

Міністерство освіти і науки України
Державний вищий навчальний заклад
«Ужгородський національний університет»

На правах рукопису

Попович Терезія Петрівна

УДК 340.0; 340.1

ПРАВОВІ ЗАСОБИ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕМОКРАТІЇ
У ДЕРЖАВАХ ЦЕНТРАЛЬНОЇ ЄВРОПИ:
ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ

Спеціальність 12.00.01 – теорія та історія держави і права;
історія політичних і правових вчень.

Дисертація
на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Науковий керівник
Лемак Василь Васильович,
доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НАПрН України

Ужгород – 2015

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРАВОВИХ ЗАСОБІВ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕМОКРАТІЇ У ДЕРЖАВАХ ЦЕНТРАЛЬНОЇ ЄВРОПИ.....	11
1.1. Державний режим як категорія правової науки	11
1.2. Новий зміст демократії в умовах глобалізації	20
1.3. Ступінь наукової розробки та методологія дослідження	39
Висновки до розділу 1	54
РОЗДІЛ 2. ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ ВІДНОВЛЕННЯ ДЕМОКРАТИЧНИХ ІНСТИТУТІВ У ДЕРЖАВАХ ЦЕНТРАЛЬНОЇ ЄВРОПИ (кінець 1980 – 1990-і роки).....	57
2.1. Правові механізми відновлення демократії у Польщі	57
2.2. «Оксамитова революція» і становлення демократії в Чехії і Словаччині.....	76
2.3. Формування демократичних інститутів в Угорщині	88
Висновки до розділу 2.	106
РОЗДІЛ 3. ПРАВОВІ ЗАСОБИ ЗДІЙСНЕННЯ ІНСТИТУТІВ ДЕМОКРАТІЇ У ДЕРЖАВАХ ЦЕНТРАЛЬНОЇ ЄВРОПИ	109
3.1. Нормативні засоби закріплення прав і свобод людини	109
3.2. Незалежні суди. Європейський Суд з прав людини	129
3.3. Сегментація публічної влади.....	146
3.4. Децентралізація публічної влади	161
3.5. Політичні партії в демократичному суспільстві	182
Висновки до розділу 3.	188
ВИСНОВКИ.....	190
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	197

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Державно-правові процеси в Україні після лютого 2014 р. зумовлюють зосередження уваги правової науки на проблемах відновлення і зміцнення інститутів демократії. Більшість вимог суспільства в ході революційних подій грудня 2013 – лютого 2014 р. були пов'язані з необхідністю залучення правових механізмів демократії – таких як вільні вибори, незалежне й ефективне правосуддя, побудова збалансованої публічної влади, забезпечення її підконтрольності та прозорого характеру.

У ході підготовки і першого етапу впровадження конституційної реформи в Україні в різних напрямках (щодо децентралізації, щодо удосконалення правосуддя тощо) також постало питання змісту й технології реформи відповідних інститутів демократії, надання їм консолідованого й ефективного характеру. Вже перші кроки в реформуванні різних сегментів публічної влади виявили низку проблем, розв'язання яких потребує врахування досвіду держав Центральної Європи. Набуття цими державами членства Європейського Союзу з 1 травня 2004 р. стало підтвердженням якості проведених реформ, у тому числі й щодо стабільного функціонування основних демократичних інститутів. Вимога забезпечення стандартів правової демократичної держави є однією з ключових для держав-кандидатів на вступ до ЄС. Із врахуванням асоційованого членства України в ЄС, з'ясування на теоретичному рівні відповідного досвіду таких держав диктується також і державно-правовою практикою.

Таким чином, актуальність теми дослідження мотивується такими аргументами.

1. Демократія як феномен змінюється у сучасному глобальному світі, проявляючи нові механізми, у зв'язку з чим правові засоби її здійснення потребують удосконалення. Глобалізація впливає на демократію, роблячи її більш динамічною, з одного боку, а з іншого, імплементуючи в її механізми новітні технології. Правовий інструментарій демократії в умовах верховенства права потребує наукового вивчення у контексті його можливого застосування в

Україні. Зміст демократії в сучасних умовах значною мірою вимагає переосмислення, що виступає пріоритетним завданням теоретико-правової науки.

2. Цінним і своєчасним у цьому відношенні виступає досвід тих держав, які в кінці 1980-х – на початку 1990-х років через використання правових засобів відновили демократію, а в період напередодні вступу до Європейського Союзу – істотно модернізували її основні інститути. Дослідження емпіричного масиву, пов'язаного з реформуванням демократичних інститутів, є актуальним як з огляду на загальні підходи (концепцію, послідовність, засоби реформи), так і з огляду на окремі конкретні зразки регулювання чи втілення тих чи інших інститутів.

3. Актуальність дослідження диктується потребою в удосконаленні (чи фактичному відновленні) низки основних інститутів демократії в Україні. Початок конституційної реформи в Україні зумовлює інтерес до всього спектру відповідних аспектів змісту й технології відповідних реформ у державах Центральної Європи.

Українська правова наука має певні здобутки щодо наукового осмислення демократії як правового феномена, а також досвіду її відновлення й удосконалення через правові реформи, що можуть слугувати доктринальним підґрунтям для ефективного проведення реформ у даній сфері. У цьому контексті необхідно зазначити тих учених-правознавців з України та інших країн, які розробили сучасну доктрину демократії, зокрема: М.І. Козюбру, А.М. Колодія, О.Є. Кутафіна, Л.А. Луць, О.В. Малько, М.І. Матузова, В.С. Нерсисянца, О.В. Петришина, В.С. Петрова, А.С. Піголкіна, В.Ф. Погорілка, П.М. Рабіновича, О.Ф. Скакун, О.В. Скрипнюка, Б.О. Страшуна, В.Я. Тація, Ю.М. Тодику, М.В. Цвіка тощо. Особливої уваги заслуговують праці вчених-юристів, які займаються дослідженням теоретичних, конституційних та порівняльно-правових засад демократії: С.К. Бостана, Е.П. Григоніса, О.І. Денисова, О.І. Зазнаєва, М.О. Кулькова, В.В. Лемака, І.В. Процюка, Л.Р. Симонішвілі, В. В. Сухоноса, О.В. Харченко, В.М. Шаповала тощо.

Проте теоретичні та порівняльно-правові засади здійснення демократії потребують подальшого дослідження з урахуванням нових правових реалій в Україні та в державах Центральної Європи.

Аналіз фахової літератури за напрямом дозволяє зробити висновок про відсутність спеціального дослідження правових засобів здійснення демократії у державах Центральної Європи.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Тема роботи відповідає Пріоритетним напрямам розвитку правової науки, схваленими постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 24 вересня 2010 року №14-10. Робота виконана на кафедрі теорії та історії держави і права ДВНЗ «Ужгородський національний університет» й відповідає кафедральній комплексній темі наукового дослідження «Правова реформа в Україні та державах Центральної Європи: теоретичні і практичні аспекти».

Мета і завдання дослідження. Метою дисертації є комплексний науковий аналіз правових засобів здійснення демократії у державах Центральної Європи в контексті необхідності реформування її інститутів в Україні.

Для досягнення такої мети у дисертації вирішувалися наступні наукові завдання:

1) з'ясування основних підходів до розуміння державного режиму у правовій науці, розкриття змісту демократії та її корегування в умовах глобалізації;

2) виявлення правових механізмів відновлення демократії у державах Центральної Європи в період після демократичних революцій у кінці 1980-х - 1990-і роки;

3) з'ясування системи міжнародних, наднаціональних (європейських) і національних конституційних засобів забезпечення демократії, виявлення співвідношення між ними;

4) дослідження сегментації влади через розкриття правових засобів «механізму стримувань і противаг» у державах Центральної Європи;

5) аналіз основних засобів забезпечення незалежності правосуддя у державах Центральної Європи, його ролі як гаранта демократичного конституційного ладу; з'ясування місця Європейського Суду з прав людини в механізмі захисту прав людини;

6) розкриття змісту реформи публічного управління, спрямованої на досягнення децентралізації публічної влади в державах Центральної Європи.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, пов'язані з правовими засобами здійснення демократії в державах Центральної Європи.

Предметом дослідження є інституційно-правові відносини демократії у державах Центральної Європи в контексті необхідності зміцнення демократичних інститутів в Україні.

Методи дослідження. Методологічну основу дисертації становить комплекс методів наукового пізнання, які властиві правовій науці загалом і теорії держави і права зокрема. Для розв'язання наукового завдання використовуються загально-філософські підходи, загальнонаукові та спеціально-юридичні методи дослідження. При дослідженні процесу відновлення та генезису інститутів демократії у кінці 1980-х – на початку 1990-х років у державах Центральної Європи використовувався історико-порівняльний метод (розділ 2); при розгляді особливостей окремих інститутів демократії на національному рівні (розділ 3) широко використано формально-юридичний та порівняльно-правовий методи; при аналізі окремих владних інститутів та інституційних владних систем національних держав був застосований інституційний метод дослідження. Системний підхід надав змоги всебічно дослідити розвиток та особливості застосування правових засобів здійснення демократії у державах Центральної Європи.

Теоретичним підґрунтям роботи є наукові праці зарубіжних і вітчизняних фахівців у галузі теорії держави і права, конституційного права, науки європейського права. Емпіричну базу дослідження становлять конституційні та

інші нормативні акти держав Центральної Європи, судова практика, довідкова література, аналітичні матеріали.

Наукова новизна одержаних результатів. Дисертація є першим у вітчизняній загальній теорії держави і права комплексним монографічним дослідженням правових засобів здійснення демократії у державах Центральної Європи, їх специфіки в окремих національних правопорядках та виявлення тенденцій розвитку.

Наукова новизна одержаних результатів виражена в положеннях і висновках, які виносяться на захист:

уперше одержано:

- обґрунтування поняття державного режиму в юридичній площині як ступеня участі державно-організованого суспільства в здійсненні публічної влади та забезпеченні своїх фундаментальних цінностей, а демократії – як аспекту розуміння держави верховенства права, яка передбачає, принаймні, безпосередню дію прав людини, суверенітет народу, що здійснюється через консенсуальні механізми, та незалежне правосуддя;

- порівняльно-правовий аналіз генезису демократії у державах Центральної Європи, у тому числі з'ясування послідовності цього процесу, розкриття основних правових засобів відновлення демократії у ході демократичних революцій та в перші роки після них; зроблені висновки щодо важливості реформи конституції та інструменту законодавчої діяльності для відновлення демократичних інститутів (вільних виборів, підконтрольності виконавчої влади, незалежного правосуддя);

- знання про проблеми конституювання та удосконалення демократії в окремих державах Центральної Європи, вплив наднаціональних інститутів на їх розв'язання;

удосконалено:

- знання про вплив глобалізації на характер і сутність демократії, що здійснюється на рівні національної держави; зроблено висновок про лінії впливу глобалізації на розуміння демократії та механізми її здійснення,

зокрема, щодо розширення консенсуальних механізмів прийняття рішень, залучення міжнародних та наднаціональних (європейських) засобів здійснення демократії;

- знання про міжнародні, наднаціональні (європейські) та конституційні нормативні засоби закріплення основних прав і свобод людини;

- знання про засоби забезпечення незалежності правосуддя у державах Центральної Європи; знання щодо ролі Європейського Суду з прав людини у функціонуванні демократичних механізмів;

- знання про механізм сегментації публічної влади на національному рівні та реформу в напрямі децентралізації, про правові засоби проведення суспільних змін у відповідних напрямках;

дістало подальшого розвитку:

- вивчення впливу інститутів Європейського Союзу на підвищення дієвості демократичних інститутів держав Центральної Європи в умовах їх підготовки до вступу в ЄС та взаємодію з ними після набуття членства;

- знання про роль політичних партій у механізмі демократії;

- знання про специфіку функціонування демократичних інститутів в Угорщині, запроваджених внаслідок конституційної реформи 2011 р. на тлі досвіду інших держав Центральної Європи.

Практичне значення одержаних результатів полягає у можливості визначення вітчизняною правовою наукою завдань щодо удосконалення демократичних інститутів в Україні, надання їм стабільного розвитку шляхом проведення реформ на основі врахування результатів дослідження відповідного досвіду інших держав Центральної Європи.

Сформульовані в дисертації теоретичні положення і висновки можуть бути використані у науково-дослідницькій сфері для подальших теоретичних і порівняльно-правових досліджень демократії. У правотворчій сфері результати дослідження можуть бути застосовані для розробки механізму реформ у напрямі удосконалення демократичних інститутів в Україні в таких напрямках,

зокрема, як посилення незалежності правосуддя та децентралізація публічної влади.

У навчальній сфері у процесі підготовки фахівців у юридичних навчальних закладах положення і висновки дисертації можуть знайти втілення під час читання навчальних дисциплін з теорії держави і права, історії держави і права зарубіжних країн, порівняльного правознавства, конституційного права зарубіжних країн, підготовки відповідних курсів лекцій, підручників та навчальних посібників.

Апробація результатів дисертації. Основні положення і висновки дисертації обговорювалися на засіданнях кафедри теорії та історії держави і права юридичного факультету ДВНЗ «Ужгородський національний університет» та були апробовані на таких наукових конференціях: науково-практичній конференції професорсько-викладацького складу юридичного факультету ДВНЗ «УжНУ» «Актуальні проблеми правової реформи в Україні: європейський та вітчизняний досвід» (м. Ужгород, травень 2009 року); науковій конференції професорсько-викладацького складу юридичного факультету ДВНЗ «УжНУ», присвяченій до дня юриста 8 жовтня 2009 року (м. Ужгород, 8 жовтня 2009 року); міжнародній науковій конференції професорсько-викладацького та аспірантського складу «Правове життя сучасної України» (м. Одеса, 21-22 травня 2010 року); міжнародній науково-практичній конференції «Державно-правовий механізм забезпечення прав і свобод людини: міжнародні стандарти публічного управління та український досвід» (м. Ужгород, 20-21 грудня 2013 року); I Міжнародній науково – практичній конференції студентів та молодих учених «Травневий з'їзд молодих правознавців» (м. Ужгород, 16 – 18 травня 2014 року); II Міжнародній науково – практичній конференції «Травневий конгрес правознавців» (м. Ужгород, 15 – 17 травня 2015 року).

Результати дослідження використовувалися автором при розробці навчальних програм та методичних рекомендацій, читанні лекцій та проведенні занять з навчальної дисципліни «Теорія держави і права», «Філософія права» в Ужгородському національному університеті.

Особистий внесок здобувача в одержання наукових результатів, що містяться в дисертації. Дисертаційне дослідження виконано самостійно, всі сформульовані в ньому положення й висновки обґрунтовано на підставі власних досліджень автора.

Публікації. За темою дисертації опубліковано 5 наукових статей у фахових виданнях, у тому числі 1 статтю – у виданнях, включених до міжнародних наукометричних баз, а також 6 тез доповідей на всеукраїнських та міжнародних науково-практичних конференціях.

Структура та обсяг дисертації. Дисертаційне дослідження складається зі вступу, трьох розділів, поділених на одинадцять підрозділів, висновків і списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації становить 215 сторінок, з них 196 сторінок – основний текст. Список використаних джерел містить 203 найменування на 19 сторінках.

РОЗДІЛ 1.

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРАВОВИХ ЗАСОБІВ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕМОКРАТІЇ У ДЕРЖАВАХ ЦЕНТРАЛЬНОЇ ЄВРОПИ

1.1. Державний режим як категорія правової науки

Незважаючи на досить пізнє виникнення поняття «державного режиму» (ввійшло в науковий обіг у 1940 році), сьогодні дана категорія є однією з ключових у правовій науці. Найбільш поширеним є розуміння державного режиму як сукупності засобів, методів, способів або прийомів здійснення державної влади. До нього відносяться інші аналогічні, але, водночас, певною мірою відмінні уявлення. Серед них можна виокремити, наприклад, визначення державного режиму як «конкретного прояву державної організації, що виражається в стані й характері демократії й політичної свободи в суспільстві». У цьому визначенні поняття режиму як процесу здійснення, «прояву» державної влади й організації, доповнюється також посиленням на те, що це «конкретний прояв», що виражається як в «стані й характері», іншими словами, у рівні розвитку демократії, так і у стані (рівні розвитку, ступені гарантованості) політичної свободи в суспільстві [1, с. 112.].

Іншим, близько пов'язаним із традиційним, визначенням державного режиму може слугувати розгляд його як системи або сукупності форм, методів, засобів і способів володарювання, «через які державна влада легітимізує своє існування й функціонування» [2, с. 17].

У дещо ширшому розумінні поняття «державний режим» позначається як «політичний режим», який характеризує методи функціонування всіх ланок політичної системи. Реальний політичний режим визначається характером взаємодії всіх складових політичної системи, він є способом здобуття, здійснення і утримання політичної влади, безпосередньо пов'язаний із

ступенем політичного структурування суспільства, особливо державної влади. [3, с.11].

Нерідко вказані два поняття в юридичній літературі вживаються як синоніми. Слід погодитися при цьому, що державний режим характеризує не форму держави, а більшою мірою - її зміст, який виражається в засобах і способах володарювання, а також у певних принципах владних відносин, суб'єктами яких виступають держава, суспільство та індивід [4, с.7].

Державний режим в юридичній площині означає ступінь участі державно -організованого суспільства в здійсненні публічної влади та забезпеченні своїх фундаментальних цінностей. На нашу думку, державний режим як поняття означає не стільки сукупність методів і засобів здійснення публічної влади в суспільстві, скільки здійснення цієї влади самим суспільством.

Серед ознак (окремих аспектів) поняття державного режиму необхідно виділити наступні.

По-перше, на відміну від форми правління, котра виражає організацію влади на національному (загальнодержавному) рівні, державний режим торкається організації і здійснення публічної влади на всіх рівнях. При цьому, якщо на національному рівні його індикатором є ступінь концентрації владних ресурсів, то на регіональному і місцевому рівні – ступінь розвитку місцевого самоврядування (місцева демократія). У недемократичних державах місцевий гауляйтер, партійний секретар чи представник президента здійснює керівництво всіма місцевими справами, а місцеве самоврядування як інститут відсутній.

По-друге, змістом державного режиму як поняття є способи легітимації публічної влади суспільством, з одного боку, і методи реалізації влади в суспільстві, з іншого. Ці два аспекти державного режиму є тісно взаємопов'язаними між собою. Складно припустити можливість публічної влади, належно легітимованої в ході вільних виборів, організувати геноцид щодо власного народу чи інші грубі порушення прав людини. Наприклад,

законодавчий орган нацистської Німеччини, за умови обрання в ході вільних виборів, не міг би в принципі схвалити антисемітських законів, які провели пряму дискримінацію в суспільстві.

По-третє, основною формою легалізації державного режиму є конституційна форма, бо саме в конституції фіксуються основні права і юридичні основи, обов'язкові для всіх учасників правових відносин, закріплюється досягнутий у суспільстві масштаб свободи людської особистості, визначаються межі компетенції органів влади, а також характер демократичності і способи реалізації державної влади. Виходячи вже з конституційних норм, формується система законодавства, відповідні правозастосовні й правозахисні механізми. Конституція фіксує певні правові рамки, в межах яких допускається імперативний вплив на особу і суспільство з боку держави [4, с.16].

Прагнення державного режиму (демократичного чи недемократичного) отримати закріплення в конституції (нормах вищої юридичної сили) можна вважати однією з закономірностей сучасної держави. Найбільші тоталітарні режими ХХ століття не ігнорували питання конституції. Наприклад, А.Гітлер у нацистській Німеччині «зупинив» дію конституційних норм Конституції 1919 р. щодо гарантій прав людини. Більшовицька партія на чолі з В.Леніним у Радянській Росії в ході жорстокої громадянської війни прагнула легалізувати свій режим документом, який був названий «конституцією». Закріплення в конституціях (основних законах) частини характеристик тоталітарного режиму (однопартійності, монополії ідеології) поєднувалося з абсолютним свавіллям. Треба розуміти також і межу «легальності» будь-якого режиму.

По-четверте, державний режим, його зміст тісно пов'язаний з національними, регіональними і географічними особливостями тієї чи іншої країни, а також з тією чи іншою політико-правовою культурою суспільства [4, с. 17].

Основними складовими поняття «державного режиму» виступають:

1) роль і значимість прав людини для державно-організованого суспільства. Підкреслимо, річ іде саме про місце прав людини в ієрархії суспільних цінностей, а не лише «правовий статус особи», тобто закріплення її становища правовими нормами. Щоби визначити роль прав людини в суспільстві слід звернути увагу, наскільки права людини є критерієм перетворення закону (позитивних норм) у право і наскільки права людини визначають зміст діяльності публічної влади. При цьому основні права і свободи людини є суспільною цінністю і водночас – діючим джерелом права;

2) ступінь народовладдя (участі народу в здійсненні публічної влади) на загальнодержавному та місцевому рівні. Річ іде про такі показники народовладдя: а) частка дорослого населення, наділеного виборчим правом. Наприклад, у Великій Британії (лідері світової демократії) частка осіб, старших 20 років, наділених правом голосу становила: у 1831 р. – лише 4 % населення, у 1864 р. – 9, у 1883 – 18; у 1921 р. – 74, а в 1931 р. – 97 % [5, с. 29]; б) наявність (відсутність) груп населення, які законом позбавлені виборчого права на підставі їх соціального походження, національної, расової, релігійної ознаки чи політичних переконань; в) проведення регулярних і вільних виборів.

Вільні вибори як основний критерій народовладдя повинні відзначатися сукупністю деяких характеристик, зокрема: заборонаю впливу на волевияв виборців, таємністю голосування, неупередженим встановленням результатів, проведенням виборчої кампанії на конкурентних засадах в умовах політичного плюралізму. Високий рівень народовладдя означає демократію, його відсутність – тоталітаризм. Присутність механізму вільних виборів у формуванні деяких тоталітарних режимів не змінює такого висновку, бо нацистська партія в Німеччині, наприклад, узурпувала владу не шляхом вільних виборів, а захопивши важелі абсолютної влади та змінивши конституційну систему країни;

3) ступінь правового забезпечення плюралізму (урізноманітнення) або навпаки – уніфікації ідеологічної, економічної та політичної систем суспільства. Будь-який недемократичний режим прагне до уніфікації всіх

ділянок суспільного життя. Ступінь урізноманітнення торкається трьох основних сфер: а) ідеологічної (присутність чи заборона офіційної обов'язкової ідеології); б) економічної (децентралізована ринкова економіка з домінуючою приватною власністю чи командна одержавлена економіка); в) політичної (однопартійна система, сателітна партійна система чи конкурентна багатопартійна система);

4) ступінь незалежності та ефективності правосуддя. Верховенство права потребує незалежного і ефективного правосуддя, недемократичні держави прагнуть до контролю над судами, зниження ролі правосуддя. Треба розуміти, що інституціолізовані права людини, народовладдя та плюралізм потребують захисту і тому лише незалежне і ефективне правосуддя робить їх функціонуючими. Показники незалежності судів (і суддів) є «лакмусовим папірцем» державного режиму.

Критерії для ідентифікації державних режимів здійснюються надто по-різному в науковій літературі та на практиці.

Виходячи з трьох вимірів – політична участь, політична конкуренція і конституційний або конституційно-правовий вимір, – В. Меркель і А. Круассан розробили шість параметрів, на основі яких можна визначити політичні режими різних типів. Кожен з цих параметрів пов'язаний з одним із ключових питань: 1. Легітимізація панування: як і в якому обсязі було легітимізоване панування. Демократії легітимізуються за принципом свободи і рівності реалізованого суверенітету народу; авторитарні режими – за «менталітетами», тоталітарні – за догматичними закритими світоглядами; 2. Доступ до панування: яким чином інституційно регулюється доступ до політичного панування? В демократіях доступ до панування відкритий і інституціолізований завдяки ефективним гарантіям загального, рівного, таємного, вільного (пасивного й активного) виборчого права. В автократіях навпаки, існують формальні або фактичні обмеження виборчого права, які базуються на ідеологічній, релігійній, расовій, етнічній, гендерній або політичній дискримінації; 3. Монополія на панування: ким приймаються або легітимізуються політичні рішення? В ефективних

ліберально-конституційних демократіях подібні рішення повинні прийматися виключно представниками народу, які прямо або опосередковано легітимізовані демократично. Не існує таких сфер (анклавів), в яких би політичні актори, що не володіють демократичною легітимністю, мали б змогу приймати і здійснювати позаконституційні рішення; 4. Зазіхання на панування: чи лімітовано зазіхання правлячих груп на панування, чи воно має всеохопний характер? Тут порушується проблема поширення державної влади на публічну і приватну сфери. В демократіях поміж цими сферами існує межа, яка встановлена конституційно і захищається законом. В автократіях така межа є випадковою: вона проводиться, переноситься і порушується носіями влади в залежності від політичної кон'юнктури. У підсумку зазіхання держави на панування виявляється необмеженим; 5. Структура панування: чи достатньою мірою державна влада контролюється декількома гілками влади, які себе взаємно стримують? Чи плюралістичною є структура панування, чи воно монополізоване однією гілкою влади? В демократіях усі три гілки влади розподілені таким чином, що вони здатні ефективно контролювати одна одну. Це стосується перш за все відокремлення судової влади від виконавчої і законодавчої. В парламентських системах при мажоритарних урядах і дисциплінованих парламентських фракціях контроль за виконавчою владою з боку парламенту на практиці виявляється вельми незначним. Проте теоретично можливість його здійснення зберігається. В автократичних режимах подібний контроль або значно обмежений на користь виконавчої влади, або повністю відсутній; 6. Спосіб здійснення панування: яким чином регулюється здійснення панування? Це питання належить до сфери конституційно-правового стримування політичного панування. В демократіях панування здійснюється відповідно до конституційно легітимізованих принципів та підлягає обмеженню і контролю. В автократіях воно в принципі непідконтрольне і засноване на невизначеному в правовому відношенні або необмеженому свавіллі [6, с. 30-31].

Дослідник політичного режиму американський учений А.Лейпхарт указує на стиль поведінки політичних еліт як підставу для типологізації, зокрема, демократичних режимів [7, с. 143].

У відомій класичній праці Р.Даля «Поліархія» для класифікації політичних режимів використовуються два критерії: 1) ступінь ліберальності режиму, або його здатність забезпечити публічну змагальність у боротьбі за владу; 2) рівень залучення громадян до політичного процесу. Перший критерій визначається ступенем відкритості політичних інститутів, а також гарантіями, які дозволяють членам політичної системи претендувати на управління суспільством. Другий критерій визначає загальну чисельність дорослого населення, що є учасником політичного процесу і здатного на відносно рівній основі контролювати урядову діяльність. На основі вказаних критеріїв Р.Даль виділяє три види режимів: гегемонія, поліархія, змішаний режим [7, с.107].

У сучасній західній юридичній науці підхід до критеріїв, які стоять в основі класифікації державних режимів, відрізняється різноманітністю при принциповій схожості вихідних точок зору. При цьому такими критеріями зазвичай називаються наступні: 1) способи здійснення народом свого суверенітету; 2) порядок утворення і функціонування державних органів (вибори, призначення тощо); 3) організація партій, їх взаємовідносини з іншими елементами політичної системи (передовсім із державою); 4) «політична поведінка», оцінка якої визначає різницю між формально і фактично демократичним режимом; 5) ступінь централізації державного апарату; 6) ступінь участі опозиції в політичному житті країни тощо. Якщо узагальнити наведене, то в основі класифікації державних режимів, як правило, ставляться критерії багатопартійності, легальної опозиції та поділу влад [8, с. 195 - 205].

На нашу думку, адекватно відображають критерії державних режимів, в тому числі показники демократичності та тенденції демократизації функціонування політичних систем дані, отримані внаслідок реалізації дослідницьких проектів, спрямованих на вимірювання цих показників з використанням методів кількісного та якісного аналізу. Кількість оцінюваних

критеріїв, обраних найвідомішими установами, не дуже відрізняється, їх зміст стосується здійснення виборчого процесу, дотримання прав та свобод, наявності політичної конкуренції, процесу урядування на різних рівнях, функціонування ринкової економіки, розвитку громадянського суспільства тощо.

Одна із найбільш відомих міжнародних правозахисних організацій «Freedom House» дає оцінку державним режимам на основі таких восьми критеріїв: 1) виборчий процес; 2) громадянське суспільство; 3) незалежні засоби масової інформації; 4) державне управління на рівні країни; 5) місцеве демократичне управління; 7) судовий устрій і незалежність судів; 8) корупція. Починаючи із 2004 року організація використовує «рейтинг демократичного розвитку» як показник, який ілюструє оцінку за 7 критеріями, до яких належать: 1) виборчий процес; 2) громадянське суспільство; 3) незалежність засобів масової інформації; 4) демократичне урядування на національному та державному рівні; 5) демократичне урядування на місцевому рівні; 6) судова система та незалежність суддів; 7) корупція. Важливими для критеріїв оцінки країн перехідного періоду є наступні аспекти: стабільність системи органів влади, прозорість законодавчої та виконавчої влади; спроможність законодавчої влади здійснювати функції у сфері законодавства та проведення розслідувань; децентралізація влади; виборність місцевих органів влади; реформування державної служби, відсутність корупції та політичного впливу державних службовців [9].

У межах вказаного проекту, у звіті 2010 року Україна отримала 3,50 балів як оцінку виборчого процесу, 2,75 - громадянського суспільства, 3,50 - незалежності ЗМІ, 5,00 - демократичності урядування на національному рівні, 5,25 - демократичності урядування на місцевому рівні, 5,00 - функціонування та незалежності судової системи, 5,75 - корупції. Тобто, за шкалою демократизації, Україна в сукупності набрала 4,39 бала [10].

За даними звіту Freedom House 2013 року Україна спостерігаємо такі оцінки (в балах): виборчий процес (Україна - «4,00»); громадянське суспільство

(Україна - «2,75»); незалежність преси (Україна - «4,00»); демократичне управління на національному рівні (Україна - «5,75»); демократичне управління на місцевому рівні (Україна - «5,50»); система правосуддя (Україна - «6,00»); рівень корупції (Україна - «6,00»). Таким чином, за шкалою демократизації Україна оцінена у 4,82 бали [11]. Отже, за оцінкою Freedom House, Україна опинилася у групі «частково вільної» держави. І як бачимо, ситуація у більшості сфер у порівнянні з 2010 роком погіршилася.

