

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО

**держав-членів
Європейського Союзу**



**Петро Захарченко
Галина Лаврик**

**ПОЛТАВСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЕКОНОМІКИ І ТОРГІВЛІ (ПУЕТ)
Кафедра правознавства**

Петро Захарченко, Галина Лаврик

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО ДЕРЖАВ-ЧЛЕНІВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

ПІДРУЧНИК

**Полтава
ПУЕТ
2024**

УДК 342.4:061.1ЄС(075.8)

3-38

Рекомендовано до видання, розміщення в електронній бібліотеці та використання в освітньому процесі Вченою радою університету, протокол № 8 від 21 червня 2023 року.

Автори:

Петро Захарченко, д-р юрид. наук, професор, професор кафедри теорії та історії права та держави Навчально-наукового інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка;

Галина Лаврик, д-р юрид. наук, професор, завідувач кафедри правознавства Полтавського університету економіки і торгівлі.

Рецензенти:

Богдан Калиновський, д-р юрид. наук, професор, завідувач кафедри конституційного права та прав людини Національної академії внутрішніх справ;

Михайло Колос, д-р юрид. наук, професор кафедри кримінально-правових дисциплін Національного університету «Острозька академія», суддя Конституційного Суду України (2006–2014 рр.);

Микола Мельник, д-р юрид. наук, професор, суддя Конституційного Суду України у відставці, заслужений юрист України.

Захарченко Петро

3-38 Конституційне право держав-членів Європейського Союзу : підручник / Петро Захарченко, Галина Лаврик. – Полтава : ПУЕТ, 2024. – 389 с. – 1 електрон. опт. диск (CD-ROM).

ISBN 978-966-184-464-2

У підручнику обґрунтовується необхідність розкриття сутності та особливостей конституційного права в контексті свободи, демократії, пошанування прав людини та засадничих свобод, верховенства права як принципів і цінностей європейської спільноти, що беззастережно сповідуються державами-членами Європейського Союзу. Відповідно до цього світоглядно-методологічного підходу зосереджується увага на джерелах, інституціях і процесах, явищах наднаціонального конституціоналізму, дослідження яких стали ключовим фактором формування і функціонування конституційного права.

УДК 342.4:061.1ЄС(075.8)

© Петро Захарченко, Галина Лаврик, 2024

© Полтавський університет
економіки і торгівлі, 2024

ISBN 978-966-184-464-2

*Уродженцям с. Волошинівки, полеглим у боях
за незалежність України, за її право бути
повноправним членом Європейського Союзу і
Північноатлантичного Альянсу, присвячуємо:*

*Кирді Олександрю,
Крусю Миколі,
Лужевському Руслану
(удостоєний звання Героя України),
Мартьянову Владиславу,
Полуцькому Олександрю
(удостоєний відзнаки Президента України –
ордена «За мужність» III ступеня),
Царенку Владиславу,
Юрченку Олександрю,
Яремку Вячеславу.*

*З глибокою вдячністю
Захисникам та Захисницям України*

Автори

ЗМІСТ

Передмова	8
Тема 1. Конституційне право держав-членів Європейського Союзу-в системі наукових знань	14
1. Предмет і методи конституційного права держав-членів ЄС	14
2. Принципи конституційного права держав-членів ЄС	23
3. Джерела конституційного права держав-членів ЄС	40
Контрольні питання	54
Тема 2. Конституції держав-членів ЄС, їх види та структура	56
1. Сутність, найсуттєвіші ознаки конституцій держав-членів ЄС та їх функції	56
2. Класифікація конституцій держав-членів ЄС	61
3. Система і структура конституцій держав-членів ЄС: зміст і призначення їхньої преамбули.....	68
Контрольні питання	74
Тема 3. Конституційний контроль (юрисдикція) у державах-членах ЄС.....	76
1. Конституційний контроль та його моделі	76
2. Види конституційного контролю в державах-членах ЄС	92
3. Порядок формування органів конституційного контролю в державах-членах ЄС.....	96
Контрольні питання	109

Тема 4. Конституційно-правовий статус людини і громадянина в державах-членах ЄС..... 110

1. Поняття, структура, принципи конституційно-правового статусу людини і громадянина..... 110
2. Інститут громадянства держав-членів ЄС 115
3. Порядок і способи набуття та припинення громадянства в державах-членах ЄС 120
4. Подвійне (множинне) громадянство держав-членів ЄС 128
5. Конституційні права та свободи людини і громадянина в державах-членах ЄС..... 135
6. Інститут омбудсмана як гарантія конституційних прав і свобод людини і громадянина в державах-членах ЄС..... 163
- Контрольні питання 171

Тема 5. Виборче право і виборчі системи в державах-членах ЄС 172

1. Поняття, сутність виборчого права, його джерела і принципи в країнах ЄС 172
2. Виборчі системи в державах-членах ЄС..... 186
3. Референдуми, їхні види в державах-членах ЄС 194
4. Політичні партії і громадські організації та конституційні засади їх функціонування в державах-членах ЄС 204
- Контрольні питання 210

Тема 6. Держава як суб'єкт конституційного права в державах-членах ЄС..... 211

1. Держава та її типи 211
2. Конституційно-правове регулювання основних сфер суспільних відносин у державах-членах ЄС 215

3. Форми правління та їхні види в державах-членах ЄС	221
4. Форми державного устрою держав-членів ЄС.....	228
Контрольні питання	234
Тема 7. Конституційно-правовий статус глави держави в державах-членах ЄС	236
1. Главенство президента (монарха) на рівні вищих органів влади.....	236
2. Монарх як глава держави в країнах ЄС	242
3. Президент як глава держави в країнах ЄС.....	251
Контрольні питання	270
Тема 8. Конституційно-правовий статус парламенту в державах-членах ЄС	271
1. Правова природа парламенту як законодавчого та представницького органу влади.....	271
2. Структура парламенту та порядок його формування в державах-членах ЄС.....	273
3. Повноваження парламенту в державах-членах ЄС	277
4. Правовий статус парламентарів держав-членів ЄС	287
Контрольні питання	296
Тема 9. Конституційно-правовий статус уряду в державах-членах ЄС.....	298
1. Формування уряду в державах-членах ЄС	298
2. Повноваження уряду за конституціями держав-членів ЄС	305

3. Конституційно-політична відповідальність уряду в державах-членах ЄС.....	309
Контрольні питання	317
Тема 10. Конституційно-правове регулювання судової влади в державах-членах ЄС.....	319
1. Судова влада в державах-членах ЄС та її типи.....	319
2. Структура судової влади в державах-членах ЄС ...	326
3. Конституційно-правовий статус суддів у державах-членах ЄС.....	332
Контрольні питання	345
Тема 11. Місцеве самоврядування (муніципальна влада) у державах-членах ЄС.....	347
1. Поняття місцевого самоврядування, принципи його здійснення в державах-членах ЄС	347
2. Моделі місцевого самоврядування в державах-членах ЄС та їхні особливості	350
2.1. Англійська модель місцевого самоврядування ...	350
2.2. Романо-германська (континентальна) система місцевого самоврядування.....	353
2.3. Іберійська система місцевого самоврядування ...	364
Контрольні питання	369
Післямова.....	371
Список рекомендованих інформаційних джерел	373

ПЕРЕДМОВА

Звернення до конституційного права держав-членів Європейського Союзу (далі – держав-членів ЄС) свідчить про набуття ним усе більшої актуальності й значущості в державах, зовнішньополітичний вектор яких спрямований на набуття членства у цій спільноті. Плюралізм норм права, національних (держав-членів ЄС) і наднаціональних (Європейського Союзу), є предметом двостороннього впливу, що призводить до гомогенізаційних зрушень. Під гомогенізацією тут розуміємо зростання взаємного впливу різних конституційних культур внаслідок низки фактичних передумов, як-от належне знання мов, зростання кількості досліджень досліджень, можливість доступу до зарубіжних джерел інформації за допомогою інтернет-ресурсів та розвиток особистих зв'язків між юристами різних країн задля досягнення спільних наукових цілей. Слід урахувувати дедалі інтенсивнішу інтернаціоналізацію, підвищення рівня життя населення та розвиток економіки, що неодмінно сприяє утвердженню спільних конституційних норм і розширенню зв'язків, наприклад, між членами Ради Європи, які підписали Європейську конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (далі – Європейська конвенція, Конвенція, Конвенція 1950 року), чи між членами самого Європейського Союзу. Договір про Європейський Союз 2007 року встановлює однакові вимоги для всіх його членів, а інтеграція спричинює гармонійні перетворення конституційного устрою всіх держав-членів ЄС. Пригадаймо, що згідно з ч. 3 ст. 6 Договору про Європейський Союз у консолідованій версії 2010 року «засадничими принципами Союзу є спільні принципи усіх держав-членів – свобода, демократія, пошанування прав людини та засадничих свобод, верховенство права»¹.

¹ Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу. *Офіційний вісник Європейського Союзу*. 2010. 30 березня. С. 83–119.

Проте на функціональному зрізі конституційного права держав-членів ЄС позначається чимало подій. Економічна криза, що недавно прокотилася світом, не мала аналогів у ХХІ ст. Пандемія, пов'язана з невідомою раніше інфекцією Covid-19, анексія Криму, штучно створена міграційна криза на кордоні Білорусії з Польщею, російська агресія спочатку на Півдні та Сході України, а нині – відверта широкомасштабна війна з Україною – це випробування, які лягли на плечі народів Європи, передусім українців. Протистояти таким викликам і загрозам кожній країні поодиночці – справа малорезультативна. Лише об'єднавши зусилля всіх, а йдеться, як мінімум, про 27 країн європейського континенту, можна дати відсіч відкритій експансіоністській політиці Росії.

Форми міждержавного співжиття, вироблені людством, виявляються в найрізноманітніших варіаціях і способах. Можна через збройне протистояння, як це було в роки Другої світової війни, намагатися вирішувати конфлікти. Можна тривалий час не воювати на фронтах, але перебувати в стані «холодної війни» з усім світом. Можна обрати інший спосіб співжиття, який запропонували країни Європейського Союзу: відсутність кордонів для товарів, послуг і громадян, дотримання прав і свобод людини і громадянина з гарантією справедливого судового захисту, втілення на практиці принципу верховенства права, максимально тісне співвідношення між верховенством права і верховенством закону, запровадження соціальних гарантій для осіб, що їх потребують. На все це спрямована соціально-економічна доктрина європейської спільноти. До цього об'єднання не запрошують і «не заганняють», а пропонують цінності, які знаходять відгук не лише в країнах європейського континенту, а й державах Центральної та Латинської Америки.

Найближчі ініціативи Європейського Союзу дозволяють поширювати «угоди про асоціацію» значно далі від кола своїх сусідів. Ідеться про Чилі – країну, з якою Європейський Союз має відносини «асоціації» від 2002 року. Інші країни Південної та Центральної Америки також перебувають у річищі інтересів спільноти, причому тут Європейський Союз націлюється вже не

на двосторонні, а на міжрегіональні угоди. Приміром, нині тривають перемовини щодо укладання подібних угод про асоціацію між Європейським Союзом та Організацією південноамериканського спільного ринку (МЕРКОСУР – Бразилія, Аргентина, Уругвай, Парагвай і Венесуела), Андської спільноти (Болівія, Колумбія, Еквадор, Перу) та країнами Центральної Америки (Коста-Ріка, Сальвадор, Гватемала, Гондурас, Нікарагуа та Панама) як спостерігачами.

Саме на підписання угоди про асоціацію з Європейським Союзом розраховувала Україна на саміті Україна-ЄС, що відбувся у Вільнюсі наприкінці листопада 2013 року. Проте тодішній Президент України В. Янукович в останній момент відмовився від її підписання, що вилилося в масові акції протесту в Києві та інших містах і селах України. Згодом події, що розпочалися як протести, отримали назву Революції Гідності. Перемога прозахідного політичного курсу в Україні сприяла підписанню «Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони»² (далі – Угода, Угода про асоціацію, Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом), що відбулося у два етапи. 21 березня 2014 року під час позачергового саміту Україна-ЄС було підписано політичну частину Угоди та Заключний акт саміту, зокрема, преамбулу, статтю 1, розділи I «Загальні принципи», II «Політичний діалог і реформи, політична асоціація, співробітництво та конвергенція у сфері зовнішньої та безпекової політики» і VII «Інституційні, загальні та прикінцеві положення» Угоди. На саміті також було зроблено заяву щодо зобов'язань України, які випливають зі статті 8 Угоди про асоціацію щодо ратифікації Римського статуту Міжнародного кримінального суду 1998 року, які будуть виконані після внесення відповідних змін до Конституції України.

² Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, від 16.09.2014. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text.

27 червня 2014 року під час засідання Ради ЄС Президент України П. Порошенко, керівництво Європейського Союзу і глави держав та урядів 28 країн підписали економічну частину Угоди – розділи III «Юстиція, свобода та безпека», IV «Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею», V «Економічне та галузеве співробітництво» та VI «Фінансове співробітництво та положення щодо боротьби із шахрайством».

16 вересня 2014 року Верховна Рада України та Європейський Парламент синхронно ратифікували Угоду про асоціацію між Україною та Європейським Союзом.

У лютому 2019 року Україна на конституційному рівні остаточно визначилася з вектором своєї зовнішньої політики. Верховна Рада України внесла зміни до Конституції України, якими закріплюється незворотність стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору.

В умовах повномасштабної агресії Росії шлях України до Європейського Союзу пришвидшився. Героїчний спротив українського народу надихнув діячів Європейського Союзу на те, що 23 червня 2022 року лідери 27 держав-членів ЄС ухвалили рішення про надання Україні статусу кандидата на членство в спільноті.

Незважаючи на глибоку економічну інтеграцію, тісну і взаємовигідну співпрацю в інших сферах суспільного життя, правові системи залишаються для держав-членів ЄС самобутніми (національними). Таким ж розмаїтими постають конституції держав-членів ЄС. На Європейському континенті продовжують діяти конституції, ухвалені в XIX ст. (Конституція Бельгії 1831 року), з одного боку, а з другого – основні закони, ухвалені наприкінці XX ст. Вони символізували рух країн колишнього соціалістичного табору від комуністичної доктрини з її усупільненням засобів виробництва до світу ринкових відносин. У такому конституційному конструюванні реалізується принцип «єдності в розмаїтті».

Нині на прикладі Європейського Союзу світ спостерігає за тим, як відбувається «еластичний» перехід від різноманітних

форм фрагментарних правових систем до глобального правового простору з урахуванням здобутків національних правових систем.

Позаяк підручник підготовлено для здобувачів вищої освіти, неодмінним його компонентом є методологія конституційного права зарубіжних країн, порівняльного конституційного права та інших навчальних дисциплін. У перших параграфах підручника висвітлюються питання теоретико-правового характеру, визначаються предмет і методи конституційного права держав-членів ЄС, наголошується на його принципах, надається характеристика джерел і нормативного підґрунтя (Положення конституцій держав-членів ЄС, що використовувалися нами в тексті підручника, оформлено відповідно до норм сучасної української мови). У наступних розділах здійснюється порівняльний аналіз конституційно-правового статусу людини, громадянина, політичних інститутів, форми державного устрою, форми правління та виборчих національних систем, що сформувалися в рамках згаданої спільноти. Прикінцеві розділи присвячено порівнянню інститутів законодавчої, виконавчої, судової та місцевої влад. Застосування такої моделі викладу навчального матеріалу дозволить здобувачам вищої освіти торувати шлях пізнання конституцій держав-членів ЄС у звичний для них спосіб опанування правових процесів і явищ для досягнення навчальних результатів.

У підручнику актуалізується тематика, пов'язана з висвітленням конституційно-правового захисту прав людини і громадянина в державах-членах ЄС. Це, власне, наріжний камінь побудови спільної європейської домівки. Так, у Конституції Словенії розділ другий під назвою «Права людини і засади свободи», що складається із 51 статті, красномовно характеризує ставлення держав – нових членів ЄС до дотримання прав людини і громадянина. Це саме той дискурс, який потребує подальшого розвою в теорії та практиці українського конституціоналізму.

Важливе значення для підготовки підручника має широке використання доробку вітчизняних шкіл конституційного права,

теорії держави і права, історії держави і права зарубіжних країн. Мовимо про навчальну літературу, підготовлену колективом харківських авторів за загальною редакцією О. Ріяки; про доробок донецьких науковців – посібник за редакцією В. Бесчастного; перше в Україні видання, в якому конституційне право зарубіжних країн досліджується крізь призму методу правової компаративістики, знаного вченого-конституціоналіста В. Шаповала; про роботи Вчителя – професора В. Костицького; про праці вчених кафедри теорії та історії права та держави, конституційного права Інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка; про науково-методологічні розвідки з порівняльного правознавства О. Кресіна та інші видання дослідників-компаративістів. Для порушення і висвітлення проблем типологізації правових систем світу автори послуговувалися підручниками та посібниками з теорії держави і права, підготовленими М. Мірошниченко, Л. Луць, Н. Оніщенко, Н. Пархоменко. Здійснення екскурсів у конституційно-правову минувшину стало можливим завдяки власним авторським працям, посібникам з історії держави і права зарубіжних країн В. Макаруча, Б. Тищика, А. Шевченка, О. Шевченка та багатьох інших учених. Залучалися наукові висновки й узагальнення з монографій, підручників, посібників іноземних авторів.

Висловлюємо щирю вдячність рецензентам: доктору юридичних наук, професору, завідувачу кафедри конституційного права та прав людини Національної академії внутрішніх справ Б. Калиновському; доктору юридичних наук, професору кафедри кримінально-правових дисциплін Національного університету «Острозька академія», судді Конституційного Суду України (2006–2014 рр.) М. Колосу; доктору юридичних наук, професору, судді Конституційного суду у відставці, заслуженому юристові України М. Мельнику за слушні зауваження та цінні поради щодо рукопису підручника.

У виданні представлено матеріали авторського курсу для студентів правничого факультету Приватної Вищої школи безпеки, адміністрування і комп'ютерної техніки м. Варшава (Республіка Польща).

ТЕМА 1. КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО ДЕРЖАВ-ЧЛЕНІВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ В СИСТЕМІ НАУКОВИХ ЗНАНЬ

План

1. Предмет і методи конституційного права держав-членів ЄС.
2. Принципи конституційного права держав-членів ЄС.
3. Джерела конституційного права держав-членів ЄС.

1. Предмет і методи конституційного права держав-членів ЄС

Конституційне право держав-членів ЄС виникає задовго до прийняття Конституційного договору Європейського Союзу 2004 року, Договору про функціонування Європейського Союзу та Договору про Європейський Союз 2007 року – у межах того процесу, який наприкінці 1970-х років був визначений як «конституціоналізація Римського договору»³, а згодом на стадії його поглиблення, як «конституціоналізація Європейського Союзу», – і забезпечується низкою договорів, що розглядаються як «матеріально конституційні, навіть якщо вони формально залишаються конвенційними»⁴, та значною мірою завдячує своєю появою досягненням порівняльного правознавства, а також відповідних галузей юридичної науки. Договором про функціонування Європейського Союзу 1957 року встановлювалися правові засади та принципи функціонування ЄС, його компетенція. У ньому вміщувалися положення про захист прав і свобод громадян ЄС, принципи демократії та правові держави. Хартією основних прав Європейського Союзу 2000 року встановлювалися основні права та свободи громадян ЄС, принципи їхнього захисту, а найважливіше – закріплювалися основні принципи та цінності, що стали основою правової системи ЄС. Конституційний статус мав Договір про Європейський Союз (Маастрихський договір) 1992 року, покликаний сприяти еконо-

³ Peters A. The Constitutionalisation of the European Union – Without the Constitutional Treaty. In: Riekman S. P., Wessels W. (eds) The Making of a European Constitution. VS Verlag für Sozialwissenschaften. 2006. P. 35. URL: https://doi.org/10.1007/978-3-531-90095-7_2.

⁴ Simon D. Le système juridique communautaire. Paris, Presses Universitaires de France, PUF, 3ème éd., 2001. P. 74.

мічному та суспільному розвитку європейських народів, утвердженню самобутності Союзу на міжнародній арені загальною зовнішньою та безпековою політикою, ним передбачалося посилення захисту прав та інтересів громадян. Слід зауважити, що ні складна доля проекту Договору про створення Конституції для Європи 2004 року, ані, навпаки, успіх Договору про функціонування Європейського Союзу та Договору про Європейський Союз 2007 року не стали на заваді впливу конституціоналізації – процесу, у назві якого криється термін («конституціоналізація»), що використовується сучасниками як скорочення для позначення *появи європейського конституційного права в межах європейського правопорядку*⁵, як на правову систему ЄС, так і на національні правові системи держав-членів.

Попри те, що пропонується для широкого загалу підручник має назву «Конституційне право держав-членів Європейського Союзу», об'єктивно він не може не розглядати навчальну проблематику інакше, ніж через контури порівняльного правознавства. Порівняльне правознавство, або юридична компаративістика (лат. *comparativus* – порівняльний) визнається наукою, що має своїм предметом дослідження загальних і специфічних закономірностей виникнення, розвитку і функціонування сучасних правових систем світу⁶. У науковому середовищі неоднозначно тлумачаться зміст і призначення порівняльного правознавства. Навіть у найменуванні науки виявляються окремі розбіжності, що пояснюється, крім різних підходів до визначення об'єкта і предмета цієї науки, різними праворозуміннями. У Франції перевага віддається терміну «порівняльне право», у країнах Латинської Америки і деяких інших країнах, де не вбачають відмінностей між правом і законодавством, – «порівняльному законодавству», у Німеччині, Україні – «порівняльному правознавству». Проте юристи кожної з країн вважають за доцільне розглядати правові системи їхніх країн як з погляду внутрішніх рис і особливостей, так і крізь призму інших правових систем.

⁵ Peters A. The Constitutionalisation of the European Union – Without the Constitutional Treaty. In: Riekman S. P., Wessels W. (eds) *The Making of a European Constitution*. VS Verlag für Sozialwissenschaften. 2006. P. 35. URL: https://doi.org/10.1007/978-3-531-90095-7_2.

⁶ Скакун О. *Теорія держави і права* : підручник. Харків : Консум, 2001. С. 516.

Одним із засновників порівняльного правознавства є французький учений Рене Давид. Узагальнюючи досвід міжнародних правових поглядів, саме він запропонував типологізувати та класифікувати правові системи світу. В основу своєї класифікації дослідник поклав аналітичний метод узагальнення найістотніших характеристик тієї чи тієї правової сім'ї. Слід зауважити, що науку порівняльного правознавства було започатковано у відомому французькому університеті Сорбонні 1905 року курсом професора Раймона Салейла, згодом вона дістала загальне визнання, розвинулася в усіх країнах світу і сформувалася у відповідні міжнародні наукові центри – Інститут порівняльного права в Барселоні, Міжнародний інститут порівняльного права в Гаазі. Вони систематично проводять наукові конференції, видають збірники наукових статей, інші часописи⁷.

Здійснення порівняльно-правових досліджень, висвітлення їхньої історії дозволяє українському вченому О. Кресіну стверджувати, що об'єктом таких досліджень є правова карта світу⁸ і погоджуватися з іншим українським ученим П. Мартиненком у міркуваннях про те, що предметну сферу порівняльного правознавства становить право сучасного світу як розмаїття якісно різних систем правового стану світової співдружності, взяте в сукупності його поліваріативного існування. Тож **предмет порівняльного правознавства** визначається як сукупне наукове знання про «об'єктивне порівняльне право» – багатоваріантне, паралельно існуюче право, юридичні норми, які виражають міжсистемні і транснаціональні зв'язки в праві, вплив і взаємодії систем права⁹.

⁷ Garcia Pelayo M. Derecho constitucional comparado. 4ª ed. Madrid : Alianza, 1984. P. 276–277.

⁸ Кресін О. В. Порівняльне правознавство у XIX–XX століттях: проблеми становлення: Монографія. Київ: Логос, 2011. С. 234.

⁹ Мартиненко П. Порівняльне правознавство: онтологічний статус. Філософія порівняльного правознавства : зб. наук. пр. (Philosophy of Comparative Jurisprudence) / за ред. О. В. Кресіна, І. М. Ситара ; упор. О. В. Кресін. Київ ; Львів : Ліга-прес, 2015. С. 28–29; Кресін О. В. Порівняльне правознавство у XIX–XX століттях: проблеми становлення : монографія. Київ : Логос, 2011. С. 234.

Порівняльне пізнання може відбуватися за наявності, як мінімум, двох правових систем. Слід наголосити, що предмет порівняльного правознавства як самостійної науки не тільки містить у собі процес порівняння окремих нормативно-правових актів, галузей права або інститутів, а й охоплює правові системи загалом. Порівняння як метод є способом, за допомогою якого встановлюється схожість або розбіжність об'єктів (явищ, предметів, процесів), що аналізуються. Результат досягається через зіставлення, розрізнення об'єктів за будь-якою ознакою, властивістю¹⁰.

Порівняльне правознавство поділяється на загальне і спеціальне (галузеве і внутрішньогалузеве), де в основі перебуває об'єкт порівняльного аналізу. Якщо в першому випадку об'єктом порівняльного аналізу є правові системи загалом, загальні і специфічні закономірності виникнення, розвитку і функціонування правових явищ (законодавства, системи права, співвідношення права і закону, правовідносин, тлумачення права, законодавча техніка, правові вчення, правові масиви і комплекси міждержавних об'єднань), тобто все те, що належить до загальнотеоретичного знання правової мапи світу чи держави, то в другому – окремі компоненти (елементи) системи права – галузі: цивільне, кримінальне, адміністративне право та інші інститути права і конкретні норми, тобто все те, що належить до спеціального знання галузевої юридичної науки¹¹.

Нагромадження величезного за обсягом дослідницького матеріалу, виокремлення специфічного предмету порівняльно-правових досліджень, формулювання світоглядно-методологічних засад таких досліджень стало підставою для обґрунтування статусу порівняльного правознавства (юридичної компаративістики) не лише як відособленої, автономної галузі наукових знань, але й як важливого напряму сучасної юридичної освіти. Накопичення значного досвіду з розробки і впровадження на-

¹⁰ Порівняльне правознавство : підручник / С. П. Погребняк, Д. В. Лук'янов, І. О. Биля-Сабадаш та ін. ; за заг. ред. О. В. Петришина. Харків : Право, 2012. С. 15.

¹¹ Скаун О. Теорія держави і права : підручник. Харків : Консум, 2001. С. 518.

вчальних дисциплін, що містять проблематику порівняльного права (правознавства), в юридичних закладах України, провідних університетах і юридичних факультетах Європи (Берлінський університет імені Гумбольдтів, юридичний факультет Університету ім. Альберта-Людвіга (м. Фрайбург); Юридична школа Единбурзького університету), США (Бостонський університет, Стенфордський університет, Каїрський Американський університет), країн азіатського континенту (наприклад, Китайський народний університет¹²), сприяє підготовці фахівців, чиї знання не обмежуються лише рамками національної правової системи.

Принципова сумісність, сутнісна єдність, переплетеність та взаємозалежність конституційного права держав-членів ЄС і порівняльного правознавства в умовах зближення конституційних систем різних країн, світоглядно-методологічного плюралізму сприяє його поступовому перетворенню на самостійну галузь наукових знань і започаткуванню його викладання у вітчизня-

¹² Див.: Програма навчальної дисципліни «Порівняльне правознавство» для здобувачів вищої освіти другого (магістерського) рівня вищої освіти галузі знань 08 «Право» спеціальності 081 «Право». Харків : Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого, 2021. 29 с. URL: https://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/Posibniki_2021/pnd_PPz.pdf; Comparative Studies on German, European and Chinese Law. Faculty of Law. Humboldt-Universität zu Berlin. URL: https://www.rewi-hu-berlin-de.translate.google/en/ip/master/cn/index.html?set_language=en&x_tr_sl=de&x_tr_tl=ru&x_tr_hl=ru&x_tr_pto=sc; Institut für Rechtsgeschichte und Geschichtliche Rechtsvergleichung. Website der Rechtswissenschaftlichen Fakultät. Albert-Ludwigs-Universität Freiburg im Breisgau. URL: https://www-jura-uni-freiburg-de.translate.google/de/institute/deutsche_rechtsgeschichte/Lehre/wintersemester-2022-23?x_tr_sl=de&x_tr_tl=ru&x_tr_hl=ru&x_tr_pto=sc; Comparative and European Private Law. University of Edinburgh. URL: <https://www.ed.ac.uk/studying/postgraduate/degrees/index.php?r=site/view&edition=2023&id=684>; International & Comparative Law. Boston University. School of Law. URL: https://www-bu-edu.translate.google/law/academics/explore-your-options/international-comparative-law/comparative-law-courses/?x_tr_sl=en&x_tr_tl=ru&x_tr_hl=ru&x_tr_pto=sc; Comparative Law. International and Global Law. Areas of Interest. Stanford University. URL: https://law-stanford-edu.translate.google/courses/comparative-law/?x_tr_sl=en&x_tr_tl=ru&x_tr_hl=ru&x_tr_pto=sc; International and Comparative Law. Graduate Programs. American University in Cairo. URL: https://gapp-aucegypt-edu.translate.google/academics/programs/graduate/diploma-international-and-comparative-law-llm?x_tr_sl=en&x_tr_tl=ru&x_tr_hl=ru&x_tr_pto=sc; Comparative Law. School of Law. Renmin University of China (RUC). URL: https://www-ruc-edu-cn.translate.google/programs-en?x_tr_sl=en&x_tr_tl=uk&x_tr_hl=uk&x_tr_pto=sc та інші.

них закладах вищої освіти в межах окремої навчальної дисципліни, так само як і в західних університетах.

Предметом конституційного права держав-членів ЄС є осмислення різноманітних аспектів конституційного досвіду зазначених країн у синхронному і діахронному вимірах, що через зіставлення допомагає, з одного боку, дібрати, удосконалити, застосувати на практиці ті моделі конституційно-правового регулювання, що стали ефективними в подібних умовах, з другого – відмовитися від норм, інститутів і положень, які виявилися непродуктивними або не відповідають цінностям держав-членів ЄС.

Звісно, в Європейському Союзі (далі – ЄС, Євросоюз) географічні кордони між державами існують, вони нікуди не поділися. Слід урахувати це, якщо хочемо зрозуміти неминучий процес балансування, що включає і суверенітет держав та їхні конституційні особливості, і формування наднаціонального права самим Євросоюзом. Складається своєрідна ситуація, за якої функціонують положення Договору про Європейський Союз, які гарантують збереження конституційної ідентичності держав-членів і водночас вимагають дотримання загальних принципів і цінностей, що є однією з умов набуття чи продовження членства в ЄС.

Виявлення конституційної ідентичності держави, як зазначає італійський учений Серхіо Бартоле, передбачає її зіставлення з іншими державами та їхніми конституціями, причому їхні спільні і відмінні риси визначаються через вивчення розмаїття національних традицій, сформовані у відповідних країнах загалом, і в їхніх Основних законах зокрема¹³. Саме тому порівняльно-методологічний підхід є важливим і продуктивним причому не лише у сфері проведення наукових досліджень та отримання нових знань. Такий підхід, зокрема для аналізу Основних законів держав-членів ЄС, може виявитися більш практичним і затребуваним у майбутньому, ніж у минулому.

¹³ Bartole S. Comparative Constitutional Law – an Indispensable Tool for the Creation of Transnational Law. *European Constitutional Law Review*. 13. 2017. P. 601–610. URL: https://www.venice.coe.int/files/articles/Bartole_Comparative_Constitutional_Law.pdfsравнителное.

Отже, чільне місце в конституційному праві загалом і держав-членів ЄС зокрема посідає порівняльно-правовий метод. У Європейському Союзі відсутнє наднаціональне конституційне право, хоча спроби його створення простежуються місце на початку ХХІ ст. Ідеться про намагання держав-членів ЄС максимально зблизити свої правові системи, виробити такий тип правовідносин, який би дав можливість повністю уніфікувати законодавство країн – учасниць договору. Одним із головних етапів інтеграції мало стати розроблення й ухвалення спільної конституції для країн Євросоюзу. Головою конституційної ради держав-членів ЄС, який безпосередньо керував процесом розроблення такої конституції, був колишній президент Франції Франсуа Міттеран. Проте прийняття її на референдумі населенням кожної держави-члена ЄС дало збій. Внутрішній регламент ЄС передбачає, що досягнення будь-якого рішення має відбуватися консенсусним голосуванням. Від самого початку референдарної всеєвропейської кампанії, що готувалася кілька років, населення не підтримало єдиної європейської конституції, проголосувавши проти неї. Ідея інтегрувати країни ЄС в єдиний конституційний правовий простір, що мала на меті надалі перетворити його на єдину правову систему, не реалізувалася.

Позаяк у рамках ЄС продовжують існувати лише національні конституційно-правові системи окремих держав з їхніми особливостями та індивідуальною своєрідністю, то одним із найважливіших завдань порівняльного конституційного права держав-членів ЄС є виявлення загального та особливого в розвитку цих конституційних систем. І досягається це насамперед через порівняння конституційно-правового порядку держав-членів ЄС. Для цього застосовується спосіб, що отримав у науці порівняльного правознавства назву *горизонтальних* досліджень. Він передбачає вивчення правових інститутів на певному етапі розвитку суспільних відносин, але в різних правових сім'ях, країнах, у нашому випадку – конституціях держав-членів ЄС. На думку авторського колективу навчального посібника вітчизняних конституціоналістів, такий спосіб дослідження сприяє збагаченню конституційної науки і практики теоретичними

обґрунтуваннями конституційних конструкцій, моделей, інститутів, а також формує уявлення про перспективи їхнього реформування¹⁴.

Із використанням порівняльно-правового методу краще об'єктивується оцінка досвіду кожної країни в розвитку конституційного права та науки про нього. На цій основі порівняльне конституційне право держав-членів ЄС має можливість виробляти практичні рекомендації щодо вдосконалення конституційного законодавства у відповідній країні.

Важливо й інше. Основною функцією порівняльно-правових досліджень є аналіз специфіки конституційного розвитку сучасних держав у різних соціально-історичних умовах і культурному середовищі.

Застосування порівняльно-правового методу дослідження конституцій ЄС сприяє формуванню «адекватних» наукових уявлень про основні тенденції та закономірності функціонування конституційно-правових інститутів, про засоби підвищення ефективності конституціоналізму як правової основи суспільного та державного устрою. Сучасний конституціоналізм у межах правового простору ЄС тримається на трьох головних опорах: демократії, державному суверенітеті та свободі особистості.

Порівняльно-правовий метод логічно доповнюється порівняльно-історичним методом, значення якого полягає насамперед у тому, що він вимагає зіставлення національних конституційно-правових систем не лише в статичному стані, тобто з погляду вже досягнутого, а й в історичній динаміці, тобто з погляду їхньої еволюції. Такий спосіб у порівняльному правознавстві отримав назву *вертикальний спосіб* дослідження систем та інститутів права. У державах-членах ЄС донині функціонують конституції, ухвалені ще в першій половині XIX ст., тому трансформація їхнього змісту в процесі розвитку суспільних відносин в останні десятиріччя є свідченням імплементації ними конституційних практик і цінностей Європейського Союзу.

¹⁴ Проблеми сучасної конституціоналістики : навч. посіб. / Вступ та наукова редакція доктора юридичних наук, професора НУ «ОЮА» М. П. Орзіха. Вип. 1. Київ : Юрінком Інтер, 2010. С. 68.

Природно, порівняльне конституційне право надає першочергового значення вивченню того, що досягнуто на сучасному етапі розвитку конституціоналізму у світі та окремих країнах. Проте воно, безсумнівно, ураховує важливий компонент дослідження, а саме – історичний шлях становлення та розвитку. На цій основі найкраще виявляються загальні тенденції та закономірності такого розвитку й особливості їхнього прояву, а наука при цьому виконує свою прогностичну функцію.

Третім методом, який широко застосовує порівняльне конституційне право, зокрема і в рамках досліджень конституційного порядку в державах-членах ЄС, є метод формально-логічного (або формально-юридичного) аналізу конституційно-правового матеріалу, який полягає в з'ясуванні суті та значущості норм конституції чи іншого акта конституційного характеру, виходячи із власного змісту. Цей метод іноді називають формально-догматичним, оскільки він спрямований на розкриття догми права.

Важливе значення для порівняльного конституційного права має і метод конкретного соціально-правового дослідження, особливо коли необхідно досконалим, з урахуванням унікальності та своєрідності кожної країни та кожного народу, відобразити конституційно-правовий досвід тієї чи тієї держави чи специфічні особливості будь-якого конституційно-правового інституту. Особливо важливим є використання цього методу щодо реальної дії конституційно-правових норм та її ефективності. Водночас конституція не може і не повинна підкорятися політиці та ідеології, навпаки, політика та ідеологія мають ґрунтуватися на конституції. Цій тезі, з огляду на не завжди позитивний досвід нашого історичного минулого, слід надати основоположного характеру, вона заслуговує на найрішучішу і повсюдну підтримку.

Отже, поліметодологічний підхід до аналізу конституцій держав-членів ЄС є найдієвішим способом пізнання конституційно-правового порядку в них, дозволяє виявити перспективи їхнього реформування з урахуванням національних тенденцій розвитку кожної держави зокрема та європейської спільноти загалом.

2. Принципи конституційного права держав-членів ЄС

Становлення і розвиток конституційного права держав-членів ЄС об'єктивно потребує досягнення принципів (лат. *principium* – основа, початок, основоположна ідея, вихідне положення для будь-якого явища), які отримали закріплення у низці конституцій держав-членів. Будучи фундаментальними нормативно-ціннісними положеннями, орієнтирами, керівними засадами правової реальності, висловлюючи дух, сутність самої конституції, об'єктивними закономірностями життєдіяльності і розвитку суспільства та держави, вони є основою формування і забезпечення згоди, політичної єдності народу, критерієм правового регулювання найважливіших суспільних відносин, вектором розвитку інших конституційних і правових інститутів.

Принципи конституційного права – найбільш стійкі, фундаментальні ідеї, вимоги, регламентовані в приписах конституційного законодавства та чинних міжнародних правових джерелах, що визначають специфіку подальшого формування правової матерії, здійснення правового регулювання, соціальні, моральні орієнтири правотворчості, правової інтерпретації та правозастосування. Конституційне право, з одного боку, визнається провідною галуззю права, а з другого боку, є підстави вважати його фундаментальною основою, стрижнем національної правової системи¹⁵. Тому під впливом конституційного права перебуває формування основних, фундаментальних цінностей, дефініцій, завдань, принципів та наповнення їх змістом, що є суголосним з волею носія влади конкретної держави. Зміст принципів конституції окремо взятої держави визначається суспільною мораллю, світоглядними засадами нації, релігійними переконаннями, досягненнями у сфері культури, іншими, часто не правовими чинниками. Уважається, що принципи конституційного права є результатом творчості окремих осіб, груп людей у процесі

¹⁵ Конституційне право : підручник / за заг. ред. М. І. Козюбри / Ю. Г. Барабаш, О. М. Бориславська, В. М. Венгер, М. І. Козюбра, О. М. Лисенко, А. А. Мелешевич. Київ : ВАІТЕ, 2021. С. 68.

їхньої комунікації між собою, з інститутами державної влади, громадськими організаціями.

До принципів, які знайшли своє місце в конституціях держав-членів ЄС, рішеннях судів конституційної юрисдикції, належать:

– *принцип правової держави*, який фактично закріплений у ст. 16 Декларації прав людини і громадянина 1789 року, де йдеться про гарантії суспільства щодо забезпечення прав людини. Цей принцип закладений у конституціях абсолютної більшості держав-членів ЄС, проте не в кожній із них йому надано конституційне визначення. Так, Конституція Королівства Іспанії в преамбулі, п. 3 ст. 9 вступного розділу фактично визначає основні принципи правової держави та місце державної влади в їїній реалізації. Вона, відповідно, гарантує «принцип законності, ієрархію нормативних актів, їхнє обов'язкове опублікування, заборону зворотної сили закону, норми якого передбачають покарання громадян або обмеження їхніх індивідуальних прав, право на юридичний захист, судову відповідальність за свавілля органів та представників влади»¹⁶.

Одним із найважливіших принципів правової держави є визнання пріоритетної ролі особистості (ст. 1 Конституція ФРН, ст. 1 Конституція Португалії, ст. 2 Конституція Греції та ін.) на основі передбаченої особливої відповідальності держави, державних органів та її службовців за здійснення правового захисту особи. Так, ст. 103 Конституції Грецької Республіки наголошує, що «державні службовці є виконавцями волі держави і служать народу, зберігаючи вірність Конституції та відданість Батьківщині»¹⁷. Ст. 40 Конституції Ірландії закріплює обов'язок держави «своїми законами <...> охороняти від несправедливих напа-

¹⁶ Конституція Королівства Іспанії. Конституції країн світу: Італійська Республіка, Держава-Місто Ватикан, Королівство Іспанія, Португальська Республіка / О. В. Коротюк, О. В. Лавринович ; пер. Т. В. Руденко, В. С. Станіч. Київ : ОВК, 2021. С. 85–86.

¹⁷ Конституція Грецької Республіки. Конституції країн світу: Конституція Грецької Республіки, Конституція Республіка Кіпр, Конституція Турецької Республіки / О. В. Коротюк, О. В. Лавринович ; пер. А. О. Воїнова, Д. В. Каєвич. Київ : ОВК, 2021. С. 96–97.

дів, <...> та захищати життя, особистість, добре ім'я та майнові права кожного громадянина»¹⁸. У ст. 28 Конституції Італії мовиться, що посадові особи, державні службовці безпосередньо відповідають за діяння, вчинені з порушенням чийхось прав. Аналогічна норма закріплена й у ст. 34 Основного закону Федеративної Республіки Німеччини: «Якщо особа при виконанні доручених їй державних повноважень порушить свої службові обов'язки перед третіми особами, то за це відповідає держава або відомство, на службі якого перебуває ця особа»¹⁹. Словом, сутнісний змістовний огляд принципу правової держави, як, власне, і звернення до глибинних підстав в обґрунтуванні верховенства права²⁰, його відповідників, традиційно представлених німецьким Rechtsstaat (за інакшою версією – Rechtsstaatlichkeit), французьким Etat de Droit або спорідненими з ними іншими національними термінами²¹, а також опрацювання теоретичних і практичних проблем утілення цього принципу у правотворчу та правозастосовну діяльність²², своїм наслідком мають якщо не побіжне, то беззастережне сприйняття значущості запобігання

¹⁸ Конституції країн світу: Конституційні акти Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії / пер. В. С. Станіч. Київ : ОБК, 2023. С. 22.

¹⁹ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. URL: <https://www.bundestag.de/gg>.

²⁰ Bingham T. The Rule of Law. The Sixth Sir David Williams Lecture. 2006. URL: <https://www.cpl.law.cam.ac.uk/sites/www.law.cam.ac.uk/files/images/www.cpl.law.cam.ac.uk/legacy/Media/THE%20RULE%20OF%20LAW%202006.pdf>; Головатий С. П. Верховенство права : монографія : у 3 кн. Київ : Фенікс, 2006. Кн. 1: Від ідеї – до доктрини. 2006. 622 с.; Таманага Б. Верховенство права: історія, політика, теорія / пер. з англ. А. Іщенко. Київ : Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2007. 208 с.

²¹ Головатий С. П. Верховенство права : у 3-х кн. Київ : Фенікс, 2006. Кн. 3: Верховенство права: Український досвід. 1747 с.; Головатий С. «Верховенство права» не працює». Коментар до тексту документа Венеційської Комісії «Доповідь про правовладдя» (“Report on the Rule of Law”), що її ухвалено на 86-му пленарному засіданні 25–26 березня 2011 року (CDL-AD (2011)003re). Право України. 2019. № 11. С. 41–42.

²² Рабінович П. М. Принцип верховенства права: проблеми теорії та практики : монографія / Рабінович П. М., Луців О. М., Добрянський С. П., Панкевич О. З., Рабінович С. П.; Праці Львівської лабораторії прав людини і громадянина Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України ; [редкол.: П. М. Рабінович (голов. ред.) та ін.] Львів : Сполом, 2016. 200 с.; Slinko T., Letnianshyn L., Bairachna L., Tkachenko Ye. The Rule of Law in the Legal Positions of the Constitutional Court of Ukraine. *Access to Justice in Eastern Europe*. 2022. 1(13). P. 165–177.

свавілля (свавільності) (за інакшими висловлюваннями – заборона свавілля (свавільності), уникнення свавілля (свавільності), протидія свавіллю та зловживанню повноваженнями з боку органів публічної влади (запобігання зловживанню (надужиттю) повноваженнями), сумлінність публічної влади (сумлінність реалізації органами публічної влади наданих їм повноважень))²³ і його спрямованості як вимоги-стандарту з дотримання та утвердження прав людини;

– *принцип народного суверенітету*, згідно з яким носієм суверенних прав і джерелом влади в демократичних країнах визнається народ (нація), який бере безпосередню участь у формуванні та діяльності органів державної влади як у центрі, так і на місцях. Народу належить право здійснювати контроль за її поточною роботою, усувати від влади окремих осіб, які втратили підтримку і довіру суспільства чи більшості громадян.

Принцип народного суверенітету відклався в багатьох конституціях держав-членів ЄС. «Національний суверенітет належить народу, який здійснює його через своїх представників і шляхом референдуму ...»²⁴, – у ст. 3 стверджує Конституція Французької Республіки 1958 року. «Суверенітет належить народу, який здійснює його у формах і межах, визначених Конституцією»²⁵, – констатує ч. 2 ст. 1 Основного закону Італійської Республіки. «Уся влада виходить від народу, існує для народу і нації і здійснюється шляхом, що визначається Конституцією»²⁶, – зазначається у ст. 1 Конституції Грецької Республіки. «Влада виходить від народу і належить народу як спільноті вільних і рівноправних громадян», – проголошує Конституція Республіки

²³ Lavryk H., Sarapyn V., Selihov D. Arbitrariness Prevention in the Context of Achieving the Efficiency of the Rules of Law. *Access to Justice in Eastern Europe*. 2023. 1(18). P. 58.

²⁴ Конституція Французької Республіки (з передмовою Володимира Шаповала). Київ : Москаленко О. М., 2018. С. 18.

²⁵ Конституція Італійської Республіки. Конституції країн світу: Італійська Республіка, Держава-Місто Ватикан, Королівство Іспанія, Португальська Республіка / О. В. Коротюк, О. В. Лавринович ; пер. Т. В. Руденко, В. С. Станіч. Київ : ОВК, 2021. С. 20.

²⁶ Конституція Грецької Республіки. Конституції країн світу: Конституція Грецької Республіки, Конституція Республіка Кіпр, Конституція Турецької Республіки / О. В. Коротюк, О. В. Лавринович ; пер. А. О. Воїнова, Д. В. Каєвич. Київ : ОВК, 2021. С. 22.

Хорватія, яка стала останнім на сьогодні повноправним членом Євросоюзу (ст. 1 ч. 2).

Принцип народного суверенітету є затребуваним не лише конституціями держав з республіканською формою правління, а й з монархічною, що мають членство в ЄС. У ч. 2 ст. 1 Конституції Королівства Іспанії зафіксовано, що носієм національного суверенітету виступає іспанський народ, джерело державної влади. Аналогічні положення містяться і в Конституції Королівства Бельгія.

Посягання на народний суверенітет мають унеможливлюватися ресурсом відповідних інститутів державної влади. Щоправда, низка конституцій держав-членів ЄС містять диспозитивні норми, якими допускається право народу на захист власного суверенітету. У разі, коли владні інституції ігнорують законні мирні акції протесту, узурпують владу, джерело такої влади – народ отримує право на спротив, у тому числі й через збройне повстання. В юридичній літературі воно відоме під назвою «право народу на повстання».

Інфікована гірким досвідом 13-літнього правління нацистського політичного режиму Німеччина в Основному законі передбачила право чинити опір кожному, хто спробує ліквідувати конституційний лад, якщо інші засоби не можуть бути використані (ч. 4 ст. 20 Основного закону Німеччини).

Включені з порушенням норм міжнародного права в 1940 року до складу Радянського Союзу балтійські країни Литва та Естонія, анексію яких не визнало міжнародне співтовариство, також запровадили конституційні норми, які санкціонують право народу на повстання. Так, ч. 2 ст. 3 Основного закону Литовської республіки 1992 року передбачена можливість протидіяти будь-кому, хто насильницьким шляхом посягає на незалежність, територіальну цілісність, конституційний лад Литовської держави. Відповідно, у ч. 2 ст. 54 Конституції Естонії зазначено: «Якщо не знайдеться інших засобів, то кожен громадянин Естонії має право з власної ініціативи чинити опір спробам насильницької зміни конституційного ладу»²⁷.

²⁷ Конституція (Основний закон) Естонської Республіки. URL: <https://www.riigiteataja.ee/viitedLeht.html?id=10>.

Чехія, як і Словаччина, що свого часу становили єдину державу під назвою Чехословаччина, переживши трагедію окупації своїх територій радянськими військами у 1968 році, у ст. 23 Хартії основних прав і свобод 1991 року зазначила: «Громадяни мають право чинити опір кожному, хто зазіхає на демократичний порядок здійснення прав людини та основних свобод, визначених цією Хартією, якщо дії конституційних органів або ефективне використання правових засобів не є можливими»²⁸. Словаччина також у 1992 році право народу на повстання зробила чинною конституційною нормою (ст. 32 Конституції Словаччини).

З огляду на придушене радянськими військами народне повстання 1956 року, де загинуло та поранено тисячі угорців, Угорська Республіка у ст. 6 ч. 1. Основного закону 2012 року «відкидає війну як засіб вирішення суперечок між націями та утримується від застосування насильства, спрямованого проти незалежності або територіальної цілісності інших держав відповідно від загрози застосування насильства»²⁹.

У ст. 21 Конституції Португалії 1976 року також міститься припис, що дає право чинити опір будь-якому наказу, який завдає шкоди правам, свободам особистості та їх гарантіям. Із усіх конституційних норм, виявлених в Основних законах держав-членів ЄС, що регулюють право на народний спротив, вона найрозлогіша: «Кожен користується правом чинити опір будь-якому наказу, який завдає шкоди його правам і свободам та їхнім гарантіям, а також застосовувати силу для відсічі будь-якій агресії, якщо неможливо звернутися до представників влади»³⁰.

²⁸ ПОСТАНОВА Президії Чеської Національної Ради від 16 грудня 1992 р. про проголошення ХАРТІЇ ОСНОВНИХ ПРАВ І СВОБОД частиною конституційного порядку Чеської Республіки. URL: <https://www.cak.cz/assets/listina-copy.pdf>.

²⁹ Основний Закон Угорщини. Конституції країн світу: Республіка Болгарія, Румунія, Угорщина, Республіка Хорватія / пер. Т. В. Руденко / О. В. Коротюк, О. В. Лавринович. Київ : ОВК, 2021. С. 123–192.

³⁰ Конституція Португальської Республіки. Конституції країн світу: Італійська Республіка, Держава-Місто Ватикан, Королівство Іспанія, Португальська Республіка / О. В. Коротюк, О. В. Лавринович ; пер. Т. В. Руденко, В. С. Станіч. Київ : ОВК, 2021. С. 164–317.

Відповідно до п. 2 ст. 79 Федерального конституційного закону Австрії «... захист конституційних установ і забезпечення умов для їхньої діяльності, а також демократичних свобод громадян ...»³¹ передбачається, за необхідності, за федеральною армією.

Із причин, які виходять за межі правил спадкування престолу, право народу на повстання чи опір гнобленню не відклалося в конституціях монархічних держав-членів ЄС. Проте загально-визнаний принцип верховенства норм міжнародного права над національним не дає підстав для сумнівів у чинності цього правила в правовій реальності конституційних монархій Євросоюзу. Згадана норма закріплена в преамбулі Загальної декларації прав людини, ухваленої резолюцією Генеральної Асамблеї ООН 10 грудня 1948 року: «... необхідно, щоб права людини охоронялися силою закону з метою забезпечення того, щоб людина не була змушена вдаватися як до останнього засобу до повстання проти тиранії і гноблення»³².

У Загальній декларації прав людини подано вичерпний перелік умов, за яких народ вправі скористатися таким радикальним способом захисту своїх прав, а саме: наявність у державі, де сталося повстання, тиранії та гноблення; наявність у повстанців спеціальної мети у вигляді усунення тиранії та гноблення; відсутність у правовій системі держави ефективних і доступних для народу правових засобів усунення тиранії та гноблення.

Отже, конституювання права на повстання набуло широкого розмаху в новітній період формування конституцій у державах з республіканською формою правління. Попри відсутність матеріалізації цього припису в основних законах монархічних держав, доктрина верховенства міжнародного права легітимізує його в правовому просторі будь-якої країни з числа членів Євросоюзу;

³¹ Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG). URL: https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Erw/ERV_1930_1/ERV_1930_1.html.

³² Загальна декларація прав людини. Прийнята і проголошена Резолюцією Генеральної Асамблеї ООН 217 А (III) від 10.12.1948 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015.

– *принцип народного представництва* передбачає, що члени парламенту, а в деяких випадках – і глава держави, є представниками всього народу, а не певної його частини. Вони здійснюють свою владу від імені всього народу і виражають спільні інтереси всього народу цієї держави. У демократичних державах народне представництво виражає інтереси більшості народу у формі виконання за його дорученням і від його імені функцій представницьких органів, що діють у згоді з інститутами громадянського суспільства задля здійснення публічної влади. Науковці цілком обґрунтовано виділяють такі риси народного представництва: виборність; колегіальність за складом і порядком ухвалення рішень; особливий характер зв'язку народних представників із виборцями; свобода формування народного представництва, що проявляється в змаганні політичних сил, конкуренції партій та інших політичних організацій, у дебатах і наявності опозиції.

Зазначимо, що принцип народного представництва стосовно держав-членів ЄС відображений, наприклад, у гл. 1 Конституції Швеції від 27 лютого 1974 року, де зазначається, що вся державна влада в Швеції виходить від народу. Влада народу здійснюється через Ріксдаг (*авт.* – вищий представницький і законодавчий орган Швеції) і місцеве самоврядування. Своєю чергою, іспанський парламент, відповідно до ст. 66 Конституції Королівства Іспанії від 27 грудня 1978 року, представляє іспанський народ (є носієм національного суверенітету і джерелом державної влади (ст. 1), здійснює законодавчу владу, ухвалює державний бюджет, контролює діяльність держави.

Основний Закон Польської Республіки 1997 року до конституційного обігу запроваджує інший термін – нація. Саме їй законодавець надав право на виконання функцій верховної влади в країні, що здійснюється або через представників або безпосередньо (ст. 4). Конституція у своїй преамбулі роз'яснює, кого вона вважає належними до польської нації: «... усіх громадян Республіки, як віруючих у Бога – джерело правди, справедливості,

добра і краси, так і тих, хто не поділяє цієї віри, а виводять ці універсальні цінності з інших джерел»³³.

Уперше категорія «нація як джерело суверенної влади» отримала своє законодавче закріплення в ст. 3 Декларації прав людини і громадянина, ухваленій постановою Французьких Національних зборів від 26 серпня 1789 року. Пізніші конституції Франції (понад 10, окрім Конституції 1799 року) містили у вступній частині Декларацію прав людини і громадянина, що унеможливило переоцінку її місця в історичному і політичному розвитку Франції. Декларація прав людини і громадянина 1789 року здійснила неймовірний вплив на розвиток демократії в Європі та світі. Свідченням значущості цього документу є внесення його 2003 року до міжнародного реєстру ЮНЕСКО «Пам'ять світу»³⁴.

Міжнародно-правовий вплив Декларації прав людини і громадянина 1789 року на суспільно-правову думку громадян держав-членів ЄС переоцінити також не можливо. У столиці Ісландії Рейк'явіку на площі перед будівлею Альтинга (парламенту) встановлено пам'ятник у вигляді величезного, у людський зріст, розколотого навпіл каменя. На ньому викарбувана цитата зі ст. XXXV Декларації прав людини і громадянина в редакції 1893 року: «Коли уряд порушує права народу, повстання – для кожної частини народу найсвятіше з прав і найнеобхідніший з обов'язків». Народна назва цього пам'ятника – Монумент громадянській непокорі. Пам'ятник має завжди нагадувати очільникам різноманітних гілок влади, главам держав про непорушність принципів демократії та народовладдя³⁵.

З огляду на зміст преамбули нині чинної Конституції Французької Республіки від 4 жовтня 1958 року принципи, викладені

³³ Конституція Польської Республіки (з передмовою Володимира Шаповала). Київ : Москаленко О. М., 2018. С. 15.

³⁴ Гранчак І. Декларація прав людини і громадянина і її вплив на формування світової суспільної думки. Матеріали I Міжнар. наук.-практ. конф. «Права і свободи людини та сучасний суспільний прогрес» (24–25 лютого 1999 р.). Ужгород, 1999. С. 155–157.

³⁵ Поляновський В. Право на революцію – невід'ємне природне право людини: історико-філософський та юридичний аналіз. *Юридична газета. Онлайн*. 2022. 27 січня. URL: <https://yurgazeta.com/publications/practice/inshe/pravo-na-revoluciyu-nevidemne-prirodne-pravolyudini.html>.

в Декларації прав людини і громадянина 1789 року, мають юридичну силу й сьогодні.

У ст. 2 Основний Закон Франції виокремив основний принцип Республіки та її Конституції: «Правління народу, народом і для народу». Принцип народного представництва в Основному законі виведений через поняття «національний суверенітет». У ст. 3 Конституції Франції, зокрема, йдеться про те, що національний суверенітет належить народу, який здійснює його через інститут народного представництва або із застосуванням інституту прямої демократії (через референдуму). З метою недопущення узурпації влади ця стаття застерігає: «Жодна частина народу і жодна окрема особа не можуть привласнити собі його здійснення»³⁶;

– *принцип розподілу влади* – це поділ єдиної державної влади на три відносно самостійні гілки – законодавчу, виконавчу і судову. У такий спосіб унеможлиблюється узурпація чи, принаймні, зловживання владою та встановлюється конституційна перешкода формуванню тоталітарної форми управління державою. Вважається, що кожна з гілок влади в системі органів державної влади посідає власне місце і виконує властиві їй і нікому іншому завдання та функції.

Сучасні дослідники влади і владних рішень стверджують, що її поділ на окремі гілки здійснюється з метою збалансування державних владних повноважень між окремими органами держави для встановлення взаємного контролю, виключення можливості зосередження всіх повноважень або більшої їх частини в єдиному органі влади або в конкретній посадовій особі і тим самим запобігти зловживанню та сваволі з їхнього боку³⁷.

Уперше в конституційній практиці принцип поділу влади був сформульований у Конституції США 1787 року, а в Європі він відклався в ст. XVI Декларації прав людини і громадянина

³⁶ Конституція Французької Республіки (з передмовою Володимира Шаповала). Київ : Москаленко О. М., 2018. С. 18.

³⁷ Козинець О., Пророченко В. Становлення та розвиток теорії поділу влади в історії світової політико-правової думки. *Підприємство, господарство і право*. 2020. № 1. С. 169.

1789 року: «Суспільство, у якому не забезпечено користування правами й не здійснено розподіл влад, взагалі не має конституції»³⁸.

Закріплення принципу розподілу влади в кожній з конституцій держав-членів ЄС має свої особливості. В окремих із них цей принцип доповнюються системою стримувань і противаг, що означає наявність у кожній гілки контрольних важелів і повноважень з метою недопущення узурпації влади (ст. 20 Конституції Німеччини).

Своєрідним чином закріплено принцип розподілу влади в Конституції Ірландії 1937 року. Так, ст. 6 Основного Закону свідчить, що «вся влада – управління, законодавча, виконавча і судова, відповідно до Божого веління, походять від народу»³⁹. Визнаючи законодавчу владу за парламентом, у ст. 15 Конституція Ірландії допускає можливість створення та визнання підлеглих законодавчих органів, відповідно до ухваленого закону. Конституція Греції у ст. 26 передбачає здійснення законодавчих функцій парламентом і президентом Республіки, закріплюючи за останнім виконавчу владу спільно з урядом;

– *принцип невідчужуваності (невід’ємності) і непорушності прав і свобод людини* – це неможливість неправомірного позбавлення людини прав і свобод, які вона має. Вважається, що невідчужуваність прав і свобод людини полягає в тому, що ні письмова, ні усна, ні мовчазна, ні жодна інша відмова окремої людини від своїх природних прав і свобод не має жодних юридичних наслідків, адже інша особа за будь-яких обставинах не може стати їхнім власником. Недарма ст. 1 Загальної Декларації прав людини 1948 року відтворила без винятків і додатків ст. 1 Декларації прав людини і громадянина 1789 року, що стала частиною чинної конституції V Республіки. У ній проголошено,

³⁸ Декларація прав людини і громадянина (прийнята Національною Асамблеєю 26 серпня 1789 р.) (Франція). Порівняльне правознавство: хрестоматія для юрид. вищ. навч. закл. і ф-тів : навч. посіб. / уклад.: О. В. Петришин, О. В. Зінченко, Д. В. Лук’янов. Харків : Право, 2016. С. 258.

³⁹ Конституції країн світу: Конституційні акти Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії / пер. В. С. Станіч. Київ : ОВК, 2023. 700 с.

що «всі люди народжуються вільними і рівними в своїй гідності і правах». До такого твердження людство рухалося шляхом спроб і помилок, з огляду на те, що фактом існування кожної людина обумовлюється комплекс природних і непорушних свобод і юридичних можливостей.

У конституціях держав-членів ЄС, ухвалених у новітній період, становлення конституційного права, принцип невідчужуваності і непорушності прав і свобод людини сформульовано досить розлого. Так, у Конституції Польської Республіки 1997 року інститут прав людини охоплює кілька десятків статей розділу II «Свободи, права і обов'язки людини і громадянина», але принцип невідчужуваності і непорушності прав і свобод людини, найвиразніше сформульовано у ч. 1 та 2 ст. 30 цього Основного закону: «Природна і невід'ємна гідність людини є джерелом свобод і прав людини і громадянина. Вона непорушна, а повага до неї та її захист є обов'язком публічної влади»⁴⁰.

На важливість цього принципу для німецького суспільства вказує те, що він міститься у ст. 1 Конституції Німеччини. «Німецький народ, – проголошує Основний Закон Федеративної Республіки Німеччини, – визнає недоторканні та невідчужувані права людини як основу будь-якої людської спільноти, миру та справедливості на землі»⁴¹. На гарантію невідчужуваності прав людини як окремої особистості в соціальних утвореннях прямо вказує ст. 2 Конституції Італійської Республіки 1949 року. Натомість у цій же статті Основний Закон вимагає від людини виконання невід'ємних обов'язків, що впливають з політичної, економічної і соціальної солідарності.

У Бельгії, державі з монархічною формою правління, що є членом Євросоюзу, принцип невідчужуваності і непорушності прав і свобод людини не конкретизовано, проте він виявляється в ст. 11 Конституції, де зазначається, що користування правами і свободами, визнаними за бельгійцями має бути забезпечено без дискримінації. Аналогічним чином розмірковує законодавець у ст. 91 крайнього VIII розділу Конституції Латвії, що є державою-членом ЄС з республіканською формою правління.

⁴⁰ Конституція Польської Республіки (з передмовою Володимира Шаповала). Київ : Москаленко О. М., 2018. С. 21.

⁴¹ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. URL: <https://www.bundestag.de/gg>.

У більшості конституцій держав-членів ЄС констатується, що права людини належать кожному та є вільними від обмежень і втручань;

– *принцип рівності прав і свобод людини і громадянина* – одна з фундаментальних конституційних вимог, що охоплюється концепцією верховенства права, є важливою умовою існування правової держави. Ця вимога передбачає рівність усіх перед судом і законом незалежно від статі, раси, національності, віросповідання, посадового, майнового становища.

Вітчизняні конституціоналісти сформулювали визначення принципу рівності прав і свобод людини і громадянина. Воно надто громіздке, проте його доцільно навести як таке, що містить усі компоненти цього поняття, що є в конституціях, у тому числі держав-членів ЄС.

Тож під принципом рівності розуміють зумовлений потребами розвитку окремої держави і суспільства та визнаний її конституцією універсальний принцип, що становить основоположну, керівну, фундаментальну ідею, яка характеризується загальною значущістю, вищою імперативністю й у концентрованому вигляді визначає формальну рівність прав і свобод людини і громадянина та охоплює застосування єдиного масштабу прав і свобод до всіх осіб; виключає привілеї чи обмеження прав і свобод за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних переконань, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими обставинами; рівність прав і свобод людини через рівність їхніх обов'язків; рівність усіх перед законом; рівність прав і свобод представників обох статей, окреслюючи цим зміст і сутність конституційного права і виступаючи, таким чином, основним соціальним орієнтиром конституційно-правового регулювання⁴².

Принцип рівності прав і свобод людини і громадянина присутній у всіх Основних законах держав-членів ЄС;

⁴² Васильченко О. П. Зміст принципу рівності прав та свобод людини і громадянина в Україні. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Право.* 2014. Вип. 2. С. 14–19.

– *принцип миролюбності зовнішніх функцій держави* безальтернативно сповідають усі держави-члени ЄС (ст. 11 Конституції Італії, ст. 29 Конституції Ірландії, ст. 26 Конституції Німеччини, ст. 7 Конституції Португалії, ст. 2 Конституції Греції). Водночас окремі європейські держави передбачили можливість поділитися частиною своїх повноважень з міжнародними організаціями щодо забезпечення миру ще до створення Європейського Союзу (Італія – у Конституції 1947 року, Німеччина – у Конституції 1949 року).

У складі членів Євросоюзу перебуває держава, що на конституційному рівні задекларувала статус нейтральної держави. У зв'язку з проголошенням Мальти незалежною державою в складі Британської Співдружності в 1964 році вона ухвалила Конституцію. Основний Закон став продуктом компромісів між Мальтою і Великою Британією. Конституцію на загальнодержавному референдумі підтримала більшість населення, згодом вона була схвалена урядом Великої Британії.

У ч. 3 ст. 1 Основного закону констатується активне прагнення Мальти до миру, безпеки, до соціального прогресу серед усіх націй із дотриманням політики неприєднання та відмови від участі в будь-якому військовому союзі. Правовий статус державного нейтралітету, за приписами мальтійської Конституції, передбачає, зокрема:

- заборону на розташовування іноземних військових баз на території держави;

- заборону на використання військових об'єктів будь-якими іноземними силами, окрім як на прохання компетентної влади Мальти і лише в таких випадках:

- а) у разі реалізації права на самозахист від будь-якого збройного порушення простору, суверенітет над яким належить Мальті, або для здійснення заходів, або дій, рішення про які ухвалено Радою Безпеки Організації Об'єднаних Націй;

- б) у будь-який час за наявності загрози суверенітету, незалежності, нейтралітету, єдності чи територіальній цілісності Мальтійської Республіки.

Італія, країна що в кількох поколіннях пам'ятає фашистський політичний режим Мусоліні, відкидає будь-яку війну як пося-

гання на свободу інших народів та як спосіб вирішення міжнародних спорів; погоджується на умовах взаємності з іншими державами на обмеження суверенітету, необхідне для порядку, що забезпечує народам мир і справедливість; вона надає допомогу та сприяє міжнародним організаціям, які прагнуть такої мети (ст. 11 Конституції).

Словаччина, що визнала себе демократичною, правовою державою, не пов'язаною з жодною ідеологією чи релігією, також надає надзвичайного значення збереженню миру. Заради втілення цієї цінності у ст. 3 Основного закону Словацької Республіки 1992 року зафіксовано, що для забезпечення миру на континенті країна готова пройти шлях для вступу до організації взаємної колективної безпеки. Зробивши власний цивілізаційний вибір – реалізуватися як повноцінна європейська держава після проходження багаторічної процедури Словаччина у 2004 року стала членом Північноатлантичного Альянсу.

Характерною рисою конституцій держав, що вийшли з табору «соціалістичних» країн чи колишніх республік радянського Союзу, які нині набули статусу повноправного члена ЄС, є різко негативне ставлення до політичного, соціального і культурного антипода демократичного ладу – авторитарного чи тоталітарного устрою. Вона проявляється в наявності норм запобіжного характеру. Так, відповідно до ст. 13 Конституції Польської Республіки «забороняються політичні партії та інші організації, що звертаються у своїх програмах до тоталітарних методів і практики нацизму, фашизму і комунізму, а також ті, програма і діяльність яких передбачає або припускає расову і національну ненависть, застосування насильства з метою захопити владу чи впливати на політику держави, або передбачає таємність структури або членства»⁴³.

Відмова від комуністичної системи характерна для преамбули Конституції Хорватії. У Конституції Словенії зазначено, що безпеку держава забезпечує, ґрунтуючись на принципах миролюбної політики, а також відмови від застосування насильства (ст. 124).

⁴³ Конституція Польської Республіки (з передмовою Володимира Шаповала). Київ : Москаленко О. М., 2018. С. 18.

У конституціях держав-членів ЄС, у тому числі й тих, що останніми ввійшли до складу Євросоюзу, спостерігаємо появу нових принципів, які вказують на стійку тенденцію в ціннісних орієнтирах цієї спільноти. Мова йде про:

– *принцип соціальної держави*, що вперше був унаочнений німецьким науковцем Лоренцом фон Штайном (1815–1890 рр.) і закріплений Веймарською конституцією Німеччини у 1919 році.

Соціальною вважається держава, яка визнає людину найвищою соціальною цінністю, що надає соціальну допомогу індивідам, які того потребують, із метою забезпечення кожному гідного рівня життя, перерозподіляє економічні блага відповідно до принципу соціальної справедливості, а своє призначення вбачає в забезпеченні громадянського миру і злагоди в суспільстві⁴⁴.

Основний Закон Федеративної Республіки Німеччини не роз'яснює термін «соціальна держава» (ст. 20), однак він залишає за законодавчою і виконавчою владою право наповнити поняття «соціальна держава» конкретним змістом.

У Конституції Королівства Швеції також відсутнє поняття «соціальна держава». В її Основному законі текстуально зафіксовано інший термін – «держава добробуту». Саме ця скандинавська країна стала фундатором однієї з трьох найвідоміших у світі класичних моделей соціальної держави – соціал-демократичної. Вона передбачає створену державою, а не приватними особами чи компаніями таку модель соціального захисту населення, за якої здійснюється обов'язкова соціальна політика, регулюється відповідними контролюючими органами рівень доходів населення, соціальні пільги, а допомога надається всьому населенню за зрівняльним принципом. Унаслідок обрання державою такого напряму соціального забезпечення до 67 % зріс рівень оподаткування населення і став одним із найвищих у світі. Проте у Швеції він повною мірою компенсується високим

⁴⁴ Оніщенко Н. М. Соціальний вимір правової системи: реалії та перспективи : [монографія] / Н. М. Оніщенко, Н. М. Пархоменко ; [відп. ред. Ю. С. Шемшученко]. Київ : Юрид. думка, 2011. С. 8–9.

рівнем соціального захисту населення, відсутністю значних контрастів між багатими і бідними і, відповідно, високою політичною і соціальною стабільністю⁴⁵.

Конституція Франції 1958 року стверджує, що Республіка є неподільною, світською, соціальною, демократичною державою (ст. 1). Своєю чергою, Основний Закон Польщі визнає Республіку демократичною правовою державою, яка здійснює реалізацію принципів соціальної справедливості (ст. 2).

Принцип соціальної держави зафіксований також у конституціях Іспанії, Португалії, Болгарії за відсутності в праві ЄС категорії «соціальна Європа»;

– *принцип легалізму*, що передбачає послідовне дотримання і виконання правових норм відповідно до критеріїв, визначених конституцією, законами, правовою традицією і культурою суспільства. Положення Конституції Естонії (п. 4 ст. 1) та Польщі (ст. 7) як складники конституцій «нової хвилі» зазначають, що органи державної влади мають діяти на підставі Конституції і в рамках закону. Ст. 28 Конституція Словенії говорить про легалізм не в усій системі права, а лише в кримінальному праві: «Ніхто не може бути притягнутий до відповідальності за діяння, які не були визнані злочинними або які не були такими у момент їхнього здійснення.

Отже, в новітній період розвитку конституційного права, особливо після останнього розширення ЄС на початку XXI ст., у конституціях країн, що ввійшли до його складу, з'являються принципи і норми, що раніше не мали значного поширення в конституційно-правовій доктрині ЄС. Саме в них закладено фундаментальні положення, правила, за якими здійснюється функціонування суспільства, держави та життєдіяльність кожної конкретної особи, зумовлені людськими потребами.

⁴⁵ Мудролюбова Н. О. Особливості шведської моделі соціального захисту населення від безробіття. (2015). URL: <https://enpuir.npu.edu.ua/bitstream/handle/123456789/18825/Mudrolyubova.pdf?sequence=1>.

3. Джерела конституційного права держав-членів ЄС

Становлення і розвиток конституційного права держав-членів ЄС, зокрема, як багаторівневої структури системи свідчить про взаємозалежність, взаємодію і взаємний вплив національного і наднаціонального (європейського) правопорядку. Система джерел конституційного права кожної країни має особливості, що визначаються національними традиціями, формою правління, формою національно-державного устрою, іншими чинниками, як, власне, і спільні риси.

Залежно від походження джерела конституційного права поділяють на дві великі групи:

– *природно-правові*, у яких фіксуються норми, що ґрунтуються на об'єктивних засадах, незалежних від волі людей: ціннісне ставлення до свободи, рівності, справедливості, невідчужуваності прав людини, принципів моральності та гуманізму. Вони відображені в міжнародних деклараціях, конвенціях, пактах про права людини.

Норми природного права можна знайти в конституціях демократичного світу, до яких, безумовно, належать Основні закони держав-членів ЄС. Окрім преамбули Конституції Франції 1958 року, норми природного права містяться в преамбулі Конституції Польщі, де вказано, що вона ґрунтується на повазі до свободи і справедливості, взаємодії влад, суспільному діалозі.

Після перемоги революції у Португалії в 1974 році Установчі збори країни проголосили Конституцію, у вступній частині якої вмістили рішення захистити національну незалежність, забезпечити основні права громадян, встановити фундаментальні засади демократії, гарантувати верховенство демократичної правової держави та відкрити шлях до соціалістичного суспільства, маючи своєю метою побудову вільної, справедливої та братньої держави.

Конституцією Республіки Хорватія гарантується дотримання природних прав людини через забезпечення «рівноправності, свободи», внаслідок чого «здійснюється економічний і культурний прогрес та соціальний добробут громадян».

Отже, норми природного права в конституціях держав-членів ЄС виражають основні цінності того народу, для якого вони ухвалені. Природно-правові положення зумовлені людською природою і є моральним орієнтиром, який висуває на ключове місце загальнолюдські прагнення та ідеали.

– *позитивно-правові*, тобто писане право, закріплене в конституціях та інших джерелах конституційного права. Важливою ознакою позитивного права є обов'язковість його дотримання.

Під джерелами конституційного права розуміють нормативно-правові акти волевиявлення народу, що мають юридичну силу, результат нормативної діяльності державних органів: парламенту, глави держави, уряду, регіональних органів влади.

Науковці виділяють основні та другорядні джерела конституційного права. До основних джерел конституційного права належать:

– *конституції*. Саме конституції держав-членів ЄС діють як основні законодавчі акти. У конституціях містяться ключові права і свободи, засади суспільного та державного устрою. Останній часом у конституціях держав-членів ЄС запроваджується внутрішня ієрархія їхніх положень. У рамках тексту конституції виокремлюються окремі розділи чи приписи, яким надається особливий юридичний захист. Вони або не підлягають перегляду, або для їхньої зміни встановлена складніша процедура, ніж для інших норм основного закону. Так, окремі конституції виділяють певну кількість положень або принципів, незмінних за жодних умов та обставин. Це зазвичай стосується таких питань, як територіальна цілісність, основні права, форма правління чи федералізм (Бельгія, Чехія, Кіпр, Німеччина, Франція, Італія, Герцогство Люксембурзьке, Румунія, Португалія);

– *закон*, під яким розуміють ухвалений в установленому порядку акт верховної влади, де містяться правові норми, що регулюють найважливіші суспільні відносини. Він наділений вищою юридичною силою. Природно, що не кожен закон є джерелом конституційного права, а лише той, що містить конституційно-правові норми.

Дефініцію «закон» у різних країнах чи правових сім'ях сприймають по-різному. У країнах континентального права (романо-германської правової сім'ї), до якої належать фактично всі держави-члени ЄС, превалює концепція закону як акта, ухваленого винятково парламентом.

Значного поширення в країнах континентального права набула концепція, відповідно до якої закон розглядається не лише у формальному сенсі (акт парламенту), а й у матеріальному. Уперше ця концепція відобразилася в Конституції Франції 1958 року, яка істотно обмежила законодавчу владу парламенту, визначивши коло питань, з яких він має право ухвалювати закони (ст. 34). Інші проблеми регулюються регламентами, тобто нормативними актами виконавчої влади (ст. 37). Отже, закон – це акт, ухвалений парламентом відповідно до законодавчої процедури у сфері, що надана йому ст. 34 Конституції. Практичним результатом застосування концепції закону у формальному і матеріальному сенсах стала значною мірою втрата законом універсального характеру, так і частково – вищої юридичної сили.

Законами як джерелами конституційного права *визнаються*:

а) *конституційні закони*. В Італії, Португалії, Румунії, Чехії ними називають ті закони, якими вносять зміни, доповнюють конституції або закріплюють основи суспільного устрою, форму держави, встановлюють принципи організації і діяльності державних органів, проголошують принципи виборчого права. У текстах конституцій перелічених держав міститься положення, яким визнається конституційний закон як такий, що вносить до неї зміни. Конституційними також вважаються закони, що є складовою частиною змішаних конституцій – наприклад, Парламентські статuti у Великобританії. Зазвичай конституційні закони ухвалюються кваліфікованою більшістю голосів. У Литві ця категорія законів ухвалюється абсолютною більшістю, а зміни до них вносяться кваліфікованою більшістю голосів.

Певну специфіку має поняття «конституційний закон» у французькій конституційній доктрині і практиці. Тут це поняття

було розширене завдяки включенню до нього принципів, які Конституційна рада Франції визнала конституційними. На підставі практики Конституційної ради французькі юристи сформулювали поняття «конституційний блок», до якого поруч із Конституцією Франції 1958 року включено нормативні акти і загальні принципи, що мають конституційне значення, а саме: Декларація прав людини і громадянина 1789 року, преамбула Конституції 1946 року, основні принципи, визнані законами Республіки;

б) *органічні закони* ухвалюються з найважливіших питань, в ускладненому порядку, регулюють певний інститут за прямим приписом самої конституції. Уперше цей термін був застосований у ст. 46 Конституції Франції 1958 року для позначення різновиду закону. За юридичною силою органічний закон у Франції посідає проміжне місце між конституційним і звичайним законом. Він ухвалюється в ускладненому порядку. Наприклад, у разі незгоди Сенату органічний закон має бути ухвалений Національними зборами абсолютною більшістю сенаторів. Органічний закон, що регулює діяльність Сенату, має бути ним і ухвалений. Після ухвалення і до промугації (*авт.* – підписання й офіційного оприлюднення) він потребує обов'язкової оцінки Конституційною радою Франції на предмет конституційності.

Конституціями Португалії, Румунії, Іспанії передбачено ухвалення органічних законів. Так, у Португалії встановлено відносно ускладнений порядок ухвалення і можливість здійснення конституційного контролю за ухваленим, але таким, що не набув чинності, органічним законом. Останній може бути змінений таким самим за юридичною силою актом.

Коло питань, що регулюються органічними законами в окремих державах-членах ЄС, неоднакове. Так, ст. 72 Конституції Румунії 1991 року передбачає ухвалення органічних законів з 17 питань. Водночас одні й ті ж питання можуть бути в одних країнах об'єктами регулювання органічних законів, а в інших – звичайних. Проте, за загальним правилом, органічні закони містять норми, що належать до важливих конституційно-правових інститутів (закони про вибори, про інститути конституційного

контролю, про громадянство, про політичні партії, про кабінет міністрів тощо). Найхарактернішою їхньою рисою є обмеження, порівняно зі звичайними законами, кола суб'єктів права законодавчої ініціативи та їх ухвалення абсолютною більшістю голосів членів парламенту чи однієї з його палат.

Попри наявність спільних ознак цього джерела конституційного права, його назва в різних країнах світу не є уніфікованою. Так, у країнах зі складу романо-германської правової сім'ї (Іспанія, Румунія, Франція) вживається термін «органічний закон». В Італії, Литві, Швеції такі закони називаються «конституційними». В Естонії та Угорщині вони не мають окремої назви і відрізняються від інших законів лише порядком їхнього ухвалення.

Доцільність виділення органічних законів в особливий вид, як вважають конституціоналісти, пов'язана з тим, що конституції, запроваджуючи основні інститути, що належать до організації державної влади, не можуть детально і на перспективу регламентувати їх, адже така деталізація неодмінно призведе до значного збільшення тексту конституції, а відтак – до збільшення її обсягів;

в) *звичайні (поточні) конституційні закони*, які вирізняються тим, що регулюють і деталізують окремі інститути конституційного права як інститут громадянства, виборів, повноваження окремих органів державної влади.

Унікальною є практика в Австрії, де дозволено включення до тексту звичайних законів так званих конституційних законів. Вони ухвалюються так само, як і власне конституційні закони.

За сферою дії в просторі закони поділяються на загальнонаціональні та локальні. Останні, своєю чергою, бувають трьох видів:

- закони, ухвалені національними парламентами, дія яких поширюється лише на частину території, а не на всю країну (наприклад, закони про запровадження надзвичайного стану в окремих місцевостях Королівства Бельгія);
- закони, ухвалені парламентами суб'єктів федерації (ФРН);
- закони, ухвалені представницькими органами автономних утворень (Іспанія, Італія, Португалія).

г) *надзвичайні закони*, які ухвалюються лише в особливих умовах (війни, надзвичайного стану) на короткий термін, хоча й існує право пролонгації. Слід зазначити, що надзвичайні закони діють не в розвиток конституції, а навпаки, порушуючи її, і маючи вищу юридичну силу, ніж інші законодавчі акти, враховують і саму конституцію. Ідеться про закони, які тимчасово припиняють дію конституційних положень у частині прав і свобод громадян. Так, відповідно до ст.ст. 115а-115 Конституції ФРН, у разі запровадження надзвичайного стану в країні створюється Спільний комітет із 48 депутатів обох палат парламенту, якому вручаються повноваження на ухвалення законів, передбачених конституційними положеннями. Проте вони не можуть відмінити положення Основного закону (ст. 115е Конституції ФРН 1949 року).

В особливо загрозливих ситуаціях, коли звичайні конституційні засоби є недостатніми, відповідно до п. 1 ст. 228 Конституції Польщі може бути запроваджений надзвичайний стан. Під час його дії п. 6 і п. 7 ст. 228 застерігають щодо недопущення внесення змін до Конституції, законодавства про вибори до Сейму, Сенату чи органів місцевого самоврядування, закону про вибори Президента Республіки, законів про надзвичайні стани, а також діє імперативна заборона на проведення загальнопольських референдумів. Але навіть в умовах надзвичайного стану згідно зі ст. 233 Основного закону основні права людини не піддаються жодним обмеженням. Конституція гарантує недоторканність прав людини і громадянина в таких сферах як-от гідність людини, громадянство, охорона життя, доступ до суду, особисті блага, совість і релігія, право на звернення до органів державної влади тощо.

Ухвалений у 2002 року польським парламентом Закон «Про надзвичайний стан» відповідно до положень конституції запровадив обмеження прав людини, заборонивши діяльність у таких сферах, як-от організація і проведення будь-яких зборів, масових заходів у рамках культурно-мистецьких програм, страйків та інших форм протесту робітників, селян, студентів, встановлена заборона на створення і реєстрацію нових об'єднань,

політичних партій, профспілкових організацій, громадських і добровільних організацій тощо⁴⁶.

У зв'язку з гібридною міграційною кризою 2021 року, створеною на кордоні між Білоруссю і Польщею та Литвою, остання на місяць запровадила в прикордонних районах режим надзвичайного стану та змушена були внести зміни в міграційне законодавство країни: обмежила можливості пересування мігрантів, які незаконно перетнули державний кордон, заборонила в'їзд на цю територію громадян Литви, окрім місцевих жителів і власників нерухомості в цій місцевості. Крім того, передбачено обмеження руху транспорту в зоні надзвичайного стану та заборонено проводити публічні збори.

До другорядних джерел конституційного права належать:

– *договори* – угоди між державами, державними утвореннями, їхніми органами. Розрізняють внутрішньодержавні та міжнародно-правові договори.

Під *внутрішньодержавним публічно-правовим договором* конституціоналісти розуміють такий нормативно-правовий акт, що регулює конституційні відносини між суб'єктами адміністративно-територіальних одиниць, що входять до складу однієї країни або між уповноваженими на те органами влади однієї держави (наприклад, договір про поділ Чехословаччини на Чехію і Словаччину, що набув чинності з 1 січня 1993 року; Договір про об'єднання ФРН і НДР від 31 серпня 1990 року; договір 1998 року між Францією та її колишньою колонією Новою Каледонією, згідно з яким останній передавалися окремі повноваження органів держави на 20-річний термін, упродовж якого мешканці архіпелагу тричі мали право проголосувати на референдумі за незалежність цієї заморської території). У 2021 році жителі Нової Каледонії кількістю понад 96 % голосів утретє висловилися проти відокремлення від Франції).

Міжнародно-правові договори – угоди між суб'єктами конституційно-правових відносин, що містять у собі норми консти-

⁴⁶ Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20021130985/U/D20020985Lj.pdf>.

туційного права. Важливе значення для конституційного права держав-членів ЄС має Загальна декларація прав людини 1948 року, Міжнародний пакт про громадянські і політичні права 1966 року, Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права 1966 року.

Деякі держави визнають перевагу міжнародного права над національним правом, а деякі – вважають міжнародне право складником національного права та оголошують у своїй державі пряму дію міжнародного права. Так, у ст. 25 Конституції ФРН 1948 року зазначається: «Загальновизнані норми міжнародного права є складником права Федерації. Вони мають перевагу перед законами і безпосередньо породжують права та обов’язки для жителів федеральної території»⁴⁷. Ч. 2 ст. 91 Конституції Польської Республіки твердить: «Міжнародний договір, ратифікований за попередньою згодою, вираженою в законі, має пріоритет перед законом, якщо цей закон не узгоджується з договором»⁴⁸. Щоправда, у липні 2021 року Єврокомісія побачила загрози принципу верховенства міжнародного права над національним в одній із держав-членів ЄС. Це впливає з оприлюдненого 20 липня щорічного звіту Єврокомісії щодо верховенства права у 27 країнах-членах ЄС. У звіті йдеться про те, що Конституційний суд Польщі постановив, що рішення Європейського суду в Люксембурзі щодо судової реформи в Польщі суперечать польській конституції, тобто суд визнав примат норм національного права над нормами міжнародного права. На думку Єврокомісії, таке рішення Конституційного суду Польщі не відповідає нормам Основного закону.

Серед держав-членів ЄС Швеція безпосередньо не визнає дію норм міжнародного права. Для їх включення в національну правову систему країни і надання їм чинності парламент видає закон у кожному окремому випадку:

– *нормативно-правові акти ЄС* є одним із специфічних актів, притаманних цьому об’єднанню. У країнах ЄС діє доктрина, за

⁴⁷ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. URL: <https://www.bundestag.de/gg>.

⁴⁸ Конституція Польської Республіки (з передмовою Володимира Шаповала) Київ : Москаленко О. М., 2018. С. 36.

якою ратифіковані міжнародні договори стають частиною внутрішнього права, а, отже, їхні положення мають пряму дію. Наприклад, Маастрихтський договір 1992 року, також відомий як Договір про Європейський Союз, що передбачає поряд із національним громадянством європейське громадянство в державах-членах. Їхні права та інтереси захищені не лише національним конституційним законодавством, але й судовими установами Євросоюзу.

Право ЄС має наднаціональний характер, воно інкорпорується в національні правові системи держав-членів ЄС відповідного інтеграційного об'єднання;

– *практика Європейського суду з прав людини (далі – Європейський суд, Суд, ЄСПЛ)*. Прецедентне право, створене Європейським судом, є обов'язковим джерелом права для держав-членів ЄС, адже примат міжнародного права над національним, що внесений в основні закони більшості країн ЄС, є аксіомою для інститутів влади держав-членів спільноти. Перспективний погляд на роль рішень ЄСПЛ у національній правозастосовчій практиці дозволяє говорити про них як про доктринальне джерело для більшості країн-членів Ради Європи. Цілком обґрунтовано, зважаючи на авторитетність рішень ЄСПЛ, що вони все частіше стають основою для ухвалення рішень іншими судовими інстанціями і навіть судами країн – не членів Ради Європи. Відомі непоодинокі випадки звернення до рішень ЄСПЛ, зокрема, Федерального Суду США для мотивації своїх рішень⁴⁹.

ЄСПЛ є єдиним органом, що має право не лише вирішувати справи, які перебувають у провадженні суду, але й тлумачити норми Європейської конвенції. Рішення ЄСПЛ обов'язкові для країни-відповідача, а стосовно інших держав, які не були сторонами в справі, не мають імперативного характеру, проте повинні враховуватись, позаяк ЄСПЛ не може по-різному інтерпретувати конвенційні положення⁵⁰.

⁴⁹ Буткевич О. Застосування практики та виконання Україною рішень Європейського Суду з прав людини (Policy Paper). Лабораторія законодавчих ініціатив, 2017. С. 13. URL: https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2017/11/Propozicii_Politiki_ECHR.pdf.

⁵⁰ Синицин П. М. Рішення Європейського Суду з прав людини як джерело конституційного права України. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. № 5. С. 22–23.

