или использовать свое право вето – полномочия главы государства отклонить законопроект или вернуть на доработку в парламент со своими замечаниями.

После промульгации акт вступает в силу

Основные акты, которые принимает парламент: законы- н/а высшей силы, который регулирует основные виды о/о. Основные законы многих государств содержат перечень ? по кот принимается закон. США, Франция, Украины ст 92 – определяются, устанавливаются, оглашаются – только амнистия.

В разных гос-х закон может называться по разному: В США, Великобритании, других странах англоамериканской правовой системы: билль, акт. Обычные и органические (конституционные)

Регламенты и правила – особые н/док-ты, которые содержат процедурный порядок д-ти парламента.

Декларация – н/п/акт общего значения, принимается с целью провозглашения важных для общества и государства решений.

Резолюция, обращение – акт ненормативного значения, целью которого является высказывание позиции законодательного органа относительно определённых событий в системе власти, обществе, государстве, мире.

2.Плани практичних (семінарських) занять, завдання для лабораторних робіт, самостійної роботи:

1. Загальні методичні вказівки

Аудиторні заняття проводяться у формі семінарських занять, під час яких студенти повинні набути необхідний базис знань про державу і право, а також всі пов'язані з ними державно-правові явища, їхні спільні та відмінні риси, загальне й особливе у їхньому функціонуванні і розвитку.

Завдання курсу «Порівняльне конституційне право» полягає у набутті студентами теоретичних знань стосовно процесу виникнення перших конституцій у світі, подальшого розвитку та сучасного стану явища конституціоналізму, функціонування основних інститутів конституційного права у державах світу, а також оволодіння необхідними практичними навичками по дослідженню та використанню у юридичній діяльності положень конституційного законодавства країн сучасності практичних навичок їх застосування за умов конкретної ситуації.

У результаті вивчення навчальної дисципліни студенти повинні:

знати:

- сутність конституції як Основного Закону держави у сучасному світі;
 - конституційний лад сучасних країн, основні засади конституційного ладу;
 - сутність держави, положення теорії поділу влади, конкретні приклади функціонування «системи стримувань та противаг» в конституційному законодавстві країн світу;
 - конституційно-правовий статус особистості, інститут громадянства (підданства), правовий статус іноземця, особи без громадянства, біженця в сучасному конституційному законодавстві;
 - основні конституційно-правові засади функціонування законодавчої влади у світі, правовий статус депутата;
 - конституційно-правовий статус глави держави, його місце в системі органів влади;
 - основні конституційно-правові моделі функціонування виконавчої влади у світі;
- конституційно-правові засади функціонування судової та контрольно-наглядової влади;

вміти:

- орієнтуватись в системі конституційно-правового законодавства України та зарубіжних країн;
- аналізувати і тлумачити конституційно-правові норми країн світу;
- здійснювати порівняльний аналіз конституційно-правових норм зарубіжних країн та національного законодавства;

- використовувати передбачені конституційно-правовим законодавством правові процедури захисту прав і свобод людини та громадянина; правильно тлумачити та застосовувати норми конституційного права для обґрунтування та прийняття юридично значимих рішень.

На семінарських заняттях з дисципліни використовуються методи навчання: коротке пояснення, аналізу, тренування студентів для набуття ними навичок у правильному формулюванні складних теоретико-правових понять і категорій.

Вивчення рекомендованої літератури є основним джерелом знань із курсу. При проведенні семінарських занять, передбачається підготовка рефератів; здійснення контролю рівня засвоєння матеріалу за допомогою контрольних робіт за темами.

Основною формою вивчення більшості питань тем курсу є самостійна підготовка студентів до семінарських занять. Це зумовлено:

- значним обсягом навчального матеріалу;
- обмеженим обсягом семінарських занять.

Основними формами самостійної роботи студентів є:

- самостійне творче осмислення змісту лекцій;
- творче освоєння монографій, статей, підручників й навчальних посібників, щоразу рекомендовуються за темами курсу;
- підготовка до семінарських занять;
- участь у роботі наукового гуртка.

Результати участі кожного студента в семінарських заняттях, його самостійної роботи і засвоєння навчального матеріалу оцінюються викладачем.

Критерії оцінювання самостійної роботи студентів, їх участі у семінарських заняттях, засвоєння навчального матеріалу:

- оцінка «відмінно» - студент повно і всебічно розкриває питання теми, які винесено на самостійне опрацювання, вільно оперує поняттями і термінологією, демонструє глибокі знання джерел, має власну точку зору стосовно відповідної теми і може аргументовано її доводити;
- оцінка «добре» - загалом рівень знань студентів (слухачів) відповідає викладеному вище, але спостерігаються деякі упущення при виконанні завдань, винесених на самостійне опрацювання, відповіді на семінарське питання, обґрунтування не точні, не підтверджуються достатньо обґрунтованими доказами;
- оцінка «задовільно» - студент розкрив питання, винесені на

самостійне опрацювання, семінарське заняття в загальних рисах, розуміє їх суть, намагається робити висновки, але при цьому припускається грубих помилок, матеріал викладає нелогічно;

- оцінка «незадовільно» - студент не в змозі дати відповідь на поставлене запитання або відповідь неправильна, не розуміє суті питання, не може робити висновків.

По закінченні вивчення курсу проводиться підсумковий контроль. Студент, який пропустив семінарське заняття (незалежно від причини пропуску), не з'явився на кафедру для індивідуального відпрацювання матеріалу у встановлені і години, до підсумкового контролю не допускається.