Слід констатувати той факт, що щорічно Бюро демократії, прав людини і праці Державного департаменту Сполучених Штатів Америки готує «Доповіді про становище з правами людини в країнах світу» та надає їх американському конгресу. Законодавство США вимагає, щоб доповідь включала інформацію про всі країни, які отримують допомогу від Сполучених Штатів Америки, і всі держави-члени ООН. Як наслідок, з урахуванням викладеного у доповідях стану дотримання прав людини, парламент приймає рішення щодо надання майбутньої допомоги іншим країнам у різних сферах. Окрім цього, згідно офіційної позиції США, якраз ці доповіді виступають одним з найважливіших елементів зусиль Сполучених Штатів Америки зі зміцнення прав людини в усьому світі. Вони надають інформацію, необхідну при виробленні політики уряду США, і можуть служити джерелом для інших урядів, міжнародних інститутів, неурядових організацій, правозахисників і журналістів. Доповіді з країн спрямовані на просування зусиль, здійснюваних у всьому світі з метою недопущення вчинення порушень, зміцнення здатності держав захищати права всіх людей та привернення уваги до тих країн, що не виконують своїх міжнародних зобов'язань у галузі прав людини. У доповідях по країнах дається незалежна оцінка становища у кожній державі у порівнянні з загальними нормами в сфері прав людини [12].

Доповідь по США відсутня, хоча представники держави наголошують при цьому, що також аналізують становище з правами людини у себе в країні в періодичних доповідях, необхідних відповідно до договорів про права людини, в яких вони беруть участь (наприклад, звітують перед різними органами ООН,

у тому числі Комітетом проти катувань, Комітетом з прав людини, Комітетом з прав дитини та Комітетом з ліквідації расової дискримінації, взаємний розгляд в ОБСЄ). Дійсно, вибірково проаналізувавши окремі доповіді, можна резюмувати, що стан дотримання прав людини аналізується відповідно до видових модифікацій: особистих, громадянських, політичних та трудових. Уряд США аналізує певні обставини у галузі прав людини, що мали місце протягом звітного року у відповідній державі, на підставі чого робить висновки як про здобутки, так і про існуючі проблеми. Одночасно слід зауважити, що Бюро демократії, прав людини і праці Державного департаменту Сполучених Штатів Америки готує також доповіді щодо міжнародної свободи віросповідання, тероризму, торгівлі людьми, просування свободи і демократії, які з 2003 року були замінені на звіти з підтримки США прав людини та демократії у світі (дії США). Останні, зокрема, описують зусилля уряду США на підтримку демократії та прав людини в недемократичних країнах і країнах, що переживають перехід до демократії в усьому світі.

1.2. Новий зміст демократії в умовах глобалізації

Практика розвитку суспільства протягом останніх двох тисячоліть засвідчує стійку тенденцію утвердження загальних цивілізаційних демократичних цінностей у більшості сучасних держав.

Сучасна національна держава (державно-організоване суспільство) з самого початку органічно означала задіяння первинних демократичних механізмів. Відомий дослідник П.Пшеворскі відзначав з цього приводу, що двісті років тому назад при підготовці американської і французької конституцій обговорювалися такі інституційні проблеми демократії: 1) загальне versus обмежене виборче право; 2) прямі versus багатоступінчаті вибори; 3) повне versus обмежене оновлення депутатського корпусу; 4) однопалатність versus двопалатність; 5) таємне versus відкрите голосування; 6) парламентське versus президентське правління; 7) тверді календарні строки виборів versus

встановлені урядом на розсуд; 8) право одноразового versus багаторазового призначення главою виконавчої влади; 9) недоторканість депутатів; 10) право виконавчої влади на вето; 11) відповідальність виконавчої влади, можливість її відставки; 12) право розпуску; 13) право законодавців видавати і відмінити закони; 14) верховенство законодавчої влади над владою гаманця; 15) незалежна судова влада; 16) суд присяжних, відкритий для публіки; 17) заборона на зворотну силу закону; 18) абсолютна свобода друку; 19) свобода релігії; 20) інституційні бар'єри між армією і поліцією; 21) територіальна децентралізація права прийняття рішень [13, С.155]. Уже в 1789 р. у Декларації прав людини і громадянина Франції сутність нової держави пов'язувалася з ідеями, які і на сьогодні виступають основою демократії (перші три пункти): «1) Люди народжуються і залишаються вільними і рівними у правах. Громадські відмінності можуть ґрунтуватися лише на міркуваннях загальної користі. 2) Мета кожного політичного союзу становить забезпечення природних і невід'ємних прав людини. Такими є свобода, власність, безпека й спротив гнобленню. 3) Джерело суверенітету ґрунтується по суті в нації. Ніяка корпорація, жоден індивід не можуть мати у своєму розпорядженні влади, яка не виходить явно з цього джерела» [14, с. 109]. Крім того, в цьому історичному документі ознаки демократії справедливо пов'язувалися з існуванням конституції (пункт 16): «Будь-яке суспільство, в якому не забезпечено користування правами і не проведено поділу влад, не має конституції».

Наведене означало, що зміст і технологія створення модерної держави з самого початку тісно пов'язувалися з демократією. Більше двох століть утверджувалися й удосконалювалися інститути демократичної держави, причому саме цей процес справедливо вважається одним із векторів соціального (і правового) прогресу.

Причини і наслідки демократії вже давно перебувають на передньому краї наукових досліджень і розробки політики з метою розуміння і розвитку умов, які підтримують демократію, а також для роботи щодо демонстрування відчутних вигод, які приходять від встановлення демократії в усьому світі.

Мають місце відчутні вигоди демократії на внутрішньому і міжнародному рівні, в тому числі кращий і більш справедливий економічний розвиток як основа для довгострокового внутрішньодержавного і міждержавного миру, заохочення та захист прав людини і зростання гарантій безпеки людини. Крім того, зовнішня політика могутніх держав у світі включає підтримку для груп громадянського суспільства, що зароджуються, та політичних партійних організацій у країнах з перехідною економікою; державне будівництво, інституціоналізацію і критерії для специфікації належних і прийнятних форм демократичного правління; у випадку США і Великобританії, як показує політика в Іраку і Афганістані, йдеться про збройну інтервенцію, з метою повалення існуючих режимів і побудови демократії за допомогою сили. Поняття демократії є значною мірою, по суті, спірною концепцією, так як його повний зміст навряд чи сьогодні чи в майбутньому отримає кінцеву згоду. Тим не менш, є певні особливості демократії, щодо яких існує консенсус, підтримуваний емпірично незліченною кількістю прикладів демократичних практик, які існували протягом тривалих періодів часу, і тепер розширені на величезні географічні простори. Ідея, що демократія є формою урядування на основі в якійсь мірі народного суверенітету і колективного прийняття рішень, залишається значною мірою безперечною [15].

Розвиток демократичних держав засвідчив також, що вони пройшли два етапи, котрим відповідають дві моделі демократії: ліберальна і сучасна (соціальна). Перший етап охоплює кінець XVIII століття – початок XX століття. Історично перші демократії (американська чи англійська) істотно відрізнялися від її сучасної моделі.

Перша особливість ліберальної демократії полягає в тому, що виборче право, попри декларації і навіть правові норми, було далеким від загального. У часи, коли проходила ратифікація Конституції США 1787 р., виборчим правом володіли лише володільці власності, що були платниками податків (це була досить значна частина білих громадян-чоловіків. У період президенства Ендрю

Джексона (1829 – 1837) виборче право поширилося фактично на всіх білих чоловіків (за винятком південних штатів) [16, с. 221].

Штат Меріленд в США, поправками до конституції в 1801 і 1809 роках, першим проголосив «загальне виборче право» - це була свого роду демократична революція. А.Токвіль робить важливе уточнення: «У Сполучених Штатах всі громадяни, крім рабів, слуг і бідняків, які живуть за рахунок громади, мають право голосу, і, як наслідок, всі непрямо беруть участь у законодавчій діяльності» [17, с.190]. Але навіть в наведеному «уточненні» А.Токвіля не згадано ще однієї категорії осіб, позбавлених виборчого права – жінок, так як вочевидь у першій половині XIX століття (і навіть через 50 – 70 років) такий стан речей вважався природним. Підсумуємо: у найбільш демократичній державі першої половини XIX століття, до поняття «народ» не включалися і не володіли загальним виборчим правом такі категорії: а) жінки; б) раби; в) домашня прислуга і бідняки. Разом вони становили значну частину населення, але річ навіть не в їх питомій вазі, а в збереженні на цей час рабства, котре парадоксально поєднувалося з демократичними інститутами. Шлях до справжнього загального виборчого права тривав аж до 1965 р., коли Законом про виборчі права було скасовано перевірку грамотності виборців, що нерідко ставала перешкодою для темношкірого населення.

В європейських державах XIX ст. ситуація з виборчим правом була ще гіршою. Наприклад, лише внаслідок виборчої реформи 1832 р. в Англії виборче право надавалося чоловікам, які досягли 21 року, володіли нерухомою власністю, котра приносила їм не менше 10 фунтів стерлінгів річного доходу, і сплачували податок на бідність, а також орендарям - довгостроковим з річним доходом не менше 10 фунтів стерлінгів і короткостроковим – не менше 50 фунтів стерлінгів щорічно.

Друга особливість пов'язана власне з тим, що в XIX ст., крім наведеного, самі вибори не відповідають сучасним уявленням їх про вільність і справедливість - зокрема, повсюди голосування було відкритим. Таємне голосування стало поширюватися в Європі лише після його першої апробації в

Південній Австралії в 1858 р. У США, де було прийнято відкрите голосування, «австралійське балотування» (Australian ballot - первинна назва таємного голосування) отримало широке застосування лише після того, як президентські вибори призвели до звинувачень у шахрайстві при підрахунку голосів. У Франції до 1913 р. кандидати на виборні посади відкрито роздавали бюлетені виборцям, щоби згорнути і покласти їх до скриньки для голосування [18, с. 360].

Третя особливість ліберальної демократії полягала в тому, що, як указує Р.Даль «контроль над урядовими рішеннями з приводу політичних курсів не був конституційно закріпленим за обраними посадовими особами». Зокрема, це виражалося у тому, що прем'єр-міністр і кабінет залежали від затвердження монархом або необраною верхньою палатою парламенту. З одного боку, у Великій Британії залежність прем'єр-міністра і кабінету не від монарха, а від парламентської більшості утвердилася як конституційний принцип уже наприкінці XVIII століття; але до 1911 р. палата лордів приймала кінцеве рішення щодо законопроекту [18, с. 359-360].

Четверта особливість ліберальної демократії полягала у відсутності у громадян (юридично і фактично) соціальних прав: права на працю, відпочинок, на допомогу у зв'язку з втратою працездатності тощо. Держава через законодавство регулювала трудові відносини вкрай обмежено.

Хвилі демократизації. Можна погодитися з тим, що «зростання ліберальної демократії разом з її супутником, економічним лібералізмом, є найбільш унікальним політичним феноменом останніх чотирьох років» [19, с. 93].

Поширення демократії в світі відбувалося трьома «хвилями» демократизації, які чергувалися з «відступами» (С.Хантінгтон) [20, с.13 – 36].

«Перша хвиля» демократизації відбувалася в період від Американської революції і до розпаду імперій у кінці Першої світової війни. За версією Ф. Фукуяма станом на 1790 р. у світі було всього три ліберальні демократії – США, Швейцарія і Франція. У 1848 р. їх стало п'ять – до вказаних додалися

Велика Британія, Бельгія і Нідерланди, проте випала з цього списку Франція. У 1900 р. ліберальних демократій стало всього 13 - крім названих і Франції, що «повернулася» до кола демократичних держав, додалися до списку Канада, Данія, П'ємонт (Італія), Швеція, Греція, Нова Зеландія, Чилі, Аргентина [19, с.93]. Період між двома світовими війнами характеризувався наступом авторитаризму і тоталітаризму в світі, в тому числі і на європейському континенті.

У 1919 р. ліберальних демократій стало 25, а в 1940 р. – лише 13. Зростання демократії не було безперервним чи односпрямованим: справді, світ у цілому в 1919 р. був більш демократичним ніж у 1940 р. Становлення і розвиток трьох тоталітарних державних режимів у СРСР, Італії і Німеччині вело до «фашизації» чи «радянзації» низки інших держав. Після агресії нацистської Німеччини і Радянського Союзу в 1939 – 1941 роках тоталітарні режими контролювали всю Євразію – від Ла-Маншу до Камчатки. Лише Велика Британія залишалася демократичною.

«Друга хвиля» демократизації почалася лише після Другої світової війни і була пов'язана як з її наслідками, так і з процесом деколонізації. Після поразки Німеччини (одного з тоталітарних режимів) демократичні держави були відновлені в зоні, зайнятій англо-американськими союзниками, проте цього не сталося на просторі, зайнятому радянськими військами. До недемократичних держав було додано групу держав Центральної Європи. Результатом «другої хвилі» демократизації стало функціонування в 1960 р. 36 демократичних держав, причому вперше до них додалися великі азіатські країни – Японія та Індія. Але на початку 1960-х років друга хвиля демократизації вичерпала себе. Розпочалася чергова «авторитарна хвиля» - уже станом на 1975 р. кількість демократій скоротилася до тридцяти. Більша частина нових держав, які отримали незалежність внаслідок деколонізації, уже невдовзі набули авторитарного характеру. «Третя хвиля» демократизації почалася в середині 1970-х років, після того, як у 1974 р. у Португалії відбулася демократична революція. У наступні півтора десятиліття більше тридцяти держав внаслідок

внутрішніх реформ перетворилися в демократичні. Особливо інтенсивними демократичні процеси стали в кінці 1980-х років, коли демократичні системи були втілені в колишніх соціалістичних державах Східної Європи і в СРСР. Після розпаду СРСР кількість демократичних держав зростає за рахунок передовсім балтійських держав. Як вірно підмітив Ф.Фукуяма, «не менше від збільшення кількості ліберальних демократій вражає факт, що демократичне правління вирвалося зі свого первинного плацдарму в Західній Європі і Північній Америці і глибоко просунулося в інші частини світу, відмінні від названих політичними, культурними і релігійними традиціями» [19, с. 95-96].

Зростання кількості демократичних держав дозволяє оцінювати цей процес як «глобальний перехід до демократії», під яким у спеціальних дослідженнях розуміють «світовий політичний процес, який збільшує кількість демократичних держав і якісно змінює всю систему міжнародних відносин» [21, с. 30]. На сьогодні мова йде про так звану «четверту хвилю» демократизації, котра є наслідком як внутрішніх реформ, так і зусиль міжнародного співтовариства. Станом на 2010 р. із 192 незалежних держав світу понад 120 можуть вважатися демократичними, проте з різним рівнем розвитку демократичних інститутів.

Класична теорія демократії (Р.Даль) стверджує, що вірогідність становлення і збереження в країні інститутів демократії є надзвичайно високою за умов: а) якщо засоби насильницького примусу в ній розосереджені або нейтралізовані; б) якщо в ній існує плюралістичне суспільство; в) якщо вона однорідна в культурному відношенні або, у випадку культурної гетерогенності, не по-ділена на сильні і чіткі субкультури; г) якщо, при наявності такого роду субкультур, її лідери досягли успіхів у створенні узгоджувальних механізмів врегулювання субкультурних конфліктів; д) якщо політична культура і переконання її громадян, особливо політичних активістів, підкріплюють інститути демократії; е) якщо вона не піддається інтервенції з боку зарубіжної держави, ворожої до демократії [18, с. 404].

Сучасна демократія: основні концептуальні підходи. Демократія, що етимологічно означає «народовладдя», виступає таким видом державного режиму, за якого вся повнота державної влади належить народу, котрий здійснює її безпосередньо або через обраних представників. Необхідно відзначити, що «народ» – це поняття, котре пройшло тривалу еволюцію й сьогодні в цивілізованих державах позначає «виборчий корпус» – громадян даної країни, котрі згідно з законом наділені виборчим правом. Очевидно, що сьогодні демократія асоціюється не лише з «народовладдям».

У сучасних умовах, попри поширені уявлення про невизначеність демократії, вона має більш менш усталені параметри. Автор класичної теорії демократії Р.Даль також виокремив критерії демократії, якими є «інститути, необхідні для поліархії», до яких відніс наступні:

1. Контроль за урядовими рішеннями, що стосуються політичного курсу, конституційно є закріпленим за виборними посадовими особами.
2. Виборні посадові особи визначаються і мирно зміщуються в ході порівняно частих справедливих і вільних виборів, за яких примус цілком обмежений.
3. Практично все доросле населення має право брати участь у виборах.
4. Більша частина дорослого населення також має право виступати як кандидати на офіційні посади, за які йде змагання на цих виборах.
5. Громадяни мають ефективно забезпечувані права на вільне самовираження, особливо політичне, включаючи критику посадових осіб, дій уряду, переважаючої політичної, економічної і соціальної системи і панівної ідеології.
6. Вони також мають вільний доступ до альтернативних джерел інформації, які не знаходяться під монопольним контролем уряду або будь-якої іншої одиничної групи.
7. Нарешті, вони мають ефективно забезпечуване право утворювати самостійні асоціації і вступати до них, включаючи політичні об'єднання, такі як політичні партії і групи інтересів, які намагаються впливати на уряд,

використовуючи для цього конкуренцію на виборах і інші мирні засоби [18, с. 358 - 359].

Далі Р.Даль слушно зауважує, що поліархію можна розуміти і як «систему прав, в якій звичайні права гарантовані і захищені інституційно», і «кожен із семи інститутів забезпечує дотримання певних прав, що виправдовує його існування і функціонування». На його думку, «право має бути закріплено не тільки законодавчо, але і в судовому порядку», без чого «інститут не може бути визнаний реально існуючим» [22, с. 40].

У німецькій конституційній теорії (К.Хессе) під «вільним демократичним ладом розуміється такий державно-правовий спосіб правління, котрий, виключаючи будь-яке насилля і свавілля, засновується на самовизначенні народу з волевияву більшості, на свободі й рівноправності». До основних ознак цього ладу відносять, на його думку, принаймні, наступні: повага до конкретизованих в Основному законі прав людини, передовсім до права на життя і вільний розвиток; народний суверенітет; поділ повноважень; відповідальність уряду; виконавча незалежність судів, що опирається на закон; принцип багатопартійності і рівність можливостей для усіх політичних партій з правом згідно конституції на оформлення і діяльність опозиції. Крім того, в ФРН підкреслюється, що демократія в Основному законі є також формою обмеження державної влади, а право на владу, яке нею обґрунтовується, з самого початку обмежується, надається тільки на час, і сам народ, від якого виходить вся державна влада, пов'язаний конституцією [23, с.72, 75].

Зв'язок демократії з конституціоналізмом проявляється різноманітне. У сучасних вчених-правознавців центральноєвропейського регіону (наприклад, словацького ученого Петера Кресака) також домінують погляди про те, що конституціоналізм виступає одним із основних принципів побудови демократичної держави, а його атрибутами є: а) декларування і здійснення принципу суверенітету народу і залежність повноважень (компетенції) окремих органів держави від його волі; б) здійснення принципу поділу влади при вибудові державних органів; в) вибудова представницької влади, відповідальної

народу і зобов'язаної отримувати від нього згоду на правління через вибори, які є загальними та регулярними; г) здійснення державної влади згідно зі законами (правовим порядком), що впливають зі змісту конституції даної держави та відповідають конституційним обмеженням і приписам; д) загальне обмеження діяльності влади визнаними правами людини і основними свободами [24, с.18].

Серед основних цінностей сучасної демократії англійський учений Л. Зідентоп називає верховенство закону, захист фундаментальних прав людини, представницькі інститути, розосередження влади і культивування в людини віри у власні сили. Їх зміцненню сприяє форма держави, яка, гарантуючи, місцеву і регіональну автономію, відкриває шлях до активного громадянства [25, с. 32].

Якщо узагальнити критерії демократії, сформульовані в дослідженнях західної юридичної і політичної науки, то слід назвати принаймні наступні: 1) можливість громадян безпосередньо чи через своїх представників приймати закони і змінювати виконавчу владу, відповідно, остання підзвітна перед громадянами та / або перед їх обраними представниками; є доступні механізми заміни представників влади будь-якого рівня громадянами та / або їх обраними представниками; 2) наявність публічної політики як рівної конкуренції груп, партій, за визнання і голоси громадян; передача і перерозподіл влади здійснюються шляхом призначення «зверху» лише в заданих часових рамках, межах повноважень під контролем політичної опозиції та суспільства; при цьому, ключові владні позиції визначаються відповідно до рівня суспільної довіри - на основі результатів виборів; 3) поділ влади: перш за все, реальна незалежність судів і законодавчих органів від виконавчої влади; суддів і вибраних представників (депутатів) не можуть примушувати або контролювати призначені державні службовці (чиновники); 4) фіксація та реальне здійснення формальних правил рівноправної політичної взаємодії і ротації влади; дана система правил, з одного боку, відкрита для участі (не дозволяє виключити з політичної боротьби неугодних), з іншого боку, дає рівні можливості сторонам (не дозволяє нікому отримати явні переваги, наприклад, за допомогою

адміністративного ресурсу, захоплення контролю над основними ЗМІ, примусу тощо); 5) забезпечення політичних і громадянських прав і свобод; наявність реальних механізмів, що дозволяють громадянам, їх обраним представникам і незалежним судам залучати до відповідальності будь-яких представників влади, що порушують ці права і свободи, або не забезпечують належної їх захисту [26, с. 75 - 76].

Майкл Джон Содаро (Sodaro) визначає демократію в такий спосіб: «Основна ідея демократії полягає в тому, що люди мають право визначати, хто ними править. В більшості випадків вони обирають основних керівних чиновників і притягують їх до відповідальності за їхні дії. Демократії також накладають правові обмеження на владу урядів, гарантуючи певні права і свободи своїх громадян». До цього Содаро додає «чотири обличчя демократії»: народний суверенітет, права і свободи, демократичні цінності і економічна демократія. Крім того, він же вказує на «десять умов для демократії», виділяючи, зокрема, такі аспекти як державні інституції, еліти, прихильні до демократії, гомогенне суспільство, національне багатство, приватне підприємництво, середній клас, підтримка знедолених для демократія, участь громадянина, громадянське суспільство, демократична політична культура, освіта та свобода інформації, сприятлива міжнародна обстановка». Концептуальну формулу для якості демократії пропонується визначати у такий спосіб: Якість демократії = (свобода + інші характеристики політичної системи) + (виконання неполітичних вимірів) [27].

Демократія, як і права людини, знаходиться в центрі уваги ООН. У підсумковому документі Всесвітнього саміту 2005 р., який був схвалений резолюцією 60/1 Генеральної Асамблеї ООН від 16 вересня 2005 р., відзначається, що «ми знову зобов'язуємося активно захищати і заохочувати всі права людини, верховенство права і демократію та визнаємо, що вони взаємопов'язані і підкріплюють один одного і що всі вони належать до універсальних і непорушних основних цінностей і принципів Організації Об'єднаних Націй». У пункті 135 цього документу, стверджується, що

«демократія – це універсальна цінність, заснована на вільному волевияву народу, який визначає свої політичні, економічні, соціальні і культурні системи, і на його активній участі у вирішенні всіх аспектів його життя», а далі – хоча у демократій є спільні ознаки, не існує жодної однієї моделі демократії, що вона не є власністю якої-небудь країни або якої-небудь одного регіону, і знову підтверджуємо необхідність належної поваги суверенітету і права на самовизначення. Нарешті, демократія є важливою складовою *Acquis communautaire* (acquired) – правової системи Європейського Союзу, яка включає акти законодавства Європейського Союзу (але не обмежується ними), прийняті в рамках Європейського співтовариства, Спільної зовнішньої політики та політики безпеки і співпраці у сфері юстиції та внутрішніх справ.

Юридична модель сучасної демократичної держави. З урахуванням викладеного, демократія – такий аспект розуміння держави, заснованої на принципі верховенства права, який передбачає, принаймні, безпосередню дію прав людини, суверенітет народу, що здійснюється через консенсуальні механізми, та незалежне правосуддя. Для сучасної демократичної держави, відтак, притаманні наступні юридичні характеристики:

1) верховенство права, що передбачає пов'язаність держави законом, який створений народом безпосередньо або через представників (парламентом), зміст якого відображає цінність людини, її прав і свобод. Слід погодитися: першою вимогою до утвердження в суспільстві верховенства права є те, що природні, невід'ємні і невідчужувані права і свободи людини набувають вирішального значення у відносинах між нею і державною владою [28, с. 4].

Підкреслимо при цьому – держава пов'язана не просто законом (актом парламенту), а таким законом, зміст якого визнає чи закріплює цінність людини, її права і свободи. Права людини існують незалежно від їх визнання законом, але, з іншого боку, їх закріплення законом, тим більше - конституцією, лише додає їм значимості.

Однією з ключових первинних ідей верховенства права, висловлена англійським ученим Альбертом Дайсі, є теза про те, що «жодна людина не

перебуває понад законом», а також ідея того, що «кожна людина, незалежно від свого рангу чи суспільного стану, підпорядкована звичайному праву королівства, і на неї поширюється юрисдикція звичайних судів» [29, с. 546-550]. Для сучасної демократії дана ідея залишається актуальною.

Слушною при цьому виступає і думка Браяна Таманаги про те, що «передбачуваність дій держави – перше правило верховенства права» [30, с. 68]. Демократична держава, пов'язана правовими нормами і процедурами, є послідовною в здійсненні внутрішньої і зовнішньої політики, так як не може вийти за межі правопорядку;

2) народний суверенітет. Принцип суверенітету (верховенства влади) народу порівняно з владою держави як основа демократії бере свій початок з учень просвітителів XVII-XVIII століть (Жан-Жак Руссо, Джон Локк, Вольтер), які висунули ідею того, що саме народ є «єдиним джерелом влади». Проте народ є не лише джерелом походження будь-якої публічної влади. В умовах демократії він виступає також активним суб'єктом (учасником) владних відносин. В цьому сенсі саме народ від імені суспільства легітимує владу.

Механізм народовладдя в сучасній державі включає дві складові: демократію представницьку і безпосередню. Сучасна демократія є переважно представницькою демократією, за якої народ-суверен здійснює публічну владу через обраних представників у органах державної влади та органах місцевого самоврядування.

Пряма демократія включає такі засоби волевиявлення виборців як участь у виборах, референдум, плебісцит, народна ініціатива про відкликання депутата чи іншої посадової особи, народна ініціатива законопроекту тощо.

Окремо відзначимо, що референдна демократія є доволі унікальним феноменом, який історично сформувався і отримав подальший розвиток лише в деяких країнах, при цьому в окремих із них – лише на місцевому рівні (США). Для більшості ж країн світу проведення референдумів стало разовою історичною подією [31, с. 12];

3) правові гарантії та механізми знаходження консенсусу в суспільстві. Демократію можна охарактеризувати як систему, в якій громадяни через систему народовладдя приймають політичні рішення, в чому проявляється волевияв більшості. Кожне з таких рішень є тим більше демократичним, чим більша частина населення погоджується з ним. Але такий підхід є однобоким, бо влада більшості в такий спосіб може перетворитися в тиранію більшості. Підтримка рішення більшістю в сучасній демократії має бути коригована необхідністю врахування прав і законних інтересів будь-яких меншин і окремого індивідууму. Поняття «меншини» різноаспектне: меншини бувають мовними, расовими, етнічними, релігійними тощо. Але в першу чергу слід відзначити політичну меншину (політичні сили, котрі програли останні вибори та знаходяться в меншині серед депутатського складу парламенту або ж взагалі не потрапили до нього) та виступаючу від її імені опозицію. Ступінь правових гарантій діяльності опозиції є критерієм демократичності держави. Тому особливо важливою в сучасній демократії є роль парламенту як представницького органу (для всіх політично активних груп населення) і як форуму для знаходження компромісу між більшістю і меншістю;

4) ефективний механізм захисту і відновлення порушених прав людини. Для демократичної держави цей механізм робить можливим функціонування всіх основних інститутів - і прав людини, і народовладдя. Механізм захисту прав людини в демократичній державі включає дві складові: а) в рамках національного правопорядку - суди, правоохоронні органи, правозахисні громадські організації; б) в рамках міжнародного правопорядку - міжнародні суди та інші органи, юрисдикція яких поширюється на державу. Наприклад, для європейських держав - членів Ради Європи ефективну роль у захисті прав людини відіграє Європейський Суд з прав людини в Страсбурзі.

Європейський Суд з прав людини у справі «Об'єднана комуністична партія проти Туреччини» (1998 р.) прямо відзначив, що «демократія, безсумнівно, є фундаментальною характеристикою «європейського публічного порядку»... Це слідує, по-перше, з преамбули Конвенції, яка встановлює чіткий

зв'язок між Конвенцією та демократією, вказуючи, що дотримання і подальша реалізація прав людини та фундаментальних свобод найкращим чином забезпечується, з одного боку, ефективним функціонуванням демократії, а з іншого – спільним розумінням і дотриманням прав людини» [32, с. 7];

5) правові основи для ідеологічного, економічного і політичного плюралізму. Західна модель демократії асоціюється з плюралізмом (різноманітністю), котра органічно притаманна суспільству. Держава не лише захищає плюралізм, а й заснована на ньому. Ідеологічний плюралізм передбачає різні точки зору на суспільні проблеми, виступає середовищем для свободи слова. Водночас, існує заборона на єдину офіційну ідеологію.

Політичний плюралізм проявляється не просто в багатопартійній системі, а в такій багатопартійній системі, котра обов'язково поєднується з реальною конкурентністю (змагальністю) між різними політичними партіями. В свою чергу, економічний плюралізм як принцип створює умови для ринкової економіки з різними формами власності та формами підприємницької діяльності;

б) розосередженість (сегментація) публічної влади. Публічна влада в демократичній державі, крім наведених вище характеристик, відрізняється ще одним – вона розосереджена між декількома владними центрами «по-горизонталі» і «по-вертикалі» (деконцентрація і децентралізація). Розосередження публічної влади справедливо вважається окремою гарантією від її узурпації.

У горизонтальній площині державна влада організує свою діяльність за принципом її розподілу на законодавчу, виконавчу і судову. Сьогодні річ іде не просто про «розподіл влади», а про налагодження механізму стримувань і противаг між гілками влади.