Європейський суд з прав людини був створений 21 січня 1959 року з метою нагляду за дотриманням прав людини та основоположних свобод. ЄСПЛ наділений компетенцією розглядати індивідуальні або міждержавні скарги на порушення приписів Конвенції. Так, його рішення фактично стали офіційною формою роз'яснення прав і основоположних свобод кожної людини, закріплених і гарантованих Конвенцією;

– *регламенти парламентів та їхніх палат*, що визначають внутрішню організацію і процедуру роботи парламентів. Вони ухвалюються у формах конституційного закону (в Австрії – федеральний закон «Про Регламент Національної Ради», у Чехії – закон, що встановлює регламенти палат, у Словаччині – регламент Словацької Національної Ради, ухвалений законом, у Швеції – акт Риксдагу, ухвалений законом, у Литві – Статут Сейму, що має силу закону); внутрішнього документа парламенту (у Данії – резолюція, у Німеччині – регламент, ухвалений постановами палат, в Угорщині – регламент, ухвалений рішенням Державних зборів). З огляду на це окремі дослідники зараховують парламентський регламент до похідного виду нормативно-правових актів, підкреслюючи, що його юридична сила визначається рівнем того акту, яким він затверджується⁵¹;

– *акти глави держави та органів виконавчої влади*, тобто укази монархів (Бельгія, Данія, Нідерланди), декрети президентів, постанови уряду, акти міністерств і відомств. За своєю юридичною силою акти глави держави розташовуються вище за акти уряду. Останні мають підзаконний характер;

– *акти органів конституційного контролю* (конституційних судів, конституційних рад, конституційних трибуналів), які дають офіційне тлумачення конституції, визначаючи ті чи ті закони, що відповідають чи не відповідають основному закону. У багатьох державах-членах ЄС акти тлумачення законів є дуже

⁵¹ Муртішева А. О. Регламент парламенту в системі джерел конституційного законодавства про відповідальність уряду в державах-членах ЄС. URL: https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/14298/1/Murtisheva_33-36.pdf.

поширеними джерелами права. Тлумачення здійснюється відповідними судами. Така інтерпретація законів забезпечує серйозний вплив на правову систему.

Акти органів конституційного контролю мають нормативно-правовий характер. У ст. 62 Конституції Франції записано: «Рішення Конституційної ради не можуть бути оскаржені»⁵². У ст. 190 Конституції Польської Республіки зазначено, що рішення Конституційного Трибуналу мають загальнообов'язкову силу та є остаточними. Ст. 107 Основного закону Литви також констатує, що рішення Конституційного Суду з питань, віднесених Конституцією до його компетенції, остаточні та оскарженню не підлягають.

Проте, Федеральний конституційний закон 1920 року, де визначено повноваження Конституційного суду Австрії, чітко не вказує на остаточність і неоскаржуваність першого у світі органу конституційного контролю, хоча за духом закону сумнівів в остаточності його рішень не виникає. Вони обов'язкові для всіх органів державної влади, зокрема адміністративних і судових органів, мають конституційний характер лише в тому разі, коли містять у собі конституційні норми;

– *рішення органів місцевого самоврядування*, які містять у собі норми конституційного права (хартії міст, статuti територіальних громад). Сучасна українська теоретико-правова наука визначає статут територіальної громади як нормативно-правовий акт установчого характеру, що має вищу юридичну силу стосовно інших актів суб'єктів місцевого самоврядування, ухвалюється в особливому порядку з урахуванням історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування на території, куди поширюється юрисдикція відповідної територіальної громади⁵³.

⁵² Конституція Французької Республіки (з передмовою Володимира Шаповала). Київ : Москаленко О. М., 2018. С. 40.

⁵³ Чудик Н. О. Статут територіальної громади як джерело конституційного права України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України. Київ, 2011. С. 6.

Статут територіальної громади має низку особливостей, що виділяє його як джерело конституційного права. До них, зокрема, належать:

- установчий характер нормативно-правового акта;
- всеосяжний характер правового регулювання всіх сфер суспільних відносин, що складаються на території громади;
- наявність вищої юридичної сили стосовно інших локальних актів, що ухвалюються безпосередньо територіальною громадою або посадовими особами чи відповідними органами з числа місцевого самоврядування;
- забезпечення особливого порядку ухвалення, а також внесення до нього змін і доповнень⁵⁴;
- *судові прецеденти*, тобто постанови судів з конкретних справ конституційного характеру, що є обов'язковими для судів під час розгляду аналогічних справ. Це джерело частіше використовується в англосаксонській правовій сім'ї. Створене суддями, воно називається «загальним правом». Загальне право значною мірою визначає правове становище громадян, громадських організацій, взаємини між органами держави. Під час визнання судового прецеденту джерелом права судовим органам надається правотворча функція, вони отримують можливість створювати нові норми права.

Судовий прецедент є джерелом конституційного права в таких державах-членах Європейського Союзу, які називаються Скандинавські держави, а саме Данія та Швеція⁵⁵. Тут надають перевагу судовому прецеденту перед нормативним актом.

На європейському континенті все помітніше простежується конвергенція двох основних правових сімей (англосаксонської та романо-германської), усе активніше відбувається процес

⁵⁴ Чудик Н. О. Статут територіальної громади як джерело конституційного права України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України. Київ, 2011. С. 7.

⁵⁵ Козинець О. Г., Костюченко Н. Д. Судовий прецедент як джерело конституційного права зарубіжних країн. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. Серія ПРАВО. Вип. 75, частина 1. 2023. С. 103.

їхнього взаємопроникнення. Це з усією очевидністю постає із прикладу зміни ролі прецеденту в країнах загального права, де він дедалі більше поступається під натиском закону. Водночас прецедентне право все глибше проникає в конституційні норми романо-германської правової сім'ї. Так, у Німеччині не існує обов'язкової системи прецеденту, за винятком рішень Федерального конституційного суду. Подібна позиція поширилася, зокрема, і в Португалії, Нідерландах та Іспанії.

У Греції судовий прецедент не визнано джерелом конституційного права, проте на практичному рівні він є фундаментальним джерелом конституційного права, без якого важко уявити грецьку правову систему⁵⁶.

Отже, в державах романо-германської правової системи, тобто для більшості держав-членів ЄС, домінантним джерелом права є нормативно-правовий акт, проте сучасні тенденції свідчать про все глибше проникнення судового прецеденту в їхню конституційно-правову сферу;

– *конституційно-правова доктрина* – це сукупність усталених і визнаних науковим середовищем ідей, положень, наукових поглядів і теоретичних узагальнень, що сукупно становлять логічно завершене та внутрішньо узгоджене бачення, розуміння і пояснення сутності, особливостей, головних ознак і закономірностей (або тенденцій) розвитку певного конституційно-правового явища⁵⁷.

У романо-германській системі права, що властива більшості держав-членів ЄС, доктрина не визнається формально джерелом права, однак розглядається як реально існуюча і впливає на право як вторинне джерело права. Характерна в цьому сенсі позиція Верховного Трибуналу Іспанії, який у рішенні від 14 травня 1929 року вказав, що трибунали, попри те, що вони «прагнуть своєї кращої наукової освіти або близькості до науко-

⁵⁶ Козинець О., Костюченко Н. Судовий прецедент як джерело конституційного права зарубіжних країн. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Право. 2023. Т. 1. С. 102.

⁵⁷ Колісник В. П. Поняття конституційно-правової доктрини та формування конституційного ладу. С. 208. URL: https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/7173/2/Kolisnuk_207.pdf.

вих доктрин, не підпорядковані їй, оскільки вона не має обов'язкової сили».

Проте в судах Австрії донині використовують доктринальні напрацювання, які заклав у конституційне право Г. Кельзен⁵⁸. Під час постановки висновку Конституційний суд Австрії нерідко посилається на досягнення знаного конституціоналіста-теоретика, що робить його конституційно-правову позицію обґрунтованою, логічною та переконливою.

У національній системі права Німеччини доктрина має першочергове значення, оскільки протягом тривалого часу вона була основним джерелом права, яке формувалося в університетах у XVII–XIX ст. Лише з перемогою демократичних ідей і кодифікації вона поступилася місцем закону. Роль доктрини як джерела права виявляється в тому, що вона створює словник юридичних (правових) понять, якими користується законодавець; містить закономірності, з допомогою яких законодавець установлює право, закріплює його в певних джерелах і тлумачить нормативно-правові акти⁵⁹. У зазначених процесах доктрина впливає передусім на законодавця, його свідомість і волю. Сприймаючи положення, що містяться в ній, як тенденції і закономірності, законодавець ухвалює відповідні рішення. Доктрина дозволяє орієнтувати юридичну діяльність на позитивний розвиток права і держави. У разі, коли доктрина впливає на законодавця, вона є вторинним джерелом права. Коли ж законодавець фіксує в нормах права досягнення науки, можна говорити про прямий вплив доктрини на ухвалення закону. Так, аналіз норм права основного закону ФРН свідчить про те, що концепція (доктрина) природного права послужила одним із його джерел. Однією з фундаментальних основ конституційного ладу ФРН є інститут основних прав людини і громадянина, що міститься в першій главі Конституції (ст. 1–19)⁶⁰.

Отже, джерелознавчий аспект становлення і розвитку конституційного права держав-членів ЄС передбачає ознайомлення з природно-правовими і позитивно правовими джерелами консти-

⁵⁸ Білоскурська О. В. Конституційна доктрина в системі сучасних джерел конституційного права. *Часопис Київського університету права*. 2019. № 3. С. 69–73.

⁵⁹ Там само.

⁶⁰ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. URL: <https://www.bundestag.de/gg>.

туційного права, дозволяє виокремити з-поміж них конституції, а також конституційні, органічні, звичайні (поточні) конституційні, надзвичайні закони, внутрішньодержавні і міжнародно-правові договори, нормативно-правові акти ЄС, практику ЄСПЛ, регламенти парламентів, акти глави держави та органів виконавчої влади, акти органів конституційного контролю, рішення органів місцевого самоврядування, судові прецеденти, конституційно-правову доктрину, які визначають європейську правову систему як систему «часткових» або «доповнювальних» конституцій (нім. *Teilverfassungen*)⁶¹. Джерела конституційного права в країнах ЄС не є усталеними раз і назавжди. Для них, як і для будь-якого правового організму, характерна еволюція, у процесі якої змінюється структура, співвідношення пріоритетності джерел у різних державах-членах ЄС, реальне значення в конституційно-правовому регулюванні.

Контрольні питання

1. Укажіть об'єкт і предмет порівняльного правознавства.
2. Назвіть об'єкти порівняльного аналізу загального і спеціального (галузевого і внутрішньогалузевого) порівняльного правознавства.
3. Визначте предмет конституційного права держав-членів ЄС.
4. Дайте характеристику порівняльно-правовому методу дослідження конституцій держав-членів ЄС.
5. Яке місце правило *habeas corpus* посідає в сучасних конституційних доктринах країн Європейського Союзу?
6. Охарактеризуйте порівняльно-історичний метод дослідження конституцій держав-членів ЄС. З якою метою він використовується?
7. У чому полягає відмінність між вертикальним і горизонтальним способами порівняння систем та інститутів права, у тому числі конституцій держав-членів ЄС?
8. Дайте визначення і характеристику принципам конституційного права держав-членів ЄС.

⁶¹ Principles of European Constitutional Law. 2nd ed. / A. von Bogdandy, J. Bast J. Oxford: Hart Publishing, 2009. P. 163.

9. Укажіть принципи конституційного права держав-членів ЄС. Як вони відображаються в більшості конституцій країн ЄС?

10. Яке місце належить принципу невідчужуваності (невід'ємності) і непорушності прав і свобод людини в конституціях держав-членів ЄС?

11. Визначте та охарактеризуйте джерела конституційного права держав-членів ЄС.

12. У яких державах Євросоюзу джерелом конституційного права визнається судовий прецедент?

ТЕМА 2. КОНСТИТУЦІЇ ДЕРЖАВ-ЧЛЕНІВ ЄС, ЇХНІ ВИДИ ТА СТРУКТУРА

План

1. Сутність, основні ознаки конституцій держав-членів ЄС та їхня функції.
2. Класифікація конституцій держав-членів ЄС.
3. Система і структура конституцій держав-членів ЄС.

1. Сутність, основні ознаки конституцій держав-членів ЄС та їх функції

Слово «конституція» в перекладі з латинської мови означає устрій, встановлення, утвердження. Унаслідок буржуазних революцій з'являються перші конституції: 1787 рік – у США, 1791 рік – у Франції, 1793 рік – у Польщі. Конституція – це найважливіший інститут демократії. Її наявність означає передусім обмеження державної влади. Конституція має на меті не допустити свавілля держави щодо особи. Це правовий акт, який має вищу юридичну силу, регулює засади організації держави і відносини держави і громадянина. Так, у Конституції Литовської Республіки вказано, що вона є цілісним актом, який застосовується безпосередньо. Кожному надається можливість захищати свої права, посилаючись на Конституцію (ст. 6)⁶².

Будь-яка конституція як основний закон, що має вищу юридичну силу, завдяки своїй соціально-політичній сутності фіксує співвідношення політичних сил на момент її ухвалення. Власне, це суспільний договір, у якому враховуються політичні інтереси різних соціальних груп, прошарків суспільства. Сьогодні наявність конституції в державі розглядається як обов'язкова умова державності⁶³.

⁶² Конституція Литовської Республіки. Конституції країн світу: Латвійська Республіка, Литовська Республіка, Естонська Республіка / О. В. Коротюк, О. В. Лавринович ; пер. А. О. Воїнова. Київ : ОВК, 2022. С. 36.

⁶³ Костицький В. В. Конституція України та її соціальне призначення. *Світогляд*. 2016. № 4 (60). С. 53.

Сучасна конституційно-правова наука виділяє такі найсуттєвіші ознаки конституції:

- вона має найвищу юридичну силу, тобто всі інші акти ухвалюються на основі конституції, яка посідає панівне місце в ієрархії нормативно-правових актів;
- усі суб'єкти правовідносин визнають верховенство конституційно-правових норма;
- їй притаманна особлива процедура підготовки, ухвалення так само, як вона передбачена для зміни положень конституції та її доповнення;
- існує особливий суб'єкт її ухвалення, що відображає демократичний характер; суб'єктом ухвалення є народ, установчі збори або парламент;
- вона регулює найважливіші суспільні відносини, встановлює основи державного, суспільного устрою і визначає правове становище індивіда.

У конституції містяться три головні елементи: а) права і свободи людини та громадянина; б) визначення форми власності в державі, що є наріжним каменем соціально-економічного ладу країни; в) структура вищих органів державної влади, їхні взаємини між собою та з органами місцевої влади. Характер і місце всіх інших блоків в ієрархії суспільних відносин, що регулюються як самою конституцією, так і нормами інших галузей права, залежать від рівня відтворення трьох названих елементів конституції. Тож, не випадково в країнах ЄС конституцію називають найвищим авторитетом усього законодавства.

У підготовці та ухваленні конституції беруть участь найрізноманітніші соціальні, політичні, національні, релігійні та інші спільноти і групи. Тому в кожній конституції знаходять відображення узгодження соціальних, економічних, політичних, національних та інших інтересів різних верств суспільства. Водночас, аналізуючи соціально-політичний складник конституцій держав-членів ЄС, не можна не враховувати і те, що на певних історичних етапах розвитку будь-якої країни певні політичні сили домінують, а інші залишаються в опозиції чи перебувають на стадії становлення. Тому, конституція на момент її ухвалення – це не тільки підсумок узгодження інтересів усіх верств

суспільства, а й відображення співвідношення політичних сил у країні. Саме в цьому полягає соціально-політична сутність будь-якої конституції.

Через мінливе співвідношення політичних сил у суспільстві окремі конституційні положення можуть застаріти, інші – стають проблемними, а то й неможливими для реалізації, через що частина конституційних норм стає фіктивною. Це становище характерне для держав з авторитарним політичним режимом, але інколи трапляється і в демократичному суспільстві. Наприклад, ст. 38 Основного Закону ФРН 1949 року поряд з іншими принципами виборчого права проголошує принцип рівності, а «Закон про федеральні вибори в бундестаг» 1956 року за редакцією 1993 року дозволяє відхилення в чисельності населення виборчого округу до 33 %, що є серйозним порушенням принципу рівності. Щоправда, така норма міститься не в Конституції, а в підзаконному акті. Коли складуться інші обставини в країні, така норма, звичайно, буде скасована.

У державах ЄС більшість норм конституцій є нормами прямої дії. Ця теза означає, що конституційні норми для своєї реалізації не потребують будь-якої конкретизації з допомогою спеціального закону чи підзаконного нормативного акта. Вони застосовуються безпосередньо. Так, ст. 22 Конституції Італійської Республіки говорить: «Ніхто за політичними мотивами не може бути позбавлений правоздатності, громадянства, імені»⁶⁴. У разі порушення приписів цієї норми громадянин може звернутися до суду. Для формулювання позову і розгляду справи в суді достатньо звернення лише до ст. 22 Конституції Італії.

Конституція виконує різноманітні функції. Слушним є визначення конституційних функцій, яке сформулював конституціоналіст Ю. Тодика. Він вважає, що під конституційними функціями слід розуміти основні напрями конституційного впливу на суспільні відносини⁶⁵.

⁶⁴ Конституція Італійської Республіки (з передмовою Володимира Шаповала). Київ : Москаленко О. М., 2018. С. 25.

⁶⁵ Тодика Ю. Функції Конституції України та її загальна характеристика. URL: https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/4545/1/Toduka_20.pdf.

Тож кожному окрему функцію конституцій держав-членів Європейського Союзу можна схарактеризувати так:

– *юридична функція* свідчить про те, що конституція виконує роль найвищого закону, який ухвалюється за особливою процедурою і регулює засади економічної, соціальної, політичної системи, духовного життя суспільства, правового статусу особи, а також місце цього акта в правовій системі як юридичної бази правотворчості, правозастосовчої діяльності та правосвідомості. Недарма конституцію нерідко називають основою правопорядку в державі.

Категорія «основний закон держави» нерідко закріплено в тексті самої конституції. Саме так вона офіційно називається у Федеративній Республіці Німеччина.

Основний закон чи конституція є найважливішим правовим документом держави. Вона стоїть на чолі всієї системи джерел права, а, отже, має в конкретній державі, зокрема і члені ЄС, найвищу юридичну силу. Конституція становить юридичну основу всього поточного законодавства, на її положеннях ґрунтуються нормативні акти різноманітних галузей права. Фактично це ядро правової системи країни;

– *політична функція* встановлює правила, на основі яких діють органи публічної влади, конкурують різноманітні політичні сили – політичні партії, функціонують громадські організації, церква, засоби масової інформації тощо. Конституція, окрім того, формує напрям розвитку зовнішньої політики та слугує джерелом інформації про суспільство і державу для інших країн. Польща, ухвалюючи в 1997 році Конституцію, продемонструвала свою відкритість і рішучість у частині входження до міжнародного правового простору. Так, ст. 91 Основного закону встановила, що ратифікований міжнародний договір після його опублікування стає частиною правопорядку країни.

У своїй зовнішній політиці Португалія зорієнтована на одночасне і під відповідним контролем загальне роззброєння, на розпуск військово-політичних блоків і встановлення системи колективної безпеки з метою створення міжнародного порядку, здатного забезпечити мир і справедливість між народами (ст. 74

Конституції Португалії). Цей припис Основного закону частково вже реалізований. Ще в 1949 році на Піренейському півострові, задовго до проголошення мирних конституційних ініціатив щодо забезпечення правопорядку у світі, Португалія стала однією з 12 країн-засновниць Організації Північноатлантичного договору;

– *ідеологічна функція* вказує, на які духовні цінності орієнтується суспільство в ухваленій конституції. Найчастіше про цінності йдеться у вступній її частині, яку називають преамбулою. Так, у преамбулі Конституції Словаччини записано, що цілями словацької нації є: мирне співробітництво з іншими демократичними державами, демократичні форми правління, гарантії вільного життя, розвиток духовної культури та економічне процвітання.

У Конституції Ірландії 1937 року ключові ідеологічні цінності згадуються в розділі, що гарантує права і свободи. У ст. 41 і 43, зокрема, визнається важливість такого суспільного інституту як родина: «Держава визнає родину як природне першоджерело і об'єднуючу основу суспільства, а також як моральний інститут, що володіє невід'ємними і невідчужуваними правами, що передує будь-якому позитивному праву і є первинними щодо до нього»⁶⁶. У іншому місці тексту зазначено, що «державна визнає, що людина в силу того, що вона істота розумна, має природне, передуюче позитивному праву, право приватної власності на зовнішні блага» (п. 1 ч. 1 ст. 43 Конституції)⁶⁷;

– *інтеграційна (установча) функція* підтверджує чи встановлює цілісну картину організації держави і суспільства конкретної країни, а також створює умови для розвитку нових суспільних відносин.

Отже, формування та закріплення юридичної, політичної, ідеологічної, інтеграційної (установчої) та інших функцій у конституціях країн Співдружності має свою специфіку та

⁶⁶ Конституції країн світу: Конституційні акти Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії / пер. В. С. Станіч. Київ : ОВК, 2023. 700 с.

⁶⁷ Там само.

особливості. Якщо ідеологічна функція здебільшого міститься в преамбулі конституцій, то інші – в їхній основній частині. Сукупно вони визначають як головний вектор впливу на сучасні суспільні відносини, так і окреслюють перспективу розвитку суспільства.

2. Класифікація конституцій держав-членів ЄС

Для глибшого осмислення сутності конституції держав-членів ЄС класифікуються за низкою критеріїв:

– залежно від способу систематизації конституції поділяються на *кодифіковані* (один документ – Італія, Польща, ФРН тощо), і *некодифіковані* (комплекс правових актів – Австрія, Фінляндія, Швеція, Чехія).

Відповідно до ст. 112 Основного Закону, конституційну систему Чеської Республіки становлять: Конституція 1992 року, Хартія основних прав і свобод, конституційні закони, ухвалені відповідно до Конституції, конституційні закони Національних зборів колишньої Чехословацької Республіки, Федеральних зборів Чехословацької Соціалістичної Республіки і Чеської національної ради про державні кордони Чеської Республіки та конституційні закони Чеської національної ради, ухвалені після 6 червня 1992 року. Помітно, що Основний Закон Чехії не є консолідованим документом, тоді як сама конституція містить розділи, присвячені територіальному устрою та органам влади. Своєю чергою, у Хартії основних прав і свобод перелічено права і свободи громадян Чехії. Це зумовлено процесами, що відбувалися на зламі 90-х років минулого століття.

У зв'язку з тим, що Чеська Республіка як самостійна держава утворена 1 січня 1993 року у результаті розпаду Чехословаччини, утворення двох нових держав (Чехії і Словаччини) вимагало ухвалення нової конституції. Позаяк Чехословаччиною щойно була ухвалена Хартія основних прав і свобод, і, аби не скасовувати нещодавно затверджений документ, законодавча влада пішла на такий крок.

У Швеції існує три нормативні акти – останній ухвалено в 1991 році під назвою «Закон про свободу висловлювань», – які й становлять конституцію країни. Раніше до конституційних

законів належав і Акт про рикстаг (парламент), але новий такий акт, ухвалений у 1974 році, посів проміжне місце між конституційними і звичайними законами.

У Фінляндії її Конституцію становлять чотири акти відповідного характеру: Про форму правління 1919 року (*авт.* – цим роком позначається поява конституції країни), Акт про парламент 1928 року і два акти щодо організації виконавчої та судової влади, ухвалені у 1922 році.

Залежно від способу зміни конституції поділяються на:

– *гнучкі* – до тексту вносяться зміни простою більшістю голосів, як і до інших законів. У такий спосіб змінюються та доповнюються насамперед некодифіковані конституції, в ЄС – Основний Закон Швеції;

– *жорсткі* – ухвалюються за особливою процедурою:

а) кваліфікованою більшістю членів парламенту. Так, Основний Закон Німеччини в ч. 1 та 2 ст. 79 може бути змінений лише зі згоди 2/3 депутатів Бундестагу і такої ж кількості голосів депутатів Бундесрату (палати земель). За 70 років існування конституції вона змінювалася понад 50 разів. Із 146 її статей було змінено та доповнено понад дві третини, проте окремі положення не можуть переглядатися за жодних умов. Так, статті, де йдеться про принципи федеративної держави, поділ влади, засади демократії, правової і соціальної держави, не підлягають зміні. Недоторканими є визнання людської гідності, рівність прав і свобод⁶⁸.

В ЄС існують конституції, які можна змінити кваліфікованою більшістю у 3/5, 3/4 або 4/5 складу парламенту (Греція, Кіпр, Мальта, Португалія, Словаччина, Угорщина, Хорватія, Чехія);

б) подвійним вотумом, що може бути простим, коли для внесення поправки проходять два голосування впродовж однієї парламентської сесії, чи складним – ухвалюються різними

⁶⁸ Паславська Н. Т. Історичний досвід Федерального Конституційного Суду ФРН щодо заборони політичних партій. *Держава і право : зб. наук. пр. Юридичні і політичні науки*. Вип. 64. Київ : Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2014. С. 137–146.

складами парламенту (Греція, Естонія, Литва, Фінляндія, Швеція);

в) перевиборами парламенту спеціально для ухвалення конституції новим складом, адже повноваження парламенту попереднього складу, що ухвалив рішення про необхідність внесення змін до конституції, достроково припиняються (Бельгія, Люксембург, Нідерланди);

г) зміни на референдумі. У цьому разі зміни до конституції спочатку схвалюються парламентом, а потім затверджуються на загальнонаціональному референдумі (Австрія, Ірландія, Іспанія, Італія, Латвія, Польща, Румунія, Словенія, Франція).

Конституція Королівства Данія регламентує процес внесення змін до Основного Закону через проведення референдуму, проте найприкметнішою її рисою як правового документа є незмінність конституційної регламентації: за понад пів століття існування її тексту не було внесено жодної поправки ні парламентом, ні прямим волевиявленням народу. У Конституції Ірландії та Франції внесено незначну кількість змін. Цей факт можна пояснити не тільки лапідарністю конституційних формул, але й напрочуд ускладненим характером внесення змін.

Нетрадиційна для держав-членів ЄС процедура зміни конституції передбачена Основним Законом Італії. Так, у ст. 138 сказано: «Закони, якими здійснюють ревізію Конституції, та інші конституційні закони приймаються кожною Палатою після двох обговорень, проведених з інтервалом не менше ніж три місяці, абсолютною більшістю її членів при другому голосуванні»⁶⁹. Ухвалені в такому порядку зміни можуть бути винесені на референдум на вимогу однієї п'ятої членів однієї з палат парламенту, п'яти обласних рад або п'ятисот тисяч виборців. Якщо під час другого голосування в парламенті зміни до Конституції було схвалено кваліфікованою більшістю у дві третини голосів, то референдум не проводиться.

⁶⁹ Конституція Італійської Республіки (з передмовою Володимира Шаповала). Київ : Москаленко О. М., 2018. С. 59.

Отже, ідеться про дві процедури зміни конституції – парламентську та змішану, яка допускає можливість звернення до населення;

д) ратифікація змін законодавчими органами суб'єктів федерації (Німеччина);

є) заборона на зміну окремих положень, які можуть бути змінені лише новою конституцією (у Німеччині – принципи правової, демократичної, федеративної держави можуть бути змінені лише через ухвалення нового Основного Закону; в Португалії – право на демократичну опозицію; в Іспанії запроваджена конституційна заборона на внесення змін під час дії воєнного стану; у Греції й Португалії не дозволяється вносити зміни впродовж п'яти років після її ухвалення).

Більшість сучасних конституцій держав-членів ЄС жорсткі, оскільки законодавець навмисно ускладнює спосіб зміни конституції, аби не заохочувати окремі гілки влади до несистемних і не виправданих втручань у тіло конституції.

Конституції відрізняються одна від одної через докорінні революційні зміни або радикальну зміну політичної ситуації в країні.

Залежно від суб'єкта ухвалення конституції поділяються на:

- *парламентські* – у такий спосіб ухвалювалася переважна більшість конституцій держав-членів ЄС;

- *народні* (референдарні) – Конституція Італії 1947 року, Португалії 1976 року, Іспанії 1978 року, Польщі 1997 року, Франції 1946 року і 1958 року;

- *октройовані* (даровані монархом) – Конституція Португалії 1911 року;

- *прийняті надпарламентським органом* – Установчими зборами чи Конституційною асамблеєю, які обирались у таких країнах, як-от Італія 1947 року, Португалія 1976 року, Болгарія і Румунія 1991 року, Естонія 1992 року;

- *комбіновані*: у Греції в 1975 році Установчі збори розробили конституцію, ухвалили її, а згодом перетворилися на парламент.

Залежно від часу ухвалення виокремлюють три основні періоди: перший – кінець XVIII – початок XX ст.; другий –

1918–1939 рр.; третій – від 1945 року донині (періоди – «старих», «нових» і «новітніх» конституцій).

Першим етапом у розвитку конституцій є період від часу виникнення перших конституцій – до закінчення Першої світової війни (1918 р.). Це конституції Англії кінця XVII ст., США 1787 р., Франції 1791 р., Польщі 1791 р., а також перші конституції Австрії, Бельгії, Болгарії, Греції, Нідерландів, Данії, Люксембургу, Італії, Іспанії, Португалії, Румунії, Швеції та інші. Деякі конституції «першої хвилі» (щоправда, із відповідними змінами і доповненнями) є чинними і сьогодні, серед них – Нідерландів (1815 р.), Бельгійської федерації (1831 р.).

«Друга хвиля» конституцій («нові конституції») припадає на міжвоєнний період (між Першою і Другою світовими війнами – 1918–1939 рр.). На політичній карті Європи на місці старих імперій (Російської та Австро-Угорської) з'являється група нових країн, які ухвалюють свої конституції, – Україна (УНР) (1918 р.), Фінляндія (1919 р.), Австрія (1920 р.), Естонія (1920 р.), Угорщина (1920 р.), Чехословаччина (1920 р.), Польща (1921 р.), Югославія (1921 р.), Литва (1922 р.), Латвія (1922 р.). Крім того, у цей період з'являються – Веймарська Конституція в Німеччині (1919 р.), Конституція Румунії (1923 р.), Греції (1927 р.), Іспанії (1931 р.) та інші.

Конституції «другої хвилі» загалом мали низку характерних особливостей. Ідеться про включення до предмета конституційного регулювання нового комплексу суспільних відносин (насамперед економічних і соціальних); своєрідне розширення конституційно визначених меж впливу (втручання) держави в життя суспільства та індивіда; надання конституційного статусу новим політичним інститутам (насамперед політичним партіям і профспілкам); появу нової категорії прав і свобод людини (групи соціально-економічних прав і свобод); перші спроби конституційного визначення принципів зовнішньої політики держави. Ці тенденції особливо чітко проявлялися на початках періоду «нових конституцій». Своєрідним «взірцем» тодішніх конституцій, з огляду на наведені конституційні новели, стали Конституція України (УНР) (1918 р.), Веймарська Конституція

(1919 р.), Конституція Австрії (1920 р.), Конституція Чехословаччини (1920 р.). Так, Конституція України містила положення про статус національних меншин, Конституція Веймарської Республіки серед інших мала розділи про «суспільне життя», «господарське життя», «релігію і релігійні громади», «освіту і школи»; Конституція Чехословацької Республіки – про «шлюб і сім'ю», «свободу навчання і свободу совісті», «захист національних, релігійних і расових меншин», «права мови»; Конституцією Австрії було запроваджено Конституційний трибунал (Конституційний Суд) як орган конституційного контролю, а в Конституції Чехословаччини вперше було визнано роль політичних партій у формуванні й діяльності державних органів.

Після закінчення Другої світової війни настав третій етап розвитку конституцій – так званий «період новітніх конституцій», який триває донині. Загалом, за підрахунками окремих учених, більше 130 країн світу у той час ухвалили вперше або «оновили» свої конституції. Зокрема, після Другої світової війни набули чинності нові конституції Франції (1946 р., а згодом – Конституція 1958 р.), Італії (1947 р.) Японії (1947 р.), Німеччині (1949 р.), Греції (1952 р., згодом – Конституції 1967 р. та 1975 р.), Данії (1953 р.), Португалії (1976 р.), Іспанії (1978 р.) та в інших державах. У 50–60-ті роки конституції ухвалює велика група країн Азії, Африки та Океанії. Після зникнення соціалістичного табору в Європі та розпаду СРСР з'явилися нові конституції: Хорватії (1990 р.), Болгарії (1991 р.), Румунії (1991 р.), Словенії (1991 р.), Словаччини (1991 р.), Естонії (1992 р.), Литви (1992 р.), Чехії (1992 р.), Польщі (1997 р.)⁷⁰.

Для «новітніх конституцій» (конституцій «третьої хвилі») зазвичай характерними є такі особливості: відображення ролі держави у сфері економіки; значно ширше, ніж у попередньому періоді, фіксація соціальної сутності сучасної конституційної держави (призначення держави в соціальній сфері, соціальні орієнтири держави, державна соціальна політика тощо); подаль-

⁷⁰ Сушко О. О. Історико-правові засади становлення та розвитку інституту контрасигнації. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2019. № 2. С. 29–34.

ший розвиток інституту конституційних прав і свобод людини, зокрема, поява групи так званих прав і свобод «третього покоління» (колективних прав і свобод – права на мир, на гідне життя, проживання, безпечне довкілля, на користування світовою культурною спадщиною тощо); наявність положень про зовнішньополітичну діяльність держави (принципи миролюбної політики, співвідношення національного і міжнародного права, процеси інтеграції – для держав-членів ЄС); подальша демократизація виборчої системи; зміна понятійного апарату конституцій, поява нових термінів тощо. У конституціях, ухвалених у кінці ХХ ст., відобразилися положення про демократичний, правовий характер держави. Так, і у ст. 2 Конституції Польської Республіки 1997 року записано, що Польська Республіка є демократичною, правовою державою, що реалізує засади загальної справедливості». Термін «демократична, правова держава» вживається в Хартії Європейського Союзу про основні права від 7 грудня 2000 року і фігурує передусім у ст. 1 конституцій таких країн, як-от Португалія, Іспанія, Словаччина, Чехія, Румунія.

Незважаючи на те, що словосполучення «правова держава» почало широко вживатися лише в останні десятиріччя, його можна віднайти в працях Еммануїла Канта. До наукового обігу це поняття ввів німецький правник та ліберальний політик Роберт фон Моль (1799–1875 рр.). У Конституції Німеччини після її перегляду напередодні підписання Маастрихтських угод, воно також з'явилося, а доти було відсутнє через те, що попередній Основний Закон Німеччини ухвалили в 1949 році, задовго до широкого політико-правового вжитку цього доктринального терміну. Отже, конституційно-правова доктрина Німеччини виділяє такі засади правової держави:

- інститути публічної влади спираються на Конституцію, яка є основою правопорядку та має найвищу юридичну силу;
- кожному забезпечується юридичний захист за допомогою чинної судової системи, яка діє на основі чітко визначеної законом процедури;

– взаємини між публічною владою і громадянином базуються на існуванні правових засад, за які обидві сторони не можуть виходити; у всіх сферах забезпечується принцип верховенства права;

– застосовується механізм стримувань і противаг, який забезпечує неможливість концентрації гілок влади в одних руках;

– система юридичної відповідальності гарантує притягнення публічних органів влади до відповідальності в разі порушення правових норм, насамперед у частині порушення прав людини і громадянина.

На переконання окремих учених, німецька конституційно-правова доктрина мала вирішальний вплив на формування в Польщі конституційних засад демократичної правової держави. Ще вищий рівень її рецепції (запозичення) простежується під час створення правових засад діяльності Конституційного трибуналу в Польщі. Проте це жодним чином не означає пряму копіляцію з німецької правової доктрини.

3. Система і структура конституцій держав-членів ЄС: зміст і призначення їхньої преамбули

Конституції мають власну систему і структуру, тобто внутрішній порядок частин, послідовність їхнього розташування в тексті. У конституціях передусім нового та новітнього покоління дедалі важливішого значення набувають складники, що характеризуються через призму конституцій держав-членів ЄС:

– *преамбула* – коротка, урочиста вступна частина, яка не має поділу на статті, містить мету, для якої конституція ухвалюється. Це не обов'язковий елемент конституції (у Греції, Великому Герцогстві Люксембурзькому, Італії, Бельгії, Латвії, Нідерландах преамбула відсутня). У преамбулі відображено: історичні умови, які передували ухваленню конституції; ставлення до прав і свобод людини; загальні засади державної політики, місце автохтонного етносу у виборюванні держави тощо.

Вступна частина окремих конституцій держав-членів ЄС, що передують їй розділам, главам і статтям, не має жодної назви (Ірландія, Литва, Словенія, Польща), проте інколи називається «Історичні основи» (Хорватія) або, як у Чеській Республіці, Франції чи ФРН, – «Преамбула».

Для прикладу наведемо досить лаконічний, порівняно з багатьма іншими, текст преамбули Конституції Литовської Республіки: «Литовський народ, який створив багато віків тому Литовську державу, заклавши її правовий фундамент у Литовських Статутах і Конституціях Литовської Республіки; який віками рішуче захищав свою свободу і незалежність; який зберіг свій дух, рідну мову, письменність і звичаї; втілюючи природне право людини та народу вільно жити і творити на землі своїх предків – у незалежній Литовській державі; піклуючись про національну злагоду на землі Литви; прагнучи відкритого, справедливого, гармонійного громадянського суспільства і правової держави, волею громадян відродженої Литовської держави приймає і проголошує цю конституцію»⁷¹.

Найстисліша преамбула у світі міститься в Конституції Греції 1975 року. Віддаючи належне релігії у формуванні держави та враховуючи те, що Греція визнана світом колыскою православної церкви, яка донині не відділена від держави, законодавець, ухвалюючи її, розмістив у вступній частині слова з молитви. Це звернення для греків стало сакральним канонізованим текстом, який увічнює текст Основного закону: «Во ім'я Святої, Єдиносущної та Неподільної Трійці».

У вступній частині Основного закону традиційно вказується її джерело. У Конституції Польської Республіки таким джерелом є польський народ – «усі громадяни республіки, як ті, хто вірує в Бога, так і ті, хто не поділяє цієї віри»; у Конституції Словенії – «словенський народ і населення республіки Словенії»; у преамбулі Конституції ФРН – «німецький народ, що

⁷¹ Конституція Литовської Республіки. Конституції країн світу: Латвійська Республіка, Литовська Республіка, Естонська Республіка / О. В. Коротюк, О. В. Лавринович ; пер. А. О. Воїнова. Київ : ОВК, 2022. С. 36.

усвідомлює усю відповідальність перед Богом і людьми»; у Конституції Франції – «французький народ»; в Основному Законі Литовської Республіки – «литовський народ», в Основному законі Чехії – «громадяни Чеської Республіки в Чехії, Моравії та Сілезії». «Ми, народ Ейре, смиренно визнаючи всі наші обов'язки перед нашим Священним Владикою Ісусом Христом, який підтримував наших батьків у століттях випробувань»⁷², – такі слова містяться у вступній частині Конституції Ірландії 1937 року, де надано назву держави сучасною ірландською мовою (Eire), що походить від давньоірландського Eriu, або Eriu – імені богині в ірландській міфології.

Класична модель преамбули часто фрагментарно описує історичний шлях, що пройшла та чи та держава до моменту ухвалення конституції. Так, у Конституції Хорватії позначено історичні віхи державного буття нації, якими обґрунтовується право хорватського народу на повний державний суверенітет, починаючи від створення хорватських князівств у VII ст., формування у IX столітті середньовічної самостійної держави Хорватії, до сьогодення. На тисячолітній історії Польщі акцентується і в Основному Законі цієї держави. Правда, законодавець зупиняється на двох періодах державності: «... Польський Народ, – усі громадяни республіки, ... продовжуючи найкращі традиції Першої і Другої Республіки», сповнені зобов'язання «передати майбутнім поколінням усе цінне із здобутого за більш ніж тисячу років, ...»⁷³.

Керуючись пріоритетами народу окремої держави, у вступній частині інколи виокремлюють певні найбільш значущі нормативно-правові акти, положення яких знайшли своє відображення в основному тексті конституції. Так, у преамбулі Конституції Франції 1958 року підтверджується прихильність до прав людини, зафіксованих у Декларації прав людини і громадянина 1789 року, підтвердженою і доповненою преамбулою Конститу-

⁷² Конституції країн світу: Конституційні акти Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії / пер. В. С. Станіч. Київ : ОВК, 2023. 700 с.

⁷³ Конституція Польської Республіки (з передмовою Володимира Шаповала). Київ : Москаленко О. М., 2018. С. 15.

ції Франції 1946 року, а також правам і обов'язкам, проголошеним Хартією захисту довколишнього середовища 2004 року.

Схожі орієнтири на безумовне дотримання прав і свобод знаходимо і в інших конституціях держав-членів ЄС. «Прагнучи назавжди гарантувати громадянські права, а в діяльності публічних інститутів забезпечити добросовісність і справність»⁷⁴, – такий постулат підіймається на найвищі сходи серед намірів їх втілювати польським народом. «Прагнучи сприяти загальному благу з належною повагою до Розсудливості, Справедливості та Милосердя, щоб були забезпечені гідності та свободи людини, досягнуто справжнього соціального порядку»⁷⁵, – саме такі загальнолюдські цінності проголосила Ірландія у 1937 році напередодні найкривавішої у світі війни.

Вектор еволюційного розвитку португальського народу творці його Конституції 1976 року вбачали в захисті національної незалежності, забезпеченні основних прав громадян, проголошенні фундаментальних засад демократії, гарантії верховенства демократичної правової держави. Її преамбула вказує на суспільно-політичну мету держави, яка єдина з усіх держав-членів ЄС визначила, що воля португальського народу полягає в потребі «відкрити шлях до соціалістичного суспільства, маючи своєю метою побудову більш вільної, справедливої та братньої держави»⁷⁶.

Якщо в названих конституціях держав-членів ЄС мовилося лише про прагнення націй і народів забезпечувати права і свободи, то в Основному Законі Хорватії гарантується та забезпечується рівноправність, свобода, права людини і громадянина, а також здійснюється їхній «економічний і культурний прогрес і добробут»; а його творці як даність називають Хорватію «бать-

⁷⁴ Конституція Польської Республіки (з передмовою Володимира Шаповала). Київ : Москаленко О. М., 2018. С. 15.

⁷⁵ Конституції країн світу: Конституційні акти Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії ; пер. В. С. Станіч. Київ : ОВК, 2023. 700 с.

⁷⁶ Конституція Португальської Республіки. Конституції країн світу: Італійська Республіка, Держава-Місто Ватикан, Королівство Іспанія, Португальська Республіка / О. В. Коротюк, О. В. Лавринович ; пер. Т. В. Руденко, В. С. Станіч. Київ : ОВК, 2021. С. 165.

ківщиною рівноправних вільних громадян, які усвідомлюють свої обов'язки щодо інших і свою спільну відповідальність».

Окремі з основних законів безальтернативно визнають своєю метою набуття членства в Об'єднаній Європі (Конституція ФРН), а інші бачать своє місце в сім'ї європейських і світових демократій (Конституція Чеської республіки).

Преамбула може стати візитівкою держави, основою консолідації суспільства і народів, спрямованою на розбудову як внутрішньонаціональних, так і зовнішньодержавних відносин. Так, у вступній частині чинної Конституції Польщі зазначається: «Поєднані у спільноту з нашими співвітчизниками, розсіяними по світу, усвідомлюючи потребу співпраці з усіма країнами на благо Людства, пам'ятаючи про гіркий досвід часів, коли основні свободи і права людини були в нашій Вітчизні зневажені»⁷⁷.

Інший приклад указує на потребу людей, що представляють різноманітні віросповідання і народи, які проживають у країні, консолідуватися для досягнення політичної стабільності і матеріального добробуту. У преамбулі Конституції Хорватії вказується: «Республіка Хорватія створюється як національна держава хорватського народу та як держава представників інших народів і національних меншин, які є її громадянами: сербів, мусульман, словенців, чехів, словаків, італійців, угорців, євреїв та інших, яким гарантується рівноправність із громадянами хорватської національності та дотримання національних прав, відповідно до демократичних норм ООН і країн вільного світу»⁷⁸.

Отже, у державах-членах ЄС не існує жорсткого дотримання вимог до структури конституцій, проте накопичений досвід їх розроблення й ухвалення не міг не вплинути на формування певних правил і закономірностей.

⁷⁷ Конституція Польської Республіки (з передмовою Володимира Шаповала). Київ : Москаленко О. М., 2018. С. 15.

⁷⁸ Конституція Республіки Хорватія. Конституції країн світу: Республіка Болгарія, Румунія, Угорщина, Республіка Хорватія / пер. Т. В. Руденко / О. В. Коротюк, О. В. Лавринович. Київ : ОВК, 2021. С. 194.

– *основна частина*. Зазвичай вона поділена на частини, глави, розділи, підрозділи та статті, що нумеруються. Кожна частина (глава, розділ) пов'язана з певною сферою суспільних відносин (наприклад, основи конституційного ладу, права і свобода, обов'язки людини тощо). Наприклад, у Конституції Португалії 299 статей охоплюються відповідними розділами та частинами, за своїм обсягом вона найбільша в Євросоюзі, натомість Конституція Латвії містить 116 статей, а Конституція Ірландії – 50.

На першому місці в конституціях держав, що є федераціями, розміщується частина (глава, розділ) про федеративний устрій, як-от у Конституції Королівства Бельгія; у конституціях республік парламентського типу – глава про парламент, потім – про главу держави та уряд (Німеччина); у конституціях республік змішаного типу з їхніми різновидами (президентсько-парламентська республіка, парламентсько-президентська республіка, напівпрезидентська республіка) – глава про президента (Фінляндія, Португалія, Польща, Румунія).

Одне з перших місць посідає складник конституції, присвячений правам і свободам людини і громадянина (Італія, ФРН). Конституціоналісти вважають, що вперше такий порядок побудови тексту застосували італійці у своїй Конституції 1947 року.

У Франції після підписання Маастрихтських угод у 1992 році у конституції з'явився розділ про Європейський Союз;

– *перехідні і заключні положення* можуть бути елементами конституційного тексту, нормами процесуального характеру, положеннями, якими інформується суспільство про припинення чинності раніше діючих конституційних законів, а також встановлюється порядок набуття чинності конституції. Основним призначенням перехідних і заключних положень вважається забезпечення спадкоємності «нової» конституції від «старої». Так, у ст. 299 розділу «Перехідні і заключні положення» Конституції Португалії від 25 квітня 1976 року зафіксовано історичні дати ухвалення Основного закону Установчими зборами та набуття нею чинності.

У розділі з аналогічною назвою Конституції Польщі міститься норма, якою припиняється розпочате до набрання нею чинності провадження в справах про здійснення Конституційним Трибуналом загальнообов'язкового тлумачення законів (ст. 239). Зрозуміло, що з набранням чинності нової конституції тлумачення положення попередньої позбавлене будь-якого сенсу.

Продовженням тексту Основного Закону Німеччини є, наприклад, ч. 1 ст. 134 розділу XI «Перехідні і заключні положення», в якій урегульовуються проблеми власності держави: «Майно імперії в принципі є майном федерації»;

– *додатки* постають як конституційні норми, що доповнюють основний текст конституції. Так, два додатки є в Конституції ФРН: перший із них – витяг з Конституції Німеччини 1919 року, де в п'яти статтях забезпечено правовий статус релігії, визначено її відокремленість від держави, а другий – дві статті з договору про об'єднання Німеччини.

Теорія конституціоналізму виокремлює ще один елемент структури конституцій, проте в конституціях демократичних держав-членів ЄС не вдалося виявити розділ під назвою «Перехідні положення».

Отже, преамбули конституцій держав-членів ЄС відображають загальнолюдські цінності з урахуванням розкладу у суспільстві на момент проголошення конституції. Проаналізовані вступні частини окремих конституцій дають підстави стверджувати, що вони хоч і не мають уніфікованого характеру, однак сповідують спільну концептуально-ціннісну парадигму, яка окреслює актуальні орієнтири тих народів, заради чиїх інтересів вона ухвалюється.

Контрольні питання

1. У чому полягає сутність конституції? Назвіть найсуттєвіші ознаки конституції.
2. Перелічіть функції конституцій держав-членів ЄС.
3. Залежно від яких критеріїв класифікуються конституції держав-членів ЄС?

4. Як здійснюється класифікація конституцій залежно від способу їх зміни?

5. Які періоди виокремлюють конституціоналісти, характеризуючи історію розвитку конституцій держав-членів ЄС?

6. Які риси притаманні конституціям кожного з трьох періодів розвитку конституційної практики в країнах Євросоюзу?

7. Дайте характеристику складників конституцій держав-членів ЄС. У чому полягає зміст і призначення їхніх преамбул?

8. Порівняйте Конституцію Австрії та Конституцію Федеративної Республіки Німеччина залежно від:

- а) структури конституцій;
- б) порядку внесення змін;
- в) регулювання прав, свобод та обов'язків людини і громадянина;
- г) повноважень органів конституційного контролю;
- д) предмета відання суб'єктів федерації.

ТЕМА 3. КОНСТИТУЦІЙНИЙ КОНТРОЛЬ (ЮРИСДИКЦІЯ) В ДЕРЖАВАХ-ЧЛЕНАХ ЄС

План

1. Конституційний контроль та його моделі.
2. Види конституційного контролю в державах-членах ЄС.
3. Порядок формування органів конституційного контролю в державах-членах ЄС.

1. Конституційний контроль та його моделі

Стабільність і високий авторитет конституції досягається особливою формою правового захисту, чим і є *конституційний контроль*. Це процедура перевірки нормативно-правових актів і дій органів і закладів публічної влади на предмет їхньої відповідності конституції.

Історично перша модель конституційного контролю отримала назву американської, адже вона виникла у США у 1803 році унаслідок судового прецеденту, коли рішенням у справі В. Мербері проти Дж. Медісона Верховний суд цієї країни вперше визнав неконституційність федерального закону, а також постановив, що Конституція, як і інші закони, можуть бути предметом судового тлумачення. У разі виникнення суперечностей між нормативно-правовими актами різного рівня суди зобов'язані застосовувати норми Конституції як закону, що має найвищу юридичну силу.

На виборах до Конгресу США, що відбулися в листопаді 1800 року, молода політична сила – Демократично-республіканська партія, яку очолював Т. Джеферсон, перемогла партію федералістів на чолі з Дж. Адамсом. Останній став першим в історії США партійним президентом і першим главою держави, обраним на альтернативній основі.

За ініціативою федералістів 27 лютого 1801 року Конгрес США ухвалив закон, що надавав президенту країни право призначати мирових суддів в окрузі Колумбія. Голосування в Сенаті відбувалося в останній день перебування Дж. Адамса на

посаді і продовжувалося до півночі. Саме тому, призначені на посаду, отримали назву «опівнічні судді». На знак подяки за віддану працю, на ці посади президент Дж. Адамс, який завершував свою президентську каденцію, намагався призначити своїх союзників, партнерів і колишніх співробітників. Частина членів партії федералістів розглядала ці призначення як спосіб майбутнього впливу на уряд після закінчення своїх депутатських повноважень, що спливали у березні 1801 року. Зрештою, президент Дж. Адамс призначив із числа своїх прибічників на п'ятирічний термін 42-ох мирових суддів для округу Колумбія, списки яких були затверджені Сенатом і засвідчені офіційною урядовою печаткою. У цей же час на пост голови Верховного суду США був призначений Дж. Маршалл, який доти обіймав посаду державного секретаря в уряді Дж. Адамса. Проте, вступивши на посаду 5 березня 1801 року, президент Т. Джефферсон устиг заборонити новому державному секретареві Дж. Медісону виконувати розпорядження свого попередника. Однак абсолютна більшість суддів уже здобули свої дозволи (патенти) на призначення. Лише чотири кандидати, серед яких і В. Мербері, не отримали патент на призначення. Претендент угледів у таких діях новообраного президента зазіхання на свої трудові права, звернувся до Верховного суду США з позовом про видачу мандамусу, тобто судового рішення, яке мало зобов'язати держсекретаря Дж. Медісона видати позивачеві патент мирового судді в графстві Олександрія округу Колумбія.

Перед головою Верховного суду США Дж. Маршалом постало троє питань. По-перше, чи мав В. Мербері право на подання позову до судової влади США для вирішення того питання, яке він оспорував? По-друге, чи є юридичні підстави судовій владі США надати В. Мербері саме таке судове рішення, якого він домагався? По-третє, якби суди США задовольнили перші дві позовні вимоги, то чи має компетенцію Верховний суд видати вищевказані дозволи?

У лютому 1803 року Верховний суд США у справі В. Мербері проти Дж. Медісона ухвалив остаточне рішення, в якому світ почув відповіді на вищепоставлені питання. Насам-

перед Суд підтвердив право позивача обіймати ту посаду, призначення на яку він домагався. Крім того, він відповів ствердно на питання, що в разі порушення такого права закон надає позивачеві можливість правового захисту. Третє питання впливає із попередніх відповідей: «Якщо закони дають йому (позивачеві) засоби правового захисту, то чи може бути виданий мандамус на виконання вимог позивача»? Дж. Маршалл і цього не заперечував: закон дозволяє надавати судовий наказ на виконання вимог позивача, у нашому випадку – В. Мербері. Акт, який встановлює судову систему Сполучених Штатів, уповноважує Верховний суд «видавати мандамус будь-кому із суддів або посадових осіб, які перебувають на службі Сполучених Штатів... Державний секретар, будучи посадовою особою, яка перебуває на службі Сполучених Штатів, чітко відповідає цим положенням, і, якщо цей суд не дозволяє видати мандамус такій посадовій особі, то це може статися лише через неконституційність закону, який не здатен надавати права і встановлювати обов'язки».

Окрім іншого, Дж. Маршалл, обґрунтувавши необхідність здійснення конституційного контролю, ухвалив, що положення розділу 13 Закону про судоустрій 1789 року, який передбачає можливість видачі мандамусу, не відповідають Конституції США, оскільки він поширюється на справи, які мають оригінальну юрисдикцію. Отже, В. Мербері було відмовлено у видачі патенту на отримання посади судді в штаті Каліфорнія.

Зіставлення розділу 13 Закону про судоустрій 1789 року та ст. 3 Конституції США, у якій визначається компетенція Верховного суду США, дозволило Дж. Маршаллу зробити висновок, що названий розділ розширює компетенцію суду порівняно зі статтею Основного Закону. Під час видачі мандамуса Верховний суд США може діяти тільки як апеляційна інстанція, але не як суд першої інстанції: «Постановлено, що Верховний суд матиме виняткову юрисдикцію за всіма спорами цивільного характеру, у яких штат є стороною, за винятком спорів між штатом і його громадянами; виключаючи також суперечки між штатом і громадянами інших штатів або іноземними громадянами, в останньому випадку суд має первісну, але не виключну

юрисдикцію. Суд матиме таку виняткову юрисдикцію в судових справах або за позовами щодо послів та інших дипломатичних агентів, членів їхніх сімей або домашніх слуг як судовий орган, що діє за нормами статутного права, здійснює компетенцію відповідно до положень федерального права, і первинну, але не виняткову компетенцію у всіх судових справах, порушених послами та іншими дипломатичними агентами, а також у справах, у яких консул або віцеконсул є однією зі сторін. Судові справи за спором про факт у Верховному суді за всіма позовами щодо громадян Сполучених Штатів Америки будуть розглядатися за участі присяжних. Верховний суд США буде також мати апеляційну юрисдикцію в справах, розглянутих окружними судами і судами штатів у випадках, спеціально передбачених у майбутньому: він матиме повноваження видавати накази про заборону провадження в справі окружним судом, при розгляді справ з адміралтейських та інших морських справах і направляти мандамус якого – або з окружних судів, або посадовій особі, що перебуває на службі Сполучених Штатів у справах, які надають право на підставі норм права і практики права», – так обґрунтував конституційно-правову доктрину голова Верховного Суду США Дж. Маршал.

Конституція США встановлює, що вона і закони США, ухвалені на її виконання, так само, як і всі договори, які вже укладені або будуть укладені Сполученими Штатами, є вищими законами країни, і судді кожного штату зобов'язані їх виконувати, навіть якщо в Конституції і законах будь-якого штату трапляються нормативні неузгодженості і суперечності (ст. 6). Очевидно, що в цій статті міститься рекомендація щодо можливості перевірки відповідності конституцій і законів окремих штатів федеральній Конституції і федеральним законам, хоча Верховний суд США про це нічого не говорить.

Отже, правова позиція, викладена і закріплена рішенням суду в справі «Мербері проти Медісона», стала помітною віхою в становленні судової конституційної юрисдикції. За вагою свого впливу саме цю подію в конституційній історії США нерідко привіняють до ухвалення нового конституційного додатку до

Основного закону країни. На підставі новел, запропонованих головою Верховного Суду США Дж. Маршалом, який обґрунтував необхідність запровадження практики нагляду за конституційністю законів, з 1803 року судді не лише можуть, а й зобов'язані оголосити недійсним будь-який закон, що, на їхнє переконання, суперечить Конституції США⁷⁹.

До Європи ідея конституційного контролю потрапила в умовах переходу континенту від абсолютної монархії до конституційної. Першим такий крок був зроблений в Австрії через необхідність урегулювання взаємин центральної влади з провінціями оприлюдненою 25 квітня 1848 року конституцією (т. зв. Конституцією Піллерсдорфа).

Наступний етап становлення конституційного контролю припав на 1920 рік, коли Австрія за конституцією набула статусу централізованої держави. Напередодні Національні збори ухвалили закон про Конституційний суд в Австрійській республіці, до компетенції якого входили питання контролю за законами, які ухвалювалися асамблеями провінцій і вирішували питання їхньої конституційності. Верховний Конституційний суд Австрії став моделлю спеціальної конституційної юрисдикції для країн Європи, яку нині називають європейською чи континентальною. Цю модель теоретично обґрунтував уродженець Львівщини, австрійсько-німецький вчений Г. Кельзен, проте утілити в життя так і не зміг, адже створений ним Конституційний суд так і не запрацював.⁸⁰

Отже, у конституційно-правовій теорії та практиці ХХ ст. виокремилися дві моделі конституційного контролю – *американська та європейська*, які мають свої ознаки і специфічні

⁷⁹ Захарченко П. Становлення Верховного суду США як органу конституційного контролю. *Правова наука і державотворення в Україні у світлі сучасних глобалізаційних викликів: історія, теорія, практика (до 25-ї річниці Конституції України) : матер. Всеукр. наук.-практик. конф. (м. Маріуполь – м. Кривий Ріг, 11 червня 2021 року)*. Маріуполь : ДонДУВС, 2021. С. 58–61.

⁸⁰ Лотюк О. Конституційний контроль у зарубіжних країнах. *Теорія і практика інтелектуальної власності*. 2008. № 5. С. 55.

риси. Особливість першої моделі полягає у тому, що конституційність об'єктів контролю перевіряють суди загальної юрисдикції (окружні (районні) суди штату, апеляційні суди штату, окружні суди федерації, верховний суд штату) під час розгляду конкретних справ згідно із звичайною процедурою (*децентралізований контроль*) або Верховний суд чи його спеціальні палати за особливою процедурою (*централізований контроль*).

Отже, особливістю децентралізованої моделі конституційного контролю в США є те, що будь-який із судів може визнати той чи той законодавчий акт неконституційним, що згодом потрапляє на розгляд до апеляційної інстанції⁸¹. Проте на рівні суб'єкта федерації останнє слово залишається за Верховним судом, рішення якого є остаточним і підлягає неухильному дотриманню судами нижчого рівня⁸².

Нині у таких скандинавських державах-членах ЄС, як-от Швеція і Данія децентралізований різновид американської моделі конституційного контролю є чинним. У цих країнах будь-який суд загальної юрисдикції може визнати закон неконституційним. У разі, коли й Верховний суд також визнає закон неконституційним, його рішення стає загальнообов'язковим для всіх судів.

До централізованого різновиду американської моделі конституційного контролю, як вважають сучасні конституціоналісти, належить вирішення питань про відповідність правових актів конституції країни тільки найвищою судовою інстанцією загальної юрисдикції, зазвичай верховним судом (Бельгія, Ірландія, Кіпр, Люксембург, Мальта)⁸³.

З метою здійснення конституційного контролю за правилами централізованого різновиду американської моделі конституційного контролю у верховних судах окремих країн ЄС можуть

⁸¹ Коваленко А. О. Особливості побудови та функціонування судової системи Сполучених Штатів Америки. URL: <https://dspace.univd.edu.ua/xmlui/handle/123456789/10994>.

⁸² Пілюк С. В. Сучасні моделі конституційного контролю. *Форум права*. 2012. № 3. С. 551.

⁸³ Кушніренко О. Г. Моделі конституційної юстиції: світовий досвід. URL: https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/15199/1/Kushnirenko_167-170.pdf.

утворюватися спеціальні колегії чи палати, наприклад, конституційна колегія Державного суду Естонії.

В Ірландії процедура перевірки законопроекту на його конституційність також проводиться за правилами централізованого різновиду американської моделі конституційного контролю. У разі необхідності передачі законопроекту для конституційної експертизи до Верховного суду, президент країни має провести попередню консультацію з Державною Радою (урядом). У разі, якщо Верховний суд визнає такий проєкт частково чи цілком невідповідним Конституції, глава держави має відмовитися від його підписання (ст. 26 і 34 Конституції Ірландії).

Ірландія нині залишається в Євросоюзі єдиною країною, що належить до сім'ї англо-американського права. Саме тому в цій державі відсутній спеціалізований конституційний суд, а його повноваження виконує Верховний суд, що складається із голови і п'ятох членів. Президент може направити до Верховного суду законопроект, який пройшов голосування в обох палатах парламенту, але не був оприлюднений, щоб з'ясувати, чи він не суперечить конституції країни (ст. 26 Конституції Ірландії). Верховний суд має право розглядати звернення про визнання неконституційними вже ухвалені закони, переглядати в судовому порядку підзаконні акти, рішення чи дії уряду або державних органів з метою визначення їхньої законності та відповідності Конституції.

Європейська модель конституційного контролю започаткована в першій чверті ХХ ст. Її особливість полягає в тому, що конституційність об'єктів контролю перевіряють спеціалізовані суди, наділені конституційною юрисдикцією. Визнання конституційними судами закону неконституційним означає припинення його чинності. Висновок конституційного суду оскарженню не підлягає та є остаточним.

Європейська модель конституційного контролю стала результатом теоретичних розробок професора Віденського університету Г. Кельзена. У межах теорії розподілу влади на три гілки йому вдалося обґрунтувати положення про те, що спеціальні суди здатні здійснювати контроль за відповідністю ухвалених

законів нормам Конституції. Для переконливості Г. Кельзен виокремив низку важливих положень:

- конституція є фундаментальним нормативно-правовим актом, отже, вона повинна мати високий рівень стабільності;

- стабільність конституції має досягатися за допомогою ускладнення процедури її зміни;

- основною гарантією стабільності конституції є можливість безперешкодно анулювати норми, що суперечать їй;

- право анулювати норми не може належати органу, який їх ухвалив;

- таке право має належати органу, незалежному від жодної гілки влади, тобто конституційному суду, трибуналу чи квазісудовому органу, який складається з найбільш компетентних і визнаних у країні юристів⁸⁴.

Останнє положення теорії Г. Кельзена щодо створення спеціалізованого органу охорони конституційності й визначило ключову відмінність європейської моделі конституційного контролю від американської.

Вважається, що європейська модель конституційного контролю має кілька різновидів: *австрійську, французьку, німецьку*.

Австрійська модель притаманна Австрії, Італії, Польщі, де конституційний контроль здійснюють спеціальні конституційні суди, що належать до системи вищих органів судової влади держави.

Французький різновид характеризується тим, що правом конституційного контролю наділений спеціальний квазісудовий орган (у Франції з 1958 року – Конституційна рада, у Португалії з 1976 року по 1982 рік – Револьюційна рада). Квазісудові органи – це спеціалізовані органи, що мають той самий склад, формування та повноваження, що й спеціалізовані суди, але відріз-

⁸⁴ Бичков І. Г. Кельзенівська модель конституційної юрисдикції як теоретична основа європейської системи конституційного правосуддя. *Часопис Київського університету права*. 2020. № 1. С. 134 ; Переш І. Є. Еволюція Європейської моделі конституційного судочинства. *Науковий вісник Ужгородського національного університету: Серія Право*. 2011. Вип. 17. С. 15.

няються низкою процесуальних моментів (відсутністю змагальності і гласності).

Французький різновид європейської моделі конституційного контролю має такі особливості:

- у ньому діє система квазісудового конституційного контролю (зокрема, цими повноваженнями наділена Конституційна рада). Це означає, що на відміну від конституційних судів, у яких справи розглядаються переважно на засадах змагальності і гласності, у квазісудових органах конституційної юстиції Франції змагальність сторін донедавна була практично відсутня. Процедура розгляду справ базувалася на непублічності і письмовості. Лише внаслідок конституційної реформи 2008 року і запровадження наступного конституційного контролю був переглянутий внутрішній Регламент Конституційної ради Франції. У конституційну модель Франції почали запроваджуватися принципи змагальності, рівності сторін і публічності;

- конституційний контроль здійснюється двома органами – Конституційною радою та Державною радою: перша вирішує питання конституційності актів парламенту, друга розглядає справи щодо конституційності актів органів виконавчої влади;

- до конституційної реформи 2008 року у Франції існував лише попередній конституційний контроль та, відповідно, був відсутній наступний конституційний контроль. Це означало, що перевірки на відповідність Конституції підлягали лише проекти нормативно-правових актів, а ухвалені закони не перебували у сфері юрисдикції Конституційної та Державної рад. Нині лише закон, але не інший нормативно-правовий акт, що набув чинності, може бути підданий конституційному контролю⁸⁵.

Проте для здійснення конституційної процедури необхідні певні умови. Для того, щоб Конституційна рада розглянула ухвалений закон на відповідність Конституції Франції, необхідно, щоб його спочатку розглянув суд, який вирішує конкретну справу, а потім, залежно від юрисдикції цієї справи, – Державна

⁸⁵ Ломакін М. Французька модель конституційного контролю. *Підприємництво, господарство та право*. 2018. № 4. С. 152.

рада або Касаційний суд. Як бачимо, наступний конституційний контроль у Франції має обмежений характер.

Німецький різновид європейської моделі передбачає здійснення суцільного конституційного контролю спеціальним Федеральним Конституційним судом, що, відповідно до ст. 92 Конституції ФРН, перебуває в системі судової влади.

Федеральний Конституційний суд перевіряє закони щодо їх формальної і матеріальної відповідності конституції; розглядає конституційно-правові спори між федерацією та її суб'єктами; розглядає спори з питань тлумачення положень Основного закону про обсяг прав і обов'язків верховного федерального органу (парламенту, уряду або федерального президента) або іншого учасника спору, якого Основний закон наділив власними правами⁸⁶.

У землях Німеччини здійснюють конституційне провадження відповідні органи суб'єктів федерації. На думку дослідниці А. Паславської, вони наділені повноваженнями розглядати спори між вищими органами державної влади земель, давати офіційні тлумачення земельних конституцій, перевіряти конституційність законів, а також ухвалювати рішення, що можуть мати силу законів⁸⁷. Назви таких судів з конституційною юрисдикцією відповідають місцевому історичному ландшафту. Наприклад, у землі Гессен, відповідно до її Конституції, ухваленої в 1946 році, конституційний контроль покладено на Державну судову палату; згідно з Конституцією Саксонії 1992 року – на Конституційну судову палату⁸⁸; у Бремені і Гессені – на державні суди.

Слід мати на увазі, що конституційні суди, – федеральний і земельні, – кожен окремо перевіряють відповідність нормативних актів тій конституції, на яку поширюється його юрисдикція.

⁸⁶ Лотюк О. Конституційний контроль у зарубіжних країнах. *Теорія і практика інтелектуальної власності*. 2008. № 5. С. 55–56.

⁸⁷ Паславська Н. Т. Становлення та розвиток конституційної юстиції ФРН: історико-правове дослідження : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Львів. нац. ун-т ім. І. Франка. Львів, 2015. С. 93.

⁸⁸ Федоренко В. В. Реалізація конституційних засад судочинства в статусі й діяльності органів конституційної юрисдикції України та зарубіжних країн. *Актуальні проблеми держави і права*. 2014. № 1. С. 207.

Низка Основних законів німецьких земель на законодавчому рівні закріпила незалежність своїх конституційних судів від інших державних органів, аналогічно до того, як Конституція Німеччини передбачила це щодо Федерального Конституційного суду.

У Конституції Федеративної Республіки Німеччина містяться лише три статті, в яких поіменовано Федеральний Конституційний суд. Тож у зв'язку з недостатнім рівнем правового регулювання конституційно-правової юрисдикції 12 березня 1951 року був ухвалений Закон про Федеральний Конституційний суд, що вдосконалив правову регламентацію його діяльності. Відповідно до статті 31 (1) Закону рішення Федерального Конституційного суду є обов'язковими для конституційних органів федерального уряду та урядів суб'єктів федерації, а також для всіх судів і органів влади.

Для формування уявлення про механізм розмежування компетенції та взаємодії між Федеральним Конституційним судом і судами суб'єктів федерації (землями) процитуємо ч. 1 ст. 100 Конституції Федеративної Республіки Німеччини: «У разі, коли суд вважає, що закон, від конституційності якого залежить рішення, є неконституційним, розгляд справи припиняється і, коли йдеться про порушення конституції землі, рішення ухвалює суд землі, компетентний вирішувати конституційні питання, а коли йдеться про порушення цього Основного закону, рішення ухвалює Федеральний конституційний суд»⁸⁹.

Діапазон ухвалення рішень конституційними судами в європейській моделі конституційного контролю в усіх її різновидах дуже широкий. Він містить політичну й економічну сфери, контроль за діяльністю посадових осіб тощо. Перелічені особливості дослідники зводять до таких узагальнень:

– конституційний суд у державах-членах ЄС – це спеціалізований орган, створений з метою перевірки відповідності розроблених чи ухвалених проєктів законів конституції держави;

⁸⁹ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. URL: <https://www.bundestag.de/gg>.

– функція конституційного контролю в конституційного суду є єдиною та особливою, якої немає в судів загальної юрисдикції;

– з огляду на специфічне функціональне призначення конституційні суди, формуються особливим, відмінним від судів загальної юрисдикції способом;

– конституційне судочинство є особливою правовою функцією судів конституційного контролю;

– законодавство держав-членів ЄС передбачає загально-обов’язковий характер рішень конституційного судового органу.

Порівняльно-правове дослідження моделей конституційного контролю в державах-членах ЄС неможливе без виявлення і класифікації *об’єктів* конституційного контролю, тобто видів нормативно-правових актів, конституційність яких необхідно перевірити. Коло таких об’єктів у державах-членах ЄС не є стандартизованим. До них належать закони, інші правові акти парламенту, міжнародні договори, що не набули чинності, акти виконавчої влади, інколи акти місцевого самоврядування, діяльність (бездіяльність) посадових осіб у державі, а також акти і діяння громадських об’єднань або інших приватних осіб.

Бездіяльність як об’єкт конституційного контролю міститься в положенні ст. 283 Конституції Португалії 1976 року, яким допускається визнання неконституційним бездіяльність законодавчого органу: «На запит Президента Республіки чи охоронця справедливості (*авт.* – омбудсмена) або, у разі порушення прав автономних областей, голів обласних законодавчих асамблей Конституційний суд оцінює та перевіряє невиконання Конституції через відсутність законодавчих заходів, необхідних для забезпечення дієвості конституційних норм. Коли Конституційний суд встановлює факт неконституційності через прогалину в законодавстві, він повідомляє про це компетентний законодавчий орган»⁹⁰.

⁹⁰ Конституція Португальської Республіки. Конституції країн світу: Італійська Республіка, Держава-Місто Ватикан, Королівство Іспанія, Португальська Республіка / О. В. Коротюк, О. В. Лавринович ; пер. Т. В. Руденко, В. С. Станіч. Київ : ОВК, 2021. С. 164–317.

Справи про діяльність чи бездіяльність урядовців у Данії, відповідно до ст. 60 Основного закону, уповноважений розглядати Високий суд Королівства з ініціативи глави держави або парламенту (фолькетинга).

Публічну експертизу щодо конституційності законів, ордонансів (актів уряду) і регламентів парламенту проводить Конституційний суд Румунії (ст. 144 Конституції Румунії 1991 року). Натомість, у Королівстві Нідерланди конституційність актів парламенту та міжнародних договорів узагалі не підлягають контролю з боку судів⁹¹. У цій країні органи державної влади, громадяни позбавлені можливості оспорювати конституційність законів, адже тут відсутній конституційний суд як спеціалізована установа, а Верховний суд таких повноважень не має. Аналогічна ситуація склалася у Фінляндії⁹².

Предметом перевірки Конституційного суду Литовської республіки ст. 105 Конституції визнала конституційність актів президента та уряду Республіки.

У Бельгії і скандинавських монархіях конституційний контроль здійснюють суди загальної юрисдикції, члени яких призначає монарх. У Бельгії вищий судовий орган держави називався Арбітражним судом, а з 2007 року – Конституційним судом. Він був покликаний забезпечувати єдиний підхід до здійснення конституційного тлумачення в справах, що стосуються повноважень органів влади федерального рівня та суб'єктів федерації. Юрисдикція цього Конституційного суду була поширена і на відповідність законодавства *правам і свободам особи (підкреслення автора – Барона Андре Алена)*⁹³. З 1988 року Конституційний суд наділений повноваженням контролювати дотримання статей 10 і 11 (принцип рівності та недискримінації) і 24 (право і

⁹¹ Терлецький Д. С., Батан Ю. Д., Запорожець В. І. Конституційна юстиція : навч.-метод. посіб. / за заг. ред. Д. С. Терлецького. Одеса, 2021. С. 18.

⁹² Пілюк С. В. Сучасні моделі конституційного контролю. *Форум права*. 2012. № 3. С. 552.

⁹³ Барон Андре Алєн. Верховенство права у практиці Конституційного Суду Бельгії. *Український часопис конституційного права*. 2018. № 4. URL: <https://www.constjournal.com/pub/4-2018/verkhovenstvo-prava-praktytsi-konstytutsiinoho-sudu-belhii/>.

свобода освіти) Конституції, а з 2003 року юрисдикція Суду була поширена на весь Розділ II («Бельгійці та їхні права»). Конституції, а також на статті 170, 172 і 191 (принципи законності та рівності в податкових питаннях, а також захист іноземців). Відповідно до цього розширилася сфера повноважень Суду щодо контролю в справах про права і свободи. Суд вирішив тлумачити статті 10 і 11 Конституції в поєднанні з усіма правами і свободами, закріпленими в Конституції, у міжнародно-правових нормах, обов'язкових для Бельгії, або в загальних принципах права⁹⁴.

У Португалії, Румунії, Словаччині, Словенії, ФРН конституційні суди здійснюють контроль за відповідністю Основному закону статутних документів і діяльності відповідних політичних партій. У разі невідповідності, вони мають право заборонити або припинити діяльність таких партій.

В Австрії, Болгарії, Угорщині, Словаччині, Чехії і ФРН конституційні суди розглядають справи із звинувачення президента і уповноважені ухвалювати рішення щодо усунення його з посади. Перелічені держави-члени ЄС належать до парламентських республік.

У Литві президент може позбутися своєї посади через імпічмент, оголошений парламентом на основі відповідного висновку Конституційного суду.

У державах-членах ЄС конституційний контроль є одним із найважливіших засобів захисту Основного закону від посягань на основи демократії, народоправства і парламентаризму. Саме тому цілком слушно окремі вітчизняні дослідники вважають, що «функція конституційного контролю повинна здійснюватися суб'єктами, здатними реально домогтися забезпечення режиму конституційної законності, побудови на території країни єдиного правового простору на чолі з конституцією держави»⁹⁵.

⁹⁴ Барон Андре Ален. Верховенство права у практиці Конституційного Суду Бельгії. *Український часопис конституційного права*. 2018. № 4. URL: <https://www.consttjournal.com/pub/4-2018/verkhovenstvo-prava-praktytsi-konstytutsiinoho-sudu-belhii/>.

⁹⁵ Буханевич О. М., Івановська А. М. До питання про коло суб'єктів реалізації конституційного контролю. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 10. С. 62.

Услід за тим констатуємо, що в конституціях держав-членів ЄС відсутній єдиний, універсальний підхід до визначення кола суб'єктів конституційного контролю. Зазвичай спеціалізовані конституційні суди діють здебільшого в рамках європейської моделі конституційного контролю. У Франції, наприклад, функціонує спеціальний орган конституційного контролю – Конституційна рада, яка формується 1/3 Президентом і по третині від 2-х палат парламенту⁹⁶. Сюди входять також колишні президенти республіки.

Право на звернення до органу конституційного контролю в державах-членах ЄС не є сталим і статичним. У країнах зі спеціалізованими судами мають право на звернення глава держави, парламент, уряд, органи влади суб'єктів федерації, автономних, іноді – місцевих одиниць, суди, у низці держав – фізичні та юридичні особи. У Португалії до суду можуть звертатися міністри, генеральний прокурор, глава парламенту, юридичні особи, група депутатів. Лише в окремих країнах суди можуть розпочинати процедуру розгляду із власної ініціативи (Хорватія).

Суб'єктами права ініціювання конституційного контролю у федеративних країнах (ФРН) наділені федеральний уряд та уряди суб'єктів федерації; у Болгарії, Литві, Румунії, Словаччині та Угорщині – уряд; в Італії – також уряд, але лише щодо законів, ухвалених автономними одиницями; в Іспанії і Франції – глава уряду; у Болгарії, Литві, Румунії, Словаччині, Франції, Угорщині ініціювати розгляд питань в органі конституційного контролю може глава держави; в Іспанії, Італії і Португалії відповідне право надано органам автономних утворень.

У Польщі коло суб'єктів, наділених правом звернення до Конституційного Трибуналу, залежить від виду конституційного контролю: попередній може бути здійснений лише в одному випадку – з ініціативи глави держави, а наступний – ініційований широким колом суб'єктів. Відповідно до ст.ст. 191 і 193 Конституції Польської Республіки ініціативу звернення до

⁹⁶ Лотюк О. Конституційний контроль в зарубіжних країнах. *Теорія і практика інтелектуальної власності*. 2008. № 5. С. 52–58.

Конституційного Трибуналу мають право виявити президент, очільники всіх гілок влади, керівники Верховного Суду та вищих спеціалізованих судів, окремі групи депутатів і сенаторів, Голова Верховної Палати Контролю, Генеральний прокурор, Уповноважений з Громадських прав; за певних обставин – суди загальної юрисдикції, органи територіального управління, загальнодержавні профспілки, а також кожний, чиї конституційні свободи або права були порушені, у зв'язку із застосуванням проти нього судом або органом публічної адміністрації закону чи іншого нормативного акта, що не відповідає Конституції країни (ст. 79). Позаяк церква та інші релігійні організації посідають одне з чільних місць у суспільній ієрархії, їм також надано право на звернення до Конституційного Трибуналу.

Лише в окремих країнах суди конституційної юрисдикції можуть розпочинати процедуру розгляду з власної ініціативи (Австрія, Болгарія, Румунія, Угорщина, Хорватія). В Австрії і Болгарії це дозволено вищим судам загальної та адміністративної юрисдикції. Майже в усіх країнах, де існує конституційна юстиція, суд загальної юрисдикції може звернутися до органу конституційного контролю в разі виникнення сумнівів щодо конституційності застосованого ним закону.

Ініціатором розгляду справи в органі конституційного контролю може бути і певна частина депутатського корпусу. В Австрії і ФРН – це третина складу нижньої палати парламенту, у Болгарії, Литві та Словаччині – п'ята частина складу представницького органу або кожної з палат. В Іспанії право ініціювати справу мають 50 депутатів у кожній палаті, в Румунії – 50 депутатів у нижній і 25 у верхній палаті, у Польщі та Угорщині – 50 у нижній палаті і 50 народних обранців у всьому парламенті. У Франції кількість депутатів у кожній палаті, яким надано таке право, дорівнює 60 особам. Право звернутися до суду конституційної юрисдикції належить також головам обох палат.

Іноді правом ініціювати конституційний контроль наділені посадові особи: прокурор (Болгарія, Іспанія і Словаччина) і омбудсман (Іспанія, Польща).

Порівнявши американську та європейську моделі конституційного контролю, можна виявити відмінності між ними за такими ознаками:

- в європейській моделі орган конституційної юрисдикції не входить до судової системи або ж посідає в ній незалежне місце; спори з конституційних питань відокремлені від інших; орган конституційної юрисдикції може здійснювати, крім конкретного контролю, також абстрактний і попередній; коло суб'єктів, наділених правом звернення до конституційного суду, крім учасників процесу, в європейській моделі включає й державні органи;

- в американській моделі неконституційний акт суди тлумачать як такий, що не існує; він не може застосовуватися в конкретній справі та не анулюється. У європейській моделі неконституційний закон припиняє свою дію і виключається із системи чинного законодавства.

Отже, інститут конституційного контролю започатковано в США у 1803 році, а на європейському континенті – в Австрії 1920 році. У процесі судової практики європейська модель виробила кілька різновидів, що мають свої відмінності. Якщо австрійська модель характеризується здійсненням конституційного контролю спеціальними судами зі складу вищих органів судової влади, то відповідно до французького різновиду конституційний контроль забезпечує спеціальний квазісудовий орган. Німецькій моделі притаманна паралельна діяльність Федерального Конституційного суду та конституційних судів суб'єктів федерації, за якої інтереси обох судових інституцій не перетинаються, а їхні повноваження розмежовані.

2. Види конституційного контролю в державах-членах ЄС

Спеціальна юридична література виділяє різноманітні види конституційного контролю, і щодо їхньої класифікації зазвичай немає значних розбіжностей. Узагальнивши наявні класифікації та виявивши певні особливості, що склалися в державах-членах

ЄС, їх можна стандартизувати за утрадиційненими в теорії конституціоналізму:

– *за часом проведення: попередній (превентивний) та наступний (репресивний)*. Попередній контроль здійснюється на стадіях парламентського розгляду законопроектів, тобто до їхнього ухвалення набуття чинності. Він застосовується у Франції, Португалії, Австрії, Італії, Іспанії, Польщі, Угорщині та інших державах-членах ЄС. В окремих країнах, наприклад, у Болгарії, Словенії, попередній контроль здійснюється щодо міжнародних договорів, які подаються на затвердження парламенту.

У Польщі й Хорватії запит до Конституційного суду в межах попереднього конституційного контролю може спрямувати винятково Президент Республіки. Особливістю попереднього конституційного контролю у Хорватії є те, що перевірка Конституційним судом ухваленого Сабором (парламентом) закону не зупиняє законодавчий процес: глава держави, спрямовуючи до Конституційного суду подання на перевірку конституційності ухваленого парламентом законопроекту, не має права відмовитися від його підписання. З одного боку, форма попереднього контролю в Хорватії має на меті запобігти прямим конфліктам між законодавчою владою і судом конституційної юрисдикції та не дає можливості тимчасово припинити чинність ухваленого закону, а з другого – Президент може здійснити промугацію неконституційного закону, скасувати який має право уповноважений на те орган – Конституційний суд Хорватії.

Актами, що підлягають попередньому судовому конституційному контролю, можуть бути:

- проекти будь-яких законів (Польща, Румунія, Угорщина);
- міжнародні договори (Угорщина);
- регламенти палат парламенту (Румунія);
- підзаконні акти органів державної влади та місцевого самоврядування (Польща).

Попередній контроль дозволяє вирішити спірні конституційно-правові питання на ранній стадії законодавчого регулювання

ще до набуття законом чинності. Він сприяє стабільності законодавства, запобігає скасуванню підзаконних актів у разі визнання закону недійсним, на підставі якого вони були ухвалені; надає можливість внесення кінцевого судження щодо питання про конституційність закону, який стосується до міжнародних договорів до того, як буде ратифікований і стане чинним джерелом міжнародного права (Швеція, Фінляндія, Франція).

Попередній конституційний контроль не передбачений Конституцією Словенії.

Наступний конституційний контроль встановлює відповідність чинних законів та інших нормативно-правових актів положенням конституції країни. Він застосовується до ухвалених законів, що набули чинності (Словаччина, Чехія, Німеччина, Італія). Наступний конституційний контроль можна здійснювати до всього внутрішнього законодавства, але більшість конституційних судів наділені компетенцією здійснювати перевірку лише тих нормативно-правових актів, що мають силу закону.

У державах-членах ЄС простежується тенденція щодо широкого застосування обох форм конституційного контролю при різноманітних його моделях. У Румунії Конституційна палата, у Франції Конституційна рада розглядають питання про конституційність законів до їхньої промугляції, регламентів палат – до набуття ними чинності.

Як відомо, інститут конституційного контролю у Франції існує з моменту ухвалення Конституції 1958 року. Проте впродовж половини століття він здійснювався винятків до набуття чинності спірного нормативно-правового акту. Своєю чергою, законодавство обмежувало коло суб'єктів звернень до Конституційної ради, наділяючи таким правом лише найвищих посадових осіб держави: президента, прем'єр-міністра, очільників палат парламенту і навіть певну кількість депутатів і сенаторів. З 2008 року унаслідок проведеної конституційної реформи право на звернення до Конституційної ради поширене на пересічних громадян. Відповідно до вказаних змін Основний Закон

був доповнений ст. 61-1, якою громадянину надано право заявити, що застосована до нього судом норма закону посягає на права і свободи, гарантовані конституцією. У цьому разі суд зобов'язаний негайно передати скаргу до Державної ради чи до Касаційного суду. Лише ці суди мають право передати звернення громадянина до Конституційної ради, якщо знайдуть його претензії обґрунтованими.

Змістом попереднього та наступного контролю визначено коло суб'єктів, що мають право звертатися до конституційного суду. За загальним правилом, від ініціативи щодо проведення попереднього конституційного контролю усуваються фізичні та юридичні особи, натомість наступний контроль може бути проведений на підставі звернення будь-якого суб'єкта правовідносин, що передбачений законом;

– за підставою проведення конституційний контроль поділяється на *абстрактний* (поза конкретним приводом) і *конкретний* (конкретний випадок застосування нормативно-правового акта чи у зв'язку з конкретною діяльністю посадової особи або державних органів).

Відповідно до абстрактного контролю в будь-який час можна ініціювати визнання закону таким, що суперечить конституції, і здійснити процедуру його анулювання. Конкретний конституційний контроль здійснюється в тому разі, коли ухвалений закон застосовується на практиці; лише тоді можна говорити про визнання закону чи іншого нормативного акта таким, що не відповідає конституції. На практиці абстрактний контроль використовується в Польщі, Румунії, Угорщині.

У деяких державах-членах ЄС, де громадяни мають право безпосередньо звернутися до конституційного суду щодо конституційності нормативного акта, діє система абстрактного контролю (Іспанія, Португалія, Хорватія). У Німеччині право громадянина звернутися з питанням конституційності діє як на федеральному рівні, так і на рівні земель – суб'єктів федерації.

Конкретний конституційний контроль притаманний Чехії, Словаччині, Румунії, Польщі.

Отже, слід зазначити, що конституційний контроль у державах-членах ЄС визнаний як одна з реалій їхнього державно-політичного життя. Конституційний контроль покликаний забезпечити беззастережне виконання приписів Основного закону. Суперечності між нормативно-правовим актом і конституцією мають вирішувати судові інстанції, що мають відповідні повноваження, з дотриманням верховенства Конституції. Водночас найсуттєвішого значення набувають якості самої конституції, зокрема чіткість, демократизм і визначеність її положень.

3. Порядок формування органів конституційного контролю в державах-членах ЄС

Порядок формування конституційного суду означає діяльність органів, що здійснюють формування суду; процедуру дій указаних органів; вимоги, що висуваються до кандидатів на посади суддів; гарантії забезпечення діяльності суддів; організаційно-правові форми діяльності тощо.

Зазначимо, що фундатор ідеї конституційного правосуддя Г. Кельзен не надавав належної уваги порядку формування конституційного суду, передавши цю частину наукової концепції на розроблення та ініціативність прийдешнім поколінням теоретиків і практиків конституційного правосуддя. Позаяк конституції держав-членів ЄС у цій частині мають низку розбіжностей, узагальнивши їхній досвід, сформулюємо основні моделі порядку відбору та призначення на посаду суддів конституційних судів.

Слід зауважити, що відповідно до положень основних законів держав-членів ЄС, конституційні суди відрізняються один від одного кількісним складом суду, термінами повноважень суддів, способом їхнього формування, обсягом самих повноважень. Існують відмінності навіть у місцях розташування конституційних судів. Так, з метою забезпечення незалежності суддів і запобігання зайвому політичному тиску на них у низці держав конституційні суди розташовані поза межами столиці: напри-

клад, Конституційний суд Німеччини працює в місті Карлсруе, у залі Тартуської ратуші – Державний суд Естонії з моменту його відновлення у 1993 році, суд Словацької Республіки – в місті Кошиці. Відповідно до вимог ч. 2 ст. 147 Федерального конституційного закону Австрії «трос членів та двоє запасних членів Суду повинні мати постійне місце проживання за межами Відня – столиці Федерації»⁹⁷. За законом їм відшкодовуються витрати, пов'язані з проїздом і перебуванням у столиці, у порядку та розмірах, встановлених урядом.

За способом формування конституційні суди держав-членів ЄС поділяють на чотири групи (моделі) за ознакою суб'єкта комплектування.

До *першої групи* належать держави-члени ЄС, де судді обираються єдиною палатою парламенту (Естонія, Угорщина, Латвія, Литва, Португалія, Словенія). Так, в Угорщині суддів Конституційного суду обирають Державні збори за поданням спеціальних комісій, що складаються з членів партійних фракцій, які на виборній основі потрапили до парламенту. У Німеччині паритетно по вісім членів федерального Конституційного Суду обирають Бундестаг і Бундесрат. Особливістю формування інститутів конституційної юстиції у ФРН є те, що поряд з федеральною в кожній землі існує своя конституційна юстиція, представлена конституційними судами земель. У землі Шлезвіг-Гольштейн функції конституційного суду передані Федеральному Конституційному суду.

Інший приклад. Португалія, де 10 із 13 суддів обираються парламентом, а трое суддів, що залишилися, номінуються обраними першими 10 суддями.

У Хорватії внесено зміни до Конституції 1990 року, відповідно до яких двопалатний парламент був реформований в однопалатний представницький і законодавчий орган з історичною назвою – «Сабор» Нині конституційний суд складається з

⁹⁷ Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG). URL: https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/ErV/ERV_1930_1/ERV_1930_1.html.

тринадцяти суддів, яких обирає парламент на вісім років з числа авторитетних юристів, суддів, прокурорів, адвокатів, науковців.

У Польщі Конституційний Трибунал, до якого входять кваліфіковані юристи, які раніше не перебували на державній службі, обирає нижня палата (Сейм) Національних зборів. Трибунал у цьому складі функціонує до закінчення каденції Сейму.