2. Структура навчальної дисципліни

Назви розділів і тем	Кількість годин											
	денна форма						заочна форма					
	усього	у тому числі					усього	у тому числі				
		л	п	лаб.	інд.	с. р.		л	п	лаб.	інд.	с. р.
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Тема 1. Порівняльне конституційне право як наука та навчальна дисципліна	10	2	2			6						
Тема 2. Сучасні моделі конституцій	12	2	2			8						
Тема 3. Конституційні моделі організації державної влади та базові принципи життя	12	2	2			8						

суспільства												
Тема 4. Конституційно- правовий статус людини та громадянина в сучасному світі	12	2	2			8						
Тема 5. Законодавча влада у сучасних державках	12	2	2			8						
Тема 6. Глава держави	12	2	2			8						
Тема 7. Конституційні моделі судової влади та конституційного правосуддя	12	2	2			8						
Тема 8. Основні моделі конституційного регулювання організації та функціонування Збройних сил та проходження військової служби за сучасними конституціями світу	8	2	2			4						

<i>Усього годин</i>	90	16	16			58						
----------------------------	----	----	----	--	--	----	--	--	--	--	--	--

3. Питання, задачі, завдання або кейси для поточного та підсумкового контролю знань і вмінь здобувачів вищої освіти, для контрольних робіт, передбачених навчальним планом, післяатестаційного моніторингу набутих знань і вмінь з навчальної дисципліни:

Семінар1

Тема заняття: Порівняльне конституційне право як наука та навчальна дисципліни. Конституція як Основний Закон держави, її роль у сучасному світі

Час проведення – 2 год.

Самостійна робота – 8 год.

Навчальні питання:

1. Предмет і метод конституційно-правового регулювання в зарубіжних країнах.
2. Норми конституційного права і конституційно-правові інститути.
3. Джерела державного (конституційного) права зарубіжних країн.
4. Поняття і значення конституції в різних зарубіжних країнах.
5. Принципи, основні риси й особливості конституцій зарубіжних країн (розвинених демократичних, що розвиваються, постсоціалістичних і які “будують соціалізм”).
6. Класифікація конституцій.

Мета заняття: формування комплексного уявлення про державне право у всіх його трьох аспектах: як галузь права, науку та навчальну дисципліну та формування комплексного наукового уявлення про конституцію в різних зарубіжних країнах.

Методичні рекомендації

Розкриваючи перше питання, студенти повинні надати поняття державного (конституційного) права зарубіжних країн як галузі права, науки та навчальної дисципліни та аргументовано пояснити різницю між ними. Необхідно визначити та проаналізувати предмет і метод конституційно-правового регулювання, систему державного права зарубіжних країн як галузі права.

При відповіді на друге питання необхідно дати визначення конституційно-правової норми, визначити її особливості, проаналізувати види. Далі слід навести визначення конституційно-правового інституту, розглянути генеральні та загальні інститути.

Відповідь на третє питання семінарського заняття передбачає аналіз джерел конституційного права з точки зору способів зовнішнього оформлення конституційно-правових норм та надання їм офіційного, загальнообов'язкового характеру.

При відповіді на четверте питання необхідно чітко визначити поняття конституції, об'єктів конституційно-правового регулювання і юридичної природи конституційних норм, преамбул і вступних частин конституції. Необхідно дати визначення «юридичної» та «фактичної» конституції; розкрити сутність конституції та показати її роль у різних зарубіжних країнах.

При відповіді на п'яте питання особливу увагу варто приділити вивченню основних рис, властивих в тій або іншій мірі всім конституціям: принцип народного суверенітету; закріплення інституту приватної власності; принципи теорії поділу влади; форма правління - республіка або монархія; форма державного устрою; демократичні права та свободи громадян і підданих; принцип організації системи вищих органів державної влади і порядок діяльності складових її підсистем. З огляду на значну специфіку конституцій окремих груп зарубіжних країн, необхідно поряд із загальними рисами виявити їх особливості.

Грунтуючись на попередньому матеріалі необхідно класифікувати конституції, з огляду як на їх зовнішню форму, структуру, основні властивості, так і фактичну дійсність.

Рекомендована тематика цільових виступів за темою семінарського заняття:

1. Роль конституції як регулятора суспільних відносин у зарубіжних країнах.
2. Конституція в системі джерел державного права зарубіжних країн.

3. Основні функції конституцій у зарубіжних країнах.
4. Судовий прецедент як джерело конституційного права.
5. Система конституційного права зарубіжних країн.

Рекомендована наукова та навчальна література для вивчення теми

Література:

Базова: 1, 2, 3, 4, 5, 6.

Допоміжна: 13, 17, 18, 20, 21, 23, 40, 69, 85, 101.

Семінар 2

Конституційний лад сучасних країн. Основні засади конституційного ладу. Держава як категорія конституційного права.

Час проведення – 2 год.

Самостійна робота – 8 год.

Навчальні питання:

1. Поняття суспільного ладу та його елементи.
2. Конституційне закріплення політичного ладу зарубіжних країн.
3. Конституційне закріплення економічної системи у зарубіжних країнах.
4. Конституційне регулювання соціальних відносин у зарубіжних країнах.
5. Духовно-культурне життя у зарубіжних країнах.

Мета заняття: з'ясувати поняття „конституційного ладу” та його складових елементів, розкрити способи та зміст конституційно-правового регулювання відповідних підсистем суспільного ладу зарубіжних країн.

Методичні рекомендації

Розгляд першого питання плану слід розпочати зі з'ясування поняття „суспільний лад” та його складових елементів. При цьому слід мати на увазі,

що суспільний лад певної країни – явище об'єктивне; воно відображає загальні закономірності суспільного розвитку і водночас специфіку базових суспільних відносин певної країни. Можливості юридичного впливу на суспільний лад значно обмежені. Проте у будь-якому державно організованому суспільстві найбільш суттєві риси суспільного ладу неодмінно отримують юридичне закріплення. *Суспільний лад* у конституційній формі закріплення називається конституційним ладом, а система правових норм, що закріплюють фундаментальні політико-правові принципи – засадами конституційного ладу. Інститут засад конституційного ладу посідає провідне місце в системі державного (конституційного) права будь-якої країни, оскільки відповідні принципи закріплені нормами даного інституту, мають вихідне, визначальне значення для всіх інших конституційно-правових інститутів.