У свою чергу, вертикальний поділ публічної влади передбачає гарантії розвинутого місцевого самоврядування на регіональному і місцевому рівні. Інститут місцевого самоврядування закладає основи для місцевої демократії, котра «оберігає» громаду від центральної влади;

7) відкритість (транспарентність) публічної влади. Відкритість (транспарентність) влади є однією з важливих властивостей демократії і характеризує ступінь прозорості влади, від чого залежить і стабільність політичної системи, і міра її корумпованості. Відкритість публічної влади забезпечує комунікацію інститутів громадянського суспільства з нею, сприйняття нею сигналів суспільства про найбільш актуальні проблеми. З іншого боку, відкрита влада є підзвітною суспільству і прозорою в організації і діяльності свого апарату. В свою чергу, відкритість публічної влади забезпечується максимально можливою доступністю інформації про діяльність її органів і посадових осіб, а також формуванням жорсткого механізму громадського контролю і впливу на сферу державного адміністрування через представницькі інститути й інші канали впливу на владу, нейтралізуючи корупційні тенденції в цій сфері. Відкритість публічної влади оцінюється за такими критеріями як публічність політики, свободи доступу громадян до офіційної інформації, наявність громадянської і політичної культури тощо [33, с. 9 - 11].

Доступ до публічної інформації може бути обмежений демократичною державою, але лише з мотивів суспільно-значимих цінностей (наприклад, національної безпеки) і в обсязі, адекватному публічному інтересу, що захищається таким способом. При цьому інформація про будь-які факти порушень прав людини не може бути обмеженою в доступі;

8) поєднання сучасної демократичної держави з механізмами соціальної держави. У цьому плані демократія поєднується з феноменом, який називається «соціальна держава». Річ не лише в соціальній справедливості, а й у тому, що ефективне функціонування демократичних механізмів можливе за умови, коли всі члени суспільства (чи їх переважна більшість) мають реальну можливість скористатися ними. В свою чергу, така ситуація можлива у випадку, коли всі члени суспільства, незалежно від їх спроможності конкурувати на ринку праці, забезпечені мінімальними умовами для життя. Крім того, соціальний характер

сучасної демократичної держави закладає високі моральні стандарти суспільства, робить його солідарним за долю кожної людини.

На сьогодні концепція соціальної держави включає не тільки обов'язок держави запровадити та ефективно керувати системою соціального забезпечення, але й ефективно перерозподіляти суспільні блага. Поняття соціального добробуту, на якому ґрунтується принцип соціальної держави, полягає у забезпеченні того, що ніхто не повинен жити у бідності та уникати значної нерівності при розподілі суспільних благ. Хоча наразі остаточно не визначене питання щодо того, чи встановлює принцип соціальної держави позитивні обов'язки забезпечити певні блага всім своїм громадянам або лише надає державі таке право, переважна більшість представників німецької конституційної доктрини вважає, що на державу в силу цього принципу покладений конституційний обов'язок гарантувати мінімальний рівень існування для всіх свої громадян. Як указав Федеральний Конституційний суд ФРН, «людська гідність знаходиться на вершині ціннісного порядку Основного Закону» [32, с.716 – 717].

Узагальнене розуміння ознак демократії також зустрічаємо в одному з рішень Федерального конституційного суду ФРН (справі про розпуск партії «Socialist Reich Party Case»), який визначив поняття «вільний демократичний конституційний лад», давши тлумачення статті 21 (2) Основного Закону ФРН у такий спосіб: «...Порядок, який виключає будь-яку форму тиранії або свавілля та засновує систему урядування згідно до принципу верховенства права, ґрунтується на самовизначенні народу, яке виражається у волі наявної більшості, свободі та рівності. Фундаментальні принципи такого порядку включають принаймні повагу до прав людини, що чітко визначені в Основному Законі, зокрема, право особи на життя та вільний розвиток; народний суверенітет; принцип поділу влади; відповідальність уряду; законність урядування; незалежність судової влади; багатопартійна система та рівність можливостей для всіх політичних партій» [32, с.624].

Глобалізація і зміст демократії. В сучасних умовах визначальною сутністю світу виступає процес глобалізації.

В його сучасному варіанті цей процес приводить до «переформатування» структури сучасного світу, а в результаті цього – до коригування національних систем державного управління, зміни стратегій економічного, політичного та духовного розвитку, що породжує суцільну взаємозалежність світу, яка і складає основу його функціонування. Зростаюча взаємозалежність уніфікує й стандартизує умови та фактори розвитку окремих країн світу, є своєрідним індикатором визначення рівня сталості розвитку національних держав, а отже, і їх потенціалу в протистоянні викликам глобалізаційних процесів, які стають сьогодні основним критерієм об'єднання держав у відповідні глобальні чи регіональні структури. Протистояти таким глобалізаційним викликам здатна лише та держава, яка має активну систему управління, реалізує власну геополітичну стратегію розвитку, максимально оберігає свій суверенітет, орієнтується в глобальному просторі, а головне – володіє ефективними механізмами впливу та навіть і управління ним [34, с. 33].

Для розуміння впливу глобалізації на сутність демократії, необхідно вказати, зокрема, що Ф. Лапорта (професор університету Мадрида) розглядає її як складний і тривалий процес людської взаємодії, що долає встановлені державні кордони і визначає існування політичних, економічних, культурних і соціальних відносин, які піднімаються над локальними, регіональними і національними обмеженнями для створення умов нової транснаціональної цивілізації [35, с. 111].

Є й інша позиція щодо поняття феномену «глобалізація». Так, глобалізацію також розуміють як процес розширення, поглиблення та прискорення світового співробітництва, що зачіпає всі аспекти сучасного соціального життя – політику, економіку, культуру, фінанси, духовну сферу, в ході якого світ перетворюється в єдину глобальну систему. Для багатьох глобалізація асоціюється також з почуттям політичного фаталізму й постійної загрози того, що істинні масштаби сучасних соціальних та економічних змін

перевершують здатність національних урядів або громадян контролювати або здійснювати супротив цим змінам. Крім того, глобалізація стимулює соціально-економічну активність, не пов'язану з територією, шляхом утворення субнаціональних, регіональних та позанаціональних економічних зон, механізмів управління й культурних комплексів, що може посилювати «локалізацію» і «націоналізацію» суспільств. Таким чином, глобалізація включає в себе елементи руйнування та перерозподілу територіальних кордонів політичної та економічної влади [36, с. 17].

Лінії впливу глобалізації на зміст сучасної демократії проявляються в такому:

1. Вперше параметри демократії вийшли на міжнародно-правове закріплення після Другої світової війни, коли саме її сутнісні ознаки стали ключовими принципами й нормами інституційної системи ООН та документів з прав людини. «Воля народу – основа будь-якого уряду», «право на справедливий незалежний суд» та інші вимоги, які формують глобальне бачення національного правопорядку. Фактично демократія в універсальних міжнародно-правових документах розуміється як інституційне розгортання і втілення прав людини. Європейська конвенція про права і основоположні свободи 1950 р. поглибила таке розуміння, а її текст прямо оперує поняттями «дієва демократія», «політична демократія» тощо. Виклад змісту прав і свобод людини, механізмів і підстав їх обмеження, в цьому документі подається у системному взаємозв'язку з інтересами «демократичного суспільства».

2. Глобалізація надала демократії глобальні інституційні засоби захисту, яких вона не знала раніше. Такі наднаціональні і міжнародні механізми виводять суть демократії (права людини, захищені правом) за межі юрисдикції національної держави. Серед таких механізмів найперше слід назвати Європейський Суд з прав людини, рішення і практика якого є джерелом права майже в п'яти десятках європейських держав.

3. Зміст демократії у зв'язку з її міжнародно-правовим закріпленням та створенням глобальних інституційних механізмів поступово, шляхом

систематизації та через подібну практику стандартизується до більш-менш чітких базових ознак. Такі базові характеристики дозволяють ідентифікувати демократію та відрізнити її від інших форм організації влади. В свою чергу, в останні десятиліття значимість цього чинника зростає, виходячи з все більшого взаємозв'язку між демократією і світовою безпекою.

4. Глобалізація залучила новітні технології до механізмів демократії, надавши громадянину додаткові можливості для участі в колективному прийнятті рішень і контролі публічної влади, поклавши на останню обов'язок зробити діяльність прозорою (e-democracy), а також зробити послуги, які надаються – зручними для громадян (e-government).

Розширення комунікаційних можливостей, а пізніше «Інтернету», істотно трансформувало зміст і організаційні можливості сучасної демократії. Одним із лідерів у цій сфері виступає Естонія, яка в 2005 р. першою в світі провела місцеві вибори з використанням інтернет-голосування, в 2007 р. електронне голосування було застосоване уже в ході парламентських виборів.

5. Нарешті, наприкінці 1990-років сама демократія стає глобальним феноменом, бо вперше за всю історію людства більшість національних суверенних держав повністю чи значною мірою впровадили в себе механізми демократії.

1.3. Ступінь наукової розробки та методологія дослідження

При розкритті ступеня наукової розробки предмету дослідження слід виокремити два напрями – щодо сутності державного режиму та демократії як теоретико-правових феноменів та щодо аналізу особливостей функціонування інститутів демократії у державах Центральної Європи.

Розвиток наукових уявлень щодо категорій державного режиму та демократії можна простежити на підставі дисертаційних здобутків теоретико-правового характеру сучасної вітчизняної та зарубіжної юридичної науки.

Найперше зауважимо, що істотний внесок у вивчення окресленої проблеми внесли такі вчені, як: Ю.А. Кудрявцев, М.Г. Тірських, З.К. Сташ, О. В. Боровых, Д.І. Голушков, А.А.Шанін та інші.

Так, А. А. Шанін наголошує на тому, що необхідно проводити розмежування між політичним і державним режимами. На його думку, поняття політичного режиму відображає зміст держави і тому прямого відношення до його форми не має. Політичний режим складається у результаті діяльності не тільки органів держави, а й політичних партій, інших громадських об'єднань різних верств населення, у результаті неорганізованої політичної діяльності має. Так як політичний режим характеризує діяльність всієї політичної системи, а не тільки держави, тому він і не може бути включений як елемент до форми держави. У свою ж чергу, державний режим відображає головний напрям, сукупність методів діяльності державної влади, тому саме, він є одним з елементів форми держави [37].

У свою чергу, М. Тірських у спеціальному дослідженні політичного режиму під останнім розуміє зовнішнє, динамічне, таке, що трансформується, територіально відокремлене вираження політичної системи суспільства, показник певного усталеного (тимчасово підсумкового) політичного стану суспільства і відносин між владою і соціумом, який проявляється як сукупність методів, способів, засобів і інших механізмів здійснення політичної влади, котрий характеризується існуванням певних політичних процесів, набором специфічних політичних інститутів, відносинами влади і суспільства, що склалися, пануючою ідеологією, соціальними взаємовідносинами, економічними складовими, певним видом політичної культури [38, с.7].

Особливості політичного режиму Росії стали предметом наукових робіт Д.І. Голушкова та З. К. Сташа, в яких авторами з-поміж іншого було обґрунтовано природу політичного режиму, а також специфіку його співвідношення з поняттям державного режиму.

Зокрема, Д. І. Голушков, зосередив увагу на тому, що політичний режим формується у результаті здійснення будь-якої публічної влади, а не тільки

державної і універсальною характеристикою політичного режиму є стан прав і свобод людини. Тому під політичним режимом, зазначає науковець, необхідно розуміти особливий стан суспільних відносин, який складається у результаті застосування певних способів здійснення публічної влади і характеризується рівнем розвиненості і гарантованості прав і свобод людини [39, с. 8].

Разом з тим, З. К. Сташ знову наголошує на необхідності та важливості проведення наукового розмежування між поняттями державного та політичного режимів, оскільки політичний режим – це явище одночасно різноспрямоване у відносинах між державою і суспільством, причому за вектором «державо-суспільство» воно характеризується основним напрямом державного режиму і відображає його сутність. Вектор політичного руху «суспільство-держава» демонструє, наскільки державний режим є адекватним стану інших елементів політичної системи, зокрема, і суспільства загалом. Із ступеня позитивного розв'язання даного питання на практиці вирішується питання про однопорядковість понять політичного і державного режимів. У випадку відсутності співпадіння траєкторій руху цих векторів виникає протиставлення політичного і державного режимів, незважаючи на те, що державний режим завжди залишається частиною режиму політичного [40, с.11].

Проблемам правових форм встановлення функціонування державного режиму присвячена праця О.В. Борових, в якій категорія державного режиму постає перед дослідником у якості функціональної сторони змісту державної влади, що надає їй певну спрямованість. На його думку, весь процес функціонування державної влади (режиму), як правило, здійснюється у певних правових формах (так звані нормативні форми), які створюють певні рамки її здійснення («нормування» державного режиму). Державний режим функціонує, насамперед, шляхом прийняття рішень, що розрізняються за формою і змістом діяльності системи органів, покликаних реалізовувати ці рішення, здійснювати нагляд за їх реалізацією та вживати необхідних заходів у разі їх невиконання [4, с. 7-8].

Певні аспекти з'ясування сутності категорій державного режиму та демократії знайшли своє відображення і у вітчизняній правовій науці. Так, однією із перших наукових робіт, яка зачіпає проблеми сегментації публічної влади, є праця В. В. Ладиченка «Теоретико-правові засади поділу влади». Цікавими, зокрема, є погляди автора щодо головних причин слабкої дієвості принципу поділу влади в Україні: це проблеми парламентів у посттоталітарних країнах, до яких належить і Україна, пов'язані з труднощами становлення стабільних партійних систем, нерозвиненістю політичної та правової культури, відсутністю необхідного рівня громадянської злагоди, тобто умов, за яких може реалізовуватись принцип поділу влади; дуалізм виконавчої влади, надмірна бюрократизація, слабкість та недосконалість структури апарату, відсутність професіоналізму кадрів, нерациональність та неефективність методів діяльності [41, с. 21].

У свою чергу, у рамках дисертаційної роботи В.С. Журавський значну увагу приділив причинам та факторам, які так чи інакше визначають тип та характер політичного режиму. Зокрема, на його думку, політичний режим безпосередньо зумовлюється певною легалізованою політичною системою, але за своїм змістом повністю з нею не збігається, а за певних обставин може бути і протилежним їй. Таким чином, йдеться про однотипність класифікації політичних систем і політичних режимів, а не про їх збіг в кожному конкретному випадку на певному історичному етапі і в конкретній державі. Іншими словами, збігаються лише загальні характеристики однотипних політичних систем і політичних режимів. Одночасно, вчений здійснив аналіз структури політичної системи в розрізі дослідження її елементів (компонентів), серед яких особливе значення для формування демократичного політичного режиму мають наступні: місцеве самоврядування, інститут виборів, політичні партії та інститут засобів масової інформації (ЗМІ) [3, с. 11, с. 14-16].

У контексті дисертаційних робіт на окрему увагу заслуговує дослідження вітчизняного вченого В. В. Сухоноса. Поряд з аналізом особливостей авторитарного режиму автор досить змістовно розкриває сутність категорії

державного режиму. Науковий аналіз суті, функцій, структури державного режиму, зазначає вчений, свідчить, що в зміст поняття «державний режим» входять права і свободи особи, пріоритетний тип її політико-правової культури, поведінки, свідомості та менталітету. Сутність державного режиму насамперед визначається тим, що в державі є пріоритетним – права держави чи права особи, що з переліку прав, закріплених у Загальній декларації прав людини, держава визнає, гарантує або обмежує. Державний режим має декілька вимірів, обумовлених рівнем і якістю соціально-економічного розвитку суспільства, принципу поділу влади, способом формування органів державної влади, кількістю правлячих суб'єктів, статусами партійної системи, політичної опозиції, ЗМІ, армії, поліції, церкви. Крім того, сутність державного режиму обумовлює систему методів його здійснення, способів врегулювання і розв'язання соціальних, політичних і правових конфліктів.

У роботі констатується, що найважливішим критерієм визначення типу державного режиму є правова форма застосування тих або інших способів здійснення державної влади, її вплив на подолання чи обмеження суцільної сваволі, корисливих намірів владарів, на захист основних соціальних цінностей, прав і свобод громадян, взаємну відповідальність органів держави і громадян або є лише фасадом, прикриттям зловживань і свавілля влади, що ховаються за цим фасадом [42, с.7].

Зачіпає певні аспекти державного режиму, а саме його різновиду, й дисертаційна робота Н.В. Пронюка, присвячена національному законодавству та його ролі у демократичних перетвореннях в Україні.

На думку автора, демократію у конструктивному значенні цього слова неможливо уявити поза законом і, навпаки. Послідовна демократія за рамками закону практично неможлива: демократія і законодавство є взаємопов'язаними явищами. Законодавчі норми покликані впорядкувати суспільні відносини, зробити їх системними, здатними утвердити у поведінці і свідомості людей загально визнані принципи справедливості. Таким чином, логічним є висновок про те, що законодавство, виконуючи регулятивно-організуючі, стимулюючі та

стабілізуючі функції в суспільстві, виступає єдино можливим засобом універсального ствердження демократичних механізмів та інститутів, засобом забезпечення прав та законних інтересів людини у відносинах як з громадянами, так і з державою як системою влади [43, с. 7].

З метою детального усвідомлення сутності демократії як досить складного і багатогранного явища – здійснюється науковий аналіз її органічних складових українським дослідником Б.П. Ганьба за такими напрямками: а) визначення єдиної духовної основи демократії як політичного явища; б) наявність зрілого громадянського суспільства як гаранта становлення та розвитку демократичної держави; в) демократичні форми прямої участі народу у здійсненні державної влади; г) розвиток у країні самоврядних засад як особливої демократичної форми автономного здійснення публічної влади; д) можливість і допустимість існування та діяльності опозиції в межах демократичного законодавства; е) наявність і реалізація в державі широкої системи демократичних прав і свобод людини і громадянина та їх ефективний захист тощо [44, с.11].

Певний вплив на вирішення проблеми розуміння демократії здійснив також вітчизняний дослідник є Л. М. Шипілов. Так, у дисертаційній роботі автором узагальнено і критично проаналізовано погляди вітчизняних науковців радянського й сучасного періодів щодо ознак, поняття та співвідношення народовладдя та демократії. Здійснення всебічного аналізу демократії привело дисертанта до визначення демократії як організації та здійснення (безпосередньо або через делегування владних повноважень державі та її органам, а також через контроль за їх реалізацією) влади народу у правовій формі на засадах гарантування та втілення прав і свобод людини.

При цьому робиться висновок, що системоутворююю, сутнісною ознакою та визначальним принципом демократичної держави виступає влада народу (народовладдя). Інші ознаки демократії виступають або предикатами до категорії «народ» (верховний суверенний носій та джерело державної влади; політична свобода та політична рівноправність громадян) або спрямовані на

організацію та здійснення влади народу (державний характер, поділ влад, правозаконність тощо). У розрізі цього дисертантом запропоновано визначення народовладдя як сутності держави, що характеризується належністю та здійсненням влади народом відносно себе та у власних інтересах у правовій, демократичній формі, на засадах гарантування та втілення прав і свобод людини [45, с. 4-5].

Серед останніх теоретико-правових досліджень, які торкаються окресленої проблематики, необхідно згадати кандидатську дисертацію Дроботової Т. Б., присвячену аналізу державно-правового режиму в Україні, його змісту, ознак та основних тенденцій розвитку. На основі комплексного дослідження автором обґрунтовано поняття державно-правового режиму як визначеної державою і суспільством системи методів та засобів реалізації управлінських повноважень публічної влади органами державної влади і місцевого самоврядування, які впливають із встановлених на найвищому законодавчому рівні норм та правил, і визначають зміст та специфіку діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування як щодо суспільства в цілому, так і стосовно певних індивідів, їх груп та об'єднань.

Окрім того, подано визначення демократичного державно-правового режиму як одного з типів державно-правових режимів, чиє існування спрямовується на встановлення стійких зв'язків із суспільством і визначається такими ознаками, як: а) наявність громадянського суспільства, якому гарантуються різноманітні можливості участі під час державного управління і контролю за ним, та б) обмеженість державної влади правом та існування спеціальних запобіжних механізмів, які унеможливають узурпацію державної влади, забезпечують від порушення принципу народного суверенітету, гарантують принцип пріоритету прав і свобод людини і громадянина та їх реальності [46, с. 4-5].

Якщо ж говорити про праці вітчизняних та зарубіжних вчених, які зачіпають особливості функціонування інститутів демократії у державах Центральної Європи, то досліджень нараховується ще менше.

Окремих аспектів окресленої проблематики торкається у своїх працях російський вчений Є. С. Ч. Ковальскі. Так, досліджуючи становлення і розвиток конституційної державності Польщі, науковець обґрунтовує ідею про те, що розвиток конституціоналізму Польщі пов'язаний із такими інститутами, як: інститут омбудсмана – Уповноважений з прав людини, Конституційний Трибунал, що користується в Європі великим авторитетом, та Парламент Польщі.

На монографічному рівні здійснено аналіз становлення партійної системи Республіки Польща І. І. Жуковским, зокрема, виокремлено специфічні риси цього процесу, притаманні саме для Польщі.

Серед науковців Польської Республіки на особливу увагу заслуговує дослідження П. Сарнецького, в працях якого висвітлюється проблема функціонування законодавчих органів Польщі, а саме взаємодії Сенату із Сеймом у контексті визначення ролі і місця Сенату в системі державних органів, в умовах внесення змін до Конституції і реформування законодавства Польської Республіки.

Значну увагу проблемам сегментації публічної влади та особливостям форми державного правління Польської Республіки приділяв дослідник Роберт Елжі, який на основі аналізу Конституції Польщі, прийнятої в 1997 році, зробив висновок про належність Польщі до напівпрезидентської республіки.

У сфері становлення і розвитку місцевого самоврядування Польської Республіки вагоме місце посідають наукові здобутки польського вченого Ежи Регульського, який був автором концепції реформування місцевого самоврядування у кінці 1989-го – на початку 1990-х рр. у Польщі. Така концепція полягала в скасуванні п'яти монополій комуністичної держави, а саме: політичної монополії, монополії центральної влади, монополії власності, фінансової монополії та монополії адміністрації.

Окремих аспектів децентралізації публічної влади у Польщі торкається у своїх дослідженнях і вітчизняний вчений М.І. Марчук, де ним простежуються тенденції й особливості переходу до самоврядної моделі організації території

Польщі та аналізується правове закріплення цих перетворень, а також процес поступового повернення до місцевого самоврядування у класичному розумінні цієї інституції. На його думку, характерними тенденціями для переходу до самоврядної організації території у Республіці Польща є відсутність чітких концепцій проведення територіальних змін та поступова демократизація держави, котра супроводжувалася передачею великого кола владних повноважень органам місцевого самоврядування.

Аналіз політичної опозиції Польщі в умовах демократичної трансформації здійснено дослідником О.В. Кукуруз, що визначає ефективною формою діяльності парламентської опозиції так званий «тіньовий уряд».

З-поміж дослідників Угорської Республіки слід відзначити І. Штумпфа, який ввів у науковий обіг поняття «лібералізований і раціоналізований варіант партійної держави», якою, на його думку, стала Угорщина на середину 1980-х років внаслідок проведених урядом реформ.

Російська дослідниця І.С. Яжборовська, досліджуючи трансформацію виборчих систем та сам процес виборів у країнах Центрально-Східної та Південно-Східної Європи, акцентувала увагу на перевагах та позитивних аспектах впровадженої електоральної системи в Угорщині, наголошуючи на тому, що угорська модель внесла в голосування елемент «змішаної пов'язаної моделі».

З-поміж вітчизняних дослідників помітне місце займають також наукові здобутки Д.І. Ткача, який здійснив порівняльний аналіз результатів розвитку політичних інститутів, громадянського суспільства Угорщини з відповідними інституціями України, а також приділив увагу процесу формування і розвитку багатопартійної системи в Угорщині. При цьому ключовим елементом розбудови майбутньої демократичної правової держави на теренах постсоціалістичної Угорщини було визначено створення багатопартійної системи. Вченим встановлено інституціональні фактори, які суттєво вплинули на формування й розвиток багатопартійної системи в Угорщині.

Не залишилося поза увагою також і науковців Чеської Республіки вивчення та розкриття змісту окремих інститутів демократії, хоча більшість з них зосередились на вузькому колі правових засобів здійснення демократичних інститутів у державах Центральної Європи. Так, праці одного із провідних вчених Чехії Карела Кліма присвячені розумінню сутності форми державного правління, її різновидів, а також проблемам сегментації публічної влади. У свою чергу, В. Сладчек, аналізуючи аспекти незалежності судів, трактує надання дозволу однієї з палат законодавчої влади на кримінальне переслідування судді Конституційного суду як «втручання у компетенцію судової влади».

Істотний внесок у вивчення процесу конституювання демократії у Чехії та Словаччині було зроблено В. В. Лемаком на рівні докторської роботи «Правова реформа в Чехії і Словаччині в умовах постсоціалістичної модернізації: теоретичні і практичні проблеми» та низки публікацій. Серед іншого у ній міститься аналіз форми державного режиму постсоціалістичних держав, поняття «неконсолідованої демократії», а також передумов та проблем становлення інститутів демократії у Чехії та Словаччині у кінці 1980 –х та 1990-х роках.

До цього доповнити, що політичні реформи в Угорщині та Чехії стали предметом дослідження О.І. Брусиловської. Так, на думку вченої, політичні трансформації цих держав представляють два варіанти тактики побудови демократичного суспільства – градуалістський та радикальний. Разом з тим, обидва суспільства у цих державах об'єднує досить високий рівень обізнаності політичних еліт та наявності певного консенсусу між державою та суспільством.

Таким чином, можна констатувати певні здобутки у дослідженні державного режиму, демократії як категорій правової науки, а також процесу конституювання демократії в державах Центральної Європи, що, водночас, не применшує актуальності даного дослідження. По-перше, зроблений вище огляд дисертаційних досліджень засвідчує недостатній ступінь наукової розробки

проблеми форми державного режиму та демократії у вітчизняній та зарубіжній юридичній науці, висвітлення авторами лише окремих аспектів цих категорій. По-друге, більша частина наукових досліджень з відповідним предметом дослідження відображає перші десятиліття після початку демократичних перетворень у державах Центральної і Південно-Східної Європи і за минулий з того часу період відбулися значні зміни. Передовсім, такі зміни пов'язані з набуттям цими державами членства в Європейському Союзі (1 травня 2004 р.). І, насамкінець, Революція Гідності 2013 – 2014 р. в Україні звертає увагу на проблеми правових засобів відновлення демократичних інститутів, надання їм стабільного розвитку, робить їх вивчення пріоритетними для правової науки.

Методологія дослідження. Процес пізнання як основа будь-якого наукового дослідження є складним діалектичним процесом, що потребує застосування багатогранного методологічного інструментарію. Методологію науки прийнятно охарактеризувати як здійснювані на різних рівнях (філософський, загальнонауковий, конкретних наук, методики і техніки) дослідження загальних підґрунть, шляхів, закономірностей наукового пізнання, його принципів і методів, що спрямовані на розробку положень, які дозволяють вибирати засоби і будувати процедури ефективного вирішення проблем і завдань, котрі виникають у процесі науково-дослідної діяльності [47, с. 71].

Що ж до методології юридичної науки в цілому, і вітчизняної зокрема, то характерною рисою нинішнього етапу її розвитку є подолання вузьконормативного підходу до осмислення правової реальності, відповідно до якого сформувалися і домінуюча в теорії права фундаментальна теоретична схема, і концептуально-методологічні установки в правопізнанні в цілому [48].

У нинішніх умовах суспільної і правової дійсності на необхідності пошуку нової методології праворозуміння наголошують усе більше вчених-теоретиків. Зокрема, П. М. Рабінович констатує подолання українською загальнотеоретичною юриспруденцією світоглядно-філософського монізму, притаманного адміністративно-командній системі радянського періоду, відхід від низки положень єдино дозволеної в той час історико-матеріалістичної

парадигми, які не виправдали себе повністю навіть у тодішній практиці, із урахуванням дорадянського й зарубіжного досвіду запровадження в дослідницькі пошуки філософсько-правових підходів, які раніше розглядалися як об'єкт нищівної критики з огляду на їх суб'єктивне чи об'єктивно-ідеалістичне підґрунтя. Науковець наголошує, що саме завдяки таким процесам відбулася плюралізація філософсько-правових підходів і концепцій, яка сьогодні виступає необхідною передумовою об'єктивності пізнання державно-правових явищ, поступального розвитку юридичної науки, свободи наукової творчості [49, с. 24-25].

Методологію дослідження можна розглядати крізь призму різних площин, одну з яких безпосередньо складають емпіричний та теоретичний рівні її пізнання. У контексті даної дисертаційної роботи застосування емпіричних та теоретичних методів у симбіозі є необхідним для розкриття особливостей демократичного режиму у країнах Центральної Європи. До прикладу, теоретичні висновки щодо правових механізмів функціонування основних демократичних інститутів (сегментація, децентралізація публічної влади, права людини, незалежність судів, політичні партії) у цих країнах базуються на емпіричній основі дисертаційного дослідження, тобто на проаналізованих фактах об'єктивної дійсності (текстах Конституцій, нормативно-правових актів, практики Європейського суду з прав людини).

Поряд з вищезазначеним, у сучасній науці склалася багаторівнева концепція методології знання, згідно якої методи наукового пізнання за ступенем загальності і сфери дії можуть бути поділені на три основні групи: світоглядно-філософські, загальнонаукові та спеціальнонаукові методи науки.

Філософсько-методологічною основою дослідження категорії державного режиму послуговував принцип діалектичного пізнання. Із загальних законів діалектики, які мають використовуватися при вивченні обраного об'єкту дослідження, можна виділити перехід кількісних змін в якісні. Накопичення знань про форму держави, нагромадження законодавчого матеріалу, який характеризує основні інститути державного режиму і їх розвиток у

демократичному напрямку, слугує передумовою визначення критеріїв державного режиму та необхідності його осмислення як у цілому, так і окремих його елементів.

Діалектика розглядає усі державно-правові явища у розвитку, в їх органічному зв'язку зі зміною політичних, економічних, соціальних та інших процесів, які відбуваються у суспільстві. Саме такий підхід дозволяє виявляти та вирішувати державно-правові проблеми, розкривати діалектичну єдність процесів формування демократичного режиму з суспільними процесами.

Логічний метод є важливим при визначенні понять державного режиму, розкритті нового змісту демократії під впливом глобалізаційних процесів, основних інститутів демократичного режиму, виявленні властивостей цих явищ, дослідженні умов їх функціонування. За допомогою різних логічних операцій окремі правові положення трансформуються у загальні поняття, з яких, у свою чергу, виводяться певні логічні наслідки, здійснюється їхнє логічне тлумачення. Разом з цим, логічний метод дозволяє, спираючись на прийоми формальної логіки, аналізувати нормативно-правові акти держав Центральної Європи та міжнародно-правові акти, зіставляти їх один з одним, розкривати зв'язок загального і особливого.