Відповідно до ст. 4 Закону про Конституційний Суд Литви до його складу входять дев'ять суддів, призначених Сеймом лише на один дев'ятирічний строк. Щоправда, Закон Литовської Республіки «Про Конституційний Суд» 2013 року припустився у своєму тексті дисбалансу з нормою Основного закону в частині терміну повноважень судді. З одного боку, у джерелі конституційного права проголошений принцип змінюваності суддів, за яким кожні три роки на третину має оновлюватися склад Конституційного Суду, а з другого – з'явилася можливість для ще одного терміну виконання повноважень судді. Завдяки юридичному казусу, що став можливим після впровадження норми Закону про те, що в разі припинення повноважень судді достроково новий член суду призначається на вакантну посаду на строк, що залишився, і якщо він пропрацював менше шести років, то після завершення трирічної перерви може повторно здійснювати конституційне правосуддя⁹⁸.

До *другої* групи належать держави-члени ЄС, у яких склад суду формується спільно главою держави та парламентом. До них належать Румунія, де третину суддів призначає Палата депутатів, третину – Сенат, третину – Президент. У Словаччині суддів призначає президент республіки за поданням Національних зборів, а в Чехії глава держави призначає суддів за згодою Сенату.

Третя модель формування конституційних судів у державах-членах ЄС передбачає формат, за яким склад членів конституційних судів обирається трьома гілками влади. Так, у Болгарії третину суду обирають народні збори, третину призначає Пре-

⁹⁸ Нестор В. Р. Конституційні суди України і Литовської Республіки: організаційно-правовий аналіз. *Часопис Київського університету права*. 2014. № 3. С. 83.

зидент, ще третину обирають загальні збори Верховного касаційного суду та Верховного адміністративного суду. До країн з таким способом обрання членів конституційних судів належать Італія, Франція, Чехія.

Нарешті, *четверта* модель представляють держави, в яких склад конституційного суду формується через формальне затвердження главою держави кандидатур суддів, поданих органом виконавчої влади. Така модель здебільшого притаманна скандинавським країнам, правову систему яких відносять до «загального права».

У Данії та Ісландії глава держави призначає суддів на підставі подання міністра юстиції. У Данії Верховний суд, що має повноваження на здійснення конституційної перевірки, має де-факто право на накладення «вето» щодо призначень суддів. У Фінляндії відповідний суд пропонує кандидатури, після чого президент республіки проводить консультації з міністром юстиції та радою міністрів і лише тоді призначає нових суддів. У Швеції діє Законодавча рада – допоміжний квазісудовий орган, який виконує попередню перевірку на конституційність законопроектів, внесених урядом до парламенту (Риксдагу). Законодавча рада формується спільно урядом і Риксдагом та складається з колишніх і теперішніх суддів Верховного суду і Вищого адміністративного суду. Зауважимо, що шведські суди не здійснюють повноцінний конституційний контроль. До їхньої компетенції належить лише право утриматися від застосування в конкретній справі спірного закону, якщо під час його ухвалення законодавцем була допущена помилка.

Отже, моделі формування органів конституційного контролю в державах-членах ЄС є різноманітними, проте кожна з них є результатом пошуку такого механізму, який має на меті запобігти чи принаймні мінімізувати вплив на діяльність конституційних судів органів державної влади чи окремих посадових осіб.

Суди також мають відмінності щодо наданих повноважень, хоча в більшості держав-членів ЄС вони схожі.

До держав, у яких орган конституційного контролю є одним із найважливіших державних і політичних інститутів, оскільки має право тлумачити конституцію, здійснювати контроль за відповідністю нормативно-правових актів конституції країни, вирішувати спори щодо конституційності діяльності політичних партій чи інших громадських об'єднань, ухвалювати рішення щодо проведення процедури імпічменту, належать Болгарія, Польща, Румунія, Чехія, Словаччина тощо.

Конституційний суд Румунії з 1991 року, крім того, стежить за конституційністю законів до їхньої промугляції та перевіряє виконання умов для реалізації громадянами права законодавчої ініціативи. Конституційний суд у країні – це інститут, що стежить за дотриманням процедури обрання президента, проведення референдумів і підтверджує результати голосування, а також ухвалює рішення щодо протестів, предметом яких є конституційність діяльності політичних партій. Судячи з усього, ці положення імплементовані з повноважень Конституційної ради Франції, що виписані в Конституції 1958 року (ст.ст. 58–61).

Достатньо вузькими повноваженнями наділявся Конституційний суд Угорської Республіки до ухвалення Конституції 2012 року, основною функцією якого була перевірка конституційності законів. Нині вони значно розширилися. Відповідно до п. 1 ст. 24 Основного закону Угорщини, Конституційному судові «як основній владі для конституційного захисту» у межах своїх повноважень доручається скасовувати чинність законодавчих актів чи їхніх окремих положень, які суперечать Конституції; законну силу судового рішення, якщо воно суперечить Конституції Угорщини; законодавчі акти чи їхні положення, якщо вони суперечать нормам міжнародно-правових договорів (п. 2 ст. 24).

На виразні тенденції до авторитаризму, який за останні роки демонструє прем'єр-міністр В. Орбан і сформований його політичною силою уряд, Конституційний суд Угорщини не реагує. Не робить він дієвих кроків і у зв'язку з ігноруванням міжнародно-правових договорів, що відверто демонструє адміністрація держави навіть за умови санкцій з боку Європейського

Союзу. Так, 2 травня 2022 року віцепрезидентка Європарламенту К. Барлі закликала позбавити Угорщину права голосу в ЄС, оскільки в країні порушується верховенство права. Будапешт використовує принцип одностайності ухвалення рішень в ЄС як засіб шантажу, ігноруючи норми європейського права.

У зв'язку з тим, що до складу Королівства Іспанія входять 17 регіональних автономних спільнот, до повноважень Конституційного суду, крім загальновизнаних у державах-членах ЄС, віднесені й інші, пов'язані з особливостями адміністративно-територіального устрою країни. Відтак орган конституційного контролю Іспанії має такі повноваження:

- перевірка на конституційність нормативних актів (проводиться на запит прем'єр-міністра, омбудсмена, 50 депутатів Конгресу або 50 сенаторів, органів виконавчої та законодавчої влади автономних об'єднань);

- розгляд скарг у порядку процедури *амраго* (*авт.* – особлива процедура, характерна для іспанської системи правовідносин, що є засобом захисту основних конституційних прав особи). Згідно з процедурою, до Конституційного суду може звернутися будь-яка фізична чи юридична особа, чиї права та законні інтереси було порушено, а також омбудсман чи прокурор на захист невизначеного кола осіб (ст. 162.1 (в) Конституції)⁹⁸;

- розгляд спорів щодо компетенції між державою загалом та автономними самоврядними спільнотами;

- розгляд спорів між автономними самоврядними спільнотами;

- розгляд спорів між органами державної влади;

- перевірка конституційності положень міжнародного договору, що підлягає ратифікації;

- перевірка порядку призначення членів конституційного суду.

Своєрідною є компетенція органу конституційного контролю ще однієї країни Піренейського півострова. Так, на Конститу-

⁹⁸ Див.: Ірклієнко А. Процедура *амраго* в Конституційному суді Іспанії: досвід для України. *Публічне право*. 2021. № 2. С. 6–13.

ційний суд Португалії згідно зі ст. 225 ч. 2 покладаються такі обов'язки:

- підтвердження втрати поста президента;
- виконання судового рішення в останній інстанції щодо правильності і дійсності актів виборчого процесу;
- засвідчення законності діяльності політичних партій;
- попередній нагляд за конституційністю та законністю референдумів і безпосередніх консультації з виборцями на місцевому рівні.

Кількісний склад суддів конституційного контролю коливається в різних країнах і залежить від території держави, завдань, які він покликаний виконувати, структури, специфіки держави, у якій він створюється, та інших обставин. Загалом у державах-членах ЄС кількість суддів конституційного суду коливається від 3 (Мальта), 5 (Естонія) до 15 суддів у Чехії, 16 – у ФРН і 19 – у Данії.

У Королівстві Данія вищим судом у єдиній триступеневій системі судів (міські суди та окружні суди, два апеляційні суди для західних земель та один для східних земель) є Верховний суд країни (третя ланка судової системи). Усіх суддів призначає монарх за поданням міністра юстиції. Останні, як і в бельгійському Конституційному (Арбітражному) суді, обіймають посади безстроково, суддів призначає монарх, хоча його роль як глави держави обмежена виключно представницькими функціями.

У Швеції також у триступеневій системі судів загальної юрисдикції вищим визнається Верховний суд (18 осіб), яких довічно призначає уряд.

Попри сучасні тенденції щодо зближення конституційних положень, які регламентують діяльність конституційних судів у державах-членах ЄС, існують ще й досі істотні відмінності між ними. Вони простежуються в нормах, що належать до повноважень судів конституційної юрисдикції в державах зі стійкою європейською демократією (Франція, ФРН, Іспанія), так і в тих, де демократичні засади досить нестабільні та хиткі (Угорщина).

По-різному відбувається заміщення посад у тих країнах, де функції конституційного контролю покладено на вищий суд загальної юрисдикції або на його спеціальну палату (колегію). Так, в Естонії голову Вищого (державного) суду призначає парламент за поданням президента. Інші члени суду також призначаються парламентом, але за поданням призначеного голови суду, 17 суддів обіймають посаду безстроково.

В Австрії до складу суду входять голова, заступник, 12 суддів, а також шість так званих резервних суддів. Голову, його заступника, шістьох постійних і трьох резервних безстроково призначає президент за поданням уряду, інших – президент за поданням парламенту. Судді працюють до досягнення 70-річного віку.

Конституційний суд ФРН складається з 16 суддів, яких порівну обирає Бундестаг і Бундесрат на 12-річний термін без права бути призначеними вдруге. За неформальною угодою кожна з політичних партій, що увійшли до парламенту, може розраховувати на пропорційне представництво в Конституційному суді.

У процедурі виборів суддів Бундестагом і Бундесратом – вищими органами федерації, проявляється особлива значущість конституційного судочинства Німеччини. Федеральний Конституційний суд, крім того, контролює законодавця і вирішує спори в межах федерації. Саме тому суддів обирає вищий демократично обраний конституційний орган, який представляє всі землі Німеччини на рівні федерації.

Особливість Конституційного суду ФРН полягає в тому, що він складається із двох Сенатів (палат) з однаковою кількістю суддів (по 8 у кожному). Президент та віцепрезидент Федерального Конституційного суду мають належати до різних палат. Обидва Сенати рівноправні, кожен із них окремо вважається Федеральним Конституційним судом. Основну частину рішень з конституційного контролю ухвалює Перший Сенат, а в спорах щодо повноважень Сенатів – Колегія суддів.

Сенати позбавлені права контролю рішень один одного. У разі, коли один Сенат не погоджується з правовою позицією

іншого, рішення ухвалює Пленум у складі всіх суддів Федерального Конституційного суду. До компетенції Пленуму входить також ухвалення рішень щодо звільнення суддів ФКС з посад або їхнього виходу на пенсію.

Суддів у Німеччині обирають терміном на 12 років. Віковий ценз становить 68 років. Для гарантування їхньої незалежності повторне обрання не допускається¹⁰⁰.

Федеральний Конституційний суд як судовий орган посідає особливе місце в судовій системі Німеччини. На відміну від інших судів, він не належить до загальної судової системи країни.

Двопалатна система організації роботи конституційного суду існує в Іспанії, де працює 12 суддів. Усіх їх призначає король за поданням: по 4 від кожної палати парламенту – генеральних кортесів Іспанії (Конгрес депутатів і Сенат), двоє кандидатів за пропозицією уряду, двоє – за пропозицією судової адміністрації (генеральної ради судової влади).

На посаду судді Конституційного суду можуть бути призначені лише громадяни Іспанії з юридичною освітою, досвідом роботи судьями чи прокурорами або ті, хто викладає у вишах, є державними службовцями, а також авторитетні юристи, що мають не менше 15 років юридичної практики. Судді призначаються на 9 років, з персональним оновленням на третину кожні 3 роки. Голову суду призначає король також на 3 роки за поданням самого суду.

Членство в Конституційному суді Іспанії несумісне:

- з будь-яким представницьким мандатом;
- з політичними чи адміністративні посадами;
- зі здійсненням керівництва в політичних партіях, профспілках або роботою в них;
- зі здійсненням судових або прокурорських функцій та іншої професійної або комерційної діяльності. На них також

¹⁰⁰ Паславська Н. Організація діяльності Федерального Конституційного суду Федеративної Республіки Німеччини. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2014. Вип. 59. С. 108–113.

поширюються всі правила, що забороняють сумісництво, передбачене для інших представників судової влади.

В Італії особливе значення має вимога, що стосується належності до вищої категорії – наявність високої академічної кваліфікації та тривалого професійного досвіду. Судді зазвичай призначаються після досягнення 50 років¹⁰¹. Діяльність члена суду несумісна з обов'язками депутата парламенту чи обласної ради, а також з участю в роботі громадських організацій і політичних партій (ст. 135 Конституції Італії). Конституційний суд функціонує в складі 15 суддів – по 5 призначає президент, парламент та інші вищі суди. У разі розгляду звинувачення проти президента, крім суддів Конституційного суду, беруть участь 16 осіб, обраних парламентом за жеребом. Судді призначаються лише один раз на 9 років. Голову Конституційного суду терміном на три роки обирають самі судді.

У конституціях окремих держав встановлюються додаткові вимоги. Так, відповідно до ст. 1 Конституції Бельгії за формою державно-територіального устрою є федеральною державою, що складається зі співтовариств і регіонів. Співтовариства будуються за культурно-лінгвістичним принципом, а регіони – за мовно-територіальним. Бельгія має 3 співтовариства – Французьке, Фламандське і Німецькомовне і 4 регіони – Валлонський, Фламандський, Брюссельський (двомовний) і Німецькомовний. Перехід від унітарного до федерального устрою в Бельгії відбувся 1 січня 1989 року у зв'язку з багаторічним конфліктом між двома основними національностями – фламандцями і франкомовними валлонами. Відтак у країні існує вимога, аби 6 членів конституційного суду належали до фламандської мовної групи, 6 – до французької, 1 – до німецької. Кожна мовна група має по троє суддів з юридичною освітою і по троє суддів з п'ятирічним досвідом роботи в парламенті.

¹⁰¹ Омелян С. Б. Забезпечення конституційного правосуддя у демократичних державах із європейською моделлю конституційного контролю. *Право і суспільство*. 2016. № 1. Ч. 2. С. 26.

У Португалії десятиох суддів Конституційного суду призначає парламент, а ще трьох кооптують призначені судді. Термін їхніх повноважень становить 9 років, але дозволяється повторне призначення на відповідні посади. Голову суду обирають самі судді.

На Мальті всіх трьох суддів безтерміново призначає президент за поданням прем'єр-міністра. Досягнувши 65 річного віку, вони йдуть у відставку.

Максимальний вік суддів судів, які здійснюють конституційну юрисдикцію, варіюється: 65 років (Мальта), 67 років (Фінляндія, Швеція), 68 років (ФРН), 70 років (Австрія, Бельгія, Данія, Угорщина, Ісландія, Ірландія, Латвія). Відсутні вікові обмеження в Болгарії, Чехії, Франції, Італії, Ліхтенштейні, Литві, Польщі, Португалії, Румунії, Словаччині, Словенії, Іспанії. В Естонії судді можуть залишатися на посаді до 5 років після досягнення ними пенсійного віку.

У конституціях держав останньої хвилі, приєднаних до ЄС, відзначається різноманітністю кількісний склад конституційного суду. У Латвії до його складу входить 7 суддів, у Литві, Румунії і Словенії – 9, в Угорщині – 11, у Болгарії – 12, у Словаччині, Хорватії – 13, у Чехії – 15.

Різними є також терміни повноважень суддів конституційного суду: у Болгарії, Угорщині, Литві, Польщі, Румунії, Словенії – 9 років, у Латвії і Чехії – 10, у Словаччині – 12.

У Болгарії, Литві і Румунії склад конституційного суду оновлюється частково щотири роки, чим забезпечується спадковість у діяльності цього органу.

Французька модель порядку формування органу спеціалізованого конституційного контролю має певні особливості. У Франції президент і голови палат парламенту призначають по троє членів Конституційної ради терміном на 9 років. Проте кожні 3 роки відбувається ротація по одному членові ради. До складу Конституційної ради довічно входять колишні президенти країни.

Судді конституційного суду в державах-членах ЄС забезпечуються імунітетними правами, спрямованими на захист судді

від тиску, що здійснюється через необґрунтовані звинувачення, які висуваються проти нього з метою впливу на прийняття ним рішення. Одночасно від суддів закон вимагає дотримання дуже високих професійних стандартів, а також стандартів особистої поведінки.

В окремих конституціях держав-членів ЄС існують норми, які вказують на високий правовий статус суддів конституційного суду. У Хорватії та Болгарії вони прирівнюються до депутатів парламенту, що свідчить про рівень правової охорони їхньої діяльності. Привілеї та імунітети надаються суддям не для їхньої особистої вигоди, а з метою безпечного виконання ними своїх функцій. Лише суд у пленарному засіданні уповноважений відмовляти в наданні суддям імунітету, що є не тільки його правом, але й обов'язком у всіх випадках, коли, на його думку, імунітет зашкодить інтересам справедливості і правосуддя. Більшість судів зберігає, принаймні частковий імунітет членів суду, що виконує функції конституційного правосуддя, від звинувачення (Болгарія, Хорватія, Литва, Польща, Португалія, Румунія, Словаччина), крім тих випадків, коли суддя був затриманий на місці злочину (Угорщина, Італія, Польща, Словенія), або тих випадків, коли злочин тягне за собою покарання, пов'язане з ув'язненням (Словенія).

Повний імунітет суддів від кримінального переслідування та цивільних позовів також діє в окремих країнах (Естонія, Латвія, Литва). У Литві, наприклад, повний імунітет надано суддям тільки на період війни чи надзвичайної ситуації. У Румунії судді конституційного суду не можуть відповідати за думки, висловлені ними у ході виконання судових функцій, та за голосування під час ухвалення рішення. Крім того, вони користуються імунітетом від кримінального переслідування, включно зі звичайними правопорушеннями. У Бельгії, ФРН, Швеції відсутній імунітет для суддів конституційного суду від кримінального переслідування.

Судовий імунітет зазвичай застосовується самими судами (Болгарія, Хорватія, Угорщина, Італія, Литва, Польща, Португалія, Словаччина), іноді лише за запитом генерального аттор-

нея, тобто одного з вищих посадовців юстиції (Болгарія, Литва). До інших органів влади, які мають повноваження на відкликання суддівського імунітету, належать органи, що призначають члена суду, наприклад: канцлер з питань права за згодою парламентської більшості (Естонія), верхня палата парламенту (Чехія), єдина палата парламенту (Латвія, Словенія), президент чи постійне бюро нижньої палати сенату, які призначали суддю, що підлягає відставці, і тільки за запитом генерального атторнея (Румунія).

У деяких конституціях і спеціальних конституційних законах держав-членів ЄС відсутні норми, що регулюють недоторканність суддів конституційної юрисдикції (Австрія, Фінляндія, Франція, Ісландія, Ліхтенштейн, Мальта, Швеція). У Литві та Іспанії судді підсудні звичайним судам, тоді як в інших державах-членах ЄС кримінальні справи щодо членів Конституційного суду слухає Верховний суд. У Бельгії судді, що здійснюють конституційне правосуддя, користуються тими самими привілеями, що й члени інших судів. Усі вони у першій і останній інстанції підсудні Апеляційному Суду. У Швеції члени Верховного Суду і Вищого Адміністративного Суду за вчинені правопорушення мають бути передані на розгляд Верховного Суду парламентським омбудсманом чи канцлером юстиції¹⁰².

Отже, способи формування органів конституційного контролю в державах-членах ЄС не уніфіковані, адже кожен із них є результатом пошуку такого механізму, який має на меті ліквідувати чи принаймні мінімізувати вплив на діяльність конституційних судів органів державної влади чи окремих посадових осіб. Кількісний склад органу конституційного контролю визначається насамперед географічними масштабами держави, чисельністю її населення, формою правління, національними правовими традиціями тощо. Однак фактор дотримання високих професійних стандартів та етичної особистої поведінки є

¹⁰² Європейська комісія за демократію через право (Венеційська комісія). Склад конституційних судів. С. 19–20. URL: [file:///C:/Documents20and20Settings/u001/document\(1\).pdf](file:///C:/Documents20and20Settings/u001/document(1).pdf).

ключовим у процесі формування суддівського корпусу конституційних судів у державах-членах ЄС¹⁰³.

Контрольні питання

1. Дайте визначення поняття «конституційний контроль» та розкажіть про становлення цього інституту в країнах Європи.
2. Назвіть об'єкти конституційного контролю.
3. Визначте коло суб'єктів, наділених правом звернення до органів конституційної юрисдикції в країнах Євросоюзу.
4. Перелічіть та охарактеризуйте види конституційного контролю, що склалися в державах-членах ЄС.
5. Назвіть основні моделі конституційного контролю. Які особливості європейської системи конституційного судочинства?
6. Розкажіть про порядок і способи формування органів конституційного контролю у державах-членах ЄС.
7. Яка відповідальність суддів Конституційного суду країн Євросоюзу за неправосудне рішення?
8. Виокреміть особливості інституту недоторканності (імунітету) суддів конституційної юстиції в умовах Євросоюзу?

¹⁰³ Захарченко П. П., Мірошніченко М. І. Порядок формування органів конституційного контролю в державах-членах Європейського Союзу: у фокусі компаративізму. *Нове українське право*. Спецвипуск. Т. 1. 2022. С. 127–134.

ТЕМА 4. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА В ДЕРЖАВАХ-ЧЛЕНАХ ЄС

План

1. Поняття, структура, принципи конституційно-правового статусу людини і громадянина.
2. Інститут громадянства держав-членів ЄС.
3. Порядок і способи набуття та припинення громадянства держав-членів ЄС.
4. Подвійне (множинне) громадянство держав-членів ЄС.
5. Конституційні права та свободи людини і громадянина в державах-членах ЄС.
6. Інститут омбудсмана як гарантія конституційних прав і свобод людини і громадянина в державах-членах ЄС.

1. Поняття, структура, принципи конституційно-правового статусу людини і громадянина

Конституційно-правовий статус людини і громадянина є одним з наріжних елементів конституційного ладу, що визначає взаємини окремої особи з державою та впорядковує їхні взаємні права й обов'язки.

У відповідній юридичній літературі цей статус зазвичай визначається як становище особи, регламентоване нормами конституції та інших джерел конституційного права. Позаяк конституційно-правові приписи регулюють найважливіші відносини між державою та особистістю, то конституційно-правовий статус особи можна розглядати як категорію, що зумовлює обсяг, зміст прав, свобод та обов'язків, а також правові можливості їх набуття та реалізації¹⁰⁴.

У конституціях держав-членів ЄС, незалежно від часу ухвалення, склалася характерна парадигма конституційного статусу

¹⁰⁴ Полховська І. К. Поняття і принципи конституційного статусу особи. *Право і суспільство*. 2012. № 4. С. 20.

окремих суб'єктів, наділених відповідними правами. У них знаходимо три терміни, за якими закріплені права та свободи: людина, громадянин, особа, що семантично заміняють один одного.

Вважається, що громадянин – це особа, яка належить до постійного населення певної держави, має нормативно закріплений статус, користується захистом держави як у межах її території, так і поза нею¹⁰⁵. Так, розділ II Конституції Польщі 1997 року іменується «Свободи, права та обов'язки людини і громадянина. Загальні принципи». У тексті Хартії основних прав і свобод Чехословацької Республіки від 9 січня 1991 року також ідеться винятково про права людини і громадянина. Натомість розділ VIII Конституції Латвії називається «Основні права людини», до якого включено і права громадянина. Ст. 18 Основного Закону Литви визнає природне походження прав і свобод людини.

Певно, складність перекладу текстів конституцій з мов держав-членів ЄС не змогла вивести з конституційно-правового обігу поняття «особа», що досить часто трапляється в конституціях, щоправда, словосполучення «права особи» в них відсутні. Під поняттям «особа» розуміють людину, яка має історично зумовлений рівень розвитку, користується правами, що надаються суспільством, та виконує обов'язки, які на неї покладаються.

Вододіл між правами людини, громадянина і вживанням нейтрального терміну «особа» проходить по формулюваннях у відповідних статтях. У Конституції Кіпру 16 серпня 1960 року найчастіше вживається слово «особа», коли на письмі позначаються неповнолітні або йдеться про особу, яка підлягає притягненню до юридичної відповідальності. У тексті Конституції Хорватії наявні всі три терміни.

Законодавці з числа представників держав-членів ЄС для уникнення тавтології в текстах основних законів часто викорис-

¹⁰⁵ Загальна теорія права. Нормативний курс: підручник для студентів-юристів / за ред. д-ра юрид. наук, проф. Бобровник С. В. Київ : Юрінком Інтер, 2021. С. 188.

товують різноманітні займенники. Для позначення властивостей суб'єкта прав людини вони знайшли словесну формулу неозначених займенників, на кшталт – «кожна», «усі», «ніхто», «будь-який». Найкращою ілюстрацією цього є один із приписів Конституції Угорщини 2012 року. Мовимо про ст. 2, де в п. 1 йдеться про непорушність людської гідності, а в продовженні звучить фраза про те, що «кожна людина має право на життя і людську гідність».

Натомість для позначення прав громадянина, за правилами законодавчої техніки, нерідко застосовується словосполучення «громадянин має право» або «громадянин може». Прикладом застосування такої формули може слугувати ст. 13 Конституції Угорщини, в якій мовиться: «Жоден угорський громадянин не буде висланий за межі території Угорщини і може в будь-який час повернутися із-за кордону».

Конституційно-правовий статус людини і громадянина не можна визначити, не проаналізувавши систему його принципів. Узагальнивши сучасну палітру наукових поглядів на принципи конституційно-правового статусу людини і громадянина як засади, на основі якої здійснюються права, свободи та обов'язки особи та визначається її роль у суспільстві і державі¹⁰⁶, поділяємо думку конституціоналістів, які відносять до системи принципів конституційно-правового статусу людини і громадянина належність людині основних прав і свобод від народження та їх невідчужуваність; відповідність правового статусу особи міжнародним стандартам; рівність у правах і свободах та рівність перед законом; гарантованість прав і свобод людини і громадянина та неможливість їх скасування; недопущення звуження змісту та обсягу вже наявних прав і свобод людини і грома-

¹⁰⁶ Конституційне право України : підруч. для студ. вищих навч. закл. / за ред. Ю. М. Тодики, В. С. Журавського. Київ : Видавничий Дім «Ін Юре», 2002. С. 127–128. Рабінович П. М., Хавронюк М. І. Права людини і громадянина : навч. посіб. Київ : Атіка. 2004. С. 81, 85–86. Кравченко В. В. Конституційне право України : навч. посіб. Київ : Атіка. 2004. С. 119–120 ; Фрицький О. Ф. Конституційне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2002. С. 118.

дянина; єдність прав та обов'язків людини і громадянина; гуманістичну спрямованість правового статусу особи тощо.

У теорії конституційного права стало доброю традицією структурувати інститут прав людини і громадянина. З появою нових сфер суспільних відносин, що фіксуються в національних конституціях чи інших джерелах конституційного права, перелік прав людини поповнюється.

Вважається, що в історичному минулому людства сформува-лося три покоління прав людини і громадянина. Перше започаткувало особистісні, чи як їх іменують, громадянські та політичні права, а саме: право на рівність перед законом, право на життя, свободу та особисту недоторканність, свободу совісті та віросповідання, свободу від рабства або експлуатації, свободу від катувань, свободу пересування і проживання, право на захист честі і гідності, право на справедливий і відкритий суд, право на власність, право брати участь у виборах та право бути обраним тощо. Усі ці положення, народжені буремними подіями англійської, американської та французької революцій XVII–XVIII ст., закріплені в Загальній декларації прав людини від 10 грудня 1948 року.¹⁰⁷

Знаний в Україні теоретик права М. Козюбра спільно з авторськими колективом викладачів Національного університету «Києво-Могилянська академія» небезпідставно до громадянських прав відніс загальновизнані світовим співтовариством блага й імунітети (умови життя), яких може домагатися особистість від держави для забезпечення свого фізичного існування, збереження, розвитку і захисту своєї індивідуальності. Натомість у політичних правах учені вбачають визнані світовим співтовариством блага, яких може домагатися особистість від держави для забезпечення своєї участі в державному і громадському житті.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Загальна декларація прав людини, ухвалена і проголошена Резолюцією 217-A (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10.12.1948. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015.

¹⁰⁸ Загальна теорія права : підручник / за заг. ред. М. І. Козюбри. Київ : Ваїте, 2016. С. 53–54.

Відліком формування другого покоління прав людини і громадянина вважається закінчення Першої світової війни в 1918 році. Зрушення, що стали її наслідком, відобразилися в розширенні прав людини і громадянина. Вони збагатилися соціальними (соціальне забезпечення найманих працівників, право на охорону здоров'я, на достатній життєвий рівень), економічними (право на працю в справедливих і сприятливих умовах) та культурними правами (право на освіту, на забезпечення доступу до досягнень науки і культури), що знайшли своє закріплення в ст.ст. 6–15 Міжнародного Пакту, ухваленого Генеральною Асамблеєю ООН 16 грудня 1966 року, який набув чинності 3 січня 1976 року.

Становлення третього покоління прав людини припадає на 70–80-і рр. минулого століття. Права людини і громадянина у цей час передбачають захист інтересів окремої людини, інтегрованої не лише в соціальну спільноту окремої держави, а й у світову спільноту загалом. Проте незмінним залишається такий принцип: права спільноти не повинні обмежувати права окремого її індивіда.

Третє покоління прав людини, що поєднує особисті права людини і громадянина з колективними правами, поповнилося правом на мир, спільну безпеку, сприятливе довкілля, на розпорядження природними багатствами, ресурсами, а також правами, що виникли внаслідок розвитку науково-технічного прогресу, насамперед у сфері інформаційних і комунікаційних технологій. Носієм цієї групи прав є як конкретна людина чи громадянин, так і цілі нації та народи. Відмінність прав третього покоління полягає в тому, що вони реалізуються інтегровано, тобто спільними зусиллями громадян і спільнот, до яких належать.

Окрім трьох поколінь еволюції прав людини і громадянина, дослідники припускають також можливість теоретичного обґрунтування четвертого та, імовірно, наступних поколінь¹⁰⁹.

¹⁰⁹ Корнієнко І. В. Історичні етапи розвитку поколінь прав людини. URL: dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/123456789/123456789. (дата звернення: 17.05.2023).

Формування четвертого покоління прав людини пов'язане насамперед з технологічним розвитком людства. До них відносять права у сфері біомедичних технологій і генетичних досліджень: клонування, трансплантація, евтаназія. Вони мають захищати людину і громадянина від загроз, що мають безпосередній зв'язок з генетичними експериментами та іншими відкриттями в галузі біотехнологій. На нашу думку, підстави для подальшого поділу поколінь прав людини і громадянина на сьогодні є недостатньо науково обґрунтованими.

Отже, основні, фундаментальні права людини і громадянина та інші права та свободи, похідні від них, забезпечують полісферну життєдіяльність як людини, так і громадянина: особисту, політичну, соціальну, економічну, культурну. Тому права класифікуються за категоріями та найменуваннями, але розрізняються не лише за сферами життєдіяльності, а й за часом виникнення.

У вітчизняній та зарубіжній літературі традиційно склалася практика поділу прав людини і громадянина на три покоління. Не вважаємо за доцільне продовжувати поділ прав на наступні покоління, адже запропоновані критерії такої класифікації є дискусійними і поки непереконливими з точки зору наукової аргументації.

2. Інститут громадянства держав-членів ЄС

Найважливішим елементом структури правового статусу особи є громадянство. Цей термін відомий ще з рабовласницької епохи (у Стародавньому Римі так іменувалися вільні люди). Саме поняття склалося в період буржуазно-демократичних революцій та остаточно оформилося в період Французької революції 1789–1793 рр. Йому судилося стати одним із ключових принципів рівноправності всіх членів суспільства.

В епоху абсолютних монархій у державах Середньовічної Європи визначальним був інститут «підданства», яким здавна позначалася особиста відданість монарху, а нині він рівнозначний поняттю «громадянство». Проте в конституціях тепе-

рішніх конституційних монархій знайшлися аналоги обом названим термінам. Так, у Конституції Герцогства Люксембурзького відмовилися як від терміну «громадянство», так і від категорії «підданство». Замість них глава II «Про люксембуржців і їхні права» регламентує правовий статус жителів країни. Ідентичні формулювання окремих глав є в конституціях Бельгії та Іспанії.

Сьогодні термін «підданство» вживається в окремих європейських монархічних державах швидше як данина традиції. У Королівстві Бельгія воно уконституйоване. Так, у частині II «Про бельгійців і їхні права» зафіксована норма про те, що бельгійське підданство набувається. Такі держави-члени ЄС з монархічною формою правління як Іспанія (ст. 11) та Нідерланди (ст.ст. 2–4) категорію «підданство» в конституціях і законодавстві замінили поняттям «громадянство».

Нова епоха в розвитку інституту громадянства пов'язана з появою Євросоюзу, що постав на основі Маастрихтського договору 1992 року. Відтоді через формування громадянства ЄС встановлюється тісний юридичний зв'язок між новоствореним міждержавним утворенням і його громадянами. Зокрема, запроваджується принцип, за яким кожен громадянин національної держави, що є членом ЄС, стає громадянином Євросоюзу.

Громадянство ЄС є похідним від національного, позаяк його отримання безпосередньо залежить від наявності громадянства держави-члена ЄС. У разі втрати національного громадянства одночасно втрачається і громадянство ЄС. Проте про подвійне громадянство не йдеться.

Громадянство сприймається як стійкий правовий зв'язок людини зі своєю державою, що зумовлює їх взаємні права та обов'язки відповідно до національного і міжнародного права. Оскільки, громадянство підтверджує правову належність особи до певної держави, з'являється обов'язок держави забезпечувати й охороняти права кожного громадянина як на національній території, так і за її межами. Своєю чергою, громадянин зобов'язаний дотримуватися законів держави і виконувати обов'язки, нею встановлені.

Саме з громадянством пов'язані найважливіші правові наслідки, ключовим з яких є той, що особа визнається державою повноправним суб'єктом державно-правових відносин. Таке розуміння громадянства є найбільш прийнятним, оскільки найточніше відображає демократичний зміст відносин людини та держави.

Серед джерел права, що регулюють інститут громадянства в державах-членах ЄС, ключове місце посідають положення конституції, де містяться основні принципи національного громадянства. Однак, у текстах конституцій окремих держав-членів відсутні положення, що регламентують інститут громадянства. Мовимо, наприклад, про Конституцію Італії. Правова регламентація в цій країні здійснюється Законом про громадянство 1912 року і Положенням про громадянство 1983 року.

З появою інституту громадянства ЄС розширилися права громадян національних держав-членів Євросоюзу. Зокрема, виділяється група прав, характерна винятково для громадян ЄС:

- недискримінація за ознакою національності;
- право громадян ЄС на вільне пересування та проживання в межах територій держав-членів (ст.ст. 20, 21 Договору про діяльність ЄС);
- право обирати і бути обраним кандидатом до Європарламенту та інших інституцій;
- право на консульський захист (гарантується допомога посольства або консульства будь-якої іншої країни ЄС громадянам, що зазнали лиха, в країні за межами ЄС, де в них немає посольства або консульства власної країни);
- право клопотати перед Європарламентом і поскаржитися європейському омбудсману;
- право на зв'язок та отримання відповіді від будь-якої установи ЄС однією з офіційних мов ЄС;
- свобода висловлювання поглядів з усіх сфер діяльності Союзу та право прилюдно обмінюватися думками через установи ЄС (ч. 1 ст. 11 Договору про ЄС);
- право на об'єднання в політичні партії на загальноєвропейському рівні (ч. 4 ст. 10 Договору про ЄС);

– право на працю, на заснування та надання послуг у будь-якій державі-члені ЄС (ст. 45 Договору про діяльність ЄС, ч. 2 ст. 15 Хартії основних прав ЄС) тощо¹¹⁰.

На думку окремих учених, концепція громадянства Євро-союзу базується на таких засадах:

- запровадження громадянства ЄС є результатом поступової і цілеспрямованої діяльності в рамках європейської інтеграції;
- громадянство ЄС має інституційний характер;
- процедура набуття чи втрати статусу громадянина ЄС не є універсальною, вона не тотожна для громадян окремих держав-членів і визначається національним законодавством;
- неможливо стати громадянином ЄС, не будучи громадянином держави-члена ЄС¹¹¹ (ст. 8 Договору про створення ЄС).

У кожній державі-члені ЄС проживає чимало людей, які не є її громадянами, але мають можливість користуватися певними громадянськими правами. Однак у повному обсязі захистом своїх прав можуть скористатися лише особи, які оформили своє громадянство.

Суверенна влада держави поширюється на громадянина не лише в її межах, а й за кордоном. Так, у ст. 36 Конституції Польщі визначено: «Під час перебування за кордоном польський громадянин має право на заступництво з боку Польської Республіки»¹¹². Про це ж ідеться в ст. 14 Конституції Португалії під назвою «Португальці за кордоном»: «Португальські громадяни, які тимчасово перебувають або проживають за кордоном, користуються захистом держави при здійсненні своїх прав та несуть обов'язки, що не потребують перебування в країні».

Належність особи до певної держави надає не лише правовий захист, а й відповідальність та обов'язки, що покладаються на

¹¹⁰ Макаров М. В. Конституційно-правовий інститут громадянства в системі сучасних міграційних процесів: дис. ... докт. філософії в галузі знань 08 «Право»: спец.: 081 – Право / М. В. Макаров ; наук. керівник Т. В. Комарова ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2022. С. 31.

¹¹¹ Воронова І. В. Правова природа та сутність громадянства Європейського Союзу. *Конституційне право ЄС в аспекті євроінтеграції України : тези доп. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 21 квітня 2023 року)*. Харків : ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2023. С. 153.

¹¹² Конституція Польської Республіки (з передмовою Володимира Шаповала). Київ : Москаленко О. М., 2018. С. 22.

неї. У Конституції Польщі в окремому підрозділі виписаний перелік обов'язків громадянина держави, кожен із них має регулюватися окремим законом, принаймні так вимагає Основний Закон. Мовиться про обов'язок зберігати вірність Польській Республіці, турбуватися про спільне благо (ст. 82); дотримуватися права Польської Республіки (ст. 83); нести публічні обтяження та інші повинності, зокрема сплачувати податки (ст. 84); захищати Батьківщину (ст. 85); дбати про стан навколишнього середовища та відповідати за заподіяні йому збитки (ст. 86).

Лише у двох статтях Конституція Литовської Республіки 1992 року регламентує обов'язки своїх громадян: відповідно до ст. 41 визнається обов'язковим навчання осіб у віці до 16 років, а ст. 139 декларує, що «захист Литовської держави від зовнішнього озброєного нападу є правом і обов'язком кожного громадянина Литовської Республіки».

Більш розмито і менш акцентовано визначаються обов'язки в Конституції Португалії. Попри те, що про них мовиться у двох її главах, норми виписані лише в частині обов'язків щодо охорони здоров'я і культури. Так, у ч. 1 ст. 64 наголошено, що всі мають право на охорону здоров'я і зобов'язані його охороняти і зміцнювати, а в ч. 1 ст. 78 констатується необхідність охороняти, захищати і примножувати культурну спадщину.

Окремі питання громадянства перебувають під захистом загальновизнаних принципів і норм міжнародного права. Зазвичай у конституціях держав-членів Євросоюзу містяться лише основні засади, що регламентують умови набуття та втрати громадянства. Конституції містять норми, які посилаються на спеціальні закони з цієї тематики. Так, Конституція Португалії проголошує: «Громадянами Португалії є всі, хто визнаний ними згідно із законом або за міжнародною угодою» (ст. 4). Текст Конституція Італії взагалі не містить норм про громадянство. Зауважимо, що французька правова традиція асоціює грома-

дянство з національністю. Чинний Кодекс французької національності є складовою Цивільного кодексу¹¹³.

Доступність і вільний характер громадянства виявляється в тому, що:

- кожна людина має право на громадянство, незалежно від будь-яких умов;
- кожен має можливість набути громадянство;
- кожен має можливість змінити громадянство;
- заборонено позбавляти громадянства;
- скорочується кількість осіб без громадянства.

Узагальнюючи національне законодавство про громадянство в державах-членах ЄС, можна виділити основні принципи цього інституту. Насамперед громадянство є єдиним. Цей принцип безумовний у державах з унітарною формою державного устрою. Натомість, в окремих федеративних державах особа вважається громадянином федерації й одночасно суб'єктом федерації (провінції, землі). У 1994 року з Конституції ФРН був виключений п. 8 ст. 74, що регулював громадянство земель. Нині в Німеччині визнається лише федеральне громадянство, за винятком землі Баварія¹¹⁴.

Отже, зі створенням Євросоюзу інтеграційні процеси трансформували в цій спільноті інститут громадянства. Нині простежується дуалізм факту громадянства, коли всі, хто проживає в державах-членах ЄС, є його громадянами, але водночас пріоритет належить національному громадянству.

3. Порядок і способи набуття та припинення громадянства держав-членів ЄС

Загальна декларація прав людини 1948 року в ст. 15 встановлює: «Кожна людина має право на громадянство. Ніхто не може

¹¹³ Pierre Pactel. Institutions politiques. Droit constitutionnel. Paris, 2001. P. 348.

¹¹⁴ Софінська І. Д. Філософсько-правова доктрина громадянства : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.12 – філософія права ; Міністерство освіти і науки України, Національний університет «Львівська політехніка». Львів, 2019. С. 108–109 ; Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/index.html>.

бути довільно позбавлений свого громадянства чи права змінити своє громадянство». У 1923 році Постійна палата міжнародного правосуддя затвердила положення про те, що в сучасному міжнародному праві питання громадянства перебувають у винятковому віданні кожної держави. Водночас держава самостійно визначає, хто є її громадянами, відповідно до свого закону з урахуванням норм міжнародного права. Аналогічна норма міститься в ч. 1 ст. 3 Європейської конвенції про громадянство 1997 року.

Сенс інституту громадянства виявляється під час ознайомлення з конституційним законодавством. Окремі конституції держав-членів ЄС і закони про громадянство визначають порядок і способи набуття громадянства. Серед основних учені-конституціоналісти називають:

– *філіацію* (франц. *filiation* від лат. *filios* – син) – набуття громадянства за народженням. Набуття громадянства в такий спосіб не пов'язане з волевиявленням особи, не вимагає вчинення будь-яких дій, які свідчать про її бажання набутти громадянства цієї держави.

Закони про громадянство базуються на принципах або «права крові», або «права ґрунту». Згідно з принципом «права крові» чи «за походженням», дитина, що народилася в громадян цієї держави, набуває громадянство своїх батьків, незалежно від місця народження (Естонія, Литва, ФРН, Франція, Італія). Громадянами Литовської Республіки, відповідно до ч. 3 ст. 1 Закону Литовської Республіки про громадянство 2003 року, визнавалися особи литовського походження, якщо їхні батьки чи дідусі та бабусі або один з батьків чи дідусів і бабусь є або були литовцями та які самі визнають себе литовцями. Отже, Литовська Республіка, окупація якої Радянським Союзом 1940 року не визнало світове співтовариство, надає можливість литовцям за походженням, що проживають в інших країнах, надавати громадянство на принципах «права крові».

Згідно з принципом «права ґрунту» чи «за народженням» дитині надається громадянство держави, на території якої вона народилася, незалежно від громадянства батьків. Ст. 10 Закону Литовської Республіки про громадянство 2003 року надавалося

право дитині батьків без громадянства, які постійно проживають на території країни, де вона народилася, набути громадянство Литовської Республіки.

«Закон про реформу правових норм» від 21 травня 1999 року, що регламентує інститут громадянства ФРН, підтверджуючи дію принципу – дитина стає за народженням німцем чи німкенню, якщо, щонайменше, один із батьків має німецьке громадянство, – з 1 січня 2000 року запровадили додаткову підставу для набуття громадянства. Із зазначеної дати діти іноземних громадян, народжені в Німеччині, автоматично стають німцями, якщо один із батьків на момент народження дитини постійно та законно проживає в Німеччині не менше восьми років, має право на перебування або не менше трьох років має дозвіл на безстрокове перебування. Отже, закон розширює дію «принципу права ґрунту».

Частіше діє змішана система, за якою поєднується «право крові» і «право ґрунту». Так, відповідно до ст. 7, 8 Закону Австрії 1965 року «Про громадянство», діти, які народилися в шлюбі, набувають громадянство цієї держави, якщо хоча б один з батьків є австрійським громадянином, а позашлюбні діти в тому разі, якщо таке громадянство є в матері. Австрійськими громадянами, поки не доведено протилежне, є діти, знайдені на території республіки у віці менше шести місяців. Отже, тут домінує «право крові», а «право ґрунту» доповнює його лише в одному конкретному випадку;

– *натуралізація* (укорінення) – індивідуальне надання громадянства на прохання зацікавленої особи. Згідно з законом прохання береться до розгляду уповноваженим державним органом лише в разі досягнення повноліття, знання державної мови, відсутності певних хвороб (психічних чи СНІДу), певного строку проживання в країні (Франція – 5, Скандинавські країни – 7, Італія, Іспанія – 10 років). В Іспанії термін натуралізації може бути скорочений до п'яти і навіть до двох років для осіб, які зробили «значні послуги» країні¹¹⁵. Такими послугами в останні

¹¹⁵ Гураль П. Ф., Панкевич О. З. Інститут конституційно-правового статусу особи у зарубіжних країнах Ч. 1. Громадянство у зарубіжних країнах : навчально-методичні матеріали. Львів, 2005. С. 14.

роки вважається, наприклад, грошовий внесок у спеціальний фонд чи придбання нерухомості в країні. В Іспанії за інвестиції можна отримати дозвіл на проживання і вже через 5 років життя в цій країні – громадянство, але за умови відмови від існуючого.

Чекати на австрійське громадянство доведеться 30 років. Правда, для вчених, артистів, людей, що зробили щось визначне для країни, цей термін зменшується до 6 років. Вимога додержання строків натуралізації від 5 до 10 років закріплена в Конвенції ООН 1961 року про скорочення безгромадянства.

Рішення про натуралізацію в більшості держав-членів ЄС належить до компетенції глави держави, але є й інші підходи до вирішення цього питання. Так, у Бельгії натуралізація відбувається за рішенням парламенту.

Наведемо приклад процедури набуття громадянства у князівстві Ліхтенштейн, яке не має членства в ЄС, але бере участь в Європейському економічному просторі (ЄЕЗ), є підписантом Шенгенської угоди, а тому застосовує законодавство ЄС. У цій мікродержаві за кожним зверненням із проханням про надання громадянства проводиться загальнонаціональний референдум, під час якого 30 тис. жителів вирішують питання щодо розширення чисельності її громадян.

Держави, що визволилися з колоніального ярма радянської системи, опікуються збереженням своєї мови та культури, адже на їхніх теренах залишилася значна кількість російськомовного населення, зорієнтованого на Росію. Тому законодавство Латвії, крім досконалого знання національної мови, вимагає знання історії держави ХХ ст., наявності предків, які проживали в Латвії в цей же період, доказів щодо доброго здоров'я і відсутності психічних захворювань та СНІДу. Крім того, кандидат на отримання громадянства не може перебувати в розшуку в Інтерполі чи бути членом партії, яка пропагує збройне повалення конституційного ладу.

З тих самих причин законодавство Литви також ретельно ставиться до кандидатів у громадяни держави-члена ЄС. Громадянином Литовської Республіки може бути особа, прийнята за її клопотанням, якщо вона присягне на вірність Литовській Рес-

публіці та відповідає таким умовам: 1) витримала іспит з державної мови та основ Конституції Литовської Республіки; 2) упродовж останніх 10 років постійно проживає на території Литовської Республіки; 3) має легальне джерело засобів для існування.

Схожі умови передбачено Законом Естонської Республіки про громадянство в редакції 2020 року. Відповідно до його ст. 6, іноземець, який висловив бажання набути громадянство Естонії, повинен: досягти 15-літнього віку; мати довгостроковий дозвіл на проживання або право на постійне проживання; проживати в Естонії до дня подання заяви про бажання отримати громадянство Естонії не менше 8-ми років на підставі посвідки на проживання або права на проживання, з яких останні 5 років – постійно; мати зареєстроване місце проживання в Естонії; володіти естонською мовою; знати конституцію Естонської Республіки та Закон про громадянство; мати постійний легальний дохід; скласти присягу на вірність Естонії; відмовитись від громадянства іншої країни.

Цей перелік може бути продовжено вимогою щодо благонадійності кандидата, несудимості, платоспроможності особи. Претендент на громадянство Іспанії зобов'язаний надати довідки про несудимість на батьківщині та в Іспанії, мати кошти для проживання в країні, знати мову та історію Іспанії. Визначальним при наданні громадянства є ступінь інтеграції іноземця в іспанське суспільство: як він поводить себе на роботі, у побуті, як ставиться до оточення, наскільки поважає закон і традиції країни, чим обґрунтовує своє бажання стати іспанцем¹¹⁶.

Підставами для відмови в наданні чи відновленні громадянства Естонії є: подання завідомо неправильних даних про себе чи приховування їх; кандидат не дотримувався конституційного порядку або не виконував законів Естонії, або вчинив дій, спрямовані проти держави та її безпеки; скоїв злочин, за який був

¹¹⁶ Симоненко О. Умови набуття громадянства: зміни в Україні та зарубіжна практика. *Громадська думка про правотворення*. 2023. № 14 (256). С. 10. URL: https://nbuvip.gov.ua/images/informaciyini_vidanya/grom_dumka/Gromadska_dumka_2023_14.pdf.

покараний позбавленням волі на термін більше одного року; перебував або перебуває на розвідувальній службі або службі безпеки іноземної держави; служив як кадровий військово-службовець збройних сил іноземної держави.

У Законі Литовської Республіки про громадянство 2003 року підстави для відмови в набутті громадянства такі ж самі, як і в Естонії, окрім відмінності категорій скоєних злочинів, за якими претендент відбував покарання. Відповідно до ч. 1 цього Закону до них належать злочини проти людяності, агресія, геноцид, військові злочини.

Крім названих, у деяких державах-членах ЄС виділяють і інші умови, які обмежують можливості натуралізації, наприклад, відсутність кваліфікації та професійної підготовки; небажання відмовлятися від громадянства іншої країни (ФРН); ведення аморального способу життя (Греція, окремі Скандинавські країни).

У Болгарії, Греції, ФРН встановлена спрощена процедура натуралізації для осіб корінної національності. Нашадки осіб, які раніше мали шведське громадянство або особи, які втратили з якої-небудь причини шведське громадянство, можуть відновити підданство. Головна умова – знання шведської мови¹¹⁷.

Законодавство держав-членів ЄС передбачає й низку інших підстав для набуття громадянства в спрощеному порядку. Так, кіпрський «золотий паспорт» можна отримати за інвестиції від 2 млн євро. Проте для отримання паспорта жити в державі не обов'язково. Паспорт Кіпру дозволяє подорожувати без віз до більш ніж 170 країн світу, включаючи Євросоюз і Велику Британію. Дещо жорсткішими є умови отримання громадянства Мальти: сума інвестицій становить 650–700 тис. євро у фонд розвитку країни, ще 150 тис. євро – у державні облігації; придбання нерухомості не менше ніж на 700 тис. євро або оренда житла в країні мінімум за 16 тис. євро на рік протягом

¹¹⁷ Гураль П. Ф., Панкевич О. З. Інститут конституційно-правового статусу особи у зарубіжних країнах Ч. 1. Громадянство у зарубіжних країнах : навчально-методичні матеріали. Львів, 2005. С. 14.

5-ти років; пожертвування в розмірі 10 тис. євро для благодійної організації. Формально для успішного здійснення процедури на Мальті потрібно прожити рік. Проте, практично, виконавши всі ці умови, можна отримати громадянство Мальти через 12 або 36 місяців¹¹⁸.

У країнах ЄС процедуру натуралізації здійснюють різні державні установи. Здебільшого це прерогатива міністерства внутрішніх справ, але іноді і процедура належить до компетенції суду, глави держави (Литва), уряду (Естонія). У Бельгії, наприклад, натуралізацію затверджує парламент. Почасти долю особи, яка хоче бути натуралізованою, вирішують насамперед чиновники еміграційних служб.

Як відомо, юридичне оформлення загальноєвропейського громадянства отримало в ч. 2 Маастрихтського договору про створення Європейського Союзу 1992 року, де сказано: «Кожна особа, яка має національність держави-члена, є громадянином Союзу» (ст. 8.1). Такий правовий статус дає право вільно пересуватися і проживати на території всіх держав-членів Євро-союзу, здійснювати виборчі права на муніципальних виборах тієї країни, де проживає особа, на виборах у Європарламент, право на звернення з петиціями та зі скаргами до омбудсмена Європарламенту. Як бачимо, параметри загальноєвропейського громадянства не в усьому збігаються з традиційним поняттям громадянства як правового зв'язку особи з конкретною державою.

Окремим категоріям населення чи окремим особам надається *право оптації* – вибору громадянства, тобто право набути нового громадянства через трансферт або зберегти громадянство держави – колишнього суверена. Наприклад, після референдуму, що відбувся 1957 року в області Саар, яка належала Франції, остання перейшла до Німеччини, і жителі отримали право оптації – або купувати німецьке громадянство, або зберегти

¹¹⁸ Симоненко О. Умови набуття громадянства: зміни в Україні та зарубіжна практика. *Громадська думка про правотворення*. 2023. № 14 (256). С. 12. URL: https://nbuviar.gov.ua/images/informaciyini_vidanya/grom_dumka/Gromadska_dumka_2023_14.pdf.

французьке. Їм надавався тримісячний термін для вирішення питання про вибір громадянства.

Аналогічний спосіб застосував уряд Литви після набуття країною незалежності в 1991 році. Влада запропонувала так званий «нульовий варіант»: усі, хто проживав на території Литви до проголошення її незалежності і не бажав виходу з литовського громадянства, набували його автоматично, хто не бажав залишатися громадянином Литви, мав право отримати громадянство іншої країни. Фактично, це була оптація, оскільки громадянам надавалася можливість вибору.

За національним правом більшості держав-членів ЄС є кілька способів припинення громадянства:

– *експатріація* – вихід із громадянства за власним бажанням. Згідно з законодавством більшості держав-членів ЄС вона здійснюється за заявою до відповідних державних органів. У Франції свобода експатріації існує лише для осіб, які набули громадянство за «правом крові» за кордоном. У Німеччині свобода експатріації обмежена для державних службовців, суддів, військовозобов'язаних, які не відбули строкової служби. В Австрії та Ірландії існує дозвільний принцип здійснення експатріації.

У виході з громадянства може бути відмовлено, якщо особа має майнові зобов'язання перед фізичними чи юридичними особами держави, а також невиконання зобов'язань перед державою за відсутності договору про правову допомогу між державами;

– *примусове позбавлення громадянства осіб*, які скоїли правопорушення: отримали статус громадянина незаконним способом, вчинили державну зраду (Франція, Болгарія), засуджені за злочини проти безпеки держави (Франція). Зазвичай позбавлення громадянства застосовується до натуралізованих громадян (*денатуралізація*).

У Конституції Королівства Іспанія (ст. 11) ідеться про те, що жоден іспанець за походженням не може бути позбавлений свого громадянства. У ст. 47 Конституції Словенії зазначено: «Громадянин Словенії не підлягає екстрадиції». Проте в Польщі, наприклад, особа позбавляється громадянства в разі: а) не

виконання обов'язків щодо відданості країні; б) дій на шкоду життєвим інтересам громадян; в) нелегального виїзду з країни; г) відмови повернутися в країну на вимогу компетентних органів; д) ухилення від виконання військового обов'язку; е) залучення до відповідальності за кордоном за злочин, який підлягає покаранню відповідно до польського кримінального права, або в разі здійснення рецидиву. Особи, позбавлені громадянства, підлягають виселенню з країни, тобто експатрійовані.

В окремих державах-членах ЄС побутує практика повернення експатрійованим особам громадянства країни її проживання. Так, особи, які були примусово позбавлені громадянства Німеччини і зазнали переслідувань з боку нацистського режиму, а також їхні нащадки можуть поновитися в громадянстві. Рішенням Федерального Конституційного суду Німеччини від 20 травня 2020 року коло осіб, які мають на це право, було розширено¹¹⁹.

Отже, незважаючи на ухвалення у XX ст. низки міжнародно-правових актів з намірами уніфікувати правові норми, пов'язані з інститутом громадянства, кожна держава з числа держав-членів ЄС самостійно встановлює правила, за якими надає громадянство чи припиняє його. Особливо ретельно до надання громадянства ставляться держави, які раніше входили до так званого блоку «соціалістичних» країн або були суб'єктами радянської федерації, що викликано здебільшого агресією Російської Федерації. Нині в Естонії дозволили анулювати громадянство, набуте в порядку натуралізації, зокрема – за участь у війні проти України на боці держави – агресора.

4. Подвійне (множинне) громадянство держав-членів ЄС

Подвійне (множинне) громадянство (біпатритизм) є таким правовим статусом особи, за яким вона одночасно має громадянство двох або більше країн. Подвійне громадянство виникає,

¹¹⁹ Поновлення у громадянстві Німеччини осіб, переслідуваних нацистським режимом. URL: kiew.diplo.de.ua-uk>service.

по-перше, у разі народження дитини в державі, де діє принцип «права ґрунту», від батьків, які мають громадянство держави, де діє принцип «права крові»; по-друге, на підставі натуралізації, якщо законодавство країни, громадянства якої набуває індивід, не вимагає відмови від попереднього; по-третє, унаслідок шлюбу жінки з іноземцем, якщо законодавство країни дружини зберігає за нею громадянство, а законодавство країни чоловіка надає їй свого громадянства. Це питання регулюється положеннями Конвенції про громадянство заміжньої жінки, ухвалені резолюцією Генеральної Асамблеї ООН від 29 січня 1957 року.

Принцип невизнання подвійного громадянства закріплений ст. 3 багатосторонньої Гаазької конвенції 1930 року «З деяких питань стосовно колізій законів про громадянство». Але цю конвенцію ратифікували лише 13 держав, тому вона не набула значення загальноновизнаної норми міжнародного права. Існують держави, які по-перше, дозволяють подвійне громадянство (проте обмежують активне та пасивне виборче право таких громадян); по-друге, забороняють подвійне громадянство з автоматичною втратою першого громадянства (за винятком набуття другого громадянства за народженням) і, по-третє, дозволяють своїм громадянам мати друге громадянство, але винятково конкретних держав¹²⁰.

Перед судами і посадовими особами постійно постає проблема визнання критерію встановлення єдиного законного громадянства біпатридів з точки зору як національного, так і міжнародного права. Однак вони користуються прецедентом, створеним Міжнародним судом ООН у справі Ноттебома, який був за документами одночасно громадянином Ліхтенштейну і Гватемали. Згідно з вердиктом Міжнародного суду громадянство біпатридів у спірних справах встановлюється за концепцією ефективної громадянської належності, тобто керуються такими критеріями, як-от місце постійного проживання (доміцилій), місце роботи, місце реального користування громадянськими і політичними правами, володіння нерухомою власністю.

¹²⁰ Софінська І. Д. Подвійне громадянство, принцип вірності і публічне врядування: мати не можна позбавити. *Часопис Київського університету права*. 2021. № 2. С. 71.

У законодавстві більшості держав-членів ЄС не визначаються юридичні наслідки множинного громадянства через негативне ставлення до нього. Водночас Іспанія досі не закріпила принцип виняткового громадянства. Ст. 11 Конституції Іспанії передбачає, що «держава може укласти договори про подвійне громадянство з країнами Латинської Америки або з тими країнами, які мали або мають особливі зв'язки з Іспанією»¹²¹. З 1958 року Іспанія уклала договори або угоди про подвійне громадянство з більшістю країн Латинської Америки, серед яких Чилі, Аргентина, Колумбія, Перу, Парагвай, Нікарагуа, Еквадор, Болівія, Гватемала, Домініканська Республіка, Коста-Ріка.

Окремі держави-члени ЄС вважають подвійне громадянство цілком прийнятним у зв'язку зі зростанням мобільності населення та розвитком міграційних процесів. У 2001 році у Швеції набув чинності Закон про громадянство, який, зокрема, дозволив громадянам інших Скандинавських країн отримати шведське громадянство (для цього необхідно прожити в країні 2 роки).

Зауважимо, що близько 60 держав повністю забороняють подвійне громадянство, 74 – держави його забороняють з певними винятками, 59 – дозволяють із певними заборонами¹²². З 27 країн Євросоюзу лише 6 повністю або частково заперечують можливість отримання множинного громадянства своїми громадянами. Водночас багато країн з решти 22 встановлюють особливі умови щодо подвійного громадянства, причому більшість із них якихось міжнародних договорів не уклала¹²³. У Литві дозволене подвійне громадянство, а конституції Естонії та

¹²¹ Конституція Королівства Іспанії. Конституції країн світу: Італійська Республіка, Держава-Місто Ватикан, Королівство Іспанія, Португальська Республіка / О. В. Коротюк, О. В. Лавринович ; пер. Т. В. Руденко, В. С. Станіч. Київ : ОВК, 2021. С. 89.

¹²² Кожокарь М. Е. Проблема подвійного громадянства в Україні та зарубіжних країнах. *Грані права XXI століття : матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Одеса, 19 травня 2018 р.)* : у 2 т. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2018. Т. 1. С. 198–201.

¹²³ Симоненко О. Умови набуття громадянства: зміни в Україні та зарубіжна практика. *Громадська думка про правотворення*. 2023. № 14 (256). С. 15. URL: https://nbuviap.gov.ua/images/informaciyni_vidanya/grom_dumka/Gromadska_dumka_2023_14.pdf.

Латвії множинне громадянство хоч і не визнають, проте і прямо не забороняють.

Особи без громадянства (апатриди). У перекладі з грецької мови апатрид – це людина, позбавлена батьківщини. Це означає, що людина не має змоги задовольнити свою належність до громадянства тієї чи іншої держави.

Апатриди – особи, позбавлені громадянства за власним бажанням чи за рішенням компетентних державних органів, і не набули громадянства іншої країни. Ст. 1 Конвенції про статус апатридів 1954 року містить положення, відповідно до якого апатридом є особа, яка не вважається громадянином окремо взятої держави з огляду на ті закони. Не маючи постійного правового зв'язку із жодною державою, вони не користуються дипломатичним захистом.

У сучасному міжнародному праві простежується тенденція до вживання заходів, що зменшують кількість апатридів (*авт.* – укладаються міжнародні конвенції, багатосторонні та двосторонні договори). Відповідно до чинного законодавства більшості держав-членів ЄС особи без громадянства, як і іноземці, можуть бути примусово вислані з країни (*авт.* – щодо громадян вживати таких заходів нові конституції забороняють). Зазначене стосується і працівників дипломатичних місій, хоча щодо них діє особливий порядок видворення з країни.

Правовий статус іноземних громадян. Іноземцями визнаються особи, які не мають громадянства держави, на території якої вони перебувають, але мають підтвердження громадянства іншої держави. Правове становище іноземних громадян регулюється національним законодавством країни, у якій вони перебувають, і міжнародними угодами. Водночас, іноземці зберігають правовий зв'язок з державою, громадянами якої вони є.

Іноземці зазвичай не мають багатьох політичних прав, хоча в окремих країнах, наприклад, у Німеччині, беруть участь у виборах органів місцевого самоврядування. Вони мають право власності, можуть отримувати, у тому числі безкоштовно, муніципальне житло, мають право на працю, але їх доступ до деяких видів робіт обмежений, мають право на отримання осві-

ти. У багатьох державах ЄС іноземці не зобов'язані служити в армії країни перебування, не сплачують податки, не мають права набувати земельну власність.

У конституційному законодавстві Франції та Німеччини виокремлюються дві основні категорії іноземців, правовий статус яких суттєво відрізняється.

Першу становлять громадяни ЄС, обсяг прав яких максимально наближений до статусу громадян Франції чи Німеччини. Зокрема, громадянам ЄС гарантовано певні громадянські, соціально-економічні і політичні права, певний рівень добробуту на території будь-якої з держав-членів ЄС, водночас не допускається дискримінація за ознакою національного громадянства. Відповідно до ст. 88-3 Конституції Франції активне і пасивне виборче право на муніципальних виборах може надаватися тільки громадянам Європейського Союзу, що проживають у країні. Правда, їхні права дещо обмежені, адже такі громадяни не можуть перебувати на посаді мера або його заступника, брати участь у призначенні колегій з обрання senatorів.

Другу велику групу становлять інші іноземці, які не є громадянами ЄС. Обсяг їхніх прав залежить від ряду умов (мети і підстав перебування на території Франції, термінів перебування, адміністративного статусу іноземця тощо). Зі зростанням тривалості перебування іноземця на території Франції та його інтеграції у французьке суспільство його статус змінюється, наближаючись до статусу французького громадянина. Водночас особисті права ця категорія іноземців також набуває з моменту появи на території Франції. Найважливіші політичні права (право на державну службу, на участь у виборах і референдумах тощо) на них не поширюються, однак окремі політичні права ця категорія іноземців має. Зокрема, ідеться про право на участь в асоціаціях.

Франція, як і інші держави-члени ЄС, ведуть жорстку боротьбу з незаконними мігрантами. Рішення про видворення іноземця з Франції може бути ухвалене у випадках, коли:

- іноземець не може підтвердити законність свого в'їзду на територію Франції (за винятком наявності чинного виду на проживання);

- закінчився термін дії візи або минув тримісячний термін з моменту в'їзду на територію Франції і вид на проживання не отримано;

- закінчився місячний термін від дати отримання повідомлення про відмову в дозволі на проживання або його вилучення;

- минуло понад місяць з моменту закінчення тимчасового дозволу на проживання, а іноземець не звернувся з проханням про його продовження.

Порядок видворення іноземних громадян з держав-членів ЄС здебільшого є аналогічним вищевикладеним положенням.

Право притулку – надання державою можливості в'їзду на її територію і перебування там особам, які на батьківщині або в державі постійного місця проживання переслідуються за політичну, наукову чи релігійну діяльність. Держава згідно зі своїми законами визначає, чи існують підстави для надання права притулку тій чи тій особі. Стаття 14 Загальної декларації прав людини так формулює право притулку: «Кожна людина має право шукати притулку від переслідувань в інших країнах і користуватися ним. Це право не може бути застосоване в разі переслідування, яке в дійсності ґрунтується на вчиненні політичного злочину, або діяння, що суперечить цілям і принципам Організації Об'єднаних Націй»¹²⁴.

Конституції більшості країн-членів ЄС установлюють основи правової регламентації притулку. Так, ст. 4 ст. 13 Конституції Королівства Іспанії містить таку норму: «Закон установлює умови, на яких громадяни інших країн і апатриди користуються правом на притулок». Ст. 16-а Основного закону ФРН 1949 року закріплює положення про те, що особи, яких переслідують з політичних мотивів, користуються правом притулку. У ст. 10 Конституції Італії записано: «Іноземець, який у своїй країні

¹²⁴ Загальна декларація прав людини. Прийнята і проголошена Резолюцією Генеральної Асамблеї ООН 217 А (III) від 10.12.1948 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015.

позбавлений можливості користуватися демократичними свободами, гарантованими Конституцією, має право на притулок на території Республіки з дотриманням визначених законом умов»¹²⁵. Ч. 2 ст. 27 Конституції Болгарії 1991 року зазначає: «Республіка Болгарія надає притулок іноземцям, яких переслідують за їхні переконання чи за діяльність із захисту міжнародно визнаних прав і свобод».

Надання притулку не тягне за собою автоматичного надання громадянства. У жодному разі притулок не може надаватися особам щодо яких є підстави вважати, що вони вчинили злочини проти миру, проти людяності або військові злочини; були причетні до переслідувань, катувань, зникнення осіб за мотивами раси, релігії чи політичних поглядів. Не можуть претендувати на притулок також особи, що вчинили інші тяжкі умисні злочини. Усі питання, що стосуються права на притулок, регулюються нормами міжнародного права (зокрема, міжнародною Конвенцією про статус біженців від 28 липня 1951 року), конституціями держав-членів ЄС, спеціальними законами (наприклад, іспанський «Закон про регулювання права притулку та умов біженців» 1984 року).

Надання притулку передбачає видачу дозволу на постійне або тимчасове проживання, дозвіл займатися трудовою, професійною або комерційною діяльністю, а також надання іншої допомоги відповідно до міжнародних конвенцій. Особам, що отримали право притулку, може видаватися також соціальна та економічна допомога.

Водночас у багатьох конституціях держав-членів ЄС забороняється видача іноземців, які переслідуються за політичну діяльність. Найчастіше в конституціях сучасних держав забороняється видача іноземним державам своїх громадян (ч. 2 ст. 16 Конституції ФРН, ст. 10, 26 Конституції Італії, Конституції Польщі, Литви). Ч. 4 ст. 52 Конституції Польщі зазначає, що польського громадянина не можна вислати з країни або заборонити йому повернення до країни.

¹²⁵ Конституція Італійської Республіки (з передмовою Володимира Шаповала). Київ : Москаленко О. М., 2018. С. 21.

Отже, норми міжнародного права та більшості конституцій держав-членів ЄС не передбачають набуття подвійного (многожінного) громадянства, як, власне, і жорстких санкцій до своїх громадян за його наявність.

Правовий статус іноземців та осіб без громадянства в державах-членах ЄС є достатньо широким, адже названі категорії, що не мають внутрішнього громадянства, попри відсутність можливості брати участь в управлінні державою безпосередньо або через систему представницької демократії, у багатьох державах отримують активне виборче право на виборах до муніципальних органів.

5. Конституційні права та свободи людини і громадянина в державах-членах ЄС

Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 року містить громадянські, політичні, економічні та соціальні права. Під час опрацювання обов'язкової до виконання Хартії основних прав Європейського Союзу більшість держав погодилися з тим, що для трансформації міжнародно визнаних норм у національне право достатнім є прийняття відповідного законодавчого акту. Саме тому Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, який прийнятий ООН 16 грудня 1966 року, а набув чинності 23 березня 1976 року, встановлює вимогу для кожної держави виконувати взяті на себе зобов'язання: «Кожна держава, яка бере участь у цьому Пакті, зобов'язується поважати і забезпечувати всім перебуваючим у межах її території та під її юрисдикцією особам права, визнані в цьому Пакті, без будь-якої різниці щодо раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних та інших переконань, національного чи соціального походження, майнового стану, народження чи іншої обставини» (ст. 2 ч. 1 Пакту).

З нормативного погляду найоптимальніше права і свободи виписані і класифіковані в праві Євросоюзу. У разі, коли положення та приписи права ЄС санкціоновані конституціями його держав-членів, вони стають пріоритетними перед національним правом будь-якого учасника договору.

Фундаментальним правовим актом, що закріплює політичні, соціальні, культурні, освітні, економічні права громадян Євросоюзу, стала Хартія основних прав Європейського Союзу, урочисто проголошена на засіданні Європейської Ради в Ніцці 7 грудня 2000 року. З набуттям чинності Лісабонського договору 1 грудня 2009 року. Хартія основних прав Європейського Союзу набула юридичної сили одного з установчих договорів ЄС.

В основу класифікації прав і свобод у Хартії основних прав Європейського Союзу покладено не вид або сферу застосування права, а цінності, які вони захищають: людська гідність, свобода, рівність, солідарність. Головною ідеєю документа є проголошення того, що ЄС «розміщує людську особистість у центр своєї діяльності через введення громадянства Союзу та створення простору свободи, безпеки та правосуддя»¹²⁶.

Серед країн-членів ЄС є держава, в Основному Законі якої відсутній спеціальний розділ про основні права та свободи людини і громадянина. Ідеться про Федеральний конституційний закон Австрії 1920 року у редакції 1929 року. Через таку прогалину законодавець у ст. 149 Конституції відсильною нормою перелічує низку конституційних актів попередніх епох, які регулюють права та свободи. У списку знаходимо нормативні приписи, що сягають доби Габсбурзької Австро-Угорської імперії. Зокрема, Конституція 21 грудня 1867 року під назвою «Про загальні права громадян королівства та земель, представлених у імперській раді», два Закони від 27 жовтня 1862 року. «Про захист особистої свободи» та «Про охорону недоторканності житла» тощо. Конституційні положення, що регулюють інститут прав і свобод в Австрії, ухвалювалися окремими законами XX ст., але до тіла Конституції не вносилися. Закон про громадянство 1965 року і Закон про політичні партії 1975 року досі функціонують як окремі конституційні акти.

За важливістю наповнення змістом дослідники прав і свобод людини виокремлюють природні права і свободи, що реалізуються незалежно від волі їх носіїв, та похідні від них.

¹²⁶ Хартія основних прав Європейського Союзу. Міжнародний документ від 07.12.2000 р. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_524.

У науковій літературі стверджується, що природні права людини є найважливішою підгрупою основних прав людини, які закріплені в міжнародно-правових документах і національних конституціях¹²⁷. Уперше на європейському континенті про природні і невід’ємні права людини і громадянина було заявлено в Декларації прав людини і громадянина 1789 року під час Французької революції. У контексті найважливіших природних прав людини і громадянина Декларація назвала свободу, власність, безпеку і право на спротив проти утисків.

Найважливішим із природних прав людини є *право на життя* – невід’ємне право кожної людини, яке охороняється законом. Його зміст полягає в тому, що ніхто не може бути навмисне позбавлений життя. Право на життя містить у собі такі принципи, які забезпечують фізичне існування людини і людства загалом, тобто право на мирний розвиток суспільства без війн і збройних конфліктів.

Право окремо взятої людини з погляду юридичного означає, що людина може бути позбавлена права на життя лише за вироком суду за обов’язкової участі присяжних засідателів. Щоправда, нині смертна кара заборонена в усіх країнах ЄС. Від смертної кари відмовились або не застосовують її фактично понад 100 держав світу. До них належать 40 держав-членів Ради Європи і всі держави-члени ЄС. У ст. 1 Протоколу № 6 до Конвенції 1950 року декларується: «Смертна кара скасовується. Нікого не може бути засуджено до такого покарання або страчено»¹²⁸.

У квітні 2001 року Нідерланди затвердили закон, що звільняє від кримінальної відповідальності лікарів, які допомагають хворим піти з життя. Його ухвалено внаслідок загострення суперечностей між законами у цій сфері і реальною негласною

¹²⁷ Загальна теорія права. Нормативний курс : підручник для студ.-юристів / Кол. авт.: за ред. доктора юрид. наук, проф. Бобровник С. В. Київ : Юрінком Інтер, 2023. С. 183.

¹²⁸ Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (з протоколами) (Європейська конвенція з прав людини) від 04.11.1950 р. (Конвенцію ратифіковано Законом № 475/97-ВР від 17.07.1997 р.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004.

практикою. За неофіційними даними, евтаназія в Нідерландах здійснюється з 1984 року.

Британська енциклопедія тлумачить евтаназію як «мило-сердне вбивство» (Mercy killing). Це дія чи практика, спрямована на здійснення безболісної смерті осіб, які страждають від болю при невиліковних хворобах чи фізичних розладах. Рішення щодо невиліковно хворих дітей ухвалюють батьки. Однак, якщо подібної згоди хворого чи його батьків не отримано, то позбавлення людини життя в такий спосіб залишається кримінально караним злочином або вбивством. Прикладом може слугувати справа Міхаєли Редер, засудженої за вбивство 17 пацієнтів 1989 року у ФРН. Зі свідчень підсудної випливало, що вона зробила смертельні уколи невиліковно хворим, але не за їхнім проханням, а з почуття милосердя і жалю до них.

Перший у світі Закон «Про право людини на смерть» було ухвалено після тривалих обговорень на референдумі в 1977 році у штаті Каліфорнія. Нині у 50-ти штатах США діють закони, які дозволяють пасивну евтаназію.

Залежно від характеру дій, спрямованих на здійснення евтаназії, розрізняють дві форми: активну і пасивну. Активна евтаназія – це виконання певних дій із прискорення смерті невиліковно хворої людини, згідно з її проханням, з метою позбавлення тяжких страждань. Пасивна (негативна) евтаназія – це незастосування засобів і невиконання лікарських маніпуляцій, які б підтримували певний час життя важко хворого пацієнта, за умови, що пацієнт висловив прохання не здійснювати медичне втручання.

З 1941 року евтаназія дозволена і в швейцарському кантоні Цюрих. У 2002 році до країн, у яких легалізована евтаназія, приєдналася Бельгія, у 2009 році – Люксембург, а у 2010 році – Німеччина. На початку 2013 року Французький національний консультативний комітет з етики схвалив проведення евтаназії у виключних випадках. Згідно з рішенням комітету до асистованого суїциду дозволено вдаватися для припинення тривалих страждань і нестерпного болю. З червня 2013 року, коли рішення Комітету з етики буде закріплене законодавчо, хворі,

які перебувають у термінальній стадії, зможуть удатися до евтаназії в трьох випадках. У першому випадку хворий повинен самотійно, у чіткій формі, заявити про бажання померти. Крім того, такий пацієнт може залишити вимогу про евтаназію на випадок, коли він вже не буде перебувати у свідомості. До другої категорії належать пацієнти, рішення щодо яких мають ухвалити родичі. Якщо невиліковно хвора людина тривалий час перебуває без свідомості, але при цьому не залишила жодних інструкцій щодо підтримки свого життя, таке рішення за неї можуть прийняти близькі, а дозволити евтаназію може тільки лікарський консиліум. Третій випадок передбачає евтаназію щодо пацієнтів, життя яких підтримується штучним способом. Згідно зі статистичними даними, три тисячі французів щорічно завершує свій життєвий шлях за допомогою евтаназії¹²⁹. Однак у більшості держав-членів ЄС евтаназія заборонена законом під страхом кримінальної відповідальності, наприклад, в Австрії, Греції, Данії, Іспанії, Італії, Польщі, Португалії тощо.

У 1995 році папа Іоанн-Павло II виступив у Ватикані з одним із найсильніших засуджень абортів й евтаназії, сказавши, що їх легалізація тотожна легалізації злочинів, які руйнують суспільство.

Аборт не вважається позбавленням життя, хоча в Словаччині конституційно заборонено здійснювати аборти, прописано охороняти життя дитини в утробі матері, тобто до її народження. У Польщі на законодавчому рівні також заборонено здійснювати аборти. Метою такої заборони є не покращення демографічної ситуації в країні, а дотримання принципів християнської культури.

Конституція Угорщини 2012 року, яку дуже критикувала літери Євросоюзу за містечковий традиціоналізм, імперативними нормами заборонила евгенічну практику (*авт.* – учення про селекцію людини, а також про способи поліпшення її спадкових властивостей), спрямовану на відбір людей, людського тіла чи його частини для отримання прибутку. Репродуктивне клонування людей у цій країні також заборонене (ст. 3).

¹²⁹ Мацелюх І. А. Право на милосердє позбавлення життя: компаративістичний вимір. *Соціологія права*. 2015. № 3–4. С. 170–176.

З правом на життя межує право на заборону катувань, здійснення яких може призвести до смерті або до каліцтва людини. Тому в окремих країнах ЄС існують норми щодо заборони катувань. У ст. 18 Конституції Словенії 1991 року наголошується на забороні катувань, нелюдських або принизливих покарань. У цій самій статті йдеться про заборону на проведення експериментів медичного чи наукового характеру над людиною без її вільно вираженої згоди. «Ніхто не може бути засуджений до страти, катувань чи піддаватися будь-якому іншому впливу, що принижує людську гідність», – твердить ст. 7 Конституції Фінляндії. Зазначимо, що норми, які забороняють катування, наявні в більшості конституцій держав-членів Євросоюзу, що ввійшли до нього в новітній період. Відповідно до ст. 21 Конституції Литовської Республіки забороняється не лише піддавати людину катуванням, а й встановлювати покарання, які містять елементи тортур.

Декларація про право народів на мир була схвалена Генеральною Асамблеєю ООН 12 листопада 1984 року. У ній зазначається: «... Генасамблея... переконана в тому, що життя без війни слугуватиме основою... повного здійснення прав і свобод людини..., що в ядерну епоху встановлення міцного миру на Землі є щонайпершою умовою збереження цивілізації, людства і його існування...»?

Право на мир також є одним із природних прав людини як індивідуума, з одного боку, і як людської спільноти (людства), з другого. Більшість держав-членів ЄС закріплює *право на мир* у своїх конституціях. Так, Основний Закон ФРН у преамбулі та в ч. 2 ст. 1 «...визнає непорушні і невід’ємні права людини як основу кожного людського співтовариства, миру і справедливості в усьому світі»; у ч. 1 ст. 26 забороняє дії, «...здатні порушити мирне спільне життя народів»; підготовку агресивної війни вона проголошує антиконституційною дією.

Відповідно до ст. 11 Конституції Італійської Республіки «Італія заперечує війну як посягання на свободу інших народів і як спосіб вирішення міжнародних спорів»¹³⁰.

Загальна декларація прав людини 1948 року серед невід'ємних природних прав людини називає також *право приватної власності*. Воно визнається у конституціях майже всіх сучасних держав. Так, ст. 42 Конституції Італійської Республіки проголошує: «Приватна власність визнається і гарантується законом, який визначає способи набуття права власності, володіння, користування і розпорядження нею, а також межі приватної власності з метою забезпечення її соціальної функції і доступності для усіх»¹³¹. Ст. 16 Конституції Бельгії також наголошує на тому, що ніхто не може бути позбавлений своєї власності інакше як для громадської користі, у випадках і порядку, встановлених законом, і за умови справедливого і попереднього відшкодування. Наступний її припис забороняє покарання конфіскацією майна. Без такого права, закріпленого і гарантованого конституцією, людина не може почуватися господарем і насамперед господарем самого себе, тобто бути справді вільною людиною. Більшість постсоціалістичних держав, зокрема й Польща, включила до своїх конституцій статті, що захищають свободу підприємництва і право приватної власності.

Важливо проаналізувати ще одне з *природних і невід'ємних прав* – право на опір гнобленню та на повстання (*jus resistendi*). Це право закріплене в преамбулі Загальної декларації прав людини, ухваленій Генеральною асамблеєю ООН 10 грудня 1948 року. Тут проголошується: «Беручи до уваги, що необхідно, щоб права людини охоронялися силою закону з метою забезпечення того, щоб людина не була змушена вдаватися до останнього засобу, до повстання проти тиранії і гноблення»¹³².

¹³⁰ Конституція Італійської Республіки (з передмовою Володимира Шаповала). Київ : Москаленко О. М., 2018. С. 21.

¹³¹ Там само. С. 29.

¹³² Загальна декларація прав людини (повний текст). URL: <https://www.coe.int/uk/web/compass/the-universal-declaration-of-human-rights-full-version->. (дата звернення: 29.02.2024).

З огляду на це імпонує думка В. Речицького, що «присутність у тій чи тій конституції права народу на повстання майже незаперечно доводить її належність до громадянського суспільства, а не до держави, адже лише громадськість має моральне право протиставити хаос повстання політичному, економічному і культурному, що забезпечується державою, порядку»¹³³.

У конституціях багатьох держав-членів ЄС є норма, яка дає можливість громадянам чинити опір спробам узурпації влади (у конституціях Греції, Словаччини, Португалії та ін.). Ідея *jus resistendi* простежується і в історії української політико-правової думки. Так, про право народу на опір гнобленню йшлося у відомому зверненні Пилипа Орлика до урядів європейських держав під назвою «Вивід прав України», де серед іншого вказувалося: «Козаки мають за собою право людське та природне, одним із головних принципів якого є: народ завжди має право протестувати проти гніту та відновити застосування своїх давніх прав, коли на це буде вдалий час»¹³⁴.

Не випадково норма про опір гнобленню потрапила в законодавство Німеччини, яка пережила жахіття націонал-соціалістичного режиму. Так, у ч. 4 ст. 20 Конституції Німеччини від 23 травня 1949 року зазначено: «Усі німці мають право чинити опір кожному, хто спробує усунути цей лад, якщо інші засоби не можуть бути використані...»¹³⁵.

Не менших втрат від авторитарного режиму зазнали балтійські країни, які понад 50 років перебували в складі Радянського Союзу. Це позначилося на відповідній статті Конституції Естонії, де підкреслено, що кожен громадянин цієї держави має

¹³³ Речицький В. В. Політична активність. Конституційні аспекти. Київ : Сфера, 1999. С. 130.

¹³⁴ Цит. за: Погребняк С. П., Уварова Е. А. Сопrotивление угнетению. Восстание. Революция (теоретико-правовой анализ в свете доктрины прав человека). *Право і громадянське суспільство: науковий журнал, електронне видання*. URL: <http://lcslaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/2-3-2013/item/102-soprotivlenie-ugneteniyu-vosstanie-revoluytsiya-teoretiko-pravovoj-analiz-v-svete-doktriny-prav-cheloveka-pogrebnyak-s-p-uvarova-e-a>.

¹³⁵ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. URL: <https://www.bundestag.de/gg>.

право, якщо немає інших засобів, протистояти спробам насильницької зміни конституційного ладу власної ініціативи. Конституція Чеської Республіки від 16 грудня 1992 року у ст. 23 також надає право чинити опір кожному, хто зазіхає на демократичний порядок здійснення прав людини та основних свобод, якщо діяльність конституційних органів та дієве використання засобів, передбачених законом, виявляються неможливими.

Права, які держава надає громадянам через видання конституцій та інших нормативних і законодавчих актів, можуть бути скасовані державною владою, але щодо природні права людини демократичні держави визнають невід'ємними.

Термін «невід'ємні фундаментальні права» покладено в підвалини національних конституцій. Це означає, що в ієрархії правових норм такі норми мають вищу юридичну силу, а інші, – ті, що мають той самий предмет регулювання, повинні відповідати положенням концептуальних конституційних норм. Проте як міжнародні документи з питань прав людини, так і національні конституції не встановлюють ані повного переліку невід'ємних прав людини, ані ієрархії норм з точки зору їхньої юридичної сили.

Право на свободу та особисту недоторканність – принцип, відповідно до якого людина не може бути довільно позбавлена волі. Ст. 9 Загальної декларації прав людини передбачає, що ніхто не може бути підданий незаконному арешту, затриманню або вигнанню. Недоторканість особи означає, що тимчасове позбавлення людини свободи (адміністративний арешт чи затримання) може бути здійснене лише на певний термін і з обов'язковим дотриманням установлених законом процедур.

Головною юридичною гарантією проти необґрунтованого затримання вважається інститут *habeas corpus*, що виник в Середні віки у Великобританії і тепер упроваджений під цією назвою в більшості країн. Він означає, що на вимогу будь-який затриманий на його вимогу має бути доставлений до суду, який вирішить, звільнити затриманого під заставу або відправити до в'язниці.

Свобода особи пов'язана з *правом людини на доступ до інформації* про нього в державних установах – *habeas date* (Польща). Водночас у багатьох країнах Східної Європи (Чехії, Польщі, балтійських державах) ухвалено закони про люстрацію – перевірку даних державної безпеки про колишніх агентів, яким заборонено обіймати певні державні посади.

Серед особистих прав конституції держав-членів ЄС називають *особисту гідність*. Недарма главу I Хартії прав ЄС названо «Гідність». Ст. 23 Конституції Бельгії гарантує кожному право вести життя відповідно до людської гідності. Конституція Німеччини в ст. 1 наголошує, що гідність людини недоторканна. держава має захищати її всіма законними засобами.

Формулювання прав людини навколо поняття людської гідності, засвідчує визнання означеної властивості людини джерелом усіх її прав, а також поступове зростання значення гуманізму як системоутворювальної засади сучасного інституту прав людини. Забороняються тортури, жорстоке і негуманне поводження, що принижує людину, медичні й інші експерименти без згоди особи, фотографування, кінозйомка без дозволу особи. У судовому порядку гідність особи охороняється за допомогою позову про захист честі і гідності.

Недоторканність житла зазвичай означає, що вхід у житло сторонніх можливий лише з дозволу господаря (під «житлом» розуміють, зокрема, і номери в готелі). Без такого дозволу вхід у житло, наприклад для обшуку, виїмки яких-небудь предметів, документів, можливий лише на підставі постанови судді. Бувають, проте, екстрені випадки, коли доступ у житло можливий і без дозволу (наприклад, з метою переслідування злочинця).

Недоторканність житла в Австрійській Федеративній Республіці гарантується Законом про охорону житла, ухваленим ще австрійським кайзером 27 жовтня 1862 року, що потрапив до неконсолідованої Конституції 1920 року. Остання й досі складається із великої кількості окремих законів.

У ч. 3 ст. 13 Конституції Німеччини зазначені винятки, які дозволяють проникнути в житло чи інше приміщення за умови запобігання загальної небезпеки або небезпеки для життя окремих осіб, запобігання загрози громадській безпеці та порядку. Це відбувається, зокрема, для задоволення термінової потреби в приміщеннях, для боротьби з небезпекою епідемій і захисту підлітків, що перебувають у небезпеці.

Конституційним правом особи є таємниця *листування, телефонних і телеграфних повідомлень, повідомлень факсом, електронною поштою* тощо. Ознайомлення з особистою кореспонденцією можливе з дозволу суду (ідеться про осіб, підозрюваних у скоєнні злочину).

Конституційне право охороняє приватне життя і наявні в державних органах дані про особу (Болгарія, Угорщина, Нідерланди). Такі дані не можуть бути оприлюднені без відома особи, забороняється їх використання на шкоду особистості. Заборонені збір і зберігання інформації про особу (Болгарія, Угорщина, Нідерланди).

Свобода пересування територією країни і вибір місця проживання (поселення) – особисте право людини. Наприклад, ст. 44 Конституції Португалії гарантує всім громадянам право вільного пересування національною територією і проживання в будь-якій її частині. Ст. 11 Конституції ФРН гарантує німцям право користуватися свободою пересування, але воно може обмежуватися законом. Ч. 1 ст. 23 Конституції Словацької Республіки декларує, що свобода пересування і проживання гарантується, а ч. 2 тієї самої статті вказує на те, що особа, яка законно перебуває на території цієї держави, має право вільно її покинути. Конституція Фінляндії надає право на свободу пересування і вільний вибір місця проживання не лише власним громадянам, а й іноземцям.