Відповіді на наступні чотири питання плану мають розкрити способи та зміст конституційно-правового регулювання відповідних підсистем суспільного ладу зарубіжних країн. При цьому слід мати на увазі, що склад принципів, які стосуються політичної, економічної та соціальної систем суспільства, суттєво різняться у різних країнах, що унеможливорює їх загальний, всеосяжний аналіз. Тому варто давати характеристику засад конституційного ладу за окремими групами країн, наприклад провідних країн західної демократії, пострадянських країн, країн, що розвиваються тощо. Відповідь доцільно супроводжувати посиланнями на тексти конституцій зарубіжних країн.

Рекомендована тематика цільових виступів за темою семінарського заняття:

1. Взаємодія підприємницьких організацій у зарубіжних країнах із законодавчою та виконавчою владою.
2. Партійні системи зарубіжних країн. Поняття та види.
3. Принцип соціальної держави у зарубіжних країнах.
4. Принцип суспільно-політичного плюралізму у зарубіжних країнах.
5. Співвідношення «конституційного ладу» та «державного ладу».

Рекомендована наукова та навчальна література для вивчення теми

Література:

Базова: 1, 2, 3, 4, 5, 6.

Допоміжна: 13, 17, 18, 20, 21, 23, 40, 69, 85, 101.

Семінар 3

Тема заняття: Конституційно-правові інститути здійснення безпосередньої демократії у світі. Публічна влада. Теорія поділу влади

Час проведення – 2 год.

Самостійна робота – 6 год.

Навчальні питання:

1. Поняття та сутність виборів у зарубіжних країнах. Об'єктивне і суб'єктивне виборче право зарубіжних країн.
2. Виборчі системи в зарубіжних країнах.
3. Виборчий процес та його основні стадії.
4. Референдне право зарубіжних країн.

Мета заняття: сформувати цілісне уявлення про виборче право і виборчу систему в зарубіжних країнах, основні стадії виборчого процесу та статус його учасників.

Методичні рекомендації

Приступаючи до висвітлення даної теми, насамперед слід визначити поняття форм безпосередньої демократії. При цьому варто відзначити видове розмаїття таких форм та різний ступінь їх використання в тих чи інших країнах. Слід мати на увазі, що попри весь демократизм означених форм, їх не можна використовувати зайве часто, оскільки кожна з них передбачає необхідність громадян відволікатися від своїх повсякденних справ (трудових, побутових тощо).

Відповідь на перше питання повинна включати визначення об'єктивного і суб'єктивного виборчого права та з'ясування взаємозв'язку між ними. Необхідно сформулювати поняття активного і пасивного

виборчого права, визначити видове розмаїття та цільове призначення виборчих цензів, а також вказати, чому вимоги до носіїв пасивного виборчого права зазвичай вищі від тих, що ставляться до носіїв активного виборчого права.

Друге питання плану передбачає з'ясування поняття „виборча система” у широкому і вузькому сенсі. Необхідно вказати, які саме відносини, суб'єкти та суспільні інститути складають виборчу систему у широкому сенсі слова. Розкриваючи поняття виборчої системи у вузькому сенсі слова, необхідно акцентувати увагу на її правовій природі та видовому розмаїтті. Слід розкрити сутність основних виборчих систем і навести позитивні та негативні сторони кожної з них. Торкаючись питання про способи розподілу мандатів, варто використовувати наочні способи (схеми, таблиці тощо). Треба мати на увазі, що розмаїття виборчих систем є свідченням пошуку дедалі більш ефективних і демократичних способів відтворення волі народу у складі представницьких органів.

При відповіді на третє питання плану слід показати, що вибори не зводяться до голосування на виборчій дільниці, а являють собою тривалий процес, що складається з багатьох етапів і в якому бере участь чимало різних суб'єктів – від кандидатів на виборні посади до членів виборчих органів та офіційних спостерігачів. Необхідно розкрити зміст основних стадій виборчого процесу та роль тих чи інших суб'єктів на кожній з них. Слід акцентувати увагу на тому, які саме органи здійснюють підготовку та проведення виборів, а також за чий рахунок здійснюється фінансування виборчої кампанії у зарубіжних країнах.

Останнє, четверте питання плану передбачає висвітлення сутності й змісту референдуму, практики його використання у різних країнах. Мають бути розкриті предмет референдуму, основні стадії референного процесу, а також порядок його підготовки та проведення.

Рекомендована тематика цільових виступів за темою семінарського заняття:

1. Місцевий референдум.
2. Виборчі цензи у зарубіжних країнах.
3. Особливості підрахунку голосів на виборах у зарубіжних країнах.

Рекомендована наукова та навчальна література для вивчення теми

Література:

Базова: 1, 2, 3, 4, 5, 6.

Допоміжна: 13, 17, 18, 20, 21, 23, 40, 69, 85, 101.

Семінар 4

Тема заняття: Конституційно-правовий статус особи. Права людини.

Час проведення – 1 год.

Самостійна робота – 2 год.

Навчальні притання:

1. Поняття та класифікація прав, свобод і обов'язків людини і громадянина, способи їх конституційного регулювання.
2. Рівність прав, свобод і обов'язків, їх обмеження та гарантії.
3. Громадянство та режим іноземців у зарубіжних країнах.
4. Характеристика основних прав, свобод і обов'язків у конституціях зарубіжних країн.

Мета заняття: поглиблення теоретичних знань щодо правових статусів фізичних осіб (громадянства, іноземців, біженців, мігрантів тощо), прав, свобод та обов'язків в зарубіжних країнах.

Методичні рекомендації

Розглядаючи дану тему, дайте визначення поняттям «право», «свобода», «обов'язок», назвіть відмінності між ними. Розкрийте зміст

основних підходів до визначення взаємозв'язку між правами та обов'язками особи. Назвіть основні способи конституційного формулювання прав і свобод, визначте їх особливості. Поясніть, які тенденції розвитку прав і свобод були притаманні ХІХ, ХХ століттям і які мають місце зараз. Розкрийте зміст класифікації прав, свобод і обов'язків людини і громадянина. Вкажіть відмінності між правами людини і правами громадянина, визначте, які з них можуть реалізовуватися колективно, а які – індивідуально.