Для дослідження теоретичного аналізу категорії державного режиму автором було застосовано також загальнонаукові методи, зокрема структурно-функціональний та системний, які дають змогу досліджувати державний режим Чехії, Словаччини, Польщі та Угорщини як структурно-розчленовану цілісність, де кожен його інститут має своє функціональне значення.

Системно-структурний підхід наукового пізнання ставить своєю метою системне вивчення досліджуваних явищ і в сукупності складових його правил, принципів пізнання, визначає основні напрями такого вивчення [50, с. 461].

Спираючись на діалектичну взаємодію цілісної системи складових частин державного режиму, доцільно розглядати його як систему, яка не є чимось сталим, незмінним. Можуть змінюватися його інститути в залежності від нових завдань та функцій, що постають в процесі проведення реформ, зміни

законодавчих актів. Системний підхід передбачає врахування також факторів зовнішнього по відношенню до системи середовища, найважливішими з яких є організаційно-управлінські фактори. Застосування структурного методу надає можливість виявити стійкі взаємозв'язки між складовими елементами категорії державного режиму та зовнішніми явищами і процесами, що впливають на них (наприклад, економічними, соціальними, психологічними, культурними та іншими факторами). За допомогою функціонального методу проаналізовано соціальне призначення основних інститутів демократії, зміст їхніх функцій, що сприяє глибшому опануванню сутності, пошуку шляхів удосконалення і підвищення їх ефективності, допомагає зрозуміти їх місце у відповідній правовій системі.

Проте, до головних методологічних основ дисертаційного дослідження необхідно віднести такі спеціально-юридичні методи, як формально-юридичний, порівняльно-правовий та історико-порівняльний як його різновид.

Формально-юридичний метод застосовувався для розкриття і аналізу змісту Конституцій, законів, інших правових актів, а також проектів законів, що регламентують функціонування демократичних інститутів країн Центральної Європи. Результативність такого методу залежить від ефективного дослідження внутрішнього змісту правових норм та тлумачення правових приписів цих держав, на основі чого у дисертаційній роботі узагальнено та систематизовано знання щодо правового статусу досліджуваних інститутів демократії у співставленні з їх фактичним статусом.

Разом з тим, характер та природа предмету дисертаційного дослідження обумовили використання порівняльно-правового методу в якості фундаментального (базового) методологічного інструментарію.

У зв'язку з цим зазначимо, що досить важливо визначити критерій, за допомогою якого можна віднайти інститути й норми, які належать до різних правових систем та піддаються порівнянню між собою настільки, що це порівняння є виправданим. Відправним пунктом тут є використання тих самих понять і термінів, якими користуються в іншій правовій системі, і це дає ефект

при порівнянні споріднених систем. При розширенні кола порівнюваних правових явищ зменшується вірогідність тотожності юридичної термінології і зростає ризик помилок під час пошуку іноземного юридичного поняття або терміна, який відповідав би вітчизняному [51, с. 27].

Одночасно, визначаючи методикау порівняльного правознавства слід виходити з того, що правильне її застосування залежить від характеристики порівнюваних об'єктів, від конкретно-визначеної мети даного аналізу. Деякі вчені приділяли особливу увагу методиці порівняльного правознавства, а саме умовам правильного застосування порівняльного методу (М.М. Ковалевський), розробці відповідних методологічних правил, якими доцільно користуватися в порівняльному правознавстві (Ю.О. Тихомиров). При будь-якому виді порівняння слід враховувати рівні порівняння, схожість чи несхожість порівнюваних об'єктів, можливість використання результатів порівняльно-правового аналізу як в теорії, так і в практиці. В юридичній літературі розрізняють чимало видів порівнянь, які застосовуються при дослідженні державно-правових явищ. Дослідивши ці способи, за допомогою яких проводиться порівняльно-правовий аналіз, ми вирішуємо проблему щодо можливості зіставлення, порівняння певних об'єктів. Практична цінність порівняльно-правових досліджень залежить саме від якомога більшої кількості спільних рис, встановлення яких є підставою для з'ясування відмінностей порівнюваних явищ [52, с. 10-11].

Дотримання вищезгаданих правил проведення порівняльно-правових досліджень стало умовою об'єктивного розгляду механізму функціонування інститутів демократії країн Центральної Європи у їх співставленні.

Застосування порівняльно-правового методу на основі проведеного аналізу норм Конституції та законодавчих актів забезпечило можливість здійснити комплексне дослідження демократичних інститутів у межах різних національних правових систем, зокрема, Польщі, Чехії, Словаччини та Угорщини шляхом їх порівняння, виявити їх місце у відповідній правовій системі, а також визначити загальні тенденції їх розвитку у країнах ЦЄ.

Таким чином, даний метод у контексті дисертаційного дослідження посприяв визначенню найбільш суттєвих спільних рис правових засобів здійснення демократії у державах ЦЄ, її основних інститутів, виявленню їх відмінностей з одночасною диференціацією тих позицій, які можуть слугувати у якості певного зразка для підвищення рівня дієвості відповідних інститутів демократії країн ЦЄ, а також тих аспектів досліджуваного об'єкту, які є слабо дієвими та потребують нагального вдосконалення.

Специфіка історико-правового порівняльного методу зумовлена, з одного боку, ретроспективністю історичного пізнання, а з іншого, тим, що це пізнання через аналіз історико-правових джерел націлене саме на виявлення конкретних форм прояву закономірностей державно-правового розвитку [53, с. 830].

Історико-порівняльні прийоми та способи дослідження демократичних режимів країн Центральної Європи створили можливість проаналізувати особливості їх становлення з урахуванням історичної послідовності, а також виявити загальні закономірності їх генезису на підставі прийняття та зміни відповідних нормативно-правових актів. Розкриття ретроспективних аспектів розвитку основних демократичних інститутів у країнах Центральної Європи є необхідним пізнавальним засобом з'ясування та аналізу специфіки їх функціонування на сучасному етапі, їх критики та належної оцінки. Порівняння відповідних державно-правових явищ у межах колишніх правових систем є підґрунтям та необхідною умовою їх ефективного співставлення у рамках сучасного права.

Висновки до розділу 1

На основі викладеного можуть бути зроблені наступні висновки.

1. Серйозні здобутки українських і зарубіжних учених-правознавців у дослідженні процесу конституювання демократії в державах Центральної Європи не применшують актуальності даного дослідження. По-перше, більша частина наукових досліджень з відповідним предметом дослідження відображає

перші десятиліття після початку демократичних перетворень у державах Центральної і Південно-Східної Європи і за минулий з того часу період відбулися значні зміни. Передовсім, ці зміни пов'язані з набуттям цими державами членства в Європейському Союзі (1 травня 2004 р.).

2. Державний режим – поняття, яке відображає ступінь участі державно-організованого суспільства в створенні й здійсненні публічної влади та в процесі ствердження його фундаментальних цінностей. В свою чергу, демократія – це аспект розуміння держави, заснованої на принципі верховенства права, який передбачає, принаймні, безпосередню дію прав людини, суверенітет народу, що здійснюється через консенсуальні механізми, та незалежне правосуддя.

У складових поняття державного режиму проявляється емпіричне підтвердження ступеня участі суспільства в створенні і здійсненні публічної влади, зокрема, йдеться про: а) роль і значимість прав людини для державно-організованого суспільства; б) ступінь народовладдя (участі народу в здійсненні публічної влади на загальнодержавному та територіальній громади – на місцевому рівні; в) ступінь правового забезпечення плюралізму (урізноманітнення) або навпаки – уніфікації ідеологічної, економічної та політичної систем суспільства; г) ступінь незалежності та ефективності правосуддя.

3. Вплив глобалізації на демократію проявляється в такому: а) параметри демократії вийшли на міжнародно-правове закріплення після Другої світової війни, коли саме її сутнісні ознаки стали ключовими принципами й нормами інституційної системи ООН та універсальних документів з прав людини; б) глобалізація надала демократії глобальні інституційні засоби захисту (Європейський Суд з прав людини); в) зміст демократії у зв'язку з її міжнародно-правовим закріпленням та створенням глобальних інституційних механізмів поступово, шляхом систематизації та через судову практику стандартизується до більш-менш чітких базових ознак; г) глобалізація привнесла новітні технології до механізмів демократії, надавши громадянину

додаткові можливості для участі в колективному прийнятті рішень та в процесі контролю за публічною владою, поклавши на останню обов'язок зробити діяльність прозорою (e-democracy), а також зробити послуги, які надаються – зручними для громадян (e-government); г) нарешті, наприкінці 1990-років сама демократія стає глобальним феноменом, бо вперше за всю історію людства більшість національних суверенних держав повністю чи значною мірою впровадили в себе механізми демократії.

РОЗДІЛ 2.

ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ ВІДНОВЛЕННЯ ДЕМОКРАТИЧНИХ ІНСТИТУТІВ У ДЕРЖАВАХ ЦЕНТРАЛЬНОЇ ЄВРОПИ (кінець 1980 – 1990-і роки)

2.1. Правові механізми відновлення демократії у Польщі

Польща першою з комуністичних держав Центральної і Південно-Східної Європи розпочала глибокі демократичні зміни. Передумовами цього стала специфіка тоталітарного режиму в цій країні, передовсім, різка активізація на початку 1980-х років профспілки «Солідарність», що трансформувалася у соціальний рух, та значно пришвидшила побудову ефективної багатопартійної системи [54, с. 215]. Крім того, перші конституційні зміни були проведені ще на початку 1980-х років, зокрема, у нормах Основного Закону отримав закріплення інститут конституційного контролю (Закон від 26 березня 1982 року про внесення змін у Конституцію ПНР щодо створення Конституційного Трибуналу [55, с. 231]), а також було схвалено 29 квітня 1985 року окремий спеціальний закон у сфері конституційного судочинства [56, с. 245-249]. Необхідно відзначити й те, що в процесі демократизації суспільно-політичного життя в Польщі особливу роль відіграла католицька релігія і католицьке духовенство.

Із врахуванням вищезазначеного, цілком логічними стали переговори «круглого столу» за участю «Солідарності», уряду та Костьолу, що відбувалися з 6 лютого до 5 квітня 1989 року. Працювали три робочі комісії: економічна, політична, профспілкова. Підсумком їхньої праці стало вироблення сценарію, за яким передбачався чотирьохрічний перехідний період, після завершення якого мали бути проведені вільні вибори за участю політичних партій. Угода передбачала також: 1) участь опозиції в Сеймі в обсязі 35 %; 2) вільні вибори до нової палати парламенту – Сенату; 3) створення коаліційного уряду на чолі з представником провладної партії (Польської об'єднаної робітничої партії); 4)

створення поста президента з великими повноваженнями (мав обиратися парламентом на 6 років). 7 квітня угода була прийнята Сеймом, а 17 квітня «Солідарність» була легалізована [57, с. 117].

У «Позиції з питання політичних реформ» «круглого столу» передбачалось, що політична система буде ґрунтуватись на принципах політичного плюралізму, свободі слова, демократичному порядку формування всіх органів державної влади, незалежності судів, сильному самоврядуванні, що володіє всією повнотою прав та вільно обирається. Основою демократизації структур на всіх рівнях держави проголошувався розподіл влади на законодавчу, виконавчу та судову [58, с. 251].

Вказані політичні домовленості уряду й опозиції стали підґрунтям для конституційної реформи. По-перше, закон «Про внесення змін до Конституції Польської Народної Республіки» (надалі – ПНР) від 7 квітня 1989 року [59, с. 317-321] був спрямований на реформування діючої системи органів державної влади. Було створено двопалатний польський парламент, що складався з Сейму та Сенату. Нижня палата була представлена Сеймом у складі 460 депутатів, які обирались строком на 4 роки. Новостворена верхня палата – Сенат – складалася зі 100 представників від воєводств, які обиралися на строк повноважень Сейму (ч. 1 статті 28). Було проголошено депутатську недоторканість (ч. 3, ст. 21, ч. 3 статті 28).

Було відновлено інститут парламентаризму, зокрема, Сейм отримав повноваження призначати та відправляти у відставку польський уряд – Раду Міністрів чи його окремих членів за поданням прем'єр-міністра, погодженим з Президентом. У той же час Сейм міг самостійно зніщувати відставку уряду (ч. 1 статті 37). Визначалося, що в період між скликаннями Сейму Президент за поданням Прем'єр-міністра призначає та звільняє членів Ради Міністрів. Президент подає на найближче засідання парламенту акт про призначення або звільнення членів уряду для його затвердження. (ч. 2 статті 38). Рада міністрів несе відповідальність за свою діяльність перед Сеймом, а також в період між

скликаннями Сейму – перед Президентом (ч. 2 статті 38). У той же час лише Сейм міг більшістю голосів прийняти відставку уряду.

При цьому зауважимо, що конституційна позиція Сенату не була чітко визначена. Лише Сейм відповідно до п. 1 і 2 ст. 15 Конституції 1952 року залишався «вищим органом державної влади», і тільки він «як найвищий виразник волі народу» мав реалізовувати його суверенні права. До того ж п. 3 ст. 15 Конституції виключно за Сеймом визнавав право схвалення та прийняття законів, що визначають основні напрями функціонування держави, а також здійснення контролю за діяльністю інших органів державної влади та управління [60, s. 351].

Отже, аналізуючи перші зміни, внесені до Конституції, можна погодитися з думкою польського науковця П. Сарнецького, що Сенат відродився переважно у формі палати «роздумів і обговорення», сконцентрованої в основному на законодавчій функції, а не у формі палати «опору», інституції, урівноваженої з першою палатою парламенту і такою, що є для неї повноправним партнером [61].

Крім наведеного, конституційна реформа квітня 1989 р. включила до Конституції основні принципи статусу Уповноваженого з громадянських прав, норми щодо незмінюваності суддів, які повинні були призначатися безпосередньо Президентом за поданням Всепольської судової ради. Перший голова Верховного суду (так іменується керівник цього органу) став призначатися і відкликатися Сеймом з числа суддів цього ж суду [62, с. 32.]. Новими положеннями Конституції визначалося, що правосуддя у Польщі здійснюють незалежні суди (Верховний суд, суди загальної юрисдикції, адміністративні та військові суди), а також трибунали (Конституційний та Державний), які становлять самостійну гілку влади, відокремлену від інших.

Наступною важливою конституційною новелою від 7 квітня 1989 року стало заснування одноособового інституту Президента ПНР (як наслідок – ліквідація колегіального органу Державної ради). Президент отримав статус вищого представника польської держави у внутрішніх та міжнародних

відносинах. До обов'язків Президента ввійшло гарантування норм Конституції, захист суверенітету та безпеки держави, недоторканості, цілісності її території та дотримання міждержавних політичних, військових союзів (стаття 32). Обирається глава республіки строком на 6 років депутатами Сейму і Сенату, що об'єднані у Національні Збори (чч.1, 2 статті 32а). Для визнання виборів Президента правомочними необхідно була абсолютна більшість голосів за умови присутності не менше половини від загальної кількості членів Національних Зборів (ч. 2 статті 32b). На підставі законів та на їх виконання Президент видає укази (постанови) та розпорядження. Закон встановлює ступінь важливості актів Президента, що підлягають контрасигнації з боку Прем'єр-міністра (ч. 2 статті 32f).

Найбільш вагомим засобом противаги щодо парламенту, яка була надана Президенту зміненою конституцією, полягала у його праві розпуску Сейму за наявності таких підстав: Сейм протягом 3-х місяців не сформував уряд, у цей же термін не зміг затвердити національний план соціально-економічного розвитку або бюджет, а також якщо ухвалить закон чи резолюцію, що заважає Президентові виконувати його конституційні обов'язки. Розпуск Сейму автоматично означає і закінчення терміну дії повноважень Сенату (чч. 2, 3 статті 30) Президент також наділявся правом вносити подання до Сейму щодо призначення або звільнення з посади Прем'єр-міністра (п. 6 ч. 1 статті 32 f).

У законотворчій діяльності Президент володів правом законодавчої ініціативи (ч. 4 статті 20), та законодавчого вето, яке Сейм міг подолати принаймні двома третинами голосів за умови присутності не менше половини від загальної кількості депутатів (ч.5 статті 27). Також він міг, до моменту підписання, направити законопроект у Конституційний Трибунал щодо надання висновку про його конституційність (ч. 4 статті 27).

Істотні зрушення у конституційно-правовому статусі президента відбулися з прийняттям Закону про внесення змін до Конституції Польщі від 27 вересня 1990 р. [63, s. 932]. Норми даного акту закріпили, в першу чергу, прямий спосіб виборів Президента Польщі. Окрім того, передбачалось, що

Президент обирається народом строком на 5 років і може бути переобраний тільки один раз. Главою держави може бути кожен громадянин Польщі, що досяг 35-річного віку та у повному обсязі користується виборчим правом до Сейму (чч. 1-3 статті 32а).

Зміна у способі виборів, у поєднанні з наданими на підставі конституційних змін 1989 року повноваженнями, суттєво вплинула на характер інституту президентства Польщі, значно зміцнивши його конституційно-правове становище. Це, у свою чергу, мало наслідком зростання ролі глави держави у системі органів влади в цілому та державотворчих реформаційних процесах зокрема.

Достатньо специфічним та атиповим, принаймні для української законодавчої практики, виступає Конституційний закон про порядок підготовки та прийняття Конституції Республіки Польща від 23 квітня 1992 року [64, s. 1201-1202]. Положення даного закону закріпили процедуру розробки та затвердження майбутньої Конституції. Одночасно на законодавчому рівні було введено особливий механізм прийняття Основного Закону держави, згідно з яким Конституція спочатку схвалювалася парламентом, а остаточно затверджувалася народом шляхом проведення конституційного референдуму (ч. 1 статті 1). Після чого вона підписувалася Президентом і підлягала негайному оприлюдненню. При цьому право на участь у референдумі отримав кожен громадянин Республіки Польща, що володів правом голосу на виборах Сейму. Порядок проведення самого референдуму регулювався нормами спеціального закону.

Положення Конституційного закону від 23 квітня 1992 року були безпосередньо реалізовані в практичній площині. Насамперед, йдеться про прийняття Конституції Польщі 1997 року. Основний Закон Польської держави був спочатку прийнятий 2 квітня 1997 року Національними зборами, а потім 25 травня того ж року затверджений на референдумі. Процес розробки і прийняття нової Конституції вважається виключно легітимним, оскільки парламентарії та інші уповноважені владні суб'єкти діяли в межах Конституційного закону про

порядок підготовки та прийняття Конституції Республіки Польща від 23 квітня 1992 року. Але більш детально окреслений феномен буде проаналізовано дещо згодом.

Наступним важливим етапом генезису польського конституціоналізму та відповідних змін в організації державної влади стало прийняття 17 жовтня 1992 року третьої в історії Польщі Малої Конституції – Конституційного закону про взаємовідносини в стосунках між законодавчою і виконавчою владою Республіки Польщі, і про територіальне самоврядування [65, s. 1477-1483].

Мала Конституція, поряд із врегулюванням відносин, вказаних у її назві, встановила, що Конституція 1952 р. втрачає силу, за винятком ряду положень, зокрема, про основи політичного та економічного ладу, про Конституційний та Державний трибунал, про Верховну палату контролю, Уповноваженого з прав людини, Національну раду радіомовлення та телебачення, про суд і прокуратуру, основні права та обов'язки громадян, про принципи виборів у Сейм, Сенат і виборів Президента, про державні символи та столицю, а також про порядок зміни Конституції.

Найважливішою системною зміною Малої Конституції стала ліквідація статусу Сейму як вищого органу державної влади, що передбачалось положенням частини 1 статті 15 Конституції Польщі 1952 року. Так, стаття 1 Малої Конституції фактично закріпила принцип розподілу влад, проголосивши органами законодавчої влади Сейм та Сенат, виконавчої – Президента та Раду Міністрів, судової – незалежні суди (стаття 1).

Право законодавчої ініціативи належить депутатам Сейму, Сенату, Президенту та Раді Міністрів (ч.1 статті 15). У випадках, передбачених конституційним законом, Сейм та Сенат засідають разом під головуванням спікера Сейму, утворюючи Національні Збори (стаття 27). Депутатські мандати є несумісними з посадами судді Конституційного та Державного трибуналів, Верховного суду, голови Польського національного банку, омбудсмена, голови Вищої палати контролю, послів та губернаторів (стаття 8).

Серед новел Малої Конституції на особливу увагу заслуговує положення, згідно з яким постанова Сенату про неприйняття закону або про необхідність внесення змін до закону могла бути відхиленою абсолютною більшістю голосів депутатів Сейму (стаття 17). Таким чином, для Сейму було знижено межу достатньої кількості голосів, необхідних для подолання вето Сенату: з двох третин, передбачених Конституційним Законом від 7 квітня 1989 року, до абсолютної більшості.

Розділ 3 Малої Конституції був присвячений регулюванню статусу Президента, який у цілому не зазнав суттєвих змін. Президент і надалі виступає найвищим представником Польської держави у внутрішніх і міжнародних справах. При цьому значну питому вагу повноважень Президента займає сфера міжнародної й оборонної політики держави.

Прем'єр-міністр інформує Президента про основні проблемні питання, що є предметом діяльності Ради Міністрів. З приводу питань, що мають особливе значення для держави, Президент може скликати засідання Ради міністрів та головує на них (стаття 38). Глава держави призначає суддів за поданням Національної судової ради (стаття 42). Президенту також були віддані повноваження у сфері громадянства та призначення ряду посадових осіб Польської держави.

Додатковим здобутком правового статусу Президента згідно з Малою Конституцією стало наділення його правом ініціювати референдум за згодою абсолютної більшості голосів Сенату (ч. 2 статті 19). Раніше така прерогатива належала тільки Сейму. Разом з тим, можна спостерігати окремі обмеження повноважень глави держави. Президент, як і раніше, має право розпустити парламент, що неспроможний ухвалити бюджет протягом трьох місяців. Але він втратив право, закріплене Конституційним Законом від 7 квітня 1989 року, розпустити парламент у разі, якщо останній ухвалить закон чи резолюцію, що заважає Президентові виконувати його конституційні обов'язки.

Правові акти Президента вимагають для своєї дії контрасигнації з боку Прем'єр-міністра або компетентного міністра. Одночасно статтею 47 Малої

Конституції було передбачено перелік актів, що не потребують погодження відповідного члена уряду. До них належать повноваження щодо законодавчої ініціативи, вето, ініціювання референдуму, оголошення амністії, призначення Прем'єр-міністра та членів уряду, розпуску Сейму тощо.

Розділ 4 Малої Конституції закріпив повноваження уряду – Ради Міністрів, основним призначенням якої було здійснення зовнішньої та внутрішньої політики Польщі (стаття 51). Рада міністрів приймає рішення з усіх питань державної політики, які конституційним чи іншим законом не віднесено до повноважень Президента чи іншого органу державного управління, а також місцевого самоврядування (ч. 1 статті 52). До складу Ради Міністрів (уряду) входять: 1) прем'єр-міністр, 2) заступники прем'єр-міністра (віце-прем'єри), 3) міністри, 4) особи, членство в уряді для яких впливає зі спеціальних законів (ч. 1 статті 53). З метою реалізації законів і відповідно до своїх повноважень, Рада міністрів видає розпорядження (ч.1 статті 54). Рада Міністрів за поданням Прем'єр-міністра може скасувати розпорядження чи наказ міністра (ч. 4 статті 56).

Достатньо чітко була визначена у Малій Конституції процедура призначення та відкликання уряду в Польщі. Президент призначає Прем'єр-міністра та за його поданням затверджує склад уряду. Після цього в 14-денний термін (з моменту призначення Президентом) Прем'єр-міністр подає на розгляд до Сейму програму діяльності уряду з метою отримання вотуму довіри (абсолютною більшістю голосів депутатів) (стаття 57).

Мала конституція також звільнила Прем'єр-міністра від необхідності просити згоди Сейму щодо змін у складі уряду. Навпаки, Президент призначав нових міністрів виключно за поданням Прем'єр-міністра. Сейм міг висловлювати своє невдоволення лише шляхом таємного голосування з приводу того чи іншого міністра. У цілому ж новий кабінет призначається лише після формального прийняття Президентом відставки попереднього уряду або Прем'єр-міністра [66, с. 74].

Підставами для припинення повноважень уряду відповідно до статті 64 Малої Конституції виступали такі чотири умови: початок діяльності новообраного Сейму; відставка кабінету або Прем'єр-міністра за власною ініціативою; відсутність вотуму довіри Сейму до уряду; у разі вотуму недовіри Сейму до уряду. У перших трьох ситуаціях Прем'єр-міністр подає заяву про відставку Президенту, який зобов'язаний її прийняти. Відставка Прем'єр-міністра означає відставку уряду в цілому. Після прийняття відставки Президент розпочинає багатоступеневу процедуру призначення нового уряду, детально виписану у статтях 57—63 Малої Конституції.

Роль Президента, обраного шляхом прямих виборів, у процесі зміни урядів додатково посилюється положенням статті 61 Малої Конституції, що забезпечує право Президента на висловлення своєї позиції щодо кандидатур на посади трьох ключових міністерств — закордонних справ, оборони та внутрішніх справ. Одночасно слід наголосити, що Президент втратив право вносити пропозицію про відставку уряду, тільки Сейму належала така прерогатива.

Вартими окремої уваги та аналізу є також норми Малої Конституції, що закріпили спеціальні повноваження уряду у законодавчій сфері, зокрема:

1. Рада Міністрів отримала право, в особливих випадках, проголосити законопроект, внесений урядом, як невідкладний. У таких випадках відповідно до Регламенту Сейму повинна бути застосована виняткова законодавча процедура (чч. 1,2 статті 16).

2. На обґрунтовану вимогу (запит) Ради Міністрів, Сейм може на підставі закону, прийнятого абсолютною більшістю голосів, уповноважити уряд видавати розпорядження, що будуть мати силу закону – так звані декрети. Закон щодо уповноваження Ради Міністрів на видання таких декретів визначає сфери регулювання та строк дії особливих повноважень уряду (чч. 1,2 статті 23). Лише Президент має право накладати вето на урядові декрети, причому уряд може звернутися до Сейму з проханням розглянути їх з метою подолання вето у порядку звичайних законопроектів.

Однак при цьому Рада Міністрів була позбавлена можливості видавати декрети-закони з низки питань державно-правової сфери, зокрема, тих, що стосувалися змін до Конституції, обрання Президента, виборів до парламенту та органів місцевого самоврядування, державного бюджету, особистих та політичних прав і свобод громадян, прав та обов'язків, що витікають із трудових договорів та соціального страхування, а також будь-якої згоди на ратифікацію міжнародних угод (ч. 4 статті 23).

Відтак, можна констатувати, що Польща у досліджуваній період перебувала у пошуках оптимальної моделі організації вищих органів державної влади, в основі якої безперечно лежить демократичний принцип розподілу та зрівноваження влад – законодавчої, виконавчої, судової. Також було розпочато новітній етап реформування конституційного процесу у Польщі, що логічно завершився прийняттям сучасної Конституції 2 квітня 1997 року.

Як уже відзначалося, Конституційний закон від 7 квітня 1989 р. закріпив за народом право здійснювати державну владу через своїх представників, обраних в Сейм, Сенат та національні ради.

У той же день було прийнято Закон про вибори до Сейму X скликання (на період: 1989-1993 рр.) [67, s. 321-330] та Закон про вибори до Сенату [68, s. 331-332]. У даних виборчих актах, як і в Конституції, в першу чергу, були закріплені демократичні засади проведення виборів до Сейму та Сенату, зокрема, такі, як: загальність – виборчим правом володіли всі громадяни Польщі, які досягли 18-річного віку, за винятком обмежень, встановлених законом; рівність – виборці беруть участь у виборах на рівних підставах; прямий характер виборів – виборці обирають депутатів безпосередньо та особисто; таємність голосування. Зважаючи на політичні домовленості «круглого столу», 65 % (299) місць у Сеймі було зарезервовано за Польською Об'єднаною Робітничою Партією (ПОРП) і її союзниками, у той час як 35 % мандатів (161) належало обрати на вільних виборах. Безперечно, що на зміст Закону про вибори до Сейму 1989 року вплинув той факт, що він був

компромісом тільки між двома політичними силами, які залишалися потенційними конкурентами [69, с. 70,72].

Отже, наслідком проведення перших частково вільних виборів стало утворення так званого «контрактного» Сейму, який пропрацював з червня 1989 року по жовтень 1991 року. Протягом двох років він втратив популярність у суспільстві, не виконував функцій представника політичних сил країни, зрештою, саморозпустився [70, с. 81].

Слід відзначити, що разом з виборами до Сейму проводилися вибори в Сенат. При цьому згідно статті 7 Закону про вибори до Сенату від 7 квітня 1989 р. заборонялося одночасно балотуватися в обидві палати Національних Зборів. У цілому ж даний Закон за своїм характером був бланкетним актом із відсиланням до положень, на підставі яких проводились вибори до нижньої палати польського парламенту. Суттєва ж різниця між згаданими виборчими законами полягала у способі обрання депутатів та сенаторів. Так, на противагу виборам до Сейму, вибори до Сенату не мали договірного характеру, а Сенат I каденції став першим за п'ятдесят років представницьким органом, обраним у вільних виборах, у яких обов'язковим був принцип вільної конкуренції як персональної, так і програмно-політичної. Відсутність обмежень у вигляді накиннутих згори пропорцій мандатів принесла показовий успіх прихильникам «Солідарності», кандидати якої здобули в Сенаті аж дев'яносто дев'ять місць зі ста можливих, дев'яносто два мандати здобуваючи вже в першому турі, що однозначно показало ступінь соціального несприйняття правлячої коаліції. Належить, однак, зазначити, що, незважаючи на беззаперечний виборчий успіх громадських комітетів, мало місце деформування результатів виборів характером прийнятої виборчої системи (прим. автор. – мажоритарної абсолютної більшості). Наслідком чого стала нищівна перевага об'єднання, яке користувалося найбільшою соціальною підтримкою: кандидати «Солідарності», які здобули 67,69% голосів, отримали аж 99% мандатів [69, с. 72].

Розвиток інституту виборчого законодавства Польщі було додатково підтверджено нормами Конституційного закону, прийнятого 29 грудня 1989

року [71, s. 1147-1148]. Так, в першу чергу, було змінено назву держави з ПНР на Польську Республіку. Стаття 1 проголосила Польську Республіку як демократичну правову державу, що реалізовує принципи соціальної справедливості. Далі зазначалось, що верховна влада належить нації, яка здійснює її як через своїх представників, обраних у Сейм, Сенат та національні ради, так і безпосередньо шляхом волевиявлення на референдумі (стаття 2).