Як бачимо, в окремих країнах ЄС *свобода пересування територією країни і вибір місця проживання* не є абсолютною і може бути обмеженою на підставі закону. Так, ст. 39 Договору

про заснування Європейського Союзу вказує на можливість обмеження зазначеного права з причин, пов'язаних із захистом громадського порядку, національної безпеки та громадського здоров'я. Положення щодо можливості обмеження права на свободу пересування міститься в ст. 32 Конституції Естонської Республіки, відповідно до якої право вільного пересування може бути обмежене у встановленому законом порядку в разі захисту прав і свобод інших людей, в інтересах оборони держави, у разі стихійного лиха та катастрофи, а також з метою припинення поширення інфекційних хвороб, захисту природного середовища попередження бездоглядності неповнолітніх або душевнохворих і забезпечення провадження в кримінальних справах. Конституція Фінляндії підкреслює, що законом можуть встановлюватися необхідні обмеження права на свободу пересування в інтересах правосуддя та виконання покарання, а також для забезпечення обов'язків щодо захисту Вітчизни. Натомість ст. 16 Конституції Італійської Республіки вказує, що громадянин країни може вільно пересуватися і проживати на будь-якій частині території країни, з тими обмеженнями загального характеру, які встановлюються законом в інтересах охорони здоров'я та безпеки. Зазначимо, що в деяких країнах Євросоюзу в конституції гарантують лише право на свободу пересування без зазначення обмежень у його реалізації (Португалія, Іспанія)¹³⁶.

До особистих прав належить *свобода петицій* – індивідуальних або колективних звернень до парламенту, президента, інколи – до місцевих органів самоуправління (в Італії). Наприклад, Бельгії, відповідно до ст. 28 Конституції, кожному гарантоване право звертатися до публічної влади з петиціями, підписаними однією чи декількома особами, щоправда, від імені колективу можуть звертатися лише установчі органи.

Представникам окремих професій, зазвичай правоохоронної системи, заборонено долучатися до підписання колективних

¹³⁶ Голубка І. І. Конституційні права на свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні та країнах ЄС: порівняльно-правовий аналіз : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Ужгород, 2016. С. 161.

петицій. В окремих країнах держав-членів ЄС їх заборонено підписувати військовослужбовцям, вони можуть звертатися до органів державної влади лише індивідуальним порядком. Якщо в петиціях висувуються політичні вимоги, це право може стати політичним.

Особа має право емігрувати, а громадянин – і повернутися до своєї країни. Проте існують обмеження на виїзд з країни: якщо особа є звинуваченою, засудженою, володіє державною таємницею, повідомила про себе помилкові відомості при оформленні документів на еміграцію. Обмеження в державах-членах ЄС діють зазвичай не більше 10 років.

Багато конституційних прав особи пов'язано з судовою сферою. Це *право вільного доступу до суду, право на отримання юридичної допомоги, презумпція невинуватості тощо*.

Політичні права – можливості (свободи) громадянина активно брати участь в управлінні державою та в громадському житті, впливати на діяльність різних державних органів, а також громадських організацій політичної спрямованості. До них належать: право обирати і бути обраним до представницьких органів державної влади і місцевого самоврядування, право створювати громадські об'єднання і брати участь в їх діяльності, свобода демонстрацій і зборів, право на інформацію, свобода слова, думок, у тому числі свобода преси, радіо, телебачення тощо.

До політичних прав, які давно закріплені в конституціях, належить свобода слова, друку, а тепер комунікацій, інформації. Конституції всіх країн проголошують *свободу думки і совісті*. Людина сама вирішує, яких духовних цінностей їй дотримуватися. Обов'язкова ідеологія існувала лише в тоталітарних країнах (марксизм у Литві, Латвії, Естонії, інших країнах колишнього соціалістичного табору). Свобода совісті означає сповідувати будь-яку релігію або не сповідувати жодної (ставитися до релігії нейтрально). Щодо цього ст. 19 Конституції Бельгії твердить: «Свобода культів, їх публічне відправлення, а також свобода висловлювати свої думки будь-яким способом гарантовані, за винятком переслідування за правопорушення, здійснені при користуванні цими свободами?»

Віряни мають право здійснювати релігійні культи, які не повинні порушувати громадський порядок, мораль, використовуватися в політичних цілях. Забороняється дискримінація на релігійній основі, але подекуди певні церковні організації (церква, визнана державною) користуються перевагами або державною підтримкою (наприклад, католики в Північній Ірландії, східна православна церква в Болгарії, Греції). Ст. 4 Конституції Королівства Данії визнає офіційною релігією країни Євангелістичну лютеранську церкву, яка користується підтримкою держави. Державною релігією в Мальті є римська католицька апостольська церква (ст. 2 Конституція Мальтійської Республіки 1964 року).

Натомість у ч. 3 ст. 16 Конституції Королівства Іспанія міститься положення, яке забороняє державну релігію, проте в наступному реченні цієї статті фіксується позиція держави, за якою влада бере до уваги релігійні вірування іспанського суспільства і підтримує відповідні відносини співпраці з католицькою церквою та іншими віросповіданнями. Проголошення законом будь-якої релігії або церкви державною не виключає вільного сповідання інших релігій, але підтримує таку церкву з державного бюджету.

Свобода совісті та віросповідання гарантується й Конституцією Австрії (ст. 14), але лише визнана державою церква чи релігійне об'єднання має право на здійснення публічних релігійних обрядів, самостійно визначає порядок і здійснює своє внутрішнє управління, розпоряджається своєю власністю та користується нею для здійснення культової, виховної та добродійної діяльності. Щоправда, ст. 6 Конституції уповноважила державу обмежувати права церковних громад на набуття та розпорядження нерухомим майном в інтересах суспільного блага. Натомість прихильники не визнаного державою релігійного вчення не мають права на проведення публічних дій релігійного характеру. Ст. 16 Конституції дозволяє їм проведення культових обрядів лише в домашніх умовах.

Конституційні формулювання *про свободу інформації* стосуються не лише питання політичного життя. Ідеться не лише про

право висловлювати і поширювати думки, але й про право отримувати інформацію, черпати її з усних доступних джерел законним способом. Державні органи й суспільні об'єднання зобов'язані безкоштовно надавати інформацію про свою діяльність, якщо вона не є конфіденційною.

Доступ до інформації може бути обмежений. Конституційний закон Королівства Швеції вказує на причини такого обмеження, але не визначає інституцію, яка їх запроваджує: «Свобода висловлювань і свобода інформації можуть бути обмежені на користь державної безпеки, економіки, громадського порядку та безпеки, гідності особистості, недоторканності приватного життя, попередження злочинів і притягнення до відповідальності за них»?

Свобода висловлювання думок означає відсутність цензури. Законодавчі витоки свободи слова слід шукати у Швеції. Саме тут нормою Конституції ще 2 грудня 1766 року було скасовано цензуру й ухвалено перший у світі закон, що забезпечував недоторканність свободи слова. Під свободою друку в параграфі 86 йшлося про право кожного шведа видавати друковані твори без перешкод з боку державної влади так, що він тільки після видання міг бути притягнутий до відповідальності за умови, що твір за своїм змістом порушував закони, ухвалені для забезпечення громадського спокою.

Згодом основні положення увійшли до сучасної Конституції Швеції у формі двох конституційних документів – Акта про свободу друку 1949 року та Акта про свободу самовираження 1991 року. Це стало початком створення однієї з найбільш вільних медіасистем у світі, яка зберігає національну своєрідність та складну систему взаємин публічних інститутів влади з суспільством. Якщо перший встановлює принципи відкритого суспільства та гарантує загальний доступ до офіційної інформації, у тому числі до документів парламенту, уряду та інших державних органів, включаючи будь-які фінансові звіти, то другий закріплює право публічно висловлювати свої думки в засобах масової інформації, на радіо, телебаченні, відео та аудіозаписах, у блогах та вебсайтах. Проте журналіст чи видавець не має

права розкривати своє джерело, якщо той, хто надав інформацію, бажає залишитися анонімним.

Попри те, що Конституція Королівства Швеції обстоює свободу слова та самовираження, вона не містить певних обмежень. Так, Акт про свободу друку дозволяє іншим законам регулювати окремі види реклами (алкоголю та тютюнових виробів, ліків тощо), поширення конфіденційних даних (етнічне походження, расу, політичні погляди, релігійні та філософські переконання, а також інформацію про здоров'я, особисте життя, сексуальну орієнтацію, генетичні та біометричні дані); його чинність не поширюється також на дитячу порнографію.

Відповідно до Міжнародного акта про права людини 1966 року, конституції багатьох країн установлюють й інші обмеження. Забороняються пропаганда й агітація, що сіють соціальну, расову, релігійну, національну ворожнечу. У багатьох країнах заборонено вживати непристойні висловлювання публічно, порнографія. Згідно з законом Італії 1999 року з 7 до 23 годин по телебаченню не можна показувати сцени насильства і сексу. Спеціальна комісія стежить за дотриманням цієї норми. Спеціальні наглядові ради з питань засобів масової інформації або на телебаченні існують і в інших країнах. Вони зазвичай складаються з парламентарів, представників громадських об'єднань, діячів культури. Іноді члени такої ради призначаються ректорами найбільших університетів (Польща).

Свобода висловлювання дозволяє авторові публікувати або в інший спосіб робити загальнодоступними свої думки і переконання. Проте за порушення законів про друк, про засоби масової інформації він несе відповідальність. Ідеться про розголошення державної таємниці, образу, наклеп (поширення свідомо неправдивих відомостей).

Майже в усіх конституціях ЄС мовиться про *свободу об'єднань у політичні партії, професійні спілки, культурні, спортивні та інші товариства*. Право на об'єднання реалізується явочним порядком (не потрібно жодного попереднього повідомлення або дозволу влади), почасти закон потребує для створення об'єднання трьох осіб. Так, ч. 3 ст. 9 Конституції Німеччини ствер-

джує, що будь-які домовленості, спрямовані на обмеження права громадян чи представників усіх професій об'єднуватися, є недійсними, а дії, спрямовані на це, – протизаконними.

Так у Польщі заборонені політичні партії та інші організації, що звертаються у своїх програмах до тоталітарних методів і практики нацизму, фашизму і комунізму, а також ті, програма і діяльність яких передбачає або припускає расову і національну ненависть, застосування насильства з метою захоплення влади чи впливу на політику держави, або передбачає таємність структур або членства.

Право на вступ до об'єднання інколи обмежується законом для військовослужбовців, а право вступу до партій – для суддів, прокурорів, окремих категорій державних службовців. Ліквідація громадських об'єднань можлива через саморозпуск або за постановою суду.

Найважливішим політичним правом громадян є *свобода зборів, мітингів і демонстрацій*. Це форми висловлювання колективної думки із суспільно значущих питань. Багато конституцій уточнюють: це право збиратися мирно і без зброї (ФРН, Польща).

Якщо збори відбуваються на вулиці, площі, у парку, мітингарі обмежують свободу інших осіб (наприклад, право на свободу пересування або прогулянку в громадському місці). Тому для зборів під відкритим небом, якщо збори відбуваються в місцях, спеціально відведених для цього, вистачає попереднього повідомлення (у Німеччині – за два дні, у Франції – за три).

Для *демонстрацій* існують жорсткіші вимоги: місцевий орган влади затверджує маршрут руху, може обмежити кількість учасників демонстрації. У разі відхилення від установленого маршруту поліція має право втрутитися і розсіяти демонстрацію застосуванням сили і технічних засобів.

Особливу форму має *пікетування* – публічне висловлення колективної або індивідуальної думки, без ходи і підсилення гучності, через розташування біля пікетованого об'єкта громадян з плакатами. Пікети біля вищих органів державної влади зазвичай дозволені, але на певній відстані.

Соціально-економічні права. Економічні права – можливості (свободи) людини і громадянина розпоряджатися предметами споживання й основними чинниками господарської діяльності: власністю і працею; проявляти підприємливість та ініціативу в реалізації своїх здібностей і придбанні засобів для існування; участь у виробництві матеріальних та інших благ.

До соціально-економічних прав насамперед належить *право власності*. У конституціях ідеться передусім про власність, яка забезпечує життєві потреби людини. Про право власності в тому або іншому обсязі говориться практично в усіх конституціях. У багатьох із них уже немає колишніх формулювань про священну і недоторканну приватну власність, замість цього констатуються соціальні функції приватної власності, наголошується на тому, що вона зобов'язує власника (Німеччина, Італія). Згідно з конституціями держав ЄС власність може бути вилучена для державних і суспільних потреб на основі закону, за рішенням суду і при рівноцінному відшкодуванні.

Можна володіти будь-якою власністю, не забороненою законом. Проте в багатьох країнах іноземці не можуть мати права власності на землю, на природні підземні багатства. Нині все частіше порушуються питання щодо інтелектуальної власності, пов'язаної з творчою працею (наприклад, про авторські права).

До права власності близьке право на вільну *господарську ініціативу*, на підприємницьку діяльність. Це право займатися будь-якою діяльністю, що приносить прибуток, якщо вона не заборонена законом.

До найважливіших соціально-економічних прав належать права, пов'язані з трудовими відносинами. У країнах ЄС положення про право на працю було включене в конституції після Другої світової війни і супроводжувалося обмовкою про допомогу безробітним з боку держави. Це право зовсім не означає обов'язку держави працевлаштувати всіх охочих, хоча держава повинна вживати відповідних заходів. У державах-членах ЄС примусова праця допускається на військовій службі, за вироком суду, в умовах надзвичайного стану.

Право на працю і свобода праці доповнюються *конституційними положеннями про безпечні і здорові умови праці, про право на вільний вибір професії, на гідну винагороду, про право на справедливу оплату праці*. Законами встановлений обов'язковий щомісячний мінімум оплати праці (наприклад, у Франції особи з низькими доходами отримують допомогу від держави з тим, щоб їх загальний дохід становив близько 700 євро на місяць). У разі вимушеного безробіття виплачується державна допомога, яка зазвичай становить певний відсоток від попередньої або середньої заробітної плати (у Великобританії – 50–60 %, у Німеччині – 30–35 %, у Швеції – 80 %).

Серед соціально-економічних прав конституції країн ЄС називають також *право на відпочинок*. Воно означає надання одного або двох вихідних днів на тиждень, які оплачуються працедавцем, встановлення законом граничної тривалості робочого тижня 35 (Італія, Франція з 1997 року) – 40 годин. Тривалість відпустки згідно з законом становив 3 тижні (Німеччина), 4 тижні (Італія), 5 тижнів (Іспанія, Франція), але за статистикою він триває довше (наприклад, у Німеччині включно зі святами відпочивають 36 днів).

У переважній більшості країн конституції передбачають *право на страйк* – колективне припинення роботи з висуванням певних вимог до працедавця або держави. Страйки повинні здійснюватися в рамках закону про вирішення трудових конфліктів. Забороняються страйки на підприємствах життєзабезпечення (постачання водою, електроенергією тощо), на транспорті – повітряному. Ч. 3 ст. 59 Конституції Польщі прямо вказує, що з огляду на публічний інтерес законом може бути обмежене проведення страйку чи заборонене його проведення стосовно визначених категорій працівників або у визначених сферах.

Страйки, які не відповідають вимогам закону, можуть бути визнані судом незаконними. Учасники такого страйку можуть бути звільнені без виплати компенсації, організатори покарані (аж до кримінальної відповідальності), а профспілки, що організували незаконний страйк, – оштрафовані.

До соціально-економічних прав належить *право на чисте довкілля, на охорону здоров'я*. Положення щодо навколишнього середовища з'явилися в новітніх конституціях і пов'язані з сучасними екологічними проблемами. У деяких країнах працівники не роблять відрахувань на охорону здоров'я. У Данії, Італії існує державна медицина: витрати на лікування повністю виплачуються з бюджету.

До цієї групи прав належить *право на освіту і свободу освіти*. Освіта стала сьогодні універсальною цінністю. Світ невинно прямує до формування єдиного освітнього простору. Особливо чітко ці тенденції простежуються в державах-членах ЄС. Саме тому проголошення права людини на освіту відобразилось у фундаментальному міжнародному документі – Загальній декларації прав людини 1948 року. Ст. 26 Декларації закріплює право кожної людини на обов'язкову безоплатну початкову і загальну освіту, на загальнодоступну технічну та професійну освіту, однаково доступну для всіх вищу освіту на основі здібностей кожного.

Головний міф, який сформувала радянська ідеологічна система, полягав у тому, що в Радянському Союзі, мовляв, освіта була безкоштовною, а в країнах Заходу – платною. Ця ідеологема, глибоко закарбована у свідомості людей старшого покоління, легко руйнується положеннями конституцій держав-членів ЄС, адже саме в них містяться норми, які гарантують право громадян на освіту, а подальшу конкретизацію знаходять у законах і підзаконних актах. Конституція Фінляндії, до прикладу, зазначає, що кожен громадянин має право на безкоштовну базову освіту (ст. 16 Конституції), яка здійснюється двома державними мовами (фінська та шведська), проте навчальний процес може проводитися мовою стародавнього населення країни (саамською) або циганською. Вища освіта у Фінляндії також здобувається на безоплатній основі, а студенти і школярі отримують ще й фінансову підтримку від держави.

У преамбулі Конституції Франції 1946 року, що є складовою частиною чинної Конституції Французької Республіки 1958 року, закріплено таке положення: «Організація громадської

безкоштовної освіти і світської освіти є обов'язком Держави». Навчальним процесом охоплені всі діти віком від 6 до 16 років. Вони та їхні батьки можуть обирати як навчання в приватних, так і в державних закладах. Починаючи з ухваленням Закону Дебре 1959 року, приватні школи отримують фінансову допомогу з державного бюджету. Держава, зокрема, фінансує заробітну плату вчителів, а також бере участь в інших витратах на навчання школярів.

Найбільш гнучкою і диференційованою вважається система освіти в Німеччині. Вона оперативно реагує на зміни, що відбуваються в основних виробничих сферах. Конституція Німеччини 1949 року у ч. 1 ст. 7 визнає, що вся шкільна справа перебуває під контролем держави, а навчання є обов'язковим для дітей першого-дев'ятого класів. Освіта в усіх державних школах Німеччини безкоштовна як для власних громадян, так і для іноземців.

До системи німецької освіти належать і приватні школи, на що вказує ч. 4 ст. 7 Основного Закону. Вони можуть відкриватися з дозволу держави за умови, якщо вони за своєю навчальною метою та організацією не поступаються державним освітнім закладам. Другою умовою для відкриття таких шкіл є дотримання рівності суб'єктів навчального процесу, тобто держава має бути впевнена, що майновий стан батьків не є підставою для диференціації учнів за соціальною чи іншою ознакою.

У Німеччині навчання в державних університетах безкоштовне. Тут, крім того, студентам, що мають потребу, надають державні субсидії, які слід повернути після закінчення навчання. У більшості країн ЄС студенти не мають державної стипендії, хоча багато хто отримує її від добродійних фондів, муніципалітетів, підприємств.

Ст. 70 Конституції Польщі гарантує право на отримання безоплатної освіти в публічних (державних) школах. Забезпечення громадянам загального і рівного доступу до освіти покладається на органи публічної влади. Навчання в школі до досягнення 18 річного віку – обов'язкове.

Поряд з публічними освітніми закладами Конституція Польщі дозволяє функціонувати і неpubлічним основним, середнім, вищим школам і виховним закладам. Їх мають право засновувати для своїх дітей батьки і громадяни; органи публічної влади, беруть участь в їхньому фінансуванні.

Положеннями ст. 34 Конституція Італії гарантується додаткова фінансова підтримка особливо обдарованих учнів або тих, які найкраще проявили себе в навчальному процесі.

Конституційне право на освіту та гарантії її безкоштовності закріплюється в конституціях Бельгії (ст. 24), Португалії (ст. 74), Італії (ст. 34), Іспанії (ст. 27), Швеції (гл. 2, ст. 21). У ст. X Конституції Угорщини та ст. 10 Конституції Мальти мовиться про гарантії права на освіту, її обов'язковість у межах початкової школи, доступність і свободу отримання середньої освіти та економічної підтримки вищої освіти. «Держава має втілювати цей принцип за допомогою виплати стипендій, допомоги сім'ям студентів та іншими способами», – такі форми матеріалізації сприяння студентам в отриманні вищої освіти передбачаються в Конституції Мальти (ст. 11, ч. 2).

Отримання народної освіти (початкової та вищої) на безоплатній основі в Герцогстві Люксембурзькому забезпечується ст. 23 її Основного Закону. Позаяк у державі функціонує лише один університет, створений 2002 року, а потреба в отриманні вищої освіти не зменшується, то ч. 4 ст. 23 Конституції визнана можливість навчання студентів за кордоном з подальшим поверненням і влаштуванням на службу чи отримання ними посад з окремих професій без жодних законодавчих обмежень.

В окремі конституціях держав-членів ЄС ідеться про релігійне виховання учнів. Так, Основні закони Бельгії, Іспанії, Німеччини надають право батькам обрати для своїх дітей можливість отримання основ релігійної освіти в школі, відповідно до їхніх традицій, переконання і світогляду.

Отже, аналізуючи конституційно-правові норми, доходимо висновку, що право на освіту як невід'ємне право людини зафіксовано в більшості конституцій держав-членів ЄС. Вони гарантують безкоштовну базову освіту з альтернативою

запровадження приватних шкіл. Студенти закладів вищої освіти також не позбавлені державної чи іншої фінансової підтримки. Незалежно від наявності чи відсутності громадянства держави-члена ЄС, особам, що мають право на проживання в цих країнах, надається рівний доступ до освіти.

Конституції, ухвалені після Другої світової війни, гарантують право на *соціальне забезпечення* або на пенсію. Пенсії зазвичай поділяються на трудові (залежно від віку і стажу роботи) і соціальні (наприклад, інвалідам з дитинства). За кордоном пенсійний вік переважно становить 60–65 років для чоловіків і 55–60 років для жінок (інколи буває вищим), у Данії – 67 років для чоловіків і заміжніх жінок, а стаж – 20–25 років для жінок і 25–30 років для чоловіків.

Серед прав у сфері культури конституції називають свободу літературного, художнього, наукового й інших видів творчості. У конституціях містяться також положення про право на участь у культурному житті, право користуватися досягненнями культури, право на доступ до культурних цінностей та інші норми, що стосуються прав людини у сфері культури.

Дослідники різноманітних наукових сфер зазначають, що серед держав-членів ЄС Швеція має найзначніші досягнення в реалізації прав людини на соціальний захист. У наукових колах на початку ХХІ ст. набрав широкої популярності термін «шведська модель», що ідентифікується саме з державною політикою в соціальній сфері, що вирізняється серед інших ефективністю, надійністю, стабільністю, виваженістю¹³⁷. Не дарма у гл. 1 Конституції Швеції, яка регулює соціально-економічні права підданих, зазначено, що основною метою держави є особистий економічний і культурний добробут людини. Держава взяла на себе обов'язок гарантувати право на працю, житло й освіту, сприяти розвитку соціального забезпечення і захисту, а також створенню сприятливих умов життя.

¹³⁷ Каструба В. В. Реалізація права людини на соціальний захист у Швеції. *Науковий вісник Чернівецького університету. Правознавство*. 2008. Вип. 461. С. 22.

Колективні права соціальних, національних і інших спільнот. У конституціях більшості країн ЄС стали порівняно широко закріплюватися права різних спільнот і колективів. Починаючи з Конституції Португалії 1976 року, у деяких із них з'явилися норми про права політичної опозиції як певну спільність. Опозиція має право на доступ до всіх офіційних документів уряду, право на відповідь в урядових газетах, право на інформацію тощо (Швеція).

Один зі способів забезпечення і захисту колективних прав національних меншин полягає в регламентації їхніх прав як на конституційному, так і на законодавчому рівнях. Австрія, Італія, Угорщина досить детально регулюють їх, у тому числі свободу самовираження, свободу віросповідання, з деталізованими механізмами їх реалізації. Австрійський федеральний закон від 7 липня 1976 року «Про правове становище національних меншин» національними меншинами визнає групи австрійських громадян, що проживають і походять з території Федерації, для яких рідною мовою не є німецька мова і які становлять окрему народність (ст. 2). З метою реалізації культурних, соціальних, економічних інтересів національних меншин в Австрії при відомстві Федерального Канцлера діють Ради національних меншин. Їхня думка має бути врахована в разі ухвалення правових рішень і загальних планів, якщо вони стосуються інтересів національних меншин. Ради національних меншин також можуть вносити пропозиції, спрямовані на покращення їхнього становища й окремих громадян, що входять до їхнього складу (ст. 3.1 Закону).

Проте в більшості конституцій держав-членів ЄС колективні права не визначаються і забезпечуються в рамках прав людини. Окремі дослідники цілком резонно вважають, що причини небажання надавати меншинам колективні права полягають у побоюванні зростання їхньої національної, правової самосвідомості в напрямку вимоги їх суверенізації, небажання стимулювати національні меншини як активних суб'єктів міжнародного права¹³⁸.

¹³⁸ Мельник А. Співвідношення індивідуальних та колективних прав людини в контексті забезпечення і захисту свободи вираження поглядів. *Вісник Львівського університету*. Серія філософські науки. 2013. Вип. 16. С. 213.

Не залишимо осторонь колективні права ЛГБТ спільнот (авт. – соціальні групи з відмінною сексуальною та/або гендерною ідентичністю). У державах-членах Євросоюзу правове регулювання відносин цієї сфери започатковано в другій половині ХХ століття. Саме в 1980–1990 роках низка держав Західної Європи декриміналізувала одностатеві стосунки геїв і лесбіянок. Проте якщо у Великому Герцогстві Люксембург людей нетрадиційної орієнтації перестали переслідувати ще в 1790-ті роки, то в сусідній Німеччині ст. 175 Кримінального кодексу була скасована лише в 1994 році. З 2015 року у ФРН стало можливим усиновлення біологічних дітей партнера. З 1 жовтня 2017 року гомосексуальні пари можуть офіційно одружуватися, хоча в цьому сенсі Німеччина відстала від багатьох європейських сусідів. У державах Балтії переслідування за ознакою нетрадиційної статевої орієнтації було вилучено з Кримінального кодексу на початку 1990-х років: у Латвії та Естонії 1992 року, а в Литві – 1993-го.

В Австрії до 2002 року гетеросексуалам було дозволено перебувати в партнерських відносинах із 14 років, а гомосексуалам – лише з 18 років. Проте, йшлося лише про мужоложство, законодавство не поширювалося на лесбійок та бісексуалів. Конституційний суд закликав парламент скасувати цей пункт у законі, призначивши крайній термін для рішення на 2003 рік. Це, зрештою, призвело до припинення дискримінації щодо гомосексуалів. Шлюб для будь-яких пар було узаконено 1 січня 2019 року.

Іспанія в 1995 році стала однією з перших держав-членів ЄС, що узаконила одностатеві шлюби. Після Нідерландів (2000 рік) і Бельгії (2003 рік), Іспанія з 2005 року дозволяє одностатевим парам одружуватися.

Греція у 2015 році скасувала правову норму, яка передбачала покарання за сексуальні відносини між чоловіками в контексті проституції та випадках, коли один із партнерів є неповнолітнім.

У 2017 році нетрадиційні шлюби були легалізовані в Німеччині, Мальті, Фінляндії та Словенії¹³⁹.

¹³⁹ Товпеко Я. К. Принцип недискримінації у контексті загальноєвропейських інтеграційних процесів і прав людини. *Альманах права. Ціннісно-правові засади сучасних інтеграційних процесів в Україні*. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2015. Вип. 6. С. 352–356.

Проте в ЄС залишаються країни, що сповідують традиційні для своїх народів цінності статевого життя. Попри те, що австрійський імператор Йосип II, син Марії Терезії, скасував страту за одностатеві стосунки у 1787 році, а в 1961 році гомосексуальність в Угорщині було вилучено з кримінального кодексу, одностатеві пари не можуть одружуватися в цій країні. Досі не склалося консенсусу з питання про дозвіл одностатевих шлюбів у тих державах, які не дозволили одностатеві шлюби, і в тому, як бути з визнанням статі в разі наявного шлюбу. Так, згідно із законодавством Фінляндії шлюб дозволений тільки між особами протилежної статі. З 2012 року угорська Конституція захищає інститут шлюбу як взаємини між чоловіком та жінкою, родинні відносини, а також родину як основу для виживання країни (ст. М ч. 1)¹⁴⁰.

Традиційний погляд на сім'ю зберігається і в ст. 18 Конституції Польщі: «Шлюб як союз жінки і чоловіка, сім'я, материнство і батьківство перебувають під охороною та заступництвом (орієка) Республіки Польща».

Конституція держав-членів Євросоюзу містять спеціальні положення, якими передбачена можливість *обмеження прав людини*. Моделі обмеження конституційних прав і свобод не є універсальними, усе залежить від правових традицій і політичного режиму окремо взятої країни. Так, ст. 19 Конституції ФРН свідчить, що законодавець не наділений правом обмежувати основні права, він може це робити через ухвалення окремого закону, який не може регулювати окремі випадки, а мати загальний характер.

Конституція Польщі дещо інакше регулює інститут обмеження прав людини, не скасовуючи при цьому норму про те, що подібне може статися лише на умовах окремого закону і за умови необхідності забезпечення безпеки чи охорони навколиш-

¹⁴⁰ Постанова ЄСПЛ від 16.07.2014 у справі «Хамалайнен (Hamalainen) проти Фінляндії» (скарга № 37359/092). Бюлетень Європейського суду з прав людини. 2014. № 11(149); Основний Закон Угорщини. Конституції країн світу: Республіка Болгарія, Румунія, Угорщина, Республіка Хорватія / пер. Т. В. Руденко / О. В. Коротюк, О. В. Лавринович. – Київ : ОВК, 2021. С. 123–192.

нього середовища, публічного здоров'я і моралі або свобод і прав інших громадян демократичної держави.

Французька декларація прав людини і громадянина 1789 року, що стала невід'ємним атрибутом усіх майбутніх як монархічних, так і республіканських конституцій, закріпила характер обмежень прав і свобод ст. 5 так: «Закон може забороняти лише діяння, шкідливі для суспільства. Усе те, що не заборонено законом, те дозволено, і ніхто не може бути примушений до дії, якщо її не зобов'язує закон».

Поряд із конституційними обмеженнями прав і свобод, що поширюються на все населення держави, конституції окремих держав-членів ЄС унормовують індивідуальне позбавлення прав як санкції за зловживання ними. Так, ст. 18 Основного Закону ФРН може бути прикладом для цього: «Той, хто користується свободою думки, зокрема свободою друку (абзац 1 ст. 5), свободою викладання (абзац 3 ст. 5), свободою зборів (ст. 8), свободою об'єднання (ст. 9), таємницею листування, поштового та телезв'язку (ст. 10), правом власності (ст. 14) або правом притулку (ст. 16-а) для боротьби проти основ вільного демократичного ладу, позбавляється цих основних прав. Позбавлення зазначених прав та обсяг цього позбавлення визначаються Федеральним конституційним судом».

Отже, попри широкий спектр прав і свобод, наданих громадянам своїх країн нормами основних законів держав-членів ЄС, законодавство багатьох із них містить положення, якими вони істотно обмежується. Це явище зумовлене потребою гарантування безпеки державного суверенітету, територіальної цілісності та політичної самостійності держав-членів ЄС, необхідністю гарантій повноцінного існування людини в сучасному суспільстві.

Конституційні обов'язки особи. Конституційний обов'язок – це визначена конституцією міра належної поведінки, об'єктивна необхідність, вимога певної поведінки особи, що впливає співвідношення інтересів особи та інтересів суспільства й держави.

Конституційних обов'язків громадян у державах-членах Євросоюзу кількісно є значно менше, ніж прав і свобод громадян, а рівень їх правового регулювання значно вищий. Наприклад, згідно з Конституцією Словацької Республіки 1992 року, «обов'язки можна встановлювати лише на основі закону, у його рамках та за умов дотримання основних прав і свобод» (ч. 1 ст. 13).

Встановлені конституціями обов'язки можуть стосуватися водночас і людини, і громадянина, а можуть зобов'язувати винятково лише громадянина.

До першої групи належать обов'язки: дотримуватися конституції і законів (іноземець, як і місцевий, не може посилається на незнання закону); платити податки (між багатьма державами укладені угоди про уникнення подвійного оподаткування, згідно з якими громадянин платить податки у своїй країні); зберігати природу і довкілля, дбайливо ставитися до природних багатств. Інколи містяться положення про загальний обов'язок працювати (Іспанія, Португалія), піклуватися про загальне благо (ст. 82 Конституції Польщі), виховувати дітей. Так, у Конституції Італії 1947 року перша частина, що регулює правовий статус людини і громадянина, називається «Права та обов'язки громадян». У ст. 30, присвяченій моральним і соціальним відносинам, закріплюється батьківський імператив утримувати, навчати та виховувати дітей, навіть якщо вони народжені поза шлюбом.

Конституційні обов'язки, що стосуються винятково громадянина, в Основному Законі Італії закріплені переважно в розділі, присвяченому політичним відносинам. Наприклад, у ст. 53 зазначено: «Усі повинні брати участь у формуванні бази публічних податків відповідно до своїх зобов'язань як платників податків»¹⁴¹. У наступній статті вказано: «Усі громадяни зобов'язані бути вірними Республіці і повинні додержуватися Конституції і законів. Громадяни, яким доручено здійснення публічних функцій, зобов'язані виконувати їх дисципліновано та гідно і у передбачених законом випадках скласти присягу»¹⁴².

¹⁴¹ Конституція Італійської Республіки (з передмовою Володимира Шаповала). Київ : Москаленко О. М., 2018. С. 31.

¹⁴² Там само.

Так, у Конституції Королівства Іспанії 1978 року ч. 2 гл. 2 розд. 1 називається «Про права та обов'язки громадян». Ст. 30 визначає, що захист Іспанії є правом і обов'язком іспанців. У п. 1 ст. 35 зазначено: «Усі іспанці зобов'язані працювати і мають право на працю, на вільний вибір професії або виду діяльності, на просування по службі, а також на заробітну плату, достатню для покриття своїх потреб і потреб своєї сім'ї, не допускаючи в жодному разі дискримінації за статевою ознакою»¹⁴³. У п. 2 цієї статті закріплено таке: «Закон регулює права та обов'язки трудящих»¹⁴⁴.

Громадянин має й додаткові обов'язки: отримати загально-обов'язкову загальну освіту, брати участь у виборах. Наприклад, у Греції і в Люксембурзі в разі неявки на виборчі дільниці передбачена юридична відповідальність.

Отже, права людини та її обов'язки взаємопов'язані, але нерівноцінні: права людини є метою конституціоналізму, а обов'язки – лише засобом досягнення. Усі обов'язки умовно поділяються на обов'язки людини та обов'язки громадянина, які мають виконуватися відповідно до норм права. Невиконання або недотримання основних (конституційних) обов'язків тягне за собою взаємну відповідальність особи, суспільства і держави.

6. Інститут омбудсмана як гарантія конституційних прав людини і громадянина в державах-членах ЄС

Інститут уповноваженого з прав людини вперше з'явився в скандинавських країнах на переломі XVIII і XIX століть. У цей період відбувається його перетворення з органу, що був засобом обмеження всевладдя монарха та забезпечення контрольно-наглядових функцій щодо апарату виконавчої влади, у право-захисний орган, якому надаються значні права щодо парла-

¹⁴³ Конституція Королівства Іспанії. Конституції країн світу: Італійська Республіка, Держава-Місто Ватикан, Королівство Іспанія, Португальська Республіка / О. В. Коротюк, О. В. Лавринович / Переклад Т. В. Руденко, В. С. Станіч. Київ : ОВК, 2021. С. 98–99.

¹⁴⁴ Там само.

ментського контролю за дотриманням органами управління чинного законодавства у сфері захисту прав людини.

Омбудсман (від швед. *Ombudsman* – «представник») – призначений (обраний) вищими органами державної влади контрольно-наглядовий, правозахисний, незалежний, політично нейтральний, одноосібний (Іспанія, Польща, Португалія) чи колегіальний орган (Австрія) державної влади (посадова особа), уповноважений конституцією чи законом за власною ініціативою або зверненням громадян контролювати діяльність органів і посадових осіб (насамперед виконавчої гілки влади) з погляду дотримання ними прав і свобод людини і громадянина, який, зазвичай, діє неформально, на власний розсуд та рекомендує коригуючі дії, спрямовані на належне забезпечення цих прав і свобод»¹⁴⁵.

У Швеції і Фінляндії уповноважений з прав людини називається омбудсманом, в Іспанії – народним захисником, у Португалії – гарантом справедливості, у Франції – медіатором, у Польщі – речником громадянських прав, у Литві – контролером сейму, у Греції – захисником громадян, в Австрії – колегією народного правозахисту. Нині посада омбудсмана існує в понад 120 країнах світу.

Статус омбудсмана визначається положеннями конституції країни чи спеціальним законом. Як свідчить досвід, він запроваджується трьома способами: на основі конституційних положень, що пізніше розвиваються в законодавстві (Швеція, Данія, ФРН, Іспанія, Угорщина), або внаслідок ухвалення спеціального закону і закріплення інституту на конституційному рівні (Португалія, Польща), або через ухвалення спеціального закону без фіксації в конституції (Франція)¹⁴⁶.

¹⁴⁵ Марцеляк О. В. Конституційно-правовий статус інституту омбудсмана: світовий досвід та українська модель : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.02 / Одес. нац. юр. акад. Одеса, 2004. С. 118.

¹⁴⁶ Марцеляк О. В. Конституційно-правий статус інституту омбудсмана: світовий досвід та українська модель : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / О. В. Марцеляк ; наук. консультант О. Н. Ярмиш ; Нац. ун.-т «Одеська юридична академія». Одеса, 2004. С. 13.

Однією з головних функцій омбудсмана є контроль за діяльністю виконавчих та інших органів державної влади за допомогою розгляду скарг громадян на дії тих чи тих органів або посадових осіб, що призвели до порушення прав і свобод людини і громадянина. У цьому сенсі важливим невід'ємним правом омбудсмана є право проводити розслідування, у тому числі й за власною ініціативою, і на їх підставі вносити рекомендації щодо способів відновлення порушених прав у конкретному випадку, надавати пропозиції стосовно змін до законодавства або перегляду неправомірної адміністративної практики органів державної влади. Процедура звернення до омбудсмана максимально неформальна та гнучка, а доступ до нього є безплатним і відкритим для всіх громадян держави.

Характерною особливістю є незалежність інституції, що виявляється передусім у високому статусі посади омбудсмана, яка в більшості держав-членів ЄС закріплена конституцією, а також в обранні омбудсмана парламентом держави, що забезпечує його незалежність від усіх гілок влади, враховуючи законодавчу. Незалежність омбудсмана передбачає неприпустимість і пряму заборону втручання в його діяльність органів державної влади, політичних партій, громадських організацій, засобів масової інформації. У суспільстві омбудсман є своєрідним арбітром між людиною та владою, тому має діяти незалежно і неупереджено.

Внутрішній аспект незалежності омбудсмана передбачає наявність у нього достатніх фінансових ресурсів для виконання своїх повноважень, а також, з огляду на персоніфікованість інституції, незалежність у здійсненні кадрової та організаційної політики.

Через відсутність в омбудсмана імперативно-владних повноважень одним з головних засобів його впливу на ухвалення необхідного рішення є гласність і поширення інформації про порушення прав і свобод людини в державі. Передусім ідеться про оприлюднення щорічної та спеціальних доповідей. Омбудсман має сприяти приведенню законодавства держави у відповідність з міжнародними та європейськими стандартами у сфері прав людини, гуманізації правової системи.

Наведені характеристики відображають лише найважливіші риси інституції омбудсмана. Залежно від місця омбудсмана в державно-правовій системі, порядку його призначення, підзвітності тій чи іншій гілці влади або її відсутності, обсягу повноважень та інших факторів дослідники виділяють три моделі інституту омбудсмана: виконавчий, незалежний і парламентський.

Виконавчий омбудсман – квазі-омбудсман, що входить до системи органів виконавчої влади. Він призначається президентом чи урядом, їм підзвітний. Така модель рідкісна, наприклад омбудсман у Франції діє як медіатор (посередник). Інститут медіатора у Франції був запроваджений Законом від 3 січня 1973 року з поправками від 24 грудня 1976 року для покращення відносин між громадянами й адміністраціями. Медіатор-посередник належить до категорії адміністративних органів, адже діє в рамках виконавчої гілки влади: він призначається Декретом Ради Міністрів на шість років і може бути відкликаний цим же Декретом за погодженням з Державною Радою. З інститутом омбудсмана медіатор-посередник корелює тільки за функціями, адже з парламентом Франції він жодним чином не пов'язаний, за винятком того, що парламентарії мають право звертатися до нього в справах, які, на їхню думку, заслуговують на втручання медіатора. Громадяни подають скарги також через медіатора.

Медіатор у Франції наділений правом законодавчої ініціативи. У разі відсутності компетентного органу влади він може порушити дисциплінарне провадження проти будь-якого державного службовця, що діяв протиправно, або в необхідному випадку подати скаргу до суду на його дії, порушувати клопотання про початок кримінального провадження, виступати в суді з позиції обвинувача. Усі державні органи, службові особи повинні сприяти медіатору під час виконання ним службових обов'язків. Контрольні органи зобов'язані проводити в межах компетенції перевірки і розслідування на вимогу медіатора-посередника, на них також покладається відповідальність щодо здійснення контролю за виконанням приписів медіатора. Медіатор відрізняється від парламентської моделі інституту

омбудсмана. Окрім того, що він призначається президентом або урядом, істотною відмінністю є відсутність прямого доступу до нього жителів країни. Скарги до посередника можуть надходити не безпосередньо від громадян, а лише через депутатів парламенту. Третьою відмінністю є відсутність права і можливості медіатору ініціювати розслідування з власної ініціативи.

Зазначимо, що не всі дослідники погоджуються з тим, що медіатора можна віднести до омбудсмана. Окремі з них заперечують існування французької моделі, а медіатора не вважають омбудсманом.

Незалежний омбудсман у класичній системі поділу влади він представлений самостійною гілкою влади, рівень якої відповідає рівню законодавчої, виконавчої та судової влади, але не залежить від них. Призначається президентом або парламентом, але після призначення не підпорядковується ні одному, ні іншому. Така модель омбудсмана діє в Нідерландах (омбутсман) та Португалії (проведор)¹⁴⁷.

Національного омбудсмана Нідерландів призначає нижня палата парламенту за рекомендацією Комітету (у складі віцепрезидента Державної ради, голови Верховного суду, голови Генеральної аудиторської палати під головуванням Королеви). З моменту призначення омбудсман отримує особливий статус як один із вищих державних радників, разом із головами обох палат парламенту.

У Нідерландах розслідування ініціюється будь-якою особою, яка звернулася до національного омбудсмана в письмовій формі протягом року з моменту вчинення дії, що оскаржується. Перш ніж подати скаргу національному омбудсману, скаргник зобов'язаний поінформувати про свій намір відповідний адміністративний орган або агентство і надати їм та зацікавленим особам можливість висловити власний погляд на конфлікт. Омбудсман у Нідерландах має можливість розпочати розслідування з власної ініціативи.

¹⁴⁷ Головань В. Світовий досвід діяльності інституту омбудсмана. *Підприємство, господарство і право*. 2019. № 3. С. 200.

Парламентський омбудсман (шведська чи класична модель) призначається (чи обирається) парламентом, є його допоміжним органом і підзвітний йому. Він співпрацює зі спеціальними комітетами і комісіями парламенту, які, своєю чергою, активно впливають на його діяльність. Основна функція класичного парламентського омбудсмана – контроль за діяльністю адміністрації та її посадових осіб (на відміну від двох попередніх моделей, у яких його контроль поширюється як на виконавчу, так і на законодавчу владу). Цю модель використовують Швеція, Фінляндія, Німеччина.

У державах-членах ЄС найбільш поширеною з них є шведська модель омбудсмана¹⁴⁸. Донині не можна з упевненістю сказати, які саме соціально-історичні передумови призвели до створення цієї інституції у Швеції. З одного боку, цьому сприяла притаманна шведам багатовікова традиція верховенства права та поваги до індивідуальних прав людини, з другого – гостра боротьба за владу між королем і парламентом. У результаті королівська влада була значно обмежена і парламент отримав право обирати, на противагу королівському канцлеру юстиції, парламентського уповноваженого для здійснення незалежного контролю за адміністрацією та судами. Це відобразилося в Акті про форму правління 1809 року, згідно з яким в правовій системі Швеції вперше була запроваджена посада омбудсмана юстиції.

Характерними рисами шведської моделі стали надзвичайно широкі повноваження та сфера компетенції. Так, омбудсман Швеції здійснює контроль за дотриманням прав людини і громадянина у сферах управління і правосуддя. Він може бути присутнім на засіданнях будь-якого органу влади, у судових інстанціях, вимагати доступу до їхніх протоколів і документів. Суд і органи адміністрації, а також державні і комунальні службовці зобов'язані надавати на вимогу омбудсмана необхідні дані та свідчення. У разі виявлення порушень прав людини

¹⁴⁸ Куліш А. М. Світові моделі діяльності омбудсмена. URL: <http://essuir.sumdu.edu.ua/handle/123456789/34005>.

омбудсман Швеції, наділений правом висувати обвинувачення державним і місцевим посадовим особам, а також правом ставити питання про відповідальність суддів за зловживання своїми правами та порушувати перед Верховним Судом справи з обвинувачення в здійсненні злочинів суддями Верховного і Верховного адміністративного судів¹⁴⁹.

Згідно з § 6 гл. 12 шведського закону «Про форму правління», що складає частину Конституції, Риксдаг (парламент) для контролю за дотриманням законів та інших законодавчих актів у публічній діяльності обирає одного чи кількох омбудсманів. Нині інститут має шефа-омбудсмана, омбудсмана юстиції, омбудсмана, який здійснює нагляд за збройними силами і їх відносинами з різними цивільними структурами, омбудсмана, у функції якого входить нагляд за законністю в галузі соціального забезпечення і податків. Шеф-омбудсман займається питаннями доступу громадськості до офіційних документів, а також до комп'ютерної системи, банку персональних даних і здійснює адміністративні функції. Сферою діяльності омбудсмана юстиції є контроль за діяльністю органів правосуддя та питання, пов'язані з роботою поліції, адміністрації тюрем. У 1986 році, у зв'язку з ухваленням Закону проти расової дискримінації, був призначений омбудсман з питань боротьби у сфері трудових і соціальних відносин (заробітної плати, звільнень, прийому на роботу тощо), пізніше – омбудсман із забезпечення рівності статей, омбудсман у справах споживачів, омбудсман із боротьби з етнічною дискримінацією.

Вищезазначені риси шведської моделі значною мірою сприяли успіху та подальшому поширенню концепції омбудсмана в Європі загалом і в державах-членах ЄС зокрема.

Шведська модель інституту омбудсмана вплинула на сусідню Фінляндію, яка в Конституції, що набула чинності 1 березня 2000 року, запровадила посаду омбудсмана і позначила його завдання в сучасному формулюванні: «Виконуючи свої функції,

¹⁴⁹ Марцеляк О. В. Інститут омбудсмана: теорія і практика. Харків : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. С. 203–204.

омбудсман здійснює контроль за дотриманням основних права і свобод людини» (ст. 109 Конституції).

За конституціями чи спеціальними законами держав-членів ЄС омбудсман призначається на певний термін. У Данії, Швеції, Фінляндії, Португалії, Польщі строк перебування на посаді становить 4 роки, в Іспанії, ФРН – 5 років, в Австрії, Нідерландах та Франції – 6 років, у Хорватії – 8 років¹⁵⁰.

Окрім національного рівня, інститут омбудсмана діє також на регіональному та міжнародному рівнях. Так, Маастрихтським договором у 1992 році запроваджено посаду Європейського уповноваженого з прав людини. Він наділений правом приймати скарги від громадян Європейського Союзу, фізичних або юридичних осіб, резидентів держав-членів на незадовільну якість діяльності інститутів та установ Союзу. У відповідь на скаргу або за власною ініціативою Уповноважений проводить слідство. Інститути ЄС зобов'язані надавати йому всіляку інформацію і доступ до відповідних документів. Він інформує установу, що перевіряється, про виявлене порушення і надає свої рекомендації щодо його усунення. Установа-порушниця у тримісячний термін має підготувати детальну відповідь, після чого Євроомбудсман направляє остаточний звіт до Європейського парламенту. Паралельно про результати проведеного розслідування він повідомляє заявнику¹⁵¹.

Отже, будь-яка з моделей омбудсмана в державах-членах ЄС посідає своє місце в ієрархії засобів позасудового захисту прав і свобод людини і громадянина у разі їхнього порушення посадовими особами центральних державних і місцевих муніципальних органів. Звичайно, парламентська модель підвищує можливості омбудсмана впливати на адміністративні органи і посилює позиції парламенту в галузі контролю за виконавчою владою. Медіатори-посередники у Франції надають виконавчій

¹⁵⁰ Косілова О. І. Сучасний стан і тенденції розвитку інституту омбудсмана у світі та Україні. *Правова інформатика*. № 4. 2013. С. 64.

¹⁵¹ Косінов С. А. Омбудсмен як інститут контролю за владою. *Теорія і практика правознавства*. Вип. 1. 2015. С. 9.

гілці влади більшої демократичності, змушують рахуватися з цінностями прав людини і сприяти поширенню ідеї людино-центризму у французькому суспільстві.

Контрольні питання

1. Установіть природу, сутність та охарактеризуйте основні етапи розвитку інституту громадянства в державах-членах ЄС.
2. Охарактеризуйте порядок і застосування основних способів набуття і припинення громадянства держав-членів ЄС.
3. Які сучасні виклики щодо цінностей, патріотизму та національної безпеки Європи спричиняє наявність в особи подвійного (множинного) громадянства?
4. Розкрийте сутнісний зміст соціально-економічних прав у країнах Євросоюзу.
5. Розкрийте сутнісний зміст політичних прав у країнах ЄС.
6. Порівняйте конституційні обов'язки людини і громадянина в державах-членах ЄС? Які, на вашу думку, існують підстави для такого поділу?
7. Розкажіть про шведську модель захисту прав людини – інститут омбудсмана.
8. Які характерні риси властиві інституту омбудсмана?
9. Назвіть основні функції омбудсмана в державах-членах ЄС.
10. Охарактеризуйте французьку модель захисту прав людини (посередник-медіатор).
11. Охарактеризуйте колективні права соціальних, національних і інших спільнот.
12. Визначте ставлення окремих держав-членів ЄС до інституту евтаназії. Які причини такої розмаїтості думок?

ТЕМА 5. ВИБОРЧЕ ПРАВО І ВИБОРЧІ СИСТЕМИ В ДЕРЖАВАХ-ЧЛЕНАХ ЄС

План

1. Поняття, сутність виборчого права, його джерела і принципи в країнах ЄС.
2. Виборчі системи в державах-членах ЄС.
3. Референдуми, їхні види в державах-членах ЄС.
4. Політичні партії і громадські організації та конституційні засади їх функціонування в державах-членах ЄС.

1. Поняття, сутність виборчого права, його джерела і принципи в країнах ЄС

Вибори є одним із найстаріших інститутів конституційного права. Згідно з правилами, що існували в стародавніх демократіях (Античні Рим і Греція), участь вільних людей у виборах була обов'язковою. У період абсолютизму вони зникли на багато століть, відродилися лише в епоху буржуазних революцій у XVIII ст., а у XX ст. сформувалися як сучасний інститут демократії.

Одним із найважливіших конституційних принципів організації публічної влади в демократичних державах є народний суверенітет, який означає, що влада в державі виходить від народу і належить йому. Публічна влада, як відомо, на всіх територіальних рівнях здійснюється або народом безпосередньо, або обираються органами чи посадовими особами, або органами (посадовими особами), які формуються виборними органами. Така матриця потрібна для того, щоб жоден з органів публічної влади, який ухвалює важливі управлінські рішення, не отримував своїх повноважень усупереч волі народу. Водночас найбільш важливі рішення з питань управління суспільством і державою ухвалюються або безпосередньо населенням (через референдум), або виборними органами. Звідси випливає, що механізм здійснення публічної влади включає в себе народні голосування (вибори і референдуми) і систему органів публічної влади,

в основі побудови (формування) якої лежить принцип народного представництва (представницької демократії).

Народні голосування – це елемент безпосередньої демократії, яку можна охарактеризувати як сукупність інститутів, на підставі яких здійснюється пряма участь населення в ухваленні рішень із питань управління державою або його окремою територіальною одиницею, або полягає у вивченні громадської думки з того чи того питання. Інститутами безпосередньої демократії є вибори, референдум, відкликання, зібрання (сходи) жителів невеликих територіальних одиниць, народна ініціатива, громадянська ініціатива, збори, мітинги, ходи, пікетування, петиції та інші звернення громадян до органів публічної влади, страйки, опитування громадської думки, виступи в засобах масової інформації тощо. Провідне місце в системі інститутів безпосередньої демократії належить народним голосуванням, оскільки саме через них, якщо не вважати сходів і звернень, висловлюється воля народу, тобто ухвалюються юридично значимі, загальнообов'язкові рішення.

Представницька демократія (народне представництво) – це така організація публічної влади, у рамках якої всі її органи отримують свої повноваження від населення або від органів, що обираються населенням. Іншими словами, представницька демократія – це свобода народу висувати своїх представників до органів державного управління з метою ухвалення рішень, що виражають волю народу (населення), яке проживає на певній території. Отже, у системі представницької демократії (народного представництва) виборним колегіальним органам належить провідне місце. На загальнонаціональному рівні, у суб'єктах федерації та інших територіальних одиницях, що мають державну автономію, такими інститутами є парламенти, а в місцевих територіальних одиницях – місцеві виборні колегіальні органи (ради, збори тощо).

Формування органів представницької і безпосередньої демократії, розв'язання актуальних проблем внутрішньодержавного чи місцевого характеру здійснюється на основі виборів, що регулюються нормами виборчого права окремо взятої країни.

Виборчим правом є інститут (підгалузь) конституційного права, що містить систему правових норм, які регулюють суспільні відносини у сфері здійснення виборів до органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Сучасне виборче право має відповідати міжнародно-правовим стандартам, виробленим переважно після Другої світової війни, коли почався процес переосмислення основних політичних і громадянських прав і свобод людини і громадянина. Опинившись у полі особливої уваги міжнародних організацій, незабаром вони не тільки стали внутрішньою справою окремих держав, а й набули міждержавного значення. Вищеназвані стандарти отримали закріплення в міжнародних правових актах.

Загальна декларація прав людини 1948 року стверджує: «Воля народу повинна бути основою влади уряду; ця воля повинна виявлятися у періодичних і нефальсифікованих виборах, які повинні провадитись при загальному і рівному виборчому праві шляхом таємного голосування або ж через інші рівнозначні форми, що забезпечують свободу голосування» (ст. 21). Міжнародний пакт про громадянські та політичні права 1966 року проголосив право кожного «брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за сприяння вільно обраних представників; голосувати і бути обраним на справжніх періодичних виборах, які проводяться на основі загального і рівного виборчого права таємним голосуванням і забезпечують вільне волевиявлення виборців» (ст. 25).

Для змісту виборчого права та механізму його трансформаційних змін слід зазначити, що вибори є тривалою кампанією, сукупністю етапів виборчих дій і процедур, регламентованих законодавчими та іншими нормативно-правовими актами.

Під змістом виборчого права розуміють закріплені державою у формі правових норм принципи, положення та гарантії, відповідно до яких проводяться вибори, ведеться діяльність та ухвалюються рішення громадянами, політичними партіями, виборчими комісіями, іншими органами, наділеними повноваженнями щодо підготовки і проведення виборів на різноманітних етапах виборчої кампанії.

Змістом виборчого права є також положення, що регламентують етапи, порядок, правила і процедури здійснення виборів та ухвалення компетентними органами відповідних рішень: щодо реєстрації або обліку виборців, складання списків виборців, утворення виборчих округів, виборчих дільниць, висунення і реєстрації кандидатів, передвиборчої агітації, проведення голосування і підбиття його підсумків та інших питань. Нарешті, зміст виборчого права становлять положення, що передбачають з одного боку відповідальність осіб, які порушили норми виборчого права, а з другого – відновлення суб'єктивних виборчих прав тих чи тих учасників виборчого процесу (кандидатів, політичних партій, спостерігачів, виборців тощо).

Слід зауважити, що суспільні відносини, пов'язані з виборами виникають, змінюються і припиняються при настанні юридичних фактів, тобто певних обставин, ситуацій, подій, умов і часового проміжку, з якими законодавство пов'язує ці відносини. Визнання тих чи тих обставин або умов юридичними фактами здійснюється органами держави або іншими правомочними органами залежно від рівня виборів, етапів і виборчих процедур. Наприклад, ст. 194 Виборчого кодексу Республіки Польща 2011 року передбачено, що вибори до Сейму призначаються указом Президента, виданим не пізніше ніж за 90 днів до закінчення чотирирічного терміну роботи Сейму. Окремо визначена процедура, відповідно до якої оголошуються вибори в разі дострокового припинення повноважень Сейму. У такому випадку вибори мають відбутися не пізніше ніж за 45 днів після видання указу Президента про призначення дострокових виборів до Сейму (ст. 195 Кодексу). Вибори проводяться в перший неробочий день протягом останнього місяця до закінчення терміну повноважень Сейму.

Виборче право розглядають також як гарантоване державою право громадян брати участь у виборах за умови досягнення певного віку. Водночас законодавчими актами можуть встановлюватися різноманітні підстави для набуття активного і пасивного виборчого права. У більшості країн світу право обирати (активне виборче право) надається громадянам, що досягли

повноліття (зазвичай – з 18 років), незалежно від того, до якого органу проводяться вибори. В Австрії виборцям до парламенту мало виповнитися 19 років, проте після запровадження Закону про вибори у 2007 році віковий ценз був різко знижений до 16 років. У Данії участь у виборах мають право брати лише повнолітні, однак вік повноліття може змінюватися законом. Іноді, переважно на виборах до органів місцевого самоврядування, правом обирати громадяни наділяються і в більш юному віці. Так, на комунальних виборах у Нижній Саксонії (Німеччина) молодь має активне виборче право, починаючи з 16 років.

Слід зауважити, що досягнення повноліття не є свідченням автоматичного набуття і пасивного виборчого права. Для цього в багатьох державах, залежно від характеру виборів передбачено додаткові вікові цензи. Депутатами парламентів в Італії та Греції можуть бути громадяни, яким до моменту виборів виповнилося 25 років, у Португалії правом бути обраними президентом користуються громадяни, які досягли 35 років. В Італії на посаду президента може претендувати особа, яка досягла 50-річчя, а для виборів у Сенат – 40 річчя. У Республіці Польща обраними до Сейму можуть стати особи після досягнення 21-річного віку. Ідентичний віковий ценз встановлений для громадян Литви в разі висунення їх кандидатами в депутати Сейму. У Румунії віковий ценз для обрання до нижньої палати парламенту (Палата депутатів) або до місцевих рад становить 23 роки, для обрання в Сенат (верхня палата парламенту) і на посаду президента – 35 років. У Чехії вимоги щодо віку, з якого виникає право бути обраним до нижньої палати парламенту, становить 21 рік, до верхньої палати та для виборів президента кандидатам має виповнитися 40 років¹⁵². На Кіпрі віковий ценз становить 25 років – для виборів до Палати представників, 35 років – для виборів Президента та віцепрезидента.

¹⁵² Романюк О. Інститут президента у системі представницької демократії. URL: <https://filos.lnu.edu.ua/wp-content/uploads/2014/12/97>.

Сенс вікового цензу полягає в тому, щоб надати можливість управляти країною громадянам, котрі володіють життєвими навичками, мають відповідний політичний світогляд і достатні знання про навколишню дійсність, здатні на основі нагромадженого досвіду ухвалювати адекватні рішення, необхідні для вирішення державних питань.

У нормативних правових актах багатьох держав-членів ЄС закріплено низку загальних принципів виборчого права, що становлять його зміст. До них належать: загальність, рівність, безпосередність, періодичність виборів; вільне волевиявлення виборців при таємному голосуванні; гласність і відкритість виборів; незалежність органів, що здійснюють підготовку і проведення виборів; надання рівних можливостей кандидатам для ведення передвиборної агітації; змагальність претендентів як, зрештою, і інших суб'єктів цієї сфери правовідносин; можливість оскарження дій і рішень учасників, а також результатів виборів у суді та деякі інші принципи.

Основні принципи виборчого права – це основоположні ідеї, основи, дотримання яких надає виборам дійсно демократичного характеру і робить їхні результати легітимними. Відверте ігнорування цих принципів або їх порушення призводять до підризу довіри до виборів і, як наслідок, до результатів голосування.

Принцип загального виборчого права означає, що громадяни можуть обирати і бути обраними після досягнення певного віку незалежно від статі, раси, національності, віросповідання, переконань, а також, зазвичай, незалежно від майнового і посадового становища¹⁵³. Він закріплений у конституціях Австрії, Бельгії, Греції, Данії, Естонії, Ірландії, Іспанії, Італії, Кіпру, Латвії, Литви, Люксембургу, Німеччини, Польщі, Португалії, Словаччини, Словенії, Угорщини, Фінляндії, Франції, Чехії. Цьому принципу суперечать подекуди встановлені в конституційному законодавстві заборони на участь у виборах для

¹⁵³ Гудзь Л. В., Гудзь Т. І. Принципи загального виборчого права: міжнародні стандарти та перспективи законодавчої реалізації в Україні. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія «Право»*. Вип. 30. 2020. С. 32.

психічно хворих осіб та осіб, які перебувають у місцях позбавлення волі за вироком суду.

У переважній більшості країн Європейського Союзу, як зазначалося, мінімальний вік, з якого виникає право обирати, становить 18 років. Серед винятків Австрія (16 років), Кіпр (21 рік – активне виборче право, 25 років – пасивне виборче право) та Італія (право обирати сенаторів мають громадяни, яким на день проведення виборів виповнилось 25 років)¹⁵⁴.

Однак загальне виборче право, особливо пасивне, обмежене низкою додаткових умов або цензів, пов'язаних не тільки з віком, але й з громадянством, народженням, проживанням та іншими факторами. Право брати участь у виборах у державах-членах ЄС надається винятково громадянам країни. Особи без громадянства, що мають посвідку на проживання, такого права не мають (ценз громадянства). У Польщі, щоправда, виборчий кодекс надає можливість пасивного права (бути обраним) громадянам інших держав-членів ЄС на виборах до Європарламенту та до ради гміни (найменша одиниця в адміністративному устрої країни), але не надає такого права на виборах війта (бурмістра, президента міста). Очевидно, підставою для такої диференціації є визнання різного впливу на ухвалення рішень місцевих інститутів у складі представницького органу, з одного боку, і як глава місцевої самоврядної адміністрації¹⁵⁵.

Незалежно від характеру виборів для реалізації пасивного виборчого права потрібно проживання в країні, де проводяться вибори, не менш визначеного законом часу (ценз осілості). Проте будь-які обмеження, пов'язані з місцем проживання на частині державної території, від якої кандидат балотується, відсутні на парламентських виборах в Іспанії та Фінляндії¹⁵⁶. Їх немає й у Польщі щодо виборів до Сейму, Сенату, Президента (ст. 99, 127 Конституції).

¹⁵⁴ *Вибори у Європейському Союзі / за ред. Ковриженка Д. С. ; Лабораторія законодавчих ініціатив. Київ : ФАДА, ЛТД, 2006. URL: <http://aspirant.at.ua/Books/EUElections.pdf>. С. 23.*

¹⁵⁵ *Ключковський Ю. Б. Принципи виборчого права : доктринальне розуміння, стан та перспективи законодавчої реалізації в Україні : монографія. Київ : Ваіте, 2018. С. 239.*

¹⁵⁶ Там само. С. 244.

У країнах Балтії донині широко використовується мовний ценз. Виборець і кандидат зобов'язані володіти державною мовою країни проживання.

Означені цензи можуть поєднуватися в різних варіантах і використовуватися при обранні вищих посадових осіб держави парламентом. Відповідно до Конституції Греції вибори Президента республіки проводяться Палатою депутатів відкритим і поіменним голосуванням. Президентом може бути обрана будь-яка особа, що має громадянство Греції впродовж п'яти років, батька-грека, 40 повних років і має право голосу.

Конституційні норми окремих держав-членів ЄС передбачають можливість і інших підстав для обмеження виборчого права. Так, в Австрії особа може бути позбавлена виборчого права за вироком суду; в Естонії – якщо вона визнана недієздатною або в разі відбування покарання в місцях позбавлення волі, в Італії, окрім недієздатності, позбавлення виборчого права за вироком суду, – негідна поведінка, визначена законом, у Литві – недієздатність, визнана судом щодо активного виборчого права; щодо пасивного виборчого права, окрім названого, наявність зобов'язань перед іноземною державою; невідбуття призначеного судом покарання за вчинення злочину. У Республіці Кіпр ч. 3 ст. 64 Конституції передбачена імперативна норма, що забороняє подавати кандидатуру на виборах до Парламенту особам, засудженим за злочин або аморальний вчинок у частині порушень виборчого законодавства.

Найбільше підстав для обмеження виборчих прав містить конституційне законодавство Мальти (ст. 58 Конституції), а саме: а) щодо активного виборчого права: наявність заборони на зайняття окремими видами діяльності та встановлена судом недієздатність на ґрунті розумового розладу; засудження до смертної кари або до відбування покарання в місцях позбавлення волі на строк понад 12 місяців; вчинення злочинів або правопорушень у виборчій сфері; б) щодо пасивного виборчого права: громадянство іншої країни, банкрутство, встановлена судом наявність будь-якого психічного розладу, засудження до відбування покарання в місцях позбавлення волі на строк понад

12 місяців, перебування на публічній службі або на службі в збройних силах, участь у підприємстві, у статутному фонді якого є частка держави, або керівництво підприємством, яке перебуває в договірних комерційних відносинах з урядом Мальти.

Конституція Люксембургу (ст. 53) також містить низку умов, що обмежують активні та пасивні права виборців і кандидатів на виборах до Палати депутатів. Водночас конституційна норма не допускає жодних винятків із встановлених правил. Не допускаються до виборів три категорії громадян Люксембургу:

- засуджені за кримінальні злочини;
- позбавлені права голосу за вироком суду за дрібні правопорушення;
- повнолітні, що перебувають під опікою.

В Естонії до 31 грудня 2000 року діяла конституційна норма, якою встановлювалася заборона висунення кандидатами на виборах колишнім співробітникам Комітету державної безпеки Радянського Союзу, розвідувальних органів держав-окупантів, колишнім організаторам і виконавцям репресій. Існує заборона висуватись кандидатами на виборах президента членам родини колишнього монарха Австрії.

Окремі конституції закріплюють несумісність депутатського мандата з обійманням тієї чи іншої посади. Так, ст. 70 Конституції Іспанії встановлює, що депутатами і сенаторами не можуть бути: члени Конституційного суду; вищі посадові особи державної адміністрації, за винятком членів уряду; адвокати; судді і прокурори; професійні військові; особи, які перебувають у штабах служби органів національної безпеки і поліції; члени виборчих комісій.

У більшості країн ЄС застосовується примат *вільних виборів*, який означає, що громадяни беруть участь у виборах добровільно, без державного примусу. Їм надається можливість самостійного вирішувати питання щодо можливості використання або не використання на виборах свого активного або пасивного виборчого права. У разі, якщо у виборах узяла участь невелика кількість громадян і виникають сумніви щодо чесності і прозорості виборів, об'єктивності їхніх результатів та легітимності

сформованих органів представницької влади, тоді законодавство кожної країни ці проблеми вирішує по-різному, залежно від сформованих традицій і характеру виборчих кампаній. Вибори можуть визнаватися такими, що відбулися незалежно від числа громадян, які брали в них участь, або тільки тоді, коли в них брала участь обумовлена в законі мінімальна кількість виборців. В останньому випадку в разі недосягнення передбаченого мінімуму признаються повторні вибори.

Можливість не брати участь у виборах називається абсентеїзмом. Слово походить з латинської мови і дослівно означає «відсутній». Розрізняють політичний, економічний, соціальний, аполітичний та інші види абсентеїзму. При політичному абсентеїзмі виборець, ухиляючись від участі у виборах, висловлює тим самим протест політичним програмам і платформам кандидатів, вважає, що жодна з них не відповідає достатньою мірою його поглядам і уявленням, а іноді – що ці вибори нічого не змінюють або у сформованій ситуації не можуть бути чесними. При економічному і соціальному видах абсентеїзму виборець протестує проти навколишньої життєвої реальності і невлаштованості суспільства (надмірне розшарування суспільства на багатих і бідних, безробіття, недостатня соціальна захищеність, хибний зовнішньополітичний вектор країни тощо), висловлюється недовіра щодо того, що кандидати, які балотуються, спроможні ухвалити реальні кроки до подолання цих негативних явищ.

На відміну від перелічених вище видів абсентеїзму, де виборець свою неучасть у виборах використовує як політичну демонстрацію, аполітичний абсентеїзм полягає в байдужому ставленні, відсутності будь-якого інтересу виборця до політики і, власне, самих виборів.

У низці країн (Бельгія, Греція, Італія, Туреччина) для подолання абсентеїзму і надання сформованим органам влади більшої легітимності використовується обов'язковий вотум, відповідно до якого участь у виборах для громадян є загальнообов'язковою процедурою. За ігнорування голосування в одних випадках настає моральна відповідальність, в інших – адміністративна

(може бути накладено штраф). Іноді, наприклад, у Туреччині до 1974 року передбачалося позбавлення волі особи, яка ухилялася від свого громадянського права й обов'язку. В Австрії за неучасть у виборах громадян карають адміністративним штрафом у розмірі 25 євро або ув'язнюють на чотири тижні; у Бельгії теж встановлено штрафи, але їхній розмір визначається кількістю проігнорованих виборів; в Італії невиконання виборчого права має наслідком те, що прізвиська порушників вносять до спеціальних списків, які виставляють на загальний огляд¹⁵⁷.

У Люксембурзі голосування є обов'язковою процедурою для громадян віком від 18 до 75 років. Виборці віком від 75 років або особи, які перебувають за межами країни, можуть брати участь у голосуванні поштою. За неучасть у голосуванні на виборця може бути накладено штраф у розмірі 100–250 євро з формулюванням «за невиконання обов'язку перед демократією»; у разі повторної неучасті в голосуванні протягом п'яти років – у розмірі 500–1 000 євро, водночас виборця можуть виключити зі списку виборців. На практиці штрафні санкції до виборців у державах-членах ЄС не застосовуються.

У разі обов'язкового вотуму вибори також не позбавлені недоліків, як і вибори при вільній (добровільній) участі в них громадян. Обов'язковий виборчий вотум надає обраним органам влади риси штучності. Виборець потрапляє в становище, коли він зобов'язаний голосувати, іноді всупереч своїй волі або не маючи достатніх для того переконань. У цих умовах він може проголосувати «будь за кого» або «як і всі». Обидва випадки не можуть сприяти зміцненню авторитету обраної влади.

Принцип рівного виборчого права, за наявності якого рівність громадян на виборах досягається за допомогою норм-гарантій, зазвичай двома способами. По-перше, через наділення кожного виборця тільки одним голосом (застосування принципу «одна

¹⁵⁷ Гаврилук Д. Ю. Шляхи подолання ризиків абсентеїстського типу політичної поведінки українських виборців (в контексті політичної модернізації України). *Наукові записки: Вісник Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса*. 2011. Вип. 6 (56). С. 192.

людина – один голос»). По-друге, рівне виборче право в багатьох випадках забезпечується створенням приблизно рівних за чисельністю виборчих округів. У такий спосіб досягається рівновага в кількості голосів виборців та однакова норма представництва. Цей принцип закріплений у конституціях Австрії, Бельгії, Ірландії, Іспанії, Італії, Латвії, Литви, Люксембургу, Нідерландів, Німеччини, Польщі, Португалії, Словаччини, Словенії, Угорщини, Фінляндії, Франції, Чехії.

Пряме виборче право – право громадян безпосередньо обирати і бути обраними до органів державної влади та місцевого самоврядування. Нині застосовується в більшості країн з демократичними режимами під час виборів нижніх палат парламентів, рідше – під час виборів верхніх палат парламентів і президентів і практично повсюдно – під час виборів органів місцевого самоврядування. На відміну від прямого, непряме виборче право передбачає багатоступеневі вибори, унаслідок яких громадяни спочатку обирають проміжні органи, після чого ці органи вже обирають виборний орган. В Австрії сенатори обираються ландтагами, а в Нідерландах члени верхньої палати парламенту обираються радами провінцій.

Показовою в цьому сенсі є Бельгія, парламент якої складається з двох палат – палати представників і сенату. Палата представників має 212 членів, які обираються прямими і загальними виборами терміном на чотири роки. Сенат складається з 184 членів з тим самим періодом каденції. Проте більшість сенаторів (106) обирається загальними і прямими виборами, друга, менша група сенаторів – провінційними радами, третя – здійснює кооптацію обраними сенаторами, і, нарешті, окрему, найменшу категорію сенаторів становлять особи з числа правлячої династії, що досягли 18-річного віку (сини монарха або бельгійські принци).

В Ірландії також існує змішана система формування парламенту, відповідно до якої верхня палата парламенту формується таким способом: 11 сенаторів призначаються парламентом, 49 – обираються, причому 3 з них обирає Університет Дубліна, 3 –

Національний університет Ірландії. Така ж виборча система також застосовується в Італії, де президент може призначити 5 сенаторів за видатні заслуги перед Італією, сенаторами є всі колишні президенти Італії, решта сенаторів обирається: 6 сенаторів – у закордонному виборчому окрузі, не менше 7 сенаторів від кожної області, 2 сенатори – від області Молізе, 1 – від Валле-д'Аоста.

Голосування на виборах може бути відкритим або таємним. У демократичних виборчих системах, створених для формування органів державної влади, голосування є таємним. *Принцип таємного голосування* покликаний забезпечити виборцеві повну свободу волевиявлення на виборах. Він означає виключення контролю за волевиявленням виборців, створення умов для здійснення свободи вибору, що досягається низкою організаційних гарантій і правил, які встановлюються законодавством. Зазвичай для заповнення бюлетенів виборцям надають спеціально обладнані кабінети або кімнати, у яких не допускається присутність сторонніх осіб. Після заповнення бюлетені опускаються в урни, що виключають можливість доступу до бюлетенів до закінчення голосування і початку підрахунку голосів. Конституції всіх без винятку країн ЄС проголошують принцип таємного голосування. В Австрії та Ірландії дозволяється голосувати за допомогою відправлень. З 2007 року в першій з названих дозволено електронне голосування, але таємниця голосування при цьому забезпечується законодавчо.

Відповідно до австрійського виборчого законодавства принцип таємності голосування за поштовим відправленням забезпечується такою процедурою. Виборець має покласти власноруч заповнений виборчий бюлетень у конверт, запечатати його і помістити разом з виборчим посвідченням до офіційного поштового конверта. Після чого, він має на поштовому конверті власним підписом засвідчити, що заповнив виборчий бюлетень особисто, таємно та без впливу інших осіб, заклеїти конверт та своєчасно відправити поштою до відповідної дільничної виборчої комісії в Австрії. У разі голосування за кордоном

виборець має доставити такий лист до австрійського представництва для передачі відповідній виборчій комісії, щоб він був доставлений не пізніше 14 години восьмого дня після дня голосування. На поштовому конверті із власноручним підписом виборця має бути засвідчена його особа, а також вказано місце та час запечатування конверта. Така процедура має бути здійснена до закриття останньої виборчої дільниці в Австрії¹⁵⁸.

Голосування за поштовим відправленням дозволений у Німеччині, Іспанії, Швеції.

Слід зазначити, що в деяких державах-членах Європейського Союзу під час виборів передбачається обов'язкове представництво в парламенті (нижній палаті), національних меншин. Наприклад, Данія (Фарерські острови і Гренландія – по 2 депутатів), Іспанія (Сеута та Мелілья), Кіпр (70 % членів парламенту обирають греки-кіпріоти, 30 % – турки-кіпріоти), Словенія (1 депутат має представляти угорську меншину, 1 – італійську).

Конституції держав-членів ЄС встановлюють періодичність проведення виборів, яка пов'язана з термінами повноважень виборних органів (посадових осіб), що становить зазвичай 4–5 років для парламентів і 4–7 років для президентів.

Отже, практично в усіх державах-членах ЄС на законодавчому рівні закріплено принципи загального, рівного, прямого виборчого права та таємного голосування; визначено вік, з якого виникає право обирати та бути обраним до органів державної влади; визначено коло суб'єктів активного і пасивного виборчого права на загальнодержавних виборах, загальні підстави обмеження виборчих прав. Розвиток представницьких демократичних інститутів, розширення доступу громадян до участі у виборах, необхідність підвищення політичної активності виборців стали причинами появи в окремих країнах поштового та електронного голосування під час виборів державних і муніципальних органів влади.

¹⁵⁸ Ключковський Ю. Б. Принципи виборчого права: доктринальне розуміння, стан та перспективи законодавчої реалізації в Україні : монографія. Київ : Ваіте, 2018. С. 606–609.

2. Виборчі системи в державах-членах ЄС

У науковій літературі дослідники виділяють виборчі системи в широкому і вузькому сенсі. Під виборчою системою в *широкому сенсі* розуміють упорядковані суспільні відносини, пов'язані з порядком проведення виборів, які у своїй основі регулюються конституційно-правовими нормами, статутами, програмами політичних партій, громадських об'єднань, що беруть участь у виборах, звичаями, зрештою – нормами політичної моралі та етики. До виборчої системи включають також основні принципи виборчого права, а саме: загальність, вільна участь у виборах, рівність громадян, змагальність виборчого процесу, рівні можливості претендентів, гласність підготовки та проведення виборів та інші, на основі яких базується виборча система. Іншими словами, виборча система в широкому розумінні – це встановлений у конкретній державі механізм формування органів державної влади та місцевого самоврядування за допомогою виборів, що має кілька аспектів: закріплену в законодавстві систему органів, на які покладено повноваження з організації та проведення виборів; виборчий процес як врегульовану законами та іншими нормативними правовими актами діяльність повноважних органів, інших суб'єктів правовідносин (виборців, політичних партій, кандидатів, засобів масової інформації тощо) на різних стадіях або етапах виборів, а також спосіб встановлення результатів виборів і розподілу депутатських мандатів між кандидатами.

У *вузькому сенсі* виборчу систему розглядають винятково як закріплений у законодавстві тієї чи тієї країни спосіб встановлення результатів виборів або спосіб розподілу депутатських мандатів залежно від підсумків голосування.

Існують кілька видів виборчих систем. Найбільш поширені серед них – мажоритарна і система пропорційного представництва політичних партій (пропорційна система).

Мажоритарна система виборів (від французького *majorité* – більшість) – історично найраніша з виборчих систем. Відповідно до неї обраним вважається кандидат, який одержав більшість

голосів виборців у виборчому окрузі, де він балотувався. Вона застосовується в одно- та багатомандатних округах, де кандидатів висувають як безпосередньо виборці, так і політичні партії, і використовується у понад 40 країнах світу, у тому числі в Польщі під час виборів до верхньої палати – Сенату. Вибори проводяться за мажоритарною системою відносної більшості в багатомандатних виборчих округах, у кожному з яких розподіляється від 2 до 4 мандатів. Кожне воєводство представлене у верхній палаті польського парламенту певною кількістю сенаторів – від 3 (Любуське, Опольське, Подляське, Швенток-жизьке воєводства) до 13 сенаторів (Мазовецьке воєводство). Кожен виборець має стільки голосів, скільки мандатів розподіляється в окрузі, і може голосувати за кандидатів із різних списків (проте одному кандидату він може віддати не більше одного голосу). Обраними вважаються кандидати, які отримали на свою підтримку найбільшу кількість голосів в окрузі.

За мажоритарною системою абсолютної більшості з голосуванням у 577 одномандатних виборчих округах (з яких 22 утворюються в Заморських територіях і департаментах) проводяться вибори до нижньої палати парламенту Франції. Кандидат, який отримує більше 50 % голосів виборців і більше ніж 25 % зареєстрованих в окрузі виборців, вважається обраним. В іншому випадку проводиться повторне голосування, до участі в якому допускаються всі кандидати, які отримали на свою підтримку кількість голосів, що дорівнює або є більшою за 12,5 % зареєстрованих в окрузі виборців. За результатами повторного голосування обраним вважається кандидат, який отримав на свою підтримку більше голосів, ніж будь-хто з інших кандидатів.

За результатами виборів у рамках мажоритарної виборчої системи партія-переможниця або коаліція політичних партій зазвичай формує уряд. Партія, що отримала більшість місць у парламенті, формує уряд, а її лідер стає прем'єр-міністром.

Мажоритарна система абсолютної більшості має низку недоліків. Перший полягає в тому, що голоси, подані за кандидатів, які зазнали поразки, втрачаються. Другий недолік цієї системи

полягає в тому, що вона вигідна лише для великих партій. Третій недолік – вона не є результативною. Якщо жоден кандидат не одержить абсолютної більшості голосів або кілька кандидатів наберуть однакову їхню кількість, то питання про те, який депутат матиме мандат, не вирішиться. Щоб уникнути цього та зробити систему результативною, вдаються до різних способів. Одним із них є переголосовування. З числа кандидатів, які раніше балотувалися, до нового бюлетеня вносять прізвища двох із них, що набрали найбільшу кількість голосів. Обраним вважатиметься кандидат, який дістав під час переголосовування абсолютну кількість голосів. Якщо ні той, ні інший кандидат не одержав цієї кількості або обидва набрали однакову кількість голосів, то обраним вважається кандидат старший за віком (Франція).

Система *пропорційного представництва* політичних партій (пропорційна система) передбачає розподіл депутатських мандатів між партіями відповідно до кількості голосів, поданих за кожну партію. У 18 із 28 державах-членах Європейського Союзу застосовується пропорційна виборча система. Вона певною мірою усуває недоліки мажоритарної виборчої системи, забезпечує представництво в парламенті для середніх і дрібних партій і може застосовуватися тільки в багатомандатних виборчих округах. Чим більший округ, тим повніше система пропорційного представництва відображає інтереси виборців, тим більше партій можуть розраховувати на завоювання депутатських мандатів. Як свідчить практика, найкращий результат досягається за умови, якщо в країні або регіоні, де проводяться вибори, утворюється єдиний виборчий округ.

Пропорційна система не позбавлена недоліків. Вона не завжди сприяє утворенню в представницькому органі стійкої більшості, може створювати проблеми в його роботі й ускладнює формування уряду здебільшого в країнах з парламентською формою правління.

При цій системі виборці голосують за списки кандидатів від партій. У виборчий бюлетень зазвичай вносяться найменування та/або символи партій в алфавітному або іншому порядку, а

також прізвища кількох лідерів з партійних списків, але далеко не повний список кандидатів. Тому виборець часто голосує за лідерів партії, не знаючи всього партійного списку і не маючи чіткого уявлення про мету і завдання партії.

У країнах Європейського Союзу, як сказано, найбільшу популярність здобула саме система *пропорційного представництва* політичних партій, яка насправді має свої особливості. Так, у Португалії існує система пропорційного представництва з голосуванням у багатомандатних або одномандатних округах і розподілом мандатів за методом д'Ондта, тобто місця розподіляються послідовно, одне за іншим. На кожному кроці чергове місце присуджується тій партії, яка володіє найбільшою квотою, що обраховується за формулою $V(S+1)$, де V – загальна кількість голосів, поданих за партію, а S – кількість місць, отриманих партією до цього кроку. Після присудження місця квота партії перелічується з урахуванням нової кількості отриманих місць.

У Фінляндії передбачена пропорційна система з голосуванням у 12 багатомандатних виборчих округах (від 7 до 35 мандатів) та одному одномандатному виборчому округу (Аландські острови). У Швеції така сама система з голосуванням за партійні списки, за якою розподіляється 310 мандатів у виборчих округах та 39 компенсаційних мандатів, із застосуванням 4 % загальнодержавного бар'єра та 12 % бар'єра в окремих округах, з використанням метода Сент-Лагю для розподілу мандатів, тобто місця розподіляються послідовно. При кожному кроці чергове місце присуджується тій партії, яка володіє найбільшою квотою,

що обраховується за формулою $\frac{V}{2s+1}$, де V – загальна кількість голосів, поданих за партію, а S – кількість місць, отриманих партією до цього кроку. Після присудження місця квота партії перелічується з урахуванням нової кількості отриманих місць.

Для розподілу за результатами голосування депутатських мандатів між політичними партіями зазвичай використовується метод виборчої квоти і метод дільників.

Виборча квота – це мінімальне число голосів виборців, необхідних для отримання одного депутатського мандата. Розраховується квота за певною методологією (формулою). Найбільш простий метод розрахунків полягає в такому. Спочатку підраховується сума голосів виборців, поданих на виборчому окрузі за всі партійні списки, потім ця сума ділиться на кількість мандатів в окрузі. Отримане число і є виборчою квотою. Для визначення кількості депутатських мандатів для кожної партії число голосів, поданих за партійний список, ділиться на виборчу квоту. Ціла частина отриманого в результаті ділення числа є кількістю депутатських мандатів, які здобула партія. Така система з виборчою квотою діє в Люксембурзі.

В Італії, наприклад, пропорційна виборча система застосовується під час виборів у нижню палату парламенту – Палату депутатів, що складається з 630 членів (верхня палата – Сенат складається з 315 сенаторів). Депутати обираються в 31 окрузі голосуванням за списками. Місця розподіляються для кожного виборчого округу пропорційно чисельності його населення за допомогою ділення чисельності населення країни (за останнім переписом) на 630. За допомогою отриманої частки визначається кількість місць у парламенті для кожного округу. Після підрахунку голосів в окрузі визначається виборча квота діленням загальної кількості дійсних голосів на кількість місць у Палату депутатів від округу, а отримане число збільшується на два. Потім кількість голосів, поданих за кожен партійний список, ділиться на виборчу квоту. Отримана частка дорівнює кількості місць для цієї партії.

Мажоритарна і пропорційна виборчі системи можуть видозмінюватися та поєднуватися між собою, створюючи змішану виборчу систему. Наприклад, у Німеччині, згідно з федеральним законом про вибори до Бундестагу, уся територія країни розділена на 299 виборчих округів, у яких відносною більшістю голосів в один тур обирається половина депутатів. Друга половина обирається за партійними списками, складеними в кожній землі. Поєднання мажоритарного і пропорційного принципу не має на меті рівного представництва в Бундестазі народних обранців від

округів і депутатів, обраних за списками. Вибір конкретних осіб від округів не повинен порушувати пропорції між партіями. Тому система розподілу місць у парламенті орієнтується на партійне представництво.

Розподіл депутатських мандатів між окремими партіями здійснюється за методом математичної пропорції, який був розроблений англійським адвокатом Т. Харе та німецьким математиком Х. Німайєром. Він дозволяє математично точно розподілити місця в Бундестазі відповідно до відданих голосів.

Під час розрахунку частки місць у парламенті для конкретної партії беруться до уваги лише результати тих політичних сил, які подолали виборчий поріг: отримали по всій території Німеччини не менше 5 % голосів за земельними списками або щонайменше 3 кандидати від партії перемогли в одномандатних округах. Під час розрахунку пропорції і розподілу мандатів за основу беруться голоси подані за список партії. Якщо партія здобула 20 % голосів за пропорційною системою і 20 % мандатів за мажоритарною системою відносної більшості, а інша партія отримала лише 20 % голосів за партійним списком і не здобула жодного прямого мандату, то вони отримують рівне представництво в парламенті. Якщо ж партія в одній із земель здобула більше прямих мандатів, ніж їй належить за кількістю голосів, здобутих за партійним списком, то в партії можуть виникнути так звані «надлишкові мандати», які, відповідно, збільшують кількість представників партії в парламенті. Розподіл мандатів на рівні одномандатних округів є диспропорційним, оскільки тут діє система відносної більшості, а розподіл половини мандатів за пропорційною системою успішно компенсує диспропорційність представництва від одномандатних округів. Таке поєднання мажоритарної і пропорційної виборчих систем є способом уникнення негативних наслідків застосування кожної з них окремо¹⁵⁹.

¹⁵⁹ Штефуца В. Організація і проведення федеральних виборів у ФРН: політико-правовий аналіз. *Науковий вісник Ужгородського університету. Серія : Політологія, Соціологія, Філософія*. 2009. Вип. 13. С. 173.

Різнноманітні структури, безпосередньо організовують проведення виборів. У Німеччині Федеральним законом про вибори до Бундестагу передбачено такі органи, задіяні у сфері проведення виборів: федеральний керівник виборів і федеральна виборча комісія; керівник виборів і виборча комісія окремої землі (утворюється в кожній землі ФРН); окружний керівник виборів та окружна виборча комісія (формується в кожному виборчому окрузі); керівники та члени дільничних виборчих комісій. Федеральний керівник виборів, що є одночасно керівником федеральної виборчої комісії, і його заступник призначаються міністром внутрішніх справ Німеччини на невизначений термін. Керівників усіх інших рівнів та їхніх заступників призначають земельні уряди.

Керівники виборів в окремих землях Німеччини призначаються на невизначений термін. Окружні керівники виборів виконують свої обов'язки протягом певного періоду. У таких великих федеральних землях, як-то Північний Рейн-Вестфалія та Нижня Саксонія, на посаду керівника виборів традиційно призначаються завідувачі відділів з питань конституційного права міністерств внутрішніх справ зазначених регіонів Німеччини. В інших землях, наприклад, у Бранденбурзі, цей пост можуть обіймати керівники статистичних відомств. Окружними керівниками виборів у більшості регіонів Німеччини є глави адміністрацій відповідних округів. Дільничні виборчі комісії формуються на період виборів за активної участі муніципалітетів.

Відповідно до австрійського законодавства загальне керівництво процесом підготовки та проведення виборів здійснює Федеральна виборча комісія. Вона формується для всієї федеральної території на місці розташування федерального Міністерства внутрішніх справ. Федеральна виборча комісія складається з федерального міністра внутрішніх справ як голови засідань, голови Федеральної виборчої комісії та 17 членів, 2 з яких є або були суддями за фахом.

Федеральна виборча комісія здійснює нагляд над рештою виборчих комісій. У рамках своїх повноважень Федеральна виборча комісія може скасувати або змінити будь-яке протизаконне рішення або постанову будь-якої іншої виборчої комісії.