Аналізуючи питання про рівність прав, свобод і обов'язків, їх обмеження та гарантії, поясніть різницю між формальною та фактичною рівністю прав і свобод. Яким чином у зарубіжних конституціях формулюється принцип рівноправ'я? Наведіть приклади можливих порушень рівності прав і свобод. Назвіть основні види конституційних гарантій прав і свобод, розкрийте їх зміст.

При вивченні питання про громадянство та режим іноземців у зарубіжних країнах, дайте визначення громадянства як конституційно-правового інституту. Визначте відмінності між громадянством та підданством. Поясніть, чи є правильним твердження про те, що громадянство – це стійкий політико-правовий зв'язок між людиною і державою. Розкрийте зміст основних способів набуття громадянства. Визначте відмінності між філіацією за правом крові і філіацією за правом ґрунту та поясніть, чому вони можуть застосовуватися у законодавстві одночасно. Наведіть передбачені зарубіжними конституціями приклади різних правових статусів натуралізованих громадян та громадян за народженням. Поясніть значення основних способів припинення громадянства, поясніть відмінності між ними. Вкажіть, які особливості правового статусу іноземців, осіб без громадянства та осіб із множинним громадянством закріплює законодавство різних зарубіжних країн, наведіть приклади. Розкрийте значення наступних термінів: «іноземець», «іноземний громадянин», «особа без громадянства», «апатрид», «біпатрид», «поліпатрид», «трансферт», «оптація», «експатріація», «екстрадиція».

Розкрийте зміст основних особистих, політичних, економічних, соціальних, культурних, екологічних та інших прав, свобод і обов'язків.

Рекомендована тематика цільових виступів за темою семінарського заняття:

1. Міжнародно-правові проблеми громадянства в умовах глобалізації.
2. Соматичні права людини.

Рекомендована наукова та навчальна література для вивчення теми

Література:

Базова: 1, 2, 3, 4, 5, 6.

Допоміжна: 13, 17, 18, 20, 21, 23, 40, 69, 85, 101.

Семінар 5

Тема заняття: Законодавча влада, її значення, структура, порядок формування. Повноваження та функції парламенту

Час проведення – 2 год.

Самостійна робота – 4 год.

Навчальні притання:

1. Поняття, соціальні функції та повноваження парламенту.
2. Структура парламенту та організація. Статус парламентаря.
3. Порядок роботи парламенту: сесії, загальні та спеціальні парламентські процедури.
4. Законодавчий процес.
5. Апарат, органи, установи та посадові особи парламенту.

Мета заняття: поглиблення теоретичних знань щодо правового статусу законодавчих органів та парламентаріїв в зарубіжних країнах.

Методичні рекомендації

Вивчення даної теми вимагає коротко охарактеризувати історичний процес розвитку парламентаризму у зарубіжних країнах та дати визначення парламенту як сучасного конституційно-правового інституту. Поясніть різницю у підходах до визначення змісту відносин парламенту з главою держави та урядом у дуалістичних, парламентарних та соціалістичних республіках. Назвіть основні соціальні функції парламенту у демократичних країнах. Що означає представницький характер парламенту? Поясніть значення термінів «ратифікація», «денонсація» та розкрийте порядок, у якому іноземні парламенти ратифікують чи денонсують міжнародні договори. Назвіть особливості компетенції парламенту щодо формування державних органів і установ, а також обрання (призначення) посадових осіб у парламентарних республіках (Чехія, ФРН, Греція) чи монархіях (Великобританія, Японія), дуалістичних (США, Бразилія, Колумбія) та соціалістичних республіках (КНР, КНДР, СРВ) тощо. На прикладах конституцій зарубіжних країн поясніть недоліки переваги одно- та двопалатного парламенту, визначте, для яких форм правління та устрою, державних режимів доцільніша та чи інша структура парламенту. Розкрийте порядок формування палат парламенту, охарактеризуйте відмінності цього порядку у парламентарних, дуалістичних, змішаних та соціалістичних республіках, а також у монархіях. Порівняйте особливості двопалатних систем зі слабкою верхньою палатою (Великобританія, Польща), сильною верхньою палатою (США, Італія) та змішаних двопалатних систем (Франція). Що означають наступні терміни: «легіслатура парламенту (палати)», «паритетне формування верхньої палати», «пропорційне формування верхньої палати»?

Розглядаючи статус парламентаря, слід розкрити правову природу представницького мандата та пояснити різницю між вільним та імперативним мандатом. Що таке «дефекція парламентаря» та «фракційний примус», і яким чином зарубіжні конституції протидіють цим явищам? Дайте визначення лобізму та наведіть приклади законодавства яких країн легалізує лобізм, а яких – формально його не визнає.

Розглядаючи питання про порядок роботи парламенту поясніть, яким чином регулюється цей порядок, а також дайте визначення парламентського права та парламентського прецеденту. Розкрийте поняття «сесія», назвіть види парламентських сесій. Охарактеризуйте зміст сесійного порядку роботи парламенту, визначте основні способи скликання парламенту, наведіть приклади із зарубіжних конституцій.

Відповідаючи на питання про законодавчий процес, перш за все окресліть основні значення терміну «законотворчість», у яких він вживається у конституційному праві зарубіжних країн. Дайте визначення законодавчого процесу та назвіть, з яких стадій він складається. Поясніть, чим законопроект відрізняється від пропозиції закону, і які правові наслідки їх внесення до парламенту. Дайте визначення наступним поняттям: «вето», «абсолютне вето», «відкладальне вето», «санкціонування закону», «опублікування закону», «промульгація закону». Наведіть приклади застосування цих інститутів у конституційному праві зарубіжних країн. Поясніть значення дати опублікування закону для визначення моменту набрання ним чинності.

Рекомендована тематика цільових виступів за темою семінарського заняття:

1. Депутатські привілеї та обмеження.
2. Регламентація лобізму в зарубіжних країнах..

Рекомендована наукова та навчальна література для вивчення теми

Література:

Базова: 1, 2, 3, 4, 5, 6.

Допоміжна: 13, 17, 18, 20, 21, 23, 40, 69, 85, 101.

Семінар 6

Тема заняття: Глава держави, його конституційно-правовий статус. Повноваження глави держави, його взаємодія з гілками влади

Час проведення – 2 год.