У контексті досліджуваного, варто зауважити і той факт, що в 1989 році з Конституції було вилучено також тези про керівну роль ПОРП і дозволено створювати політичні партії-конкуренти. Скасування цієї регламентації та введення свободи і політичної конкуренції призвели до раптового вибуху політичної активності, і в середині 1990-х років кількість партій перевищила 300. Роздвібнення партійної системи на початку 1990-х років було зумовлено також положеннями законодавства (Закон про політичні партії від 28 липня 1990 р.), згідно з якими для реєстрації заяви про створення партії вимагалось лише 15 голосів підтримки [72, с. 46-47.].

Наступними важливими кроками у напрямку реформування польського виборчого законодавства стало прийняття ряду нормативно-правових актів, зокрема:

1) Закон про вибори до Сейму Республіки Польща від 28 червня 1991 р. [73, s. 777-795]. Згідно цього Закону передбачалося: існування двох категорій мандатів – за 391 мандат конкурували політичні партії у багатомандатних округах і 69 мандатів розподілялися між партіями та об'єднаннями, що подолали п'ятивідсотковий поріг або отримали мандати в більш ніж п'яти виборчих округах; голосування проходило по нерівноцінним виборчим округам (найменший округ нараховував 7 мандатів, найбільший – 17); застосування принципу переваги стосовно кандидатів з партійного списку (виборець голосує за конкретного кандидата з партійного списку, і його голос вважається відданим і за партію, і за відповідного кандидата); надання можливості партіям та об'єднаннями, що подолали під час збору підписів «поріг реєстрації» (п'ять тисяч підписів у не менш, ніж п'яти виборчих округах), можливості формувати

єдиний список кандидатів для всіх виборчих округів у масштабах всієї країни. Наслідком застосованої моделі пропорційної виборчої системи на виборах 1991 року, яка в даному конкретному випадку явно діяла в інтересах дрібних, слабо інституціоналізованих політичних сил, стало формування вкрай фрагментованого парламенту, що не сприяло загальній політичній стабільності [74, с. 65].

2) Закон про вибори до Сенату Польщі від 10 травня 1991 р. [75, с. 769-771], які відбулись у жовтні 1991 року, посилався в основних принципах на свого попередника з 1989 року. Найістотніші зміни стосувались: зміни принципу абсолютної більшості на звичайну більшість, що дозволило скасувати повторне голосування, а також змінити техніку голосування.

3) Закон про вибори до Сейму від 28 травня 1993 р. [76, с. 841-863], який, у свою чергу, зберігши пропорційну виборчу систему, передбачав п'ятивідсотковий бар'єр при розподілі мандатів відповідного виборчого округу для політичних партій (восьмивідсотковий – для міжпартійних блоків, коаліцій), які висувають свої кандидатури за окружними списками, та семивідсотковий – відповідно для суб'єктів виборчого процесу при розподілі мандатів за загальнонаціональним списком У 1993 р. у Сеймі отримали мандати представники шістьох із двадцяти п'яти об'єднань, що брали участь у виборах, але вони при цьому представляли волю лише 69% усіх, хто проголосував [74, с. 68].

4) Закон про вибори Президента Польщі від 27 вересня 1990 р. [77, с. 933-940], згідно з яким були встановлені правила, порядок висування кандидатів та проведення виборів, а також умови дійсності виборів Президента. Однак найбільш значимою новелою даного нормативно-правового акту стала зміна порядку обрання глави держави з непрямого на прямий – безпосередньо народом Польщі.

Відтак, наведене дозволяє констатувати, що протягом 1989-1993 років у створене виборче законодавство загалом забезпечувало організаційні умови проведення вільних виборів. Водночас, перші вільні вибори парламенту

засвідчили значні прогалини обраних механізмів їх організації, наслідком чого стала надмірна фрагментарність складу законодавчого органу та нестабільність роботи уряду.

Інститут референдуму вперше було закріплено в результаті внесення відповідної конституційної поправки 6 травня 1987 року [78, s. 164], яка, зберігаючи принцип суверенітету «робочого народу», після твердження про представницьку систему, передбачала, що «здійснення державної влади робочим народом відбувається також за допомогою вираження волі на референдумі» (ч. 3 статті 2).

Не визначаючи точніше ні предмету референдуму, ні особливих формальних умов його проведення, це положення фактично висловлювало ідею факультативного референдуму, а не обов'язкового. Згідно з конституційною відсильною нормою, принципи проведення референдуму регулював прийнятий у той же день Закон про громадські консультації та референдум [79, s. 165-168]. У цьому ж законі з'являється досить своєрідне визначення референдуму, а саме – «у процесі голосування на референдумі громадяни висловлюють своє бачення (свою волю) про спосіб вирішення питання, винесеного на референдум».

Як вже зазначалося вище, Конституційний закон від 23 квітня 1992 року про порядок підготовки та прийняття нової Конституції Республіки Польща передбачав після схвалення її проектом парламентом проведення обов'язкового конституційного референдуму. Поправка до цього закону від 22 квітня 1994 року ввела додатково можливість проведення референдуму з приводу «принципів, на яких ґрунтуватиметься майбутня Конституція». У подальшому значні зміни були внесені Малою Конституцією Польщі. Саме в ній стаття 19, по-перше, встановила, що предметом референдуму можуть бути питання, що мають особливе значення для держави (трансформоване з визначення статті 1 Закону від 6 травня 1987 р.) По-друге, вона наділила Сейм і Президента правом ініціювати референдум (до цього часу цим правом володів тільки Сейм). Обидва суб'єкти могли використовувати своє право за певних умов. Сейм міг

прийняти постанову тільки абсолютною більшістю голосів, а Президент лише за згодою Сенату, також вираженою абсолютною більшістю голосів.

Норми частини 3 статті 19 Малої Конституції закріпили ще один аспект правового регулювання інституту референдуму, а саме: умови його дійсності (або визнання за результатами референдуму обов'язкової сили), що напряду залежали від участі в ньому більше половини осіб, які мають право голосу. Можна судити, що участь громадян, менша встановленої квоти, робить з проведеного голосування громадську консультацію, яка може мати лише політичне значення.

Відновлення місцевого самоврядування. У кінці 1989-го – на початку 1990-х рр. у Польщі активно почала втілюватися у життя концепція реформування місцевого самоврядування. Як зазначає один із її авторів Ежи Регульський, вона полягала в скасуванні п'яти монополій комуністичної держави, зокрема: 1. Політична монополія. Вибори до органів місцевого самоврядування у 1990 році були першими вільними (місцевими) виборами (партія не втручається у призначенні кандидатів). 2. Монополія центральної влади. Місцеве самоврядування отримало сферу суспільних справ, виключену з компетенції уряду, при цьому було ліквідовано пряму ієрархічну залежність. Система контролю залишилась, однак додатково введено судову опіку над автономією місцевої влади (право на оскарження рішень центральної влади в суді). 3. Монополія власності. Гміни отримали у власність майно – землі, приміщення, устаткування тощо (раніше вся власність була виключно державною). 4. Фінансова монополія. Гміни отримали власні кошти, можливість вести самостійне фінансове господарство. Вони також мають свої бюджети, якими вільно розпоряджаються, хоча частково і поповнюють їх з державного бюджету. 5. Монополія адміністрації. Державні службовці гміни стали працівниками місцевого територіального самоврядування [80].

Спробуємо з'ясувати, якими ж були перші законодавчі кроки Польської держави на шляху до відновлення дієвого інституту місцевого самоврядування.

Перш за все, слід відзначити, що згідно з Конституційним законом від 29 грудня 1989 року передбачалося, що Польща як демократична правова держава взяла на себе зобов'язання гарантувати участь органів місцевого самоврядування у здійсненні влади, а також свободу діяльності інших форм самоврядування (стаття 5).

Однак істотні позитивні зрушення у процесі реформування місцевого самоврядування відбулися тільки після прийняття Сеймом 8 березня 1990 року наступних нормативно-правових актів, зокрема: Закону про внесення змін до Конституції щодо питань організації влади на місцях, Закону про територіальне самоврядування та Положення про вибори в органи громади (гміни).

Конституційні зміни торкнулися перш за все компетенції Президента по відношенню до національних рад. Були вилучені такі його повноваження, як призначення виборів у ради та здійснення вищого нагляду за ними [81, s. 197].

Повністю також було змінено текст розділу 6 Конституції про місцеву владу, який отримав назву «Територіальне самоврядування». Останнє визначалося як основна форма публічного життя у гміні. Гміна задовольняє колективні потреби місцевого співтовариства, є юридичною особою і виконує публічні завдання від свого імені. Самостійність гміни підлягає судовому захисту. В обсязі, встановленому законами, вона виконує доручені їй завдання урядової адміністрації. Вирішальним органом гміни виступає рада (вже не національна згідно конституційних змін), що обирається її жителями. Рада обирає виконавчі органи гміни. Гміні належить право власності та інші майнові права, що складають комунальне надбання (стаття 46), при цьому її власні доходи доповнюються субвенціями (стаття 47).

Той факт, що гміна отримала юридичну самостійність, можливість розпоряджатися власністю, фінансовими ресурсами, дозволив їй отримати доступ до банківського кредиту. До цього гміна, будучи лише державною адміністративною одиницею, яка не має ні юридичної самостійності, ні коштів, ні власності, не могла брати кредит, це міг зробити тільки міністр фінансів. Виникла якісно нова модель функціонування. Система дала можливість

місцевому співтовариству приймати рішення під власну відповідальність і від свого імені [80].

Додамо до цього, що законодавець не наділив органи місцевого самоврядування (ради) статусом окремих суб'єктів, які мають право приймати рішення владного характеру і виступати від власного імені, натомість прийняв цивільно-правову конструкцію органів територіального самоврядування (*dominium*), а це означає, що останні виступають від імені юридичної особи, якою є самоврядна територіальна одиниця (у даному випадку гміна) [82, с. 60.].

Отже, головною ланкою системи територіального самоврядування стала гміна. Разом з тим, реформа запровадила виборне територіальне самоврядування лише на одному – найнижчому рівні – у гмінах, тоді як вищі рівні територіального устрою залишилися під управлінням державної місцевої адміністрації. Так, відповідно до нововведеної статті 42а Конституції Польщі від 8 березня 1990 р. «воєвода визначався органом державного управління та представництва уряду в регіоні».

На рівні воєводства законодавство передбачало утворення самоврядного сеймику, а також діяльність одноособового органу загальної адміністрації – воєводи. Самоврядний сеймик являв собою форму представництва гміни в масштабі воєводства. Проте аналізуючи тогочасні закони, ми не зустрічаємо будь-яких приписів, що закріплюють обов'язок воєводи починати будь-які дії у зв'язку з адресованими йому пропозиціями, чи висловлення оцінки його діяльності зі сторони сеймику. Щодо поділу компетенції між гміною і урядовою адміністрацією, то він був проведений неналежним чином, а фактична децентралізація влади мала обмежений обсяг. Багато питань локального характеру так і залишилося у віданні центральної адміністрації, воєвод і районів [83, с. 12.].

Як уже зазначалось, 8 березня 1990 р. було прийнято спеціальний Закон «Про територіальне самоврядування» [84, с. 198-206]. Серед іншого, його положеннями передбачалось, що гміни функціонують на підставі статутів. Проект статуту з кількістю жителів більше, ніж триста тисяч, підлягав

погодженню з Прем'єр-міністром. Суперечливі питання врегульовувалися Радою Міністрів (стаття 3), у сферу відання якої (після відповідних консультацій з жителями) входили також питання щодо створення, об'єднання та ліквідації гмін, визначення та зміни їх меж та назв, а також надання територіальним одиницям статусу міста (стаття 4). До обов'язків базової ланки місцевого самоврядування належало вирішення всіх публічних справ місцевого значення, якщо інше не було встановлено законом (стаття 6).

Органи гмін повинні були забезпечувати соціально-економічні, культурні та комунальні потреби громади. На них, у тому числі, була покладена і відповідальність за приватизацію державної власності [85, с. 492].

Одночасно, варто зауважити, що Законом «Про територіальне самоврядування» від 8 березня 1990 р. була передбачена можливість зобов'язати гміни виконувати обов'язки органів державного управління на місцях, підставою виконання яких могли виступати також і угоди з державною місцевою адміністрацією. Остання у таких випадках повинна була забезпечити гміни відповідними фінансовими ресурсами (стаття 8). У цілому ж доходами самоврядної територіальної одиниці найнижчого (базового) рівня визнавалися: 1) податки, збори та інші комунальні внески; 2) доходи від комунального майна; 3) загальні субсидії з центрального бюджету (ч.1 статті 54).

Що ж стосується третього джерела фінансування діяльності місцевого самоврядування, то тут законодавчими положеннями передбачалась досить цікава процедура, згідно з якою визначення ступеню необхідності надання субсидій гмінам та їх розподіл з центрального бюджету належить до компетенції Міністра фінансів Польщі (ч.2 статті 55). Загалом, попри прогресивний характер закону 1990 року, недосконалість системи місцевого управління і, зокрема, місцевого самоврядування початку 1990-х рр. була очевидною. По-перше, зберігався істотний контроль за діяльністю органів гмінного самоврядування з боку воєводств, які залишались у структурі державної влади. По-друге, на регіональному рівні органів місцевого самоврядування не існувало (створені в серпні 1990 р. районні територіальні

органи, що займалися соціальними питаннями – громадський порядок, середня освіта, охорона здоров'я, пожежна, санітарна, ветеринарна служби тощо – не були органами місцевого самоврядування і підпорядковувались воєводству). По-третє, воєводства (їх було 49) були надто дрібними одиницями для ефективної реалізації державної політики на місцях і надто великими для захисту спільних інтересів громад [86, с. 235].

Кардинально ситуація змінилася вже після прийняття Конституції Польщі 1997 року та прийняття відповідних нормативно-правових актів («Про самоврядування в повіті», «Про самоврядування у воєводстві» та ін.), основним здобутком яких стало створення трьохрівневої структури адміністративно-територіального устрою Польщі (гміни, повіти, воєводства), заснованого на принципах децентралізації та субсидіарності.

Тим не менше, зауважимо: незважаючи на окреслені проблеми та незавершеність розпочатих реформ, процес відновлення місцевої демократії у Польщі було успішно розпочато. Підтвердженням чого стали перші місцеві альтернативні місцеві вибори, що відбулися 27 травня 1990 року, та законодавчо закріплений статус територіальної самоврядної одиниці – гміни.

Таким чином, Польща стала однією з перших постсоціалістичних країн, в якій на основі масштабних реформ на рівні змін до конституції та розвитку законодавства починаючи з 1989 року активно вибудовувався демократичний конституційний лад, складовими частинами якого виступали: а) нова система органів державної влади, які відображали європейську традицію представницької демократії, збалансованої конституційним правосуддям; б) механізми прямої демократії, серед яких вибори і референдум. Законодавство щодо виборів і референдуму було апробовано декілька разів уже в перші роки демократичних перетворень; в) нова політична система, яка опиралася на оновлену конституцію та нове законодавство зміцнювала свої інститути в умовах конкуренції, інших способів реального функціонування дієвої демократії; г) водночас, подібно іншим державам Центральної Європи звертає увагу культура конституційного процесу в Польській Республіці, яка

характеризується його послідовністю та впорядкованістю на рівні окремого закону. Проміжковий конституційний документ у формі «Малої конституції», який у Польщі відображав традицію очевидно вплинув на укладення Конституційного договору між парламентом і президентом в Україні 1995 р. – як за формою (назвою), так і за змістом; г) механізм відновлення демократичних інститутів у цій державі включав дві складові: політичну складову, яка спрямовувалася на досягнення консенсусу в реформах, і задіяння правових засобів.

2.2. «Оксамитова революція» і становлення демократії в Чехії і Словаччині

Як і в інших державах соціалістичного табору, демократичні зміни в Чехословаччині (на той час виступала єдиною федеративною державою чехів і словаків) диктувалися як внутрішніми факторами, в тому числі специфікою існуючого тоталітарного режиму, так і зовнішніми факторами, серед яких основним виступав вплив СРСР. Внутрішня трансформація останнього (так звана «перебудова») зробила істотний вплив на Чехословаччину, в якій функціонував тоталітарний режим у більш жорсткій модифікації, ніж у Польщі чи Угорщині.

Демократична революція розпочалася під впливом подій 17 листопада 1989 р., коли спеціальні підрозділи Міністерства внутрішніх справ і Державної служби безпеки з непропорційним використанням сили розігнали санкціонований мітинг у м. Празі. 193 особи були затримані і 9 заарештовано за «обґрунтованою підозрою у вчиненні злочину», десятки громадян з тілесними ушкодженнями звернулися до закладів охорони здоров'я [87, с. 74-75].

Завчасно спланована силова акція поліції отримала зворотний від розрахованого результат – всі опозиційні політичні і громадські сили мобілізувалися в протидії тоталітарному режиму. За декілька днів було створено «Громадянський форум», який об'єднав усі опозиційні сили, який

спланував на 27 листопада 1989 р. загальний страйк в масштабах країни з наступними політичними вимогами: 1) щоби негайно були звільнені зі своїх посад ті члени президії ЦК КПЧ, які безпосередньо пов'язані з підготовкою інтервенції п'яти держав ОВД в 1968 р., і які є відповідальними за багатолітню деградацію всіх сфер суспільного життя; 2) щоби негайно був увільнений з посади перший секретар МК КПЧ у Празі М. Штепан і федеральний міністр внутрішніх справ Ф. Кінцл, які є відповідальними за всі посягання, котрі поліція за останні місяці вчинила проти мирних маніфестацій громадян; 3) щоби була утворена комісія, котра конкретно розслідує ті посягання, умови їх вчинення й внесе пропозиції щодо притягнення винних до відповідальності. До цієї комісії повинен увійти представник ГФ; 4) щоби були негайно випущені на волю всі в'язні совісті, включно ті, хто був затриманий у зв'язку з останніми маніфестаціями [88, с. 127]. Важливою стала позиція юристів, зокрема, суддів. 20 листопада 140 суддів столиці міста Праги звернулися до Генерального прокурора ЧССР з листом, в якому поставили вимогу провести розслідування «брутального і безпрецедентного нападу озброєних підрозділів на громадян» і притягнути до відповідальності не лише безпосередніх виконавців, а й тих, хто віддавав такий наказ [89, с. 422-423]. 21 листопада «на бік народу» перейшла Народна поліція у Празі, яка відмовилася виконувати накази партійного апарату. Того ж дня почався діалог між урядом і представниками опозиції.

Інтенсивні політичні перемовини, які з боку влади вів федеральний уряд, за декілька тижнів отримали втілення в низці конституційних законів та інших заходів, які закріпили зміст «оксамитової революції». 25 листопада федеральний уряд звернувся до ЦК Національного фронту (структури, яка вважалася основою політичної системи соціалістичної Чехословаччини) з проханням подати Президенту ЧССР Г. Гусаку пропозиції щодо включення до уряду представників опозиції, а також щодо проведення амністії політичним в'язням. Відповідні заходи були проведені в життя. Більше того, 25 листопада розпочався офіційний діалог між урядом ЧССР і лідерами «Громадянського форуму». 26 листопада генеральний прокурор заявив про порушення

кримінальної справи щодо подій 17 листопада та арешт декількох співробітників Державної служби безпеки (таємної поліції). 27 листопада загальний страйк примусив власті піти на поступки. Було розпочато реформи конституційної системи.

1. Федеральні збори ЧССР 27 листопада 1989 р. прийняли Конституційний закон № 135, яким вносилися зміни до діючої Конституції ЧССР щодо: скасування статті 4 Конституції ЧССР про керівну роль КПЧ; закріплення демократичного плюралізму, який виражався у новому змісті статті 6 Конституції: «Національний фронт є політичним вираженням союзу народів і національностей, соціальних верств і груп. До нього можуть входити політичні партії, громадські та інші організації» [90, с. 116-117].

2. Президент ЧССР Г. Гусак 10 грудня призначив головою федерального уряду М. Чалфу і новий склад уряду, до якого увійшли 10 комуністів і 11 членів інших партій і позапартійних. Новий уряд став центром прийняття рішень у напрямі відновлення інститутів демократії.

3. 19 грудня 1989 р. Федеральні збори схвалили Конституційний закон № 161, яким були внесені зміни й доповнення до Конституційного закону про чехословацьку федерацію (№143/1968 р.). У новій редакції конституційні положення щодо способу і строків обрання глави держави були сформульовані чином: «Якщо посада президента звільняється до закінчення строку його повноважень, вибори проводяться не пізніше 40 днів, у цьому разі вибори проводяться відкритим голосуванням. Строк повноважень обраного у такий спосіб президента закінчується не пізніше 40 днів після скликання нових Федеральних зборів, обраних на вільних, демократичних виборах» (стаття 62) [91, с. 1170.]. Пропозиція про прямі вибори президента була відкинута з мотивів значної переваги «чеської складової» електорату.

3. Федеральні збори 28 грудня 1989 р. схвалили конституційний закон «Про обрання нових депутатів законодавчих органів». Згідно його статті 1, «якщо припиняються повноваження депутата Федеральних зборів, Чеської національної ради і Словацької національної ради, вибори замість вибулих

депутатів не проводяться. Законодавчий орган заповнює кількість своїх членів обранням. Пропозиції щодо нових депутатів подають політичні партії за взаємною угодою з «Громадянським форумом» у Чеській соціалістичній республіці і «Громадськістю проти насилля» в Словацькій соціалістичній республіці». Наведений механізм заміщення вакантних депутатських мандатів повинен був зберігатися лише до перших виборів до законодавчих органів, найпізніше до 31 грудня 1990 р. [92, s. 1234].

4. 23 січня 1990 р. Федеральні збори схвалили Конституційний закон «Про відкликання депутатів представницьких органів і про обрання нових депутатів». Його стаття 1 передбачала: «Депутати Федеральних зборів, Чеської національної ради, Словацької національної ради і національних комітетів усіх рівнів, які в інтересах урівноваження розкладки політичних сил чи з огляду на їх нинішню діяльність, яка не сприяє гарантіям розвитку політичної демократії, можуть бути з своїх посад відкликані політичною партією, членом якої вони виступають. Депутатів, які не мають партійної приналежності, може відкликати відповідний орган Національного фронту за взаємною згодою з Громадянським форумом у Чеській соціалістичній республіці та і з рухом Громадськість проти насилля у Словацькій соціалістичній республіці. Президії палат Федеральних зборів, президії національних рад і ради національних комітетів беруть до відома відкликання депутатів. Положення виборчих законів про відкликання депутатів залишаються незмінними». Стаття 2 цього ж закону встановлювала, що і національний комітет (місцевий орган влади) може доповнити кількість своїх членів обранням на пропозицію, подану ГФ в ЧСР і рухом ГПН в ССР за взаємною згодою з політичними партіями і з відповідним органом Національного фронту. Визначався термін дії закону – до 31 березня 1990 р. [93, s. 38]. Наведене означало, що за декілька місяців і ще до проведення вільних виборів було цілком оновлено федеральний парламент, інститут президента, законодавчі органи республік і місцеві органи влади – національні комітети.

Важливо вказати, що оновлений у спосіб, передбачений конституційними законами федеральний парламент ще до проведення перших вільних виборів схвалив серію законодавчих актів (частина з них діє в Чеській Республіці і в Словацькій Республіці) у напрямі відновлення основних інститутів демократії. Привертає увага як зміст, так і послідовність правового забезпечення основних інститутів демократії на рівні чехословацької федерації.

По-перше, 23 січня 1990 р. було схвалено закон «Про політичні партії», який передбачив, що «громадяни мають право в демократичному дусі об'єднуватися в політичні партії. Реалізація цього права сприяє громадянам у їх участі в політичному житті суспільства, зокрема у створенні представницьких органів держави» (ст.1) [94, s. 39]. Згідно з частиною 1 ст. 9 Закону «визнаються уже створеними політичними партіями Чехословацька народна партія, Чехословацька соціалістична партія, Демократична партія, Комуністична партія Чехословаччини і Партія свободи». Як політичні рухи законом визнавалися «Громадянський форум» і «Громадськість проти насилля».

По-друге, 27 лютого 1990 р. було прийнято закон «Про вибори до Федеральних зборів», який запровадив виборчу систему пропорційного представництва політичних партій відкритого типу, коли в ході голосування виборці повинні були висловитися спочатку за ту чи іншу політичну партію, а після цього – за окремого кандидата з кандидатського списку підтриманої політичної партії [93, s. 236]. Цього ж дня було схвалено окремий конституційний закон № 45 «Про скорочення виборчих строків законодавчих органів», згідно з яким строк повноважень обох палату федерального парламенту мав завершитися в 1990 р. з виборами нового складу Федерального зібрання. В свою чергу, новообраний федеральний парламент наділявся повноваженнями на обмежений строк – 2 роки [96, s. 222].

По-третє, 27 березня 1990 р. було схвалено три законодавчі акти – «Про об'єднання громадян», «Про право на зібрання», «Про право на звернення». У законі «Про об'єднання громадян» передбачалося те, що «громадяни можуть засновувати спілки, товариства, союзи, рухи, клуби та інші громадські

організації, а також професійні організації та об'єднуватися в них», а їх легалізація здійснювалася МВС у суб'єктах федерації. Закон забороняв створення і діяльність громадських організацій, якщо їх метою є порушення чи обмеження прав громадян або якщо своїх цілей вони досягають у спосіб, який суперечить конституції чи законам, або ж якщо громадська організація є озброєною чи має у своєму складі збройні формування підрозділи (стаття 4) [97, s. 366]. Закон «Про право на зібрання» встановлював «право мирно збиратися», але не ближче 100 м від будівель законодавчих органів чи місць проведення їх засідань. Місцевий орган державної влади згідно до частини 1 статті 10 вказаного Закону міг заборонити проведення зібрання, якщо його метою виступає заклик до порушення чи обмеження прав і свобод громадян, або в ході його проведення були допущені прояви насилля або ж іншим способом порушені конституція і закони [98, s. 370].

Згідно закону «Про право на звернення» було передбачено право кожного індивідуально або разом з іншими звертатися до державних органів з вимогами, пропозиціями, скаргами з питань громадського чи суспільного життя, вирішення яких належить до компетенції даних державних органів, які повинні були бути розглянуті й вирішені по суті не пізніше 30 днів [99, s. 374].

По-четверте, 28 березня 1990 р. було схвалено так званий закон про пресу – Закон № 86 «Про внесення змін і доповнень до закону №81/1966 р. про періодичні друковані видання та інші засоби масової інформації», який дозволив заснування періодичних друкованих видань громадянам і чехословацьким юридичним особам (ст. 4) [100, s. 375].

По-п'яте, 29 березня 1990 р. було схвалено конституційний закон про внесення змін і доповнень до Конституції 1960 р. щодо відновлення гарантій на право власності і зокрема право громадян на землю [101, s. 402]. Викладена у новій редакції стаття 11 Конституції передбачала, що «право власності на землю і спадкове право на неї залишаються недоторканими».

Слід погодитися, що аналіз процесу законодавчого забезпечення становлення демократії в ЧСФР дозволяє зробити висновки щодо його

особливостей. По-перше, цей процес характеризується високим темпом законодавчої роботи. Всього за півроку від початку “оксамитової революції” в Чехословаччині в цій сфері було схвалено лише на федеральному рівні більше десятка законодавчих актів. Це засвідчувало той факт, що нове державне керівництво країни надавало пріоритетного значення відновленню прав і свобод як необхідної умови до функціонування демократичного політичного режиму. По-друге, ефективній законодавчій діяльності у цьому напрямку сприяли персональна «реконструкція» представницьких органів влади у перші місяці після подій листопада 1989 р., а також вільні вибори до федерального і двох республіканських законодавчих органів влітку 1990 р., внаслідок яких була сформована політично відповідальна влада, котра володіла високим ступенем мотивації до проведення радикальних демократичних перетворень [102, с. 158-159]. Додамо до цього, що критика щодо «неправового очищення» складу федерального парламенту в перші місяці після «оксамитової революції» компенсується тим, що всі задіяні механізми очищення були встановлені конституційними законами, які дозволяли зберегти правову тяглість конституційних процесів.

Перший етап відновлення демократичної конституційної системи завершився з проведенням перших вільних виборів до федерального парламенту й законодавчих органів (національних рад) республік – Чеської і Словацької Республіки – 8-9 червня 1990 р.

Новообраний федеральний парламент і національні ради обох республік продовжили діяльність у напрямі відновлення основних демократичних інститутів в Чехословаччині.

У 1991 – 1992 роках діяльність федерації і обох суб’єктів федерації у цьому напрямі продовжувалася і носила результативний характер.

1. В умовах, коли питання схвалення нової федеральної конституції відкладалося, Федеральні збори 9 лютого 1991 р. впорядкували положення щодо прав і свобод людини і громадянина, схваливши з цією метою окремий кодифікаційний документ – Хартію основних прав і свобод – документ, який

відобразив новітні тенденції в сфері прав людини. Хартія пройшла перевірку часу й досі залишається діючим документом у Чеській Республіці, складовою її конституційного порядку.

2. Було створено (фактично відновлено) інститут конституційного правосуддя. Річ у тім, що відповідний інститут функціонував у рамках домюнхенської Чехословаччини. 27 лютого 1991 р. Федеральні збори схвалили Конституційний закон «Про Конституційний суд Чеської і Словацької Федеративної Республіки» [103, s. 449-452]. Уже в той час закон визначав цей орган як «судовий орган охорони конституційного ладу» (стаття 1). Повноваження Конституційного суду (стаття 2 Закону) передбачали розгляд ним справ про: 1) про відповідність законів Федеральних зборів і законних розпоряджень президії Федеральних зборів конституційним законам Федеральних зборів; 2) про відповідність законів Федеральних зборів, конституційних і інших законів ЧНР і СНР міжнародним договорам про основні права і свободи людини, котрі в ЧСФР були ратифіковані й виголошені; 3) про відповідність конституційних законів і інших законів ЧНР і СНР законних розпоряджень президії ЧНР конституційним законам Федеральних зборів; 4) про відповідність розпоряджень уряду ЧСФР і правових документів федеральних міністерств і інших федеральних органів державного управління конституційним та іншим законам Федеральних зборів; 5) про відповідність розпоряджень урядів Чеської Республіки і Словацької Республіки та правових приписів міністерств і інших органів державного управління Чеської Республіки і Словацької Республіки конституційним й іншим законам Федеральних зборів. Закладалася традиція того, що конституційний суд наділений повноваженнями щодо захисту не лише конституції, а всього конституційного порядку, що згодом знайшло відображення в інститутах конституційного правосуддя і Чеської Республіки, і Словацької Республіки. Процедурні питання у діяльності федерального конституційного суду пізніше, 7 листопада 1991 р., було врегульовано окремим законом – «Про організацію Конституційного суду ЧСФР і провадження в ньому» [104, s. 2323-2334].