У кожній громаді за межами Відня створюється своя громадська (місцева) виборча комісія. Вона складається з бургомістра або його постійного представника, голови місцевої виборчої комісії та дев'яти членів. У громадах, які поділені на виборчі дільниці, для кожної виборчої дільниці створюється дільнична виборча комісія, що складається з призначеного бургомістром голови та трьох членів. У кожному адміністративному районі, у кожному місті з власним статутом та в місті Відні в місці розташування адміністрації кожного муніципального району (муніципальної ради) формується районна виборча комісія. Районна виборча комісія складається з голови адміністрації району, у містах із власним статутом – мера, у місті Відні – глави муніципалітету або призначеного ним постійного представника, голови районної виборчої комісії та дев'яти членів.

У кожній федеральній землі, де розташовується її уряд, створюється земельна виборча комісія. Вона складається з губернатора землі або призначеного ним постійного представника, голови земельної виборчої комісії та дев'яти членів. Виборчі комісії відповідають за організацію та проведення виборів. Вони здійснюють свої повноваження до формування нових виборчих комісій перед виборами.

На практиці процес виборів майже повністю організує та контролює Міністерство внутрішніх справ Австрії, а також регіональні та місцеві органи управління. У рамках Міністерства внутрішніх справ створено спеціальний відділ з виборів, який забезпечує всю технічну й організаційну підготовку виборів. Роботою регіональних і місцевих виборчих комісій керують представники муніципалітетів, хоча до складу комісій також входять представники політичних партій із правом голосу¹⁶⁰.

Відповідно до § 10 Закону про вибори 1998 року Фінляндії вищим органом, який відповідає за організацію та проведення виборів у країні, є Міністерство юстиції. У кожному виборчому окрузі губернським правлінням заздалегідь створюється окруж-

¹⁶⁰ Климкова І. І., Остапенко М. А. Вибори і виборчі системи : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. Київ : ДП «Видавничий дім «Персонал», 2011. С. 96–98.

на виборча комісія. Отже, процес формування виборчих органів здійснюють органи виконавчої влади.

У Законі про вибори міститься норма, відповідно до якої склад окружної виборчої комісії діє доти, доки буде сформовано нову окружну виборчу комісію. Окружна виборча комісія складається з голови, віцеголови, 3-х членів та 4-х заступників. Члени окружної виборчої комісії та їхні заступники за можливості мають представляти ті політичні партії, які на попередніх виборах висували свій список кандидатів у цьому виборчому окрузі.

У комунах формуються комунальні виборчі комісії (усього їх у країні 416), члени яких призначаються депутатами комунальних зборів на термін своїх повноважень. Комунальна виборча комісія є правочинною, якщо вона працює в складі не менше п'яти членів.

Правління комуни до виборів має сформувати районні (дільничні) виборчі комісії в складі голови, його заступника та трьох членів, а також щонайменше трьох заступників членів виборчої комісії, а для проведення дострокового голосування у виправних установах – виборчу адміністрацію, що складається з трьох членів та щонайменше трьох заступників.

Члени районної виборчої комісії та виборчої адміністрації, а також їхні заступники, за можливості, мають представляти політичні партії, які на попередніх парламентських виборах висували своїх кандидатів у цьому виборчому окрузі.

3. Референдуми, їхні види в державах-членах ЄС

Інститут референдуму, як і інші інститути безпосередньої демократії, відомий з часів Стародавнього Риму. Тоді вони називалися плебісцитами, де на зборах плебеїв ухвалювались політичні рішення.

Батьківщиною референдуму і низки інших інститутів безпосередньої демократії, що застосовується нині, справедливо вважається Швейцарія. Саме тут у кантоні Берн у 1439 році був проведений перший достовірний референдум, де вирішувалося

питання фінансового становища краю. Інститути безпосередньої демократії були закріплені послідовно в усіх трьох федеральних конституціях – 1848, 1874 і 1989 років. Із запровадженням інституту референдуму на національному рівні в 1848 році у Швейцарії відбулося більше таких голосувань, ніж у всіх державах світу разом узятих. Винятковість Швейцарії полягає в тому, що впродовж 1848–2010 років у ній було проведено 569 національних референдумів, що становить понад 1/2 таких голосувань у Європі і понад 1/3 в усьому світі за цей період.

У сучасному світі найбільше поширення референдум та інші інститути безпосередньої демократії отримали тільки після Першої світової війни. Вони з'явилися поряд з демократизацією виборчого права (надання права голосу жінкам, впровадження в низці країн пропорційної виборчої системи) і включили всі форми безпосередньої демократії.

Після Першої світової війни інститут референдуму увійшов у більшість конституцій країн Центральної Європи і Балтії, як то Австрії 1920 року (ст. 41, 43, 60), Чехословаччини 1920 року (§ 46), Греції 1927 року (ст. 125), Естонії 1920 року, Латвії 1922 року, Литви 1928 року.

Після Другої світової війни референдум вийшов на перше місце щодо конституційної закріпленості серед інших інститутів безпосередньої демократії. Він був включений у конституції Франції 1946 року, ФРН 1949 року, Італії 1947 року тощо.

У 70-х роках минулого століття Європою прокотилася чергова хвиля референдумів. Маємо на увазі голосування в країнах «старої демократії» і референдуми щодо входження до ЄС. У 1972–1975 роках було проведено референдуми про розширення Європейського Союзу у Великобританії, Франції, Данії, Ірландії. Такі ж голосування відбулися у звільнених від фашистських диктатур Греції та Іспанії для визначення і встановлення в них нового післявоєнного правопорядку. У цих країнах було прийнято конституції з нормами інститутів безпосередньої демократії. В Іспанії безпосередня участь населення в управлінні стала можливою на рівні автономних спільнот, провінцій, комун, островів. Наприклад, такі норми

містять конституції Польщі 1997 року, Латвії 1992 року, Литви 1992 року, Португалії 1976 року, Румунії 1991 року, Словаччини 1992 року, Словенії 1991 року, Туреччини 1962 року, Хорватії 1990 року, Естонії 1992 року.

Однак не можна не помітити, що в ряді країн інститути безпосередньої демократії не застосовуються. Так, вони не передбачені в Конституції Бельгії 1831 року, яка в 1970–1980-х роках була оновлена більш ніж наполовину. У 1994 році тут ухвалений новий Основний Закон, який також не містив норми інституту безпосередньої демократії. Слід зауважити, що і в Бельгії, і в Люксембурзі в минулому столітті відбулося по одному голосування на референдумі. У січні 1919 року в Люксембурзі більшість виборців на референдумі висловилися за збереження монархії через непатріотичну позицію під час Першої світової війни великої герцогині Марії-Аделаїди на користь її сестри Шарлотти де Нассау. Те ж саме сталося в Бельгії в березні 1950 року, коли на референдумі було ухвалено рішення про залишення на престолі короля Леопольда III попри його прогітлерівську позицію під час Другої світової війни.

Референдум є інститутом безпосередньої (прямої) демократії. Але ступінь його реального демократизму залежить від політичного режиму країни, від політичних обставин та умов, за яких референдум проводиться. Поряд із виборами це одна з найважливіших форм безпосередньої демократії. Рішення, ухвалені на референдумі, має найвищу юридичну силу. Референдум – це голосування виборців з будь-якого важливого питання державного життя в країні. Питання, пов'язані з призначенням і проведенням референдуму, у багатьох країнах регулюються їхніми конституціями, законами про вибори чи спеціальними законами про референдум.

Теорія і практика референдумної демократії свідчить про те, що на референдум виносяться питання пріоритетного політичного чи конституційного значення, пов'язані з формою правління, конституцією, суверенітетом та міжнародними відносинами. Питання, яке виноситься на народне голосування, є предметом референдуму. Зазвичай на референдуми виносяться

питання, як-то ухвалення конституції, внесення змін до конституції, ухвалення законів або інших правових актів, дострокове припинення або збільшення строків повноважень державних органів, з питань, що мають важливе значення для держави і суспільства тощо. Так, у 1946 році в Італії проведено референдум з питання скасування монархічної форми правління та проголошення республіки, наслідком якого стало скасування монархії та перехід до республіканської форми правління. У 1978 році відбувся референдум в Іспанії, на якому іспанці схвалили нову конституцію. Референдум 1963 року, проведений у Мальті, засвідчив бажання мальтійців мати автономію в складі Британської співдружності. Через рік британський парламент ухвалив рішення про надання Мальті незалежності. Референдуми 1991 року, що відбулися в Литві та Естонії, стали юридичною підставою для виходу радянських республік зі складу СРСР і проголошення ними незалежності. Наслідком народного волевиявлення у 2000 році стало зменшення терміну виконання президентських повноважень у Франції з 7 до 5 років.

У листопаді 2008 року був проведений місцевий референдум у Гренландії, політичній автономії Королівства Данії, щодо розширення її автономних прав. За його підсумками данський парламент ухвалив Акт про самоврядування 2009 року, яким значно розширено автономні повноваження Гренландії. З цього моменту її адміністрація отримала право розпоряджатися природними ресурсами, керувати власною судовою системою та поліцією¹⁶¹.

Право на участь у референдумі мають усі громадяни, які користуються активним виборчим правом. Референдум призначає глава держави (монарх в Іспанії, президент у Греції, Португалії, Ірландії, Франції), або парламент (Австрія, Болгарія, Данія, Естонія, Італія, Литва), або і президент, за згодою верхньої палати – Сенату, і парламент, за умови підтримання ініціативи абсолютною більшістю нижньої палати – Сейму (Польща) за

¹⁶¹ Мяловицька Н. Особливості конституційної системи Королівства Данія. *Вісник Київського університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки*. 2012. № 91. С. 10–12.

власною ініціативою або за ініціативою інших суб'єктів, наприклад, уряду; депутатських груп; регіональних органів влади; інших суб'єктів, визначених конституцією або законом. Референдум, що проводиться за ініціативою групи виборців (народною ініціативою), називається петиційним, бо виборці підписують петицію з вимогою проведення референдуму. До держав-членів ЄС, конституції яких не забороняють проведення петиційних референдумів, належать Італія, Латвія, Литва, Мальта, Польща, Португалія, Угорщина. В Австрії, Болгарії, Греції, Данії, Кіпрі, Естонії, Ірландії, Люксембургу, Фінляндії, Франції, Чехії, Швеції законом не передбачено проведення референдуму за народною ініціативою.

В окремих державах узаконена обмежена форма референдуму за народною ініціативою, яка передбачає право громадян звернутися з клопотанням до певного органу з проханням організувати референдум (Польща, Португалія, Угорщина).

Кількість підписів, необхідних для проведення референдуму за народною ініціативою, визначається конституцією або законом. Так, для проведення петиційного референдуму в Італії необхідно зібрати 500 тис. підписів, у Латвії і Мальті – 10 % голосів виборців, у Словенії – 40 тис. підписів.

Найбільш поширеними є два способи формулювання питання, що виноситься на референдум: одне або кілька питань з відповіддю «так» чи «ні», «згоден» чи «не згоден»; два або більше варіантів рішень питань. Практика показує, що питання, які виносяться на референдум, можуть бути не завжди коректно сформульовані. Промовисто це ілюструють питання винесені на референдум парламентами трьох балтійських держав щодо з'ясування думки населення про вступ до Європейського Союзу. Якщо питання «Чи підтримуєте ви вступ Латвії до ЄС?» не викликало жодного заперечення, адже сформульовано відповідно до правил і принципів проведення опитування, то у двох інших державах регіону формулювання викликали жваву критику. Так, у Литві формулювання «Я підтримую членство Литви в ЄС» мало характер не питання, а ствердження, яке передбачало відповіді «правда» чи «неправда», а не «так» або «ні». В

Естонії ситуація з формулюванням питань на народне голосування викликала ще більше невдоволення та критики з боку політичної опозиції, що здебільшого представляли проросійські сили. На референдум виносився текст, у якому одночасно були наявні дві політичні позиції: «Чи підтримуєте ви приєднання до ЄС та внесення відповідних змін до Конституції?». Помилка полягала в тому, що таке формулювання спричиняє плутану і дезорієнтує виборця, адже можна підтримувати членство в ЄС, але виступати проти змін до конституції, і навпаки.

Загальні принципи, пов'язані з організацією та проведенням референдуму, в окремих державах-членах ЄС регулюються конституцією. Так, ст. 11 Конституції Франції (1958 року) передбачає, що Президент за пропозицією уряду під час сесії парламенту або за спільною пропозицією обох палат парламенту може передати на референдум будь-який законопроект про реформи у сфері організації державної влади, економічної чи соціальної політики та публічних служб, що сприяють їй, або спрямований на дозвіл щодо ратифікації будь-якої угоди. У разі схвалення референдумом Президент здійснює промуніципацію закону протягом 15 днів після оголошення результатів голосування, тобто Президент Франції підписує закон і дає вказівку на його опублікування.

Також Конституцією 1953 року правове регулювання інституту референдуму здійснюється в Данії. Відповідно до ст. 42 референдум може бути проведений на вимогу 1/3 членів парламенту (Фолькетингу) тільки тоді, коли ухвалений парламентом законопроект ще не набрав чинності. За такою процедурою пройшов референдум у 1963 році, наслідком якого стала відмова данців від запропонованих урядом чотирьох законопроектів із земельної реформи.

Референдум проводиться також у порядку, встановленому ст. 20 Конституції Данії з питань делегування частини суверенних прав міжнародним організаціям. Такі референдуми проводились у зв'язку з участю Данії в Європейському Союзі. Перший відбувся 2 червня 1992 року і завершився відхиленням Маастрихтського договору. Наступний референдум з цього

питання, проведений 18 травня 1993 року, узаконив вступ Данії до Європейського Союзу, але з низкою істотних застережень (зокрема, була обмежена участь Данії у Валютному Союзі). Нарешті Конституцією передбачено проведення референдуму в разі внесення змін до неї (ст. 88) та зміни вікового цензу для участі у виборах (ст. 29). Однак із цих питань референдум ще не проводився.

На референдумі данці голосують як за, так і проти законопроекту. Він відхиляється більшістю голосів виборців, які беруть участь у голосуванні, за умови, що не менш ніж 30 % від загальної кількості виборців, наділених правом голосу, не підтримують запропоноване формулювання¹⁶².

Конституційне регулювання підстав, порядку проголошення та проведення референдумів у ЄС є різним за своїм обсягом. В окремих із них ЄС (Бельгія, Кіпр, Мальта, Нідерланди, Чехія) конституції взагалі не містять будь-яких положень, які б визначали принципи проведення референдумів. У Кіпрі та Мальті правове регулювання інституту референдуму здійснюється окремим законом.

У разі виникнення необхідності почути думку народу за відсутності законодавчих механізмів забезпечення волевиявлення за допомогою загальнонаціонального референдуму подекуди застосовують правила *ad hoc*, що на практиці були реалізовані у 2005 році у Чехії та Нідерландах, оскільки тут законодавча регламентація порядку проведення референдумів була відсутня взагалі¹⁶³.

У більшості країн-членів ЄС референдуми мають консультативний характер. Імперативний характер за всіма рішеннями, що ухвалюються на референдумах, закріплено в конституціях Ірландії та Естонії.

¹⁶² Референдуми в Європейському Союзі / О. Д. Чебаненко, О. Ю. Гришук, Н. В. Колодзяжна, А. Н. Євгенєва ; за ред. Д.С. Ковриженка. Київ : ФАДА, ЛТД, 2007. С. 7–23.

¹⁶³ Сотнікова К. В. Роль референдумів у розбудові інтеграційних процесів. *Держава і право*. 2008. Вип. 42. С. 219.

Процедури виборів і референдуму мають як певну схожість, так і відмінність. По-перше, вони відрізняються за об'єктом волевиявлення виборців. Під час виборів таким об'єктом є людина (кандидат у депутати чи на виборну посаду). У процесі референдуму об'єктом волевиявлення є не людина (кандидат), а певне питання, з якого проводиться референдум, – конституція, поправка до конституції, закон, законопроект, будь-яка проблема, що стосується міжнародного статусу відповідної держави, або внутрішньополітична проблема. По-друге, процедури виборів і референдуму відрізняються за способом визначення результатів голосування. Під час виборів вони можуть визначатися як за мажоритарною, так і за пропорційною системою, а під час референдуму – лише за мажоритарною. Спільними рисами в процедурах виборів і референдумів є насамперед те, що в них бере участь той самий виборчий корпус. В обох випадках рішення ухвалюється голосуванням за дотримання однакових принципів народного волевиявлення (принцип загальності, рівності, таємного голосування). По-третє, застосовується однаковий порядок організації референдумів і виборів (створення округів, дільниць, ведення списків виборців). Нарешті, для референдумів і виборів, які проводяться за мажоритарною системою абсолютної більшості, аналогічним буде також порядок встановлення результатів.

Референдарна практика виробила різноманітну класифікацію видів прямого народного волевиявлення. Найважливішим серед критеріїв їхньої класифікації, як видається, є зміст питань, що виносяться на референдум. Часто референдуми проводяться з метою затвердження конституцій, внесення змін до них або до законів чи законопроектів, затвердження чи відхилення міжнародних угод тощо. Тож за ознакою предмета референдуму виділяються їхні види: *міжнародно-правові, конституційні та законодавчі*. Два останніх мають загальнонаціональний характер, хоча в окремих федеративних державах-членах ЄС (ФРН) вони уможливлені лише на рівні суб'єктів федерації.

Конституційні референдуми передбачають ухвалення конституцій або внесення до них змін. Безпосередньо на референдумах ухвалювалися конституції в Естонії, Ірландії, Литві, Франції.

Своєю чергою, в ЄС існує низка країн, у яких зміни до Основного Закону вносяться через проведення *обов'язкового* референдуму. Обов'язковість безпосереднього волевиявлення означає, що відповідне питання життя країни може бути вирішене тільки через проведення референдуму і ніяк інакше. Перелік таких питань установлює конституція. У Данії, Литві, Естонії, наприклад, конституційні приписи можна змінити винятково за результатами національного референдуму.

У Данії порядок змін і доповнень до Конституції виписаний в ст. 88. Процедура є надто складною, тому впродовж 60 років від моменту ухвалення, її положення залишаються незмінними.

У разі, коли парламент ухвалив законопроект з метою внесення змін до Конституції та уряд погоджується з цим, видається указ про вибори парламенту. Коли новий склад депутатів ухвалює законопроект повторно без змін і редагування тексту, тоді впродовж шести місяців проект має бути переданий на референдум для відхилення чи схвалення. Процедура референдуму регулюється не Конституцією, а окремими законами. Якщо більшість виборців, що брала участь у голосуванні, але не менше 40 % від їхньої загальної кількості, його підтримає, тоді він схвалюється королем і лише після цього набирає статусу невід'ємної частини Конституції.

У разі, коли безпосереднє волевиявлення народу є одним з можливих, але не обов'язкових способів вирішення тих чи тих питань, референдум вважається *факультативним*. Він може призначатися парламентом (Австрія, Мальта, Швеція), за народною ініціативою (Італія, Литва), бути результатом спільної ініціативи декількох вищих органів держави та/або виборців (у Франції конституційні референдуми можуть проводитися за ініціативою прем'єр-міністра, яку мають підтримати обидві палатами парламенту). Щоправда, у Болгарії, Греції, Люксем-

бургу, Нідерландах, Португалії конституційні зміни взагалі не є предметом референдуму.

Міжнародно-правові референдуми, предметом яких було питання про прийняття чи перебування в ЄС, проводилися у Франції, Данії, Великобританії, скандинавських країнах. Маастрихський договір підтримали громадяни на референдумах в Австрії, Данії, Ірландії, адже в названих країнах їх проведення є обов'язковим, а рішення, ухвалені на народних голосуваннях, мають імперативний характер. Референдуми щодо вступу держави в Євросоюз не проводилися (Греції, Іспанії, Португалії).

Результати референдуму, який підтримало більшість населення, мають бути інкорпоровані в систему національного законодавства. Конституційний закон Угорщини, наприклад, передбачає, що ухвалений парламентом закон, як і його проєкт, підтриманий на референдумі, стають обов'язковими для Державних зборів (парламенту) без жодних додаткових процедур.

У Швеції можливість проведення конституційного референдуму, що має обов'язковий характер, існує з 1980 року Конституційні поправки можуть вважатися схваленими на референдумі, якщо більшість виборців проголосувала за них, але остаточно їхнє схвалення має здійснити парламент. Справа в том, що після того, як щонайменше 35 депутатів виступлять з ініціативою проведення референдуму щодо зміни Конституції, а ініціатива буде підтримана 1/3 загального складу Ріксдагу (парламенту), він розпускається і призначаються нові вибори, що проводяться одночасно з референдумом. Якщо на референдумі більшість, потрібна для схвалення поправки, буде досягнута, їх має розглянути парламент нового скликання. Вони набудуть чинності лише після того, як більшість депутатів Ріксдагу їх підтримає.

Отже, у конституціях низки держав ЄС передбачене затвердження змін до Основного Закону парламентом, навіть після схвалення їх на референдумі. Така процедура ухвалення поправок до конституції унеможливорює «протягування» через референдум змін популістичного характеру.

Конституція або конституційний закон в окремих державах-членах ЄС містять широкий спектр сфер, що унеможливають їхнє винесення на референдум. Так, в Італії не може виноситися на референдум питання щодо засад конституційного ладу (зміна республіканської форми правління); у Данії і Нідерландах – питання монархічної форми правління. Формулювання, що стосуються імплементації міжнародних договорів, їхньої ратифікації або денонсації не можуть бути предметом референдуму в Данії, Естонії, Італії, Нідерландах. Поза межами безпосередньої референдарної демократії залишаються питання фінансів, бюджету та податків у Болгарії, Данії, Естонії, Греції, Італії, Латвії, Польщі, Португалії, Словаччині, Мальті, Угорщині.

Отже, у більшості країн Євросоюзу основні принципи підготовки та проведення референдумів виписано в конституціях, а порядок безпосередньої підготовки та процедура проведення визначено в законах. На загальнонаціональні референдуми можуть виноситися питання щодо ухвалення конституції, її вдосконалення через зміни до її тексту; питання, що мають пріоритетне значення для держави; формулювання, що стосуються міжнародних відносин, зокрема, про приєднання до міжнародних організацій.

4. Політичні партії, громадські організації та конституційні засади їхнього функціонування в державах-членах ЄС

Важливу роль у сучасному демократичному світі відіграють політичні партії, без яких неможливе забезпечення демократії як такої. Партії в сучасних державах беруть активну участь як у формуванні державних органів, так і в їхній діяльності. За результати роботи вони політично відповідають перед виборцями.

Політична партія, за визначенням ст. 1 Закону Польщі «Про політичні партії» 1997 року, є добровільною організацією під певним найменуванням, що має на меті участь у суспільному

житті країни через здійснення демократичного впливу на формування державної політики чи публічної влади¹⁶⁴.

У конституційному законодавстві ФРН пропонується інше поняття політичної партії. Ураховуючи статус Німеччини як федеративної держави, у § 2 Закону про політичні партії в редакції 2002 року, законодавець розмежував основну мету політичних партій між федеральним і рівнем суб'єктів федерації. «Партії, – стверджується в документі, – це об'єднання громадян, що постійно та впродовж тривалого часу здійснюють вплив на формування політичної волі на федеральному рівні або в одній із земель, і мають намір брати участь у представництві народу в Бундестазі або в одному з ландтагів»¹⁶⁵.

Наведені приклади змісту понятійної категорії «політична партія» свідчать, що її визначення в конституціях держав-членів ЄС тісно взаємопов'язані з формою державного устрою. Можна стверджувати, що в унітарних державах партійною метою є виборювання політичних висот на загальнодержавному рівні, а у федеративних – як на загальнодержавному, так і на місцевому.

За соціально-політичною сутністю партії поділяються на консервативні (праві), соціал-демократичні (ліві) і центристські. Консервативні більшою мірою орієнтовані на інтереси виробників, відстоюють невисокий рівень податків та звуження соціального захисту з боку держави. Соціал-демократичні партії, навпаки, захищають інтереси найманих працівників і незабезпечених верств населення, пропагуючи підвищення податків і розширення державних соціальних програм і гарантій (наприклад, соціал-демократична партія Німеччини).

Слід згадати партії конфесійні, які об'єднують осіб певних віросповідань, наприклад, Християнсько-демократичний союз і Християнсько-соціальний союз у ФРН, та партії, орієнтовані на певну національну спільноту, зазвичай на національну менши-

¹⁶⁴ 3 Ustawa o partiach politycznych w polsce 1997. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/D19970604Lj>.

¹⁶⁵ Aechtes Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vom 29. Juni 2002. URL: <https://www.bgbl.de/star>.

ну, як-то Шведська народна партія у Фінляндії. У Болгарії такі партії заборонено на конституційному рівні (ч. 4 ст. 11). Крім того, існують партії радикальні (виступають за різку зміну політичного курсу) та екстремістські (закликають до незаконних методів боротьби). Останні в багатьох державах-членах ЄС заборонені ще на стадії їхньої реєстрації. Так, ч. 3 ст. 4 Закону «Про політичні партії Литви» 1990 року забороняється створення та діяльність політичних партій, в установчих або програмних документах яких пропагується або в діяльності яких практикується расова, національна, релігійна, соціальна дискримінація та ненависть, методи авторитарного або тоталітарного правління, насильницьке захоплення влади, міститься пропаганда війни та насильства, права і свободи людини, громадського порядку, інші ідеї та дії, що суперечать Конституції, законам Литовської Республіки та не сумісні із загальновизнаними нормами міжнародного права. Така ж норма існує в Конституції Болгарії. А в Австрії законодавство не передбачає можливість заборони або розпуску політичних партій, але міститься заборона на відродження націонал-соціалістичної партії та її організацій. Конституція Німеччини передбачає заборону партій, які за своїми цілям або за поведінкою їхніх членів можуть призвести до підриву вільного демократичного конституційного ладу або викликати його руйнування.

За особливостями структури розрізняють організаційно оформлені та організаційно неформальні партії. Перші характеризуються документально оформленим членством, наявністю первинних організацій, членських внесків. Організаційно неформальні партії таких атрибутів не мають, вони нагадують суспільно-політичні рухи та існують переважно на добровільні пожертви.

Правовий підхід у питаннях створення та діяльності політичних партій значно відрізняється в державах-членах ЄС. Зокрема, реєстрація політичних партій потрібна не в усіх політичних системах Євросоюзу. Наприклад, вона відсутня в Німеччині та Греції. У Данії і Нідерландах політичні партії можуть не реєструватися, але мають дотримуватися певних формальностей

для того, щоб брати участь у виборах. В Ірландії реєстрація необхідна тільки для того, щоб партія могла вказати свою назву поряд з прізвищами своїх кандидатів.

Партійна система – це система взаємин політичних партій між собою, з державою, з іншими елементами політичної системи та громадянами. Специфіка партійних систем визначається насамперед кількістю партій, які реально впливають на державну владу. Розрізняють багатопартійні системи, системи фіксованої кількості партій, двопартійні та однопартійні системи.

Багатопартійна система передбачає, що у виборах органів державної влади беруть участь більше двох партій, і кожна з них має шанс сформувати уряд (Італія, Бельгія, Данія тощо).

Двопартійна система – це система, у рамках якої існує багатопартійна система, але реально претендують на владу лише дві з них, а решта – дуже нечисленні і маловпливові. У ЄС після виходу з нього Великобританії держав з чітко визначеною двопартійною системою не залишилося.

Однопартійні системи характерні для недемократичних держав, у яких керівництво в органах державної влади належить одній партії. Проте може зберігатися видимість багатопартійності, яка зводиться нанівець закріпленням у конституції чи законі провідної ролі однієї партії, тобто неприпустимістю існування опозиції.

Статус партій на рівні конституційних та інших законодавчих норм став закріплюватися в конституціях і законах лише у ХХ ст. Нині майже всі конституції демократичних країн містять положення, що регламентують діяльність політичних партій. Напрямами конституційного регулювання статусу партій є закріплення їхніх функцій, свободи їх утворення та діяльності, гласності (ФРН). Постсоціалістичні конституції (Польщі, Литви, Латвії, Естонії, Угорщини) повсюдно проголошують принципи політичного та ідеологічного плюралізму. В умовах перебування цих держав у складі соціалістичного табору чи республіки в складі радянської федерації, у їхніх конституціях закріплювалася провідна роль однієї з політичних партій, що називалася комуністичною.

Законодавча інституціоналізація партій здійснюється в багатьох країнах за такими напрямками: визначення партій та їхньої ролі в політичній системі; порядок утворення та припинення діяльності партій; принципи організації та діяльності; вимоги до ідеології партій, формуванню їхньої фінансової бази; участь партій у виборах.

Крім партій, у конституціях багатой держав-членів ЄС закріплюється статус інших суб'єктів політичної системи, а саме: соціальних, економічних, культурних об'єднань, засобів масової інформації, церкви тощо.

Соціальні, економічні, культурні об'єднання (профспілки, організації підприємців і роботодавців, товариства споживачів, екологічні, культурні, пацифістські об'єднання) нині відіграють все більшу роль у політичному житті демократичних держав, що зумовило регулювання окремими конституційними нормами їхнього статусу. Проте, більшість зарубіжних країн відмовилися від внесення таких приписів до текстів своїх конституцій. Основою набуття правового статусу є задеклароване право на об'єднання. Однак, конституції низки країн містять норми про статус окремих видів об'єднань, найчастіше профспілок, іноді підприємців і споживачів (Греція, Італія, Іспанія, Польща та інші).

Значним впливом релігії та церкви на політичне життя пояснюється регламентація їхнього правового становища в конституціях держав-членів ЄС. У більшості країн церква відокремлена від держави і проголошена свобода совісті. Проте, окремі демократичні конституції містять положення, за якими визначається особлива роль однієї релігійної конфесії (православ'я в Греції і Болгарії, євангелістсько-лютеранська церква в Королівстві Данія).

Засоби масової інформації відіграють посутню роль в умовах інформатизації суспільства, тому їхній статус відображається в конституціях. Найважливішим аспектом такої регламентації є право на інформацію, яке має забезпечуватися наявністю вільних засобів масової інформації.

Поряд з власне інформаційною функцією ЗМІ виконують розважальну й ідеологічну функцію, тобто впливають на свідо-

мість читачів, глядачів, слухачів, спонукаючи до тих або інших дій. Тому їхній статус визначається нормами конституційного права. Окремі конституції проголошують заборону попередньої цензури (Болгарія), іноді з метою запобігання зловживань і маніпуляції суспільною свідомістю конституції встановлюють інститути контролю за ЗМІ з боку держави (Греція, Іспанія), притягуючи до відповідальності порушників за нормами адміністративного чи кримінального права. Наприклад, Конституція Греції 1975 року, забороняючи в принципі конфіскацію газет та інших друкованих видань як до, так і після їх виходу у світ, дозволяє у виняткових випадках за наказом прокурора конфіскувати друковану продукцію після виходу у світ у разі:

- образи християнської релігії або будь-якої іншої, визнаної державою конфесії;
- образи особи президента республіки;
- розміщення в публікації інформації про склад, озброєння і дислокацію збройних сил або відомостей про фортифікаційні споруди країни; або коли своїм змістом публікація закликає до ліквідації режиму збройним шляхом, або, нарешті, вона спрямована проти територіальної цілісності держави;
- публікації непристойного характеру, що порушують суспільну мораль та громадську етику;

У всіх перелічених випадках прокурор зобов'язаний упродовж 24 годин після конфіскації засобу масової інформації передати справу на розгляд суду, який має ухвалити рішення про залишення в силі постанови прокурора або про його скасування.

Більш детально статус засобів масової інформації регламентується в багатьох державах спеціальними законами, у яких передбачено юридичні заходи щодо боротьби з монополізмом у ЗМІ, встановлюють відповідальність за зловживання свободою друку. Найбільш скрупульозно регулюється діяльність засобів масової інформації в умовах проведення виборчих кампаній.

Отже, конституції держав-членів ЄС заохочують до реєстрації і діяльності політичні партії, які декларують демократизм, верховенство прав людини і громадянина і вживають консти-

туційних заходів для недопущення розповсюдження у своїх державах та у Євросоюзі загалом людиноненависницьких і реваншистських ідей.

Контрольні питання

1. Перелічіть підходи до розуміння поняття виборчого права.
2. Укажіть основні принципи виборчого права та їхні особливості в державах-членах ЄС.
3. Визначте поняття та види виборів.
4. У чому полягають причини та особливості абсентеїзму в державах-членах ЄС?
5. Визначте поняття виборчих цензів, перелічіть їхні види.
6. Надайте визначення поняттю «виборча система». Назвіть види виборчих систем та охарактеризуйте їх.
7. Поясніть відмінність між поняттями «безпосередня демократія» і «представницька демократія».
8. Розкрийте сутність змішаної виборчої системи та її особливості в конституційному законодавстві Німеччини.
9. Визначте відмінності між пропорційною виборчою системою Італії і Фінляндії.
10. Якими є основні недоліки мажоритарної виборчої системи?
11. Визначте види референдумів за критерієм змісту питань, що виносяться на них.
12. Охарактеризуйте види референдумів та правові наслідки за результатами їх проведення.
13. Установіть загальні та особливі риси процедури виборів і референдуму в державах-членах ЄС.
14. Складіть схему «Види виборчих систем у країнах ЄС».
15. Розкрийте значення політичних партій і громадських організацій для забезпечення демократичного розвитку держав-членів ЄС.

ТЕМА 6. ДЕРЖАВА ЯК СУБ'ЄКТ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА В ДЕРЖАВАХ-ЧЛЕНАХ ЄС

План

1. Держава та її типи.
2. Конституційне регулювання основних сфер суспільних відносин у державах-членах ЄС.
3. Форми державного устрою країн ЄС.
4. Форма правління держав-членів Європейського Союзу.

1. Держава та її типи

Неоднозначність сприйняття держави, її ідей, уявлень, понять, її місця та призначення обумовлені насамперед часом і соціальним контекстом, у рамках якого вона виникає та розвивається, а, отже, рівнем розвитку суспільства, суспільної свідомості та мислення. Водночас вона визначається суто суб'єктивними факторами – різноманітним сприйняттям одних і тих самих державно-правових феноменів окремими людьми, а також складністю і багатогранністю самої держави як явища.

Довідкова література дає безліч різноманітних визначень держави, але досі немає жодного загальноприйнятого. Поділяючи позицію юристів-теоретиків, погоджуємося з тим, що під *державою* вітчизняна наука розуміє політичну форму організації правління, що характеризується суверенною владою, політичним і публічним характером, реалізацією своїх повноважень на певній території через систему спеціально створених органів та організацій, за допомогою яких здійснюється політичне, економічне та ідеологічне управління суспільством.

Держава має особливі властивості, відомі лише цій структурній ланці політичної системи:

- об'єднує населення, що проживає на її території, незалежно від національної, соціальної, професійної та іншої належності;

- висловлює спільні інтереси суспільства, є його представником;
- визначає основні напрями розвитку суспільства;
- має право ухвалювати владні рішення, що поширюються на всіх, хто перебуває на її території;
- володіє державним суверенітетом, тобто верховенством, єдністю, незалежністю від будь-якої іншої влади;
- є носієм політичної влади та поширює свою юрисдикцію на відповідну територію, визначену її кордонами;
- має у своєму розпорядженні спеціальний апарат управління та примусу: судові органи, армію, інші каральні органи.

Держава також визначає процедури здійснення іншими компонентами політичної системи своєї діяльності, межі останньої тощо.

Їй властиві певні функції внутрішнього та зовнішнього характеру. Засади внутрішньої політики держави виражаються в таких її характеристиках, як-от соціальна, правова, демократична, світська, які різною мірою закріплюються в конституціях держав-членів ЄС:

- *соціальна держава* – намагається мінімізувати соціальні конфлікти, створити всі умови для гідного життя, забезпечує права і свободи людини (ФРН, Швеція, Греція). У ст. 2 Конституції Польщі визнається, що вона реалізує принципи соціальної справедливості.

Напевно, найбільш змістовно принцип соціальної держави сформулював Федеральний Конституційний Суд ФРН. Він наголошує, що ідея соціальної держави – це не просто перерозподіл, а створення спеціальних умов, які стимулюють громадян до економічної активності та компенсують окремі ринкові недоліки, неминучі в умовах вільної ринкової економіки. Іншими словами, держава підтримує певні види соціальної діяльності, наприклад, може з допомогою своїх ресурсів підтримувати отримання освіти за певними спеціальностям, створюючи соціальні передумови для розвитку. Тим самим держава створює можливості для реалізації людини, а не

безпосередньо надає йому соціальні блага, після отримання яких зникає стимул для вдосконалення трудової та професійної діяльності.

Вважається, що саме Німеччина досягла найбільшого прогресу у Євросоюзі у реальному забезпеченні конституційного припису в частині розбудови соціальної держави. З цією метою вона разом із Францією обґрунтувала так звану «рейнську» модель держави, яка базується на визнанні її поміркованої патерналістської ролі, розумного державного регулювання, порівняно високому оподаткуванні бізнесу, особливо великого, з одночасним захистом людини від надмірного державного втручання у сферу її життєдіяльності¹⁶⁶.

ФРН здійснює забезпечення соціальної функції держави і на рівні запровадження відповідного законодавства. У 1911 році в Німеччині була прийнята Постанова про імперське (державне) страхування, яка згодом отримала назву Соціального кодексу (Sozialgesetzbuch), а спори, що виникають на соціальному ґрунті, успішно вирішуються національною системою правосуддя.

Принципу досягнення державою статусу соціальної давно дотримуються окремі скандинавські держави. Фінляндія, наприклад, у § 19 Конституції заявила про необхідність вирішення житлового питання в країні, але не патерналістськими методами, а ініціативою, що спирається на зусилля кожного члена суспільства: «Органи публічної влади зобов'язані сприяти здійсненню права кожного на житло і заохочувати придбання житла власними зусиллями громадян»;

— *правова держава* визнає верховенство права, зокрема над собою, при чому права не лише міжнародного, а й внутрішнього. Найважливішими конституційними принципами організації правової держави є народний суверенітет і розподіл влади. Вважається, що цінності правової держави віднайшли найбільшу концентрацію саме в державах-членах ЄС. Наприклад, ч. 1 ст. 4 Конституції визнає Болгарію правовою державою, що керується відповідно до Конституції та законів. Угорщина є

¹⁶⁶ Загальна теорія права : підручник / за заг. ред. М. І. Козюбри. Київ : Ваїте, 2016. С. 389.

демократичною правовою державою (ст. В Конституції Угорщини). Конституція Литовської республіки у преамбулі не констатує про свій здобутий правовий характер, вона висловлює лише прагнення до відкритого, справедливого, гармонійного громадянського суспільства та правової держави;

– *демократична держава* – це держава, у якій більшість населення здійснює реальний вплив на владу, на зміст управлінських рішень, у якій реально діють механізми контролю населення за державним апаратом. До цього типу належать усі держави, що входять до складу Євросоюзу;

– *світська держава* – це держава, від якої відокремлена церква, де забезпечується рівноправність релігій. Загалом більшість держав-членів ЄС офіційно проголошують себе світськими, однак це не заважає багатьом із них визнавати особливе становище окремої церкви чи конфесії і в тих чи тих межах допускати необхідність існування релігії у публічному просторі. У Греції православна церква перебуває під захистом держави, а в Данії, наприклад, євангелічна лютеранська церква є офіційною церквою держави і нею підтримується (ст. 4 Конституції). Відповідно до ст. 2 Конституції в Мальті державною релігією визнана римська католицька апостольська релігія, а її релігійне вчення має викладатися у всіх державних школах як частина обов'язкової освіти.

У Швеції, де один із чотирьох Основних Законів – Форма правління 1974 року у п. 6 § 1 розд. 2 проголошується свобода релігій, а § 2 забороняє примушувати громадянина до розкриття його релігійних переконань, діє офіційна Шведська церква євангелічно-лютеранського віросповідання. З огляду на це, Уряд визначає кількість священнослужителів, розміри їхньої винагороди, затверджує бюджет церкви. За його поданням парламент призначає настоятелів у собори та затверджує єпископів на посадах. Щоправда, держава накладає саме на цю церкву й певні обов'язки. Вона має опікуватися цвинтарями, у зв'язку з чим встановлено спеціальний податок на користь церкви, який забезпечує виконання нею цієї публічної функції. Як бачимо, незважаючи на світський характер держав членів ЄС, окремим

церквам надаються певні законодавчі переваги перед іншими. Навіть у Конституції ФРН закріплено норму про обов'язкове релігійне виховання в школі.

Прикладом світської держави без винятків може слугувати ст. 21 Конституції Бельгії, якою передбачені гарантії того, що держава не має права втручатися ні в призначення, ні в допуск до посади служителів будь-якого культу, а також забороняє їм зноситися з їхньою вищою владою та публікувати їхні акти. В останньому випадку зберігається звичайна для преси та публікацій відповідальність.

У ст. 41 Конституції Хорватії, поруч із відокремленням церкви від держави, передбачена й рівність усіх церков і конфесій: «Усі релігійні громади рівні перед законом і відокремлені від держави». Те ж саме міститься й у ст. 6 Конституції Угорщини 2012 року.

Отже, юридична наука визначає низку типів держави, починаючи від тоталітарної і закінчуючи соціальною державою. Сучасні держави-члени ЄС у власних конституціях визнаються такими, що вже досягли необхідного для суспільства рівня демократії та верховенства права, або такими, що взяли курс на такі політичні цінності.

2. Конституційне регулювання основних сфер суспільних відносин у державах-членах ЄС

Сучасні конституції містять спеціальні розділи чи глави, присвячені конституційному регулюванню економічних відносин. Так, гл. 3 Конституції Королівства Іспанії 1978 року називається «Про основні принципи економічної та соціальної політики», розділ 3 Конституції Португалії – «Соціально-економічні права та обов'язки, обов'язки у сфері культури» тощо.

У конституціях закріплюються основи таких економічних інститутів як власність, праця, принципи економічної діяльності, фінансова система. Упродовж розвитку конституціоналізму правове регулювання власності зазнало значних змін. Так, у перших конституціях закріплювався тільки невід'ємний харак-

тер права власності (її відчуження допускалося тільки як виняток, на підставі закону, наприклад, для суспільних потреб на умовах справедливого і попереднього відшкодування, – Декларація прав людини і громадянина 1789 року у Франції). Конституція Королівства Бельгії від 7 лютого 1831 року запровадила аналогічну норму, у якій зазначається, що ніхто не може бути позбавлений своєї власності інакше як для суспільної користі, у випадках та порядку, установлених законом, та за умови справедливого та попереднього відшкодування.

З посиленням у ХХ ст. соціальної ролі держави конституційне регулювання власності було доповнене закріпленням її соціальної функції. Це означає, що власність повинна використовуватися не тільки в інтересах власника, а й на благо суспільства. Так, соціальна функція власності найяскравіше проявилася у ст. 14 Конституції ФРН 1949 року: «Власність зобов’язує. Її використання повинно одночасно служити загальному благу».

Конституція Іспанії також закріплює положення про те, що багатство країни, незалежно від форми власності, має підкорятися насамперед публічним інтересам. Водночас форми власності в більшості конституцій не встановлюються (це робить поточне законодавство). Якщо ж конституція закріплює форми власності, які визнаються цією державою, то остання проголошує принцип рівності їхнього правового захисту (Італія).

Окремі об’єкти можуть перебувати лише в державній власності. Так, континентальний шельф, морські зони, природні ресурси за Конституцією Іспанії перебувають у винятковій власності держави. У багатьох країнах таких обмежень немає.

Праця, тобто діяльність, що забезпечує людське існування, закріплена в конституціях положеннями про право на працю. Так, Конституція Португалії гарантує право на працю, а держава з цією метою має забезпечити: проведення політики повної зайнятості; рівність можливостей у виборі професії або роду трудової діяльності без заборон та обмежень на підставі статі для доступу до будь-яких посад, роботи і професій; культурну, технічну та професійну підготовку трудящих (ст. 58). У конституціях країн з ринковою економікою це право характе-

ризується лише як «свобода вибору професії та професійної діяльності, а також вибору місця роботи» (ст. 65 Конституція Польщі 1997 року). Відповідно до ст. 48 Конституції Болгарії держава має створити умови для здійснення права на працю особами з фізичними та психічними вадами.

З правом на працю тісно взаємопов'язане конституційно закріплене право на винагороду за працю, на безпечні та гідні умови праці, на оплачувану відпустку тощо. Воно по-різному сформульоване в конституціях держав-членів ЄС. Часто в них закріплюється лише норма про те, що така винагорода не повинна бути нижчою, ніж установлений у законі мінімум. Наприклад, Конституція Польської Республіки зазначає, що «мінімальний розмір винагороди за роботу або спосіб встановлення цього розміру визначає закон» (ст. 65). Є конституції, які при закріпленні права на винагороду намагаються забезпечити соціальну справедливість. Відповідно до ст. 36 Конституції Італійської Республіки 1947 року «працюючий має право на винагороду, що відповідає кількості та якості його праці і достатнє для забезпечення йому і його родині вільного і гідного існування».

Обов'язок працювати також усе частіше закріплюється в конституціях країн з ринковою економікою. Наприклад, ст. 4 Конституції Італійської Республіки встановлює: «Кожен громадянин відповідно до своїх можливостей і за своїм вибором зобов'язаний здійснювати діяльність або виконувати функції, що сприяють матеріальному або духовному розвитку суспільства»¹⁶⁷.

Слід, однак, пам'ятати, що якщо соціалістичні конституції містили механізми реалізації цих положень (гарантованість відсутності безробіття, відповідальність за ухилення від роботи), то в демократичних конституціях, де пріоритетними є права людини, саме за ними залишається право виконувати соціально корисну функцію чи відмовитися від неї. У конституціях держав-членів ЄС всеосяжні правові гарантії реалізації права на

¹⁶⁷ Конституція Італійської Республіки (з передмовою Володимира Шаповала). Київ : Москаленко О. М., 2018. С. 19.

працю відсутні. Тут діють швидше засоби морального заохочення (Італія, Іспанія, Франція). Конституції також містять норми, що стимулюють і охороняють працю людини. Це не означає, що держава повинна усунутися від організації праці. Конституції створюють правову базу для того, щоб вимагати від держави створення робочих місць, підвищення рівня оплати праці тощо.

Серед принципів економічної діяльності демократичні конституції виокремлюють свободу підприємництва, неприпустимість монополізму тощо. В Іспанії конституційними нормами передбачено планування загальної економічної діяльності, а також використання національних багатств у національній спільноті. Так, ст. 40 Конституції Королівства Іспанії 1978 року встановлює, що «державні влади створюють необхідні умови для соціального та економічного прогресу і для найбільш справедливого розподілу регіональних та особистих доходів у рамках політики економічної стабільності».

«Усе багатство країни в різноманітних формах і незалежно від характеру власності підпорядковані загальним інтересам», – наголошено в ст. 128. Конституція Польської Республіки. Вона проголошує основою економічного ладу країни соціальне ринкове господарство, що спирається на свободу господарської діяльності, приватну власність, а також на солідарність, діалог і співпрацю соціальних партнерів (ст. 20). Конституція Болгарії, зазначивши, що економіка країни базується на вільній господарській ініціативі, водночас зобов'язала державу створювати умови для збалансованого розвитку окремих регіонів і надавати допомогу територіальним органам у їхній діяльності за допомогою фінансової, кредитної та інвестиційної політики. Земля проголошується основним національним багатством, що перебуває під особливим захистом держави і суспільства (ст. 19, 20, 21).

Конституційне регулювання соціальних відносин спрямоване насамперед на подолання соціальних конфліктів, охоплює відносини між працею і капіталом, охорону сім'ї, питання екології, охорони здоров'я, соціального забезпечення, захисту споживача. Відносини між працею і капіталом регулюються не в

усіх конституціях. Для прикладу можна навести ст. 37 Конституції Королівства Іспанії 1978 року, що закріплює право на колективні переговори з трудових питань між найманими робітниками і підприємцями, причому за угодами, що укладаються між ними, визнається обов'язкова юридична сила. Крім того, її ст. 27 визнає можливість трудового конфлікту між власниками підприємств і колективом працівників. Норми Конституції Королівства Іспанії гарантують право робітників на страйк, а процедуру реалізації цих прав, регламентує закон.

Міжнаціональні відносини регламентуються конституціями через запровадження за національно-територіальними одиницями правового статусу суб'єктів федерації й автономних утворень (Італія, Іспанія, ФРН); закріплення принципу рівноправності незалежно від статі, раси, національності, мови, релігії (в абсолютній більшості конституцій держав-членів ЄС).

Інститути сім'ї, шлюбу, материнства, батьківства, дитинства заохочуються й охороняються більшістю конституцій через закріплення принципів добровільності вступу до шлюбу і рівноправності обох із подружжя, державного захисту сім'ї, шлюбу, материнства, батьківства і дитинства. У Португалії зазначається, що всі мають право створювати сім'ю та одружуватися на умовах повної рівності. У Польщі та Угорщині подружжя має рівні права в сімейному, політичному, соціальному та економічному житті.

У конституціях закріплюються також основи державної політики в екологічній сфері: на державу покладається обов'язок забезпечувати збереження навколишнього середовища, а на громадян – берегти природу. Зокрема, Конституція Угорської Республіки визнає та здійснює право кожного на здорове навколишнє середовище. У ст. 35 Конституції Чехії вказано, що ніхто не може створювати загрози або завдавати шкоди навколишньому середовищу, природним ресурсам, різноманітним видам тваринного і рослинного світу, пам'ятникам культури понад норми, встановленої законом.

Питання, пов'язані з охороною здоров'я, також не залишаються поза увагою конституцій держав-членів ЄС: закріплю-

ється право на медичне обслуговування, на державу покладається обов'язок щодо розвитку системи охорони здоров'я та захисту найбільш вразливих верств населення. Громадянам незалежно від матеріального становища влада забезпечує рівний доступ до медичної допомоги, що фінансується із публічних надходжень (ст. 68 Конституції Польщі). Конституційними гарантіями в Чехії забезпечено право громадян на безкоштовне медичне обслуговування і на медичну допомогу (ст. 31).

Окремі конституції (Іспанія) містять норми про захист прав споживачів: держава бере на себе зобов'язання дбати про якість продукції, про надання дозволів на виготовлення і продаж товарів, про ухвалення законів, що охороняють права споживачів.

Завданням конституційного регулювання питань духовно-культурної спадщини держав Євросоюзу є забезпечення умов для духовного і культурного розвитку людини, а основними напрямками конституційного регулювання є закріплення права кожного на освіту; обов'язок держави спрямовувати, заохочувати, розвивати освіту, культуру та науку; забезпечити право кожного на свободу совісті, на користування досягненнями культури, оберігати пам'ятники історії та культури. Так, ст. 33 Конституції Італійської Республіки проголосила, що «мистецтво і наука вільні, викладання їх незалежне. Республіка встановлює загальні норми з питань освіти і засновує державні школи всіх ступенів». Приватні організації та фізичні особи мають право засновувати школи та інститути власним коштом.

Найновіша з ухвалених у Євросоюзі – Конституція Угорщини 2012 року наголошує на тому, яка сфера культури для держави є пріоритетною. Відповідно до ч. 3 ст. IX Угорщина буде захищати наукову і творчу свободу Угорської академії наук, Угорської академії мистецтв і вищих навчальних закладів.

Отже, конституції держав-членів ЄС не лише здійснюють конституційно-правове регулювання суспільних відносин, а й установивши пріоритети, заохочують громадян до їхньої участі в актуальних проєктах, визначених державою.

3. Форми державного устрою країн ЄС

Форма державного устрою – це елемент форми держави, який характеризує внутрішню структуру держави, спосіб її політичного та територіального поділу, що зумовлює певні взаємини органів усієї держави з органами її складових частин.

За формою державно-територіального устрою держави поділяються на прості (унітарні) та складні (федерації, конфедерації, унії, протекторати, союзи, співдружності).

Унітарна держава (з лат. unus, unitas – «один», «єдність») – це держава, територія якої поділяється на територіальні одиниці, які не мають ознак державності. Саме такі держави найбільш поширені у Євросоюзі (Польща, Швеція, Мальта, Люксембург тощо).

У складі окремих унітарних держав-членів ЄС існують автономні утворення, що наділені певною самостійністю, але не мають суверенітету. Іноді такі країни називають унітарними державами з автономними включеннями. До цієї групи належать: Корсика у Франції; автономні області в Італії; Азорські острови та Мадейра в Португалії; Гренландія та Фарерські острови в Данії; автономні співтовариства в Іспанії; Аландські острови у Фінляндії.

Унітарна форма держави закріплена положеннями окремих європейських конституцій. Так, Конституція Італійської Республіки проголошує: «Республіка єдина і неподільна, визнає та заохочує місцеві автономії; здійснює найширшу адміністративну децентралізацію у тих сферах діяльності, які належать до компетенції держави; координує принципи і методи законодавства стосовно вимог автономії та децентралізацій»¹⁶⁸. У Конституції Франції йдеться про те, що Франція утворює із заморськими народами Союз, заснований на рівності прав та обов'язків без расових і релігійних відмінностей.

¹⁶⁸ Конституція Італійської Республіки (з передмовою Володимира Шаповала). Київ : Москаленко О. М., 2018. С. 21.

Позиція держави щодо основ унітарності на засадах автономного устрою відображена в Конституції Іспанії 1978 року. Зокрема, зафіксовано, що Конституція ґрунтується на непорушній єдності іспанської нації, яка є єдиною і неподільною для всіх іспанців; визнає і гарантує право на автономію національностей і регіонів, де вони проживають, а також відносини солідарності між ними.

Автори Конституції Іспанії ґрунтувалися на ідеї неминучості децентралізації влади як необхідної частини процесу демократизації країни при безумовному збереження єдності держави. Відповідно до вказаного припису була утворена нова адміністративно-територіальна структура держави (Закон від 14 жовтня 1983 року), яка включила в себе автономні утворення, провінції і муніципалітети. Нові регіональні об'єднання – автономії перетворилися на ключовий елемент адміністративно-територіального устрою країни. Нині в Іспанії налічується 17 автономних спільнот. Ст. 143 Конституції цієї держави надала право провінціям, які мають територіальну, історичну, культурну та економічну спільність, можливість отримання самоврядування і створення регіональних автономних об'єднань.

Конституція проголосила кастильську мову офіційною мовою іспанської держави, ураховуючи при цьому решту мов, на яких розмовляють в Іспанії в автономних спільнотах, відповідно до тексту їхніх статутів (ст. 3). У всіх статутах автономій зафіксовано, що влада виходить від народу, тобто, не надається державою, що можна розцінювати як одну з ознак федеративної моделі. Однак Конституція Іспанії у ст. 145 спеціально вказує, що «в жодному разі не допускається створення федерації регіональних автономних об'єднань», а її ст. 2 визнає органічний зв'язок унітарної держави та автономії. Відповідно до Конституції, трьом історичним регіонам була надано широка автономія. У них почали діяти власні парламенти, уряди і верховні суди¹⁶⁹, що свідчить про трансформацію класичних форм дер-

¹⁶⁹ Іваницька О. П. Іспанія у XX–XXI сторіччях: монографія. Вінниця: ТОВ «Нілан-ЛТД», 2017. С. 63–64.

жавного устрою. В ЄС з'явився новий різновид унітарної держави, який отримав назву «регіональна держава». Таку форму державного устрою, частково реалізовану в Італії та Іспанії, окремі дослідники вважають уособленням рис унітарної держави (єдність країни) і федерації (велика автономія областей)¹⁷⁰, компромісом між федеративним та унітарним устроєм.

Унітарна держава нині є найбільш поширеною у світі формою державного устрою. Понад 85 % країн обрали унітарну форму свого територіального устрою.

Зазвичай унітарними є держави мононаціональні, а багатонаціональні мають федеративний устрій. Проте таке правило не є обов'язковим. Так, Конституція Республіки Болгарія 1991 року, проголошуючи Болгарію, на території якої проживає національна меншина (турки), єдиною з місцевим самоврядуванням, додає, що у державі утворення територіальної автономії вважається неприпустимим.

Унітарним державам властиві такі ознаки:

- єдина конституція, норми якої застосовуються на всій території без винятків і обмежень;
- єдина система вищих органів державної влади (голова, парламент, уряд), юрисдикція яких також поширюється на територію всієї країни;
- єдине громадянство – жодні адміністративно-територіальні одиниці власного громадянства мати не можуть;
- єдина система права – місцеві органи управління зобов'язані застосовувати норми, що ухвалюються центральними органами державної влади. Їхня власна нормотворча діяльність має абсолютно підлеглий характер;
- єдина судова система – правосуддя здійснюється на всій території країни, керується єдиними нормами матеріального і процесуального права. Судові органи, що створюються в адміністративно-територіальних одиницях, є ланками єдиної централізованої судової системи;

¹⁷⁰ Сучасний унітаризм: доктрина і практика : монографія / Ю. С. Шемшученко, О. В. Скрипнюк, О. В. Батанов та ін. ; відп. ред. Ю. С. Шемшученко. Київ : Юридична думка, 2021. С. 139.

– територія унітарної держави поділяється на адміністративно-територіальні одиниці, які не мають жодної політичної самостійності.

Дослідники часто визнають, що наявність автономних утворень у складі унітарних держав ускладнює політико-територіальну організацію, вносить у неї певну асиметрію, але сам по собі цей факт не виводить окремо взяту країну за рамки унітарності та не перетворює її на федерацію, адже, автономність і суверенність – не тотожні виміри самостійності політико-територіальних одиниць, суб'єктів¹⁷¹.

Сучасна тенденція щодо устрою держав-членів Євросоюзу залишається сталою. Вона спрямована на невтручання в природний хід децентралізації територіального устрою, з одного боку, та сприяння розширенню автономії і місцевого самоврядування, з другого.

Найбільш поширеною формою складного державного устрою є федерація, яка є союзною державою, що об'єднує кілька держав або державних утворень.

Федерація – союзна держава, частини якої (штати, землі, округи) мають державний суверенітет, що не порушує цілісності всієї союзної держави. Це держава, територія якої поділяється на суб'єкти. Власною державністю володіють як самі федерації, так і її суб'єкти, але права виходу зі складу федерації не мають. Федерації бувають договірні та конституційні. На сьогодні у світі налічується 28 федеративних держав.

Договірні федерації – це результат добровільної угоди кількох незалежних держав про об'єднання в одну державу. Суб'єкти в таких федераціях відрізняються високим рівнем політичної автономії¹⁷².

¹⁷¹ Батанов О. В. Унітаризм як політичний та правовий феномен: вітчизняний та зарубіжний досвід. *Вісник ДонНУ імені Василя Стуса. Сер.: Політичні науки*. 2019. С. 25. URL: file:///C:/Documents and Settings/u001/Рабочий стол/759.

¹⁷² Стогова О. В. Основні типи федерацій: порівняльний аналіз. *Правовий вісник Української академії банківської справи*. 2015. № 12. С. 27.

В умовах ЄС федерацій, заснованих на договорі (союзнi), немає. Щоправда, окремі з країн (Австрія, ФРН) подолали етапи договірної федерації. Під час створення федеративної держави на основі союзу окремих держав суб'єкти можуть обумовити можливість виходу з федерації. Історія знає такі факти, проте з плином часу ряд найважливіших ознак союзної федерації (*авт.* – право суб'єктів федерації на вихід з її складу, можливість вступати в зносини з іншими державами) були втрачені.

На прикладі Австрії покажемо взаємини між центром і суб'єктами федерації. В її складі дев'ять земель, одна з яких – столиця Відень (ч. 2 ст. 2 Конституції).

Конституція 1920 року встановила, що територія Австрії складається із самостійних земель, без права виходу зі складу федерації. Для зміни меж суб'єктів потрібне ухвалення аналогічних законів самій федерації та самим землям. При укладанні міжнародного договору, що змінює межі країни, також потрібна згода земель (ст. 3).

Глава держави – всенародно обраний президент, проте основні повноваження щодо управління країною здійснює уряд на чолі з канцлером. Формально його призначає президент, проте практично ним стає лідер партії парламентської більшості. Парламент складається з двох палат: нижня обирається за партійними списками, верхня складається з представників земель (від 3 до 12 залежно від чисельності населення).

У суб'єктах федерації є свої парламенти (ландтаги). Виконавчу владу очолює глава уряду (ландесхауптманн), який обирає ландтаг і приводить до присяги федеральний президент. Федеральна влада формального впливу на призначення не має. При розподілі повноважень, які закріплені в конституції, значна перевага надана федеральній владі. У їхньому віданні перебувають не лише міжнародні справи, економіка і фінанси, безпека, промисловість та транспорт, а й навіть шкільна освіта. Глав управлінь громадської безпеки на землях призначає безпосередньо глава МВС Австрії за згоди очільників земель. Землі мають свої конституції та громадянство, але не мають своєї мови. Державною мовою країни є німецька (ст. 8). Землі можуть

укладати міжнародні договори лише з країнами, що межують, або їхніми частинами в межах своєї компетенції та за згодою федеральної влади.

Конституційні федерації з'явилися внаслідок зростання рівня автономії місцевих територіальних одиниць і створені через закріплення в конституції принципу розподілу країни на суб'єкти федерації з відповідним розподілом повноважень (Бельгія). Вони з'являються за рішенням центру без волевиявлення з боку суб'єктів.

Бельгія утворилася як унітарна держава, проте наприкінці ХХ ст. під час послідовних конституційних реформ стала унікальною багаторівневою федерацією. Конституціоналісти не можуть назвати жодного іншого прикладу конституційної модернізації унітарних держав у федерації¹⁷³. Відповідно до ст. 2 Конституції країна ділиться на три спільноти, які здійснюють культурно-лінгвістичну автономію, – фламандське, французьке та німецькомовне. Ст. 3 поділяє державу на три регіони, які мають територіально-адміністративну та господарську автономію: Фландрія, Валлонія та Брюссельський столичний регіон. Ст. 4 визначає чотири мовні зони – нідерландську, французьку, двомовну столичну та німецьку.

Кордони суб'єктів федерації можуть змінюватися лише рішеннями їхніх законодавчих органів. Формально уряд країни призначає король і затверджує двопалатний федеральний парламент. Очолює його зазвичай представник партії, що перемогла на виборах. Конституція вимагає, щоб кабінет міністрів, крім прем'єра, складався не більше ніж із 14 осіб – порівну від фламандської та французької громад. Під час гострої політичної кризи 2010–2011 рр. через нездатність партій домовитися країна жила без уряду понад 1,5 року.

У сферу відповідальності регіонів входить керівництво економікою, включаючи зовнішню торгівлю та запровадження місцевих податків і зборів, питання розвитку територій, екології

¹⁷³ Батанов О. В. Федералізм у сучасному світі: критичний погляд на проблеми доктрини та практики. *Часопис Київського університету права*. 2021. № 1. С. 74.

та інших. Кожен регіон і спільнота мають свої парламент та уряд. Компетенцію суб'єктів закріплено в конституції, а центр здійснює «залишкові», не передані їм повноваження. Це, наприклад, питання зовнішньої політики, оборони та боротьби зі злочинністю, державних фінансів, у тому числі перерозподілу доходів, ядерної енергетики та управління держкомпаніями. Водночас у конституції прописана можливість визначення переліку виняткових повноважень федерації, після чого вже регіони отримують усі повноваження, що залишилися.

У літературі виділяється понад 30 *ознак федерації*¹⁷⁴, проте ми наведемо ключові:

- держава має свою символіку, і суб'єкти федерації мають власну символіку;
- є федеральна конституція і конституції суб'єктів з розмежуванням предметів відання та визначенням предметів спільного відання; конституції суб'єктів не затверджуються центральною владою; акти суб'єктів діють лише на її території;
- територія федеративної держави в політико-адміністративному плані не є єдиним цілим. Вона складається з територій суб'єктів федерації. Державні утворення, що складають федерацію, не є державами, бо вони не мають свого суверенітету. У разі порушення союзної конституції чи союзного законодавства, центральна влада має право на застосування примусових заходів щодо суб'єкта федерації. Останні зазвичай не мають права одностороннього виходу (права сепаратизму) з об'єднання;
- існують двопалатні парламенти, одну палату представляють суб'єкти федерації (бікамеральні держави). Депутатів від суб'єктів федерації може обирати народ чи призначати уряд або парламент суб'єктів федерації;
- наявність декількох правових систем, з яких одна (система федерального права) має верховенство щодо права суб'єкта федерації;

¹⁷⁴ Батанов О. В. Федералізм у сучасному світі: критичний погляд на проблеми доктрини та практики. *Часопис Київського університету права*. 2021. № 1. С. 73.

– наявність двох рівнів державної влади. Федеральна влада (влада держави загалом) має всю повноту зовнішнього суверенітету та значну частину внутрішнього суверенітету. Влада суб'єкта федерації має обмежений внутрішній суверенітет;

– однією з формальних ознак федерації є наявність громадянства суб'єктів федерації: кожен громадянин вважається громадянином союзу та державного утворення. Така система закріплюється конституціями ФРН та Австрії.

Зазвичай усі суб'єкти федерацій у державах-членах ЄС мають однаковий юридичний статус. З позицій визнання їхнього політико-правового статусу вони є державними утвореннями. Останні не є державами, хоча нерідко наділені багатьма відповідними ознаками, крім державного суверенітету. Тобто державні утворення не можуть здійснювати самостійну внутрішню (з багатьох питань) і зовнішню політику. З цим пов'язане і те, що суб'єктами федерацій не визнається право виходу з її складу – так зване право сецесії.

Конфедерація – це союз держав, об'єднаних на основі договору для здійснення спільних політичних цілей, який зобов'язує ухвалювати узгоджені рішення, зокрема і з питань внутрішньої безпеки. У своєму розвитку через конфедерацію пройшли такі держави, як Нідерланди (1579–1795 рр.), Німеччина (1815–1866 рр.). Останні відомі конфедеративні утворення в Європі – Сербія та Чорногорія у 2003–2006 рр., які нині є кандидатами на вступ до Євросоюзу.

Отже, сучасний державний устрій окремих держав-членів ЄС поступово еволюціонує, грані між федеративною й унітарною державами все більше стираються. Типовим прикладом цього може слугувати розвиток державного устрою Італії та Іспанії.

4. Форми правління держав-членів ЄС

Форма правління ніколи не була категорією сталою та незмінною. Під впливом багатьох економічних, соціально-політичних, ідеологічних та інших факторів вона завжди отримувала

імпульс до розвитку. Форма правління відображає порядок організації вищої державної влади у країні. Їх характер насамперед визначається правовим становищем одного органу державної влади – глави держави. Відмінність між двома основними формами правління, що існують, – республікою і монархією – передусім залежить від того, хто очолює державу: президент чи монарх, тобто виборний глава держави чи спадковий.

Отже, за формою правління всі держави поділяються на монархії та республіки, які відрізняються за такими ознаками:

- порядок заміщення керівних посад;
- обсяг повноважень;
- розподіл повноважень між представницькими і виконавчими органами;
- відповідальність вищих посадових осіб, її повнота.

Монархія – держава, главою якої є монарх – суверенна, політична та юридично невідповідальна особа, що здійснює свою владу довічно і передає в спадок (Бельгія, Данія, Іспанія, Швеція, Нідерланди, Люксембург).

Абсолютна монархія як форма правління в державах-членах ЄС нині відсутня, проте абсолютна більшість із них у своєму історичному поступі подолали багатовіковий шлях від абсолютизму до конституційної монархії або до республіки.

Обмежена монархія – форма правління, що характеризується існуванням разом з монархом парламенту і конституції. Межі суверенітету кожного визначаються нормами конституційного права, а тому їх називають *конституційними монархіями*. Серед них виділяють дуалістичні і парламентські.

Дуалістична монархія – це перехідна форма від абсолютної до парламентської. У ній поєднуються два політичних інститути – монарх і парламент – що поділяють між собою вищу державну владу. Основна відмінна риса між ними полягає в тому, що монарх очолює виконавчу владу, тобто уряд, який йому підзвітний.

Монарх є главою держави і має значні повноваження перед парламентом, наділений правом його розпуску. Він має право

вето на закони, ухвалені парламентом. Парламент формально наділений конституцією законодавчими повноваженнями, проте жодного впливу на склад уряду, його діяльність, формування політичної доктрини не має (Австро-Угорщина з 1867 року, Німеччина 1872–1918 pp.).

Нині в державах-членах ЄС відсутні конституції, у яких декларується дуалістична монархія, але на європейському континенті розташована дуалістична монархія, мікродержава – Князівство Ліхтенштейн, тісно пов'язане з Євросоюзом: воно бере участь в Єдиному ринку ЄС, належить до Шенгенської зони.

У *парламентській монархії* (Іспанія, Швеція, Бельгія, Данія, Нідерланди) глава держави номінально бере участь у прийнятті політичних рішень («царствує, але не править»), тобто основні повноваження, визначені конституцією, закріплюються за парламентом, а формально-юридичні – за монархом. Монарх не відповідає за свої акти, оскільки існує інститут контрасигнатури, який покладає відповідальність на міністра чи прем'єра, що скріпив акт своїм підписом. «Контрасигнатура, – як зазначають окремі автори, – переносить відповідальність, пов'язану з прийняттям актів, у разі наявності в них помилок, прогалин, невідповідності іншим законам із глави держави на контрасигнуючу особу»¹⁷⁵.

За монархом зберігається право призначення глави уряду та міністрів, але він їх номінує на посади лише після отриманого подання від партії чи лідерів партійних фракцій, що перемогли на виборах.

Уряд очолює прем'єр-міністр, а не монарх. Формально міністри вважаються підданими монарха, а уряд – урядом монарха, проте ні всі разом, ні кожен окремо не є відповідальними перед монархом. Уряд відповідальний перед парламентом. У разі висловлення парламентом недовіри уряду останній іде у відставку. Монарх, як у Швеції, може бути узагалі не наділений формально-владними повноваженнями.

¹⁷⁵ Бисага Ю. М., Белов Д. М. Контрасигнація актів глави держави: український та зарубіжний досвід. *Правова держава*. 2006. Вип. 17. С. 136–137.

Зазначимо, що неодмінним атрибутом сучасної європейської парламентської монархії є наявність конституції, яка обмежує права суверена, що на практиці зводяться до нуля.

Більшість монархів держав-членів ЄС може пишатися тим, що конституція на них покладає функції головнокомандувача збройних сил країни (Бельгія, Іспанія).

Характерною особливістю вирізняється князівство Монако – маленька держава середземноморського узбережжя. Монарх тут є гарантом існування князівства. Адже, згідно з угодою 1918 року між Монако та Францією, у разі припинення існування правлячої династії, яка перебуває при владі з 1297 року, Монако ввійде до складу Франції як провінція. У суверена держави повноваження є суттєвішими порівняно з його європейськими колегами¹⁷⁶.

Республіка – це така форма правління, за якою глава держави й інші вищі державні органи обираються під час вільних виборів. Республіканська форма правління домінує у світі. Із понад 200 сучасних держав близько 160 – республіки, а із 27 держав-членів ЄС 20.

Ключовими ознаками республіканської форми правління є:

- обмеження влади термінами, передбаченими нормами конституції;
- виборність і змінюваність органу законодавчої влади та глави держави (президента);
- відповідальність глави держави;
- верховенство актів, що видаються вищим представницьким органом держави¹⁷⁷.

Залежно від статусу глави держави і правового становища парламенту республіки поділяються на президентські, парламентські, змішані.

¹⁷⁶ Чернінко І. П. Парламентарні монархії Західної Європи як різновид політичного режиму: досвід для України. URL: https://ukr-socium.org.ua/wp-content/uploads/2010/07/146-156_no-3_vol-34_2010_UKR.pdf. С. 153.

¹⁷⁷ Олійник В. С., Олійник В. В. Республіканська форма державного правління: особливості її змішаної форми в Україні. *Право і суспільство*. 2018. № 4. Ч. 2. С. 15–18.

Президентська республіка вперше з'являється в США. У Євросоюзі з такою формою правління є лише одна держава – Кіпр, що приєдналася з останньою хвилею розширення (2004 рік).

За Конституцією 1960 року державний устрій Кіпру визначено як президентська республіка. Главою держави є президент, грек-кіпріот, а його заступником – віце-президент, турок-кіпріот, які обираються кожен окремо своєю громадою прямим, загальним і таємним голосуванням строком на 5 років. Президент та віце-президент здійснюють виконавчу владу в республіці через сформовану ними Раду міністрів (уряд). У 1963 році на знак протесту проти спроб реалізації запропонованих тодішнім президентом Кіпру архієпископом Макаріосом змін деяких положень Конституції турки-кіпріоти покинули всі органи державного управління і відтоді не беруть участь в їхній роботі.

Унаслідок цього в Кіпрі склалася ситуація, яка не дає можливості внести зміни до конституції, адже параграф 3 ст. 182 Конституції встановлює, що для ухвалення будь-якого закону про зміну статей Конституції потрібна більшість у дві третини від усієї кількості депутатів, що належать до грецької громади, та дві третини від усієї кількості депутатів, що належать до турецької громади. До того ж у таких питаннях слово мають також три країни – гаранти незалежності Кіпру – Великобританія, Туреччина та Греція. Отже, постала унікальна ситуація, якої немає в жодній державі світу: народ Кіпру – єдиний народ планети, який не має права вносити правки та зміни до тексту своєї Конституції.

Загалом, президентська республіка характеризується такими рисами:

- у руках президента зосереджені функції і глави держави, і глави уряду, посада прем'єр-міністра відсутня;
- три гілки влади роз'єднані;
- існують позапарламентські методи обрання президента;
- наявні позапарламентські методи формування уряду;
- відсутній інститут права розпуску парламенту;
- президент має право вето;

- президент має право законодавчої ініціативи;
- президент може оспорити рішення парламенту в конституційному суді.

Парламентська республіка має свої особливості, а саме:

- верховенство парламенту, перед яким уряд політично відповідальний за свої дії;
 - наявність посади прем'єр-міністра;
 - уряд формується лише парламентським шляхом із числа лідерів партій чи партій, що мають більшість у парламенті;
 - уряд перебуває при владі доти, доки має підтримку парламентської більшості і його правління носить більшою мірою партійний характер: вотум недовіри, ухвалений парламентом, зобов'язує уряд піти у відставку;
 - главу держави зазвичай обирає парламент;
 - усі свої дії президент зобов'язаний узгоджувати з урядом.
- Нормативні акти президента вимагають контрасигнації відповідного міністра, який і відповідає за них.

Парламентських республік у Євросоюзі 15, серед них – Австрія, Італія, ФРН, Мальта, Чехія, Литва, Латвія, Естонія тощо.

Змішана (парламентсько-президентська, президентсько-парламентська) республіка на сьогодні є однією з найпоширеніших у Європі¹⁷⁸. Найвдалішим вважається визначення змішаної республіки, запропоноване французьким дослідником М. Дюверже. Понад півстоліття тому він науково обґрунтував, що змішана республіка є такою формою правління, за якої «глава держави обирається прямими загальними виборами і володіє повноваженнями, більшими за повноваження президента при парламентському правлінні, а уряд може бути відправлений у відставку в результаті голосування парламенту»¹⁷⁹.

¹⁷⁸ Бостан С. К. Форма правління сучасної держави: проблеми історії, теорії, практики : [монографія]. Запоріжжя: Юридичний ін-т ; Дике поле, 2005. С.135.

¹⁷⁹ Цит. за: Петришин О., Серьогіна С. Змішана республіканська форма державного правління: питання теорії та практики. *Право України*. 2009. № 10. С. 59.

Змішана республіка, яку в зарубіжній літературі почасти називають напівпрезидентським правлінням, характеризується такими ознаками:

- влада рівномірно поділена між президентом і парламентом;
- президента і парламент обирають всенародно;
- обидва суб'єкти владних повноважень беруть участь у формуванні уряду;
- прем'єр-міністр виконує самостійну роль і зазвичай є другою після президента посадовою особою в країні;
- уряд відповідальний і перед президентом, і перед парламентом (президент може самостійно звільнити уряд, а парламент – висловити йому вотум недовіри). Отже, виконавча влада потрапляє під вплив двох самостійних органів і несе перед ними політичну відповідальність (Болгарія, Греція, Румунія, Фінляндія, Франція, Польща, Португалія)¹⁸⁰.

На практиці в змішаних республіках держав-членів ЄС, незважаючи на достатньо великі повноваження парламенту, значна роль відведена і президенту, за винятком Австрії та Ірландії, де президентська влада є досить слабкою.

Контрольні питання

1. За якими ознаками здійснюється типологізація держав у країнах Євросоюзу?
2. Які форми державно-територіального устрою існують у державах-членах ЄС?
3. Перелічіть основні ознаки унітарної держави.
4. Для яких держав-членів ЄС характерний федеративний устрій?
5. Чи можна, з вашого погляду, назвати Євросоюз конфедерацією? Які конфедеративні об'єднання в минулому чи нині вам відомі?

¹⁸⁰ Олійник В. С., Олійник В. В. Республіканська форма державного правління: особливості її змішаної форми в Україні. *Право і суспільство*. 2018. № 4. Ч. 2. С. 18–19.

6. Чи є характерною для держав-членів ЄС з унітарним державним устроєм наявність автономних утворень? Обґрунтуйте свою позицію.

7. Покажіть відмінності між республіканською та монархічною формою правління в державах-членах Євросоюзу. Перелічіть держави-члени ЄС з відповідними формами правління, назвіть їхні особливості.

ТЕМА 7. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ГЛАВИ ДЕРЖАВИ В ДЕРЖАВАХ-ЧЛЕНАХ ЄС

План

1. Главенство президента (монарха) на рівні вищих органів влади.
2. Монарх як глава держави в країнах ЄС.
3. Президент як глава держави в країнах ЄС.

1. Главенство президента (монарха) на рівні вищих органів влади

Главою держави визнають посадову особу або спеціальний колегіальний орган, що є символом нації, здійснює верховне представництво у внутрішньополітичному житті країни та у відносинах з іншими державами. Нині панує погляд на главу держави як особу чи орган, що втілює владу в країні. Таке втілення символізує інститут глави держави, його представницький характер¹⁸¹.

Відповідно до конституцій у багатьох країнах глава держави перебуває поза межами гілок влади і виступає як самостійна владна структура, у деяких – входить одразу як до законодавчої, так і до виконавчої гілок влади, в окремих – лише до виконавчої гілки влади.

У низці конституцій держав-членів ЄС інститут глави держави існує як гарантія національної єдності, що забезпечує спадковість і стабільність державної влади, взаємодію різноманітних її гілок. Статус глави держави прямо пов'язаний з формою правління.

У парламентських республіках глава держави не бере участі безпосередньо в управлінні державними справами. У президентських республіках він є одночасно главою виконавчої влади і здійснює управління справами держави.

¹⁸¹ Сухонос В. В. Інститут глави держави в конституційному праві: монографія. Суми, 2011. С. 19.

У сучасних країнах главою держави зазвичай є *президент* чи *спадковий монарх*.

У Бельгії, Данії, Іспанії, Швеції, Люксембурзі одноосібним главою держави є *монарх*, влада до якого перейшла в спадок і він виконує свої повноваження невизначений термін. Спадкування трону є основною ознакою монархії. У ст. 56 Конституції Іспанії зазначається: «Король є главою держави, символом її єдності і постійності».

У більшості країн ЄС главою держави є *виборний президент*. В одних країнах президента обирає весь народ (Франція), у других – парламент (Чехія, Угорщина), у третіх – представницька колегія (ФРН, Італія), тобто вибори глави держави мають непрямий характер.

Незважаючи на різні способи й умови заміщення поста глави держави – монарха в монархії чи президента в республіці, його місце і роль у системі вищих органів влади значною мірою визначається нормативною діяльністю. Під нормативною діяльністю глави держави слід розуміти сукупність дій, спрямованих на встановлення чи зміну формально-обов'язкових правил поведінки, що регулюють суспільні відносини, адресовані не персоніфікованим суб'єктам та мають необмежену кількість застосувань. Головними видами нормотворчої діяльності глави держави є законодавча діяльність, видання підзаконних актів і підписання міжнародних договорів.

Нормотворча чи нормативна діяльність глави держави в законодавчій сфері здійснюється або через безпосереднє видання законів, або завдяки участі в законодавчому процесі. Він може видавати закони та акти, що мають силу закону. У першому випадку закони видаються в порядку дискреційних повноважень, тобто очільнику держави дозволено діяти за певних умов на власний розсуд, але в межах закону. Проте інститут дискреційних повноважень діє в межах держав, які за формою правління є абсолютними монархіями, які в складі ЄС відсутні.

Для держав-членів Євросоюзу характерна інша практика. Право глави держави видавати акти, що мають силу закону, тут існує у формі делегованого законодавства та за умови надзви-

чайних обставин. Якщо в країнах СНД, де панує тяглість до авторитаризму (Росія, Білорусь, Казахстан, Киргизстан, Туркменістан), віддається перевага делегуванню повноважень на видання законів президентам країн, то в державах-членах ЄС такий вид нормотворчості глави держави передбачений лише в Греції. Ст. 43 Конституції цієї країни передбачає делегування законодавчих повноважень, але не встановлює переліку посадових осіб, які наділяються правом видання регулюючих декретів. Природно, що такою особою може бути й Президент Греції.

У Франції такі повноваження можуть бути делеговані лише урядові, підзвітному і підконтрольному парламенту. У Словаччині передбачене делегування повноважень глави держави іншим органам державної влади.

Надзвичайними обставинами, за яких глава держави має право видавати законодавчі акти, учені-конституціоналісти називають розпуск парламенту, запровадження надзвичайного стану тощо. Серед країн Євросоюзу такий порядок запроваджений у Данії, Італії, Словенії, Франції. Зазвичай, у цьому разі акти глави держави, що мають силу закону, запроваджуються на певний період, а після обрання нового складу парламенту або з початком роботи позачергової сесії мають бути затверджені законодавчими органами чи урядами. Проте конституційне законодавство абсолютної більшості держав-членів ЄС забороняє главі держави розпускати парламент в умовах дії надзвичайного стану.

Отже, право глави держави видавати акти, що мають силу закону, суперечать азбуці демократії, а безконтрольність процесу – шлях до узурпації влади. Звичайно, такий вид нормотворчості може бути виправданий лише надзвичайними обставинами, що потребують оперативного втручання з боку глави держави.

Значно менше можливостей узурпувати владу створює інший вид нормотворчої діяльності глави держави, а саме – прямий чи непрямий вплив на законодавчий процес.

Прямий вплив передбачає безпосередню участь глави держави в законодавчому процесі на окремих його стадіях. Тією чи

тією мірою конституції держав-членів ЄС залучають очільників держав до законодавчого процесу. Повністю усунуті від участі в законотворенні лише глави держав у ФРН та Швеції. Прямий вплив глави держави на законодавчий процес здійснюється через право законодавчої ініціативи, інститут промугації та право вето.

Серед держав-членів ЄС правом законодавчої ініціативи, тобто можливістю внесення законопроекту до парламенту з метою його обговорення та ухвалення, володіють переважно президенти парламентських республік (Латвії, Угорщини, Чехії), що обираються парламентами.

Серед глав держав зі змішаною формою правління правом законодавчої ініціативи володіють президенти Литви та Польщі. Серед європейських монархів таким правом наділені лише королі держав Бенілюксу (Бельгії, Нідерландів, Люксембургу) і Данії. Проте в бельгійського монарха таке право поширюється не на всі сфери конституційного правового регулювання. Він має право виступити із законодавчою ініціативою щодо формування державного бюджету, встановлення чисельності і структури збройних сил країни, внесення змін до Конституції, а також пропонувати закони, що регулюють державний устрій, діяльність органів влади суб'єктів федерації тощо.

З метою забезпечення системи стримувань і противаг позбавлені права законодавчої ініціативи глави держав у президентських і змішаних республіках (Австрія, Болгарія, Румунія, Франція), натомість широко використовують інститут законодавчої ініціативи в Східній Європі глави держав з авторитарними політичними режимами (Росія, Білорусь), що після здійснення широкомасштабної військової агресії Росії проти України в лютому 2022 року надовго закрили шлях народу своїх держав до Євросоюзу.

Інститут промугації як різновид прямого впливу глави держави на законодавчий процес передбачає введення ним ухваленого законопроекту в дію через його підписання та оприлюднення. Термін, відведений для промугації закону, коливається від семи днів у Ірландії до трьох місяців у Фінляндії.

У низці європейських конституційних монархій (Іспанія, Нідерланди) очільник держави зобов'язаний промудувати ухвалений законодавчим органом закон у відведений законом термін без будь-яких умов. Але переважна більшість глав держав може протягом терміну промудуації скористатися правом вето або відхиленням закону.

Термін «вето» походить від латинського слова «забороняю». У первинному значенні воно стосувалося повноваження одного з членів виборного органу, який ухвалює рішення про запобігання дії такого органу. У цьому сенсі можливість вето передбачає, що група (орган) може діяти тільки якщо її члени ухвалюють рішення одностайно. Таке вето називається «ліберальне вето» – «liberum veto» або «вільне вето» – «free veto».

Історичним прототипом сучасного вето є принцип одностайності, що був закладений сеймовою практикою середньовічної Польщі. Воно базувалося на твердженні про абсолютну політичну рівноправність усіх послів, представлених у законодавчому органі. У польському державному праві існувало правило, що вимагало повної одностайності в рішеннях сеймів. Делегат Сейму міг використовувати право «nie pozwolam» («не дозволяю»), і рішення в такому випадку вважалося не прийнятим. У 1589 році одностайність остаточно було визнано необхідною умовою ухвалення будь-якого рішення Сейму. Зловживання принципом одностайності все ж призвели до того, що збори часто зривалися, рішення не ухвалювалися і тим самим процес ухвалення рішень ставав малоефективним. Так, у середині XVIII ст. за короля Августа III шляхтичі наскільки часто застосовували вето, що зірвали роботу 13 із 14 коронних сеймів¹⁸².

У зв'язку з цим почали вводиться обмеження, перше з яких з'явилося у 1768 році, коли всі справи, з яких вимагалось рішення сейму, поділялися на економічні і державні; Економічні мали вирішуватися більшістю голосів, а державні – одностайно. Лише положеннями Конституції Польщі 1791 року було скасоване право liberum veto¹⁸³.

¹⁸² Захарченко П. Історія держави і права України: підручник. Київ : Атіка, 2005. С. 73.

¹⁸³ Права вето: історія, міжнародний досвід. URL: parlament.org.ua/2005/11/11/prava-veto-istoriya-mizhnarodnij-dosvid.

Вето глави держави в державах-членах ЄС є абсолютним, відносним чи вибірковим. Конституціоналісти називають вето найефективнішим засобом впливу глави держави на законодавчий процес, який полягає в прерогативі глави держави відмовитися від підписання законопроекту.

Абсолютне (резолютивне) вето – це заборона на введення в дію ухваленого парламентом закону, накладається лише монархом, вето якого парламент долати не має права. Із глав держав-членів ЄС цим правом володіє лише бельгійський король. Хоча тут воно існує лише юридично, а на практиці це положення не діє. З погляду сьогодення абсолютне вето суперечить принципу розподілу влад, оскільки фактично нейтралізує роль парламенту як органу законодавчої влади.

Відносне (відкладальне або суспензивне) вето накладає лише глава держави з республіканською формою правління, воно застосовується у формі повернення законопроекту на повторний розгляд парламенту з відповідними пропозиціями. У процесі розгляду парламент може врахувати пропозиції глави держави або ухвалити його без змін. Вето може бути подолане парламентом простою чи кваліфікованою (конституційною) більшістю голосів. Так, у Естонії, Італії, Латвії, Угорщині, Фінляндії вето долається простою більшістю голосів. У Польщі кваліфікована більшість становить три п'ятих голосів депутатів (60 %) за умови присутності більшості від законодавчого складу парламенту. У Чехії також для подолання вето президента необхідна кваліфікована більшість голосів членів парламенту. В окремих країнах президент може не мати зазначеного права (Франція, Румунія).

Зазвичай глава держави має право вето щодо звичайних законів. Однак у Східній Європі існує країна, у якій президенту дозволено накладати вето навіть на конституційні законопроекти. Зрозуміло, ідеться про військового агресора – Росію.

Вибіркове (часткове або постатейне) – дає можливість главі держави призупиняти чи забороняти чинність не всього законопроекту, а його частини чи окремої норми (Франція). Аби не допустити зловживання правом вето з боку президента, парламенти Швеції та Іспанії скасували інститут вето у своїх країнах.

Отже, право вето є суттєвим політичним важелем у законодавчому процесі держав-членів ЄС, який надає главі держави право на повернення закону до законодавчого органу в разі незгоди з його змістом, формою або з інших причин, що тягне за собою правові наслідки у вигляді відкладення набуття законом чинності та застосування особливої процедури його ухвалення.

2. Монарх як глава держави в країнах ЄС

Найчастіше монарха іменують сувереном, верховним представником, верховним носієм державної влади.

В абсолютних монархіях глава держави – одноосібний правитель, якому належить уся повнота державної влади. В Євросоюзі абсолютні монархії залишилися в минулому. Нині на просторах спільноти функціонують держави з обмеженою владою монарха, проте форма правління визначається в одному Основному Законі з усіх монархічних держав-членів ЄС. Лише у ст. 1 Конституції Королівства Данії зазначено: «Формою правління держави є конституційна монархія». В інших конституціях мовиться про короля і королеву, які обіймають трон згідно з Актом про спадкування престолу від 27 березня 1953 року (ст. 5 Конституції Швеції) чи є главою держави, символом її єдності та сталості. «Він – арбітр та гарант правильного функціонування державних інститутів – здійснює вище представництво Іспанської держави в міжнародних відносинах, і особливо у відносинах з тими народами, з якими його пов'язує історична спільність, та здійснює функції, надані йому Конституцією та законами», – зауважено в ч. 1 ст. 56 Конституції Іспанії.

У Данії королівська влада спадкується представниками королівської династії чоловічої та жіночої статі. У межах, установлених Конституцією Данії, глава держави володіє верховною владою з усіх питань та здійснює її через міністрів (ч. III Конституції Данії).

Особа Великого Герцога свящenna і недоторканна за ст. 4 Конституції Люксембургу.

Статус монарха, зокрема і в державах-членах ЄС, характеризується тим, що він владарює за власним правом. Його влада є незалежна від волевиявлення іншого державного органу або виборчого корпусу, що притаманне республікам. У конституціях більшості монархій містяться положення про те, що глава держави є політично безвідповідальна особа. Вважається, що він діє за порадою своїх міністрів, які відповідальні за виконання відповідних політичних чи економічних рішень. У ст. 7 гл. 5 Конституції Данії визнана неможливість притягнення до відповідальності ані короля, ані регента, що виконує функції глави держави. Усе це відображає сучасне сприйняття середньовічного принципу, за яким «дії монарха не можуть бути неправомірними».