Самостійна робота – 4 год.

Навчальні притання:

1. Поняття глави держави.
2. Місце глави держави серед вищих органів влади окремих країн. Історичний процес розвитку інституту глави держави та сучасні юридичні форми цього інституту.
3. Правовий статус глави держави у монархіях. Системи престолонаслідування. Інститути коронації та регентства.
4. Правовий статус глави держави у республіках.

Мета заняття: формування комплексного уявлення про особливості статусу глави держави в різних зарубіжних країнах.

Методичні рекомендації

Перш за все, необхідно дати визначення поняття «глава держави». Поясніть, в яких значеннях вживається поняття «глава держави» у конституційному праві різних країн.

Аналізуючи конституційно-правовий статус глави держави, необхідно визначити місце глави держави серед вищих органів влади окремих країн. Охарактеризуйте історичний процес розвитку інституту глави держави та визначте сучасні юридичні форми цього інституту (як одноособові, так і колегіальні).

Розкрийте зміст салічної, кастильської, австрійської, шведської, мусульманської та племінної систем престолонаслідування, а також зміст інститутів коронації та регентства. Охарактеризуйте ознаки правового статусу глави держави у сучасних монархіях, зокрема, зверніть увагу на недоторканність монарха, його відносини з церквою, обмеження щодо членства в політичних партіях та поєднання монаршої влади у кількох

держав, а також на порядок фінансування державою монарха, його сім'ї та двору.

Порівняйте основні способи обрання президента в дуалістичних, парламентарних та змішаних республіках. Поясніть, яким чином зарубіжні конституції визначають строк повноважень президента і вирішують питання про повторне обрання або дострокове припинення його повноважень. Чим процедура імпідменту (США, Бразилія, Венесуела) відрізняється від процедури зміщення президента з посади (Словаччина, Австрія, Румунія)? Визначте відмінності між недоторканністю монарха та недоторканністю президента.

Рекомендована тематика цільових виступів за темою семінарського заняття:

1. Інститут президента та віце-президента у конституційноуправізарубіжнихкраїн.

Рекомендована наукова та навчальна література для вивчення теми

Література:

Базова: 1, 2, 3, 4, 5, 6.

Допоміжна: 13, 17, 18, 20, 21, 23, 40, 69, 85, 101.

Семінар 7

Тема заняття: Уряд, його місце в системі органів державної влади

Час проведення – 1 год.

Самостійна робота – 2 год.

Навчальні питання:

1. . Поняття уряду .

2. Повноваження урядів в іноземних державах. Порядок їх відносин з парламентами, главами держав, центральними та місцевими органами виконавчої влади. Контрасигнатура. Субделегація.

3. Процедури формування уряду.

4. Відповідальність уряду та його членів в різних зарубіжних країнах.

Мета заняття: формування комплексного уявлення про уряд, його місце в системі органів державної влади в різних зарубіжних країнах.

Методичні рекомендації

Розглядаючи питання про конституційно-правовий статус уряду, поясніть, яких значеннях термін «уряд» («government») може вживатися у законодавстві зарубіжних країн.

Охарактеризуйте основні повноваження іноземних урядів, порядок їх відносин з парламентами, главами держав, центральними та місцевими органами виконавчої влади; розкрийте зміст таких конституційно-правових інститутів, як контрасигнатура та субделегація, наведіть приклади їх застосування у зарубіжних країнах.

Визначте, в яких країнах застосовуються парламентська та позапарламентська (формальна та реальна) процедури формування уряду, поясніть відмінності між ними, особливу увагу при цьому необхідно звернути на роль парламенту у формуванні уряду в дуалістичних республіках.

Визначте зміст проблеми відповідальності уряду та його членів, наведіть приклади застосування політичної відповідальності та відповідальності за порушення законодавства. Поясніть, в яких випадках може наставати солідарна відповідальність всього уряду та індивідуальна відповідальність окремих його членів.

Рекомендована тематика цільових виступів за темою семінарського заняття:

1. Повноваження органів виконавчої влади зарубіжних країн у

сфері національної безпеки.

2. Роль органів виконавчої влади у законодавчому процесі зарубіжних країн.

Рекомендована наукова та навчальна література для вивчення теми

Література:

Базова: 1, 2, 3, 4, 5, 6.

Допоміжна: 13, 17, 18, 20, 21, 23, 40, 69, 85, 101.

Семінар 8

Тема заняття: Конституційна юрисдикція, її моделі в різних країнах світу

Контрольно-наглядова влада в різних країнах. Місце прокуратури в системі органів влади

Час проведення – 2 год.

Самостійна робота – 4 год.

Навчальні питання:

1. Загальна характеристика судової гілки влади.
2. Види судових систем та конституційно-правові принципи їх організації та діяльності.
3. Конституційна юстиція у зарубіжних країнах.
4. Організація та діяльність допоміжних судових органів.

Мета заняття: формування комплексного уявлення про особливості судової гілки влади в різних зарубіжних країнах.

Методичні рекомендації

Розкриваючи перше питання, студенти повинні надати поняття Для підготовки відповіді необхідно визначити характерні особливості судової гілки влади, що відрізняють її від інших гілок, а також з'ясувати, які значення у конституційному праві зарубіжних країн мають терміни «юстиція», «юрисдикція» та «правосуддя»

Окресліть соціальну та політичну роль судової влади у суспільстві та державі, порівняйте значення суду у демократичних та авторитарних (тоталітарних) країнах. Як ви вважаєте, чи можлива повна деполітизація судової влади? Дайте визначення структури судової влади, коротко охарактеризуйте структуру судової влади країн англосаксонської та континентальної правових систем.

Поясніть функції, роль та місце адміністративних, військових, ювенальних та інших спеціалізованих, а також конституційних судів у судових системах зарубіжних країн, наведіть приклади. Назвіть основні способи формування суддівського корпусу, поясніть, чому у більшості країн перевага надається саме процедурі призначення, а не обрання суддів. Розкрийте зміст принципів незмінюваності та несумісності суддів, наведіть приклади їх реалізації в іноземних конституціях.