Відзначимо, що закони, якими утворювався федеральний орган конституційної юрисдикції, передбачали створення конституційних судів у суб'єктах федерації, проте законодавчими органами республік така можливість так і не була реалізована в умовах спільної держави.

3. Судова реформа на рівні федерації була розпочата в перші місяці після «оксамитової революції». Реформування судів загальної юрисдикції впроваджувалася одночасно на двох рівнях: на рівні конституції і на рівні нового закону в цій сфері. 19 липня 1991 р. було схвалено конституційний закон про внесення змін до Конституції, який визначив ланки судової системи [105, s. 1426]. Схвалений закон «Про суди і суддів» розпочав реформу судів, намагаючись створити належні гарантії для незалежного правосуддя [106, s. 1538-1551]. Наприклад, порядок призначення суддів встановлювався у вигляді складної процедури – згідно статті 38 Закону судді Верховного суду ЧСФР призначалися Президентом за поданням голови Верховного суду ЧСФР, погодженим з урядом Чеської Республіки і з урядом Словацької Республіки, причому таке призначення набувало чинності з моменту схвалення відповідного рішення обома палатами Федеральних зборів. Судді Верховних судів та інших судів республік призначалися президіями відповідних національних рад за поданням урядів відповідних республік.

4. Були зроблені перші кроки в напрямі реформи прокуратури і поліції. Заходи в цьому напрямі не були радикальними. Так наприклад, схвалений 7 грудня 1990 р. закон, який оновлював закон про прокуратуру 1965 р., заборонив прокурорам і слідчим перебувати в політичних партіях, проте зберіг централізовану структуру на загальний нагляд, хоч і в дещо модифікованому вигляді. Серед об'єктів прокурорського нагляду й надалі значилася «державна та її конституційний лад» (стаття 2 Закону) [107, s. 662-664]. Реформа поліцейської системи в цей період виступала ще більш обмеженою і найбільшим її досягненням виступало створення так званих громадських комісій на різних рівнях управління МВС [108, s. 664-665].

5. Були проведені перші заходи щодо відновлення інституту місцевого самоврядування. Як і в інших соціалістичних країнах, в Чехословаччині на момент демократичної революції інститут місцевого самоврядування був відсутнім, а на його місці функціонували місцеві органи державної влади – національні комітети. Відновлення інституту місцевого самоврядування в Чехословаччині розпочалося з внесення відповідних змін до Конституції, де вперше в 1990 р. було закладено розділ з назвою «Місцеве самоврядування». В основі місцевого самоврядування проголошувався самоврядна громада громадян – муніципалітет, який наділявся майном і повноваженнями управління [109, s. 1062-1063].

6. Референдум, як інститут – властивий для демократії, хоча й не має значного поширення в європейській традиції. Заснування цього інституту в Чехословаччині мало мету здебільше не створення умов для задіяння механізмів прямої демократії, а для створення законодавчого порядку вирішення питань державного устрою, в тому числі виходу суб'єкта зі складу федеративної держави. Закон «Про референдум» було схвалено 18 липня 1991 р. [110, s. 1428-1429]. Враховуючи, територіальний устрій держави, рішення, схваленим на референдумі, вважалось таким, якщо його підтримала більшість у кожній республіці – суб'єкті федерації.

7. Проведення «очищення» публічної влади на різних рівнях відбувалося через два механізми – громадський тиск і за підставами, визначеними законами.

Більша частина носіїв колишнього тоталітарного режиму у перші місяці після «оксамитової революції» самостійно залишили займані посади в системі публічної влади або ж не претендували на них в ході виборів різного рівня. Суспільна атмосфера, яка вимагала радикальних реформ, сприяла такому стану. Разом із тим, необхідно підкреслити, що Чехословаччина стала однією з перших постсоціалістичних держав, у яких цьому напряду перетворень було приділено серйозної уваги. З цією метою федеральний парламент схвалив низку законодавчих актів. Так, уже в перші місяці після початку реформ на підставі конституційних законів про відкликання депутатів законодавчих органів та про

тимчасовий порядок їх обрання до Федеральних зборів було обрано 120 нових депутатів [111, с. 25].

«Очищення» відбувалося в усіх сегментах публічної влади, в тому числі в судовій владі. За перший рік після «оксамитової революції» у Чеській Республіці було звільнено з посад 7 голів і 17 заступників голів крайових судів, 51 голову і 30 заступників голови окружних судів, що складало 60 % загальної кількості адміністративних посад у судах загальної юрисдикції республіки [112, с. 60].

У 1991 р. було схвалено окремий закон «Про встановлення деяких передумов для заміщення окремих посад в державних органах і організаціях Чеської і Словацької Федеративної Республіки, Чеської Республіки і Словацької Республіки» (так званий «люстраційний закон»). Його «негайне» застосування щодо органів влади (крім депутатів парламенту) мало незаперечний вплив на перші етапи та інтенсивність проведення реформ. З 1 січня 1993 р. дію цього закону за правилами рецепції було «перенесено» до правопорядку незалежної Чеської Республіки.

Після проведення парламентських виборів 1992 р. на рівні федерації і на рівні її суб'єктів стало зрозумілим, що політичні сили, які прийшли до влади в Словацькій Республіці будуть готувати механізм для поділу федеративної держави. Починаючи від літа 1992 р., політичні консультації між двома республіками за участю керівництва федерації отримали наслідок у вигляді федеральних конституційних законів, якими було поділено федерацію на дві незалежні держави. Відбулася суверенізація обох частин федерації, особливо – Словаччини, де 17 липня 1992 р. Словацька національна рада схвалила Декларацію про верховенство Словацької Республіки, в якій виголошувалося «верховенство Словацької Республіки як основу суверенної держави словацького народу» [113, с. 2394.]. 1 вересня парламент Словаччини схвалив Конституцію Словацької Республіки. 19 листопада 1992 р. Чеська Республіка схвалила Декларацію про верховенства. Нарешті, 25 листопада 1992 р., федеральний парламент схвалив Конституційний закон «Про припинення

Чеської і Словацької Федеративної Республіки» (№542/1992 р.), згідно якого 31 грудня 1992 р. федерація припиняла своє існування [114, s. 3253-3254].

Демократичні механізми не були задіяні в ході припинення функціонування єдиної федеративної держави.

Перший етап відновлення інститутів демократії в Чехії і Словаччині дозволяє констатувати, що здобутки, здебільшого втілені на рівні федеральних законів, були реалізовані після поділу федерації до національних правопорядків і Чеської Республіки, і Словацької Республіки.

Попри констатації результативності правових засобів відновлення демократичних механізмів у Чехословаччині, необхідно зробити ще декілька висновків. По-перше, відновлення демократії в федеративній державі показало феномен того, що на основі виборів та інших демократичних інститутів у Словацькій Республіці отримали владні повноваження політичні сили, які задіяли їх у напрямі припинення функціонування єдиної держави. Хоча при цьому треба вказати й на те, що процес дезінтеграції і поділу федерації був здійснений конституційними засобами. На нього впливали також такі чинники як політичний компроміс політичних еліт Чехії і Словаччини щодо поділу держави і контекст розвитку ситуації в Центральній і Південно-Східній Європі, в рамках якого десятки держав регіону отримали незалежність на території колишнього СРСР та колишньої СФРЮ.

По-друге, зміст Конституції Словацької Республіки, схваленої 1 вересня 1992 р., містив потенційні загрози демократичному конституційному порядку, які проявилися після 1994 р. Основна загроза полягала у відсутності достатніх важелів противаги парламентсько-урядовій системі, що призвело до зловживань та перешкоджанню євроінтеграційним зусиллям. Функціонуюча в 1994 – 1998 роках модель влади, заснована на первинній редакції Конституції Словаччини, може бути оцінена як авторитарна, хоч і з відмінностями порівняно з іншими авторитарними режимами, передовсім з Республікою Білорусь. Словацький авторитаризм того часу проявлявся в наступних деформаціях інститутів демократії: 1) нелімітованість парламентсько-урядової

системи, створеної за результатами парламентських виборів 1994 р. (Рух за демократичну Словаччину – Землеробська партія Словаччини – 34,96 % голосів виборців і 61 мандат; Спільний вибір – 10,41% і 18; Угорська коаліція – 10,18 % і 17; Християнсько-демократичний рух – 10,08% і 17; Демократична унія Словаччини – 8,57% і 15; Об'єднання робітників Словаччини – 7,34% і 13; Словацька національна партія – 5,40% і 9. Коаліція РЗДС-ЗПС, уклавши коаліційну угоду з Об'єднанням робітників Словаччини та Словацькою національною партією, узяла під контроль 83 депутатські мандати (із 150). Всього лише за одну ніч (з 3 на 4 листопада 1994 р.) парламентська більшість взяла під контроль державне телебачення, контрольні органи, парламентські комітети, які здійснювали контроль за органами національної безпеки, призначила нового генерального прокурора. Після цього Парламент схвалив низку змін до законів, якими обмежив повноваження президента в сфері оборони та в сфері національної безпеки, зокрема щодо призначення керівника Словацької інформаційної служби; 2) підконтрольні парламентській більшості силові структури вчинили низку злочинних діянь щодо обмеження опозиційної діяльності, свободи слова. Найбільш резонансним стало викрадення співробітниками СІС 31 серпня 1995 р. сина глави держави (Міхала Ковача молодшого), якого було нелегально вивезено до Австрії. Єдиною протипагою парламентській більшості в тих умовах виступав Конституційний Суд Словацької Республіки.

2.3. Формування демократичних інститутів в Угорщині

Державний режим, який встановився в Угорщині після Другої світової війни, з одного боку можна віднести до стандартів політичної системи тоталітарного соціалізму, характерного для країн соціалістичного табору Центральної і Південно-Східної Європи. Період тоталітарного режиму сталінського типу був перерваний народним повстанням 1956 р. Незважаючи на його придушення військами СРСР, воно призвело, тим не менш, до істотної

лібералізації комуністичної системи і в цьому контексті засоби здійснення влади угорською комуністичною елітою включали цілий ряд специфічних особливостей. Очолюваний Я.Кадаром режим, при збереженні формальних атрибутів тоталітарного соціалізму (однопартійної системи), може бути оцінений як найбільш «м'який» серед східноєвропейських режимів у 1970-1980-роки.

Необхідно звернути увагу на декілька чинників, котрі детермінували політико-правову ситуацію у цій державі. По-перше, станом на другу половину 1980-х років зовнішній вплив СРСР на Угорщину зберігався. Для активних політичних груп стало зрозумілим також, що радикальні реформи в Угорщині можуть бути розпочаті у той момент, коли з боку СРСР надійдуть гарантії незастосування сили. Іншими словами, демократичні перетворення в Угорщині стануть можливі, виходячи з певного досягнутого рівня демократичності політичної системи Радянського Союзу. По-друге, треба підкреслити й те, що «м'який» характер тоталітаризму в Угорській Народній Республіці в часи Яноша Кадара не призвів до цілковитої ліквідації інститутів громадянського суспільства. Більше того, вже в другій половині 1960-х років в країні за ініціативою вищого державного керівництва були проведені часткові економічні реформи. Як наслідок, в Угорщині на середину 1980-х років внаслідок проведених урядом реформ сформувався «лібералізований і раціоналізований варіант партійної держави» (термін угорського дослідника І. Штумпфа) [115, с. 37].

Головними ж передумовами початку демократизації в Угорщині стали два фактори: 1) криза легітимності партійного керівництва Угорської соціалістичної робітничої партії (надалі – УСРП), у результаті чого у країні виникають системний економічний та політичний колапси; 2) виникнення та активізація опозиційних комуністичній ідеології громадських об'єднань і суспільних рухів. У подальшому структура опозиційних утворень еволюціонує в організаційну структуру політичних партій, які безпосередньо ініціюють демократичну трансформацію країни. З метою виходу зі складної суспільної

ситуації, приймається рішення провести Національний «круглий стіл» (НКС) між найбільш впливовими громадсько-політичними силами, представниками комуністичної влади та опозиційних організацій [116, с. 64].

Об'єднаний «круглий стіл опозиції» 19 квітня 1989 р. надіслав пропозиції центральному комітету Угорської соціалістичної робітничої партії, в яких запропонував оновити законодавство про політичні партії, референдум, внести зміни до кримінального кодексу, а також надав мандат Ласло Шольому і Петеру Тулшеші на ведення переговорів зі владою. 10 червня 1989 р. між урядом Угорщини і об'єднаним круглим столом опозиції було укладено політичну угоду [117, с. 288 – 290].

Сутнісне оновлення Конституції УНР було пов'язане з двома етапами. Перша реформа Конституції була здійснена ще «старим» складом парламенту у 1989 році – у них були закріплені головні засади принципів домовленостей, що були досягнуті на засіданнях «круглого столу». Друга хвиля конституційних змін відбулася у результаті домовленостей двох партій, переможців на перших демократичних виборах до Державних Зборів Угорщини у 1990 році – Угорського демократичного форуму (УДФ) та Союзу вільних демократів (СВД), які були підтримані більшістю нових партій, що увійшли до парламенту. Цими змінами були закладені принципові засади утворення та напрями діяльності владних органів, визначені головні владні, контрольні та громадські інститути, умови і засади їх взаємодії у рамках парламентської республіки, існуючої у формі багатопартійної системи з чітким розподілом повноважень між гілками та інститутами влади [72, с. 68-69].

Перший крок у напрямі демократизації Основного закону розпочалась у січні 1989 року [118], коли відповідним Конституційним законом було засновано інститут референдуму, закріплена інституційна самостійність Державних Зборів шляхом передачі їх голові низки повноважень від Президії Угорської Народної Республіки та його керівництва, введений інститут Конституційного суду замість Конституційно-правової ради, передбаченої конституційними змінами 1983 р., яку не можна було вважати повноцінним

органом конституційного контролю, оскільки вона не була наділена повноваженням самостійного прийняття рішення про неконституційність відповідних актів. У квітні 1989 року у Конституцію була включена процедура парламентської відповідальності уряду – визначені порядок і наслідки висловлення йому недовіри Державними Зборами [119].

Широка конституційна реформа – прийняття нової редакції Конституції Угорщини була здійснена 23 жовтні 1989 року [120] (на зміну Основного Закону УНР 1949 року).

Було істотно оновлено розділ, що закріпив основні права та обов'язки осіб. Ще у загальних положеннях Угорська Республіка проголосила визнання нею недоторканності і невідчужуваності основних прав людини, повагу до навколишнього середовища, захист яких є першочерговим обов'язком держави. Окрім оновлення конституційних норм щодо основних прав людини, державотворчими чинниками були визнані національні та мовні меншини, що проживають в Угорській Республіці (68§ (1), розділ XII).

У цілому роль конституційної поправки від 23 жовтня 1989 р. важко переоцінити, оскільки запропоновані нею зміни торкнулися всіх розділів Основного закону, зокрема: 1) його було деідеологізовано (виключення слова «Народна» із назви республіки, усунення багатьох нагадувань про соціалізм); 2) створено конституційні основи для введення ринкової економіки; 3) було замінено Президію республіки інститутом Президента; 4) засновано інститут Уповноваженого Державних Зборів з громадянських прав; 5) засновано Державну рахункову палату; 6) по-новому було врегульовано конституційний статус збройних сил та поліції; 7) деполітизовано суди і прокуратуру; 8) оновлено конституційні норми про основні права і обов'язки людини [121, с. 86].

Положення Закону про внесення змін до Конституції УР 1989 р. спричинили і відповідні зміни у системі органів державної влади.

Державні Збори, як і раніше, визначаються Основним законом у статті 19 як вищий орган державної влади і народного представництва. Парламент

отримав наступні повноваження: а) приймає Конституцію Угорської Республіки; б) приймає закони; в) визначає соціально-економічну політику країни; г) схвалює баланс державних фінансів, затверджує державний бюджет і звіт про його виконання; д) приймає рішення про програму уряду; е) укладає міжнародні договори важливого значення для зовнішніх зв'язків Республіки Угорщини; є) приймає рішення про оголошення стану війни та про укладення миру; ж) оголошує стан національної кризи і створює Національну раду оборони, у разі війни або безпосередньої небезпеки збройного нападу іноземної держави (небезпека війни); з) оголошує надзвичайний стан у випадку збройних дій, спрямованих на повалення конституційного ладу або на доступ до виключного контролю публічної влади, у разі актів насильства, скоєних за допомогою зброї або озброєних груп, які серйозно загрожують життю та майну в масовому масштабі, і в разі природних або техногенних катастроф; и) за винятками, встановленими Конституцією, приймає рішення щодо застосування Збройних сил за кордоном і всередині країни, розгортання іноземних збройних сил в Угорщині чи в інших країнах з території Угорщини, участь збройних сил у миротворчих місіях, гуманітарних операцій в зарубіжних театрів і розміщенні збройних сил за кордоном або іноземних збройних сил в Угорщині; і) обирає Президента Республіки, прем'єр-міністра, членів Конституційного суду, парламентських уповноважених, президента і віце-президентів державного контролю, президента Верховного суду і Генерального прокурора; ї) за рекомендацією уряду, який спочатку буде представлений до Конституційного суду для розгляду, розпускає представницькі органи місцевого самоврядування, чії дії були визнані неконституційними, рішення про території округів, їх позначення і місця, а також виголошення міст з правами повітових і встановлення округів столиці; к) здійснює загальну амністію. Строк повноважень депутатів Державних Зборів встановлювався у 4 роки.

Згідно нової редакції статті 20 відмінено вимогу щодо несумісності депутатського мандату з діяльністю чи поведінкою, що суперечить інтересам суспільства. Натомість встановлена неможливість депутатом обіймати посаду

Президента Республіки, Уповноваженого Державних Зборів з громадянських прав, голови, заступника голови і ревізора Державної рахункової палати, судді, прокурора, працівника органів державної адміністрації (крім посад членів Ради Міністрів і його політичного державного секретаря), перебувати в кадрах Збройних сил, поліції, органів інспекції, конституційним законом могли бути передбачені і інші випадки несумісності.

Резюмуючи зміни конституційного-правового статусу парламенту Угорщини, можна однозначно констатувати зміцнення його позицій у системі органів державної влади, а також рішучі кроки Угорської республіки у напрямку формування демократичної парламентської системи.

Конституція в статті 29 і наступних визначила Президента Республіки як главу держави, який уособлює єдність нації і є гарантом демократичної діяльності державних органів. Він є головнокомандувачем Збройними Силами. Обирається глава держави парламентом на чотири роки із правом бути переобраним тільки один раз. Цю посаду може обійняти будь-який громадянин, що володіє виборчим правом та досягнув 35 років. Кандидатура Президента пропонується не менше, ніж 50 депутатами Державних Зборів, причому депутат може брати участь у висуненні тільки однієї кандидатури. Вибори здійснюються таємним голосуванням і відбуваються у три тури.

Згідно статті 30А Основного Закону Президента Республіки було наділено такими повноваженнями: а) представляти Угорську державу; б) укладати міжнародні договори від імені Угорської Республіки; якщо предмет договору належить законодавчій компетенції тоді ратифікація парламентом необхідна для укладення договору; в) акредитувати і приймати послів і посланців; в) оголошувати загальні парламентські та місцеві вибори, вибори мера, а також дати республіканських референдумів; г) має право на участь і виступати на засіданнях парламенту та його комітетів; г) має право на звернення до парламенту щодо вжиття заходів; д) має право ініціювати національні референдуми; е) призначати та звільняти державних секретарів, відповідно до правил, вказаних в окремому законі; е) призначати та звільняти

Голову та заступників Голови Національного банку Угорщини, призначати університетських професорів за рекомендацією осіб або організацій, зазначених в окремому законі; призначати і звільняти ректорів університетів; призначати і присвоювати генералів збройних сил; затвердити президента Угорської академії наук; ж) присвоювати титули, ордени, нагороди і відзнаки, надавати дозвіл на їх використання; з) здійснювати право надавати окремі помилування; и) видає постанови у випадках громадянства; і) видає постанови у всіх питань, віднесених до сфери його повноважень на підставі окремих законів. Всі його акти, крім призначення виборів, розпуску Державних Зборів і тих, що стосуються законодавчого процесу, підлягають контрасигнації Голови Ради Міністрів чи відповідного міністра.

Серед підстав дострокового припинення повноважень Президента (стаття 31) на окремий розгляд заслуговує можливість усунення його з цієї посади внаслідок навмисного порушення главою держави Конституції чи будь-якого закону. При цьому дане, досить узагальнююче, положення не конкретизується. Натомість такі порушення є безпосередньою підставою для ініціювання депутатами процедури імпічменту (за пропозицією однієї п'ятої від загальної кількості депутатів Державних Зборів). Рішення щодо притягнення глави держави до відповідальності приймається Парламентом шляхом таємного голосування кваліфікованою більшістю у дві третини голосів депутатів.

Поряд з цим, Президент Республіки мав можливість, вислухавши думку голів Ради Міністрів і Державних Зборів, лідерів парламентських партійних фракцій і довірених осіб безпартійних депутатів, розпустити парламент Угорщини і призначити нові вибори, якщо він у межах скликання протягом 12 місяців не менше 4-х разів виносив вотум недовіри уряду чи відмовив у його проханні про вираз довіри. У межах строку своїх повноважень Президент може скористатись цим правом не більше двох разів.

Що ж до конституційно-правового статусу уряду Угорщини (стаття 33 і наступні), то до складу Ради міністрів входили Голова, заступники голови та міністри. Кандидатуру Голови визначає Президент Республіки і уповноважує

його сформувати уряд, заслухавши лідерів парламентських партійних фракцій і представників безпартійних депутатів. Уряд обирається Державними Зборами одночасно із утвердженням його програми. Повноваження Ради міністрів діють до сформування нового складу уряду. Члени Ради Міністрів обираються і звільняються з посади Державними Зборами за пропозицією Голови уряду.

Згідно статті 35 Основного Закону Уряд був наділений повноваженнями:

- а) захищати конституційний порядок, і захищати і забезпечувати права фізичної особи, юридичних осіб і некорпоративних організацій;
- б) забезпечити виконання законів;
- в) здійснювати пряме керівництво і координацію роботи міністерств та інших органів, що знаходяться під його безпосереднім контролем;
- г) забезпечити, щоб правова робота органів місцевого самоврядування контролювалася, у співпраці з міністром внутрішніх справ;
- г) забезпечити розробку соціальних та економічних стратегій та реалізації їх;
- д) визначити відповідальність держави у розвитку науки і культури, а також забезпечити необхідні умови для їх реалізації;
- е) визначити державну систему соціального забезпечення та охорони здоров'я та забезпечити достатні кошти для таких послуг;
- є) здійснювати нагляд за діяльністю збройних сил і поліції та інших органів безпеки;
- ж) вжити необхідних заходів, щоб обмежити і пом'якшити наслідки стихійних лих, які загрожують життю людей і майну та для підтримки громадського порядку та безпеки;
- з) брати участь у розробці зовнішньої політики; укладати міжнародні договори від імені Уряду Республіки Угорщини;
- и) брати участь у здійсненні повноважень, покладених до його сфери повноважень за законом. У межах повноважень уряд видавав укази і приймав рішення, які мали бути підписані прем'єр-міністром і які не могли суперечити закону.

Не менше 1/5 депутатів Державних Зборів можуть виступити з письмовою ініціативою вотуму недовіри уряду чи його члену. Вотум недовіри Голові Ради Міністрів має своїм наслідком вотум недовіри усьому урядовому складу. У випадку вотуму недовіри Рада Міністрів діє до обрання нового уряду, однак не може укладати міжнародні договори, а постанови може приймати

тільки у виняткових випадках на вимогу закону. Протягом сорока днів з дня висловлення недовіри Державні Збори зобов'язані обрати новий склад уряду.

Таким чином, конституційно-правовий статус уряду згідно Конституційного закону від 23 жовтня 1989 р. у цілому ще раз підтвердив прагнення законодавців на найвищому нормативно-правовому рівні закріпити принципи парламентської моделі управління в Угорщині (хоча й з притаманними їй особливостями).

Конституційну реформу було поглиблено у червні 1990 р. У першу чергу, шляхом прийняття Конституційного закону у червні 1990 р. [122] із Конституції було вилучено всі положення, пов'язані з терміном «соціалізму», а також твердження проте, що в Угорщині у рівній мірі реалізуються цінності буржуазної демократії і демократичного соціалізму. Натомість Угорщину було проголошено незалежною та демократичною республікою.

Зміни встановлювали, що всі закони, що мають відношення до прав та обов'язків, не можуть обмежувати сутнісний зміст основних прав. Разом з тим, з переліку тих параграфів Конституції про основні права і обов'язки, дія яких за будь-яких обставин не може бути призупинена чи обмежена, було виключено той, що стосувався виборчих прав. Така позиція угорських законодавців у розрізі всезагального процесу демократизації навряд чи у повній мірі може вважатися логічно узгодженою та обґрунтованою.

Новелою конституційних змін 1990 року стало і запровадження інституту Уповноваженого Державних Зборів з прав національних та етнічних меншин, статус якого та порядок обрання співпадали з раніше створеним (у жовтні 1989 році) подібним інститутом, але з громадянських прав. Компетенцію Уповноваженого Державних Зборів з прав національних та етнічних меншин реалізовуватиме колегія, до складу якої входять по одній особі, яку висуває організація кожної національної чи етнічної меншості та обирає парламент.

Одночасно конституційна поправка 1990 р. внесла низку змін до сфери організації та функціонування вищих органів влади.

По-перше, зміни торкнулися процедури прийняття окремих законів. Так, у зв'язку із вилученням з тексту Конституції поняття конституційного закону, відносини, які підпадають у сферу компетенції останнього, в основному регламентуватимуться звичайними законами, що приймаються більшістю у дві третини голосів депутатів, присутніх на засіданні парламенту, а не як раніше – від загальної кількості членів парламенту. Процедуру ж «дві третини голосів від конституційного складу Державних Зборів» було збережено для внесення змін до Конституції та деяких інших випадків, встановлених Основним Законом. Як наслідок, з одного боку, законодавчий процес став гнучкішим та динамічнішим, з іншого – зміцніла і позиція парламенту як ключової фігури у державному механізмі Угорщини. Передбачалося також, що закон, який встановлює суму депутатської винагороди, відшкодування витрат, а також перелік пільг, приймається більшістю у дві третини голосів депутатів, присутніх на засіданні Парламенту. У такий самий спосіб повинен прийматися і Регламент Державних Зборів.

По-друге, що стосується конституційно-правового статусу Президента, то передусім було збільшено строк повноважень Президента до 5 років. Зміни також торкнулися процедур обрання глави держави та його відповідальності. Зокрема, у випадку проведення третього туру голосування обраним вважався той кандидат, котрий отримав більшість голосів незалежно від того, скільки депутатів брали участь у голосуванні. Функції Судової ради, що формувалися Парламенту, перейшли до Конституційного суду, який, встановивши факт порушення Президентом закону, може змістити його із займаної посади. Окрім вищезазначеного, до компетенції Президента від Парламенту перейшло повноваження щодо призначення Голови Угорського національного банку.

Істотних змін також зазнав уряду. Зокрема, було передбачено чотири випадки припинення його повноважень: а) формування новообраних Державних Зборів; б) відставка Прем'єр-міністра (термін введено Законом про внесення змін до Конституції УР, XXIX, 1990 р.) або всього уряду; в) смерть

глави уряду; г) парламентський вотум недовіри Прем'єр-міністру і обрання нового глави уряду.

Ключовим елементом розбудови майбутньої демократичної правової держави на теренах постсоціалістичної Угорщини реформатори визначили створення багатопартійної системи [123, с. 13]. У контексті цього, в першу чергу, слід згадати прийнятий у 1983 р. новий виборчий закон, згідно з яким вимагалось обов'язкове висування на одне місце двох і більше кандидатів у депутати Державних зборів (парламенту) та у місцеві ради [124]. Така законодавча новела виступала революційною на тлі досвіду інших соціалістичних держав.

Разом з тим, сучасна партійна система Угорщини почала формуватися у 1988-1990 роках у трьох напрямках: 1) створення нових партій – Угорського Демократичного Форуму – УДФ, Союзу вільних демократів – СВД, Союзу молодих демократів – ФІДЕС, сформованих на основі демократичних опозиційних рухів або нових можливостей для забезпечення бізнес інтересів; 2) відродження так званих історичних партій – Незалежної партії дрібних господарів – НПДГ, Християнсько Демократичної партії – ХДП, Соціал-демократичної партії Угорщини – СДПУ; 3) реорганізації партії «комуністичного», «класового» типу – Угорської Соціалістичної робітничої партії – УСРП в Угорську Соціалістичну партію – УСП [125, с. 42-43].

Відзначимо, що ще на початку 1989 року Державними зборами було прийнято Закони «Про право на зібрання (свободу зібрань)» [126] та «Про право на об'єднання» [125], які, безумовно, сприяли активізації процесу формування багатопартійної системи в Угорщині. Так, згідно з першим нормативно-правовим актом було закріплено права осіб на свободу зібрань, мирних мітингів, походів та демонстрацій для забезпечення їх учасникам вільного волевиявлення своїх поглядів. Також, серед іншого, передбачалась можливість учасників цих заходів формувати спільну громадську думку з метою донесення її до відома всіх зацікавлених сторін. Відповідно ж до положень другого законодавчого акту право на об'єднання в Угорщині

належить усім особам. На його основі кожен може разом з іншими створювати організації або спільноти та брати участь у їх діяльності. Фізичні та юридичні особи і створені ними організації, що не є юридичними особами (залежно від мети та наміру засновників) можуть утворювати: політичну партію, професійну спілку, масовий рух, організацію із захисту інтересів, об'єднання та будь-яку іншу організацію, що не суперечить законодавству.

Безпосереднє ж законодавче оформлення інститут політичних партій в Угорщині отримав з прийняттям у 1989 р. Закону «Про функціонування та діяльність політичних партій» [128] та внесенням відповідних змін до Конституції. Окрім засад діяльності політичних партій, норми спеціалізованого закону спрямовувались на забезпечення участі громадян у політичному житті країни. Тому парламентом було проголошено та закріплено право громадян на свободу об'єднання та інші політичні права у дусі поваги до демократичних цінностей.