Механізм таких взаємин глави держави й уряду забезпечується вимогою контрасигнування актів монарха главою або членами уряду, які й відповідають за прийняте рішення. У Конституції Іспанії прямо записано, що відповідальність за акти короля покладаються на осіб, що скріпили їх своїм підписом – глава уряду або відповідний міністр. Ст. 88 Конституції Бельгії також указує на те, що особа короля недоторканна, відповідальні міністри монарха.

Монарх як глава держави володіє певним конституційним статусом. Зазвичай він набуває владних повноважень через спадкування представниками правлячої династії. Конституціоналісти виділяють такі системи спадкування престолу, що притаманні державам-членам ЄС:

– *салічна* – передбачає спадкування лише чоловіками за правом первородства, жінки корону не спадкують. У ст. 2 Конституції Королівства Данії зазначено, що королівська влада спадкується представниками королівської династії чоловічої та жіночої статі відповідно до положень Закону про престолонаслідування від 27 березня 1953 року. У ст. 85 Конституції Бельгії, де містяться правила спадкування саме за салічною моделлю, зазначається: «Конституційні повноваження Короля спадкові у прямому, природному та законному потомстві Його Величності Леопольда-Георга-Християна-Фредеріка Саксен-

Кобурзького у порядку первородства. Позбавляється своїх прав на престол спадкоємець, зазначений у першому абзаці, який одружився без згоди Короля або тих, хто за відсутності Короля здійснює королівські правомочності у передбачених конституцією випадках». Ст. 24 Конституції Нідерландів твердить, що право на престол успадковується законним спадкоємцем короля Вільгельма I, принца Оранського-Нассау. У ст. 31 уточнюється, що спадкувати можуть лише прямі спадкоємці короля;

– *кастильська* – надає право успадкування престолу представникам як чоловічої, так і жіночої статі, хоча при однаковому рівні родинних зв'язків перевага надається чоловікам. Іншими словами, коли в монарха відсутні сини, то до спадкування закликаються його доньки. Прикладом такої системи спадкування престолу є Іспанія. У ст. 57 її Конституції вказано, що спадкування трону здійснюється за правилами первородства з перевагою ближчої родинної лінії перед дальньою; у разі одного й того ж ступеня спорідненості – чоловікові перед жінкою, а у випадку належності до однієї статі – старшому за віком перед молодшим;

– *шведська (скандинавська)* – нині у Швеції встановлено рівні права для представників обох статей, проте визначальним є ступінь кровної спорідненості з монархом та вік претендента на престол;

– *австрійська (габсбурзька)* – дозволяє спадкувати трон жінкам, за умови повної відсутності чоловіків по прямій і бічній чоловічій та жіночій лініях династії. У державах-членах ЄС австрійська модель спадкування застосовується лише в Нідерландах. У ст. 25 Конституції Королівства Нідерландів 1983 року визначено, що після смерті короля право на престол переходить по лінії спадкоємності до старшого за віком законного спадкоємця короля.

Австрійська система спадкування престолу існувала в Російській імперії з 1797-го по 1917 роки, коли більшість українських територій перебували в її складі. З кінця XVIII ст. порядок спадкування російського престолу, а потім і пов'язаних з ним

Польського Королівства та Герцогства Фінляндського, здійснювався за принципом первородства. За відсутності спадкоємців по прямій лінії престол переходив до бічних. У межах кожної лінії (прямої або бічної) чоловічі бічні лінії закликаються першими. Вступ на престол для закликаного обмежувався сповіданням православної віри. Повноліття імператора (і спадкоємця) наставало в 16 років.

У разі відсутності законного спадкоємця питання наступника нині в Бельгії, Нідерландах, Данії вирішується парламентом. Ось яка процедура спадкування престолу передбачена Конституцією Нідерландів.

Відповідно до ст. 30, у разі відсутності спадкоємця він може бути призначений актом парламенту. Законопроект з цього питання вноситься королем, після чого обидві палати (Генеральні штати) розпускаються. Генеральні штати нового скликання розглядають указаний законопроект на спільному засіданні. Він ухвалюється більшістю голосів, що має становити не менше, ніж дві третини від загальної кількості членів парламенту.

Правила спадкування престолу вимагають дотримання певних умов, серед яких найбільш поширеними є:

- кровно-споріднений зв'язок кандидата зі спадкодавцем. Дружини монархів з кола спадкоємців у цьому разі виключаються;

- належність до офіційної державної релігії. Наприклад, у Данії монарх має належати до євангелістично-лютеранської церкви;

- законодавчо унормований шлюб, тобто монарх і члени його родини не вільні у виборі наречених. У разі, коли в Королівстві Нідерланди король одружується без згоди парламенту (Генеральних штатів), він позбавляється корони як особа, що добровільно зрекався престолу.

Особливий конституційний статус монарха в більшості держав-членів ЄС надає йому низку прав і привілеїв, а саме: право на зайняття трону, право на використання титулу, право

на недоторканність, право на політичну невідповідальність, право на «цивільний лист», тобто на його утримання коштом державного бюджету.

Цивільний лист монарха визначається законом на весь період його правління. Це робиться для того, щоб уникати щорічних дискусій у парламенті на дражливу для підданих тему – його грошового забезпечення. Водночас отримані королем чи його родиною прибутки, подарунки не підлягають оподаткуванню (ст. 40 Конституції Нідерландів). Цивільний лист короля Бельгії на 2021 рік, наприклад, становить 12 525 мільйони євро.

У ст. 62 Конституції Іспанії міститься перелік повноважень монарха:

- санкціонувати та промудувати закони;
- скликати та розпускати Генеральні кортеси та призначати вибори, відповідно до умов, встановлених Конституцією;
- призначати референдум у випадках, передбачених Конституцією;
- пропонувати кандидата на посаду голови уряду, призначати його та, у разі необхідності, звільняти з посади;
- призначати та усувати з посад членів уряду за поданням голови уряду;
- скріплювати своїм підписом декрети, ухвалені в Раді міністрів, призначати державних і військових службовців, надавати почесні звання та нагороджувати орденами;
- отримувати інформацію про державні справи та за необхідності головувати на засіданнях Ради міністрів;
- виконувати функції верховного головнокомандувача збройними силами;
- здійснювати помилування, відповідно до закону, який не може передбачати загальної амністії;
- здійснювати найвищий патронат над королівськими академіями.

Судячи з переліченого, можна визнати, що повноваження іспанського короля доволі вузькі, порівняно з іншими сучас-

ними європейськими монархами¹⁸⁴. Правом вето на парламентські закони, наприклад, іспанський суверен не наділений, а його укази вступають у законну силу за умови їх затвердження відповідним міністром чи головою уряду. Король може розпустити парламент у разі неспроможності останнього призначити голову уряду, однак і таке рішення має бути контрасигнованим¹⁸⁵.

На прикладі Конституції Королівства Данії бачимо, що повноваження монарха як глави держави і носія верховної влади в країні істотно не відрізняються від повноважень в інших конституційних монархіях ЄС. Він має право:

- призначати та відправляти у відставку прем'єр-міністра та інших міністрів, вирішує питання про загальну кількість членів кабінету міністрів і розподіл функцій між ними;
- вести засідання Державної ради (кабінету міністрів);
- представляти державу в міжнародних справах;
- вносити законопроекти та проекти інших актів на розгляд парламенту (фолькетінгу);
- упродовж 30 днів підписувати законопроекти, ухвалені парламентом, а також віддавати розпорядження про промульгацію законів;
- в умовах надзвичайного стану, коли парламент не може зібратися, видавати тимчасові акти, що не суперечать конституції;
- помилувати й амністувати своїх підданих;
- розпоряджатися випуском обігу грошей;
- призначати державних службовців.

Бельгія – ще одна конституційна монархія в ЄС, Конституція якої була ухвалена ще в 1830 року. Її нинішній глава держави король Філіп набув відповідних повноважень 21 липня 2013 року, присягнувши на спільному засіданні обох палат парламенту¹⁸⁶.

¹⁸⁴ Шаповал В. М. Іспанія. *Юридична енциклопедія* : в 6 т. Київ : Укр. енцикл., 1998. Т. 2. С. 726.

¹⁸⁵ Черинько І. П. Парламентарні монархії Західної Європи як різновид політичного режиму: досвід для України. *Ukr. socium*, 2010. № 3. С. 152.

¹⁸⁶ Le tatut du Chef de l'État. URL: https://www.lachambre.be/kvvcr/pdf_sections/pri/fiche/fr_07_00.pdf.

Король не має інших повноважень, крім тих, якими він наділений самою Конституцією та особливими законами, ухваленими відповідно до Конституції (ст. 105). Король, як і в інших держава-членах ЄС з монархічною формою правління, виконує функцію голови виконавчої влади. Він призначає та звільняє своїх міністрів (ст. 96); має право розпустити палату представників за наявності певних умов (ст. 46); санкціонує та оприлюднює закони (ст. 109); підписує регламенти та постанови, необхідні для виконання закону (ст. 108); керує збройними силами (ст. 167); присвоює військові звання (ст. 107); керує міжнародними зв'язками й укладає окремі договори (ст. 167) тощо.

У сфері законодавчої король має також низку повноважень. Зокрема, він може виступати із законодавчою ініціативою та подавати законопроекти до федерального парламенту (ст. 75); санкціонує і промульговує закони (ст. 109).

У сфері судової влади король впливає на формування відповідних інститутів судочинства. Згідно зі ст. 151 Конституції він призначає перших президентів, суддів і радників судів і трибуналів, а також має право на призупинення чи пом'якшення покарання, призначених суддям; призначає та звільняє посадових осіб прокуратури при судах і трибуналах (ст. 153).

Конституція Великого герцогства Люксембурзького ухвалена 17 жовтня 1868 року. Це одна з найменших держав Європи з площею 2 586 км². Станом на 2019 рік у Люксембурзі проживало 626 108 осіб, що робить його однією з найменш населених країн Європи. Однак країна має найвищі темпи приросту населення на континенті.

За формою правління Люксембург є конституційною монархією¹⁸⁷. Монархія проголошена ще 1815 року. Конституція зазначає, що Великий Герцог очолює виконавчу владу в країні і не має жодних інших повноважень, крім тих, які офіційно покладені на нього Конституцією та спеціальними законами, прийнятими на основі Конституції (ст. 32). Лише він має право

¹⁸⁷ Процюк І. В. Монархія як особлива форма державного правління. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2011. Вип. 22. С. 83.

впродовж трьох місяців після голосування в Палаті (парламент) затверджувати та оприлюднювати закони¹⁸⁸.

Глава держави має право призначати підданих на державні та військові посади; видавати регламенти та постанови на виконання законів, але без права зупиняти їхню дію чи звільняти від їхнього виконання; укладати договори; здійснювати командування збройними силами, оголошувати і припиняти війну після отримання на те дозволу Палати; звільняти від покарань, що накладаються судом, або пом'якшувати їх, за винятком покарань, що накладаються на членів уряду; відповідно до закону, має право карбувати монету; надавати дворянські титули, не пов'язуючи їх з жодними привілеями; нагороджувати державними і військовими орденами та нагородами.

Глава держави в конституційних монархіях Європейського Союзу, на відміну від глав держав парламентських республік, має значно більші можливості впливу на формування чи зміну фінансової системи своїх монархій. Так, у Бельгії король, відповідно до ст. 112 Конституції, має право карбувати монету. У зв'язку з наданими йому конституційними повноваженнями щодо права на затвердження та промульгацію законів, він може впливати на фінансову систему через ухвалення законів, адже відповідно до ст. 170 лише законом дозволено змінювати розмір податків у країні.

Аналогічні правові підстави і відповідну компетенцію має король Іспанії.

Бере участь у формуванні бюджету і король Нідерландів, адже, відповідно до ч. 2 ст. 105 Конституції, він подає до Генеральних Штатів законопроекти, що містять бюджетні показники. Слід нагадати, що саме в цій державі в 1579 році була ухвалена перша у світі конституція, що заснувала Конфедеративну Республіку Семи Об'єднаних Провінцій¹⁸⁹.

¹⁸⁸ Сухонос В. В. Інститут глави держави в конституційному праві : монографія. Суми : ДВНЗ «УАБС НБУ», 2011. С. 98.

¹⁸⁹ Державний устрій Нідерландів. http://ukrexport.gov.ua/ukr/z_info/net/1261.html.

Фінансова система підконтрольна і королю Данії. Саме він, відповідно до ст. 26 Конституції, має право на проведення емісії грошей.

Норми конституцій багатьох європейських монархій регулюють випадки недієздатності глави держави. Недієздатність визнається в разі неповноліття та нездатності виконувати свої функції за станом здоров'я чи інших обставинах. Однак недієздатність не є підставою для позбавлення монарха трону. Монарх нікому не зобов'язаний своєю владою, тому ніхто не має права позбавити його влади.

Недієздатність монарха, викликана його неповноліттям, дозволяє запроваджувати інститут регентства (намісника) як індивідуальний, так і колегіальний. Цей тимчасовий інститут, що формується з найближчих родичів, здійснює всі прерогативи монарха, окрім йому належного права – розпорядження тронном. Так, ст. 37 Конституції Королівства Нідерланди визначає випадки, коли королівські повноваження може здійснювати регент:

- до досягнення королем 18-літнього віку;
- у разі, коли право на престол належить дитині, що перебуває в утробі;
- у разі ухвалення рішення про нездатність короля виконувати королівські повноваження;
- у разі тимчасового складення із себе королівських повноважень;
- у разі відсутності спадкоємця престолу внаслідок смерті чи зречення короля.

Регент у Нідерландах призначається окремим законом. Розгляд цього питання та ухвалення відповідного рішення здійснюються на спільному засіданні обох палат Генеральних штатів.

Усунути монарха з престолу практично не можливо. Це може статися лише у зв'язку зі зміною державного устрою країни, як після Другої світової війни, коли були ліквідовані монархії в Болгарії, Греції, Румунії.

Отже, в усіх держава-членах ЄС з монархічною формою правління глава держави наділений повноваженнями очолювати виконавчу гілку влади, формувати кабінет міністрів, очолювати збройні сили країни, призначати і звільняти державних службовців, присвоювати титули, нагороджувати орденами та медалями, але за невдачі і прорахунки призначеного ним уряду бути особою безвідповідальною.

У монархічних державах ЄС королі володіють статусом юридичної недоторканності. Усунути їх з посади конституційним способом неможливо.

3. Президент як глава держави в країнах ЄС

Інститут президента походить зі Сполучених Штатів Америки, де наприкінці XVIII ст. він зародився і став одним із найважливіших складників політичної системи. На відміну від інших тогочасних держав, де виконавча влада повсюдно була монархічною, спадковою, у США главу держави почали обирати під час загальних виборів¹⁹⁰.

У середині XIX ст. інститутом президента зацікавилися європейці. Аналогічні посади з'явилися в структурі влади Франції, Швейцарії. Упровадження республіканської форми правління з інститутом президента відбувається у XX ст. після закінчення двох світових воєн.

Інститут глави держави чи президентства низка вчених визначає як інтеграційний правовий інститут, мета якого полягає в узгодженні діяльності інститутів державної влади¹⁹¹. Серед основних рис, які його відокремлюють від інших владних інститутів, виділяють:

– виборність глави держави, який може очолювати виконавчу владу або бути арбітром у системі розподілу влади;

¹⁹⁰ Галаган Л. Президент у системі влади за різних форм державного правління. *Політичний менеджмент*. 2011. № 4. С. 11.

¹⁹¹ Данилюк Ю. Конституційно-правові аспекти інституту глави держави. *Наукові записки Інституту Законодавства Верховної Ради України*. 2015. № 4. С. 23.

- високий рівень незалежності від будь-яких інших органів держави;
- важливе місце у формуванні політики держави, здійснення верховного політичного керівництва державними справами.

Статус президента в державах-членах ЄС визначається їхніми конституціями. Зазвичай президент має певні привілеї: свою резиденцію (почасти не одну), особливий транспорт, включаючи літаки, охорону, свій штандарт – прапор, який є символом президентської влади. У багатьох країнах існує особливе звернення до президента – «Ваше превосходительство». Грошове утримання президенту встановлюється законом парламенту і є найвищим серед посадових осіб.

Президент, як зазначалося, обирається, здійснює свої повноваження впродовж певного терміну і є відповідальним за свої дії.

Обрання президента здійснюється:

- всенародним голосуванням;
- парламентом;
- особливим форумом;
- колегією виборників.

За всенародної системи голосування у виборах президента бере участь кожен громадянин, що має право голосу. У Польщі, відповідно до ст. 127 її Конституції, президент обирається всенародно (нацією) загальними, рівними, безпосередніми виборами, таємним голосуванням. У Франції також президент обирається на п'ятирічний термін на загальних, прямих виборах. У Португалії також вибори відбуваються всенародно, зокрема й португальськими громадянами, які проживають за кордоном, щоправда, за однієї умови: мають існувати тісні зв'язки з національним співтовариством (ч. 2 ст. 121 Конституції Португалії).

Парламентом президент обирається в парламентських республіках, інколи в змішаних – Греція, Угорщина, Естонія. Цей спосіб обрання має як свої переваги, так і недоліки. До переваг відносять факт відповідальності президента перед парламентом. Президент таким чином поставлений у жорсткі конституційні рамки. Легітимність обраного в такий спосіб президента забез-

печується всенародним обранням парламенту. У ньому представлені різноманітні політичні партії і громадські рухи, що відображають багатогранність політичного розвитку країни.

До недоліків такого способу обрання президента можна віднести той факт, що під час вибору президента парламентарі можуть керуватися не загальнонародними, а корпоративними чи іншими інтересами.

Ключові держави-члени ЄС (ФРН, Італія) належать до парламентських республік, характерними рисами яких є:

- президент очолює державу, є її главою;
- прем'єр-міністр очолює уряд;
- президент обирається парламентом або колегією виборників, яка частково формується з депутатів парламенту;
- на посаду прем'єр-міністра президентом призначається кандидатура, запропонована правлячою партією або правлячою коаліцією депутатських фракцій;
- міністрів призначає парламент за поданням прем'єр-міністра¹⁹².

В одних парламентах при виборах президента необхідна абсолютна більшість голосів парламентарів, у інших – кваліфікована більшість у 2/3 голосів (Угорщина, Греція, Естонія). Тому президент обирається у кілька турів, поки не буде знайдена компромісна фігура. Відповідно до Конституції Естонії, якщо в результаті кількох турів голосування в парламенті компромісна фігура не буде знайдена, то через місяць глава парламенту має скликати колегію виборників, яка складається із членів парламенту і представників зборів місцевих самоврядних організацій.

Число представників місцевих самоврядувань у Колегії вибірників залежить від чинного адміністративного поділу та кількості громадян, що мають право голосу, у місті або повіті. У 2021 році до Колегії вибірників входило 107 представників зборів та 101 депутат парламенту (Рійгікогу). Разом – 208 чле-

¹⁹² Сухонос В. В. Інститут глави держави в умовах республіки: конституційно-правовий та історико-теоретичні аспекти: монографія. Суми : Університетська книга, 2011. С. 25.

нів. У першому турі голосування в Колегії вибірників автоматично висуюються два кандидати, які брали участь у третьому турі голосування у Рійгікогу. Крім цього, Колегія вибірників має право висунути нового кандидата. Для цього потрібний 21 голос членів колегії. Обраним вважається той кандидат, за якого проголосує більшість членів Колегії вибірників, що брали участь у виборах. У разі, якщо в першому турі голосування жоден кандидат не набере необхідної кількості голосів, проводиться другий тур, у якому беруть участь два кандидати, які набрали найбільше голосів під час першого туру голосування. Обраним вважається кандидат, за якого проголосує більшість членів Колегії вибірників, що брали участь у виборах. Якщо і цьому випадку жодного з кандидатів не буде обрано, процедура повторюється заново.

Вибори особливим форумом полягають у тому, що президента обирає спеціальний форум представників державних органів. Зазвичай у ньому беруть участь депутати парламентів і представники провінцій. Такий порядок існує у ФРН, Італії. У ФРН збирається спеціальний орган, що називається Федеральними Зборами, до якого належать депутати бундестагу, а також аналогічна кількість депутатів, обраних ландтагами. В Італії президента обирають усі члени парламенту і 58 представників областей.

В окремих державах-членах ЄС поєднуються риси президентської і парламентської республік. Такі держави називають змішаними, вони поділяються на президентсько-парламентські та парламентсько-президентські. Для змішаних республік (Польща, Франція, Португалія, Румунія) ключовими є такі риси:

- президент і парламент обираються, причому глава держави здебільшого обирається народом на загальних і відкритих виборах;
- законодавчий орган і президент мають рівні повноваження в управлінні, спори між ними вирішує конституційний суд;
- уряд формується президентом та парламентом: глава держави висуває кандидатури, парламент їх затверджує. Очолює виконавчу гілку прем'єр-міністр, друга посадова особа в країні;

він виконує доручення глави держави, хоча також має широкі повноваження;

- виконавча влада виявляється у повноваженнях уряду. Юридично президент главою виконавчої влади не є, але фактично саме він здійснює керівництво урядом;

- уряд звітує перед парламентом, але відповідальний перед президентом;

- парламент має право відправити уряд у відставку разом із прем'єр-міністром;

- глава держави має широкі повноваження, що виражаються в праві розпуску парламенту та організації дострокових парламентських виборів;

- президент – головний арбітр держави та гарант, він отримує владу з рук народу незалежно від парламенту.

Попри розмаїтість систем виборів, кандидат на посаду президента має відповідати певним вимогам:

- він обов'язково має бути громадянином тієї країни, президентом якої обирається. В одних країнах існують жорсткі вимоги: громадянство лише за народженням, тобто натуралізований громадянин не може бути президентом (Естонія, Польща тощо); громадянство за народженням як самого кандидата, так і його батьків; у Польщі та Литві дозволено кандидату мати громадянство кількох країн (біпатризм);

- постійне проживання в країні впродовж певного терміну (5–15 років);

- вік, зазвичай 35 років, але існують і більш високі обмеження – 40–45 років. В Естонії, наприклад, 40 років. Найвищий віковий ценз у державах-членах ЄС для кандидата в президенти визначений конституцією Італії – 50 років;

- наявність виборчого права. В Австрії пасивного виборчого права на виборах президента позбавлені родичі колишньої цісарської династії. В Естонії, Литві, Португалії, Фінляндії кандидатом на пост президента можуть бути лише громадяни цих країн за народженням. У Греції президентом може бути лише той, батьком якого є громадянин Греції. У Чехії президентом не може бути особа, яку за вчинення державної зради Консти-

туційний Суд довічно позбавив права бути обораним на посаду глави держави.

Президент щодо обирається на певний термін, у державах-членах ЄС він становить здебільшого 4–5 років (Латвія – 4 роки, Греція, Болгарія, Литва, Португалія, Угорщина – 5 років, Австрія – 6 років, Італія – 7 років).

Питання кількості термінів перебування на посаді президента є одним з непростих конституційно-правових і політичних питань в окремих державах-членах ЄС. Так, відповідно до Конституції Мальти президент призначається на п'ятирічний термін рішенням Палати представників і не має права обіймати зазначену посаду повторно.

В окремих конституціях регулюється порядок повторного терміну повноважень президента (глави держави), причому використовуються різноманітні формулювання для закріплення положення про кількість термінів перебування на посаді глави держави. Так, у Конституціях Болгарії, Румунії, Хорватії йдеться про два терміни, у Конституціях Австрії і Чехії про два терміни поспіль. У Португалії допускається обрання на посаду президента після дворазового її обіймання, але тільки в тому разі, коли мине певний час після закінчення другого конституційного строку повноважень.

Існують певні конституційні гарантії статусу президента. Насамперед це недоторканність, що означає недопущення або особливу процедуру притягнення до кримінальної відповідальності й обмеження особистої свободи. Поки особа перебуває на посту президента, недоторканність має абсолютний характер.

Президентом визнається глава держави, який виступає від її імені всередині країни та на міжнародній арені, конституційний орган і посадова особа, що посідає найвище місце в ієрархії інститутів державної влади, арбітр нації. У сучасних конституціях, чинних у державах-членах ЄС, прямо закріплено норму, що визначає конституційно-правовий статус глави держави з республіканською формою правління. Так, Конституція Італії визнає, що президент республіки є главою держави. Аналогічно визначений статус президента і в Конституції Угорщини: «Главою держави Угорщина є Президент республіки». Щоправ-

да, в окремих конституціях держав-членів ЄС не акцентується увага на статусі президента. Так, відповідно до ст. 120 Конституції Португальської Республіки, яка називається «Визначення статусу президента», вказано, що президент представляє Португальську Республіку, забезпечує національну незалежність, єдність держави і нормальне функціонування демократичних інститутів та, за посадою, є верховним головнокомандувачем збройних сил. У ст. 12 Конституції Ірландії визнано, що президентові належить першість стосовно всіх інших осіб у державі. У Конституції Польщі (ч. 1 ст. 126) зафіксовано, що президент Республіки Польща є верховним представником країни та гарантом безперервності державної влади.

За Конституцією Греції президент визнається регулятором державного устрою (ч. 1, ст. 30), а також зобов'язується «оберігати права і свободи греків і служити інтересам і прогресу грецького народу» (ст. 33). Ст. 80 Конституції Румунії на президента покладає обов'язки здійснювати посередництво між гілками влади в державі, а також між державою і суспільством. Ст. 101 Конституції Словаччини визначає, що президент своїми рішеннями забезпечує належне функціонування конституційних органів.

З огляду на взаємини президента як глави держави з органами державної влади (парламентом, урядом, судам) він має право у сфері організації діяльності органів державної влади:

- виступати суб'єктом законодавчої ініціативи;
- підписувати й опубліковувати закони;
- брати участь у формуванні уряду і вирішувати питання про його відставку (Австрія, Литва, Польща, Португалія, Румунія, Словаччина, Франція);
- брати участь у формуванні органів судової влади.

У конституціях окремих держав-членів ЄС президент має номінальне значення, виконуючи переважно церемоніальну функцію, і володіє незначними повноваженнями, що характерно для Італії та Німеччини. Так, Конституція сучасної Німеччини передбачає висунення Федеральним Президентом кандидатури Федерального Канцлера на розгляд парламенту, затвердження Федерального Канцлера на посаді та звільнення його з посади.

При цьому ч. 1, ст. 63 гарантує обрання Канцлера Бундестагом без дебатів. Федеральні міністри призначаються та звільняються зі своїх посад також Федеральним Президентом, щоправда за поданням Федерального Канцлера (ч. 1, ст. 64). Конституція Німеччини не наділяє Федерального Президента правом законодавчої ініціативи. Він також усунутий від призначення суддів федеральних судів і державних службовців. Ч. 4 ст. 82 надає Федеральному Президенту право санкціонувати проєкт закону своїм підписом, після оприлюднення якого в засобах масової інформації він набирає чинності. Вважається, що за Федеральним Президентом Німеччини Конституція закріпила представницькі функції.

Дещо інша за формою правова конструкція міститься в Конституції Австрії. Тут у ст. 19.1 указано, що найвищими органами виконавчої влади є Федеральний Президент, федеральні міністри, державні секретарі, а також члени урядів земель. Це формулювання не розмежовує повноважень глави держави – Федерального Президента і глави уряду – Федерального Канцлера. Воно досягається достатньо детальним переліком повноважень Федерального Президента, з якого випливає що він є лише номінальним главою виконавчої влади.

У Фінляндії президент наділений вищою виконавчою владою, він може навіть проігнорувати рішення, що було einstimmig прийняте членами Державної ради (уряду), проте не має права ухвалювати самостійні рішення ні щодо парламенту, ні щодо уряду. Президент залежний як від одного, так і від іншого. Параграф 64 Конституції Фінляндії свідчить про несамостійність глави держави під час ухвалення ключових політичних рішень. Так, президент зобов'язаний ухвалити рішення про відставку уряду або міністра лише в тому разі, якщо парламентом висловлена недовіра, але президент не має права розпустити парламент і призначити нові вибори з власної ініціативи, а лише на підставі умотивованої пропозиції прем'єр-міністра.

У Литві інститут президента регулюється Конституцією Литовської Республіки, Законом «Про Президента Республіки», Законом «Про вибори Президента Республіки». Згідно зі ст. 84 Конституції президент за згодою парламенту (сейму) призначає

і звільняє прем'єр-міністра, міністрів, інших державних посадових осіб, які відповідають перед ним, приймає відставку уряду, подає до Сейму кандидатури суддів Верховного Суду та суддів інших судових інстанцій, у передбачених законом випадках вносить до Сейму пропозиції про звільнення суддів, зі схвалення Сейму призначає та звільняє генерального прокурора Литовської Республіки, подає до Сейму кандидатури трьох суддів Конституційного Суду тощо.

За нормами конституцій Польщі та Словаччини президент виступає суб'єктом законодавчої ініціативи, він має право накладати вето на ухвалені законопроекти. У Румунії, Словаччині, Хорватії президент має право розпуску парламенту та оголошення проведення всенародного референдуму. Останнє покладається на президентів Польщі та Франції, але за згодою їхніх урядів.

У сфері *цивільно-правових відносин* на главу держави покладаються:

- питання громадянства, у тому числі отримання, поновлення, виходу;
- надання політичного притулку іноземним громадянам;
- помилування засуджених;
- нагородження державними нагородами.

У сфері *оборони і безпеки глава держави:*

- очолює збройні сили країни, є її головнокомандувачем;
- вживає термінові заходи із забезпеченню безпеки країни.

Вищевказані повноваження президента знайшли відображення в усіх без винятку конституціях держав-членів Євро-союзу.

У сфері *міжнародних відносин і зовнішньої політики глава держави:*

- укладає міжнародні договори;
- приймає вірчі грамоти і грамоти про відкликання дипломатичних представників;
- акредитує і відкликає своїх дипломатичних представників у зарубіжних країнах і міжнародних організаціях.

На підтвердження висловленого зазначимо, що у ст. 133 Конституції Республіки Польща основні сфери повноважень президента у сфері зовнішньої політики визначені так: він ратифікує та денонсує міжнародні договори, про що повідомляє Сейм і Сенат; призначає та відкликає повноважних представників Республіки Польща в інших державах, а також у міжнародних організаціях; приймає вірчі грамоти акредитованих при ньому дипломатичних представників інших держав і міжнародних організацій; до ратифікації міжнародного договору може звернутися до Конституційного трибуналу з пропозицією розглянути питання відповідності Конституції.

Відповідно до ст. 36 Конституції Грецької Республіки, окрім названого, президент має право оголошувати війну та укладати мир за умови контрасигнації відповідного міністра, «який одним своїм підписом перебирає відповідальність на себе».

В умовах федеративної держави повноваження федерального президента у сфері зовнішніх зносин нічим не відрізняються від конституційних повноважень президентів унітарних держав-членів ЄС. Відповідно до ч. 1 ст. 65 Конституції Австрії, Федеральний Президент має право представляти республіку у зовнішніх зносинах, приймати та призначати послів, надавати згоду на призначення іноземних консулів, призначати консульських представників за кордоном та укладати державні договори. Федеральний президент Німеччини акредитує і приймає послів, а також укладає міжнародні договори за умови «схвалення чи сприяння органів, компетентних у сфері федерального законодавства» (ст. 59 Конституції ФРН).

Для більшості країн ЄС вагомою юридичною ознакою є контрасигнатура (міністерський підпис). Характерна риса контрасигнації, що закріплена в конституціях Болгарії, Литви, Польщі, Румунії, Словаччини, полягає в тому, що їй підлягають не всі акти глави держави, а тільки певна частина. Найчастіше не мають потреби в контрасигатурі і реалізуються президентом самостійно такі акти, як законодавча ініціатива, призначення референдуму, підписання закону або відмова в цьому, опублікування закону або міжнародного договору, послання до парламенту або окремих його палат.

Інститут президента в державах-членах ЄС потребує соціального забезпечення. Зазвичай воно не врегульоване конституцією. У Словенії, наприклад, соціальне забезпечення регулюється Законом «Про Президента». Фінансування діяльності президента та його канцелярії здійснюється відповідно до статей державного бюджету. В Ірландській Республіці, за аналогією з монархічними державами, акт парламенту, що визначає розмір грошових витрат на утримання президента і його родини, називається цивільним листом.

Місце президента в державах-членах ЄС залежить від обраної країною форми державного правління, що визначається особливостями її історичного розвитку, специфікою її політичної культури, глибиною державницьких традицій, співвідношенням різноманітних політичних сил у період ухвалення конституції. Саме тому в одних державах-членах ЄС запроваджена парламентська система правління, за якої функції глави держави виконує конституційний монарх чи президент, але реальна влада зосереджена в руках уряду, підзвітного парламенту.

Повноваження президента припиняється узвичасним порядком – із закінченням терміну перебування і вступом на посаду новообраного президента. Дострокове припинення повноважень можливе у разі:

- смерті;
- власної відставки;
- усунення від влади через звинувачення у зраді чи внаслідок іншого злочину;
- нездатності за станом здоров'я здійснювати президентські повноваження¹⁹³.

У разі, коли президент складає свої повноваження у зв'язку із закінченням терміну перебування на посаді, за ним зберігаються

¹⁹³ Захарченко П. Підстави та порядок дочасного усунення з посади президента (на прикладі конституцій держав-членів Європейського Союзу). *Правова наука і державотворення в Україні в умовах сучасних викликів, породжених російською воєнною агресією: теорія, практика, перспективи розвитку* : зб. матер. III Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Кропивницький, м. Кривий Ріг, 19 травня 2023 року). Кропивницький : ДонДУВС, 2023. С. 69–70.

окремі гарантії і привілеї. Такі питання для колишніх президентів Франції регулюються Законом від 3 квітня 1955 року, який зазнав деяких змін лише 2016 року. Конституція країни встановлює тимчасову недоторканність глави держави протягом його повноважень. Так, наприклад, проти Ніколя Саркозі проводилося кримінальне провадження в рамках справи про «пасивну корупцію та нелегальне фінансування передвиборчої кампанії у 2012 р.», унаслідок чого йому 2021 року винесений вирок, яким колишнього президента Франції було засуджено до одного року з відтермінуванням ув'язнення на один рік. Термін він відбував під домашнім арештом і під контролем електронних засобів спостереження. Апеляційний суд Парижа 18 травня 2023 року розглянув скаргу засудженого і не задовольнив її. Це перший і єдиний випадок у сучасній Франції, коли колишній глава держави отримав термін ув'язнення¹⁹⁴.

Відповідно до Конституції Франції президент, що пішов у відставку внаслідок закінчення терміну перебування на посаді, може залишитися на державній службі та стати довічним членом Конституційної ради. Це передбачає юридичну недоторканність, якщо колишній глава держави відмовиться від політичної діяльності і не претендуватиме на виборні посади. У цьому випадку він отримуватиме пенсію та оклад – 6 тис. та 11,5 тис. євро на місяць відповідно. Також экс-президенту надаються безкоштовна мебльована квартира, охорона, два автомобілі з водіями та штат із семи постійних співробітників – помічники, секретарі, начальник штабу. Утримання колишніх президентів коштує державі 10,3 млн євро на рік.

Президента можна дочасно усунути з посади внаслідок застосування процедури імпічменту, тобто через застосування особливої процедури притягнення до відповідальності вищих посадових осіб держави за порушення норм законодавства країни або за невиконання чи неналежне виконання покладених на них обов'язків, у багатьох країнах – лише президента.

¹⁹⁴ Справи Саркозі: проросійського політика засудили за корупцію. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-world/3202975-spravi-sarkozi-prorosijskogo-politika-zasudili-za-korupciu.html>.

Політико-правовий інститут імпічменту виник в Англії у XIV ст. як засіб парламентського контролю за діями королівських міністрів, публічної оцінки їхньої діяльності. Звідси його назва: англ. *impeachment* – осуд, звинувачення. Процедура імпічменту була запроваджена угодою між парламентом і королем ще у 1338 році і полягала в тому, що будь-хто з королівських міністрів міг бути усунений з посади за вчинення «тяжких злочинів і проступків». Палата громад отримала право притягувати до відповідальності королівських міністрів, передаючи їх до суду палати лордів. До цього таке право належало винятково королю. Уперше процедура імпічменту була застосована у 1386 році щодо королівського канцлера, якого звинуватили в недотриманні обіцянки, узятій перед парламентом, про підготовку проекту нормативно-правового акту про покращення становища короля і королівства, а також у зловживанні матеріальними ресурсами країни, які було спрямовано на викуп міста Гента, через що воно було для Англії втрачене.

Нині процедура імпічменту здійснюється парламентом або за його участю. В окремих країнах проведення імпічменту не обмежується стінами парламенту. Поширеною практикою є долучення до процесу конституційних судів (ФРН, Хорватія) чи спеціальних трибуналів (Польща).

Підставою для застосування імпічменту є лише здійснення президентом правопорушення. Так, Конституція ФРН 1949 року містить таку підставу імпічменту як умисне порушення Федеральним Президентом Основного Закону або іншого федерального закону (ч. 1 ст. 61). Отже, у Німеччині обов'язковою умовою процедури імпічменту є не будь-яке, а лише **свідоме** порушення законодавства федерації чи її суб'єкта.

Аналіз положень конституцій держав-членів ЄС щодо порядку проведення імпічменту президента свідчить про різноманітні підстави для нього¹⁹⁵. Так, у Франції достатньою умовою для цього є порушення президентом своїх обов'язків, явно несуміс-

¹⁹⁵ Сердюк Л. М. Конституційне регулювання імпічменту президента в Україні й окремих зарубіжних країнах. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2018. № 4. С. 60.

ного з його мандатом (ч. 1 ст. 68-3 Конституції Французької Республіки). В Італії порушення процедури дочасного усунення президента від своїх обов'язків можливе за умови учинення главою держави державної зради або посягання на Конституцію (ч. 1 ст. 90).

Доцільно в цьому контексті навести формулювання Конституції Словаччини 1992 року, яка розширює підстави порушення процедури імпічменту щодо глави держави. У ст. 106 читаємо: «Національна Рада Словацької Республіки може відкликати Президента за діяльність проти суверенітету та територіальної цілісності Словацької Республіки або за дії, спрямовані на розвал демократичного конституційного ладу Словацької Республіки»¹⁹⁶.

У Конституції Мальти міститься положення про негідну поведінку глави держави, що дає підстави для початку процедури імпічменту. У Литві такою підставою визначено порушення присяги¹⁹⁷.

Нині процедура дочасного припинення президентських повноважень не застосовується лише в конституціях обмеженої кількості держав-членів ЄС з республіканською формою правління (наприклад, Естонії).

Навіть у монархічних державах ЄС допускається застосування інституту імпічменту, проте не проти глави держави. Так, у Данії король володіє верховною владою, але здійснює її через міністрів, на яких покладена відповідальність за управлінські рішення. За неналежне виконання членами уряду посадових обов'язків, на підставі окремого закону, вони можуть бути усунені з посади в порядку імпічменту (ст. 16 Конституції). Його може оголосити король або парламент (фолькетинг), а

¹⁹⁶ Мартинюк Р. Інститут імпічменту в Україні: вади вітчизняної моделі. *Право України*. 2008. № 2. С. 105–108.

¹⁹⁷ Захарченко П. Підстави та порядок дочасного усунення з посади президента (на прикладі конституцій держав-членів Європейського Союзу). *Правова наука і державотворення в Україні в умовах сучасних викликів, породжених російською воєнною агресією: теорія, практика, перспективи розвитку* : зб. матер. III Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Кропивницький, м. Кривий Ріг, 19 травня 2023 року). Кропивницький : ДонДУВС, 2023. С. 68–71.

здійснити Високий суд Королівства, що є єдиною установою, яка, на основі спеціального закону, притягує міністрів до кримінальної відповідальності.

Високий суд у Данії був запроваджений ще першою Конституцією держави у 1849 році і зберіг свою чинність у нині чинній. За півтора століття він виконував свої функції лише п'ять разів. Відповідно до спеціального закону, він складається із суддів Верховного суду, що запрошуються тимчасово для здійснення правосуддя у Високому Суді, а також легманів (*авт.* – юристів за освітою), які обираються на шестирічний термін від кожної партії, представленої в парламенті.

Коло правопорушень як підстав для початку проведення процедури дочасного припинення президентських повноважень в окремих державах-членах ЄС коливається в межах від державної зради до порушень конституції і законів. У Франції чи Чехії президент може бути дочасно усунутий з поста тільки в разі вчинення ним державної зради, а в Австрії, Італії, Польщі, Словаччині, Угорщині, ФРН до підстав дочасного припинення главою держави своїх повноважень конституції цих країн зараховують не лише державну зраду чи інший тяжкий злочин, а й навмисне (чи грубе) порушення ним конституції і законів. У цьому разі притягнення президента до відповідальності в порядку імпічменту є більш реальним, оскільки «навмисне порушення конституції і законів» відбувається значно частіше, ніж скоєння злочину. Однак випадки усунення президента з поста на такій підставі є вкрай рідкісними. Єдиний випадок, зафіксований в державах-членах ЄС, стався на початку нинішнього століття в Литві.

У 2003 році президентом Литви був обраний колишній прем'єр-міністр, льотчик цивільної авіації, що народився в Литві, а навчався в Академії цивільної авіації в м. Ленінграді (нині Санкт-Петербург) Р. Паксас. Обійнявши посаду глави держави, він підтвердив курс на інтеграцію з НАТО та ЄС, але в процесі політичної діяльності намагався зблизитися з Росією. Своїм пріоритетом Р. Паксас вважав внутрішні реформи, спрямовані на подолання безробіття, низьких пенсій, бюрократії, корупції. Опозиція, до якої входили проєвропейські політичні

сили, звинуватила главу держави в грубих порушеннях Конституції, зокрема, у незаконному наданні литовського громадянства Ю.Борисову та його сім'ї, а згодом в інформуванні останнього про те, що стосовно нього правоохоронні органи ведуть розслідування і контролюють його телефонні розмови. Офіційно у зв'язках з російською мафією і міжнародним тероризмом Р.Паксаса звинуватив голова литовського Сейму. Литовські політики вбачали в підписаній Р.Паксасом у 2003 році російсько-литовській угоді щодо калінінградського транзиту поступки Росії. До цього додалися звинувачення в намаганні Р.Паксаса корегувати зовнішню політику, втручатися в економічні справи республіки. Саме на цих фактах висувалося головне звинувачення порушення Конституції і присяги президента Литовської Республіки.

Для відсторонення президента від посади в Конституції Литви виписано певні умови. Насамперед спеціальна парламентська комісія має виявити ознаки грубих порушень президентом присяги і Конституції країни. По-друге, четверта частина від загальної кількості парламентарів має підписати звернення про початок процедури імпічменту. По-третє, Конституційний суд повинен обґрунтувати звинувачення президенту щодо ознак грубих порушень присяги і Конституції. Насамкінець понад половини депутатів мають проголосувати за визнання президента винним принаймні по одному з пунктів звинувачень.

Р.Паксаса неодноразово викликала комісія литовського Сейму з проведення імпічменту для подання пояснень за пунктами звинувачень, проте жодного разу він на її засідання не з'явився. Виклики Конституційного Суду, який розглядав висновки Сейму щодо порушення главою держави Конституції Литви, також ним були проігноровані.

Отже, на основі висновків комісії Сейму і Конституційного суду Сейм Литви 6 квітня 2004 року шляхом голосування схвалив імпічмент президента. Після усунення Р.Паксаса з посади суд звичайної юрисдикції повністю його виправдав як особу, яка не здійснювала кримінальних правопорушень. Тобто його провина полягала в порушенні норм Конституції та присяги, але без вчинення кримінального злочину.

Р. Паксаса не тільки усунули з посади президента, а й позбавили права висуватися на посади президента, прем'єр-міністра, міністра, спікера парламенту, тобто на посади, де потрібно скласти присягу. Згодом колишній глава Литовської Республіки оскаржив винесений йому імпічмент до Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ). Лише 7 січня 2011 року. Велика колегія суддів Європейського суду з прав людини ухвалила постанову про те, що рішення про довічну заборону Р. Паксасу брати участь у парламентських виборах Литви є непропорційним і не відповідає Європейській конвенції 1950 року, що гарантує право на вільні вибори. Страсбурзький суд виніс Р. Паксасу довічну заборону на участь у парламентських виборах. Водночас ЄСПЛ відмовився оцінювати процес імпічменту і заборону на участь у президентських виборах і відхилив заявку потерпілого на отримання стотисячної компенсації¹⁹⁸. Щоправда, згодом Р. Паксас став депутатом Європарламенту.

Незначна кількість випадків усунення президента з поста в порядку імпічменту свідчить про те, що стримувальним чинником у системі стримувань і противаг інститут імпічменту виступає не як засіб притягнення глави держави до відповідальності, а як сама можливість такого притягнення. «Вважається, – зазначають сучасні українські дослідники, – що інститут імпічменту має насамперед запобіжне значення, бо притягнення президента до відповідальності в порядку імпічменту трапляється у політичній практиці держав порівняно рідко»¹⁹⁹.

За наявності в кожній країні специфічних особливостей процедура імпічменту має певні спільні риси. Ініціювати розгляд у парламенті питання про імпічмент президента в більшості держав-членів ЄС може щонайменше третина парламентарів. У ФРН достатньо четвертої частини від загальної кіль-

¹⁹⁸ Дуднік О. Імпічмент президента: демократичний інструмент політичного контролю чи Механізм політичної боротьби? (на прикладі імпічменту президента Литви Р. Паксаса 2004 р.). *Конституційна асамблея: політико-правові аспекти діяльності*. 2012. № 3. С. 39–57.

¹⁹⁹ Кресіна І. О., Коваленко А. А., Балан С. В. Інститут імпічменту: порівняльний політико-правовий аналіз. Київ, 2004. С. 5.

кості депутатів. На основі проведеного із залученням тією чи іншою мірою судових і правоохоронних органів парламентського розслідування формулюється звинувачення проти президента, з якого проводиться голосування. Для підтримання звинувачення й усунення президента з поста в більшості країн потрібно, щоб за це проголосували не менше двох третин парламентарів. Є країни, де для підтримання звинувачення необхідна абсолютна більшість голосів (Італія, Франція), а є такі, де потрібно три четвертих голосів парламентарів (Ісландія, Фінляндія). Після усунення з поста на підставі скоєного злочину президент притягується до кримінальної відповідальності, як звичайний громадянин.

Не скрізь процедура ухвалення остаточного рішення про дочасне припинення главою держави президентських повноважень однакова. У конституціях Італії, Словаччині, Угорщині, ФРН, Чехії ця місія покладена на конституційний суд, а в Греції, Польщі, Франції – на спеціальний суд.

У небагатьох країнах ЄС остаточне рішення щодо усунення президента з поста в порядку імпичменту ухвалює народ (виборці), голосуючи на референдумі. Так, у разі вчинення протиправних діянь, якими порушуються положення Конституції Румунії, щодо її президента може розпочатися процедура усунення з посади на спільному засіданні палати депутатів і сенату. Пропозицію про усунення з посади можуть висувати не менше однієї третини від кількості депутатів і сенаторів. Якщо пропозиція схвалюється, то не пізніше ніж через 30 днів призначається референдум для усунення президента (ст. 95 Конституції Румунії 1991 року). Такий референдум відбувся 2007 року щодо Президента Румунії Т. Бесеску. На ньому виборці підтримали главу держави²⁰⁰.

У Польщі президент звільняється з посади постановою Державного трибуналу. Тимчасово, до зайняття посади новообраним президентом, його функції виконує маршал Сейму, а якщо

²⁰⁰ Малкіна Г. М. Імпічмент президента: міфи і реальність. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Політологія*. 2008. № 89–90. С. 117.

він не може їх виконувати, – маршал Сенату (ст. 131 Конституції).

За порушення Конституції або законів, а також за вчинення злочину президент може бути притягнутий до відповідальності Державним трибуналом. Постанова про його притягнення до відповідальності може бути ухвалена Національними зборами не менш як двома третинами голосів від законної кількості членів і за умови, що пропозиція про це буде внесена не менш як однією чвертю всіх членів Національних зборів. Від моменту прийняття постанови про висунення обвинувачення проти президента він відсторонюється від виконання своїх функцій. У разі дострокового чи тимчасового припинення президентом своїх повноважень їх здійснює віцепрезидент або глава верхньої палати чи всього парламенту. Повноваження особи, що виконує функції президента, обмежені. Він не має права розпуску парламенту, призначення референдуму, ініціювання змін до Конституції.

Дочасне усунення президента від виконання обов'язків у державах-членах ЄС є доволі дієвим, хоч і мало використовуваним інститутом конституційно-правової відповідальності глави держави, та створює відповідні умови для необхідності правомірно й ефективно виконувати ним свої функції. Попри незначний досвід реалізації процедури імпідменту в державах-членах ЄС, його наявність у конституціях є потужним фактором стримання від учинення протиправних діянь очільниками країн названої спільноти.

Отже, у державах-членах ЄС президенту належить місія забезпечувати цілісність держави, дбати про оптимальне і збалансоване функціонування законодавчої, виконавчої, судової влади, бути арбітром у разі виникнення спорів між окремими гілками влади. Повноваження президента як глави держави закріплюються в конституціях і поширюються на цілу низку напрямів державної діяльності.

У разі вчинення президентом тяжкого протиправного діяння майже в усіх конституціях ЄС передбачено інститут дочасного усунення глави держави з республіканською формою правління

від виконання своїх обов'язків, який є радше застереженням, ніж видом юридичної відповідальності. У монархічних державах процедура імпічменту може застосовуватися винятково до глави уряду та членів його кабінету.

Контрольні питання

1. Які особливості наділення глав держав правом законодавчої ініціативи в державах-членах ЄС з різноманітними формами правління?

2. Перелічіть способи здійснення прямого впливу глави держави на законодавчий процес.

3. Доведіть, що вето є ефективним засобом впливу глави держави на законодавчий процес у державах-членах ЄС.

4. Які види вето закріплюються в конституціях держав-членів ЄС? Охарактеризуйте їх.

5. Як у конституціях держав-членів ЄС визначається правовий статус глави держави (монарха і президента)?

6. Визначте особливості статусу монарха в державах-членах ЄС.

7. Які моделі спадкування престолу відомі в Європі? У чому полягають відмінності між ними?

8. Перелічіть умови, необхідні для спадкування престолу, що містяться в конституціях окремих держав-членів ЄС з монархічною формою правління.

9. Назвіть і охарактеризуйте норми конституцій європейських монархій, що регулюють випадки недієздатності глави держави.

10. Охарактеризуйте способи дострокового припинення повноважень президентом у державах-членах ЄС. Яке місце в цій низці належить імпічменту?

11. Складіть структурно-логічну схему «Повноваження Президента Кіпру».

12. Складіть структурно-логічну схему «Повноваження Федерального Президента ФРН».

ТЕМА 8. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ПАРЛАМЕНТУ В ДЕРЖАВАХ-ЧЛЕНАХ ЄС

План

1. Правова природа парламенту як законодавчого та представницького органу влади.
2. Структура парламентів та порядок їх формування в державах-членах ЄС.
3. Повноваження парламенту в державах-членах ЄС.
4. Правовий статус парламентарів держав-членів ЄС.

1. Правова природа парламенту як законодавчого та представницького органу влади

Останніми роками одним із найважливіших тематичних блоків юридичної компаративістики стало парламентське право. Парламентське право як самостійна галузь юридичної науки вивчає закономірності, роль і місце парламенту в тріаді розподілу влад, а також представницький характер організації і діяльності представницьких органів народу.

У всіх сучасних конституціях держав-членів ЄС народ проголошується єдиним джерелом державної влади, а отже висловлює свою політичну волю за допомогою виборів. Завдяки закріпленому в основних законах загальному виборчому праву народ своєю волею здійснює формування владної політичної структури.

У більшості країн ЄС законодавча влада здійснюється парламентом – загальнонаціональним представницьким виборним колегіальним органом, що працює на професійній постійній основі в системі поділу влади. Цим терміном спочатку позначалося «правосуддя». У Франції у XIII ст. королівська курія була поділена на дві палати. Одна з них займалася судовими справами і називалася парламентом. Як судова установа вона проіснувала до кінця XVIII ст., зійшовши під час Французької революції з історичної арени.

Саме як орган представницької демократії парламент виник в Англії у XIII ст., чим зробив абсолютну владу короля обмеженою.

Витоки інститутів представницької влади вчені знаходять ще за доби існування народних зборів у Стародавній Греції, у містах-полісах Північного Причорномор'я, що розташовувалися на території сучасної України, у вічі України-Руси. Форми народного представництва еволюціонували від демократичного (Стародавня Греція), аристократичного (Стародавня Спарта), цензового, станового представництва до сучасного парламентаризму.

Етимологія слова «парламент» має різноманітні, але близькі за своїм змістом тлумачення. Згідно з однією точкою зору, термін «парламент» виник у результаті з'єднання двох латинських слів: «parium» (рівні) і «lamentum» (скаржитися, сумувати). Отже, воно означає місце, де люди, рівні за статусом, мають можливість висловлювати свої скарги, претензії. Термін «парламент» походить від французьких слів «parler» (говорити) і «ment» (думка), що означає «збори людей з метою висловлення думок». В юриспруденції цим терміном позначають представницький та законодавчий (правотворчий) орган державної влади або місцевого самоврядування. Парламент в абсолютній більшості країн розглядається як найважливіший інститут сучасної держави, орган державної влади, що здійснює представницькі, законодавчі та контрольні функції.

Своєрідність та особливий статус парламенту зумовлюються його двоєдиною юридичною природою як законодавчого, так і представницького органу влади. Саме ці якості парламенту лежать в основі чинного правового регулювання його статусу. Більшість сучасних демократичних конституцій, що сприйняли теорію поділу влади, відводять парламенту пріоритетне місце в системі вищих органів державної влади.

У державах-членах ЄС застосовуються різноманітні назви, що вносить свій національний колорит у палітру позначень законодавчих органів влади. У багатьох країнах ЄС термін «парламент» вживається як конституційна назва законодавчого

органу (Греція, Італія, Мальта, Румунія, Франція, Бельгія, Чехія). У Португалії він має назву асамблея, у Польщі – Національні збори, у Хорватії – Сабор, Іспанія – Генеральні кортеси. Окремі найменування парламентів подаються у їхньому місцевому звучанні, як-от у Швеції – Риксдаг, Німеччині – Бундестаг, Естонії – Рійгікогу, Фінляндії – Едускунта. У Литовській і Латвійській республіках збереглася історична назва – Сейм.

Представницький характер парламенту як виразника інтересів і волі народу визначається багатьма конституціями держав-членів ЄС. Так, португальська Конституція вказує, що Асамблея республіки є зібранням, яке представляє всіх португальських громадян (ст. 150); у Конституції Люксембургу записано, що Палата депутатів представляє країну (ст. 50); ст. 95 Конституції Польщі свідчить, що верховна влада в Республіці Польща належить Нації, яка здійснюється на законодавчому рівні Сеймом і Сенатом. Щоправда, в Італійській Республіці законодавча влада, відповідно до ч. 1 ст. 117 Конституції, здійснюється не лише державою, а й регіонами (областями). У всіх територіальних одиницях вона здійснюється обраними на основі загальних виборів представницькими органами (парламентами), що називаються регіональними радами, у Сицилії – регіональною асамблеєю.

Отже, сучасний парламент є загальнодержавним представницьким органом, ключова функція якого в системі поділу влади полягає в здійсненні законодавчих повноважень.

2. Структура парламенту та порядок його формування в державах-членах ЄС

У сучасній політичній системі країн, що є членами Євро-союзу, існують однопалатні і двопалатні парламенти. Історія парламентаризму у Франції дає нам зразок Генеральних штатів, що склалися в умовах станово-представницької монархії між 1337 та 1789 рр., із трьох палат.

Двопалатна структура парламенту йменується бікамералізмом, що характерний для багатьох парламентів держав-членів

ЄС (Австрія, Італія, Іспанія, Польща, Франція, Німеччина, Хорватія). Однопалатні або монокамеральні парламенти існують у Болгарії, Угорщині, Греції, Данії, Литві, Латвії, Естонії.

Федеративні держави мають зазвичай двопалатний парламент, у якому верхня палата представляє суб'єкти, що входять до складу федерації (Німеччина). Двопалатні парламенти є і в окремих унітарних державах ЄС (Італія, Іспанія, Франція). Там верхня палата формується від адміністративно-територіальних утворень.

Нині бікамералізм уже не є панівною тенденцією в розбудові вищих органів народного представництва. За підрахунками вчених двопалатні парламенти існують у 58 державах світу, тобто в 1/3 країн світу. У ЄС із двопалатним парламентом налічується 12 країн. Простежується очевидна тенденція до надання верхній палаті нової ролі, зокрема в Іспанії, Італії, Франції, де верхні палати є органами регіонального (територіального) представництва²⁰¹. Щоправда, в іспанському Сенаті представлені як звичайні територіальні, так і автономні одиниці, які входять до складу держави.

Верхні палати називаються Сенатом (Бельгія, Іспанія, Італія, Нідерланди, Польща, Румунія, Чехія), але нерідко мають і специфічні найменування, наприклад: Федеральна рада (Австрія), Бундесрат (Німеччина), Національна Рада (Словенія). Роль верхньої палати полягає в тому, що вона більш ретельно ставиться до законопроектів, ухвалених, але недопрацьованих нижньою палатою. На рівні верхньої палати законопроект проходить остаточне шліфування.

Реальна влада верхніх палат держав-членів ЄС може бути різноманітною. Розрізняють систему сильної і слабкої верхньої палати. Сильна верхня палата передбачає її рівноправність з нижньою насамперед під час здійснення законодавчих повноважень. Це означає, що жоден закон не може бути ухвалений без згоди обох палат (Італія). Система слабкої верхньої палати

²⁰¹ Георгіца Аурел Зиновійович. Конституційне право зарубіжних країн : навч. посіб. URL: <https://studfile.net/preview/4532523/page:44/>.

характеризується перевагою нижньої палати в законодавчому процесі, тобто в разі виникнення розбіжностей між ними щодо тексту закону вирішальне слово залишається за нижньою палатою, яка може подолати вето, накладене верхньою палатою (Іспанія, Польща).

Існує й змішана система відносин між палатами. Так, відповідно до ст. 45 і 46 Конституції Франції закон може передаватися з однієї палати до іншої доти, доки палатами не буде вироблено взаємоприйнятний текст закону. Це свідчить про силу верхньої палати – Сенату. Але таке правило діє лише в тому разі, якщо в процес не втрутиться уряд, який, відповідно до закону, після трьох голосувань у палатах може доручити його ухвалення нижній палаті парламенту – Національним зборам.

За сучасним неписаним правилом, що демократичніше формується верхня палата, тим вона сильніша.

Порядок формування парламентів залежить від їхньої структури. Зазвичай однапалатні парламенти обирає населення. У двопалатному парламенті нижня палата обирається населенням, а верхня формується способом, передбаченим законодавством країни.

Нижні палати парламентів у державах-членах ЄС формуються за загальним правилом – *прямими виборами*. Формування верхніх палат не таке одноманітне і має різноманітні способи:

- *безпосередньо виборцями*. Із усіх держав-членів Євросоюзу лише Конституція Італії передбачає обрання більшості депутатів верхньої палати парламенту на прямих виборах²⁰², але менша частина призначається (на практиці не більше 5 %);

- *призначенням*. У Німеччині Бундесрат складається з членів урядів земель, які їх призначають та відкликають;

- *непрямими виборами*. У Франції частина Сенату формується на триступневих виборах: виборці спочатку голосують за муніципальних радників, останні призначають делегатів, які й обирають депутатів;

²⁰² Tsebelis G., Rasch B. Patterns of Bicameralism. Parliaments and Majority Rule in Western Europe: Majority Rule and Minority Rights. New York: St. Martin's Press, 1995. P. 368.

– *змішаний спосіб*: частина призначається, частина обирається (Ірландія, Бельгія, Італія, Іспанія)²⁰³. Наприклад, ст. 58 Конституції Італії (*авт.* – є унітарною державою) встановлює, що сенатори обираються загальним і прямим голосуванням виборців, але наступна вказує, що сенатором є кожен із числа колишніх президентів на довічний термін, якщо він не відмовиться від цього. Президенту також дозволено призначити довічно сенаторами п'ять громадян, які прославили Італію визначними досягненнями в соціальній, науковій, художній чи літературній сферах²⁰⁴.

В Іспанії верхня палата формується поєднанням прямих і непрямих виборів, оскільки одну частину сенаторів обирають безпосередньо громадяни, іншу – представницькі органи автономій, а ще частину призначає король.

Вибори сенаторів в Іспанії відбуваються за мажоритарною системою в багатомандатних і одномандатних округах від територіальних одиниць: по 4 сенатори обираються від провінцій (що складає багатомандатний мажоритарний округ); по 3 сенатора обирають Великі Канарські острови, острів Тенеріфе, острів Мальорка; по 2 – міста Сеута та Мелілья (перебувають на африканській континенті); по 1 – острови, крім вищезгаданих. 43 сенаторів призначає король за конституційною квотою.

Унікальними є правила формування верхньої палати парламенту Словенії – Національної Ради. Згідно зі ст. 96 Конституції ця палата є носієм соціальних, економічних, професійних і місцевих інтересів і складається з 40 радників: по 4 представники обирають від роботодавців, найманих працівників, селян, ремісників і осіб вільних професій, 6 – від некомерційних організацій і 22 – від територій.

Термін повноважень нижньої палати парламенту коливається в межах 2–5 років. Так, у Бундестаг Німеччини, Конгрес депута-

²⁰³ Tsebelis G., Rasch B. Patterns of Bicameralism. Parliaments and Majority Rule in Western Europe: Majority Rule and Minority Rights. New York: St. Martin's Press, 1995. P. 368.

²⁰⁴ Гончаренко В. Склад верхньої палати бікамерального парламенту (історико-правовий аспект). *Вісник Національної академії правових наук України*. 2013. № 3. С. 53.

тів Іспанії обираються депутати на 4 роки, у Національні збори Франції та Палату депутатів Італії – на 5 років. Термін повноважень палат може збігатися (Італія, Іспанія, Польща), але зазвичай термін повноважень вищої палати є тривалішим. Так, Сенат Франції обирається на 9 річний термін.

В одних країнах ЄС верхня палата оновлюється повністю, в інших – частинами. Наприклад, Сенат Чехії оновлюється щодва роки на одну третину, Сенат Франції – щотри роки на одну третину.

У державах-членах ЄС більшість країн мають однопалатні парламенти (Болгарія, Угорщина, Данія, Швеція, Фінляндія). Нижні палати й однопалатні парламенти йменуються Національними зборами у Франції, Національною радою (Австрія), Палатою депутатів (Італія, Чехія), Палатою представників (Бельгія), Сеймом у Польщі, Національною асамблеєю в Словенії.

Низка конституцій держав-членів ЄС передбачають можливість розпуску нижньої палати парламенту (Італія, ФРН, Франція тощо). За Конституцією Угорщини передбачено саморозпуск Державних зборів до закінчення терміну повноважень²⁰⁵.

Вважається, що однопалатний чи монокамеральний парламент має свої переваги, зокрема він швидше реагує на проблеми законотворчості, оперативніше виконує інші парламентські завдання.

3. Повноваження парламенту в державах-членах ЄС

Специфіка компетенції парламенту, порівняно з компетенцією інших державних органів, пов'язана з його природою як вищого представницького органу, що здійснює законодавчу владу. У тих державах, де це дозволено, парламент має право визначити собі компетенцію ухваленням законів і навіть тексту конституції. Саме парламент видає основоположні акти, якими

²⁰⁵ Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн: Академічний курс : підручник. Київ : Юрінком Інтер, АртЕк, 2014. С. 201.

визначає компетенцію органів виконавчої, судової влад, а у федеративних державах визначає юридичну основу взаємодії центру із суб'єктами федерації, здійснює розмежування предметів відання і повноважень між ними.

Способи регламентації компетенції парламентів в окремих державах вирізняються певною своєрідністю. Вона може прописуватися в статутних (право, норми якого мають своїм джерелом не судову практику, а волю держави в особі її законодавчих органів) чи функціональних законах, які регулюють різноманітні сфери суспільних відносин. Відповідно до ст. 51 ч. 2 Конституції Люксембургу повноваження Палати депутатів (парламенту), що складається із 60 депутатів, регулюється окремим законом, натомість у більшості держав-членів ЄС повноваження парламентів регламентуються нормами конституції. Водночас частіше застосовується спосіб повного закріплення компетенції, але детальний перелік повноважень поєднується з можливістю широкого вибору об'єктів законодавчого регулювання. Так, змістом ст.ст. 84, 85 Конституції Болгарії парламент (Народні Збори) уповноважений затверджувати різноманітні категорії міжнародних договорів, ухвалювати державний бюджет, установлювати податки і визначати їхній розмір, вирішувати питання про оголошення війни й укладення миру. Усі ці норми прописані лаконічно і не потребують жодних уточнень у частині процедури їх законодавчого ухвалення.

В іншому випадку чітка функціональна характеристика повноважень парламенту може доповнюватися детальним описом процедур не лише їхньої законодавчої діяльності, а й порядку ухвалення рішень. Так, п. 2 ст. 66 Конституції Іспанії передбачено, що парламент (Генеральні кортеси) здійснює законодавчу владу, ухвалює бюджет, контролює діяльність уряду, виконує повноваження, покладені на них Конституцією. У ст.ст. 81, 83, 90 визначено категорію законів, ухвалення яких перебуває у віданні парламенту. Окрім конституційних і звичайних законів, до них належать органічні, що регулюють основні права і свободи; закони, що схвалюють статuti про автономію; закони, що регламентують порядок загальних виборів. Тут же

прописаний механізм їхнього ухвалення, зміни, порядок накладення вето.

Унікальний статус у системі взаємин з ЄС серед інших держав-членів має Федеративне Королівство Бельгії: воно домоглося особливого права на участь усіх наявних у країні парламентів у розгляді проектів комунітарних законодавчих актів (*авт.* – правова система ЄС, яка включає законодавчі акти, ухвалені в рамках Європейського співтовариства) та ратифікації союзних договорів. Попри те, що ЄС визнає подібне право винятково лише за національними парламентами, Бельгія наполягла на ухваленні додатку (*авт.* – Декларації від Королівства Бельгії стосовно національних парламентів) до Лісабонського договору, в якому йдеться про рівність парламентів суб'єктів, що перебувають у її складі, з метою надання їм однакового статусу з палатами національних парламентів. Відповідно до Конституції Бельгії Палата представників, Сенат Федерального Парламенту, а також законодавчі збори спільнот і регіонів мають такі самі повноваження, що здійснюється ЄС як елементи національної парламентської системи чи палати національного парламенту (ст.ст. 127, 128, 129).

Законодавча влада суб'єктів федерації здійснюється в Бельгії на рівні спільнот і регіонів. Останні мають свої однопалатні парламенти, які обираються на 5 років і не можуть бути достроково розпущені. Нормативні правові акти, ухвалені парламентами суб'єктів федерації, мають таку саму юридичну силу, як і федеральні закони. Вони називаються «декретами», за винятком окремого випадку – Брюссельського столичного регіону, де вони називаються «ордонансами».

Спільноти – це суб'єкти федерації, сформовані за мовною ознакою. Позаяк у Бельгії існують три офіційні мови, є відповідно й три спільноти:

- франкомовна спільнота або французька спільнота, перейменована свого часу у Федерацію Валлонія-Брюссель;
- нідерландомовна спільнота або фламандська спільнота;
- німецькомовна спільнота.

Отже, у складі ЄС Королівство Бельгія має винятковий статус, адже воно єдине з держав-членів наділяє парламенти суб'єктів федерації міжнародною правосуб'єктністю.

На федеральному рівні, відповідно до ст. 36 Конституції Бельгії, законодавча влада здійснюється спільно королем, Палатою представників і Сенатом.

Загалом, бельгійський парламентаризм відповідає принципу «король у парламенті», який відносить ухвалення законів до сфери спільної компетенції монарха та представницького органу, що закріплено в ст. 36 Конституції. Крім того, відповідно до норм Основного Закону, король має такі повноваження у сфері законодавчої влади:

- затверджує та промульговує закони, ухвалені парламентом (ст. 109);
- спільно з палатами ухвалює рішення щодо конституційних положень, що підлягають перегляду (ст. 195).

Своєю чергою, законодавчі повноваження за Конституцією Бельгії належать також двопалатному федеральному парламенту – Сенату і Палаті представників. Саме Сенату доручено право на законодавчу ініціативу та законотворчу діяльність. Окремі дослідники зазначають, що в разі регулювання найважливіших питань, зокрема перегляд Конституції, ухвалення законів щодо організації держави, схвалення міжнародних договорів, Палата представників і Сенат беруть участь у законодавчому процесі на принципі рівності: проект закону може бути ухвалений лише в тому разі, коли обидві палати узгодили його текст. Решта питань законодавчого характеру належить до компетенції Палати представників.

Сенат упродовж визначеного Конституцією часу має право вносити зміни до проекту або, користуючись правом законодавчої ініціативи, може пропонувати власні законопроекти, проте останнє слово залишається за нижньою палатою парламенту.

Крім того, відступаючи від загального правила участі в законодавчому процесі обох палат, нормативне регулювання

деяких питань здійснюють спільно король і Палата представників без участі Сенату. Йдеться насамперед про:

- натуралізацію;
- законодавство щодо цивільної та кримінальної відповідальності міністрів короля;
- бюджету та державних розрахунків;
- визначення армійського контингенту (ст. 74 Конституції).

Аналізуючи обсяги повноважень парламентів держав-членів ЄС, можна бачити відмінності між ними. Залежно від обсягу розрізняють три види парламентів: з необмеженими повноваженнями, з обмеженими повноваженнями і консультативні. Проте в державах-членах ЄС представлені лише парламенти з обмеженими конституційними повноваженнями. Після виходу Великобританії з ЄС, в його складі не залишилося держав, парламенти яких мали б необмежені повноваження.

Парламенти з обмеженими повноваженнями поділяються на абсолютно обмежені, коли дається точний, вичерпний перелік повноважень парламенту (Франція), та відносно обмежені, коли повноваження центральної влади обмежені правами суб'єктів федерації (Австрія, Бельгія, Іспанія, ФРН) або правами інших територіальних утворень (унітарні держави, у яких законодавчо визнані політико-адміністративні одиниці). Серед членів ЄС виділяються чотири країни з таким конституційно-правовим статусом парламенту: Греція, що поділяється на 13 периферій, Словаччина – на 8 країв, Чехія – на 13 країв, Хорватія – на 20 жупаній²⁰⁶.

З предметів відання повноваження парламентів поділяються на кілька великих груп або напрямів: законодавчі, бюджетні, фінансові, контрольні, судові, щодо формування органів державної влади, зовнішньої політики. Наприклад, в Конституції Іспанії вказується, що Генеральні кортеси здійснюють законодавчу владу держави, ухвалюють державний бюджет, беруть участь у формуванні вищих органів державної влади, вищих

²⁰⁶ Панченко Тетяна. Регіональна структура країн Європи: спроба типологізації. *Політичний менеджмент*. 2011. № 3. С. 166.

судів, контролюють діяльність уряду, вирішують найважливіші питання внутрішньої і зовнішньої політики (ст. 66, 94, 122 тощо). У Конституції Греції виділяються два напрями – законодавча діяльність парламенту (гл. 5) та оподаткування й управління фінансами (гл. 6).

У бікамеральній Німеччині існують дві палати, проте німецькі конституціоналісти не поділяють їх на верхню (Бундесрат) та нижню (Бундестаг). Власне, парламентом, тобто органом представницької і законодавчої влади в класичному її вимірі, є німецький Бундестаг, який має такі повноваження:

- ухвалює всі закони, що входять до сфери компетенції федерального уряду. Ст. 77 ч. 1 Конституції ФРН чітко вказує, що закони країни ухвалюються винятково Бундестагом;

- контролює діяльність федерального уряду й органи федерального управління. На рівні земель (областей) у Німеччині функціонують однопалатні представницькі заклади – ландтаги, а також уряди ними сформовані на чолі з прем'єр-міністрами;

- самостійною функцією Бундестагу є ухвалення бюджету. Проект федерального бюджету та бюджетного законодавства складається міністерством фінансів, після чого обговорюється та затверджується федеральним урядом. Для набрання чинності проект бюджету має пройти через Бундестаг і Бундесрат;

- обирає федерального канцлера, тобто главу уряду. Кандидатуру на посаду пропонує Президент Німеччини, зазвичай представника тієї політичної сили, що перемогла на виборах;

- обирає половину складу Федерального конституційного суду і за участі Комітету парламенту бере участь у призначенні суддів вищих судових інстанцій федерації²⁰⁷.

Особливість бікамералізму в Німеччині полягає в тому, що друга палата не має законодавчих повноважень. Місце Бундесрату в політичній системі Німеччини розкривається у ст. 50 Основного Закону, де зазначено, що землі беруть участь через Бундесрат у законодавчому процесі, управлінні федерацією та в

²⁰⁷ Аустерман Ф., Менцер Я. Робота Німецького Бундестагу і ідеї для роботи українського парламенту. Київ, 1916. С. 11–13.

справах Євросоюзу. Окрім цього, Конституція надає Бундесрату й інші повноваження, серед яких – обрання половини суддів Федерального конституційного суду Німеччини (ст. 94). Генеральний прокурор ФРН може призначатися лише за згодою Бундесрату. Якщо Федеральний Президент неспроможний виконувати свої обов'язки, та вони покладаються на Президента Бундесрату. На розгляд Бундесрату передаються всі законопроекти, ухвалені Бундестагом. Ті з них, що стосуються компетенції земель (приблизно кожен другий законопроект, зокрема з бюджетних і податкових питань, з питань території та кордонів земель, структури й організації земельної влади, освіти та культури), повинні отримати схвалення цього органу. Проте одним з найголовніших завдань Бундесрату є законотворча діяльність. Бундесрат, поряд з Бундестагом і Федеральним урядом, має право законодавчої ініціативи, хоча й використовує це право, на відміну від інших, не досить активно²⁰⁸.

Конституція Португалії вводить у конституційну площину терміни абсолютне відання у сфері законодавчої компетенції (ст. 164) та відносне відання у сфері законодавчої компетенції (ст. 165). У першому випадку норми конституції зазначають, ухвалення якої категорії законів віднесено до виняткової компетенції Асамблеї республіки. Серед них виділяються:

- вибори органів державної влади та призначення референдумів;
- організація і діяльність Конституційного суду та процесу в ньому;
- організація національної оборони і режиму надзвичайного стану;
- основи системи освіти;
- порядок призначення членів органів Євросоюзу тощо.

Відносне відання у сфері законодавчої компетенції передбачає випадки делегування парламентом своїх законодавчих повноважень уряду. У цій частині йому передаються більші

²⁰⁸ Нойманн О. Німецький Бундесрат: особливості формування і повноваження. *Політичний менеджмент*. 2009. № 2. С. 15.

обсяги компетенції, ніж вони залишаються, винятковій компетенції Асамблеї Португальської Республіки:

- становище і правоздатність осіб;
- права, свободи та їхні гарантії;
- визначення злочинів, покарань, встановлення відповідного рівня суспільної небезпечності діяння, а також кримінальний процес;
- загальний режим реквізицій та експропріацій у суспільних інтересах тощо.

Отже, аналіз Конституції Португалії в частині законодавчих повноважень парламенту свідчить, що уряд (виконавчий орган) теж може ухвалювати закони, але тільки тоді, коли він уповноважений на це парламентом, тобто в порядку делегування законодавчих повноважень.

Дослідники європейського конституційного права одностайні в тому, що повноваження, надані за Конституцією Данії парламенту (Фолькетингу), дозволяють віднести його до одного з найсильніших парламентів не лише країн ЄС, а й усієї Західної Європи. Фолькетинг має право ухвалювати закони з будь-яких питань державного та суспільного життя за умови дотримання вимог Основного Закону. Формально закони підлягають схваленню королем, проте на практиці король не відмовляє в промульгації законів, поданих йому на підпис.

У сфері міжнародних відносин найважливішими повноваженнями парламентів є такі: ратифікація і денонсація міжнародних договорів; участь у вирішенні питань війни і миру; участь у міждержавних об'єднаннях; вирішення питань про використання збройних сил за межами країни.

Саме ці положення знайшли відображення в більшості конституцій держав-членів ЄС. Ст. 78 Конституції Італії, наприклад, встановлює, що палати парламенту оголошують стан війни і наділяють уряд необхідними повноваженнями. Конституція Іспанії розділ 3 глави 3 присвячує міжнародним договорам, визначаючи порядок їх укладення та участі в цьому процесі парламенту. Ст. 94 цієї Конституції закріплює необхідність попередньої згоди Генеральних кортесів для укладення міжнарод-

них договорів або угод, у яких держава бере на себе обов'язки політичного чи військового характеру.

Розділ 6 Конституції Франції, присвячений міжнародним договорам і угодам, встановлює, що договори та угоди, ратифіковані або узгоджені з моменту їхнього опублікування, мають вищу силу за силу національних законів, за умови застосування такого договору іншою стороною (ст. 5).

Ч. 1 ст. 90 Конституції Польщі допускає на підставі міжнародного договору можливість передачі міжнародній організації чи міжнародному органу компетенції органів державної влади в деяких справах. Можемо припустити, що під міжнародними органами тут розуміють Євросоюз або Північно-Атлантичний альянс (НАТО).

Ряд європейських конституцій регулюють положення, пов'язані з участю країн в Євросоюзі, а також з відносинами з іншими держави (Франція, Швеція, Австрія, Ірландія тощо).

Одне з ключових повноважень парламенту безпосередньо стосується формування державних органів. Парламентом або за його участю в державах-членах ЄС формуються такі органи влади:

- *президент держави* обирається здебільшого парламентом у парламентарних республіках (Греція, Італія, Латвія, Німеччина, Угорщина). Відповідно до Конституції Естонії президента обирає парламент (Рийгикогу). У разі, коли жодному з кандидатів не вдалося під час проведення турів виборів набрати необхідної більшості у дві третини голосів, вибори проводить спеціальна колегія виборників;

- *уряд* затверджується парламентом у всіх державах-членах з парламентарною формою правління (Естонія, Латвія, Хорватія тощо), а в Польщі – нижньою палатою (Сеймом). Глава уряду Іспанії обирається Конгресом депутатів, тобто нижньою палатою парламенту, за допомогою процедури, яка називається «дебати з інвеститури», а потім затверджується королем. Відповідно до ст. 92 Конституції Італії Президент призначає голову Ради міністрів (уряду) та, на його пропозицію, міністрів.

Уряд вважається сформованим, якщо протягом 10 днів після свого утворення отримає довіру обох палат;

– *конституційний суд*. Так, відповідно до ст. 94 Основного Закону ФРН члени Федерального конституційного суду Німеччини обираються двома палатами парламенту, тобто Бундестагом і Бундесратом порівну. У Португалії Асамблея Республіки (парламент) обирає 10 суддів Конституційного Суду. У Франції Конституційна Рада складається з 9 осіб. Члени – по три особи – призначаються Президентом республіки, спікерами Національних Зборів і Сенату. Відповідно до конституційної реформи 23 липня 2008 року цей вибір має отримати подальше схвалення Парламенту.

Лише нижньою палатою – Сеймом Польщі обираються всі 15 суддів конституційного Трибуналу з числа осіб, що мають глибокі знання в юриспруденції (ст. 194 Конституції).

Установлюючи відносини парламенту з іншими органами державної влади, ст. 166 Конституції Португалії визначає, що Асамблея Республіки володіє в цій царині широкою компетенцією, зокрема:

- має засвідчити вступ на посаду Президента;
- давати згоду на відсутність Президента на території держави;
- сприяти процесу висунення обвинувачення проти Президента;
- ухвалювати рішення про призупинення повноважень членів уряду у випадку, передбаченому ст. 199 Конституції (у разі порушення кримінальної справи і пред'явлення звинувачення);
- давати оцінку програмі уряду;
- ухвалювати резолюції довіри чи недовіри урядові;
- висловлюватися з питань розпуску органів влади автономних областей;
- обирати за системою пропорційного представництва 5 членів Державної ради, 5 членів Високого правління для засобів масової інформації і членів Вищої ради прокуратури, яких парламент має право призначити;

– обирати 10 суддів Конституційного суду, блюстителя справедливості, голову економічної і соціальної ради, 7 членів Вищої ради магістратури і членів інших конституційних органів, призначення яких покладено на Асамблею Республіки.

Отже, інститути законодавчої влади в парламентських республіках, що входять до складу ЄС, мають значно ширші повноваження, ніж держави з монархічною чи президентсько-парламентською формою правління.

4. Правовий статус парламентарів держав-членів ЄС

Членами парламентів держав-членів ЄС є депутати і сенатори, які, відповідно до конституцій, мають не тотожний правовий статус. Депутати – це обрані народом професійні парламентарі, які з моменту отримання депутатського мандата наділяються спеціальними правами та привілеями, найважливішим з яких є невідповідальність і недоторканість (імунітет) депутата. Сенаторами є члени верхньої палати законодавчого органу у низці держав. Відмінність між ними полягає в тому, що депутати обираються, а сенатори в державах-членах ЄС можуть як обиратися (в Іспанії, Польщі; в Австрії обираються ландтагами земель; у Чехії – на 6 років за мажоритарною системою; у Франції – лише голосами виборників-депутатів, членів обласних і генеральних рад департаментів, а також муніципальних рад), так і призначатися. У Бельгії, наприклад, Сенат, що складається із 71 члена, формується чотирма суб'єктами: народом, що на прямих виборах обирає сенаторів (25 від фламандців і 15 від франкомовних); призначенням від провінцій (10 від фламандців, 10 від франкомовних, 1 від німців); призначенням іншими сенаторами (10 сенаторів); «за правом» входять члени королівської родини чоловічої статі.

Надалі для обох категорій будемо, поруч з іншими, застосовувати й консолідований термін – парламентар.

Більшість держав-членів ЄС запроваджують запобіжні механізми щодо недопущення обрання осіб, які обіймають посади,

несумісні з депутатським мандатом. Так, особи, які перебувають на державній або військовій службі, не можуть балотуватися на виборах до вищих органів законодавчої влади у Бельгії, Ірландії, Іспанії, Литві, Румунії, Словаччині, Франції, Хорватії. Конституція Польщі (ст. 102) установлює традиційне для європейської парламентської традиції положення про несумісність мандатів депутата і сенатора.

У Данії кандидатом на парламентських виборах не може бути зареєстрована особа, яка вчинила діяння, несумісне зі статусом парламентаря. Конституція Нідерландів імперативно забороняє реєстрацію кандидатом на парламентських виборах особу, яка обіймає посаду міністра, державного секретаря, члена Державної Ради, члена Генеральної палати аудиту (Рахункової палати), судді Верховного Суду, Генерального прокурора.

У Конституції Іспанії також перелічено коло суб'єктів, що не можуть балотуватися до парламенту: особи, які належить до королівської родини, обіймають посади Голови Конституційного або Верховного Суду, директора компанії суспільного мовлення, голови дипломатичного або консульського представництва за кордоном.

У Греції та Італії заборонено суміщати депутатський мандат з посадою члена правління, голови правління або генерального директора підприємства, яке отримує субсидії з державного бюджету або має спеціальні пільги²⁰⁹. У всіх державах-членах ЄС на рівні Основного Закону або спеціальних актів містяться вимоги щодо несумісності депутатського мандату з іншими видами діяльності. За загальним правилом зафіксовано, що депутатський мандат є несумісним з перебуванням на публічній службі, наявністю іншого представницького мандату та здійсненням підприємницької або іншої оплачуваної діяльності. Окрім того, більшість країн установила низку додаткових вимог, а саме: наявність бездоганної репутації (Ірландія, Данія); відсут-

²⁰⁹ Статус члена парламенту: зарубіжний досвід та пропозиції для України. Інформаційно-аналітичне дослідження. Київ, 2006. URL: <https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2015/09/12.pdf>.

ність судимості (Італія); неналежність до королівської родини (Австрія, Іспанія); заборона балотуватися особам, що працювали в розвідувальних органах інших держав (Латвія) тощо.

Конституція Німеччини забезпечує рівність кандидатів ще на етапі їхнього балотування. Відповідно до ч. 1 ст. 48 Основного Закону Федеративної Республіки Німеччини впродовж двох місяців до виборів у Бундестаг будь-яка особа, яка є кандидатом на отримання мандату, може скористатися неоплачуваною відпусткою з метою підготовки до своєї передвиборчої кампанії.

Кандидат, будучи обраним до парламенту, отримує не лише широкі права, а й чималі обов'язки. Парламентар реалізує їх не лише в стінах найвищого представницького органу, а й поза ними. У парламентах держав-членів ЄС депутати і сенатори наділені такими правами, як-от право законодавчої ініціативи, право брати участь в обговоренні законопроектів, право подання запитів, право голосувати, право бути обраним до парламентських органів. Поза парламентом його члени мають право зустрічатися з виборцями, співпрацювати з ними, вимагати і отримувати необхідну для здійснення депутатських повноважень інформацію²¹⁰.

Конституції багатьох країн-членів ЄС на членів парламенту накладають обов'язки дотримання регламенту його діяльності, виконання доручень керівних органів парламенту, роботи з виборцями. Обраний депутат зобов'язаний брати участь у засіданні парламенту (у своїй палаті або на загальних засіданнях). В окремих країнах ЄС діє сувора парламентська дисципліна, і за неявку депутата на засідання палати до нього застосовуються заходи впливу. Так, згідно зі ст. 14 Федерального Закону Німеччини «Про статус членів німецького Бундестагу» від 18 лютого 1977 року, встановлена матеріальна відповідальність за невідвідування засідань парламенту. Рада старійшин веде реєстр, до якого мають записуватися депутати, що з'явилися. Якщо парламентар не бере участі в роботі

²¹⁰ Конституційне право зарубіжних країн : підручник / [І. О. Бондаренко та ін. ; за заг. ред. Н. В. Мішиної, В. О. Міхальова]. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2019. С. 305.

Бундестагу, з його платні віднімається певна сума, яка за загальним правилом становить 50 євро на день. Однак її розмір може бути зменшений у разі хвороби, тимчасової непрацездатності, відпустки у зв'язку з вагітністю та пологами тощо.

Відповідно до Конституції Республіки Польща у разі, коли депутат своїми діями перешкоджає роботі палати або її органів (наприклад, депутат ігнорує заклики Маршала до порядку), Президія Сейму може ухвалити рішення про зменшення розміру депутатського окладу або парламентських добових терміном до 3-х місяців. Щодо аналогічних порушень з боку сенаторів справи розглядає Маршал (спікер) Сенату. Якщо парламентаря після неодноразового ігнорування закликів Маршала до порядку не допущено до засідання палати, Президія палати може ухвалити постанову про зменшення розміру платні депутата або позбавити його добових на строк до 6-ти місяців. Також зниженням грошового забезпечення карається відсутність депутата на засіданнях палати або комісії, до якої його обрано, та ігнорування процедури голосування без поважних причин²¹¹.

З метою сприяння максимально ефективному здійсненню повноважень парламентарям у Німеччині, Іспанії, Італії та багатьох інших європейських державах на час депутатської чи сенаторської каденції надаються певні юридичні і матеріальні гарантії. У Франції, відповідно до внесених змін до Конституції у 1995 році, імунітет діє лише на період сесії і не поширюється на кримінально карані діяння²¹². Чи не найважливішим серед них є депутатський імунітет, що захищає обранця від затримання, арешту та притягнення до юридичної відповідальності. Це означає, що депутат не може бути затриманий або арештований, проти нього не може бути порушено кримінальне провадження без згоди палати, членом якої він є.

²¹¹ Grajewski K. Status prawny posła i senatora, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006. P. 17–21.

²¹² Особливості конституції Франції. <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwi04MKpoqGEAxVfhP0HHdzPDkEQFnoECB8QAQ&url=http%3A%2F%2Fmego.info%2F%3D89978449>.

Конституції держав-членів ЄС визначають межі парламентського імунітету. В Угорщині, Німеччині, Латвії, Литві існує заборона на переслідування парламентаря за підозрою у вчиненні кримінального правопорушення. Член Національних зборів Болгарії не може бути заарештований або підданий кримінальному переслідуванню без згоди парламенту, крім випадку затримання на місці вчинення тяжкого злочину. У Фінляндії члени парламенту не можуть бути заарештовані або іншим чином обмежені у свободі пересування без згоди парламенту. У Бельгії притягнення до кримінальної відповідальності можливе впродовж парламентської сесії лише з дозволу палати в разі затримання підозрюваного з речовими доказами на місці вчинення злочину (ст. 59 Конституції). Ідентична процедура передбачена й за вчинення правопорушень цивільно-правового характеру, зокрема за заборгованості. Обшук житла члена парламенту здійснюється в присутності очільника (спікера) парламенту.

У Німеччині депутати мають право не давати свідчення щодо осіб, які довірили їм як депутатам певні факти, або навпаки – парламентарі довірили певну інформацію своїм виборцям. У рамках таких відносин не допускається вилучення документів.

Польське конституційне законодавство також надає кожному з членів парламенту імунітет від кримінального переслідування. Парламентар не може бути арештований без згоди палати парламенту, за винятком випадків, коли він затриманий на місці вчинення злочину або з метою забезпечення належного процесуального порядку. Про затримання має бути повідомлений глава палати, за вказівкою якого затриманого можуть негайно звільнити²¹³.

В окремих державах-членах ЄС депутатський імунітет поширюється на дорогу парламентаря на сесію і назад. Так, ч. 13 ст. 15 Конституції Ірландії передбачено, що парламентарі «мають привілей свободи», за винятком зради, тяжкого злочину

²¹³ Mordwilko J. Status prawny posła i senator. *Prawo parlamentarne: Seminarium dla nowowybranych posłów VI kadencji*. Warszawa, 2007. P. 68.

та злочину проти миру, під час слідування до палати, повернення з неї і в період перебування в її межах.

Конституція Іспанії не містить норм, що регулюють інститут депутатського імунітету, однак розгляд кримінальних справ про злочин, вчинений членом парламенту, має здійснюватись Верховним Судом. У Нідерландах імунітет для депутатського корпусу також відсутній.