Розкриваючи конституційно-правові принципи організації та діяльності іноземних судових систем, перш за все необхідно визначити, які принципи стосуються організації, а які – діяльності судової влади, і яке значення має такий поділ принципів для охорони прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб. Поясніть значення таких принципів діяльності суду, як гласність, публічність, відкритість судових засідань, усність, підпорядкування суддів виключно закону тощо. Назвіть випадки обмеження реалізації цих принципів.

Під час розгляду питання про конституційну юстицію визначте політичну та правову роль конституційних судів (рад) у зарубіжних країнах. Дайте визначення конституційного провадження, назвіть його основні принципи та стадії. Поясніть, чим відрізняються загальні процедури конституційного провадження від спеціальних процедур. Розкрийте зміст процедур перевірки конституційності законів та розгляду індивідуальних скарг на порушення конституційних прав, наведіть приклади застосування цих процедур.

Аналізуючи питання про організацію та діяльність допоміжних судових органів у зарубіжних країнах, поясніть, чому прокуратура, адвокатура, органи попереднього слідства, судова поліція тощо у більшості держав відносяться саме до категорії допоміжних органів судової влади.

Рекомендована тематика цільових виступів за темою семінарського заняття:

1. Інститут суду.
2. Органи міжнародної юстиції.

Рекомендована наукова та навчальна література для вивчення теми

Література:

Базова: 1, 2, 3, 4, 5, 6.

Допоміжна: 13, 17, 18, 20, 21, 23, 40, 69, 85, 101.

4. Рекомендоване методичне забезпечення

Базова література:

1. Конвенция о защите прав человека и основных свобод: Конвенция ООН. – М : Издательский Дом ИНФРА. – М., 2004. – 27 с.
2. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року.
3. Акт проголошення незалежності України // Відомості Верховної Ради України - 1991.- № 38.- Ст. 502.
4. Декларація про державний суверенітет України // Відомості Верховної Ради УРСР.- 1990.- № 31. Ст. 429.
5. Конституція України. – Відомості Верховної Ради України. – 1996. - № 30. – Ст. 141.
6. Закон України. Про внесення змін до Конституції України // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2005, № 2, ст.44.

7. Конституція України. Науково-практичний коментар / В.Б.Авер'янов, О.В. Батанов, Ю.В.Баулін та ін.: ред. кол. В.Я. Тацій, Ю.П.Битяк, Ю.М. Грошевой та ін.- Харків: Видавництво «Право»; К.:Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003.- 808 с.
8. Малишко М. І. Конституції зарубіжних країн та України (основи конституціоналізму). Навч.-метод. довідник / 2-ге вид. доп. – К.: МАУП, 2000. – 111 с.
9. Конституции зарубежных государств: Сборник / В.Г. Тихиня (авт.-сост.), В.П. Серебренников (авт.-сост.). – Минск: Право и экономика, 2007. – 470 с.
10. Конституции зарубежных государств. Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, Соединенные Штаты Америки, Япония, Индия: учеб.пособие / В. В. Маклакова. – 5-е изд. перераб. и доп. – М.: ВолтерсКлувер, 2006. – 608с.
11. Конституції нових держав Європи та Азії. Українська правнича фундація. – К., Право, 1996. – 529 с.
12. Сапронова, М. А. Государственный строй и конституции арабских республик / М. А. Сапронова. – М.: Муравей, 2003. – 328с.
13. Огляд практики Європейського суду з прав людини : норми та стандарти Конвенції про захист прав і основних – свобод людини / Міністерство юстиції України. – К. : Видавничий Дім «Ін Юре», 2000. – 64 с. – (Серія «Права людини в міжнародних актах»).
14. Порівняльне правознавство : підручник / за заг. ред. О. Петришина. – Х. : Право, 2012. – 272 с.
15. Кириченко В.М., Куракін О.М. Порівняльне конституційне право. – К.: Центр учбової літератури, 2013. – 256 с.
16. Державне право зарубіжних країн (у схемах): Навч. посіб. / Б. В. Калиновський, О. Я. Лапка, Н. Я. Лапка, Т. О. Пікуля, Л. А. Івершенко, Л. М. Козодой, К. В. Тарасенко; За заг. ред. О. Я. Лапки. – К.: КНТ, 2012. – 528 с.
17. Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн. Академічний курс: Підручник. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 472 с.
18. Конституційне право зарубіжних країн: Навч. посібник / М. С. Горшеньова, К. О. Закоморна, В. О. Ріяка та ін.; За заг. ред. В. О. Ріяки. — 2-е вид., допов. і перероб. — К.: Юрінком Інтер, 2006. — 544 с.
19. Конституційне (державне) право зарубіжних країн: Навч.- метод. посіб. / Чернівецький національний ун-т ім. Ю. Федьковича / А. З. Георгіца (уклад.). – Чернівці: Рута, 2008. – 128 с.
20. Конституционное право зарубежных стран: учебный методический комплекс / Т.В. Сенькова, А.П. Грахоцкий. . — Г.: Гомельскийгосударственный университет им. Франциска Скорины, 2013. — 210 с.
21. Кондратович, Н. М. Конституционное право зарубежных стран / Н. М. Кондратович. – Мн.: ТетраСистемс, 2011. – 171 с.
22. Конституционное право зарубежных стран: практическое пособие / А. А. Подупейко, М. Г. Головач. – Мн.: Академия МВД РБ, 2010. – 399 с.
23. Чиркин, В. Е. Конституционное право зарубежных стран: учебник / В. Е. Чиркин. – 4-е изд. перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2005. – 669с.

24. Конституционное право зарубежных стран : учеб. / под общ. Ред. М. В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. – М. : Норма : 2004. – 832 с.
25. Конституционное право зарубежных стран: учеб. для вузов / под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина. – 2-е изд., перераб. – М.: НОРМА, 2005. – 1056с.
26. Хачим, Ф. И. Конституционное право стран Ближнего Востока (Иран, Египет, Израиль, ОАЭ, Ирак) / Ф. И. Хачим. – М.: РУДН, 2001. – 138с.