Наступним важливим кроком з боку законодавців став Закон «Про вибори членів парламенту», схваленого у жовтні 1989 року [129].

Торкаючись більш глибокого аналізу змісту виборчого закону 1989 року зауважимо: на підставі його норм в Угорщині була введена якісно нова виборча система, яка з незначними модифікаціями продовжує діяти і сьогодні.

Вона має змішану, трирівневу структуру. Так, із 386 депутатів Державних Зборів 176 обираються в одномандатних виборчих округах за мажоритарною системою абсолютної більшості у 2 тури; 152 мандати розподіляються за пропорційною системою між партійними списками кандидатів, висунутих в областях; 58 депутатських – також на основі принципу пропорційності, але за загальнодержавними партійними списками. Партії, що здобули менше 4 % голосів (пізніше бар'єр було підвищено до 5 %) до розподілу місць за пропорційною виборчою системою не допускаються.

В індивідуальних виборчих округах кандидатів можуть висувати виборці і партії, зареєстровані згідно із законом. Дві або більше партії можуть здійснювати висування кандидатів спільно. Якщо одна особа пропонується

окремо виборцями і партією, то підписи підсумовувати не допускається. При цьому для висунення необхідні підписи щонайменше 750 виборців. Залишки голосів партій підлягають підрахунку в загальнонаціональному масштабі. При цьому мандати, які не заміщені в територіальних виборчих округах, приєднуються до мандатів загальнонаціональних партійних списків. Безпосередньо між ними депутатські місця розподіляються відповідно до наявних у партії невикористаних голосів, отриманих в індивідуальних та територіальних виборчих округах. Партії ж, що не подолали виборчий бар'єр (4%, а пізніше 5 %) у розподілі участі не беруть.

Загалом парламентська виборча система Угорщини, на думку більшості аналітиків-конституціоналістів, є однією з найскладніших не тільки в Європі, але і в світі. До того ж, ряд дослідників сходяться у судженнях щодо основних її недоліків та суперечностей. По-перше, детальна законодавча регламентація технологічних аспектів угорської електоральної системи тільки посилює її складність і недоступність для пересічного виборця. По-друге, звертає на себе увагу закритий характер територіальних виборчих партійних списків. Разом з тим, суперечливість на неоднозначність угорської виборчої системи обумовлюється передумовами її виникнення – як наслідок певного політичного компромісу в 1989 році під час радикальної зміни форми державного режиму [130].

Окрім того, не можемо залишити поза увагою очевидні переваги та позитивні аспекти впровадженої електоральної системи в Угорщині. Так, на думку дослідників (І.С. Яжборовська), угорська виборча система є такою, що найбільш повно і всебічно враховує волевиявлення виборців. Вона надає кандидатам значні можливості, більш ретельно розподіляє місця у парламенті. Це не проста «змішана непов'язана система», за якої одна частина депутатського корпусу обирається бюлетенями пропорційної системи, а інша - мажоритарної. Угорська модель внесла в голосування елемент «змішаної пов'язаної моделі» - залежність результатів голосування за обома системами і корекцію їх результатів (компенсаційна система) [131, с. 8]. Метою

встановлення даного типу виборчої системи у першу чергу було прагнення угорських законодавців не допустити надмірної фрагментарності парламенту.

Також до певних переваг угорської виборчої системи необхідно віднести системну і цілісну інституційну регламентацію виборчого процесу: методики підготовки виборів (висунення, реєстрація, агітація), техніку проведення виборів, технології підрахунку голосів і технологію розподілу мандатів. За логікою угорських парламентарів усі складові електорального процесу мають бути взаємозалежними і визначати поведінку виборців, поведінку державних органів, характер дій і політичних комбінацій суб'єктів активного виборчого права [130].

Додаймо до цього, що, безумовно, проаналізовані законодавчі новели створили правове поле та передумови для успішної реалізації вільних виборів в Угорщині. У контексті досліджуваного, відзначимо, що у результаті компромісу, досягнутого в рамках «круглого столу», перші вільні парламентські вибори в Угорщині відбулися навесні 1990 року – найбільший відсоток голосів на перших виборах до Державних Зборів отримали новостворені партії: Угорський демократичний форум (УДФ) – близько 42,75 % голосів, Союз вільних демократів (СВД) – 24,35 %, Незалежна партія дрібних власників(НПДВ) – близько 11,4 %, Народна партія християнських демократів (НПХД) – близько 6 % [125]. Відзначимо, наступні вільні вибори, які відбулися у 1994 році, повністю змінили розподіл місць у парламенті. Перемогу здобула Угорська соціалістична партія, яка, отримавши більшість голосів виборців. Тенденцію щодо ротації політичних партій було продемонстровано і на парламентських виборах 1998 року [132, р. 286]. Незважаючи на те, що розподіл місць у парламенті постійно змінювався і відповідну циклічність формування урядів в УР то правоцентриськими, то лівоцентриськими партіями, по суті, члени одних і тих же політичних сил отримують депутатські мандати після виборів у 1990, 1994 та 1998 рр. Угорська виборча система більше сприяла і відстоювала інтереси великих партій і водночас створювала перешкоди для фрагментарного парламентського

представництва [133, р. 416]. Разом із тим, попри зміну урядів, коаліційної більшості у Державних Зборах основні актори на політичній та економічній сценах країни залишаються незмінними. Вони міняються ролями, але від цього їх статус та становище в суспільстві не змінюється, що свідчить про те, що політична та економічна стабільність в Угорщині, хоч і далека від ідеалу, але достатня, щоб рухатися вперед і поліпшувати життя угорського народу [134, с. 217].

Також важливу роль у розвитку угорського виборчого законодавства відіграв Конституційний Суд, який вже в 1990 році виніс два рішення у виборчих справах й у подальшій діяльності продовжив розпочату практику щодо моніторингу електорального законодавства. До прикладу, у 1991 році Конституційний суд визнав неконституційним положення про те, що виборці можуть отримувати відкріпний талон лише за місцем їх постійного проживання та при особистій явці. Вважаючи, що це є безпосереднім обмеженням основних прав, закріплених Конституцією. У свою чергу, у 1994 році орган конституційного контролю Угорщини визнав неконституційним і відмінив одне з положень Закону про парламентські вибори, відповідно до якого особам, обраним до існуючих на той час керівних органів самоврядних організацій соціального забезпечення, не дозволялося балотуватися у кандидати на посаду членів парламенту. Конституційний суд констатував, що дане положення не «відноситься до сфери дії норми про несумісність посад ... тим самим воно обмежує право бути обраним, що гарантується Основним Законом» [135, с. 108-109].

Спеціалісти звертають увагу й на те, що на першому етапі становлення демократії мали місце коаліційні об'єднання партій з різними, інколи навіть перехресними, поглядами, для досягнення відповідних цілей [136, р. 85]. Як вже було вище зазначено у січні 1989 року внесенням змін до Конституції був запроваджений інститут референдуму, правила та порядок проведення якого повинні були регулюватися спеціальним законом. На виконання конституційних приписів того ж року парламент Угорщини приймає

відповідний Закон «Про референдум та народну ініціативу». Положеннями даного акту були закріплені загальні засади функціонування інституту безпосередньої демократії, дві форми його прояву – референдум та народна ініціатива, а також процедурні аспекти їх проведення [137].

Референдум і народна ініціатива визначаються законом як конституційне право громадян та їх спільнот, що забезпечує їм можливість безпосередньої участі у здійсненні влади. Кожен громадянин має право ініціювати референдум або народну ініціативу за допомогою збору підписів. У референдумах і народних ініціативах можуть брати участь громадяни, які наділені виборчим правом. Предметом референдуму можуть бути питання, що входять до компетенції Державних Зборів. Рішення, прийняте на референдумі, є обов'язковим для парламенту Угорщини. Законом також закріплюється можливість призначення консультативного референдуму, що має на меті спосіб співпраці громадян з Державним Збором при прийнятті ними рішень. При цьому нормативно-правовий акт чітко визначив перелік питань, які апріорно не можуть бути предметом референдуму, зокрема: питання щодо бюджету, центральних видів податків та зборів, а також щодо змісту законів про центральні умови місцевих податків; рішення з кадрових питань, що входять у компетенцію Державних Зборів (призначення); питання щодо виконання зобов'язань, що витікають із міжнародних договорів та угод, а також щодо змісту законів, які передбачали ці зобов'язання. У той же час законом встановлювалось, що Конституція повинна прийматися або затверджуватися референдумом.

До цього додаймо, що у тому ж таки 1989 році положення Закону «Про референдум та народну ініціативу» були апробовані у практичній площині. Зокрема, мова йде про так званий референдум «чотирьох так» 1989 року, який значною мірою сприяв демонтажу однопартійної системи та відіграв значну роль під час зміни політичної системи в Угорщині. Виборці повинні були прийняти рішення з чотирьох питань: про спосіб вибору президента Республіки, про партійні організації на робочих місцях, про обов'язок звіту

правлячої партії і про розпуск робочої міліції. З кожного питання більшість виборців проголосувала «так», і особливої важливості результату на цьому референдумі додала значна кількість його учасників [138, с. 34].

Резюмуючи, зауважимо: особливістю функціонування інституту безпосередньої демократії в Угорщині є те, що з моменту заснування його призначення та сприйняття зводяться лише як до додаткового засобу для здійснення парламентських повноважень. Проголосивши себе парламентською республікою, закріпивши значні владні повноваження за законодавчим органом, Угорщина обрала шлях побудови та утвердження інститутів та цінностей представницької демократії.

Відновлення інститутів демократії на місцевому рівні розпочалося в 1987 р., коли в Угорщині функціонував комуністичний режим. Посткомуністична реформа територіального самоврядування була безперервною, договірною, добре підготовленою та реалізованою в основному на підставі консенсусу (домовленостей). Для неї був характерний ретельно розроблений економічний компонент [139, р. 17]. У першу чергу Конституційним законом від 23 жовтня 1989 р. були внесені зміни у розділ про місцеві ради, що стосувалися строку їх повноважень (на чотири роки). Наступні трансформації статусу місцевих органів влади були пов'язані з прийняттям у серпні 1990 року відповідного Конституційного закону [140], положеннями якого у першу чергу було замінено термін «рада» на «орган місцевого самоврядування».

При цьому конституційними нормами встановлювалося, що права самоврядних спільнот однакові, а обов'язки можуть відрізнятися. Вони визначаються законом. Відповідний Закон «Про місцеве самоврядування» був прийнятий тоді ж у 1990 році.

Вартими уваги у розрізі дослідження є також положення вищезгаданого Закону «Про місцеве самоврядування» [141], відповідно до яких в областях, містах з правами областей і столиці представницькі органи іменуються загальними зборами. В областях ці органи самі обирають своїх голів на термін своїх повноважень шляхом таємного голосування, які бургомістрами не

називаються. Обласне самоврядування зобов'язано надавати ті послуги, до виконання яких неможливо зобов'язати органи місцевого самоврядування. Закон як обов'язкове завдання закріплює за органами обласного самоврядування забезпечення такого типу громадських послуг, які поширюються на всю або значну частину території області, або ті послуги, якими користуються особи, котрі не мешкають на території населеного пункту, де така послуга надається. Крім того, обласне самоврядування на свій розсуд може виконувати такі публічні завдання, які законом не віднесені до виняткової компетенції іншого органу та здійснення яких не порушує права та інтереси населених пунктів області.

До цього додамо, що Законом «Про місцеве самоврядування» 1990 р. було також регламентовано порядок проведення місцевого референдуму та місцевої народної ініціативи в Угорщині. Зокрема, передбачалось, що право брати участь у місцевому референдумі та місцевій народній ініціативі можуть особи, уповноважені на участь у місцевих виборах. Для дійсності місцевого референдуму необхідно участь у ньому більше половини виборців, а рішення приймається більшістю, що проголосували. Контроль за дотриманням законних приписів при зборі підписів і оформленні народної ініціативи здійснюється нотаріусом місцевого самоврядування. Місцевий представницький орган зобов'язаний призначити місцевий референдум, якщо ініціатива стосується об'єднання або роз'єднання громад, утворення нової громади, створення загального представницького органу або виділення з нього та інших питань, якщо це передбачено постановами місцевого самоврядування. Не може призначатися місцевий референдум з питань бюджету, місцевих зборів та організаційних питань, віднесених до відання представницького органу. З ініціативою місцевого референдуму можуть звертатися до бургомістра не менше 1/4 депутатів, комітет представницького органу, керівний орган місцевої громадської організації, встановлена ухвалою місцевого самоврядування число виборців, яке повинно бути не менше 10 і не більше 25% загального їх числа.

При наявності ініціативи встановленого числа виборців представницький орган зобов'язаний призначити референдум.

У громадах з кількістю жителів менше 500 замість референдуму може проводитися сільське зібрання, рішення якого дійсні, якщо в ньому брало участь більше половини виборців. Рішення, прийняті на референдумі, обов'язкові для представницького органу. Якщо рішення на референдумі не прийнято, повторний референдум з даного питання можливий не раніше, ніж через рік. Право народної ініціативи належить групам виборців, що налічує не менше п'яти і не більше десяти відсотків від загального їх числа. Рішення за народною ініціативою має прийматися представницьким органом протягом місяця.

З урахуванням наведеного можна прийти до таких висновків. По-перше, «м'який» характер тоталітарного режиму, встановлений в Угорщині після 1956 р., зумовив консенсуальну особливість першого етапу відновлення демократії. По-друге, в основі правових засобів демократизації виступав закон про нову редакцію Основного Закону 1949 р., яким було впроваджено модель розподілу влади. По-третє, внаслідок реформи місцевого рівня публічної влади, в Угорщині самоврядування було запроваджено на двох рівнях – місцевому та регіональному.

Висновки до розділу 2.

1. У Польській Республіці процес відновлення демократичних інститутів відбувався через конституційну реформу, в основі якої виступали закони про внесення змін до Конституції 1989 – 1990 років. Першочергове проведення конституційної реформи проявився у створенні механізму стримувань і противаг, розвитку інституту конституційного правосуддя та системи незалежних судів, на основі яких стала розвиватися демократична політична система.

Особливістю польського конституційного досвіду цього періоду стало: а) врегулювання конституційних відносин на тимчасових засадах. Так звана мала Конституція 1992 р. відкинула організацію публічної влади, заснованої на соціалістичних принципах, та запровадила основні демократичні інститути; б) Конституційний закон про порядок підготовки та прийняття Конституції Польської республіки від 23 квітня 1992 р. врегулював відповідний сегмент суспільних відносин, спрямувавши підготовку Конституції у впорядковане русло, поєднавши в ньому демократичні засади політичного процесу й професійний компонент. Інституційне завершення перший етап відновлення демократичних інститутів отримав у 1997 р. зі схваленням нової Конституції Польської Республіки.

2. Перший етап відновлення інститутів демократії в Чехії і Словаччині дозволяє прийти до таких висновків. По-перше, процес відновлення демократичних інститутів у ході демократичної революції й безпосередньо після неї здійснювався в умовах федеративної держави й паралельно з її намаганнями щодо удосконалення відносин між центром і суб'єктами федерації. Якщо процес удосконалення федеративних стосунків завершився невдало (чехословацька федерація припинила існування 31 грудня 1992 р.), то реформи в напрямі становлення демократії були результативними. Їх здобутки, здебільшого закріплені на рівні федеральних законів, були втілені після поділу федерації до національних правопорядків і Чеської Республіки, і Словацької Республіки.

По-друге, правовим змістом демократичної революції в Чехословаччині виступало відновлення народного суверенітету, інституціоналізація прав і свобод людини та політичного плюралізму. Протягом двох років було відновлено повноцінну демократичну політичну систему і основними правовими засобами, які використовувалися при цьому виступали конституційна реформа (внесення змін до конституції) та схвалення відповідних законодавчих актів. По-третє, напрями демократичних перетворень в Чехословаччині були чіткими й відображали, насамперед, механізм захисту

прав людини та інституційну систему публічної влади, що становили демократичний конституційний порядок. І Чеська Республіка, і Словацька Республіка прийняли власні конституції в 1992 р., проте, водночас, реформи не отримали завершення за жодним із напрямів і були продовжені вже в рамках двох незалежних держав після 1 січня 1993 р.

3. В Угорщині на першому етапі реформ щодо відновлення демократичних інститутів відбувалося еволюційно й ключовими правовими засобами в цьому процесі виступали конституційні зміни 1989-1990 років. Впродовж перших років в Угорщині законами було закладені законодавчі умови для проведення вільних виборів, для функціонування плюралістичної демократичної політичної системи. Процес реформування не набув логічного завершення, що знайшло відображення в тому, що до 2011 р. Угорщина залишалася однією з держав регіону, в якій так і не було схвалено нової Конституції.

РОЗДІЛ 3.

ПРАВОВІ ЗАСОБИ ЗДІЙСНЕННЯ ІНСТИТУТІВ ДЕМОКРАТІЇ У ДЕРЖАВАХ ЦЕНТРАЛЬНОЇ ЄВРОПИ

3.1. Нормативні засоби закріплення прав і свобод людини

З 1 травня 2004 р. чотири держави Центральної Європи стали учасниками Європейського Союзу, що передбачає тісну взаємодію національного і наднаціонального правопорядку в різних сферах і найперше – в сфері прав людини. Перебування в рамках європейського правопорядку, в свою чергу, означає імплементацію як міжнародних, так і європейських (наднаціональних) документів та механізмів захисту прав людини.

До основних документів, які визначають універсальні (міжнародні стандарти) прав людини необхідно віднести передовсім Загальну декларацію прав людини (далі – Декларація), прийняту резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 р. Вперше на такому високому рівні було закріплено, що «визнання гідності, яка властива всім членам людської сім'ї, і рівних та невід'ємних їх прав є основою свободи, справедливості та загального миру». Формула більшості конституцій – «Воля народу повинна бути основою влади уряду» – у тексті Декларації доповнюється механізмом забезпечення цієї «волі» – частина 3 статті 21 передбачає, що «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».

Окремі положення щодо прав людини прямо пов'язують їх з демократичним правопорядком, в якому лише вони й можуть бути здійснені. У статті 28 Декларації закріплюється «право на правопорядок», якого, як правило, не згадується в сучасних конституціях: «Кожна людина має право на соціальний і міжнародний порядок, при якому права і свободи, викладені в цій Декларації, можуть бути повністю здійснені». Звісно, обов'язок на створення

такого соціального порядку покладається на державу [142, ст. 3103]. Очевидно, йдеться про демократію, яка й спроможна «повністю здійснити» права людини.

Звісно, Декларація окреслила основні засади механізму захисту прав людини, відзначаючи в статті 8, що «кожна людина має право на ефективне поновлення у правах компетентними національними судами в разі порушення її основних прав, наданих їй конституцією або законом». У статті 10 прямо ставиться вимога незалежного суду – «Кожна людина, для визначення її прав і обов'язків і для встановлення обґрунтованості пред'явленого їй кримінального обвинувачення, має право, на основі повної рівності, на те, щоб її справа була розглянута прилюдно і з додержанням усіх вимог справедливості незалежним і безстороннім судом». Виголошені соціальні права пов'язуються з ресурсами, доступними для держави – згідно статті 22 «кожна людина, як член суспільства, має право на соціальне забезпечення і на здійснення необхідних для підтримання її гідності і для вільного розвитку її особи прав у економічній, соціальній і культурній галузях за допомогою національних зусиль і міжнародного співробітництва та відповідно до структури і ресурсів кожної держави».

Ще одним документом універсального значення є Міжнародний пакт про громадянські і політичні права (далі – Пакт), прийнятий на Генеральній асамблеї ООН 16 грудня 1966 р. [143, 48 с.]. Пакт ще раз підтвердив зв'язок прав людини і політичної демократії, встановивши, що «ідеал вільної людської особи, яка користується громадянською і політичною свободою і свободою від страху та нужди, можна здійснити, тільки якщо будуть створені такі умови, за яких кожен може користуватися своїми економічними, соціальними і культурними правами, так само, як і своїми громадянськими та політичними правами».

Іншими словами, Пакт підтвердив, що каталог прав людини базується на гідності людини й без політичної демократії не можуть бути здійснені також і економічні та соціальні права. У статті 14 підтверджуються інституційні вимоги до суду: «Всі особи є рівними перед судами і трибуналами. Кожен має

право при розгляді будь-якого кримінального обвинувачення, пред'явленого йому, або при визначенні його права та обов'язків у будь-якому цивільному процесі на справедливий і публічний розгляд справи компетентним, незалежним і безстороннім судом, створеним на підставі закону». Пакт у своїх положеннях окреслює інші ознаки політичної демократії й насамперед – «справжні періодичні вибори».

Основним документом у сфері захисту прав людини, яка визначає правопорядок держав Центральної Європи, виступає Європейська конвенція з захисту прав і основоположних свобод людини 1950 р., котра прямо передбачає «дієву політичну демократію», в рамках якої й можуть здійснюватися права людини [144, ст. 2371].

Конвенція визначає, по суті, основи демократичної держави, зокрема встановлює, що, по-перше, права людини є джерелом права. З одного боку, визначаючи в статті 7 принцип «ніякого покарання без закону», з іншого боку, у частині 2 цієї ж статті Конвенція передбачає: «Ця стаття не є перешкодою для судового розгляду, а також для покарання будь-якої особи за будь-яку дію чи бездіяльність, яка на час її вчинення становила кримінальне правопорушення відповідно до загальних принципів права, визнаних цивілізованими націями»; по-друге, у статті 6 прямо визначається присутність суду, який «незалежний, безсторонній та встановлений законом»; по-третє, стаття 13 згадує національний орган публічної влади, який містить «ефективний засіб юридичного захисту» осіб, чії права порушені; по-четверте, стаття 3 Першого протоколу Конвенції передбачає «проводити вільні вибори з розумною періодичністю шляхом таємного голосування в умовах, які забезпечують вільне вираження думки народу у виборі законодавчого органу» [145, с. 453, стаття 2372].

Необхідно звернути увагу, що стаття 3 Першого протоколу Конвенції встановлює дві основні характеристики демократії: 1) «вільні вибори з розумною періодичністю шляхом таємного голосування»; 2) умови, які забезпечують вільне вираження думки народу у виборі законодавчого органу.

Іншими словами, йдеться про те, що вільні вибори можуть мати такий характер виключно в умовах конкурентної політичної системи із забезпеченням «вільного вираження думки народу». Слід погодитися з тим, що об'єктивний контроль за таємністю голосування в ході виборів без другої умови перетворює демократію в плебісцитну модель, яка протирічить концепції Конвенції. Конвенція була підписана 4 листопада 1950 р., вступила в дію в 1953 р. і вона встановлює «об'єктивні стандарти поведінки держави, що стосується гарантованих нею прав і свобод» [146, с.11-12]. Треба підкреслити і те, що хоча вона готувалася й набула чинності в рамках Ради Європи, а не Європейського Союзу, з самого початку вона виступала ключовим джерелом європейського правопорядку, так само як і судова практика Європейського суду з прав людини, який її застосовує.

Чотири держави Центральної Європи в 2007 р. стали учасниками Лісабонського договору, який означав реформу ЄС. Згідно частини 2 статті 3 Лісабонського договору ЄС «гарантує своїм громадянам простір свободи, безпеки і справедливості без внутрішніх кордонів, в якому є забезпечений вільний рух осіб, спільно з відповідними заходами, що стосуються контролю на зовнішніх кордонах...» [147, с.17].

У статті 6 Лісабонського договору відзначено, що ЄС визнає права, свободи і засади, закріплені в Хартії основних прав Європейського союзу від 7 грудня 2000 р., яка вступила в силу 12 грудня 2007 р. в Страсбурзі і має юридичну силу як сама Лісабонська угода. У частині 2 цієї статті зазначається, що ЄС приєднується до Європейської конвенції про охорону прав людини і основоположних свобод, а в частині 3 підкреслюється, що «основні права так, як вони гарантовані Європейською конвенцією про права людини і основоположні свободи і як вони впливають з конституційних традицій, спільних для держав-членів, виступають основоположними засадами права ЄС» [147, с. 19]. Глава II Лісабонської угоди «Положення про демократичні засади» закріплює низку конкретних принципів демократичної організації цієї організації, в тому числі і тих, які стосуються фізичних осіб. Стаття 9 визначає,

що ЄС дотримує в усій своїй діяльності принципу рівності громадян, при цьому «громадянином Союзу є кожна особа, яка має громадянство держави-члена». В свою чергу, в статті 10 встановлено, що «функціонування ЄС засноване на представницькій демократії», «громадяни на рівні Союзу прямо представлені в Європейському парламенті», «держави-члени представлені в Європейській раді главами держав або головами урядів, а в Раді своїми урядами, які самостійно є демократично відповідальними перед своїми національними парламентами або своїми громадянами». Частина 4 статті 10 передбачає, що «політичні партії на європейському рівні беруть участь в формуванні політичної свідомості і вираженню волі громадян Союзу» [147, s. 20].

Конституційний рівень закріплення прав і свобод людини. Міжнародний і наднаціональний рівень закріплення основних прав і свобод людини і громадянина в державах Центральної Європи поєднується з їх конституціоналізацією, закріпленням на рівні національних конституцій. Останнє має значення, враховуючи, що національні конституції на сьогодні не лише виступають базовим документом для правопорядку в державах, а й мають пріоритет порівняно з нормами міжнародного і європейського права.

У *Чеській Республіці* специфіка конституційного правопорядку передбачає, що права і свободи закріплені не в тексті Конституції 1992 р. (з наступними змінами), а в окремому конституційному законі, яким 9 лютого 1991 р. Федеральні збори схвалили Хартію основних прав і свобод (далі – Хартія). Після конституювання Чеської Республіки як незалежної держави, Хартія була визначена конституційним законом як невід’ємна частина конституційного порядку цієї держави. Цей документ є одним із найбільш ґрунтовних в сфері прав людини. Маючи характер конституційного закону, Хартія привносила низку новел до національного правопорядку [148].

По-перше, в ньому встановлюються гарантії особистих прав людини. Визначається, що «кожна людина має права» (стаття 5). Право на життя (стаття 6) визначається своєрідно й передбачає те, що «людське життя гідне охорони ще до народження. Ніхто не може бути позбавлений життя», а «смертна кара не

допускається». Гарантується «недоторканність особи і її приватного життя» й «ніхто, не може бути підданий катуванню, жорстокому, нелюдському або принизливому поводженню чи покаранню» (стаття 7).

Гарантується, крім того, особиста свобода, яка передбачає, що обвинувачений або підозрюваний у скоєнні злочину може бути затриманий лише у випадках, встановлених законом. Затриманий повинен бути негайно ознайомлений з підставами затримання, вислуханий і не пізніше ніж через 48 години або звільнений, або доставлений до суду. Суддя протягом 24 годин повинен вислухати затриманого і винести рішення про взяття під варту або звільнення. Обвинувачений може бути заарештований тільки за вмотивованою письмовою постановою судді. Заарештований, протягом 24 годин має бути доставлений до суду. Суддя протягом 24 годин повинен вислухати заарештованого і винести рішення про укладення його під варту або про його звільнення (стаття 8).

Кожному гарантується право на повагу своєї людської гідності, особистої честі, доброї репутації та на охорону імені, а також на захист від необґрунтованого втручання в його приватне та сімейне життя, від необґрунтованого збору або оприлюднення даних про свою особу або іншого зловживання ними (стаття 10). Крім того, Хартія закріпила право кожного бути власником (стаття 11), недоторканість житла (стаття 12), таємницю листування або таємницю інших документів і записів, як зберігаються у приватному житті, так і пересилаються поштою або переданих іншим способом (стаття 13), свободу пересування та проживання (стаття 14).

По-друге, закріплені політичні права передбачають механізм функціонуючої демократії в Чеській Республіці. Гарантується свобода вираження і право на інформацію (стаття 17), право на подання петицій (за умови невтручання через петиції до незалежності судової влади) (стаття 18), право на мирні зібрання (стаття 19), право на об'єднання (стаття 20) тощо.

Обмеження на здійснення прав і свобод людини сформульовані з указівкою на спосіб та мету такого обмеження. Так, згідно частини 2 статті 19

Хартії право на мирні зібрання може бути обмежено законом у випадку зібрань у громадських місцях, якщо воно є заходом у демократичному суспільстві для захисту прав і свобод інших осіб, громадського порядку, здоров'я, моральності, майна або національної безпеки. В свою чергу, частина 3 статті 20 Хартії встановлює, що здійснення права на об'єднання в політичні партії й політичні рухи може бути обмежене лише у випадках, передбачених законом, якщо у демократичному суспільстві це має важливе значення для національної безпеки, охорони громадської безпеки і громадського порядку, попередження злочинів або для захисту прав і свобод інших осіб.

Вільні вибори розглядаються як одна з гарантій демократії. Згідно статті 21 Хартії громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами безпосередньо або через вільні вибори своїх представників. Вибори проводяться на регулярній основі, яка не перевищує строк, передбачений законом, а право голосу є загальним і рівним та здійснюється шляхом таємного голосування.

Автори Хартії передбачили, що нормативні положення, які стосуються політичних прав і свобод людини, їх тлумачення і застосування повинні здійснюватися для захисту вільної конкуренції політичних сил у демократичному суспільстві (стаття 22). Нарешті, Хартія встановлює важливе для захисту демократії право громадян на опір. Громадяни мають право вчинити опір будь-кому, хто посягає на демократичний порядок і основні права і свободи людини, закріплені в Хартії, якщо діяльність конституційних органів влади і ефективне використання правових засобів є неможливими (стаття 23).

Резюмуючи виклад політичних прав і свобод людини в Хартії, необхідно завважити наступне. По-перше, формулювання змісту прав і свобод цього блоку де-факто є закріпленням політичних стандартів демократії. По-друге, зміст політичних прав і свобод поєднується з ефективними механізмами захисту прав людини і демократії.

У статті 41 Хартії підкреслюється, що права, згадані в статті 26, статті 27, в статтях 28 – 31 Хартії (соціальні права) здійснюються лише в рамках закону.

У Польській Республіці основи демократії та права людини були закріплені в конституції 1997 р., яка стала результатом тривалої реформи, що була розпочата ще в кінці 1980-х років. Схвалена 2 квітня 1997 р. Конституція створила ефективну модель демократії, в умовах якої ефективно захищаються права людини.