У Польщі 1998 року Сейм ухвалив постанову, якою затверджено принципи депутатської етики, у ст. 8 якого вказано: «Депутат за порушення Правил депутатської етики відповідає згідно з положеннями Регламенту Сейму»²¹⁴. Аналогічний акт для Сенату не ухвалювався. У цій постанові визначено принципи, на основі яких члени нижньої палати мають здійснювати свою діяльність. На її підставі Комісія з депутатської етики розглядає справи депутатів, поведінка яких «не відповідає високому званню депутата» (ст. 145 Регламенту Сейму). Комісія приймає для розгляду справи, віднесені до її компетенції, за власною ініціативою. За результатами розгляду Комісія може застосувати такі заходи відповідальності стосовно порушника: зробити депутату зауваження, оголосити попередження чи догану. Постанови в справах про порушення депутатської етики підлягають обов'язковому опублікуванню. Депутат має право оскаржити вказану постанову протягом 14 днів до Президії Сейму.

За загальним правилом депутатський імунітет припиняє свою дію в день завершення чинності мандата.

У Німеччині встановлюються особливі гарантії і для окремих категорій депутатів, як-от державні службовці та викладачі. Якщо депутатом обрано чиновника, його посадові права та обов'язки, включаючи виплату заробітної плати, призупиняються на період чинності мандату і ще на шість місяців, за винятком обов'язку зберігати службову таємницю та заборони приймати винагороди

²¹⁴ U C H W A Sejm of the Republic of Poland of 17 July 1998. https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiio_3LrKGEAxUtcfEDHTz-B4gQFnOECBUQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.sejm.gov.pl%2Fprawo%2Fzep.htm&usg=AOvVaw0gm9FkPaKkhWLfzPwWC7d_&opi=89978449.

та подарунки, а також прав, що виникають у разі нещасних випадків. Щодо правового статусу університетських професорів і доцентів, які обираються до Бундестагу, то вони можуть продовжувати займатися науковою та педагогічною діяльністю, проте їхня винагорода не повинна перевищувати 25 % від попереднього заробітку. Після припинення статусу депутата викладачі мають бути поновлені в колишньому статусі того університету, з якого обиралися (ст. 8–9 Закону «Про статус членів німецького Бундестагу»).

Конституційно-правовий статус членів Бундесрату відрізняється від статусу депутатів Бундестагу. Постійні члени Бундесрату та його заступники підпорядковані своєму земельному уряду і під час голосування мають відображати його позицію. Вона напрацьовується на нарадах відповідних кабінетів і подається одним із членів Бундесрату, який від імені своєї землі підняттям руки бере участь у голосуванні. Члени Бундесрату не мають парламентської недоторканності і позбавлені значної частини пільг, що надаються депутатам Бундестагу²¹⁵.

Депутатський мандат має ще один компонент гарантій, що отримав назву індемнітет. Це означає, з одного боку, що депутат не відповідає за свої рішення і висловлювання в парламенті, а з другого – отримує грошову винагороду за свою діяльність, ураховуючи покриття видатків на резиденцію, листування, службові поїздки, оплату праці помічників, користування державними транспортними засобами.

Інститут індемнітету в окремих державах-членах ЄС не має абсолютного характеру. Часто обмеження індемнітету визначаються місцем виголошення висловлювань. В Австрії, Німеччині, Кіпрі, Естонії, Фінляндії парламентар не відповідає за слова, сказані в стінах парламенту або його органах. В окремих країнах відсутня відповідальність за висловлювання, виголошені з парламентської трибуни, однак депутати можуть бути притягнені до відповідальності за ті самі слова, висловлені на прес-

²¹⁵ Аустерман Ф., Менцер Я. Робота Німецького Бундестагу – ідеї для роботи українського парламенту. Київ, 2016. С. 15.

конференціях чи в інтерв'ю для засобів масової інформації (Бельгія, Німеччина, Словенія, Іспанія, Франція, Фінляндія, Естонія, Польща). За перелічених умов імдемнітет залишається чинним фактором у Греції, Угорщині, Італії (якщо інтерв'ю стосується парламентської діяльності депутата), Румунії²¹⁶. За жодних умов імдемнітет не може бути скасований за конституціями Нідерландів, Португалії, Румунії, Словенії, Іспанії.

У всіх державах-членах ЄС депутати та сенатори мають так званий вільний мандат. Вільний мандат – це певне правило, відповідно до якого окремих депутат представницького органу не відповідає за свою діяльність перед виборцями, він не пов'язаний із ними наказами та зобов'язаннями, а отже, не може бути достроково відкликаний ними.

Принцип вільного мандата застосовується зазвичай у демократичних державах. Його повною протилежністю є форма імперативного мандата, який містить сукупність трьох елементів: обов'язковість наказів виборців для депутата; обов'язковість звітності депутата; право відкликання депутата виборцями, якщо він не виконує чи погано виконує накази. Імперативний мандат знайшов своє відображення в конституціях колишніх країн соціалістичного табору в Європі, які нині є членами Європейського Союзу.

За загальним правилом, припинення терміну дії мандата депутата відбувається із завершенням терміну повноважень парламенту; унаслідок смерті депутата; унаслідок позбавлення мандата; унаслідок визнання виборів недійсними. У Законі про вибори в Польщі відображені й інші, окрім перелічених, підстави для припинення чинності депутатського мандата, а саме: відмова впродовж трьох місяців від складання присяги; втрата пасивного виборчого права; відмова від мандата; позбавлення мандата на підставі рішення Державного Трибуналу; у разі, коли депутат на момент обрання обіймає або призначається

²¹⁶ Статус члена парламенту: зарубіжний досвід та пропозиції для України. Інформаційно-аналітичне дослідження. Київ, 2006. С. 16. URL: <https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2015/09/12.pdf>.

після обрання на посади, що несумісні з депутатським мандатом; подання неправдивих відомостей у процесі люстрації; у разі обрання депутатом Європейського Парламенту²¹⁷. У ст. 63 Конституції Литви містяться ще дві підстави для позбавлення парламентаря депутатського статусу: утрата громадянства і позбавлення Сеймом мандата в процесі імпічменту.

У всіх державах-членах ЄС члени парламенту є професійними парламентарями, тому вони отримують за свою депутатську діяльність солідну винагороду з державного бюджету. У Бельгії рівень отриманої нагороди зафіксовано у ст. 66 Конституції. Вона становить на сьогодні понад 86 тис. євро на рік. Найвища заробітна плата в депутатів італійського парламенту, яка становить понад 167 тис. євро на рік. Найнижчу винагороду серед держав-членів ЄС отримують депутати болгарського парламенту (16 тис. євро на рік). У депутатів Австрії заробітна плата становить близько 120 тис., у Німеччині – майже 110 тис., у Франції – 85 тис., в Естонії – 41 тис., у Фінляндії – 77 тис. У деяких країнах (Франція) розмір винагороди ділиться на дві частини; другу частину депутат може отримувати залежно від відвідування ним засідань парламенту, постійних комісій, зрештою, від активності в роботі²¹⁸.

Отже, за умов стабільної і повноцінної діяльності парламенту кожної з держав-членів ЄС правовий статус його членів неминуче узгоджується формулюваннями, якими окреслюється характерна для західної традиції провідна і суттєва роль цього органу в утвердженні цінностей конституційної демократії. Парламентарі держав-членів ЄС, зокрема для участі в діяльності парламентської опозиції, забезпечуються певним обсягом

²¹⁷ Григоренко А. О. Конституційно-правовий статус народного депутата України і парламентаріїв Італії, Польщі та Угорщини: порівняльний аналіз : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. : 12.00.02 ; Київ. нац. ун-т внутр. справ. Київ, 2010. С. 13.

²¹⁸ Захарченко Петро, Лаврик Галина. Правовий статус парламентарів держав-членів Європейського Союзу. *Освіта і наука в період глобальних криз та конфліктів у XXI столітті : матер. Міжнар. наук.-практ. конф. «Освіта і наука в період глобальних криз та конфліктів у XXI столітті»* (Київ, 08–09 грудня 2023 року) / упор. В. Шпак ; за заг. ред. С. Табачнікова. Київ : ДП «Експрес-об'ява», 2023. С. 82–91.

депутатської недоторканності у вигляді індемнітету, що передбачає відсутність відповідальності за голосування та публічні висловлювання в парламенті, а також імунітету, що убезпечує від кримінального переслідування, арешту чи затримання без згоди парламенту або тієї його палати, членом якої вони є. По суті, парламентарі держав-членів ЄС у процесі виконання депутатських обов'язків, яке включає й опозиційну діяльність, захищені нормами європейських конституцій від затримання та притягнення до юридичної відповідальності.

Контрольні питання

1. Складіть таблицю «Законодавча влада у Франції, ФРН та Ірландії». Ця таблиця має містити такі відомості: назва органу законодавчої влади, його структура, строк повноважень, порядок формування, вимоги до кандидатів, порядок настання юридичної відповідальності для членів парламенту.

2. У чому вбачається особливий статус парламенту в конституціях держав-членів Європейського Союзу?

3. Визначте особливості бікамералізму в правовій традиції держав-членів ЄС.

4. Установіть закономірності формування верхньої і нижньої палати парламентів у державах-членах ЄС.

5. Відповідно до навчально-наукової літератури, за обсягами повноважень учені розрізняють три види парламентів: з необмеженими повноваженнями, з обмеженими повноваженнями і консультативні. У державах-членах ЄС представлені лише парламенти з обмеженими конституційними повноваженнями. Охарактеризуйте їх.

6. Перелічіть органи державної влади, що формуються парламентом, відповідно до його повноважень за конституціями держав-членів ЄС.

7. У чому вбачається оригінальність правил, за якими формується верхня палата парламенту Словенії – Національна Рада?

8. У чому полягає відмінність між депутатами і сенаторами в органах законодавчої влади країн ЄС?

9. На прикладах конституцій держав-членів ЄС поясніть відмінність між поняттями імунітет та імдемнітет.

10. Порівняйте принципи вільного депутатського мандата та імперативного. Який із них превалює в конституціях держав-членів ЄС і чому?

ТЕМА 9. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС УРЯДУ В ДЕРЖАВАХ-ЧЛЕНАХ ЄС

План

1. Формування уряду в державах-членах ЄС.
2. Повноваження уряду за конституціями держав-членів ЄС.
3. Конституційно-політична відповідальність уряду в державах-членах ЄС.

1. Формування уряду в державах-членах ЄС

Виконавча влада, поруч із законодавчою та судовою, становить одну з трьох основних функцій державної влади, позначених відповідно до демократичного принципу поділу влади. В організаційному сенсі виконавча влада, як слушно зауважують вітчизняні вчені, є системою органів і посадових осіб, які реалізують відповідну функцію державної влади на політичному та адміністративному рівні²¹⁹.

Виконавчу владу в державах-членах ЄС здійснюють відповідні органи й установи, що діють у сфері чітко визначеного державного управління. Ключовим інститутом у системі органів виконавчої влади є уряд. Конституції встановлюють різноманітні назви урядів – кабінет міністрів (Данія, Латвія), рада міністрів (Бельгія, Італія, Нідерланди), державна рада (Швеція), зрештою – уряд (Естонія, Іспанія, Німеччина, Литва, Франція, Чехія). Саме останнім терміном доцільно користуватися з огляду на загальне розуміння цього поняття.

Вітчизняні конституціоналісти під конституційно-правовим статусом уряду розуміють складну системотворчу державно-правову категорію, що визначає нормативно закріплене та реально втілене на практиці положення уряду в системі владних взаємовідносин з іншими суб'єктами конституційного права, насамперед з іншими вищими державними інституціями, і становить сукупність таких основних елементів: правосуб'єктність

²¹⁹ Шаповал В. Виконавча влада в контексті форм державного правління. *Право України*. 2015. № 11. С. 80.

уряду, принципи його діяльності, компетенція, склад і статус окремих членів уряду, відповідальність уряду за свою діяльність²²⁰.

Термін «уряд» визначають як, «центральный орган держави», «вищий колегіальний виконавчий орган держави», «орган, який володіє виконавчою владою в державі», «вищий виконавчий і розпорядчий орган державної влади». Способи формування, організація, повноваження урядів характеризується істотними відмінностями, зумовленими специфікою форм державного правління та особливостями політико-правового розвитку окремих держав із числа членів Євросоюзу.

Урядом визнається вищий загальнодержавний колегіальний орган, який діє на підставі конституційних норм, здійснює управління виконавчою та розпорядчою діяльністю в державі з метою реалізації внутрішньої і зовнішньої політики з додержанням конституційних прав, свобод та інтересів учасників суспільних відносин²²¹.

У більшості конституцій держав, що входять до ЄС, відсутня визначеність терміну уряд, проте існують конституції, що від нього не відмовилися. Так, Конституція Хорватії визнає уряд органом, що здійснює виконавчу владу (ст. 107). Аналогічна норма міститься в ст. 88 Конституції Естонської Республіки. Найбільш лаконічно визначає уряд як орган, що керує політикою країни і є вищим органом державної адміністрації, Конституція Португалії (ст. 185).

Формування уряду в державах-членах ЄС має свої особливості, що визначається формою правління з урахуванням специфіки державного режиму чи політичних традицій.

Зазвичай розрізняють дві моделі формування уряду: *парламентську і позапарламентську*.

²²⁰ Дахова І. І. Конституційно-правовий статус уряду в зарубіжних країнах: порівняльно-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. Харків, 2006. С. 6.

²²¹ Конституційно-правовий статус уряду в Україні та в ФРН: порівняльно-правовий аналіз : монографія /за заг. ред. Р. Фрідманського, Ю. Бисаги. Ужгород, 2014. С. 12.

Парламентська модель формування уряду застосовується в державах з парламентською формою правління (парламентська та низка змішаних республік, окремі конституційні монархії). Право на формування уряду в цих країнах отримує та політична партія або коаліція партій, яка має більшість місць у нижній палаті парламенту. У цьому разі парламент безпосередньо бере участь у формуванні уряду, впливає на його склад, визначає політичний курс країни.

За умовами парламентської моделі процедура передбачає призначення главою держави очільника уряду, який пропонує парламенту (в Італії обом палатам) його персональний склад разом із програмою дій. У разі, коли запропонований склад уряду або його голова не отримує довіри більшості парламенту (або його нижньої палати), можливий розпуск останнього та призначення главою держави тимчасового уряду на період, доки збереться новообраний парламент і сформує уряд.

У такий спосіб формується уряд у парламентській республіці – ФРН, де його очільник – Федеральний канцлер *обирається* без дебатів Бундестагом за пропозицією Федерального президента. Якщо запропонована особа не обрана, Бундестаг може обрати Федерального канцлера абсолютною більшістю членів Бундестагу (ст. 63 Конституції ФРН).

Парламентська модель формування уряду характерна й для Австрії. Після реформи Конституції 1929 року Федеральний канцлер і члени уряду призначаються Федеральним президентом і контрасигнуються підписом новопризначеного глави уряду (ч. 1 ст. 70). У разі, коли новий уряд призначається в міжсесійний період, президент республіки скликає Національну раду (нижню палату Федеральних зборів) на позачергову сесію з метою представлення нового федерального уряду. Національні збори не надають федеральному уряду довіри, проте можуть ініціювати вотум недовіри як усьому складу уряду, так і окремим міністрам.

Приступаючи до аналізу формування уряду в змішаних республіках, зауважимо, що для них, як і для президентських республік, характерне обрання глави держави не парламентом, а

безпосередньо громадянами країни (Польща, Франція) чи колегією виборників (Фінляндія).

Механізм формування уряду у Фінляндії віднесемо до парламентської моделі. Тут, відповідно до параграфа 3 ч. 1 Конституції, виконавчу владу здійснює Президент республіки, що обирається на прямих виборах на шестирічний термін, і Державна Рада (уряд), члени якої мають користуватися довірою парламенту. Останній номінує прем'єр-міністра, який призначається на посаду Президентом республіки. Президент також призначає інших міністрів, відповідно до пропозицій прем'єр-міністра. Перед номінуванням прем'єр-міністра парламентські групи ведуть переговори щодо політичної програми та складу уряду. Узагальнивши результати цих переговорів, а також заслухавши спікера парламенту та парламентські групи, Президент інформує парламент про кандидата на посаду прем'єр-міністра, який обирається більшістю голосів, поданих під час відкритого голосування в парламенті (параграф 61 Конституції)²²².

Схожа модель формування уряду уконституйована в Республіці Польща. Відповідно до ст. 154 і 155 Конституції, Президент висуває кандидата на пост прем'єр-міністра та призначає Раду Міністрів за пропозицією призначеного, але не затвердженого на посаді прем'єр-міністра не пізніше, ніж через 14 днів після першого засідання Сейму чи після прийняття відставки попередньої Ради Міністрів. Протягом 14 днів після свого призначення очільник уряду подає програму діяльності Ради Міністрів до Сейму разом із пропозицією, що вимагає вотуму довіри. Якщо пропозиція не проходить, Сейм призначає прем'єр-міністра, який пропонує свій склад уряду. Вотум довіри повинен бути підтриманий абсолютною більшістю голосів депутатів протягом 14 днів. Якщо пропозицію підтримано, Президент призначає обрану в такий спосіб Раду Міністрів. У протилежному випадку глава держави протягом 14 днів призначає

²²² Формування складу уряду в окремих державах-членах Ради Європи. URL: <https://pravo.org.ua/formuvannya-skkladu-uryadu-v-okremykh-derzhavah-chlenah-rady-evropy/#link1>.

прем'єр-міністра, а також, за його пропозицією, інших членів Ради Міністрів. Сейм повинен висловити довіру Раді Міністрів протягом 14 днів після її призначення Президентом. Якщо вотуму довіри не отримано, Президент припиняє термін повноважень Сейму і призначає загальні вибори.

Отже, механізм формування уряду в змішаних республіках вписується в схеми, характерні для парламентської системи, де панівні позиції належать органу законодавчої влади.

Яскравим прикладом формування уряду парламентом у державах-членах Євросоюзу є монархічна Швеція. Після проведення конституційної реформи 1974 року у Шведському Королівстві до уряду перейшли повноваження короля у сфері виконавчої влади. Відтоді, спікер шведського парламенту (тальман) після консультацій із представниками від кожної партійної групи в Ріксдазі та зі своїми заступниками має передати пропозицію про обрання глави уряду до парламенту, який впродовж чотирьох днів повинен проголосувати за неї (ст. 2 Глава 6 Конституції).

Подібна процедура формування уряду діє в Іспанії. Відповідно до ст. 99 Конституції Іспанії 1978 року, «Король після консультацій із представниками політичних партій, представлених у парламенті, пропонує через голову Конгресу кандидата на посаду голови уряду» та після отримання схвалення нижньої палати Генеральних Кортесів монарх призначає його головою уряду. Основний Закон також передбачає можливість розпуску обох палат парламенту, якщо після закінчення встановленого строку жодна з представлених главою держави кандидатур не отримала схвалення Конгресу.

За схожим сценарієм здійснюється формування уряду в таких монархічних державах, що входять до складу ЄС, як-то Бельгія, Нідерланди, попри те, що виконавча влада в них номінована королю.

Позапарламентським способом формуються уряд він має винятково в президентських республіках, але він може застосовуватися і в республіках змішаного типу та в деяких формах монархій. Зосереджуючи у своїх руках посаду глави держави і

глави уряду, президент чи монарх самостійно призначає і зміщує з посад членів кабінету міністрів – це і є основна риса, що виокремлює позапарламентську модель.

Серед держав-членів ЄС лише Кіпр за формою правління є президентською республікою. Саме в цій країні на практиці реалізується класична позапарламентська модель формування виконавчої гілки влади, але з особливостями функціонування глави держави і його віцепрезидента. Позаяк Основний Закон республіки 1960 року передбачає, що за національним походженням главою держави має бути грек, а віцепрезидентом – турок, що має право вето з найважливіших питань державної політики, то вищий орган виконавчої влади (Рада Міністрів) очолюють синхронно і президент, і віцепрезидент. Із 10 міністерських портфелів 7 належать грецькій громаді, 3 – турецькій. Міністри призначаються спільною постановою президента та віцепрезидента.

З метою дотримання національного балансу у виконавчій гілці влади Конституція Кіпру встановила правило, за яким підбір кадрів грецького походження на посаду міністрів і звільнення їх здійснює президент-грек (ст. 48), а віцепрезидент має право на аналогічні кроки щодо міністрів турецького походження (ст. 49).

У Королівстві Данія відповідальність за формування уряду покладено на монарха. Він призначає та відправляє у відставку прем'єр-міністра та інших міністрів (п. 14 Розділу III Конституції Данії). Незважаючи на це відповідні кадрові призначення король може здійснювати за порадою лідера партії, що здобула перемогу на виборах, але монарх не зобов'язаний узгоджувати з парламентом призначення членів уряду²²³.

Особливістю організації виконавчої влади в Данії є існування Державної ради, яка є, власне, формою публічної демонстрації діяльності уряду. До складу ради входять усі міністри, що проводять засідання в присутності і за головування короля, надаю-

²²³ Колюх В. В. Участь парламенту у формуванні уряду як спосіб реалізації установчої функції (міжнародна практика та українські реалії). *Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право*. 2014. Вип. 2 (22). С. 119.

чи в такий спосіб урядовим рішенням авторитету глави держави²²⁴.

У Герцогстві Люксембурзькому Великий Герцог визначає організацію уряду, що складається не менше ніж із 3-х міністрів. Саме главі держави, відповідно до ст. 77 Конституції, належить право призначати і звільняти міністрів. Однак практика формування уряду дещо іншим шляхом. Так, Великий Герцог призначає майбутнього прем'єр-міністра, якому доручає сформувати уряд. До складу уряду входять провідні політичні постаті, що належать до політичних груп, представлених у Палаті депутатів. Великий Герцог призначає членів уряду та приводить їх до присяги. Призначений уряд представляє свою політичну програму Палаті депутатів, що має висловити свою довіру, підтримавши її. Так, в уряді з'являється парламентська більшість, на яку він може спертися. За Конституцією, Великий Герцог має право звільнити з посади будь-якого члена уряду, але на практиці найчастіше трапляється так, що міністр, або весь уряд подають Великому Герцогу прохання про відставку.

Отже, формування уряду в Королівстві Данія та Герцогстві Люксембурзькому за нормами їхніх конституцій здійснюється в позапарламентський спосіб.

Залежно від формальної взаємодії між главою держави і парламентом конституційно виписану процедуру формування уряду в державах-членах ЄС за парламентською і позапарламентською моделями можна узагальнено продемонструвати так:

- глава держави висуває кандидатуру глави уряду, парламент затверджує, глава держави призначає (ФРН, Іспанія, Фінляндія, Угорщина);
- глава держави призначає главу та членів уряду, а парламент схвалює (Італія, Греція, Польща, Фінляндія);
- глава держави призначає главу та членів уряду без участі чи з формальною участю парламенту (Данія, Кіпр, Мальта, Люксембург, Франція).

²²⁴ Мяловицька Н. Особливості конституційної системи Королівства Данія. *Вісник Київського університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки*. 2012. № 91. С. 10–12.

Отже, участь глави держави (президента, короля) чи парламенту у формуванні уряду посідає особливе місце в процесі взаємодії між ними та урядами, ними сформованими, позаяк подальший соціально-економічний поступ держави цілковито залежить від узгоджених дій урядовців із суб'єктом їхнього призначення. У державах-членах ЄС ефективність роботи урядів, призначених в умовах конституційної монархії, нічим не поступається урядам, сформованим за правилами республіканської форми правління. Політична практика свідчить, що діяльність виконавчої влади в межах парламентських республік гарантує менший рівень стабільності, ніж у рамках президентських республік чи конституційних монархій.

2. Повноваження уряду за конституціями держав-членів ЄС

Повноваження уряду як вищого органу виконавчої влади загальної компетенції досить широкі. Вони охоплюють найважливіші питання державного життя, що традиційно є повноваженнями виконавчої влади з огляду на розмежування виконавчої, законодавчої і судової влад. Загалом, до ключових напрямів діяльності уряду належать:

- формування державного апарату і керівництво його діяльністю (визначення напрямку і координація діяльності апарату через міністерства, департаменти й інші відомства);
- участь у законодавчій діяльності (використання делегованого законодавства, право законодавчої ініціативи);
- виконання законів (активні дії уряду з утілення імперативних норм, здійснення самостійної нормотворчої діяльності);
- підготовка і виконання бюджету (тут ініціатива і повноваження цілковито належать уряду). Однак ст. 81 Конституції Італії забороняє уряду в Законі про затвердження бюджету встановлювати нові податки або нові видатки;
- здійснення зовнішньої політики (контролює і спрямовує діяльність всіх органів, що виконують зовнішньополітичні функції, комплектує дипломатичний і консульський апарат,

визначає контингенти збройних сил, керує діяльністю органів зовнішньої розвідки, веде міжнародні переговори, укладає міжнародні договори та угоди тощо);

– повноваження в умовах надзвичайного стану (у Німеччині та багатьох інших державах-членах ЄС діє спеціальне законодавство).

Реальне місце уряду в державному механізмі можна визначити тільки на основі аналізу обсягів його повноважень. Повноваження урядів у конституціях держав-членів ЄС не тотожні. Найбільш узагальнено вони виписані в ст. 82 Конституції Греції, де зазначено, що уряд визначає і спрямовує загальну політику держави відповідно до положень Конституції і закону. В Основному Законі Королівства Нідерланди не менш лаконічно зазначено: «Рада Міністрів розглядає і ухвалює рішення з питань загальної політики уряду і сприяння його діяльності» (ч. 3 ст. 45). У конституціях Хорватії і Чехії вказано лише на те, що уряди є вищими органом виконавчої влади республік.

Конституції окремих держав-членів ЄС лише констатують компетенцію уряду у сфері зовнішньої та внутрішньої політики. Наприклад, у ст. 146 Конституції Польщі – зазначено, що Рада Міністрів проводить як зовнішню, так і внутрішню політику Польської Республіки. Схожі повноваження має уряд Португалії – орган, що здійснює керівництво загальною політикою країни і є вищим органом державної адміністрації (ст. 185 Конституції Португалії). Аналогічна компетенція відведена й уряду Румунії. За ст. 101 її Конституції, уряд, згідно зі своєю програмою правління, схваленою парламентом, забезпечує реалізацію внутрішньої і зовнішньої політики країни і здійснює загальне керівництво публічною адміністрацією»²²⁵.

Низка конституцій держав-членів ЄС, ухвалених після закінчення Другої світової війни, загальними фразами окреслює лише напрями діяльності уряду, що не виходять за межі зовнішніх і внутрішніх функцій держави. Так, ч. 1 ст. 20 Конституції

²²⁵ Конституційне право зарубіжних країн : підручник / [І. О. Бондаренко та ін. ; за заг. ред. Н. В. Мішиної, В. О. Міхальова]. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2019. С. 384.

Франції надає право уряду визначати і проводити політику Нації, розпоряджатися адміністрацією і збройними силами. Своєю чергою, уряд Королівства Іспанія, згідно зі ст. 97 Основного Закону, здійснює керівництво внутрішньою і зовнішньою політикою, керує цивільними і військовими справами та захистом країни; йому належать виконавчі і розпорядчі функції.

Є низка конституцій держав-членів ЄС, де відсутній будь-який натяк не лише на предметний зміст компетенції уряду, а й на його місце в здійсненні державної влади. Так, у парламентських монархіях Європи, конституції яких були ухвалені ще в XIX ст., донині діє уніфіковане положення про те, що «виконавча влада належить королю»²²⁶. У Конституції Герцогства Люксембурзького, зокрема, окрім згадки про відповідальність уряду, жодним словом про компетенцію уряду не йдеться.

Не регулюють повноваження уряду конституції інших держав-членів ЄС, в основу яких закладено принципи парламентської монархії. Маємо на увазі Королівство Данія, де верховна влада короля здійснюється через міністрів (ст. 12), та Королівства Бельгія, де королю в межах, визначених конституцією, належить виконавча влада (ст. 37).

Главі держави в Бельгії доручено призначати і звільняти міністрів у разі, коли Палата представників абсолютною більшістю голосів висловить вотум недовіри уряду, той іде у відставку. Як бачимо, довіра/недовіра парламенту має для короля вирішальне значення під час формування уряду і його відставки. Рада міністрів має налічувати не більше 15 осіб і складатися з рівної кількості фламандців і франкофонів. Виняток може бути зроблений лише для прем'єр-міністра (ст. 96). Повноваження короля як глави виконавчої влади і прем'єр-міністра як очільника уряду в Конституції Бельгії не закріплені. Повноваження останнього містяться в окремих нормативно-правових актах, виданих королем у 1939 і 1946 рр.

²²⁶ Шаповал В. М. Виконавча влада в розвинутих країнах (конституційно-правовий аспект) : навч. посіб. Київ : Вид-во УАДУ, 1996. С. 49.

Основний Закон ФРН не містить чітких формулювань, які б регламентували компетенцію Федерального уряду. Тут містяться положення про порядок формування уряду, його відповідальність та окремі засади організації федеральної виконавчої влади. У літературі зазначається, що окремі повноваження уряду Німеччини знайшли своє відображення не в Основному Законі держави, а у федеральних законах, які закріплюють окремі повноваження уряду. Його повноваження випливають з природи виконавчої влади і полягають насамперед в ініціюванні та виконанні федеральних законів, для чого уряд може видавати свої нормативні акти – постанови, що мають законодавчу силу²²⁷.

Більш розлого компетенція уряду виписана в конституціях держав, які в останній хвилі приєдналися до Європейського Союзу. Зокрема, у дванадцяти пунктах ст. 119 Конституції Словаччини перелічено ключові повноваження уряду, серед яких на увагу заслуговують положення з таким формулюванням: про принципи заходи щодо забезпечення економічної та соціальної політики Словачької Республіки; про проекти державного бюджету та державного звіту про його виконання; про винесення проекту закону чи іншого важливого акта на публічну дискусію тощо.

Ідентичні положення достатньо чітко викладені і прагматично сформульовані в ст. 87 Конституції Естонії, ст. 94 Конституції Литви. Серед ключових завдань, які уряд Литовської Республіки уповноважений виконувати, є керівництво справами краю, охорона територіальної цілісності держави, гарантування державної безпеки і громадського порядку.

У зв'язку з тим, що в Республіці Кіпр виконавча влада, відповідно до ст. 46 Конституції, зосереджена в Президента і Віцепрезидента країни, які, з метою забезпечення виконавчої влади, «мають у своєму розпорядженні Раду Міністрів», виконавча влада пропонує взаємоузгоджені кандидатури з числа громадян

²²⁷ Конституційне право зарубіжних країн : підручник / [І. О. Бондаренко та ін. ; за заг. ред. Н. В. Мішиної, В. О. Міхальова]. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2019. С. 383.

країни і призначає їх одним спільним актом, то компетенція кожного з трьох складників розписана в Основному Законі досить розлого і деталізовано.

Отже, слід наголосити, що конституції більшості держав-членів ЄС не визначають предметної компетенції урядів. У конституційних текстах важко натрапити на положення, на підставі яких можна було б зрозуміти фактичний обсяг урядових повноважень. Вони здебільшого містять не конкретизовані, а загальні положення, що не дають уявлення про справжній зміст урядової компетенції. В останні десятиліття, щоправда, простежується тенденція до того, що реальна державна влада все більше зосереджується в органі виконавчої влади та її глави.

3. Конституційно-політична відповідальність уряду в державах-членах ЄС

Конституції й закони окремих держав-членів ЄС передбачають відповідальність уряду (колективна) та окремих міністрів (індивідуальна) за свою діяльність. Вона може мати політичний і юридичний характер.

Політичною вважається відповідальність уряду та його членів за свою діяльність як перед парламентом, так і перед главою держави. В окремих державах-членах ЄС така відповідальність передбачена перед прем'єр-міністром.

Надання політичного характеру парламентській відповідальності уряду закріплюється в конституціях окремих держав-членів ЄС, що тяжіють до парламентарної чи змішаної форми правління. Так, Конституція Ірландії зобов'язує уряд відповідати перед Палатою представників (ст. 28 Конституції Ірландії). Конституція Румунії прямо вказує, що «уряд політично відповідальний за всю свою діяльність лише перед парламентом» (ч. 1 ст. 108).

Відповідальність як перед прем'єр-міністром, так і парламентом можлива в Італії, Німеччині, Польщі. Вона зводиться до імпічменту міністра з боку парламенту або вимоги з боку прем'єр-міністра чи парламенту подати у відставку через роз-

біжності з принципових питань із главою уряду чи парламентом. Так, у парламентарних республіках і в конституційних монархіях ЄС (Іспанія, Італія) міністри рекомендуються главою виконавчої влади та повністю залежать від нього. Своєю чергою, прем'єр-міністр залежить від парламенту чи глави держави, і, як наслідок, той частіше відправляє міністрів у відставку переважно за політичними мотивами, ніж за здійснене протиправне діяння.

Індивідуальна відповідальність міністрів в Австрії, Данії, Греції, Латвії, Польщі є додатковою, субсидіарною. Так, у Конституції Австрії йдеться про те, що Національна рада (парламент) має право ухвалити рішення про висловлення вотуму недовіри федеральному уряду чи його членам (ст. 74). У Конституції Фінляндії закріплюється норма, за якою кожен міністр відповідає за ухвалені урядом рішення, якщо він не зробив заяву про свою незгоду, яка має бути занесена до протоколу (ч. 2 § 60 Конституції)²²⁸.

У конституціях колишніх радянських, а нині балтійських республіки, містяться норми про персональну політичну відповідальність окремого урядовця перед парламентом. Так, ст. 101 Конституції Литви передбачено відповідальність окремого міністра в разі висловлення йому недовіри таємним голосуванням понад половини депутатів Сейму від загальної їхньої кількості. Ідентичне положення є в ст. 59 Конституції Латвії, а також у приписах конституцій Австрії, Греції, Польщі.

Індивідуальна політична відповідальність окремого урядовця може статися внаслідок некваліфікованої відповіді міністра на запит (інтерпеляція) палати чи всього парламенту або групи депутатів із питань, що входять до його компетенції.

Міністр, якому адресовано звернення, зобов'язаний дати відповідь у строк від кількох днів до кількох тижнів (в Італії такий термін становить 10 днів, у Франції – місяць) як у письмовій, так і в усній формі за власної присутності в парламенті. За підсум-

²²⁸ Дахова І. І. Процедура припинення повноважень уряду: зарубіжний досвід. *Форум права*. 2010. № 4. С. 271. URL: http://www.nbuv.gov.ua/e-jou_mals/FP/2010-4/10diuzd.pdf.

ками інтерпеляції та відповіді на запитання парламентарів міністр може нести політичну відповідальність у вигляді висловлення резолюції недовіри з подальшою його відставкою. Крім того, результатами процедури інтерпеляції може стати утворення слідчої комісії чи висловлення усьому уряду недовіри. У разі висловлення недовіри міністр зобов'язаний залишити посаду, подавши прохання про відставку прем'єр-міністру чи главі держави.

Так, у ст. 118 Конституції Словенії наявні норми, що регламентують інтерпеляцію: група чисельністю не менше 10 депутатів може виступити в Державних зборах з інтерпеляцією щодо діяльності уряду чи окремого міністра. Якщо після обговорення більшість депутатів висловлять недовіру уряду чи окремому міністру, Державні збори відправляють у відставку весь уряд чи окремого міністра. У парламентській практиці Франції інтерпеляції діють понад 150 років і донині досить активно використовуються як контрольна функція парламенту.

Інститут інтерпеляції є надійним і часто єдиним засобом в руках політичної меншості парламенту, що здійснює парламентський контроль за діяльністю уряду, а також має можливість публічного висловлювання своєї незгоди з роботою того чи того міністра.

І все ж модель колективної відповідальності уряду перед парламентом у державах-членах ЄС перебуває на провідних позиціях і має значну перевагу над індивідуальною відповідальністю окремого урядовця. У багатьох країнах ЄС вона була прийнята в конституційній практиці як солідарна чи колективна відповідальність, за якої недовіра висловлюється всьому складу уряду, а не окремим його членам. Конституції Франції, Німеччини, Чехії, Іспанії, Португалії та багато інших передбачають лише колективну (солідарну) відповідальність уряду, коли уряд у повному складі відповідає саме перед парламентом: «Уряд солідарно відповідає за свою політичну діяльність перед Конгресом депутатів» (ст. 108 Конституції Іспанії).

Колективна політична відповідальність центрального органу державної влади країн ЄС формалізована в процедурі, що має

назву «вотум недовіри». Цим словосполученням позначено несприйняття політичної лінії, окремих дій чи законопроекту уряду або окремого міністра²²⁹. Ініціатива порушення питання щодо вотуму недовіри може виходити від парламенту, від парламентських фракцій чи групи депутатів. Висловлення вотуму недовіри уряду на практиці призводить або до його відставки та формування нового, або до розпуску парламенту чи його нижньої палати та проведення дострокових виборів.

У державах-членах Євросоюзу процедура висловлення вотуму недовіри уряду має свої особливості. Так, у Франції та Іспанії уконституйована солідарна відповідальність центрального органу виконавчої влади. За умови висловлення недовіри одному міністру у відставку йде весь уряд. У ФРН діє дещо інакша процедура. Відповідальність Федерального Канцлера тягне за собою солідарну відповідальність уряду, адже саме він розробляє політику виконавчої влади і відповідає за її втілення (ст. 65 Конституції ФРН). Відтак відставка Канцлера призводить до автоматичної відставки його уряду. Проте відповідальність окремого міністра, згідно з приписом тієї самої статті, не є підставою для відставки усього складу уряду.

Припинення повноважень уряду ФРН здійснюється за унікальним для держав-членів ЄС механізмом конструктивного вотуму недовіри, що передбачає висловлення парламентом або окремою його палатою недовіри уряду з одночасним призначенням глави нового уряду. Для того, щоб рішення парламенту про недовіру потягло за собою відставку уряду, голосування за це більшістю депутатів є мірою недостатньою. Згідно зі ст. 67 ч. 1 Основного Закону Німеччини необхідно одночасно з результативним голосуванням за підтримку вотуму недовіри уряду обрати абсолютною більшістю голосів нового Федерального Канцлера і здійснити його призначення актом Федерального Президента. Між пропозицією про висловлення недовіри

²²⁹ Серьогіна С. Г. Відповідальність уряду як елемент форми правління. *Проблеми законності*. 2004. Вип. 66. С. 21.

та виборами має пройти сорок вісім годин²³⁰. У разі недотримання цієї умови Бундестаг може бути розпущений достроково.

Отже, здійснення конструктивного вотуму недовіри реалізується на практиці досить складно, що надає уряду тієї чи тієї країни ЄС більшу стійкість у здійсненні своїх повноважень, у тому числі під час його формування.

Проте, в конституціях абсолютної більшості держав-членів ЄС закладено інший принцип, що має назву деструктивного вотуму недовіри. У його основу покладено правило, за яким останнє слово щодо прийняття або неприйняття відставки уряду у зв'язку з вотумом недовіри, винесеним парламентом, належить главі держави. Проведення деструктивного вотуму недовіри передбачено конституційним законодавством Франції, Польщі, Італії, Латвії, Литви, Болгарії, Угорщини, Греції, Нідерландів тощо.

Назвавши в переліку держав, що застосовують механізм деструктивного вотуму недовіри, Італію і Францію, слід погодитися з обґрунтованою думкою про ускладненість його використання в конституційно-правовій реальності. Так, ст. 49 Конституції Франції унормований припис: «Національні збори висловлюють недовіру уряду через винесення на голосування резолюції-осуду». Така резолюція прийнятна в тому разі, коли вона підписана щонайменше десятою частиною членів Національних зборів. Голосування проводиться лише через дві доби після її внесення. Підраховуються лише голоси, подані за резолюцію-осуд, що може бути ухвалена лише більшістю голосів членів Національних зборів. Ст. 50 Конституції Франції визначила, що в разі ухвалення Національними зборами резолюції-осуду чи несхвалення програми або загальнополітичної декларації уряду Прем'єр-міністр має вручити Президенту Республіки заяву про відставку всього складу уряду.

Ще однією формою солідарної політичної відповідальності в небагатьох країнах ЄС є інститут імпідменту. Процедура імпіч-

²³⁰ Дахова І. І. Процедури припинення повноважень уряду: зарубіжний досвід. *Форум права*. 2010. № 4. С. 270. URL: http://www.nbuv.gov.ua/e-jou_rnals/FP/2010-4/10diuzd.pdf.

менту застосовується переважно для глав держав, проте, у разі наявності в нього ще й повноважень глави уряду, може використовуватися і проти виконавчої влади. На практиці інститут імпичменту щодо уряду застосовується в Королівстві Данія. За неналежне виконання обов'язків міністри можуть бути піддані імпичменту Королем або Фолькетингом. Процедура імпичменту проти урядовця в Данії здійснює Високий суд Королівства (ст. 16 Конституції). Правовим наслідком проведеного імпичменту, що може застосовуватися до членів уряду, є безпосереднє звільнення відповідної особи з посади.

В окремих конституціях держав-членів ЄС містяться положення про спеціальну процедуру притягнення суб'єктів виконавчої влади під час виконання ними службових обов'язків до індивідуальної юридичної відповідальності у форматі переслідування за вчинення кримінальних правопорушень (*авт.* – злочинів). Зауважимо, що очільники виконавчої влади та її носії усуваються з посади лише після вироку суду. Це свідчить про дієвість інституту презумпції невинуватості на всьому просторі Євросоюзу незалежно від форми правління в тому чи тому його суб'єкті.

У державах-членах ЄС, які функціонують на засадах конституційної монархії, процедури притягнення до кримінальної відповідальності урядовців здійснюють здебільшого парламенти або створені ними з членів законодавчого органу комісії. Якщо у Швеції звинувачення проти членів уряду висуває постійна конституційна комісія парламенту, то в Бельгії і Нідерландах на це уповноважені нижні палати парламентів²³¹.

Рішення про притягнення до кримінальної відповідальності очільника виконавчої влади Іспанії та інших його членів за зраду або інший злочин проти безпеки держави ухвалюється абсолютною більшістю членів Конгресу Іспанії. Розгляд у таких справах здійснює Кримінальна палата Верховного суду, у цьому

²³¹ Шаповал В. М. Виконавча влада в розвинутих країнах (конституційно-правовий аспект) : навч. посіб. Київ : Вид-во УАДУ, 1996. С. 35.

випадку належне королю Іспанії право помилування не застосовується.

У парламентних республіках ЄС форми кримінальної відповідальності за злочини, вчинені членами уряду, не синхронізовані. Вони притягуються до відповідальності як за спеціальною юридичною процедурою, так і судами загальної юрисдикції. Так, ст. 96 Конституції Італії передбачає юридичну відповідальність Голови Ради міністрів і міністрів за вчинені злочинні діяння під час виконання службових обов'язків навіть після припинення ними своїх повноважень. Процедура відбувається в порядку звичайного судочинства за дозволом, наданим Сенатом Республіки чи Палатою депутатів.

У низці держав-членів ЄС категорії справ, порушених проти членів уряду, розглядають спеціально створені суди. У Франції 1993 року засновано особливий орган, що здійснює судовий розгляд у справах про правопорушення членів уряду – Палата Правосуддя Республіки, сформована палатами парламенту і Касаційним судом (ст. 68-1 Конституції Франції).

У Польщі вирок щодо членів польського уряду виносить Державний трибунал, до складу якого, на відміну від Франції, не входять парламентарі. Правовою підставою для притягнення до відповідальності членів Ради Міністрів за порушення Конституції або законів, а також вчинення злочинів під час перебування на посаді, Основний Закон визначає проголосовану Сеймом постанову, ухвалену на пропозицію Президента чи не менше 3/5 депутатів від складу нижньої палати парламенту (ч. 1, 2 ст. 156 Конституції). Усі інші діяння членів уряду, не передбачені ст. 156, розглядають суди загальної юрисдикції²³².

З моменту ухвалення Закону «Про Державний Трибунал» 1982 року донині слухалося лише не більше 10 справ. Серед таких, що закінчилися вирок, польська громадськість пам'ятає хіба що «алкогольну аферу» 1997 року. З п'яти її фігурантів, з вини яких у Польщу завозились алкогольні напої без сплати

²³² Марчук М. Державний Трибунал Республіки Польща як квазісудова владна інституція. 2018. Квітень. С. 40. URL: http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2018/2/part_2/8.pdf.

держмита, Державним Трибуналом була доведена винуватість лише двох осіб – колишнього міністра Міністерства зовнішньоекономічних зв'язків і колишнього голови Головного митного управління Польщі. Обидва були покарані п'ятьма роками позбавлення виборчого права та позбавлені можливості протягом цього часу обіймати керівні посади в державних органах²³³.

У Греції кримінальну справу проти урядовця порушує парламент за рішенням, ухваленим 2/3 його складу. Процесуально вона розглядається спеціальним судом, до якого входять 12 професійних суддів, яких за жеребом призначає спікер парламенту.

У Королівстві Данія висунуті парламентом чи главою держави – королем звинувачення проти урядовців розглядає Державний суд, до складу якого входять порівну члени Верховного Суду і депутати, делеговані парламентом (по 15 осіб)²³⁴.

Відповідно до Конституції Фінляндії парламент своєю більшістю ухвалює рішення про притягнення міністра до кримінальної відповідальності після висновку, зробленого конституційною комісією. Після цього справа передається до спеціального Державного суду, який ухвалює остаточний вирок. Востаннє до кримінальної відповідальності притягувався міністр у кінці ХХ ст., а всього таких випадків зафіксовано три. Саме на цей суд покладена відповідальність за процедуру проведення імпичменту Президента.

У Литві члени уряду, відповідно до ст. 100 Конституції, не можуть бути притягнутими до кримінальної відповідальності без попередньої згоди парламенту, а в період між сесіями – Президента.

В Естонії урядовці відповідають перед кримінальним законом у разі звернення генерального прокурора з поданням до

²³³ Новиков О. В. Конституційно-правовий статус Державного Трибуналу згідно з Конституцією Республіки Польща 1997 р. *Форум права*. 2013. № 3. С. 423–427. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_3_71.pdf.

²³⁴ Шаповал В. М. Виконавча влада в розвинутих країнах (конституційно-правовий аспект) : навч. посіб. Київ : Вид-во УАДУ, 1996. С. 36.

парламенту і відповідного голосування більшості депутатів за таке рішення.

У Румунії висунення звинувачення проти урядовців за дії, вчинені під час виконання посадових обов'язків, покладається на Президента або на кожен з палат парламенту.

Отже, притягнення до кримінальної відповідальності представників центральних органів виконавчої влади в державах-членах ЄС закономірно здійснюється або парламентами, або за їхньої участі спеціально створеними квазісудовими інституціями.

Контрольні питання

1. Поясніть, чому конституції окремих держав-членів ЄС не містять у собі норм, які регулюють повноваження центрального виконавчого органу влади?

2. На прикладі конституцій держав-членів ЄС поясніть відмінності між двома моделями формування уряду – парламентською і позапарламентською.

3. Укажіть особливості формування уряду в таких державах-членах ЄС як Королівство Данія, Королівство Швеція та Герцогство Люксембурзьке.

4. Чи існує зв'язок між терміном повноважень польського Сейму та висловленням ним довіри Раді Міністрів?

5. Розкажіть про персональну політичну відповідальність окремого урядовця перед парламентом у конституціях держав-членів ЄС.

6. Охарактеризуйте субсидіарну політична відповідальність окремого урядовця перед парламентом у конституціях держав-членів ЄС.

7. Охарактеризуйте конструктивний вотум недовіри в парламентській практиці Німеччини.

8. Порівняйте процедуру притягнення до відповідальності за вчинення кримінальних злочинів під час перебування на урядовій посаді в Польщі та Франції.

9. На прикладі кількох конституцій держав-членів ЄС поясніть, у чому полягають відмінності між конструктивним і деструктивним вотумами недовіри урядам.

10. Складіть таблицю «Виконавча влада в Данії та Нідерландах». Ця таблиця має містити такі відомості: якими органами представлена система виконавчої влади, порядок формування, строк повноважень, вимоги до кандидатів, основні повноваження, припинення повноважень.

ТЕМА 10. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СУДОВОЇ ВЛАДИ В ДЕРЖАВАХ-ЧЛЕНАХ ЄС

План

1. Судова влада в державах-членах ЄС та її типи.
2. Структура судової влади в державах-членах ЄС.
3. Конституційно-правовий статус суддів у державах-членах ЄС.

1. Судова влада у державах-членах ЄС та її типи

Одним із ключових міжнародно-правових документів, що заклав підвалини функціонуванню судової влади демократичної правової держави, стала Монреальська універсальна декларація про незалежність правосуддя, ухвалена Першою світовою конференцією щодо незалежності правосуддя 1983 року. У ній містяться приписи, які декларують необхідність забезпечення незалежності суддів від виконавчих і законодавчих органів держави, заборону виконавчим органам здійснювати контроль над судовими через адміністрування судів, закривати або призупиняти їхню діяльність, ухвалювати нормативні акти з метою впливу на конкретні рішення суду, зміни його складу тощо. Також документом визначено рекомендації щодо формування суддівського корпусу, зокрема кваліфікації, обрання та професійної підготовки суддів²³⁵.

В Європейській хартії про статус суддів (1998 р.) також міститься ряд положень, що стосуються управлінської діяльності в судовій сфері, як-от питання відбору, призначення на посаду та підвищення по службі, соціального захисту, відповідальності суддів тощо²³⁶.

Судова влада за своєю природою є державною владою, що має відповідні властивості, притаманні державній владі як виду

²³⁵ Монреальська універсальна декларація про незалежність правосуддя (1983 р.). www.judges.org.ua/d5.htm.

²³⁶ Європейська хартія про статус суддів (1998). URL: kon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_236.

публічної влади. Водночас для судової влади характерні специфічні ознаки, що відрізняють її від інших гілок державної влади. Специфіка судової влади визначається особливою процедурою, процесуальною формою здійснення її повноважень. Крім того, вона вирізняється особливим статусом і режимом діяльності її посадових осіб – суддів, які здійснюють цю владу. Ще однією особливістю судової влади, на якій наголошують науковці, є особлива система контролю за її діяльністю, що може здійснюватися лише правовими засобами і такими, що виключають будь-яку можливість втручання у відправлення правосуддя з боку інших гілок державної влади.

Основним напрямом діяльності судової влади є розгляд спорів, що мають юридичне значення. Судова влада, на відміну від законодавчої та виконавчої, характеризується децентралізацією: вона здійснюється комплексом судів від низових до центральних. Сукупність усіх судів держави називається юстицією, а сукупність питань їхньої компетенції – юрисдикцією. Діяльність судів зі здійснення своєї юрисдикції, тобто з вирішення правових спорів, називається правосуддям.

Судову владу часто йменують «третьою владою», оскільки в конституційних текстах і доктрині у переліку гілок влади, що складають систему розподілу влади, вона, зазвичай, розташована за законодавчою і виконавчою. Водночас, відповідно до форми правління, взаємозалежність законодавчої та виконавчої гілок влади може бути більшою (парламентська форма правління) чи меншою (президентська республіка), а судова влада за будь-якої з названих форм правління однаково відокремлена від цих гілок влади, хоча й не виключає її взаємозв'язку з ними.

Спробуємо на початку викладу навчального матеріалу в контексті визначення судової системи, що підкреслювало б її природу як інструмента судової влади, а також внутрішню єдність, узятую у взаємозв'язку з іншими системами, звернутися до класифікації судових систем країн Євросоюзу. Донедавна науковці торкалися питання типології судових систем європейських країн, за методологічну основу для визначення типів судових систем узявши класичний поділ правових систем,

характерний для наук теорії держави і права та порівняльного правознавства, тобто виділяли романський (Франція, Італія, Іспанія, Португалія, Бельгія), німецький (ФРН, Австрія), англійський (Англія й Вельс) і змішаний (Нідерланди, Данія, Швеція та інші) типи судових систем²³⁷.

Нині дослідники дотримуються позиції французького вченого Жака Зіллера, який для визначення видів судових систем поділяє країни ЄС на дві категорії: країни з дуалізмом судових органів (Бельгія, Німеччина, Греція, Франція, Італія, Люксембург, Нідерланди, Португалія) та країни з єдністю судових органів (Данія, Іспанія, Ірландія). Водночас має місце уточнення, що в Німеччині не два, а шість різновидів судів, включно з конституційними судами, в Іспанії адміністративні суди інтегровані в єдину судову систему²³⁸.

У самому Євросоюзі до типологізації судових систем підходять вкрай обережно і зважено. Так, Європейська комісія з ефективності правосуддя в рамках поставлених завдань так і не змогла створити єдину класифікацію судових систем держав-членів ЄС. Проте чиновники Євросоюзу зазначили, що класифікація судових систем можлива за низкою критеріїв, серед яких виділимо основні:

- на основі характеристик судових систем із розподілом на країни континентального і загального права, країни перехідного періоду і країни зі старими судовими традиціями;
- за географічним принципом з урахуванням розміру території і кількості населення;
- за економічними критеріями з поділом на зони євро або поза межами євро²³⁹.

Попри те, що вітчизняні та європейські конституціоналісти не виробили спільних критеріїв для єдиної класифікації судових

²³⁷ Назаров І. Класифікація судових систем європейських держав. URL: https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/7480/1/Nazarov_198.pdf.

²³⁸ Зіллер Жак. Політико-адміністративні системи країн ЄС. Порівняльний аналіз ; пер. з фр. В. Ховхун. Київ : ОСНОВИ, 1996. С. 250.

²³⁹ Шишкін В. І. Судові системи країн світу : навч. посіб. : у 3 кн. / В. І. Шишкін. Київ : Юрінком Інтер, 2001. Кн. 1. С. 90–91.

систем держав-членів ЄС, схиляємося до можливості застосування класичної моделі типологізації правових систем.

Поділяємо авторитетну думку українських дослідників В. Кириченка та О. Куракіна, які виокремлюють окремі ознаки англійської і романо-германської моделі, що можна застосувати для характеристики судових систем держав-членів ЄС. Основними ознаками *англійської* моделі судової системи, на їхнє переконання, є:

- історична прихильність загальному праву, визнання правотворчої ролі суду і судового прецедента як джерела права;
- особливий статус суду, що склався історично, виражається в незалежності від корони, парламенту та уряду;
- вироблення процесуальних форм судового слідства, насамперед судової практики, з наступним можливим, але не обов'язковим, затвердженням на законодавчому рівні;
- виняткова повага до рішень судів першої інстанції, відсутність традиції звернення по всій судовій ієрархії з апеляціями та/або касаціями;
- звернення до вищих судових інстанцій лише з питань застосування права;
- максимальна змагальність, у процесі якої суд здебільшого стежить за дотриманням правових норм;
- широке використання інститутів присяжних засідателів і мирових суддів;
- панівна практика виборності суддів²⁴⁰.

Після виходу Британії зі складу Європейського Союзу 31 січня 2020 року в його складі не залишилося жодної держави з класичними ознаками належності до англійської судової системи.

До основних ознак *романської* моделі судової системи (Франція, Італія, Іспанія, Португалія, Бельгія), які виокремлює конституціоналіст Л. Москвич, належать:

- унітарність судової влади (хоча допускається самотійність національних систем);

²⁴⁰ Кириченко В. М., Куракін О. П. Порівняльне конституційне право: модульний курс : навч. посіб. Київ : Центр учбової літ-ри, 2012. С. 211. 256 с.

²⁴⁰ Москвич Л. М. Типологія судових систем. URL: tipologiya-sudebnyh-sistem.pdf.

- особливий статус суду;
- звернення до вищих судів лише з питань застосування права;
- наявність конституційних судів і спеціалізованих судів;
- адміністративно-судовий і квазісудовий варіанти адміністративної юстиції;
- певна структура судів загальної юрисдикції, що визначається на підставі поділу кримінальних і цивільних справ та специфіки процесу;
- відсутність ювенальних та адміністративних судів;
- значна кількість квазісудів.

Для *германського* типу судової системи (Німеччина, Австрія) властиво:

- так званий судовий варіант адміністративної юстиції;
- два рівні цієї системи (федеральний і земельний), у тому числі й у системі конституційного правосуддя;
- множинність самостійних судових підсистем;
- відсутність поділу судів загальної юрисдикції першої інстанції на кримінальні і цивільні;
- чітке визначення юрисдикції всіх судів;
- відсутність квазісудових установ та інституту мирових суддів;
- використовується традиційний суд шеффенів.

Особливістю судових систем романського і германського типів є множинність вищих судів, більшість із яких є вершиною автономних судових пірамід. Наприклад, у Франції діють три верховні суди – Верховний загальної юрисдикції, Верховний адміністративний і Верховний конституційний. У Німеччині є шість верховних судів, у тому числі п'ять галузевих: Федеральний Верховний, Федеральний адміністративний, Федеральний з трудових спорів, Федеральний соціальний, Федеральний фінансовий і Федеральний конституційний. Така дезінтеграція апарату судової влади в державі час від часу викликає конфлікти між вищими судами. На сьогодні в зазначених судових системах вироблено низку механізмів подолання перепон між вищими

судовими інстанціями. Наприклад, у Німеччині конфлікти в цій сфері вирішує Загальний сенат Верховних судів.

У державах-членах ЄС діє і тип судових систем, який називають *змішаним (конвергентним)*. Він містить сукупність ознак, що склалися на основі місцевих джерел права та широкого запозичення елементів правових систем романо-германського й англійського типу.

До держав, що поєднують у собі елементи всіх вищевказаних систем, належать Нідерланди, Данія, Швеція, Фінляндія, Греція та деякі інші. Варіанти співвідношення елементів основних типів судових систем у них відрізняються, що ускладнює проведення узагальнення їхніх спільних рис. Так, з одного боку, Ірландія тяжіє до англійської судової системи, адже країна належить до системи загального права, важливим джерелом права якої є судові прецеденти. Відповідно до доктрини прецеденту, або *stare decisis*, суд повинен керуватися попередніми судовими рішеннями, передусім рішеннями судів вищої інстанції. З другого боку, ірландська судова система має у своєму складі заснований у 2014 році за підсумками референдуму щодо внесення поправок до Конституції апеляційний суд. Він розглядає апеляції на рішення Високого суду в цивільних справах. Відповідно до Закону «Про Апеляційний суд» 2014 року, він був також наділений апеляційною юрисдикцією, яка раніше здійснювалася Апеляційним судом у кримінальних справах.

Крім того, судова система Ірландії складається з судів п'яти рівнів у порядку зростання: районний суд, окружний суд, Високий суд, Апеляційний суд та Верховний суд. Районні та окружні суди є судами обмеженої та місцевої юрисдикції. Верховний суд, Апеляційний суд і Високий суд вважаються найвищими судовими інстанціями. Якщо Високий суд засідає як кримінальний суд, він називається Центральним кримінальним судом²⁴¹.

²⁴¹ Common core document forming part of the reports of States parties Ireland [Received on: 23 September 2019]. International Human Rights Instruments. United Nations. <file:///C:/Users/pp240/Downloads/G1933673.pdf>.

Множинність судів, а також наявність апеляційних інстанцій не дає вагомих підстав ірландську судову систему ототожнювати з англійським типом судових систем. Для Данії притаманний унітарний принцип побудови судової системи. Наявність розгалуженої підсистеми спеціалізованих судів не змінює встановлений принцип підпорядкування єдиному вищому суду.

У Фінляндії, навпаки, застосовується романський тип судової системи – дуалізм судової влади, тобто вона поділена на дві незалежні категорії: суди загальної юрисдикції та шість регіональних адміністративних судів, а на автономних Аландських островах функціонує Адміністративний суд Аландських островів. Крім того, у Фінляндії існує п'ять апеляційних судів²⁴².

Судова система Швеції також має суди загальної юрисдикції й адміністративні суди, однак у ній відсутні конституційні суди (англійський тип). Ось чому, як вважає вітчизняний дослідник Л. Москвич, при аналізуванні судових систем змішаного типу доцільно розглядати судовий устрій конкретної країни²⁴³.

Високий рівень розвитку громадянського суспільства зумовлює існування квазісудових установ, до яких належать органи, здатні вирішити суперечки через задіяння спеціально уповноважених осіб, які можуть не бути не лише професійними суддями, а й не мати юридичної освіти, так і суддів-професіоналів. Існує певна розгалуженість спеціальних органів, які відносять до судової системи країни: органи виконавчої влади, що займаються судовою діяльністю (наприклад, Державна рада – вища інстанція адміністративних трибуналів у Франції); органи, які забезпечують єдність судової системи (наприклад, у Франції – Трибунал із конфліктів, у Німеччині – Загальний сенат); особливі політичні органи (Високий суд Правосуддя і Палата Правосуддя Республіки у Франції), канцлер юстиції та його апарат у Швеції; Рада з апеляцій у Данії.

²⁴² Common core document forming part of the reports of States parties Finland [Received on: 17 March 2020]. International Human Rights Instruments. United Nations. file:///C:/Users/pp240/Downloads/G1933673.pdf.

²⁴³ Москвич Л. М. Типологія судових систем. URL: tipologiya-sudebnyh-sistem.pdf.

Унікальне злиття елементів усіх основних типів судових систем можна виявити в судовій системі Нідерландів: елементи романського типу – це чотирирівнева система судів, триінстанційна судова процедура з касацією, наявність адміністративної юстиції; Служба публічного обвинувачення; елементи німецького типу – це структура першої інстанції, наявність громадських і приватних дисциплінарних судів, колегіальність, відсутність суду присяжних; англійський тип представлений такими ознаками, як-от включення до юрисдикції судів першої інстанції розгляду адміністративних, трудових спорів, справи неповнолітніх; відсутність конституційних судів; велика кількість квазісудових органів; атторнейська служба; наявність єдиного Верховного суду.

Порівняльний аналіз судових систем держав-членів ЄС засвідчує, що вони множинні, багатоальтернативні, характеризуються розмаїттям інструментів здійснення правосуддя. Крім того, судові системи мають властивості адаптивності при збереження своєї самобутності.

Попри відмінності і специфіку судових систем держав-членів ЄС (національних систем правосуддя держав-членів ЄС), простежується виразна тенденція до зближення судових моделей країн спільноти.

2. Структура судової влади в державах-членах ЄС

Структура судової влади відображається в конституціях держав-членів ЄС, у кожній з яких уміщується спеціальний розділ, присвячений судовій владі, який зазвичай розташований після розділів, що визначають компетенцію органів виконавчої та законодавчої гілок влади. Це є показовим в аспекті визначення тієї ролі, яка відводиться суду. На відміну від виконавчої і законодавчої гілок влади, правосуддя здійснюється не одним чи двома органами державної влади, а значною кількістю судових установ, не одним чи двома носіями влади, а значною кількістю професійних суддів²⁴⁴.

²⁴⁴ Городовенко А. Загальні засади конституційної модернізації судової системи як об'єктивного суспільно-правового процесу. URL: dspace.wunu.edu.ua/bitstream/Городовенко.

При всій самостійності судової влади її діяльність залежить від інших гілок влади, насамперед від законодавчої. Остання визначає компетенцію окремих ланок судової системи, статус суддів і ряд інших питань. Неможливо уявити сучасну конституцію, у якій не було б розділу з відповідною назвою («Про судову владу» – Конституції Греції, Франції, Іспанії; «Правосуддя» – Основний Закон ФРН, Люксембург; «Суди» – Конституції Ірландії, Португалії; «Суди і Трибунали» – Основний Закон Польщі), де в стислій формі виписано те, що йменується «конституційними основами судової системи».

Структура судової влади включає в себе всі суди, що є в державі. Вона розрізняється за видами правових систем, які існують в країнах ЄС.

Водночас у дедалі більшій кількості держав-членів ЄС простежується тенденція до полісистемності, що передбачає створення в державі кількох незалежних одна від одної систем загальних і спеціалізованих судів на чолі з окремими для кожного вищими судами. Найкращий приклад полісистемності знаходимо в Основному Законі Федеративної Республіки Німеччини. Ним, поряд із Федеральним конституційним судом (ст. 92–94), запроваджено ще п'ять вищих судів: Федеральної судової палати, Федерального адміністративного суду, Федеральної фінансової палати, Федерального трудового суду та Федерального соціального суду. У ФРН також функціонують дисциплінарні, військові, патентні, суди в справах правового захисту промислової власності тощо (ст. 96 Конституції). З метою забезпечення єдності судової практики та єдності судових систем законодавчо передбачені особливі судові органи, зокрема Загальний сенат вищих судів федерації (ч. 1 і 3 ст. 95).

На прикладі адміністративних судів Німеччини розглянемо їхню структуру в умовах федеративної держави. Адміністративні суди покликані вирішувати суперечки публічно-правового характеру, захищати громадян у взаєминах з органами державної влади. Тут вони організовані за триланковою системою. Кожна земля має тільки один суд другої інстанції, однак в окремих випадках дві землі можуть створювати спільний суд

другої інстанції. Земельні адміністративні суди включають у себе суди першої інстанції (адміністративні суди) і другої інстанції (Вищий адміністративний суд (земельний)), які входять до компетенції самих земель. Вищим органом у цій сфері є Федеральний адміністративний суд, який виконує функцію касаційної інстанція. Основна маса справ, як стверджують, розглядається судами другої інстанції²⁴⁵.

В Австрії судова система включає Верховний суд, Адміністративний суд, Конституційний суд, вищі суди земель, суди земель, суди округів і місцеві суди. Судді призначаються Міністерством юстиції чи Федеральним Президентом за поданням уряду країни (ст. 86 Конституції). На відміну від ФРН, судова система Австрійської Республіки перебуває виключно у федеральному віданні. Землі не мають права створювати власні суди (ст. 82). Лише адміністративні спори вирішуються як на федеральному рівні, так і на рівні земель.

З 1 січня 2014 року австрійську систему адміністративних судів було докорінно реорганізовано. Ця масштабна реформа була спрямована на забезпечення повної відповідності зобов'язанням Австрії нормам міжнародного права, зокрема тим, що впливають із Європейської конвенції про захист прав людини та основних свобод і прастасовної практики Європейського суду з прав людини, а також статті 47 Хартії Основних прав Європейського Союзу.

Наслідком реформи стало заснування 11 адміністративних судів першої інстанції: регіональний адміністративний суд у кожній землі та два адміністративні суди першої інстанції на федеральному рівні, натомість Вищий адміністративний суд, як і раніше, є судом останньої інстанції щодо можливих порушень закону²⁴⁶.

²⁴⁵ Шишкін В. І. Судові системи країн світу : навч. посіб. : у 3 кн. / В. І. Шишкін. Київ : Юрінком Інтер, 2001. Кн. 2. С. 194.

²⁴⁶ Common core document forming part of the reports of States parties Austria [Received on: 17 March 2020]. International Human Rights Instruments. United Nations. <file:///C:/Users/pp240/Downloads/G1933673.pdf>.

Конституційний суд, Адміністративний суд і Верховний суд Австрії разом формують Високий суд. Це означає, що жодне рішення, ухвалене внутрішньодержавним органом Австрії, не може за юридичною силою бути вищим за рішення названих судів (у справах публічного права – рішень Конституційного та Адміністративного судів; з цивільного та кримінального права – Верховного суду).

В Австрійській Республіці законодавство передбачає як дволанкову, так і триланкову структуру судочинства. Компетенція судів Австрії в кримінальних справах відповідає дволанковій системі. Суди першої інстанції – це суди земель та округів, які можуть розглядати не лише безпосередньо кримінальні справи, а й скарги на вироки місцевих (дільничних) судів, що розглядають дрібні правопорушення. Верховні суди земель (розташовані у Відні, Граці, Лінці та Інсбруці) та Верховний суд Австрії здійснюють провадження за скаргами на рішення судів і розглядають касаційні скарги на рішення судів кількох суб'єктів федерації.

У цивільних справах компетенцію австрійських судів розподілено інакше. Окружні суди та суди земель є судами першої інстанції; суд землі також є другою інстанцією для окружних судів. Друга інстанція для суду землі – Верховний суд землі. Судом третьої інстанції, який має право перегляду справ, є Верховний суд Австрії (ст. 92 Конституції).

Як і в Німеччині, в Австрії діють також спеціалізовані суди, що не входять до загальної системи. Це насамперед суди з трудових справ, що мають вирішувати конфлікти між підприємцями і працівниками за участю їхніх представників, а також третейські суди з питань соціального страхування, що розв'язують конфлікти в цій сфері²⁴⁷. У Відні діє єдиний на всю Австрію торговий суд, у якому розглядають спори господарського характеру, зокрема, усі справи з банкрутства, а також

²⁴⁷ Лісна І. С. Зарубіжний досвід функціонування судових систем та можливості його використання під час проведення судової реформи в Україні. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2018. № 1 (35). С. 127.

патентний суд, що ухвалює рішення за клопотаннями щодо визнання патентів недійсними. До його складу входять як професійні юристи, так і фахівці у різних галузях техніки²⁴⁸.

Отже, до спільного судового простору у федеративних Німеччині й Австрії входять і суди суб'єктів федерації, що разом з іншими судами держав утворюють єдину судову систему.

У країнах ЄС з романською правовою системою часто поряд із системою судів загальної юрисдикції, де розглядають цивільні та кримінальні справи, створюється окрема система адміністративної юстиції на чолі з органом, який зазвичай називається Державною радою та здійснює деякі інші функції (Франція, Італія). Так само сформували по дві судові системи окремі пост-соціалістичні країни (Болгарія, Чехія, Польща). У Польщі, наприклад Вищий адміністративний суд був створений на підставі Закону «Про устрій адміністративних судів» від 25 липня 2002 року лише через кілька років після ухвалення Конституції²⁴⁹.

Нинішні держави-члени ЄС, що вийшли з табору колишніх соціалістичних країн, започаткували свою діяльність наприкінці 1980–90-х років із ліквідації корупції. Так, у Чеській Республіці антикорупційна боротьба в судах почалося зі звільнення найбільш корумпованих суддів. Міністерством юстиції був опублікований список із близько 1 000 суддів, які до 1989 року були членами комуністичної партії. Конституційний суд країни постановив, що комуністичне минуле цих суддів може впливати на їхню правосвідомість і – як наслідок – на ухвалення неправосудних рішень. Крім того, суддям різних рівнів Чехії були різко підвищені заробітні плати. Приміром, Суддя Верховного суду став отримувати 4 322,16 євро²⁵⁰.

²⁴⁸ Порівняльне судове право: навч. посіб. / І. Є. Марочкін, Л. М. Москвич, Н. В. Сібілова, В. С. Бабкова, Ю. І. Крючко / за ред. І. Є. Марочкіна, Л. М. Москвич. Харків: Право, 2008. С. 48.

²⁴⁹ Марчук М. І. Система органів судової влади Республіки Польща. *Право і суспільство*. 2018. № 3-1. С. 310–311.

²⁵⁰ Корсак Р. В. Посткомуністична трансформація правової системи Чеської Республіки. *Східноєвропейський історичний вісник*. Дрогобич: Посвіт, 2016. Вип. 1. С. 75–78.

В окремих країнах романської системи права до судової влади належить Рахункова палата. Так, ч. 2 ст. 103 Конституції Італійської Республіки закріплює положення про те, що Рахункова палата здійснює юрисдикцію з питань публічної звітності та в інших сферах, зокрема, з питань цивільної відповідальності за шкоду, заподіяну державними службовцями під час виконання ними своїх повноважень, чи щодо відповідальності фінансових органів. 1994 року засновано обласні юрисдикційні відділення Рахункової палати (у складі трьох членів), які діють як перша інстанція. Їхні рішення можуть бути предметом апеляційного оскарження до центральних юрисдикційних відділень та розглядаються в складі п'яти магістратів. Рішення центральних юрисдикційних відділень можуть бути оскаржені в касаційному порядку та розглядатися на засіданні об'єднаних відділень Рахункової палати в складі семи магістратів.

У Данії – країні, яку зараховують до *змішаного (конвергентного)* типу судових систем, відсутні суди адміністративної юстиції. Вони не передбачені ні Основним Законом, ні конституційним законодавством. Специфіка першої судової інстанції Королівства Данія полягає в тому, що окружні суди паралельно виконують ще й функції нотаріату.

Особливість Швеції вбачається в системі змішаного типу судових систем, що полягає у відсутності в її складі конституційного суду, проте, на відміну від сусідньої Данії, функціонує триланкова система адміністративних судів: адміністративні окружні суди; адміністративні апеляційні суди; Верховний адміністративний суд.

В Ірландії, ознаки судової системи якої також тяжіють до змішаного типу, усі чинні суди утворюють єдину систему на чолі з Верховним судом, який визначений ст. 34–35 Конституції остаточною апеляційною інстанцією. Окрім нього, тут діють Високий суд, що здійснює загальну юрисдикцію з цивільних і кримінальних справ, та окружні суди нижчого рівня, які мають обмежену місцеву компетенцію щодо розгляду цивільних і кримінальних справ²⁵¹. Загальну судову систему можуть допов-

²⁵¹ Jackson J. D., Quinn K., O'Malley T. The Jur y System in Contemporary Ireland: in the Shadow of the Troubled Past. Law and Contemporary Problems, 1999. Vol. 62. № 2. P. 203–219.

нювати окремі спеціалізовані суди (наприклад, у справах неповнолітніх, податкові, трудові, патентні та інші).

У Нідерландах відсутній такий атрибут судового процесу як інститут присяжних засідателів. Про наявність конституційного суду в Конституції Королівства також не йдеться.

У конституціях окремих країн ЄС у судову систему включають і інші державні органи: прокуратуру; органи попереднього розслідування з кримінальних та інших справ. В Італії існує спеціальна судова поліція, підлегла судовій владі (ст. 109 Конституції).

Демократичні конституції, до складу яких належать основні закони держав-членів ЄС, не обійшли своєю увагою суди надзвичайної юрисдикції. Так, ч. 6 ст. 117 Конституції Королівства Іспанії запровадила імперативну норму, якою забороняє діяльність надзвичайних трибуналів. Конституція Герцогства Люксембург ст. 86 не допускає навіть створення надзвичайних судів чи комісій під будь-якою назвою. Аналогічна норма є і в Конституції Німеччини (ст. 101).

В Основному Законі Італії запроваджене положення про неможливість створення посад надзвичайних чи спеціальних суддів (ст. 102 Конституції). Не допускається утворення спеціальних (надзвичайних) судів, які не дотримуються встановлених законом процесуальних норм і в Латвії (ч. 5 ст. 1 Закону Латвії «Про Судову владу» зі змінами, внесеними на 25 жовтня 2018 року).

Окремі із перелічених держав у ХХ ст. пройшли випробовування авторитарними режимами, у тому числі нацистським, фашистським, комуністичним, тож конституційний імператив на створення надзвичайних судів – запобіжник від повторення жорстокого історичного досвіду.

3. Конституційно-правовий статус суддів у державах-членах ЄС

Значної уваги конституції і законодавство держав-членів ЄС приділяють конституційно-правовому статусу суддів. Більшість з них формулює ряд вимог і основоположних принципів, які в сукупності становлять основу правового статусу суддів.

Суддя – це посадова особа, що здійснює правосуддя. У державах-членах ЄС встановлюється ряд вимог, яким має відповідати особа, що претендує на посаду судді. До них належать:

– *обов'язкова наявність вищої юридичної освіти та юридичного стажу*. Така вимога існує в Іспанії, Німеччині, Хорватії та в багатьох інших державах-членах ЄС. Так, Федеральним Законом про суддів ФРН, що набув чинності 1962 року, передбачена необхідність складання двох державних іспитів за наявності юридичної освіти та проходження спеціального судового стажування (п. 1 § 5). До осіб, що претендують на посади у вищих судах, висуваються ще жорсткіші умови. Для обрання суддею Федерального Конституційного суду Німеччини кандидату необхідно досягти 40-річного віку та успішно скласти кваліфікаційні іспити.

Процедура формування суддівського корпусу має відбуватися у два етапи. На першому етапі відбувається відбір кандидатів на посади суддів, а на другому – їхнє затвердження. У Франції більшість осіб відбирається до Національної школи магістратури (суддівського корпусу) через конкурс, призначений для осіб з університетською освітою без стажу роботи з юридичної професії. Другий вид конкурсу проводиться для атестованих державних службовців, які мають підтвердження про наявність у них чотирирічного стажу в зазначеному статусі. Третій вид конкурсу допускає прийняття слухачами одразу до Національної школи без випробувань осіб, які займаються професійною діяльністю не менше восьми років у юридичній, економічній або соціальній сферах, чия компетентність та особистий авторитет дають право на виконання судових функцій. Ними є і доктори права, а також асистенти освітніх і дослідних установ у галузі права, які мають трирічний стаж на цій посаді після отримання викладацької посади в галузі права та які мають диплом про вищу юридичну освіту²⁵².

²⁵² Коваль М. М., Стефанишин В. П. Судова система Франції. URL: <https://ena.lpnu.ua:8443/server/api/core/bitstreams/37d0971f-2834-4213-a44b-7877dc6e769/content>.

Низка конституцій і законів держав-членів ЄС додатково встановлюють вимогу щодо наявності наукових досягнень, а саме вчених ступенів чи звань у галузі юриспруденції. Так, суддею Конституційного суду Хорватії може бути обрано громадянина країни, який має юридичну освіту та стаж роботи зі спеціальності щонайменше 15 років. Водночас особа, «яка має докторський ступінь у галузі юридичної науки та відповідає умовам, встановленим у першій частині статті, може бути обрана як суддя Конституційного Суду, якщо досвід її роботи з юридичної спеціальності становить хоча б 12 років»²⁵³.

Відповідно до Судового кодексу Бельгії судьями (магістра-тами) можна стати трьома способами, але вимога юридичної освіти у всіх випадках залишається непорушною:

- складають вступний іспит особи, які мають стаж роботи юристами не менше двох років для можливості проходження судової практики, тривалість якої становить теж два роки, і лише після цього відкривається доступ до роботи в судових органах;

- особа, яка має десятирічний адвокатський досвід, складає іспит на професійну придатність, що відкриває прямий доступ до роботи в судових органах;

- якщо особа здійснювала адвокатську діяльність на постійній основі протягом принаймні 20 років або займалася нею протягом 15 років і не менше 5 років виконувала функції, що вимагають поглиблених знань у галузі права, вона складає усний кваліфікаційний екзаме́н²⁵⁴.

Згідно із Законом про Конституційний Суд Португалії суддею може бути призначена лише особа, яка має докторський, магістерський або перший ступінь у галузі права. Водночас «визнаються лише дипломи доктора наук, магістра та випуск-

²⁵³ The Constitutional Act on the Constitutional Court of the Republic of Croatia. URL: http://www.usud.hr/default.aspx?Show=ustavni_zakon_o_ustavnom_sudu&m1=27&m2=49&Lang=en.

²⁵⁴ Common core document forming part of the reports of States parties Belgium [Date received: 18 November 2020]. International Human Rights Instruments. United Nations. file:///C:/Users/pp240/Downloads/G1933673.pdf.

ника португальського університету або дипломи, офіційно визнані в Португалії»²⁵⁵.

У Нідерландах кандидати в судді проходять психологічне тестування, що дозволяє оцінити риси особистості та характеру, її інтелектуальні та аналітичні здібності, ставлення до роботи, стійкість до стресів. Після тестування найкращі кандидати допускаються до відбору, під час якого проходять докладніший психологічний тест і співбесіду з вибірковою комісією;

– *належність до громадянства країни, в якій кандидат претендує на суддівську посаду.* Така вимога характерна для абсолютної більшості країн ЄС, а вимоги до служби в збройних силах і знання державної мови судочинства є лише в законодавстві Литви;

– *встановлюється нижня і верхня вікова межа.* Для того, щоб претендувати на посаду судді конституційного суду, кандидату в Бельгії, Латвії, Німеччині, Словаччині, Португалії має виповнитися 40 років, в Угорщині – 45.

У Німеччині відсутнє положення про довічність призначення суддів на посади, але більшість із них призначається до досягнення пенсійного віку, різного в окремих землях, який, проте, не має перевищувати 68 років. В Італії судді працюють на посадах до досягнення 70-річного віку. У Греції, відповідно до ст. 88 Конституції, судді призначаються довічно президентським декретом.

У Польщі положеннями судової реформи 2018 року пенсійний вік для суддів Верховного суду був знижений із 70 років до 65. Відповідно до встановленого порядку судді Верховного суду можуть продовжувати активну судову службу після досягнення 65-річного віку за умови подання заяви, в якій суддя має не лише висловити бажання продовжувати виконувати свої обов'язки, але й підтвердити його відповідною довідкою про стан здоров'я;

²⁵⁵ Law of the Constitutional Court of Portugal № 28/82, of 15 November. URL: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/en/tclaw.html>.

– *відсутність судимості, незаплямованість репутації*. У Литві існує вимога щодо наявності в кандидата на посаду судді високих моральних якостей і бездоганної репутації (ст. 103 Конституції Литовської Республіки). У ст. 147 Конституції Болгарії також зазначено, що суддями конституційного суду обираються юристи з високими професійними і моральними якостями. Відповідно до ч. 2.2 ст. 4 Закону про Конституційний суд Латвії зі змінами, ухваленими 5 вересня 2013 року, на посаду судді може претендувати лише особа з бездоганною репутацією. Кандидат на посаду судді будь-якого рівня має володіти «бездоганим характером» (Чехія). Звісно, такі формулювання мають оцінний характер, проте вимоги покликані не допустити на посаду судді людину, потенційно здатну на аморальні вчинки, не прийнятні більшістю суспільства;

– *належність до окремих мовних груп*. Така вимога серед конституцій держав-членів ЄС існує лише в Бельгії. Вона пов'язана з наявністю в країні двох етнічних груп, що становлять більшість населення: фламандці (близько 60 % населення), які говорять нідерландською, і валлони (близько 40 % населення), чия мова переважно французька. Крім того, паралельно з адміністративним розподілом на регіони існує поділ на мовні спільноти: фламандська, французька та німецькомовна. Так відповідно до Закону від 6 січня 1989 року, шість суддів Конституційного Суду Бельгії мають належати до нідерландської мовної групи, а решта шість – до французької²⁵⁶;

– *гендерний баланс*. У конституційному законодавстві Бельгії зафіксовано положення, за яким Конституційний Суд має формуватися з представників обох статей²⁵⁷.

Факультативною умовою отримання суддівського статусу в багатьох країнах Євросоюзу є складання присяги. У Чеській Республіці суддя приступає до виконання своїх обов'язків із

²⁵⁶ Special Act of 6 January 1989 on the Constitutional Court of Belgium. URL: http://www.const-court.be/en/basic_text/basic_text_law_01.htm.

²⁵⁷ Special Act of 6 January 1989 on the Constitutional Court of Belgium. URL: http://www.const-court.be/en/basic_text/basic_text_law_01.htm.

моменту складання присяги (ст. 93 Конституції). На Кіпрі судді присягають на вірність Республіці та Конституції, зобов'язуючись виконувати свої обов'язки без фаворитизму, не дозволяти тиснути на себе, не піддаватися емоціям. У Румунії судді присягають, зобов'язуючись не робити нічого, що могло б компрометувати честь цієї професії. В окремих країнах кандидат у судді, що проігнорував присягу, не набуває суддівського статусу. Згідно з п. 4-ш ч. 2 ст. 34 Конституції Ірландії претендент, який відмовився скласти або висловив зневагу до присяги перед Всемогущим Богом, повинен вважатися таким, що звільнив свою посаду.

Конституційно-правовий статус суддів забезпечується практично всіма конституціями держав-членів ЄС та країн, що обрали демократичний вектор розвитку, через проголошення низки принципів. До основних принципів належать: незмінюваність, незалежність суддів, судова несумісність, суддівський імунітет, право суддів на органи суддівського самоврядування. У межах порівняльно-правового методу проаналізуємо їх на прикладі конституційного законодавства держав-членів ЄС. Отже:

— *його незалежності суддів* має міжнародні правові витоки, адже він закріплений у ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод²⁵⁸. Цей принцип проголошено майже всіма конституціями держав-членів ЄС. Найбільш відома формула, що якнайкраще характеризує принцип: «Судді у здійсненні своїх повноважень незалежні і підкоряються лише конституції і законам». Саме так принцип незалежності суддів звучить у ч. 1. ст. 178 Конституції Республіки Польща.

Важливою гарантією незалежності суддів є положення, зафіксоване ч. 1 ст. 114 Конституції Литовської Республіки: «...Втручання інститутів державної влади і управління, членів Сейму та інших посадових осіб, політичних партій, політичних і

²⁵⁸ Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (з протоколами) (Європейська конвенція з прав людини) від 04.11.1950 р. (Конвенцію ратифіковано Законом № 475/97-ВР від 17.07.1997 р.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004.

громадських організацій або громадян у діяльність судді чи суду забороняється та тягне передбачену законом відповідальність».

Відповідно до ст. 134 Конституції Республіки Словенії суддя не може бути притягнутий до відповідальності за позицію, висловлену під час ухвали судового рішення. Аналогічна норма міститься в ст. 119 Конституції Республіки Хорватія. Згідно з п. 4 ст. 93 Конституції Греції, судді не зобов'язані застосовувати закон, зміст якого суперечить Основному Закону.

Поділяємо думку окремих дослідників про те, що високий рівень службової винагороди, є важливою гарантією незалежності суддів. Звісно, конституції розміри винагороди не встановлюють, але симптоматично, що в самому факті її конститування вбачається важливість цієї обставини. Недарма Конституція Греції в ст. 88 наголошує: «Доходи суддів повинні відповідати функціям, які вони виконують».

— *принцип незмінюваності суддів* означає, що вони не можуть бути звільнені або переведені без їхньої згоди на іншу посаду, за винятком випадків, передбачених законом. Так, ч. 2 ст. 178 Конституції Республіки Польща стверджує, що усунення судді з посади, призупинення виконання ним обов'язків, переведення його в іншу місцевість або на іншу посаду всупереч його волі може мати місце лише через рішення суду і лише у випадках, визначених у законі.

Особливо чітко і послідовно принцип незмінюваності суддів закріплений в Основному Законі ФРН, ст. 97 якого встановлює: «Судді можуть бути проти їх бажання до закінчення терміну повноважень звільнені, тимчасово або остаточно усунуті з посади, або переведені на інше місце, або відправлені у відставку тільки в силу судового рішення і лише з підстав і форми, передбаченої законом». Єдиний виняток з правила – зміна судової організації або судових округів, у цих випадках судді можуть бути переведені в інший суд або звільнені з посади зі збереженням повної заробітної плати;

Отже, суддю без його згоди не можна не тільки звільнити або усунути (лише за наявності особливих підстав, обумовлених законом), але й перевести на іншу посаду. Цей принцип прак-

тично означає неможливість зміщувати, тимчасово усувати від посади, переміщати або змушувати суддів раніше встановленого терміну йти у відставку;

– *суддівська несумісність* передбачає заборону суддям обіймати одночасно інші державні і недержавні посади. Так, у ст. 127 ч. 1 Конституція Іспанії вказується, що судді, магістрати і прокурори не можуть обіймати інші офіційні посади або перебувати в політичних партіях, або профспілкових організаціях.

Найбільш детально, на думку однієї з вітчизняних дослідниць, виписаний принцип суддівської несумісності у ч. 2 ст. 145-а Конституції Словацької Республіки: «Здійснення функцій судді несумісне з функцією в іншому органі громадської влади, з перебуванням на державній службі, з трудовим правовідносинами, з підприємницькою діяльністю, членством у керівному чи контрольному органі юридичної особи, яка здійснює підприємницьку діяльність, а також з іншою господарською діяльністю або діяльністю, яка приносить дохід, крім управління власним майном, науковою, педагогічною, літературною діяльністю чи діяльністю у сфері мистецтва та членством у Судовій раді Словацької Республіки»²⁵⁹.

Конституція Португальської Республіки (ст. 222) встановлює, що судді, які перебувають при виконанні своїх службових обов'язків, не можуть одночасно виконувати за винагороду будь-які інші функції в державних або приватних організаціях, а також призначатися без дозволу Вищої ради магістратури в комісії, що не стосуються до судової діяльності;

– *принцип суддівського імунітету* означає недоторканність особи. Тобто суддя не може бути обшуканий, допитаний, затриманий, заарештований, притягнутий до кримінальної відповідальності, крім як у порядку особливої процедури, передбаченої

²⁵⁹ Овчаренко Е. Н. Вопросы регулирования правового статуса судей в конституциях европейских стран. *Верховенство права як основа сучасного конституціоналізму*: VI Тодиківські читання: зб. тез наук. доп. і повідомл. Міжнар. наук. конф. молодих учених, аспірантів і студентів (27–28 верес. 2013 р.) / Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого». Харків, 2013. С. 186–187.

законом²⁶⁰. Він також не відповідає за матеріальні збитки, завдані ним внаслідок неправильних дій або упущень під час виконання судових функцій (ст. 121 Конституції Іспанії).

Відповідно до ст. 114 Конституції Литовської Республіки суддю не можна притягнути до кримінальної відповідальності, заарештувати чи в інший спосіб обмежити свободу без згоди Сейму, а в період між сесіями – без згоди Президента Литовської Республіки.

У разі, коли суддя підозрюється у вчиненні кримінального діяння під час виконання службових повноважень, його не можна притягнути до юридичної відповідальності без згоди парламенту (ст. 134 Конституції Словенії). У Польщі, Естонії та деяких інших країнах ЄС суддівський імунітет знімається в судовому порядку (ст. 181 Конституції Польської Республіки, ст. 147 Конституції Естонської Республіки, ст. 103 Основного Закону Фінляндії, гл. 11 Конституції Королівства Швеція). У державі, що нещодавно ввійшла до складу членів ЄС, судді наділені депутатським імунітетом від кримінального переслідування (ст. 119 Конституції Республіки Хорватія).

Окремі конституції країн ЄС, здебільшого пострадянського періоду, містять підстави звільнення суддів із посад, серед яких виділяються:

- звільнення за власним бажанням;
- набрання законної чинності вироку суду,
- завершення строку перебування на посаді;
- вихід на пенсію або у відставку;
- тривала неможливість виконувати обов'язки судді (ст. 129

Конституції Республіки Болгарія, ст. 115 Литовській Республіки, ст. 180 Конституції Республіки Польща, ст. 132 Конституції Республіки Словенія, ст. 120 Конституції Республіки Хорватія).

П. 5 ст. 115 Конституції Литовської Республіки передбачено таку підставу для звільнення судді, як вчинення діяння, що дискредитує звання судді. Відповідно до пп. б п. 1 ст. 147 Конституції Словацької Республіки парламент відкликає суддю

²⁶⁰ Шелевер Н. В. Імунітет суддів та їх відповідальність. *Науковий вісник Ужгородського університету. Серія «Право»*. 2011. Вип. 15. С. 80.