Допоміжна література:

1. Конституційне право України. Підручник для студентів вищих навчальних закладів / За ред. Ю.М.Тодики, В.С.Журавського. - К.: «Видавничий Дім «Ін Юре», 2002.- 544 с.
2. Конституційне право України. Підручник для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів освіти / За ред. В.Ф.Погорілка. - 4-е вид. - К.: Наукова думка. - 2003.- 732 с.
3. Конституційно-правові засади становлення української державності / В.Я. Тацій, Ю.М.Тодика, О.Г.Данилян та ін.; За ред. акад. НАН України В.Я.Тація, акад. АПрН України Ю.М.Тодики.- Х.: Право, 2003.- 328 с.
4. Конституція незалежної України: Навчальний посібник, Кол. авт.; За ред. В.Ф.Погорілка, Ю.С.Шемшученка, В.О.Євдокимова. – К.: Ін-т держави і права ім.В.М.Корецького НАН України, Спілка юристів України, 2000. – 428 с.
5. Стецюк П. Основи теорії та конституції та конституціоналізму. Частина Перша. – Львів: Астролябія, 2003. – 232 с.
6. Шаповал В.М. Сучасний конституціоналізм. – К.: Самміт, 2005. – 899 с.
7. Грицяк І. А. Європейське управління: теоретико-методологічні засади / І. А. Грицяк. – К. : К.І.С., 2006. – 398 с.
8. Права людини у новому тисячолітті : пер. з англ. / Британський ін-т прав людини / Ф. Батлер (ред.). – К. : Сфера, 2006. – 264 с.
9. Шаповал В. Н. Державний лад країн світу : довідник / В. Шаповал. – К.: Укр. центр Правнич. Студій, 1999. – 320 с.
10. Бернам У. Правовая система Соединенных Штатов Америки / У. Бернам. – М., 2006. – 1216 с.
11. Коломієць Ю.М. Правовий статус монарха в державах Близького Сходу, Магрибу та Японії / Коломієць Ю.М. // Х.: Харківський університет внутрішніх справ. – 2000. – 117 с.
12. Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: дис. докт. юрид. наук: 12.00.07 / Гаращук Володимир Миколайович. – Х., 2003. – 412 с.
13. Конституционный контроль в зарубежных странах: учеб.пособ. / отв. ред. В. В. Маклаков. – М. : Норма, 2007. – 656 с.

- 14.Алексеев, Н. А. Палата Лордов Британского Парламента: от Суда Короля Эгберта до революции Премьера Т. Блэра (825–2003 гг.) / Н. А. Алексеев. – М.: БЕК, 2003. – 432с.
- 15.Додонов В. Н. Прокуратуры стран мира: справочник / В. Н. Додонов ; С. П. Щерба (общ.науч.ред.). – М. :Юрлитинформ, 2006. – 317 с.
- 16.Решетников, Ф. М. Правовые системы стран мира: справочник / Ф. М. Решетников. – М.: Юрид. лит., 1993. – 256 с.
- 17.Конституция, конституционализм, конституционализация правовых систем: актуальное соотношение понятий и трендов : сб. материалов по итогам Междунар. науч.-практ. конф. посвящ. 20-летию Конституции РФ, г. Тверь, 17–18 мая 2013 г. / Твер. гос. ун-т. – Тверь :Твер. гос. ун-т, 2013. – 408 с.
- 18.Энтин, Л. М. Разделение властей: опыт современных государств / Л. М. Энтин. – М.: Юрид. лит., 1995. – 176с.
19. Шаповал В.М. Становлення конституціоналізму в Україні: проблеми теорії // Право України, 1998.- С.25-29.
- 20.Бойко Ю. П. Світовий досвід розвитку федеративних відносин у багатонаціональних державах / Ю.П. Бойко, Е. Л. Садикова // Порівняльно-правові дослідження. – 2012. – № 1/2. – С. 126–133.
- 21.Васильченко О. П. Конституційні принципи як предмет вивчення науки порівняльного конституційного права / О. П. Васильченко // Порівняльне правознавство. Сучасний стан і перспективи розвитку : зб. матеріалів міжнар. наук. симпозіуму «Дні порівняльного правознавства» (м. Київ, 8–11 квіт. 2009 р.). – К., 2009. – С. 238–240.
22. Дягілев О.В. Особливості федеративної моделі державного устрою в Королівстві Бельгія // Зб. матеріалів науково-практичного круглого столу «Актуальні проблеми міжнародного права». - Х.: Харківській національний університет ім. В.Н. Каразіна, 2015. – С. 46-50.
- 23.Токарев В. А. Субъект учредительной власти: к вопросу о политическом праве эпохи модерна / В. А. Токарев // Современное право. – 2011. – № 11. – С. 40–45.
- 24.Холмс С. Конституции и конституционализм: (гл. 8 из кн. «Оксфордский справочник по сравнительному конституционному праву») / Стивен Холмс // Сравнительное конституционное обозрение. – 2012. – № 3. – С. 56–84.
- 25.Фрицький О. Дослідження конституційного права країн світу на підставі порівняльного аналізу і в аспекті його теоретичного розвитку / О. Фрицький // Право України. – 2008. – № 4. – С. 164–165.

15. Інформаційні ресурси

1. Сравнительное правоведение – <http://www.twirpx.com/files/law/comparing/>
2. Конституционное право – <http://www.twirpx.com/files/law/constitutional/>

Тематика рефератів з дисципліни
«Порівняльне конституційне право»

1. Визначення порівняльного правознавства як метода, науки та навчальної дисципліни.
2. Виникнення порівняльного правознавства, основні етапи розвитку.
3. Предмет, об'єкт та методи порівняльного правознавства.
4. Функції порівняльного правознавства.
5. Тенденції конституційно-правового розвитку сучасних держав.
6. Джерела конституційного права в зарубіжних країнах.
7. Основні види зарубіжних конституцій.
8. Порядок прийняття і зміни конституцій у зарубіжних країнах.
9. Інститут конституційного контролю в зарубіжних країнах. 10. Правові системи зарубіжних країн: визначення правової сім'ї.
11. Класифікація правових систем зарубіжних країн.
12. Особливості романо-германської правової системи.
13. Загальна характеристика англо-американської правової сім'ї.
14. Загальна характеристика правових систем релігійного типу. Мусульманське право.
15. Правова система України.
16. Конституційно-правові основи суспільного ладу.
17. Конституційно-правовий інститут економічної системи.
18. Конституційно-правові основи соціальної політики.

19. Конституційні основи духовно-культурних відносин.
20. Інститут громадянства в зарубіжних країнах. Набуття і втрата громадянства.
21. Особисті права і свободи в зарубіжних країнах.
22. Політичні права і свободи в зарубіжних країнах.
23. Економічні, соціальні і культурні права і свободи.
24. Гарантії і захист конституційних прав і свобод у зарубіжних країнах.
25. Міжнародно-правовий захист прав людини.
26. Абсолютна і дуалістична монархія в зарубіжних країнах.
27. Парламентарна монархія, її основні ознаки.
28. Президентська республіка, її основні ознаки.
29. Парламентарна республіка, її основні ознаки..
30. Змішані республіки в зарубіжних країнах.
31. Унітарні держави, принципи них. організації. Види унітарних держав.
32. Автономія в унітарних зарубіжних державах.
33. Основні ознаки федеративної форми державного устрою.
34. Розмежування предметів ведення між федерацією і її суб'єктами в зарубіжних країнах.
35. Принципи побудови зарубіжних федерацій.
36. Основні ознаки демократичного державного режиму.
37. Основні ознаки авторитарного державного режиму. Його різновиди.
38. Класифікація політичних партій у зарубіжних країнах.
39. Партійні системи в зарубіжних країнах. Їх види.
40. Регламентація правового статусу і порядку діяльності політичних партій у зарубіжних країнах.
41. Принцип загальності у виборчому праві зарубіжних країн.
42. Принцип рівності у виборчому праві зарубіжних країн.

43. Організація і порядок проведення виборів у зарубіжних країнах.
44. Мажоритарна виборча система відносної більшості.
45. Мажоритарна виборча система абсолютної більшості.
46. Пропорційна виборча система. Розподіл депутатських мандатів за допомогою виборчої квоти.
47. Пропорційна виборча система. Розподіл депутатських мандатів за допомогою методу дільників.
48. Розподіл депутатських мандатів усередині партійного списку кандидатів.
49. Монарх як глава держави в зарубіжних країнах. Особливості правового статусу монарха.
50. Президент як глава держави в зарубіжних країнах. Способи обрання президентів.
51. Компетенція глави держави в зарубіжних країнах. Порядок здійснення повноважень глави держави при різних формах правління.
52. Структура парламентів у зарубіжних країнах. Особливості формування верхніх палат.
53. Внутрішня організація палат зарубіжних парламентів.
54. Компетенція зарубіжних парламентів.
55. Порядок діяльності зарубіжних парламентів.
56. Законодавчий процес у парламентах зарубіжних країн.
57. Правовий статус депутатів зарубіжних парламентів.
58. Уряд як орган виконавчої влади в зарубіжних країнах.
59. Види уряду в залежності від його партійного складу.
60. Порядок формування уряду при різних формах правління.
61. Компетенція уряду в зарубіжних країнах.
62. Відповідальність уряду перед парламентом.
63. Судова влада в зарубіжних країнах.

- 64. Поняття судової влади і її місце в системі розподілу влади
- 65. Основні принципи організації та діяльності судової влади.
- 66. Судові системи сучасності.
- 67. Системи судових органів. Органи і посадові особи, які сприяють здійсненню судової влади.
- 68. Конституційно-правовий статус суддів у зарубіжних країнах.
- 69. Загальна характеристика й основні принципи місцевого самоврядування в зарубіжних країнах.
- 70. Системи місцевого самоврядування в зарубіжних країнах.
- 71. Компетенція органів місцевого самоврядування в зарубіжних країнах.
- 72. Конституційні принципи зовнішньої політики зарубіжних країн.
- 74. Зовнішньополітичні повноваження вищих державних органів у зарубіжних країнах.

4. Завдання семестрових екзаменів (письмових залікових робіт):

ЕКЗАМЕНАЦІЙНИЙ БІЛЕТ (ЗАВДАННЯ) № 1

1. Теорія поділу влади: історія виникнення та втілення в державно-правові механізми конкретних країн (14 балів)
2. Правовий статус іноземців, осіб без громадянства в Україні (14 балів)
3. Види конституційного контролю, етапи здійснення конституційного контролю (12 балів)

Затверджено на засіданні кафедри міжнародних відносин, міжнародної інформації та безпеки

протокол № 1 від “28” серпня 2018 р.

Завідувач кафедри _____ (Л.В. Новікова)

підпис

Екзаменатор _____ (Я.О. Григоренко)

підпис

Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна

Факультет міжнародних економічних відносин та туристичного бізнесу

Галузь знань 29 «Міжнародні відносини»

Семестр 3

Форма навчання: денна

Рівень вищої освіти (освітньо-кваліфікаційний рівень): бакалавр

Навчальна дисципліна: «Порівняльне конституційне право»

ЕКЗАМЕНАЦІЙНИЙ БІЛЕТ (ЗАВДАННЯ) № 2

1. Конституційно-правовий статус людини та громадянина (14 балів)
2. Припинення повноважень (розпуск) парламентів (14 балів)
3. Статус суддів (12 балів)

Затверджено на засіданні кафедри міжнародних відносин, міжнародної інформації та безпеки

протокол № 1 від “28” серпня 2018 р.

Завідувач кафедри _____ (Л.В. Новікова)

підпис

Екзаменатор _____ (Я.О. Григоренко)

підпис

Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна

Факультет міжнародних економічних відносин та туристичного бізнесу

Галузь знань 29 «Міжнародні відносини»

Семестр 3

Форма навчання: денна

Рівень вищої освіти (освітньо-кваліфікаційний рівень): бакалавр

Навчальна дисципліна: «Порівняльне конституційне право»