на підставі дисциплінарного рішення, винесеного у зв'язку з діянням, несумісним із здійсненням покладених на нього функцій. Відповідно до ч. 2 ст. 132 Конституції Республіки Словенія, суддя звільняється з посади Державним зборами за поданням Судової ради в разі порушення Конституції чи закону. Подібне правило закріплене у ст. 120 Конституції Республіки Хорватія, відповідно до якої суддя звільняється з посади рішенням Республіканського судового віча в разі здійснення ним тяжкого дисциплінарного проступку.

Відповідно до п. 2 ст. 98 Основного Закону ФРН, якщо федеральний суддя на службі або поза нею порушить принципи Основного Закону чи конституційного ладу будь-якої землі, Федеральний Конституційний Суд на пропозицію Бундестагу та більшістю (2/3 своїх членів) може перевести такого суддю на іншу посаду або відправити його у відставку. У разі умисного порушення може бути ухвалене рішення про усунення судді з посади;

– *право суддів на органи суддівського самоврядування* передбачає створення в окремих країнах ЄС відповідних інститутів суддівського врядування для вирішення корпоративних проблем, обміну досвідом, захисту професійних інтересів суддів і вирішення питань внутрішньої діяльності судів у державі. Суддівське самоврядування є однією з гарантій забезпечення незалежності суддів.

У більшості конституцій держав-членів ЄС інститути суддівського самоврядування внесені до переліку органів, що не наділені судовими функціями, але входять до складу цієї гілки влади: Вища рада магістратури – у Франції, Італії, Португалії; Вища рада юстиції (правосуддя) – у Бельгії; Генеральна рада судової влади – в Іспанії; Вища судова рада – у Болгарії; Державне судове віче – у Хорватії; Національна рада юстиції – в Угорщині. У Нідерландах Рада з питань судової системи є частиною судової системи, проте повноваженнями щодо здійснення правосуддя не наділена²⁶¹.

Ст. 151 Конституції Бельгії містить припис про Вищу раду правосуддя, що складається з рівної кількості магістратів суддів-

²⁶¹ Лях М. Зарубіжні моделі органів суддівського самоврядування. *Актуальні проблеми правознавства*. 2017. Вип. 4 (12). С. 93–94.

ського корпусу та прокуратури, з одного боку, і призначених сенатом представників громадянського суспільства – з другого. Вища рада правосуддя перебуває поза парламентом, поза урядом і поза судовою системою.

Згідно зі ст. 186 Конституції Республіки Польща Всепольська судова рада, що є органом суддівського самоврядування, стоїть на захисті незалежності суддів. До її повноважень належать: розгляд кандидатур на посади суддів; визначення кількісного складу дисциплінарних судів; надання згоди на продовження роботи конкретного судді, який досяг 60-річного віку; здійснення консультацій щодо судоустрою і кадрової політики в судовій системі.

Згідно зі ст.ст. 104–108 Конституції Італійської Республіки, здійснення повноважень щодо призначення, переведення на вищу посаду та контролю за суддями покладено на Вищу раду магістратури, діяльність якої регулюється відповідним законом № 195 від 24 березня 1958 року.

Відповідно до ст. 16 Закону Болгарії «Про судову владу», Вища судова рада є постійно діючим органом, що представляє судову систему і забезпечує її незалежність. Вона визначає склад і організацію судової системи, здійснює управління діяльністю судів, не завдаючи шкоди незалежності органів судової влади²⁶².

Організаційно-правова структура та функції органів суддівського самоврядування в державах-членах ЄС відрізняються, у зв'язку з чим уніфікувати та створити універсальну модель не можливо. В оприлюдненому Європейською Комісією 8 червня 2023 року черговому звіті EU Justice Scoreboard, у якому вміщуються результати оцінки ефективності, якості та незалежності національних систем правосуддя держав-членів ЄС, підтверджується різноманіття судових рад (ради правосуддя): деє їхні повноваження полягають лише в затвердженні етичних

²⁶² Коротун О. М. Суддівське самоврядування: порівняльний аналіз законодавства України і окремих країн ближнього та дальнього зарубіжжя. *Адвокат*. 2007. № 5. С. 122–128.

стандартів для суддів (Угорщина) або визначенні кількості персоналу в судах та прийнятті рішень щодо імплементації інформаційних технологій (Ірландія), а десь такі ради наділені широким колом повноважень – від визначення штатної чисельності суддів і до призначення/звільнення з посад суддів (Португалія, Румунія, Словенія)²⁶³. Зазвичай органи суддівського самоврядування виступають як незалежні органи щодо законодавчої, виконавчої влади та органів судової влади. Проте лише у двох країнах Євросоюзу (Данія, Португалія) голову Верховного суду обирають самі судді. Натомість у переважній більшості це компетенція органів виконавчої влади (у 16 країнах) або ж парламенту (у 7 країнах). Повноваження щодо призначення генерального прокурора – у 19 з 27 країн належать виконавчій владі і лише в 5 країнах – парламенту²⁶⁴. Ідеться про те, що політичні органи продовжують відігравати істотну роль у призначенні вищих посадових осіб у системі правосуддя держав-членів ЄС.

Основні закони більшості держав-членів ЄС встановлюють конституційний механізм відповідальності суддів за вчинені ними неправомірні дії, вони також закладають основи юридичної відповідальності громадян за виявлену неповагу до суду.

Відповідно до законодавства Франції, проявом неповаги до суду (судді) є усна чи письмова дискредитація суддівського акта чи рішення в умовах, коли можливе заподіяння шкоди авторитету судової влади або її незалежності. В іншому випадку – це публікація коментаря до винесення рішення чи вироку у справі з метою здійснення тиску на свідка, суд (суддю). У Франції за неповагу до суду передбачено ув'язнення до 6 місяців та штраф у розмірі 7 500 євро.

В Естонії неповагу до суду можна висловити безпосередньо як під час судового засідання, так і поза ним. Обмовити суд також можливо як під час судового засідання (наприклад, зая-

²⁶³ Смалюк Р. EU Justice Scoreboard 2023: загальний огляд показників судових систем країн Європейського Союзу. URL: <https://pravo.org.ua/blogs/eu-justice-scoreboard-2023-zagalnyj-oglyad-pokaznykiv-sudovyh-system-krayin-yevropejskogo-soyuzu/>.

²⁶⁴ Там само.

вивши, що суддя підкуплений), так і поза ним. Під висловлюванням неповаги до суду законодавець розуміє порушення порядку судового засідання, невиконання розпоряджень суду. Неповага до суду може насамперед виражатися в перебиванні суду, інших учасників процесу, у сторонніх розмовах, прийнятті телефонних дзвінків, сміху, репліках, жестах на адресу інших учасників процесу чи свідків тощо.

Окремо проаналізуємо відповідальність за образу конституційних судів. У Конституції Австрійської Федерації 1920 року, де вперше у світовій конституційній практиці регламентується структура та повноваження Конституційного суду, норми про відповідальність за неповагу до суду чи образу суддів були відсутніми. У 1925 році був ухвалений Федеральний Закон «Про організацію і провадження Конституційного суду», переопублікований Урядом у 1953 році як Закон «Про конституційний суд», у якому в § 28 встановлені санкції для учасників судового розгляду у разі вчинення ними дій, що заважають офіційній діяльності Конституційного суду. На осіб, що непристойними діями порушують правила роботи Суду, вживають образливі вислови в письмових заявах, накладається адміністративний штраф, а в разі уникнення його виплати передбачений триденний арешт правопорушника. На осіб, які намагаються затягнути процедуру розгляду справи, дають неправдиві свідчення, адміністративні санкції зростають утричі. Накладення штрафу не звільняє правопорушника від кримінальної відповідальності. Виконання постанови про накладення Конституційним судом санкцій санкціонується і виконується рішеннями загальних судів.

У новітній Конституції Литви процедура притягнення до відповідальності правопорушників із числа суб'єктів конституційного процесу дещо інша. Відповідно до ст. 40 Основного Закону, право накладення штрафу надане самому Конституційному суду без передачі виконання загальним судам. Розширено й коло осіб, що можуть притягуватися до адміністративної відповідальності силою Конституційного суду. До них належать:

– посадові та інші особи, які у встановлений термін та без поважних причин не виконали вимог Конституційного Суду або судді про надання документів чи матеріалів, підтвердження документів чи текстів актів або проведеного розслідування;

– свідок чи експерт, який без поважних причин не з'явився, відмовився від явки чи не повідомив про неможливість явки до Конституційного Суду чи судді;

– експерт, який без поважних причин відмовляється надавати висновок;

– особа, яка бере участь у судовому розгляді, після винесеного судом попередження продовжує брутально висловлюватися та ображати учасників слухання;

– особа, яка перебуває в залі судових засідань, порушує порядок чи не підкоряється вимогам голови про відновлення порядку.

За вказані діяння Конституційний Суд має право накладати штраф на громадян та представників сторін, що дорівнює офіційній середній заробітній платі, а також на посадових осіб – у розмірі до чотирьох середніх заробітних плат за кожний випадок порушення.

У демократичних спільнотах верховенство права є абсолютної цінністю. Воно забезпечується лише судовою владою. Повага до суду є найважливішою умовою його незалежності. Незалежність суду – фундаментальний принцип, закріплений у всіх конституціях країн ЄС, а повага до суду – це конкретна модель поведінки, що його втілює.

Отже, різноманітність правових систем, конституційних положень і підходів до розподілу гілок влади значною мірою позначаються на функціонуванні судових систем у державах-членах ЄС.

Контрольні питання

1. Перелічіть основні ознаки англійської, романської, германської і змішаної моделей судових систем держав-членів ЄС.

2. Охарактеризуйте ірландську систему судоустрою. Доведіть, що вона належить до англійської моделі судових систем.

3. Чим відрізняється структура судової влади у Федеративній Республіці Німеччина та Австрії?

4. Назвіть вимоги, що висуваються до кандидатів на посаду судді у державах-членах ЄС.

5. Розкрийте зміст принципів конституційно-правового статусу суддів у державах-членах ЄС.

6. Укажіть правові підстави для звільнення суддів у державах-членах ЄС.

7. У яких конституціях держав-членів ЄС містяться положення про інститути суддівського самоврядування, що не наділені судовими функціями, але входять до складу судової гілки влади?

8. Які конституції держав-членів ЄС містять положення, яке передбачає підставою для звільнення судді вчинення діяння, що дискредитує звання судді?

9. Охарактеризуйте вимогу про належність суддів до окремих мовних груп. У яких державах-членах ЄС вона існує?

ТЕМА 11. МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ (МУНІЦИПАЛЬНА ВЛАДА) У ДЕРЖАВАХ-ЧЛЕНАХ ЄС

План

1. Поняття місцевого самоврядування, принципи його здійснення в державах-членах ЄС.
2. Моделі місцевого самоврядування в державах-членах ЄС та їхні особливості.
 - 2.1. Англійська модель місцевого самоврядування.
 - 2.2. Романо-германська (континентальна) система місцевого самоврядування.
 - 2.3. Іберійська система місцевого самоврядування.

1. Поняття місцевого самоврядування, принципи його здійснення в державах-членах ЄС

Місцеве самоврядування більшості європейських держав пов'язане з потребою гарантувати демократичний напрям їхнього розвитку. Узагальнене визначення поняття місцевого самоврядування сформульоване в Європейській хартії про місцеве самоврядування, ухваленій Радою Європи 15 жовтня 1985 року (далі – Хартія, Європейська хартія). У ст. 3 цього документа наголошується: «Місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення»²⁶⁵.

Відповідно до ст. 2 Хартії принцип місцевого самоврядування визнається в національному законодавстві та, за можливості, у конституції²⁶⁶.

Показовим є дотримання вимог статей 2, 3 Хартії країнами Євросоюзу, зокрема, тими, що належать до Вишеградської групи. Принцип місцевої автономії прямо визнається в Консти-

²⁶⁵ Європейська хартія місцевого самоврядування, м. Страсбург, 15.10.1985 р. Офіційний переклад. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text.

²⁶⁶ Там само.

туції Польської Республіки та відповідному внутрішньому законодавстві. Розділ VII Конституції присвячується органам місцевого самоврядування (Територіальне самоврядування). У ст. 165 зазначається, що органи територіального самоврядування є юридичними особами. Їм належить право власності та інші майнові права. Вони користуються майновими правами та іншими правами на спадщину. Самостійність одиниць територіального самоврядування захищається у суді²⁶⁷. У Конституції Польської Республіки вживається слово «автономія» (samorząd) або «автономний характер» місцевої влади. Цей же термін використовується для перекладу назви Хартії польською мовою (Europejska Karta Samorządu Terytorialnego). Крім того, слово «автономний» також використовується в законодавстві як прикметник для «автономних місцевих органів влади» та «автономні регіони»²⁶⁸.

У Конституції Словачкої Республіки безпосередньо принцип місцевого самоврядування прямо не закріплений, однак він впливає зі ст.ст. 64, 64а, 65, 68 Основного Закону, зокрема, «муніципалітет» (obec) є основним елементом територіального самоврядування. Муніципалітет вважається повноцінною юридичною особою і «за умов, встановлених законом, самостійно володіє майном і фінансовими засобами». Вважається, що одиниця самоврядування фінансується передусім коштом власних доходів, а також завдяки державним дотаціям (ст. 65). Конституція також визнає повноваження муніципалітету «приймати загальнообов'язкові акти з питань територіального самоврядування» (Ст. 68)²⁶⁹. Загалом зміст частини четвертої Консти-

²⁶⁷ Конституція Польської Республіки (з передмовою Володимира Шаповала). Київ : Москаленко О. М., 2018. С. 57.

²⁶⁸ Serohina S. H., Bodrova I. I., Novak A. Delegation of State Powers to Local Self-Government Bodies: Foreign Experience and Ukrainian Realities. *Baltic Journal of European Studies*. Tallinn University of Technology (ISSN 2228-0588), Vol. 9. № 3(28), 2019, P. 268.

²⁶⁹ Конституція Словачкої Республіки від 1 вересня 1992 року. URL: https://www.slovaklex.sk/documents/10184/493489/460_1992_1.pdf/716c7f51-7b5b-416f-9fbe-f09b4dcb2127; Чиркін А. С. Місцеве самоврядування в країнах Вишеградської групи в аспекті дотримання принципів Європейської хартії місцевого самоврядування: погляд з України *Конституційне право ЄС в аспекті євроінтеграції України : тези доп. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 21 квітня 2023 року)*. Харків : ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2023. С. 245.

туції (самоврядування), на думку дослідників, пронизаний ідеями «незалежності» і самоврядування (слов. *samospráva*).

У ст. 8 Конституції Чеської Республіки гарантується місцеве самоврядування, більш докладні норми містяться в Розділі 7 Конституції, який безпосередньо регулює питання місцевого самоврядування. Крім того, існує чимала законодавча основа діяльності місцевого самоврядування, зокрема: № 128/2000 «Про обці» (муніципалітети), № 129/2000 «Про краї». Проте зауважимо, що Чеська Республіка не прийняла жодних норм, що регулюють застосування Хартії до регіональної влади, яка існує з 2000 року. Проте основні принципи фінансового регулювання в Чеській Республіці єдині для місцевих і регіональних влад²⁷⁰.

Ключовими ознаками органів місцевого самоврядування (муніципальних органів) у державах-членах ЄС визнаються виборність і самостійність під час вирішення місцевих питань. Самостійність ґрунтується на наявності муніципальної власності, належному праві стягнення і розпорядження місцевими податками, можливості ухвалення широкого кола локальних нормативних актів з питань місцевого самоврядування.

Право на місцеве (муніципальне) самоврядування забезпечується радами чи зборами, що складаються з членів, обраних вільним, таємним, рівним, прямим, загальним голосуванням. Ради або збори можуть мати у своєму розпорядженні підзвітні їм виконавчі органи. Згадаймо важливий принцип, закріплений Європейською хартією, сутність якого вбачається в тому, що органи місцевого самоврядування в межах, установлених законом, мають повну свободу дій для здійснення власних ініціатив з будь-якого питання, яке не виключене з їхньої компетенції та не віднесене до компетенції іншого органу влади.

Отже, Хартією закріплюється принцип виняткової компетенції і виокремлюється певна сфера самостійних повноважень

²⁷⁰ Чиркін А. С. Місцеве самоврядування в країнах Вишеградської групи в аспекті дотримання принципів Європейської хартії місцевого самоврядування: погляд з України *Конституційне право ЄС в аспекті євроінтеграції України : тези доп. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 21 квітня 2023 року)*. Харків : ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2023. С. 245.

місцевих органів самоврядування, що дає підстави здійснити порівняльний аналіз конституцій і законів держав-членів ЄС та специфіку правової регламентації ними відповідних інститутів публічної влади.

2. Моделі місцевого самоврядування в державах-членах ЄС та їхні особливості

У конституційно-правовій доктрині напрацьована науково обґрунтована версія щодо типологізації основних систем здійснення публічної влади на місцях. У літературі розрізняють чотири системи, що в масштабах різної величини представлені в законодавстві держав-членів Євросоюзу. Ідеться про англійську, романо-германську (континентальну), у якій панує французька модель, та іберійську системи муніципального самоврядування²⁷¹. Під системою місцевого самоврядування розуміємо вертикальні та горизонтальні зв'язки між суб'єктами публічної влади на місцях.

Моделі місцевого самоврядування відрізняються порядком формування, предметами відання, характером та особливостями взаємин з органами державної влади. Модель місцевого самоврядування визначається специфікою самої держави і залежить від рівня розвитку громадянського суспільства, від визнання прав і свобод, а також від форми правління та державного устрою, історичних особливостей держави.

2.1. Англійська модель місцевого самоврядування

Класична англійська муніципальна система склалася у Великобританії, але позаяк вона нещодавно вийшла зі складу ЄС, то нині лише Ірландія продовжує представляти правові традиції цієї моделі в спільноті. Для англійської моделі характерні риси, наявні в ірландському місцевому самоврядуванні:

²⁷¹ Місцеве самоврядування в Україні та зарубіжних державах: порівняльно-правові аспекти : монографія / за загальною редакцією доктора юридичних наук, професора О. В. Батанова, доктора юридичних наук, професора О. В. Марцеляка, доктора юридичних наук, професора А. Берлінгуера. Київ : ОСНОВА, 2020. С. 10.

– значна кількість джерел права, якими здійснюється регламентація інститутів місцевого самоврядування. Основоположним документом, що започаткував теперішню систему, був Акт про місцеве самоврядування 1898 року, ухвалений парламентом Великобританії, що запровадив у Ірландії модель, подібну до англійської. Правову основу сучасного устрою становлять 20-а поправка до Конституції Ірландії, прийнята в результаті національного референдуму 1999 року та Акт про місцеве самоврядування 2001 року. Згадана поправка внесла до Конституції ст. 28-А, яка узаконила на конституційному рівні існування місцевої влади, а також зафіксувала періодичність проведення виборів на місцях – 5 років, що зробило процедуру регулярною і виключило можливість перенесення виборів, що нерідко бувало в минулому.

Другим за значенням актом у системі місцевого самоврядування Ірландії, ухваленим у ХХІ ст., є Закон «Про реформу місцевого самоврядування» 2014 року, що дозволив скоротити кількість місцевих органів влади зі 114 до 31 та передбачав широку програму реформ у галузі місцевого самоврядування, враховуючи заходи щодо зміцнення та вдосконалення структур, функцій, ресурсної бази, методів роботи та управління в системі місцевих органів влади. Особливий акцент зроблено на зміцненні структур регіонального рівня, рівня графств і нижчого рівня; посиленні ролі місцевих органів влади; максимальному підвищенні оперативної й організаційної ефективності; вдосконаленні системи керування; нагляду; місцевому політичному та адміністративному керівництві; економічному, соціальному та общинному розвитку; ефективному та підзвітному представництві громадян і місцевих громад.

Зрештою, на сьогодні в Ірландії склалася система місцевого самоврядування з такими особливостями:

- регіональні органи влади Ірландії були перетворені на три регіональні асамблеї, що представляють північний та західний регіон, східний та центральний регіон, і південний регіон;
- відповідно до положень Закону «Про реформу місцевого самоврядування» 2014 року, в кожному з місцевих органів влади

було започатковано місцеві комітети громадського розвитку (МКОР), мета яких – забезпечити більш скоординований і єдиний підхід до місцевого й громадського розвитку на низовому рівні. До складу комітетів входять обрані представники і співробітники місцевих органів влади, представники державних і недержавних агентств розвитку, общинних і волонтерських організацій, а також члени громадянського суспільства, які представляють, наприклад, інтереси підприємців і аграріїв²⁷²;

– за частину повноважень, що в більшості країн ЄС перебувають у компетенції місцевого самоврядування, у Ірландії відповідають центральні урядові департаменти і частково державні агентства. Відповідальність на останніх покладається за сферу охорони здоров'я, освіти, соціальне забезпечення. Безпосередньо в підпорядкуванні місцевого самоврядування Ірландії перебувають будівництво та обслуговування житла, транспорт і безпека дорожнього руху, водопостачання й очистка, охорона навколишнього середовища, рекреація та дозвілля. В Ірландії відсутнє підпорядкування нижчих самоврядних органів вищим, адже відсутня відповідна ієрархія. Це одна з головних ознак англійської моделі;

– виконавчі органи покликані втілювати в життя рішення представницьких установ на місцевому рівні. В Ірландії, за прикладом місцевого самоврядування США, функції керівника виконавчої влади рада передає професійному управителю (manager), що не обирається, а призначається на 7-річний термін. Акт про місцеве самоврядування 2001 року встановив дворівневу систему – сіті і графства. Призначення керівника виконавчої влади органу місцевого самоврядування (сіті або графства) здійснюється лише за рекомендацією уповноважених за місцевими призначеннями, які є незалежною національною агенцією з набору на службу. Уповноважені за місцевими призначеннями оголошують конкурс на посаду управителя. Най-

²⁷² Common core document forming part of the reports of States parties Ireland [Received on: 23 September 2019]. International Human Rights Instruments. United Nations. file:///C:/Users/pp240/Downloads/G1933673.pdf.

більш успішних кандидатів вони рекомендують раді графства або раді сіті, які надалі офіційно призначаються на посаду керівника резолюцією обраних членів ради. Відповідно до ст. 146.5 Закону «Про місцеве самоврядування» 2001 року, керівник може бути усунутий з посади ради сіті або ради графства та звільнений за згодою Міністра навколишнього середовища, громад і місцевого самоврядування. Контроль за діяльністю місцевого самоврядування в англійській моделі покладено на міністерства;

– місцеві органи фінансуються з трьох основних джерел – місцеві податки на власність, бізнес чи дохід; місцеві збори обслуговування населення; грошові перекази вищих органів влади. Фінансування органів місцевого самоврядування в Ірландії здійснює переважно Міністерство фінансів країни, що вносить до системи елемент централізованості. Місцева влада також отримує дохід з нерухомості та плату за діяльність деяких місцевих служб. Проте спроби запровадити податки, які збираються до місцевої скарбниці, зустрічали різке несхвалення населення. 1999 року було засновано Фонд місцевого самоврядування, до якого надходять збори від транспортного податку. Переважне місце, що належить фінансуванню місцевих інститутів самоврядування державою свідчить про невисокий рівень автономії та незалежності публічних органів місцевого самоврядування в Ірландії.

2.2. Романо-германська (континентальна) система місцевого самоврядування

Романо-германською (континентальною) системою місцевого самоврядування послуговується більшість країн континентальної Європи. Система місцевих органів у державах-членах ЄС будується відповідно до адміністративно-територіального поділу, який в унітарних державах належить до компетенції центральної влади, а у федеративних зазвичай – до відання суб'єктів федерації.

Вона ґрунтується на поєднанні прямого державного управління на місцях і місцевого самоврядування. Водночас існує підпорядкованість нижчих ланок вищим. Уперше ця система

виникла у Франції. У ній розрізняють дві гілки місцевого самоврядування – французьку і німецьку.

Французька гілка романо-германської моделі місцевого самоврядування

У Конституції Франції 1958 року правове регулювання місцевого самоврядування не знайшло своєї деталізації. У ст. 72 Конституції визначено, що територіальними громадами Республіки є комуни, департаменти, регіони, громади зі спеціальним статусом і заморські громади. Громадами вільно управляють виборні ради (*conseil selus*) на умовах, визначених законом. Представники уряду в департаментах і регіонах відповідають за національні інтереси, адміністративний контроль і дотримання законів. Зрештою, це всі згадки про місцеве самоврядування в Основному Законі.

У Франції традиційно високий рівень централізації місцевого управління та самоврядування. Це, як бачимо із положень Конституції 1958 року, проявлялося в системі адміністративного контролю центральної влади за місцевими органами. Місцеве самоврядування передавало значну частину своїх повноважень на державний рівень і відігравало достатньо маргінальну роль в адміністративній системі²⁷³. Склалася потреба в реформуванні цієї сфери суспільних відносин.

З метою реорганізації місцевого управління Законом «Про права і свободи комун, департаментів і регіонів» від 2 березня 1982 року (закон Дефера) був запущений механізм децентралізації, що дозволило розширити повноваження територіальних громад і забезпечити їм більшу самостійність у вирішенні своїх справ, зберігши за центральною владою достатньо сильний вплив на місцях. Закон Дефера вважається першим актом децентралізації у Франції²⁷⁴, який заклав підвалини для ухвалення згодом 30 законодавчих актів.

²⁷³ Kuhlmann Sabine: Decentralisation in France: Hrvatska i komparativna javna uprava, god. 11. (2011.). br. 2. str. 311-336.

²⁷⁴ Колодій О. М. Досвід децентралізації у Франції. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2018. № 1. Т. 29 (68). С. 196.

У цій державі-членкині ЄС, єдиній в Європі, існує 4 рівні управління: комуна (громада) (36 600 комун); кантон; департамент (усього 101, у тому числі 4 заморських, кількість населення в яких варіюється від 76 000 до 2,6 млн мешканців); регіон (26, 22 з яких – у метрополії). Кожен рівень має власну компетенцію.

Триланкова система місцевого самоврядування діє в Італії. Республіка складається з комун, провінцій, міст-метрополій, областей. Вони є автономними суб'єктами²⁷⁵ зі своїми конституціями/статутами, повноваженнями та функціями, відповідно до принципів, визначених Основним законом (ст.ст. 5, 114). Згідно з їхніми положеннями «особливий статус» надано п'ятьом областям, що, відповідно до конкурентного законодавства, мають повноваження укладати угоди з іноземними державами, налагоджувати міжнародні відносини з Європейським Союзом (ч. 5 ст. 117 Конституції Італії).

Дволанкова система місцевого самоврядування існує зазвичай у невеликих країнах.

Данська система, наприклад, має такий вигляд: 5 округів (більші одиниці), 98 муніципалітетів (сільські одиниці) та міста. Округи об'єднують муніципалітети і функціонують як друга ланка для них, а міста взагалі не мають другої ланки та існують за принципом самоврядування. Вони не підлягають жодній вищій структурі, у своїй діяльності керуються винятково нормами закону.

На муніципалітетах лежить відповідальність за надання більшості послуг громадянам у таких сферах, як соціальні послуги, догляд за літніми людьми, охорона здоров'я, дитячі садки, початкова школа та перший ступінь середньої школи, зайнятість, інтеграція, транспорт, організація комунальних і аварійно-рятувальних служб, підтримка місцевого бізнесу, розвиток туризму, культура та навколишнє середовище.

²⁷⁵ Common core document forming part of the reports of States parties Italy [Date received: 8 June 2016]. International Human Rights Instruments. United Nations. file:///C:/Users/pp240/Downloads/G1933673. pdf.

Головна сфера відповідальності другої ланки місцевого самоврядування Королівства Данія, своєю чергою, пов'язана з наданням послуг охорони здоров'я: лікарняних і психіатричних послуг, послуг лікарів загальної практики та спеціалістів. Серед інших сфер відповідальності можна назвати регіональний розвиток, боротьбу із забрудненням ґрунту, заготівлю сировини, спеціалізована освіта, соціальні інститути та громадський транспорт²⁷⁶.

Королівству Данія, що функціонує за правилами французької моделі місцевого самоврядування, також характерне призначення префекта державою. Він очолює комітет, до складу якого входять чотири члени Окружної Ради, що обирається на загальних вибори. Комітет контролює діяльність муніципалітетів. Він має право скасовувати рішення муніципальних органів або за власною ініціативою, або на прохання громадян, або на вимогу меншості муніципальної ради, якщо виявиться, що ці рішення не відповідають законодавству, як за формою, так і за змістом. Муніципалітети зобов'язані надсилати свої фінансові звіти контролюючому органу для того, щоб довести, що їхня діяльність здійснюється відповідно до чинного законодавства.

Основу місцевого самоврядування у Франції становлять *комуни*, що є адміністративно-територіальною одиницею, у яких відсутній окремий державно-владний орган.²⁷⁷ Здебільшого вони нечисленні: 90 % комун мають менше, ніж 2 тис. жителів. Кожна комуна має свою, обрану на шість років, раду, до якої входить від 9 до 49 членів (залежно від кількості населення). Муніципальні ради обираються на основі прямого, загального і таємного голосування. Виборцями можуть бути як громадяни комуни, так і іноземці та громадяни Європейського Союзу, які

²⁷⁶ Common core document forming part of the reports of States parties Denmark [Date received: 29 March 2018]. International Human Rights Instruments. United Nations. <file:///C:/Users/pp240/Downloads/G1933673.pdf>.

²⁷⁷ Грובהва В. П. Система місцевого самоврядування Франції: досвід для України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія «Право». 2015. Вип. 32. Т. 1. С. 109.

постійно проживають на території комуни²⁷⁸. Також вони мають право, відповідно до приписів Конституції Франції, бути обраними до органів місцевого самоврядування. Так, у 2008 році під час муніципальних виборів до виборчих списків було внесено 220 тис. вихідців із країн Європейського Союзу; чисельність кандидатів з європейських країн під час виборів на рівні комун із населенням не менше 3 500 осіб склала 1 206, а кількість обраних кандидатів – 244²⁷⁹.

Кожна рада обирає зі свого складу мера, а також від 2 до 13 постійних депутатів залежно від чисельності виборців. Мер і депутати утворюють муніципалітет та працюють у його складі до закінчення терміну повноважень. Мер здійснює свої повноваження під контролем муніципальної ради та адміністративним контролем представника держави в департаменті, виступаючи одночасно державним службовцем і головою місцевого самоврядування.

Повноваження мера як представника комуни досить великі. Він представляє інтереси комуни у відносинах з іншими органами та організаціями, а також державою, має право укласти угоди і договори, виконувати делеговані радою повноваження, керувати муніципальними службами, призначати управлінський персонал, накладати дисциплінарні стягнення на комунальних службовців, видавати дозволи на будівництво. Він також має повноваження на підтримання правопорядку в комуни²⁸⁰.

Другий рівень – *кантон*, тобто об'єднання кількох комун. Нині у Франції їх нараховується 4 039. Кантон запроваджений для зручності управління державними справами. Власні органи самоврядування в цій структурній одиниці відсутні. Ця одиниця

²⁷⁸ Ворона П. В. Особливості місцевого самоврядування Франції на прикладі регіональних адміністративно-територіальних одиниць-департаментів: досвід для України. *Державне будівництво*. 2008. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeBu_2008_2_64.pdf.

²⁷⁹ Information juridique des collectivités territoriales, «Droit de vote des ressortissants communautaires». URL: <http://www.edile.fr/droit-de-vote-des-ressortissants-communautaires/> [accéder le 06/07/2014].

²⁸⁰ Грובה В. П. Система місцевого самоврядування Франції: досвід для України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія «Право». 2015. Вип. 32. Т. 1. С. 110.

створена для того, щоб у кожному кантоні для мешканців кількох комун був свій нотаріус, суддя, управління жандармерії, військові центри для призову на службу.

Третій рівень – *департамент*. Місцеве самоврядування в департаменті зосереджене в Генеральній Раді, а державна виконавча влада – у префекта. Генеральна Рада обирається на 6 років на основі вільних, загальних, прямих виборів за мажоритарною системою. На департамент і Генеральну Раду покладаються такі повноваження: затвердження бюджету і звіту про його виконання; визначення політики розвитку департаменту; визначення ставок внутрішніх податків департаменту; створення громадських служб департаменту й установлення загальних правил їх функціонування; визначення штату працівників служб департаменту; ухвалення рішень щодо всього майна департаменту (придбання, використання, відчуження майна); надання на прохання визначених установ держави висновків щодо розподілу кредитів у департаменті тощо²⁸¹.

Префект – це одночасно представник держави й орган місцевого самоврядування в департаменті. Префект є за ієрархією ключовою посадовою особою департаменту. До його компетенції належать питання захисту на місцях національних інтересів. Префект відповідає в департаменті за управління державним майном. Він втілює урядову політику, здійснює нагляд за виконанням у департаменті нормативних актів центральної влади, у разі необхідності ухвалює рішення про застосування поліцейських сил²⁸².

У разі розбіжностей між префектом і Генеральною Радою застосовується такий механізм порозуміння: орган місцевого самоврядування надсилає вже ухвалені рішення до префектури, а префект, якщо вбачає порушення закону у них чи потенційну небезпеку для життя і здоров'я громадян, може зупинити ці

²⁸¹ Ворона П. В. Особливості місцевого самоврядування Франції на прикладі регіональних адміністративно-територіальних одиниць-департаментів: досвід для України. *Державне будівництво*. 2008. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeBu_2008_2_64.pdf.

²⁸² Система державного управління Республіки Франція: досвід для України / авт.-уклад. Л. А. Пустойт; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. Київ : НАДУ, 2010. 56 с.

рішення через адміністративний суд. Щоправда, перш, ніж звернутися до суду, він надсилає органу місцевого самоврядування лист, у якому просить переглянути ухвалені рішення. Зазвичай місцева влада йде назустріч префекту і до суду доходить вкрай рідко²⁸³.

Отже, префект у Франції презентує інтереси уряду, безпосередньо прем'єр-міністра та кожного з міністрів.

В окремих країнах ЄС представниками держави можуть виступати мери (бургомістри) муніципалітетів. Так, у Бельгії бургомістр призначається королем з числа осіб-членів комунальної ради. Він є одночасно представником короля та головним магістратом комуни.

У Нідерландах бургомістр очолює виконавчий орган муніципалітету. Посадовець призначається указом короля за рекомендацією королівського комісара в справах цієї провінції після консультацій із муніципальною радою. Він наділений певними державними повноваженнями. На бургомістрові лежить відповідальність за поліцію та пожежні служби. Він має право утриматися від виконання рішення муніципального органу, якщо вважає, що воно суперечить законодавству чи загальним інтересам. Услід за тим, посадовець зобов'язаний поінформувати про свої дії виконавчий орган провінції, який вносить це питання на розгляд уряду.

Департаменти у Франції мають подвійне призначення: по-перше, це органи «деконцентрації влади», по-друге, це децентралізовані одиниці державного управління. Складниками децентралізованої системи управління є регіони, ради яких виконують певні функції центральних органів влади та сприяють координації діяльності центральних і місцевих органів влади щодо реалізації політики розвитку підконтрольної території²⁸⁴.

²⁸³ «Французька модель – державна влада гармонійно доповнює місцеву і навпаки у різних сферах життя громад». Інтерв'ю з префектом Еріком Фреселінардом. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13960>.

²⁸⁴ Маєв Андрій. Децентралізація влади у Франції: досвід для України. URL: www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.apdyo...

Останній рівень представлений регіоном. Усі питання регіонального рівня на своїх зборах вирішує регіональна рада, до компетенції якої, відповідно до положень Загального кодексу територіальних громад 1992 року належить: ухвалення регіонального бюджету, контроль за виконанням регіонального плану розвитку, діяльності регіональних органів і структур.

Регіональну раду очолює обраний Загальними зборами президент. Він представляє виконавчу владу регіону, так само, як і мер у комуні. Президентів регіональної ради підпорядкована регіональна адміністрація. Регіональна рада наділена достатньо широкими повноваженнями, має у своєму складі значну кількість служб, які й здійснюють місцеву політику, що формується спільно державними та місцевими органами.

Рішення регіональної ради до набуття ними чинності обов'язково передаються комісару республіки (представнику держави). Якщо комісар вважає таке рішення незаконним, то воно передається на розгляд адміністративного суду, який або визнає його незаконним, або ухвалює постанову про законність рішення регіональної ради²⁸⁵.

У регіоні є префект регіону. На цю посаду призначається префект найбільшого департаменту, адміністративний центр якого є центром регіону.

Отже, організація органів місцевої влади у Франції має такі особливості. Насамперед статус окремого рівня таких органів влади (комун, кантонів, департаментів, регіонів) визначено уніфікованими правовими нормами. Науковці цілком слушно стверджують, що у Франції, на відміну від більшості інших держав-членів ЄС, єдина організаційно-управлінська модель діє на всій території країни, за винятком заморських департаментів і територій. По-друге, публічна влада на місцях зосереджена переважно в руках відповідного виборного посадовця, тобто мера – у комунах, Президента Генеральної Ради – у департаментах, Президента Регіональної ради – у регіонах, але на

²⁸⁵ Чиркін А., Кушнір В. Особливості місцевого самоврядування у Франції. *Підприємство, господарств і право*. 2020. № 5. С. 179.

кожному рівні, окрім комун, державні інтереси представлені відповідними державними посадовцями²⁸⁶.

Німецька гілка романо-германської моделі місцевого самоврядування

Місцеве (комунальне) самоврядування в Німеччині як символ громадянської свободи має давню традицію і сягає своїм корінням до привілеїв вільних міст доби Середньовіччя.

На відміну від чотирирівневої системи самоврядування у Франції, німецька федеративна система історично має дворівневу структуру і складається з муніципалітетів та округів.

Система місцевого самоврядування ФРН будується відповідно до адміністративно-територіального поділу, аналогічно для більшості із 16 земель, що становлять Німецьку Федерацію. До складу земель входять округи, райони, міста районного підпорядкування і громади. Землі мають власні, обрані населенням парламенти, свої уряди, законодавчу компетенцію в межах їхніх повноважень.

Кожну місцеву раду очолює обраний мер, бургомістр, який діє і як голова ради, і як голова адміністрації. Термін його мандату коливається в межах чотирьох – дев'яти років.

Як Основний Закон ФРН, так і конституції земель наділяють громади значними правами. Так, ч. 2 ст. 28 Конституції гарантує громадам право на самоврядування, що має «відповідати основним принципам республіканської, демократичної і соціальної правової держави». Тлумачачи цю статтю, Федеральний Конституційний Суд указав, що комунальним органам повинно бути гарантовано право займатися всіма місцевими справами, які за законом не надані іншим органам управління²⁸⁷. Більш розгорнуто цей принцип закріплюється в конституціях земель. Відповідно до Конституції землі Гессен, «громади на

²⁸⁶ Федоренко В. Л., Чернеженко О. М. Конституційні моделі місцевого самоврядування у державах-учасниках ЄС, Швейцарії та Україні : монографія ; за ред. В. Л. Федоренка. Київ : Ліра. 2017. С. 112.

²⁸⁷ Слінько Т. М. Компетенція Федерального конституційного суду Німеччини та Конституційного Суду України: порівняльно-правовий аналіз. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2022. Т. 2. № 73. С. 217.

своїй території можуть вирішувати будь-яке завдання публічної влади, крім випадків, коли їхні рішення покладено на інші відомства заради громадських інтересів спеціальним приписом закону» (ч. 1 ст. 137).

Громади у ФРН – найнижча, але найважливіша, ланка місцевого самоврядування. Вони можуть вирішувати будь-які завдання публічної влади, крім випадків, коли нормою закону вони віднесені до компетенції іншого органу. Право громад та їхніх союзів на самостійне управління гарантується державою²⁸⁸.

Кожна земля має свій комунальний статут, що називається «Положення про громади». Закріплені в них комунальні органи й інституційні системи в різних землях певною мірою відрізняються один від одного. У межах німецької гілки романо-германської (континентальної) моделі місцевого саморядування виділяють чотири типи її організації:

- південнонімецька (землі Баварія, Саксонія, Баден-Вюртемберг);
- магістратська (земля Гессен, земля-місто Гамбург);
- бургомістерська (землі Рейнланд-Пфальц, Саар, сільські громади землі Шлезвіг-Гольштейн);
- північнонімецька (землі Нижня Саксонія, Північний Рейн-Вестфалія).

Для *південнонімецького типу* характерним є злиття верхівки представницького органу та адміністрації. Представницький орган місцевого самоврядування (рада) обирається безпосередньо населенням. Обирається також і голова адміністрації – бургомістр чи обербургомістр, який одночасно за посадою головує в органі представницької влади громади.

Бургомістр – глава виконавчої влади, що відповідає за вирішення поточних питань місцевого управління, головує на засіданнях представницького органу громади. З числа професійних чиновників і свого складу рада разом з бургомістром формує управу або інший колегіальний орган, що підпорядковується бургомістру в питаннях виконавчої діяльності.

²⁸⁸ Чорногор Я. О. Місцеве самоврядування в ФРН: взаємодія влади і громади. С. 201. URL: elibrary.ivinas.gov.ua

Бургомістерський тип характеризується тим, що бургомістр є головою представницького органу громади та міської управи – органу управління.

Магістратська система характеризується тим, що виконавча влада здійснюється колегіальним органом – магістратом, члени якого обираються представницьким органом громади. Магістрат складається з бургомістра (голови) та його заступників. Бургомістр посідає місце «першого серед рівних».

Північнонімецький тип нагадує англійську модель місцевого самоврядування. Бургомістр обирається представницьким органом громади, є його головою. Разом із бургомістром обирається міський голова (міський директор), який займається вирішенням поточних питань місцевого самоврядування.

Отже, *південнонімецький тип* характеризується тим, що обраний бургомістр очолює одночасно адміністрацію і громадську раду; *магістратський тип* передбачає одночасне функціонування представницьких зборів депутатів громади та обраного ними виконавчо-розпорядчого магістрату; у *бургомістерському типі* глава виконавчо-розпорядчого органу бургомістр обирається радою й одночасно головує на її засіданнях; для *північнонімецького типу* характерно обрання двох посадовців – бургомістра як глави місцевої громади та міського голови як очільника місцевої адміністрації, діяльність якого контролюється радою.

До німецького типу організації самоврядування належить у ЄС не тільки Німеччина, а й Австрія, де, щоправда, рівень втручання федерального уряду в регулювання питань місцевого самоврядування значно вищий, ніж у Німеччині, та певною мірою Бельгія, де рада обирає зі свого складу колегію бургомістрів і ешевенів (заступники бургомістра), що має повноваження виконавчого органу.

Характерною ознакою цього типу є належність усієї влади у федеральних землях місцевим органам, які самостійно реалізують загальнодержавну політику на місцях.

2.3. Іберійська система місцевого самоврядування

Найменування іберійської системи місцевого самоврядування походить від колишньої назви Піренейського півострова. Модель наближена до романо-германської (континентальної) і передбачає, що управління на всіх рівнях здійснюють обрані населенням представницькі органи місцевого самоврядування (ради) та відповідні керівні посадові особи місцевого самоврядування (мери, префекти (урядові чиновники, що очолюють управління в адміністративно-територіальній одиниці, департаменті), алькади (мери). Вони стають очільниками місцевих рад та одночасно затверджуються центральними органами влади як представники державної влади на місцях. Власне, відбувається поєднання місцевого самоврядування з державною владою.

В Іспанії існує трирівнева система місцевого самоврядування: автономні області (спільноти, громади), провінції та муніципалітети. Конституція Іспанії 1978 року задовольнила запит на самоврядування окремих територій (переважно Країни Басків і Каталонії), створивши області з певними повноваженнями та власними політичними інститутами, з визнаним статусом (органічні закони як регіональні конституції). Однак автори Конституції запровадили відкриту модель, яка, без сумніву, передбачала створення баскської та каталонської громад, але чітко встановлювала кількість регіонів, які будуть ними утворені, та допускала можливість їхнього утворення у майбутньому, що, правда, з різними рівнями відповідальності²⁸⁹.

У державі-члені ЄС функціонує 17 регіональних автономних утворень та два автономні міста (два автономні міста Північної Африки: Сеута і Мелілья), що мають територіальну, історичну, культурну й економічну єдність. Унаслідок цього Іспанія

²⁸⁹ Місцеве самоврядування в Україні та зарубіжних державах: порівняльно-правові аспекти : монографія / за заг. ред. д-ра юрид. наук, професора О. В. Батанова, д-ра юрид. наук, професора О. В. Марцеляка, д-ра юрид. наук, професора А. Берлінгуера. Київ : ОСНОВА, 2020. С. 292.

стала однією з найбільш децентралізованих країн Євросоюзу. У кожній автономній спільноті діє свій статут (конституція) автономії, що є її основною інституційною нормою, та регулює організацію та діяльність її парламенту, уряду, повноваження, узяті на себе цією спільнотою, порядок управління, власна символіка, інші особливості, включно з мову, цивільні правовідносини, взаємини з державою та іншими тотожними утвореннями. Система управління автономними спільнотами має парламентський характер, за якого основними державними інститутами є парламент, президент спільноти та її автономний уряд. Спільноти наділені правом ухвалювати власні річні бюджети, формувати власну фінансову базу за допомогою встановлення податкових ставок, надбавок, спеціальних зборів та цінової політики.

У всіх автономних спільнотах раз на чотири роки проводяться вибори до своїх законодавчих зборів, які обирають раду та її очільника. Останнього на посаді затверджує король. Рада відповідальна перед зборами.

Відповідно до ст. 145 Конституції Іспанії, у кожній автономній області призначається представник уряду (губернатор), який керує державною адміністрацією на території спільноти, а за потреби здійснює координацію з діяльністю адміністрації автономної області. Регіональні структури мають власні суди²⁹⁰.

У разі порушення автономією норм законів чи вчинення нею дій, які суперечать спільним інтересам Іспанії, ч. 1 ст. 155 Конституції покладає відповідальність на центральний уряд щодо вжиття заходів для того, аби змусити таку спільноту виконати зазначені зобов'язання або іншим способом захистити загальнодержавні інтереси Іспанії. Правом розпуску інститутів самоврядування центральні органи влади королівства не наділені.

Окрім регіональних автономних спільнот, ст. 137 Конституції Іспанії зараховує до організаційно-територіальної структури держави провінції та муніципалітети, наділяючи їх також автономними правами.

²⁹⁰ Попко В. В. Іберійська модель місцевого самоврядування. *Часопис Київського університету права*. 2016. № 3. С. 392.

Отже, другою після автономних спільнот за ранжиром місцевого самоврядування є провінції, що об'єднують декілька муніципалітетів. В Іспанії їх налічується 50. Урядування в провінційних радах здійснюється особами, обраними з числа депутатів муніципальних рад. Вони виконують свої повноваження впродовж 4 років і можуть бути переобраними стільки разів, скільки отримуватимуть мандат довіри від муніципальних виборців.

Кожну провінційну раду очолює президент, що обирається всіма депутатами, присутніми в раді. Попри те, що губернатор є представником центральної влади на місцях, відповідальність за діяльність провінційної адміністрації покладена на президента провінційної ради²⁹¹.

Провінційні ради допомагають муніципалітетам, передусім тим, що мають невеликі економічні та управлінські можливості, надають мінімум обов'язкових послуг, встановлених законом.

Муніципалітет – найнижча ланка адміністративно-територіального поділу Іспанії, на який покладено функції місцевого врядування, певна фінансова автономія та відповідні обов'язки. Згідно з офіційними даними про населення станом на 1 січня 2018 року (королівський указ № 1458/2018 від 14 грудня 2018 року), у країні налічується 8 124 муніципальних утворень, що дуже різняться за розміром і чисельністю населення.

Керівництво та управління муніципалітетами здійснюються муніципальними радами. Посадовими особами та органами муніципальних рад є мер, під головуванням якого працює рада, віцемери, правління та пленум у складі всіх депутатів ради, що обираються за пропорційною системою прямим голосуванням всіх жителів муніципалітетів за відкритими списками (у муніципалітетах з населенням до 250 осіб) та за закритими списками (муніципалітетах із населенням понад 250 осіб). Мер обирається абсолютною більшістю депутатів ради. У разі відсутності такої більшості мером оголошується депутат ради,

²⁹¹ Курилов Ю. Ю. Децентралізація місцевої влади в Іспанії: самоврядування, регіоналізація та податки. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2018. Т. 29. № 5. С. 121–122.

очільник списку, що отримав найбільше голосів у відповідному муніципалітеті²⁹².

Голова здійснює урядування, очолює муніципальну поліцію, призначає частину посадових осіб, підтримує зв'язки з громадськістю, разом із радою наділений широким комплексом повноважень у всіх сферах життєдіяльності населення адміністративно-територіальної одиниці.

У Португалії основні засади організації та діяльності органів місцевого самоврядування визначені розділом 8 Конституції. Вони створюються на рівні приходів (фрегезії), муніципалітету та адміністративної області (ст. 236 Конституції Португалії).

Нижчий рівень включає приходи, яких налічується понад 4 тисячі. У кожному приході існує асамблея, яка призначає виконавчий орган – жунту.

Другим (основним) рівнем місцевого самоврядування є муніципалітети, що включають як сільські, так і міські території. У кожному муніципалітеті діє муніципальна асамблея, що складається з голів жунт приходів і майже такої ж кількості обраних депутатів²⁹³.

Виборні асамблеї як у приходях, так і муніципалітетах наділені повноваженнями щодо прийняття рішень. Вони мають у своєму розпорядженні колегіальний виконавчий орган, підзвітний асамблеї (муніципальна палата та парафіяльний кабінет). Місцеві суб'єкти самоврядування наділені повноваженнями та компетенціями, необхідними для задоволення потреб місцевих громад у таких галузях, як соціально-економічний розвиток, територіальний устрій, забезпечення суспільних потреб, базових санітарно-гігієнічних потреб, послуг у галузі охорони здоров'я, освіти, культури, навколишнього середовища та спорту. Місцеві суб'єкти самоврядування мають власний персонал і матеріаль-

²⁹² Common core document forming part of the reports of States parties Spain [Date received: 18 February 2019]. International Human Rights Instruments. United Nations. file:///C:/Users/pp240/Downloads/G1933673.pdf.

²⁹³ Чиркін А. С., Волович Д. А., Тищенко О. С. Особливості іберійської моделі місцевого самоврядування. *Порівняльно-аналітичне право*. 2020. № 1. С. 125.

но-фінансові активи, управлінням яких займаються їхні власні адміністративні органи²⁹⁴.

Третім рівнем місцевого управління є адміністративні області. Їх дві: Азорські острови та Мадейра, які мають власні політико-адміністративні статuti та органи самоврядування (ч. 2 ст. 6 та ст. 225 Конституції Португалії) – законодавчу асамблею та жунту (обласний уряд), але їхня автономія не обмежує повноту державного суверенітету Португалії. Асамблея (представницький орган) складається з депутатів, обраних загальним прямим голосуванням, та депутатів, обраних спеціальною колегією виборців – членів муніципальних асамблей. Жунта (виконавчий колегіальний орган) обирається асамблеєю таємним голосуванням зі складу її депутатів.

Депутати законодавчих асамблей обираються на чотирирічний термін загальним, прямим і таємним голосуванням, відповідно до принципу пропорційного представництва. Кожен обласний уряд політично відповідальний перед законодавчою асамблеєю своєї автономної сфери. Парламент за погодженням з Радою Міністрів (урядом) призначає до кожної області представника Республіки (ст. 262 Конституції Португалії). Той призначає голову обласного уряду з урахуванням результатів місцевих виборів, а також інших членів обласного кабінету (на пропозицію його голови). Автономні області повноважні, зокрема, ухвалювати законодавчі акти з питань, що становлять інтерес для конкретної галузі. Винятковою компетенцією обласних законодавчих асамблей є затвердження обласного бюджету, плану соціально-економічного розвитку та фінансової звітності області, а також адаптація загальнонаціональної податково-бюджетної системи стосовно обласних особливостей. Крім того, вони ухвалюють власні політико-адміністративні статuti та виборчі закони, що передаються до парламенту Португалії на розгляд та затвердження²⁹⁵.

²⁹⁴ Common core document forming part of the reports of States parties Portugal [Date received: 13 February 2023]. International Human Rights Instruments. United Nations. file:///C:/Users/pp240/Downloads/G1933673.pdf.

²⁹⁵ Common core document forming part of the reports of States parties Portugal [Date received: 13 February 2023]. International Human Rights Instruments. United Nations. file:///C:/Users/pp240/Downloads/G1933673.pdf.

Адміністративний нагляд за діяльністю місцевих суб'єктів самоврядування обмежується перевіркою дотримання ними законодавства, а їхній розпуск можливий лише в разі грубого порушення закону чи в разі бездіяльності (ст. 242 Конституції Португалії).

Отже, особливостями іберійської системи місцевого самоврядування є: запровадження посад спеціально призначених уповноважених представників центральної влади, що здійснюють контроль за діяльністю місцевих самоврядних органів; виборність чи призначуваність головної посадової особи, що поєднує функції виконавця рішень представницького органу та державного управління на місцях; вузький обсяг повноважень представницьких органів, що обмежується соціальною сферою; відповідальність місцевого самоврядування перед органами центральної влади.

У державах-членах ЄС місцеве самоврядування (муніципальна влада) є обов'язковим елементом конституційно-правового регулювання і полягає в праві територіальної громади самостійно і відповідально вирішувати питання місцевого характеру. Положення про те, що органи місцевого самоврядування в межах закону здійснюють регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення, міститься в законодавстві держав-членів ЄС. Крім того, у ньому передбачені норми про право органів самоврядування ухвалювати локальні акти з питань територіального самоврядування.

Контрольні питання

1. Розкрийте зміст конституційно-правових засад місцевого самоврядування (муніципальної влади) у державах-членах ЄС.
2. Залежно від яких критеріїв здійснюється типологізація моделей місцевого самоврядування? Перелічіть моделі місцевого самоврядування, які існують в державах-членах Євросоюзу.
3. Виявіть риси англійської моделі місцевого самоврядування, властиві ірландській системі місцевого самоврядування.

4. Чому префект є ключовою посадовою особою департаменту у Франції?
5. Укажіть характерні ознаки південнонімецького типу місцевого самоврядування у ФРН.
6. Назвіть основні ознаки бургомістерського типу місцевого самоврядування в Німеччині.
7. Охарактеризуйте комуну як основну адміністративно-територіальну одиницю місцевого самоврядування у Франції.
8. Назвіть особливості іберійської системи місцевого самоврядування.
9. Визначте конституційні засади організації та діяльності органів місцевого самоврядування в Іспанії та Португалії.
10. Охарактеризуйте трирівневу систему місцевого самоврядування Іспанії та Португалії.
11. Як відбувається формування муніципальних асамблей і жунт (виконавчий колегіальний орган) у Португалії?

ПІСЛЯМОВА

Шановний читачу! Ти ознайомився з одним із перших в Україні підручників з конституційного права держав-членів ЄС, який певною мірою має експериментальний характер. У запропонованому виданні здійснено одну з перших спроб у вітчизняній юридичній літературі достатньо широкого зіставлення чинних у країнах Євросоюзу конституційно-правових інститутів. Тепер маєш уявлення не лише про існування в державах-членах Європейського Союзу 27 конституцій, що не вирізняються своєю абсолютною подібністю, адже вони ухвалювалися в різні історичні епохи, на їхній зміст впливали суспільні настрої та очікування, політична ситуації, що складалася як у світі загалом, так і в кожній країні зокрема, а й про закономірності появи окремих положень у цих конституціях, розумієш відмінності в їхніх текстах.

З викладенням предмету навчальної дисципліни «Конституційне право держав-членів ЄС» у контексті візії компаративізму вдалося донести меседж про дію конституцій не у своєрідному соціальному вакуумі, а в певному національному середовищі, де вона реалізується і здійснює істотний вплив. Це означає, що сьогодні ми вже не можемо обмежуватися спрощеною однолінійною моделлю конституційно-правового регулювання, в основу якої покладена ідея імперативного впливу Основного Закону на суспільство без будь-якої можливості зворотного зв'язку. Тому разом із розвитком науки конституційного права відбувається змістовне переосмислення низки вихідних моделей процесу підготовки, ухвалення, реалізації норм конституцій.

Кожній із країн притаманна унікальна своєрідність, пов'язана з конкретно-історичними традиціями, звичаями, побутом того чи того державно-організованого суспільства на теренах Європейського Союзу. Автори прагнули виявити інститути конституційного права, різноманітні за характером (ті інститути, на які визначальний вплив мали загальнолюдські цінності; інститути, які не відповідають таким цінностям; «групові» та унікальні інститути), пояснити, наскільки це можливо, передумови їхньої

своєрідності. Не все вповні вдалося, але вважаємо, що читач отримав уявлення про існуючі сучасні конституційні системи Європі, про можливість використання тих чи тих інститутів за подібних або відмінних умов, про можливість послугування європейським досвідом в Україні.

Зіставляючи конституційно-правові інститути держав-членів ЄС, ми не лише окреслюємо шлях і наближаємо перемогу в російсько-українській війні, а й вдаємося до вагомих кроків у напрямі досягнення Україною безальтернативної європейської перспективи.

СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНИХ ІНФОРМАЦІЙНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Декларація прав людини і громадянина (прийнята Національною Асамблеєю 26 серпня 1789 р.) (Франція). Порівняльне правознавство: хрестоматія для юрид. вищ. навч. закл. і ф-тів : навч. посіб. / уклад.: О. В. Петришин, О. В. Зінченко, Д. В. Лук'янов. – Харків : Право, 2016. – С. 255–258.
2. Договір про Європейський Союз, Маастріхт, 07.02.1992 р. (текст із змінами та доповненнями від 13.12.2007 р.) (консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу з протоколами та деклараціями на 30.03.2010 р.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_029.
3. Європейська хартія місцевого самоврядування, м. Страсбург, 15.10.1985 р. Офіційний переклад. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text.
4. Загальна декларація прав людини. Прийнята і проголошена Резолюцією Генеральної Асамблеї ООН 217 А (III) від 10.12.1948 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015.
5. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (з протоколами) (Європейська конвенція з прав людини) від 04.11.1950 р. (Конвенцію ратифіковано Законом № 475/97-ВР від 17.07.1997 р.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004.
6. Конституції країн світу: Конституційні акти Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії / пер. з англ. В. С. Станіч. – Київ : ОВК, 2023. – 700 с.
7. Конституція Грецької Республіки. Конституції країн світу: Конституція Грецької Республіки, Конституція Республіка Кіпр, Конституція Турецької Республіки / О. В. Коротюк, О. В. Лавринович ; пер. А. О. Воїнова, Д. В. Каєвич. – Київ : ОВК, 2021. – С. 21–112.

8. Конституція Естонської Республіки / пер. А. О. Воїнова, О. В. Коротюк, О. В. Лавринович // Конституції країн світу: Латвійська Республіка, Литовська Республіка, Естонська Республіка. – Київ : ОВК, 2022. – С. 101–160.
9. Конституція Італійської Республіки (з передмовою Володимира Шаповала) / В. Шаповал – Київ : Москаленко О. М., 2018. – 62 с.
10. Конституція Італійської Республіки / авт.-упоряд.: В. О. Серьогін, Ю. М. Коломієць, О. В. Марцеляк та ін. // Конституції зарубіжних країн : навч. посіб. – Харків : ФІНН, 2009. – С. 135–157.
11. Конституція Італійської Республіки / О. В. Коротюк, О. В. Лавринович ; пер. Т. В. Руденко, В. С. Станіч // Конституції країн світу: Італійська Республіка, Держава-Місто Ватикан, Королівство Іспанія, Португальська Республіка. – Київ : ОВК, 2021. – С. 19–77.
12. Конституція Королівства Бельгія / О. В. Коротюк, О. В. Лавринович // Конституції країн світу: Королівство Бельгія, Федеративна Республіка Німеччина, Королівство Швеція – Київ : ОВК, 2021. С. 17–107.
13. Конституція Королівства Іспанії / О. В. Коротюк, О. В. Лавринович ; пер. Т. В. Руденко, В. С. Станіч // Конституції країн світу: Італійська Республіка, Держава-Місто Ватикан, Королівство Іспанія, Португальська Республіка. – Київ : ОВК, 2021. – С. 85–163.
14. Конституція Королівства Швеція / О. В. Коротюк, О. В. Лавринович // Конституції країн світу: Королівство Бельгія, Федеративна Республіка Німеччина, Королівство Швеція. – Київ : ОВК, 2021. – С. 246–370.
15. Конституція Литовської Республіки / О. В. Коротюк, О. В. Лавринович ; пер. А. О. Воїнова // Конституції країн світу: Латвійська Республіка, Литовська Республіка, Естонська Республіка. – Київ : ОВК, 2022. – С. 35–100.
16. Конституція Польської Республіки (з передмовою Володимира Шаповала) / В. Шаповал. – Київ : Москаленко О. М., 2018. – 82 с.

17. Конституція Португальської Республіки / О. В. Коротюк, О. В. Лавринович ; пер. Т. В. Руденко, В. С. Станіч // Конституції країн світу: Італійська Республіка, Держава-Місто Ватикан, Королівство Іспанія, Португальська Республіка. – Київ : ОВК, 2021. – С. 164–317.
18. Конституція Республіки Мальта / О. В. Коротюк, О. В. Лавринович ; пер. В. С. Станіч // Конституції країн світу: Королівство Нідерланди, Велике Герцогство Люксембург, Республіка Мальта, Князівство Монако. – Київ : ОВК, 2023. – С. 104–232.
19. Конституція Республіки Хорватія / О. В. Коротюк, О. В. Лавринович ; пер. Т. В. Руденко // Конституції країн світу: Республіка Болгарія, Румунія, Угорщина, Республіка Хорватія. – Київ : ОВК, 2021. – С. 193–249.
20. Конституція Федеративної Республіки Німеччини / авт.-упоряд. В. О. Сербогін, Ю. М. Коломієць, О. В. Марцеляк та ін. // Конституції зарубіжних країн : навч. посіб. – Харків : ФІНН, 2009. – С. 73–122.
21. Конституція Французької Республіки (з передмовою Володимира Шаповала) / В. Шаповал. – Київ : Москаленко О. М., 2018. – 56 с. URL: https://pravo.org.ua/img/books/files/1522085069fr_const_final.pdf.
22. Конституція Французької Республіки / авт.-упоряд. В. О. Сербогін, Ю. М. Коломієць, О. В. Марцеляк та ін. // Конституції зарубіжних країн : навч. посіб. – Харків : ФІНН, 2009. – С. 47–72.
23. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права від 16.12.1966 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043.
24. Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права від 16.12.1966 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_042.
25. Монреальська універсальна декларація про незалежність правосуддя (1983 р.). URL: www.judges.org.ua/d5.htm.
26. Основний Закон Угорщини / О. В. Коротюк, О. В. Лавринович ; пер. Т. В. Руденко // Конституції країн світу: Рес-

- публіка Болгарія, Румунія, Угорщина, Республіка Хорватія. – Київ : ОВК, 2021. – С. 123–192.
27. Основний закон Федеративної Республіки Німеччина / О. В. Коротюк, О. В. Лавринович // Конституції країн світу: Королівство Бельгія, Федеративна Республіка Німеччина, Королівство Швеція. – Київ : ОВК, 2021. – С. 108–245.
28. Постанова Президії Чеської Національної Ради від 16 грудня 1992 р. про проголошення Хартії основних прав і свобод частиною конституційного порядку Чеської Республіки. URL: <https://www.cak.cz/assets/listina-copy.pdf>.
29. Хартія основних прав Європейського Союзу. Міжнародний документ від 07.12.2000 р. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_524.
30. Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG). URL: https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/ErV/ERV_1930_1/ERV_1930_1.html.
31. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. URL: <https://www.bundestag.de/gg>.

Підручники і навчальні посібники

32. Бехруз Х. Порівняльне правознавство : підручник / Х. Бехруз. – Одеса : Фенікс, 2009. – 464 с.
33. Бостан С. К. Державне право зарубіжних країн : навч. посіб. / С. К. Бостан, С. М. Тимченко. – Київ : Центр навч. л-ри, 2005. – 504 с.
34. Георгіца А. З. Конституційно-правові інститути зарубіжних країн / А. З. Георгіца. – Чернівці : Рута, 2000. – 424 с.
35. Гринюк Р. Ф. Конституційне право зарубіжних країн : навч. посіб. / Р. Ф. Гринюк, М. А. Захарченко. – 2-е вид., перероб. і допов. – Київ : Істина, 2009. – 376 с.
36. Грін О. О. Конституційне право зарубіжних країн : навч. посіб. : альб. схем / О. О. Грін. – Ужгород : ФОП Береза А. Е., 2015. – 183 с.
37. Державне право зарубіжних країн (у схемах) : навч. посіб. / Б. В. Калиновський, О. Я. Лапка, Н. Я. Лапка [та ін.] ; за заг. ред. О. Я. Лапки. – Київ : КНТ, 2012. – 528 с.

38. Державне право зарубіжних країн: особлива частина : навч. посіб. / Л. Д. Варунц, А. В. Войціховський, Т. І. Гудзь [та ін.] ; за заг. ред. В. О. Серьогіна ; Харків. нац. ун-т внутр. справ. – Харків : ХНУВС, 2011. – 292 с.
39. Загальна теорія права : підручник / за заг. ред. М. І. Козюбри. – Київ : Ваіте, 2016. – 392 с.
40. Загальна теорія права. Нормативний курс : підручник для студ.-юристів / кол. авт. за ред. доктора юрид. наук, проф. С. В. Бобровник. – Київ : Юрінком Інтер, 2023. – 596 с.
41. Коломієць Ю. М. Державне право зарубіжних країн. загальна частина : навч. посіб. / Ю. М. Коломієць ; Харків. нац. ун-т внутр. справ. – Харків : ХНУВС, 2010. – 211 с.
42. Конституційне (державне) право зарубіжних країн : навч. посіб. / В. М. Бесчастний, О. В. Філонов, В. М. Субботін, [та ін.] ; за ред. В. М. Бесчастного. – Київ : Знання, 2007. – 467 с.
43. Конституційне право зарубіжних країн : навч. посіб. – 2-ге вид., доп. і перероб. / М. С. Горшеньова, К. О. Закоморна, В. О. Ріяка, Журавка О. В., Маєвська А. А. – Київ : Юрінком Інтер, 2004. – 544 с.
44. Конституційне право зарубіжних країн : навч. посіб. / М. С. Горшеньова, К. О. Закоморна, В. О. Ріяка [та ін.] ; за загал. ред. В. О. Ріяки. – 2-е вид., допов. і перероб. – Київ : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
45. Конституційне право зарубіжних країн : підручник / [І. О. Бондаренко та ін. ; за заг. ред. Н. В. Мішиної, В. О. Міхальова]. – Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2019. – 641 с.
46. Конституційне право України : підруч. для студ. вищих навч. закл. / за ред. Ю. М. Тодири, В. С. Журавського. Київ : Видавничий Дім «Ін Юре», 2002. 544 с.
47. Конституційне право : підручник / Ю. Г. Барабаш, О. М. Бориславська, В. М. Венгер [та ін.] ; за заг. ред. М. І. Козюбри. – Київ : ВАІТЕ, 2021. – 528 с.
48. Кравченко В. В. Конституційне право України : навч. посіб. / В. В. Кравченко – 3-е вид. виправ. та допов. – Київ : Атіка, 2004. – 512 с.

49. Лапка О. Я. Костиційне (державне) право зарубіжних країн (у схемах) : навч. посіб. / О. Я. Лапка, Т. О. Пікуля. – Київ : Атіка, 2008. – 216 с.
50. Панкевич О. З. Державне право зарубіжних держав : підручник / О. З. Панкевич. – Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2018. – 260 с.
51. Порівняльне правознавство (теоретико-правове дослідження) : монографія / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. Київ : Фенікс, 2007. – 430 с.
52. Порівняльне правознавство : підручник / С. П. Погребняк, Д. В. Лук'янов, І. О. Биля-Сабадаш [та ін.] ; за заг. ред. О. В. Петришина. – Харків : Право, 2012. – 272 с.
53. Порівняльне правознавство : підручник / упоряд.: Бисага Ю. М. та ін. – Ужгород; Херсон : Гельветика, 2013. – 230 с.
54. Проблеми сучасної конституціоналістики : навч. посіб. / Вступ та наукова редакція д-ра юрид. наук, професора НУ «ОЮА» М. П. Орзіха. Вип. 1. – Київ : Юрінком Інтер, 2010. – 268 с.
55. Рабінович П. М. Права людини і громадянина : навч. посіб. / П. М. Рабінович, М. І. Хавронюк. – Київ : Атіка, 2004. – 464 с.
56. Скакун О. Теорія держави і права : підручник / О. Скакун. – Харків : Консум, 2001. – 656 с.
57. Терлецький Д. С. Конституційна юстиція : навч.-метод. посіб. / Д. С. Терлецький, Ю. Д. Батан, В. І. Запорожець ; за заг. ред. Д. С. Терлецького. – Одеса : НУ «ОЮА», 2021. – 154 с.
58. Фрицький О. Ф. Конституційне право України : підручник / О. Ф. Фрицький. – Київ : Юрінком Інтер, 2002. – 536 с.
59. Чернецька О. В. Правові системи сучасності : навч. посіб. / О. В. Чернецька, В. С. Шилінгов. – Ірпінь : Нац. акад. ДПС України, 2003. – 102 с.
60. Шаповал В. М. Державний лад країн світу : довідник / В. М. Шаповал. – Київ : Український Центр Правничих Студій, 1999. – 320 с.

61. Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн. Академічний курс : підручник / В. М. Шаповал. – Київ : Юрінком Інтер, АртЕк, 2014. – 464 с.
62. Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн. Академічний курс : підручник / В. М. Шаповал. – Київ : Юрінком Інтер, 2023. – 224 с.
63. Garcia Pelayo M. Derecho constitucional comparado. 4ª ed. Madrid : Alianza, 1984. 636 p.
64. Piotr Chybalski. Analiza porównawcza konstytucji państw członkowskich Unii Europejskiej w zakresie podstaw członkostwa tych państw w Unii. Wydawnictwo : Sejmowe Warszawa, 2010. – 73 p.
65. Andrzej Wróbel, Michał Ziółkowski. Tożsamość konstytucyjna w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej. Wydawnictwo: Wolter Kluwer Polska, 2021. – 376 p.
66. Sławomir Dudzik, Nina Półtorak. Prawo Unii Europejskiej a prawo konstytucyjne państw członkowskich. Wydawnictwo: Wolter Kluwer Polska, 2014. – 580 p.

Монографії, автореферати дисертацій, дисертації

67. Бостан С. К. Форма правління сучасної держави: проблеми історії, теорії, практики : монографія / С. К. Бостан. – Запоріжжя : Юридичний ін-т; Дике поле, 2005. – 549 с.
68. Головатий С. П. Верховенство права : монографія : у 3 кн. / С. П. Головатий. – Київ : Фенікс, 2006. Кн. 1 : Від ідеї – до доктрини. 2006. – 622 с.
69. Головатий С. П. Верховенство права : монографія : у 3-х кн. / С. П. Головатий. – Київ : Фенікс, 2006. Кн. 3 : Верховенство права: Український досвід. 1747 с.
70. Голубка І. І. Конституційні права на свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні та країнах ЄС: порівняльно-правовий аналіз : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / І. І. Голубка. – Ужгород, 2016. – 240 с.
71. Григоренко А. О. Конституційно-правовий статус народного депутата України і парламентаріїв Італії, Польщі та Угорщини: порівняльний аналіз : автореф. дис. ... канд.

- юрид. наук : 12.00.02 / А. О. Григоренко. – Київ, Київ. нац. ун-т внутр. справ. 2010. – 24 с.
72. Конституційно-правовий статус уряду в Україні та в ФРН: порівняльно-правовий аналіз : монографія / за заг. ред. Р. Фрідманського, Ю. Бисаги. – Ужгород : Гельветика, 2014. – 220 с.
73. Кресін О. В. Порівняльне правознавство у XIX–XX століттях: проблеми становлення : монографія / О. В. Кресін. – Київ : Логос, 2011. – 294 с.
74. Кресіна І. О. Інститут імпідменту: порівняльний політико-правовий аналіз / І. О. Кресіна, А. А. Коваленко, С. В. Балан. – Київ : Юридична думка, 2004. – 176 с.
75. Макаров М. В. Конституційно-правовий інститут громадянства в системі сучасних міграційних процесів : дис. ... докт. філософії в галузі знань 08 «Право»: спец.: 081 – Право / М. В. Макаров; наук. керівник Т. В. Комарова ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2022. – 262 с.
76. Марцеляк О. В. Інститут омбудсмена: теорія і практика : монографія / О. В. Марцеляк. – Харків : Вид-во Національного ун-ту внутрішніх справ, 2004. – 448 с.
77. Марцеляк О. В. Конституційно-правовий статус інституту омбудсмена: світовий досвід та українська модель : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.02 / О. В. Марцеляк ; Одес. нац. юр. акад. – Одеса, 2004, – 473 с.
78. Місцеве самоврядування в Україні та зарубіжних державах: порівняльно-правові аспекти : монографія / за заг. ред. д-ра юрид. наук, професора О. В. Батанова, д-ра юрид. наук, професора О. В. Марцеляка, д-ра юрид. наук, професора А. Берлінгуера. Київ : ОСНОВА, 2020. – 672 с.
79. Оніщенко Н. М. Соціальний вимір правової системи: реалії та перспективи : монографія / Н. М. Оніщенко, Н. М. Пархоменко ; [відп. ред. Ю. С. Шемшученко]. – Київ : Юрид. думка, 2011. – 176 с.
80. Паславська Н. Т. Становлення та розвиток конституційної юстиції ФРН: історико-правове дослідження : дис. ... канд.

юрид. наук: 12.00.01 / Н. Т. Паславська ; Львів. нац. ун-т ім. І. Франка. – Львів, 2015. – 210 с.

81. Принцип верховенства права: проблеми теорії та практики : монографія / П. М. Рабінович, О. М. Луців, С. П. Добрянський [та ін.] // Праці Львівської лабораторії прав людини і громадянина Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України. – Львів : Сполом, 2016. – 200 с.
82. Референдуми в Європейському Союзі / [О. Д. Чебаненко, О. Ю. Гришук, Н. В. Колодяжна, А. Євгенєва] ; за ред. Д. С. Ковриженка. – Київ : ФАДА, ЛТД, 2007. – 186 с.
83. Речицький В. В. Політична активність. Конституційні аспекти / В. В. Речицький. – Київ : Сфера, 1999. – 496 с.
84. Софінська І. Д. Філософсько-правова доктрина громадянства : дис. на здобут. наук. ступ. д-ра юридичних наук: 12.00.12 – філософія права / І. Д. Софінська ; Міністерство освіти і науки України, Національний університет «Львівська політехніка». Львів, 2019. – 519 с.
85. Сухонос В. В. Інститут глави держави в умовах республіки: конституційно-правовий та історико-теоретичні аспекти : монографія / В. В. Сухонос. – Суми : Університетська книга, 2011. – 318 с.
86. Таманага Б. Верховенство права: історія, політика, теорія / Б. Таманага ; пер. з англ. А. Іценка. – Київ : Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2007. – 208 с.
87. Федоренко В. Л. Конституційні моделі місцевого самоврядування у державах-учасницях ЄС, Швейцарії та Україні : монографія / В. Л. Федоренко, О. М. Чернеженко ; за ред. В. Л. Федоренка. – Київ : Ліра, 2017. – 288 с.
88. Чудик Н. О. Статут територіальної громади як джерело конституційного права України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Н. О. Чудик ; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – Київ, 2011. – 24 с.

89. Шаповал В. М. Сучасний конституціоналізм : монографія / В. М. Шаповал. – Київ : Юрінком Інтер, 2005. – 560 с.
90. Щербанюк О. В. Народний суверенітет і реалізація владоспроможності демократичної держави : монографія / О. В. Щербанюк. – Київ : Логос, 2013. – 306 с.
91. Grajewski K. Status prawny posła i senatora. Warszawa, 2006. – 110 p.
92. Grimm D. Die Verfassung und die Politik: Einspruche in Storfallen. München, 2017. – 336 p.
93. Fabre M. Principes des republicans de droit constitutionnel. Paris, 1994. – 371 p.
94. Favreau L. et al. Droit des libertes fondamentales. Paris, 2018. – 418 p.
95. Pitchas R. Auf der Weg in einen neuen Rechtsstaat. Berlin, 2016. – 270 p.
96. Principles of European Constitutional Law. 2nd ed. / A. von Bogdandy, J. Bast J. Oxford : Hart Publishing, 2009. – 856 p.
97. Hamon P., Troper M. Le droit constitutionnel. Paris, 2017. – 886 p.
98. Schumacher P., Loomis P. (eds). Choosing a President. The Electoral College and Beyond. New York-London, 2012. – 208 p.
99. Simon D. Le systeme juridique communautaire. Paris, Presses Universitaires de France, PUF, 3ème éd., 2001. – 779 p.
100. Garcia Pelayo M. Derecho constitucional comparado. 4ª ed. Madrid : Alianza. 1984. – 636 p.

Наукові публікації в журналах та інших періодичних виданнях

101. Бариська Я. О. Канцлерська модель організації влади як особлива форма республіканського правління / Я. О. Бариська // Форум права. – 2010. – № 2. – С. 25–28.
102. Батанов О. В. Унітаризм як політичний та правовий феномен: вітчизняний та зарубіжний досвід / О. В. Батанов //

- Вісник ДонНУ імені Василя Стуса. Сер.: Політичні науки. – 2019. – № 4. – С. 20–25.
103. Бичков І. Г. Кельзенівська модель конституційної юрисдикції як теоретична основа європейської системи конституційного правосуддя / Бичков І. Г. // Часопис Київського університету права. – 2020. – № 1. – С. 131–136.
 104. Білоскурська О. В. Конституційна доктрина в системі сучасних джерел конституційного права / О. В. Білоскурська // Часопис Київського університету права. – 2019. – № 3. – С. 69–73.
 105. Бойко Ю. П. Світовий досвід розвитку федеративних відносин у багатонаціональних державах / Ю. П. Бойко // Порівняльно-правові дослідження. – 2012. – № 1/2. – С. 126–133.
 106. Бочарова Н. В. Аналітичний огляд публікацій з конституційного права у видавництві Оксфордського університету (Монографічні видання) / Н. В. Бочарова // Вісник університету імені Альфреда Нобеля. Серія «Право». – 2023. – № 1 (6). – С. 104–115.
 107. Буткевич О. Застосування практики та виконання Україною рішень Європейського Суду з прав людини (Policy Paper) / О. Буткевич // Лабораторія законодавчих ініціатив, 2017. – 25 с. URL: https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2017/11/Propozicii_Politiki_ECHR.pdf.
 108. Васильченко О. Фінансування політичних партій у зарубіжних країнах / О. Васильченко // Теорія і практика інтелектуальної власності. – 2008. – № 6. – С. 80–85.
 109. Васильченко О. П. Зміст принципу рівності прав та свобод людини і громадянина в Україні / О. П. Васильченко // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Право. – 2014. – Вип. 2. – С. 14–19. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu_pr_2014_2_5.
 110. Васильченко О. П. Конституційні принципи як предмет вивчення науки порівняльного конституційного права / О. П. Васильченко // Порівняльне правознавство. Сучасний стан і перспективи розвитку : зб. матер. міжнар. наук.

- симпозіуму «Дні порівняльного правознавства» (м. Київ, 8–11 квіт. 2009 р.). Київ : Логос, 2009. С. 238–240.
111. Гаврилюк Д. Ю. Шляхи подолання ризиків абсентеїстського типу політичної поведінки українських виборців (в контексті політичної модернізації України) / Д. Ю. Гаврилюк // Наукові записки: Вісник Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса. – 2011. – Вип. 6 (56). – С. 175–186.
112. Галаган Л. Президент у системі влади за різних форм державного правління / Л. Галаган // Політичний менеджмент. – 2011. – № 4. – С. 8–17.
113. Головатий С. «Верховенство права» не працює». Коментар до тексту документа Венеційської Комісії «Доповідь про правовладдя» (“Report on the Rule of Law”), що її ухвалено на 86-му пленарному засіданні 25-26 березня 2011 року (CDL-AD (2011)003re) / С. Головатий // Право України. – 2019. – № 11. – С. 41–42.
114. Голубицький С. Г. Конституційно-правовий статус уряду в окремих країнах Європейського Союзу і його місце в системі органів державної влади / С. Г. Голубицький, П. П. Захарченко // Виконавча влада в Україні та інших державах: історія та сучасність (аспекти права): матер. Восьмої Всеукраїнської науково-теоретичної інтернет-конф. / Наук. інтернет-конференції. Вип. 8. Львів : Ліга-Прес, 2018. – С. 14–19.
115. Гранчак І. Декларація прав людини і громадянина і її вплив на формування світової суспільної думки / І. Гранчак // Матер. I Міжнар. наук.-практ. конф. «Права і свободи людини та сучасний суспільний прогрес» (24–25 лютого 1999 р.). Ужгород, 1999. С. 155–157.
116. Гриб Н. Австрійська конституція 1849 р.: особливості її прийняття, структура та основні положення / Н. Гриб // Часопис Київського університету права. – 2011. – № 4. – С. 81–84.
117. Гудзь Л. В. Принципи загального виборчого права: міжнародні стандарти та перспективи законодавчої реалізації

- в Україні / Л. В. Гудзь, Т. І. Гудзь // Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія «Право». – 2020. – Вип. 30. – С. 30–37.
118. Захарченко П. Повноваження, кількісний склад суддів конституційної юстиції держав-членів Європейського Союзу: загальне та особливе / П. Захарченко // Матер. 14-ї Всеукр. наук. конф. / Наукові конференції історико-правової проблематики. Вип. 14 – Львів : Л-Прес, 2022. – С. 36–40.
119. Захарченко П. П. До можливості запровадження в українську конституцію імперативних норм щодо права народу на повстання / П. П. Захарченко // Соціологія права. – 2015. – №3–4.
120. Захарченко П. П. Порядок формування органів конституційного контролю в державах-членах Європейського Союзу: у фокусі компаративізму / П. П. Захарченко, М. І. Мірошниченко // Нове українське право. Спецвипуск. – 2022. – Т. 1. – С. 127–134.
121. Іванцова З. А. Місцеве самоврядування у ФРН: теорія та конституційні норми / З. А. Іванцова // Принципи сучасного конституціоналізму та Основний закон країни. IX Тодиківські читання : зб. тез наук. доп. і повідомл. міжнар. наук. конф. молодих учених, аспірантів і студентів (4–5 листоп. 2016 р.). Харків : Права людини, 2016. – С. 201–202.
122. Каструба В. В. Реалізація права людини на соціальний захист у Швеції / В. В. Каструба // Науковий вісник Чернівецького університету. Правознавство. – 2008. – Вип. 461. – С. 22–27.
123. Козинець О. Судовий прецедент як джерело конституційного права зарубіжних країн / О. Козинець, Н. Костюченко // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. – 2023. – Т. 1. – С. 99–103.
124. Косінов С. А. Омбутсмен як інститут контролю за владою / С. А. Косінов // Теорія і практика правознавства. – 2015. – Вип. 1. – С. 1–4.

125. Костицький В. В. Конституція України та її соціальне призначення / Костицький В. В. // Світогляд. – 2016. – № 4 (60). – С. 50–53.
126. Ломакін М. Французька модель конституційного контролю / М. Ломакін // Підприємництво, господарство та право. – 2018. – № 4. С. – 150–155.
127. Лотюк О. Конституційний контроль в зарубіжних країнах / О. Лотюк // Теорія і практика інтелектуальної власності. – 2008. – № 5. – С. 52–58.
128. Малкін Г. М. Імпічмент президента: міфи і реальність / Г. М. Малкін // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Філософія. Політологія. – 2008. – № 89–90. – С. 116–118.
129. Мартиненко П. Порівняльне правознавство: онтологічний статус / П. Мартиненко // Філософія порівняльного правознавства: зб. наук. пр. (Philosophy of Comparative Jurisprudence) / за ред. О. В. Кресіна, І. М. Ситара; упор. О. В. Кресін. – Київ; Львів: Ліга-прес, 2015. – С. 15–33.
130. Мартинюк Р. Інститут імпічменту в Україні: вади вітчизняної моделі / Р. Мартинюк // Право України. – 2008. – № 2. – С. 105–108.
131. Мяловицька Н. Виборчі системи: досвід європейських держав / Н. Мяловицька // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2008. – № 1. – С. 61–67.
132. Мяловицька Н. Особливості конституційної системи Королівства Данія / Н. Мяловицька // Вісник Київського університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. – 2012. – № 91. – С. 10–15.
133. Мяловицька Н. А. Особливості застосування виборчих систем у країнах Європи / Н. А. Мяловицька // Альманах права. – 2017. – Вип. 8. – С. 66–69. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ap_2017_8_17.
134. Нойманн О. Німецький Бундесрат: особливості формування і повноваження / О. Нойманн // Політичний менеджмент. – 2009. – № 2. – С. 155–162.

135. Олійник В. С. Республіканська форма державного правління: особливості її змішаної форми в Україні / В. С. Олійник, В. В. Олійник // Право і суспільство. – 2018. – № 4. – Ч. 2. – С. 15–18.
136. Омелян С. Б. Забезпечення конституційного правосуддя у демократичних державах із європейською моделлю конституційного контролю / С. Б. Омелян // Право і суспільство. – 2016. – № 4. – С. 24–29.
137. Паславська Н. Організація діяльності Федерального Конституційного суду Федеративної Республіки Німеччини / Н. Паславська // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2014. – Вип. 59. – С. 108–113.
138. Переш І. Є. Еволюція Європейської моделі конституційного судочинства / І. Є. Переш // Науковий вісник Ужгородського національного університету: Серія Право. – 2011. – Вип. 17. – С. 14–16.
139. Пілюк С. В. Сучасні моделі конституційного контролю / С. В. Пілюк // Форум права. – 2012. – № 3. – С. 550–557.
140. Поляновський В. Право на революцію – невід’ємне природне право людини: історико-філософський та юридичний аналіз / В. Поляновський // Юридична газета. Онлайн. – 2022. – 27 січня. URL: <https://yurgazeta.com/publications/practice/inshe/pravo-na-revolyuciyu--nevidemne-prirodne-pravo-lyudini.html>.
141. Синицин П. М. Рішення Європейського Суду з прав людини як джерело конституційного права України / П. М. Синицин // Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. – 2019. – № 5. – С. 19–23.
142. Сотнікова К. В. Роль референдумів у розбудові інтеграційних процесів / К. В. Сотнікова // Держава і право. – 2008. – Вип. 42. – С. 218–226.
143. Строган А. Економічні права людини та громадянина – важлива складова правової держави: порівняльний аналіз національних і міжнародних нормативно-правових актів / А. Строган // Підприємництво, господарство і право. – 2008. – № 12. – С. 125–128.

144. Черінько І. П. Парламентарні монархії Західної Європи як різновид політичного режиму: досвід для України / І. П. Черінько URL: https://ukr-socium.org.ua/wp-content/uploads/2010/07/146-156_no-3_vol-34_2010_UKR.pdf.
145. Чиркін А. С. Місцеве самоврядування в країнах Вишеградської групи в аспекті дотримання принципів Європейської хартії місцевого самоврядування: погляд з України / А. С. Чиркін // Конституційне право ЄС в аспекті євроінтеграції України: тези доп. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 21 квітня 2023 року). – Харків: ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2023. – С. 245.
146. Чудик Н. Статут територіальної громади як джерело конституційного права: проблемні питання теорії / Н. Чудик // Часопис Київського університету права. – 2008. – № 3. – С. 131–137.
147. Шаповал В. Виконавча влада в контексті форм державного правління / В. Шаповал // Право України. – 2015. – № 11. – С. 77–89.
148. Штефуца В. Організація і проведення федеральних виборів у ФРН: політико-правовий аналіз / В. Штефуца // Науковий вісник Ужгородського університету. Серія: Політологія, Соціологія, Філософія. – 2009. – Вип. 13. – С. 172–174.
149. Bartole S. Comparative Constitutional Law – an Indispensable Tool for the Creation of Transnational Law. *European Constitutional Law Review*. 13. 2017. P. 601–610. URL: https://www.venice.coe.int/files/articles/Bartole_Comparative_Constitutional_Law.pdf
150. Bingham T. The Rule of Law. The Sixth Sir David Williams Lecture. 2006 URL: <https://www.cpl.law.cam.ac.uk/sites/www.law.cam.ac.uk/files/images/www.cpl.law.cam.ac.uk/legacy/Media/THE%20RULE%20OF%20LAW%202006.pdf>.
151. Jackson J. D., Quinn K., O'Malley T. The Jur y System in Contemporary Ireland: in the Shadow of the Troubled Past. *Law and Contemporary Problems*, 1999. Vol. 62. № 2. P. 203–219.

152. Lavryk H. Sarapyn V. Selihov, D. Arbitrariness Prevention in the Context of Achieving the Efficiency of the Rules of Law. Access to Justice in Eastern Europe. 2023. 1(18). P. 54–68.
153. Peters A. The Constitutionalisation of the European Union – Without the Constitutional Treaty. In: Riekmann, S.P., Wessels W. (eds) The Making of a European Constitution. VS Verlag für Sozialwissenschaften. 2006. P. 35–67. URL: https://doi.org/10.1007/978-3-531-90095-7_2
154. Serohina S. H., Bodrova I. I., Novak A. Delegation of State Powers to Local Self-Government Bodies: Foreign Experience and Ukrainian Realities. Baltic Journal of European Studies. Tallinn University of Technology (ISSN 2228-0588), Vol. 9. № 3(28), 2019, P. 262–285.
155. Slinko T. Letnianchyn L. Bairachna L. Tkachenko Ye The Rule of Law in the Legal Positions of the Constitutional Court of Ukraine. Access to Justice in Eastern Europe. 2022. 1 (13). P. 165–177.

Навчальне видання

ЗАХАРЧЕНКО Петро Павлович
ЛАВРИК Галина Володимирівна

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО ДЕРЖАВ-ЧЛЕНІВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

ПІДРУЧНИК

Дизайн обкладинки *П. В. Кійченко*
Редагування *Л. М. Діденко*
Комп'ютерне верстання *О. С. Корніліч*

Формат 60x84/16. Ум. друк. арк. 22,8.
Зам. № 326/2123.

Видавець і виготовлювач
Полтавський університет економіки і торгівлі
к. 48, вул. Івана Банка, 3, м. Полтава, 36003.
E-mail: pvv.puet@gmail.com.

Свідоцтво про внесення до Державного реєстру видавців, виготівників
і розповсюджувачів видавничої продукції ДК № 8076 від 28.02.2024 р.