Польська модель демократії, окреслена у розділі 1 Конституції, характеризується такими ознаками:

1. У статті 1 визначається, що «Польська Республіка є загальним надбанням усіх її громадян», а в статті 2 встановлюється, що вона є «демократичною правовою державою, що здійснює принципи соціальної справедливості».

2. Принцип народовладдя визначається тим, що «вища влада в Польській Республіці належить Народу», який «здійснює свою владу через своїх представників або безпосередньо» (стаття 4).

3. Серед основних завдань польської держави визначається не лише охорона її незалежності й непорушності території, а й також «забезпечення свобод і прав людини і громадянина» (стаття 5).

4. Принцип верховенства права проявляється в конституційній нормі, згідно якої «органи публічної влади діють на підставі і в межах права» (стаття 7), а «Конституція є верховним правом Польської Республіки», причому «приписи Конституції застосовуються безпосередньо, якщо Конституція не встановить інше» (стаття 8).

5. «Поділ і рівновага законодавчої влади, виконавчої влади та судової влади» визначаються основами державного ладу Польської Республіки (стаття 10).

6. Політичний плюралізм опирається на «свободу створення і діяльності політичних партій», які «об'єднують на засадах добровільності та рівності польських громадян з метою демократичними методами впливати на формування політики держави». Визначається також, що «фінансування політичних партій є гласним» (стаття 11). Водночас, Конституція передбачає

захист демократії від тоталітарних партій і рухів: «Заборонено існування політичних партій та інших організацій, які у своїх програмах звертаються до тоталітарних методів і прийомів діяльності нацизму, фашизму і комунізму, а також тих, програма або діяльність яких вимагає чи допускає расову та національну ненависть, застосування насильства з метою захоплення влади чи впливу на політику держави або передбачає збереження в таємниці структур або членства» (стаття 13).

У Розділі II Конституції «Свободи, права та обов'язки людини і громадянина» основні права і свободи викладено в трьох групах. Уже в «загальних принципах» до всіх груп прав і свобод людини викладені фундаментальні ідеї. Насамперед, встановлено, що «природна і невідчужувана гідність людини є джерелом свобод і прав людини і громадянина», вона є непорушною, а «її повагу і охорона є обов'язком публічних властей» (стаття 30). Крім того, визначається, що «свобода людини підлягає правовому захисту» і «кожен зобов'язаний поважати свободи і права інших». Встановлено чіткі критерії й умови обмежень у користуванні правами й свободами: «Обмеження користування конституційними свободами і правами можуть встановлюватися тільки в законі і тільки в тому випадку, коли вони необхідні в демократичній державі для її безпеки або публічного порядку або для охорони навколишнього середовища, здоров'я та суспільної моральності або свобод і прав інших осіб. Ці обмеження не можуть суперечити суті свобод і прав» (частина 3 статті 31).

Серед загальних принципів конституційного закріплення прав і свобод людини необхідно також згадати положення статті 32 Конституції, які передбачають, що «всі рівні перед законом. Усі мають право на рівне ставлення з боку публічних властей», а також те, що «ніхто не може зазнавати дискримінації в політичній, соціальній та економічній життя з якої б то не було причини».

Група особистих свобод і прав передбачає право кожної людини на «правову охорону життя» (стаття 38), заборону експериментів над людиною (стаття 39), заборону катуванню, а також жорстокому, нелюдському або

такому, що принижує, поводження і покарання (стаття 40). Особиста недоторканість і особиста свобода (стаття 41) закріплена нормами про те, що позбавлення або обмеження волі може мати місце тільки у відповідності з принципами та порядком, визначеними в законі. Кожен, хто позбавлений волі не на підставі судового вироку, має право на звернення до суду з метою невідкладного визначення, чи законне це позбавлення. Визначається також, що кожний затриманий має бути негайно і зрозумілим для нього чином проінформований про причини затримання. Протягом 48 годин з моменту затримання він повинен бути переданий у розпорядження суду. Затриманого слід звільнити, якщо протягом 24 годин після передачі в розпорядження суду йому не буде вручено постанову суду про тимчасовий арешт разом з пред'явленими звинуваченнями.

Нормами Конституції врегульовано засади притягнення до кримінальної відповідальності. Згідно статті 42 кримінальній відповідальності підлягає тільки той, хто вчинив діяння, заборонене під страхом покарання законом, який діяв під час його вчинення. Цей принцип не перешкоджає покаранню за діяння, яке під час його вчинення виступало злочином відповідно до міжнародного права. Вказується також, що «до військових злочинів і злочинів проти людяності строки давності не застосовуються» (стаття 43).

Серед інших особистих прав і свобод, закріплених у Конституції Польської Республіки, необхідно назвати право кожного на справедливий і відкритий розгляд справи без необґрунтованої затримки компетентним, незалежним і безстороннім судом (стаття 45), право кожного на правову охорону приватної, сімейного життя, честі і доброго імені, а також на прийняття рішень про своє особисте життя (стаття 47), право батьків на виховання дітей згідно з власними переконаннями (стаття 48), свобода та охорона таємниці комунікації (стаття 49), недоторканність житла (стаття 50), гарантії щодо інформації про особу (стаття 51), свобода пересування на території Польської Республіки, а також вибору місця проживання та перебування (стаття 52), свобода совісті і релігії (стаття 53), свобода вираження

своїх поглядів, а також отримання і поширення інформації, в тому числі заборона попередньої цензури ЗМІ (стаття 54).

Група політичних прав і свобод у Конституції Польської Республіки розпочинається з свободи на мирні зібрання: «Кожному забезпечується свобода організації мирних зібрань і участі в них. Обмеження цієї свободи може визначати закон» (стаття 57).

Свобода об'єднання забезпечена такими конституційними засобами, які передбачають, зокрема, що заборонені об'єднання, мета чи діяльність яких протирічать Конституції або закону, а «рішення про відмову в реєстрації чи про заборону діяльності такого об'єднання приймає суд» (стаття 58). Згідно статті 60 польські громадяни, які володіють всією повнотою публічних прав, мають рівне право на доступ до публічної служби.

Детально визначається право громадянина на отримання інформації про діяльність органів публічної влади, а також осіб, які здійснюють публічні функції. Це право, зокрема, охоплює доступ до документів, а також допуск на засідання колегіальних органів публічної влади, що утворюються шляхом загальних виборів, з можливістю ведення звукозапису або зображення (стаття 61). Серед інших політичних прав польських громадян закріплені право на участь у референдумі, право обирати Президента Республіки, депутатів, сенаторів і представників в органи територіального самоврядування, якщо йому не пізніше дня голосування сповнилося 18 років (стаття 62), а також право на петиції, пропозиції і скарги в публічних чи власних інтересах в органи публічної влади і в громадські організації і установи у зв'язку із здійснюваними ними завданнями, які їм були доручені в сфері публічної адміністрації (стаття 63).

На відміну від конституцій інших держав, Конституція Польської Республіки встановлює перелік «засобів захисту свобод і прав», до яких належать:

судовий захист порушених прав і свобод; право на відшкодування шкоди, завдану неправомірною дією органу публічної влади (стаття 77);

право на оскарження судових і адміністративних рішень, ухвалених у першій інстанції (стаття 78);

право на конституційну скаргу. Згідно статті 79 кожен, чиї конституційні свободи чи права виявилися порушеними, має право згідно з принципами, визначеними в законі, подати скаргу до Конституційного Трибуналу в справі про відповідність Конституції закону або іншого нормативного акту, на підставі якого суд або орган публічної адміністрації прийняв кінцеве рішення про його свободу чи права або про його обов'язки, визначених у Конституції. Водночас право на конституційну скаргу не поширюється на випадок, коли йдеться про статтю 56 Конституції, яка передбачає право іноземців на отримання статусу біженця (стаття 78).

Важливо підкреслити й те, що згідно статті 81 Конституції низка соціальних прав підлягає судовому захисту лише в обсязі і межах, визначених законом – йдеться про частини 4 і 5 статті 65, статтю 66, статтю 69, статтю 71 і статті 74 – 76.

В *Угорщині* нова Конституція 2011 р. специфічно закріпила положення, які стосуються змісту основних прав людини (в розділі з назвою «Свобода і відповідальність»), так само як і своєрідно визначила механізми їх захисту [149]. В цьому відношенні вони істотно відрізняються від підходів в інших державах Центральної Європи.

Положення Конституції Угорщини щодо основних прав і свобод людини привертають увагу як такі, зміст яких відображає найсучасніші соціальні практики та загрози в цій сфері. Йдеться про суспільні зміни в умовах глобальної трансформації в останні десятиліття, які не знайшли відображення навіть у європейських конституціях 1990-х років. Проте, водночас, формулювання змісту основних прав і механізмів їх правового захисту в Угорщині викликали жваві дискусії всередині суспільства та на рівні Європейського Союзу в різних аспектах.

Фактично відмінності проявляються в усіх основних положеннях конституційного закріплення основних прав і свобод, що відображає принципово нові підходи до їх розуміння на концептуальному рівні.

1. Уже в статті I Конституції визначається, з одного боку, що непорушні й невідчужувані права людини слід поважати, а «їх захист є першим обов'язком держави», однак, з іншого боку, підкреслюється, що «норми і правила, які стосуються основних прав і обов'язків, устанавлюються законом», а також: «Основні права можуть обмежуватися з метою здійснення іншого основного права, або захисту якої-небудь конституційної цінності, в безумовно необхідній мірі, співрозмірно меті, яку необхідно досягти, при збереженні сутнісного змісту основного права» (частина 3 статті I).

Характерно, що «суб'єктам права, створеним на основі закону, також гарантуються основні права і на них накладаються основні обов'язки, які за своєю природою стосуються не лише прав людини» (частина 4 статті I).

2. Людська гідність виголошується «недоторканою». При цьому Конституція вказує, що «кожен має право на життя і людську гідність, життя зародку захищається з моменту зачаття» (стаття II). Традиційні заборона на тортури, жорстоке й нелюдське поводження з людиною та заборона піддавати людину «без її вільної згоди, заснованій на отриманні належної інформації» медичним або науковим дослідженням, доповнюються заборонаю «свгенічної практики, спрямованої на відбір людей, використання людського тіла або його частин як джерела наживи, а також клонування людини» (стаття III).

3. Право на свободу й особисту безпеку передбачає, що «ніхто не може бути позбавлений особистої свободи інакше як на основі і в порядку, передбаченому законом», а «особу, яка підозрюється у вчиненні злочину, і внаслідок цього взята під варту, слід в найкоротший строк звільнити або передати до суду. Суддя зобов'язаний заслухати особу, передану до суду, і рішенням з письмовим обґрунтуванням. Невідкладно постановити про її звільнення або арешт» (стаття IV). Звертає увагу відсутність у Конституції

визначення строків затримання особи, яка підозрюється у вчиненні злочину, до відповідного судового рішення.

4. Право кожного на повагу до його приватного і сімейного життя, дому, контактів і позитивної репутації доповнене «правом на захист персональних даних», але нагляд за його здійсненням здійснює незалежний орган, створений кардинальним законом (стаття VI). Кожному гарантується також свобода думки, совісті і релігії, однак кардинальний закон «визначає детальні правила, які стосуються церков» (стаття VII).

5. Група політичних прав також проявляє значну специфіку – йдеться про право на мирні зібрання, право об'єднання в політичні партії, але детальні правила і в цих питаннях мають визначатися кардинальним законом. Такий же підхід обрано щодо свободи вираження поглядів. У статті IX Конституції визначається, що «Угорщина визнає і захищає свободу й різноманітність преси, забезпечує умови вільного надання інформації, необхідної для формування демократичної громадської думки», однак і в цьому питанні «детальні правила, що стосуються свободи преси, а також органу, відповідального за здійсненням нагляду за медіа-послугами, виданням преси і ринку інформації, визначаються кардинальним законом».

Згідно статті XXIII Конституції кожен повнолітній громадянин Угорщини має право обирати і бути обраним на виборах депутатів Державного зібрання, місцевих самоврядувань і мерів, а також на виборах депутатів Європейського Парламенту. Водночас, кожен повнолітній громадянин держави-члена Європейського Союзу, який має в Угорщині постійне місце проживання, має право обирати і бути обраним на виборах депутатів місцевих самоврядувань і мерів, а також на виборах депутатів Європейського Парламенту. На виборах депутатів місцевих самоврядувань та мерів мають право голосу також і повнолітні особи, які мають в Угорщині статус біженців і вид на постійне проживання. Кожному громадянину згідно з його здібностями, освітою і професійною підготовкою надається право займати державну посаду.

З числа політичних прав необхідно також вказати на право кожного на те, щоби «його справа була розглянута і вирішена офіційними органами безпристрасно, чесно і в рамках розумних термінів». При цьому офіційні органи зобов'язані обґрунтовувати свої рішення вимогами законодавства (стаття XXIV). Крім того, кожний має право індивідуально або разом з іншими у письмовому виді звертатися з клопотанням, скаргою чи пропозицією до якого-небудь органу державної влади (стаття XXV). У цьому контексті «держава – в інтересах її ефективної діяльності, підвищення рівня публічних послуг, покращення прозорості публічних справ і забезпечення рівних можливостей для чоловіків і жінок – намагається застосувати нові технічні можливості і досягнення науки» (стаття XXVI).

6. Специфічним в Угорщині виступає механізм захисту прав людини. Особливо своєрідними в цьому відношенні є повноваження Конституційного Суду. Згідно частини 4 статті 37 Основного закону «до того часу, поки державний борг перевищує половину валового внутрішнього продукту, в рамках компетенції, передбаченої в пунктах b)-e) абзацу 2 статті 24, Конституційний Суд з метою перевірки відповідності Основному Закону може переглянути закони про центральний бюджет, про виконання центрального бюджету, про види централізованих доходів, про митні тарифи й відрахування, про збори, про централізовані умови стягнення місцевих податків виключно у зв'язку з правом на життя і людську гідність, правом на захист персональних даних, правом на свободу думки, совісті і релігії, або правами, пов'язаними з громадянством Угорщини, і анулювати закон може виключно у випадку встановлення порушення цих прав. Конституційний Суд вправі без обмежень анулювати закони, які стосуються вищевказаних предметів, якщо не були дотримані викладені в Основному Законі процесуальні норми, які стосуються процедури створення і обнародування закону».

У зв'язку з критичним сприйняттям багатьох положень Конституції Угорщини і особливо – консервативних цінностей, закріплених у них, група вчених-правознавців (Грегор Пупінг, Алессіо Пекораріо) з Європейського

правового центру у травні 2012 р. підготували Меморандум «Нова Угорська Конституція», в якому виклали аргументи на захист низки положень нового Основного закону [150].

У Меморандумі ними було прямо вказано: «Об'єктивно, до нової Конституції закладено декілька основних передумов. По-перше, вона відкидає атеїстичне уявлення про суспільство, яке не було повною мірою визнане Угорським народом з моменту скинення комунізму. В однаковій мірі, нова Конституція відкидає постмодерністське бачення суспільства. По-друге, щодо розподілу повноважень влади, Конституція виступає спробою компенсувати існуючий дисбаланс державної влади. Обидві ці цілі відповідають демократичним стандартам і цінностям Європи: миру, демократії, правам людини і верховенству закону. У той же час, нова Конституція керується своєю національною історією і є так званою конституційною «перебудовою» суспільства. Заперечення опозиції з конституційного процесу в основному ідеологічно мотивовані. Більше того, в своїх аргументах опозиція спотворює аналіз таких авторитетних європейських інститутів як Венеціанська комісія. Противники нової Конституції закликають Європу до повного відторгнення нової реформи, називаючи її антидемократичною і дискримінаційною».

Далі автори Меморандуму відкрито проголосили, що «нова Конституція Угорщини, в деякій мірі, заснована на християнських і традиційних цінностях, і тим самим, Угорщина відкидає постмодерністську модель суспільства. Угорщина не є одиноким прикладом такого відторгнення, що свідчить про те, що постмодерністська модель суспільства уже не є обов'язковою для Європейського суспільства. Важливо відзначити, що недавно політичні лідери Німеччини, Великої Британії і Франції майже одногосно проголосили, що ідея «мультикультуралізму» зазнала краху» (йшлося про виступ Ангели Меркель в Потсдамі 16 жовтня 2010 р., інтерв'ю Ніколя Саркозі з *Paroles de Français* (TF1), 11 лютого 2011 р., виступ Девіда Камерона в Мюнхені 5 лютого 2011 р.). У Меморандумі поставлено за ціль аналіз критики наступних цінностей нової Угорської Конституції (частина А): 1) відкидання націонал-

соціалістичної та комуністичної диктатури; 2) нація заснована на етнічному походженні; 3) відродження християнських цінностей в Угорській державі і суспільстві; 4) захист права на життя і людську гідність з моменту зачаття; 5) захист сім'ї й інститут гетеросексуального шлюбу; 6) заборона діяльності, спрямованої на евгеніку.

Необхідно вказати, що конституційна поправка 2013 р., проведена, крім іншого, у відповідь на змістовну критику Основного Закону 2011 р., не вирішила жодної з основних проблем.

Конституція *Словацької Республіки*, схвалена в 1992 р. (ще до проголошення незалежності держави), створила цілісну систему основних прав і свобод та ефективний механізм їхнього захисту. Зважаючи на те, що Хартія основних прав, схвалена ще в період федеративної Чехословаччини (1991 р.) не була виголошена з 1 січня 1993 р. як частина конституційного порядку Словаччини, Конституція є єдиним документом вищого юридичного рівня, в якому були закріплені основні права і свободи [151, s.1538–1560].

Зміст основних прав і свобод сформульований у главі другій Конституції «Основні права і свободи».

По-перше, особисті права і свободи людини в Конституції Словацької Республіки починаються норми про те, що «кожен володіє правоздатністю» (стаття 14). Подібно до Угорщини формулювання права кожного на життя (стаття 15) викладається через норму, що «людське життя гідне охорони ще до народження». Серед інших прав і свобод цієї групи слід назвати такі: недоторканість особи та її приватного життя (стаття 16), право на особисту свободу (стаття 17). Обвинувачений або підозрюваний у вчиненні злочину може бути затриманий лише у випадках, установлених законом. Затриманий повинен бути негайно ознайомлений з підставами затримання, вислуханий і не пізніше ніж через 48 годин звільнений або переданий до суду. Суддя зобов'язаний протягом 48 годин, а у випадках вчинення особливо тяжких злочинів – протягом 72 годин з моменту доставлення затриманого вислухати його і прийняти рішення про арешт або про його звільнення.

Визначається право на повагу і захист своєї гідності, честі, репутації та доброго імені; на захист від безпідставного втручання у приватне та сімейне життя та захист від несанкціонованого збирання, поширення або іншого зловживання інформацією про свою особу (стаття 19). Право власності для всіх власників має однаковий законний зміст і захист. З метою захисту потреб суспільства, публічних інтересів та розвитку національної економіки закон визначає, які види власності належать державі або певним юридичним особам. Крім того, закон може визначити власність, яка може належати лише окремим громадянам або юридичним особам, що проживають у Словацькій Республіці (стаття 20).

Недоторканість житла гарантується Конституцією. Ніхто не вправі ввійти до нього без дозволу осіб, які проживають у ньому (стаття 21). Обшук житла допускається тільки в цілях кримінального провадження на підставі письмової обґрунтованої постанови судді. Інші винятки із принципу недоторканості житла можуть бути дозволені законом, тільки якщо це необхідно в демократичному суспільстві для захисту життя, здоров'я, майна, прав і свобод інших осіб чи для попередження серйозної загрози суспільному порядку.

Зміст гарантій приватного характеру життя особи згідно статті 22 Конституції включають, що «таємниця переписки, таємниця повідомлень, що передаються й інших документів та охорона особистих даних гарантується. Ніхто не має права порушувати таємницю переписки або таємницю інших документів і записів, як тих, що зберігаються в приватному житті, так і тих, що пересилаються поштою або передаються іншим способом; винятки встановлюються законом». Крім того, гарантується свобода думки, совісті, релігії та віросповідання. Церкви та релігійні громади ведуть свої власні справи (стаття 24).

По-друге, політичні права і свободи людини і громадянина включають:

а) право на свободу вираження переконань (словами, у письмовій, друкованій чи образній формі та іншими ознаками) та право на інформацію (пошук, отримання і поширення ідей та інформації). Згідно статті 26 кожен має

право виражати свої думки усно, письмово, в друку, шляхом зображення та іншим способом, а також вільно збирати, сприймати і поширювати ідею та інформацію незалежно від кордонів держави. Видання друкованої продукції не потребує попереднього дозволу, а цензура забороняється в Словацькій Республіці. При цьому свобода слова і право збирати та поширювати інформацію можуть бути обмежені законом, якщо такі заходи необхідні в демократичному суспільстві для охорони прав і свобод інших осіб, безпеки громадян, громадського порядку, здоров'я і моральності. Право на інформацію забезпечується тим, що «органи публічної влади зобов'язані належним чином представляти інформацію про свою діяльність на державній мові»;

б) право на петицію, що включає можливість звертатися до державних органів та органів місцевого самоврядування із пропозиціями, проханнями та скаргами як одноособово, так і спільно з іншими особами з питань, які представляють публічний або інший спільний інтерес. При цьому петиція не повинна містити закликів до порушення основних прав та свобод, а її розгляд не повинен позначатися на незалежності суду (стаття 27);

в) право на мирні зібрання (стаття 28), при цьому Конституція визначає, що умови здійснення цього права встановлюються законом у випадках проведення зборів у публічних місцях, якщо такі заходи необхідні в демократичному суспільстві для охорони права і свобод інших осіб, громадського порядку, здоров'я і моральності, майна або забезпечення державної безпеки. Право збиратися не може бути обумовлене дозволом органу публічної адміністрації;

г) право на об'єднання (стаття 29), яке включає право кожного спільно з іншими особами об'єднуватися в союзи, товариства та інші об'єднання, а «громадяни мають право створювати політичні партії і політичні рухи та об'єднуватися в них»;

д) право громадян брати участь у державному управлінні безпосередньо або через вільно обраних своїх представників (стаття 30).

Спрямування викладених політичних прав сформульоване в статті 31 Конституції, що вказує: «Законодавче регулювання всіх політичних прав і свобод та їх тлумачення та використання повинні створювати можливість для вільного змагання політичних сил у демократичному суспільстві та забезпечувати його захист».

Кожна особа, права якої були порушені рішенням державного органу, може звернутися до суду з вимогою перегляду законності рішення, якщо інше не передбачене законодавством. Перегляд рішень у справах, що стосуються основних прав і свобод, не може бути виключений із юрисдикції судів. Згідно ст.46 Конституції кожен має право на відшкодування збитків, які є наслідком незаконного рішення суду чи державного органу або некоректного офіційного підходу до справи.

З урахуванням наведеного, необхідно зробити такі попередні висновки. По-перше, зміст більшої частини закріплених у Конституції Словацької Республіки прав і свобод людини і громадянина проявляє феномен рецепції (перенесення) норм Хартії основних прав, прийнятої в 1991 р. в умовах федеративної чехословацької держави. По-друге, в частині 1 статті 12 Конституції СР права і свободи визначаються «невід'ємними, невідчужуваними, й такими, що не підлягають давності та нескасовуваними».

Необхідно вказати, що конституційні положення щодо прав і свобод людини зазнали деяких змін і доповнень у ході реформ Конституції СР, зокрема, в 1999 р., коли громадянам Словацької Республіки було надано право безпосередньо обирати президента [152, s. 110–112].

Роблячи підсумки аналізу різних рівнів нормативного закріплення прав і свобод людини в державах Центральної Європи, зробимо такі висновки. По-перше, права людини є феноменом, в якому найбільше втілюються й взаємодіють між собою різні рівні правопорядків – національний, європейський і міжнародний. Такий висновок стосується і нормативних конструкцій і механізмів захисту. По-друге, конституційне закріплення прав і свобод людини в трьох державах, окрім Угорщини, відображає загалом єдині підходи, які

значною мірою відтворюють зразки і цінності Конвенції про права і основоположні свободи 1950 р.

3.2. Незалежні суди. Європейський Суд з прав людини

Демократична держава передбачає інституційний механізм захисту прав людини і головним у ньому виступає судова влада. Набір засобів забезпечення незалежності судів є різноманітним і представляє науковий та практичний інтерес для України, в якій впродовж двох десятиліть на порядку денному стоїть здійснення судово-правової реформи. Важливо підкреслити також, що без забезпечення незалежності судів верховенство права (правова держава) є неможливим в інституційному відношенні. У цьому контексті слід погодитися, що «після краху соціалізму стає зрозуміло, що становлення правової держави незрівнянно більш важке завдання, ніж формування демократичних інститутів», а «перехід до демократії» не є настільки важким завданням як «перехід до правової держави» [153, с. 79]. Діяльність у напрямі створення ефективних правових засобів забезпечення незалежності судів у державах Центральної Європи здійснювалася на підставі статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, в якій зазначено, що «кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи впродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом» в контексті Основних принципів незалежності судових органів ООН, прийнятих Генеральною Асамблеєю ООН у 1985 р. Комітет Міністрів Ради Європи підготував «Рекомендації державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки», в яких, зокрема, було зазначено в пунктах 4 і 5, що «незалежність суддів гарантується незалежністю судової влади загалом. Це є основним принципом верховенства права», а також те, що «судді повинні мати необмежену свободу щодо неупередженого розгляду справ відповідно до законодавства та власного розуміння фактів». Як впливає з його позиції, способи забезпечення незалежності судової влади Комітет Міністрів Ради

Європи сформулював у пунктах 7 і 8: «Незалежність суддів та судової влади мають гарантуватися Конституцією або бути закріплені на найвищому правовому рівні держав-членів. На законодавчому рівні мають бути встановлені більш конкретні норми. Якщо судді вважають, що їхня незалежність опинилася під загрозою, вони повинні мати можливість звернутися до ради суддів чи іншого незалежного органу або ж скористатися дієвими засобами правового захисту».

Європейський Суд з прав людини у справі *Belios v. Switzerland* (1988) визначив поняття суд: «Відповідно до практики Суду поняття «суд» характеризується в матеріальному сенсі цього терміну функцією здійснення правосуддя, тобто вирішення справ, що належать до його компетенції на основі норм права та після провадження, що відбулося згідно із визначеною процедурою. Воно також має відповідати низці інших вимог – незалежності, зокрема від виконавчої влади, неупередженості, строку повноважень його членів, гарантіям його процедури, деякі з цих вимог містяться в тексті частини 1 статті 6». Аби вважатися «судом», такий орган також повинен мати компетенцію ухвалювати по суті справи рішення обов'язкового характеру [32, с.242].

Аналіз засобів забезпечення незалежності судів дозволяє виокремити найбільш вагомі з них.

По-перше, необхідно вказати на *недоторканість суддів*. У Польській Республіці, якщо йдеться про суддю Конституційного трибуналу, то його недоторканість закріплено в Конституції ПР 1997 р. Згідно статті 196 Конституції «суддя Конституційного трибуналу не може бути без попередньої згоди Конституційного трибуналу притягнутий до кримінальної відповідальності або позбавлений волі». Суддя, крім того, «не може бути затриманий або заарештований, за винятком випадків, коли він застигнутий на місці вчинення злочину або його затримання є необхідним для забезпечення належного ходу процесу». В такому разі про затримання судді негайно повідомляється Голова Конституційного трибуналу, який може розпорядитися

про негайне звільнення затриманого. Судді загальних судів, статус яких визначається законом «Про устрій судів загальної юрисдикції» [154, s. 7221-7267] так само наділені правом недоторканості.

У Чеській Республіці статус судді Конституційного суду передбачає право недоторканості. Він не може бути притягнутий до кримінальної відповідальності без згоди Сенату і якщо останній такої згоди не дасть, то кримінальне переслідування судді за вчинений злочин назавжди припиняється. Судді надається також право відмовитися давати свідчення з приводу обставин, які йому стали відомі у зв'язку з виконанням функцій судді (ст. 86 Конституції). Відзначимо, що дозвіл однієї з палат законодавчої влади на кримінальне переслідування судді Конституційного суду трактується окремими чеськими дослідниками (наприклад, В. Сладечком) як «втручання до судової влади». Ними ж виносилася пропозиція, реалізована конституційною поправкою 2000 р., котрою передбачалося, що такий дозвіл повинен був даватися виключно пленумом Конституційного суду [155, с. 170].

Судді загальних судів також наділені правом недоторканості. Судова реформа у 2001 році зі схваленням нового Закону «Про суди і суддів» звузила це право [156, s. 125-178]. Згідно § 76 вказаного Закону «за злочин, вчинений під час здійснення функцій судді або у зв'язку зі здійсненням цієї функції суддя може бути притягнутий до кримінальної відповідальності або взятий під варту лише за згодою Президента республіки». При цьому орган, який розпочав процедуру кримінального переслідування щодо судді, повідомляє про це міністерство юстиції і голову відповідного суду.

У Словацькій Республіці після реформи 2001 р. судді Конституційного суду наділені правом недоторканості – вони не можуть бути притягнуті до кримінальної відповідальності чи взяті під варту без згоди Конституційного суду. Причому, якщо Суд такої згоди не дає, кримінальне переслідування судді і в майбутньому стає неможливим. У ході тієї ж реформи 2001 р. право недоторканості суддів загальних судів так само зміцнювалося. Нововведена частина третя статті 136 Конституції СР визначила, що згоду на кримінальне

переслідування судді або взяття його під варту є можливим лише за згоди Конституційного суду СР (раніше таку згоду надавала Національна рада - парламент).

По-друге, в усіх державах Центральної Європи було *засновано спеціальний орган захисту незалежності суду*. Такі спеціальні органи постали в ході судових реформ у державах Центральної Європи напередодні їх прийняття до ЄС. У Польській Республіці статус Державної судової ради було закріплено Конституцією 1997 р., але лише в 2001 р. її повноваження й порядок діяльності були більш детально врегульовані спеціальним Законом «Про Державну судову раду» [157, s. 7368 - 7370].

Державна судова рада складається з 25 членів: Голови Верховного суду, міністра юстиції, Голови Вищого адміністративного суду, особи, котру призначає Президент ПР, 15 членів, які обираються загальними зборами суддів Верховного суду, загальних, адміністративних і військових судів, 4 членів, що обираються Сеймом з числа депутатів, а також 2 членів, які обираються Сенатом із числа сенаторів. До повноважень ДСР належать: 1) подання висновку до Конституційного трибуналу про відповідність Конституції ПР нормативних актів у частині, в якій вони стосуються самостійності судів і незалежності суддів; 2) розгляд і оцінка кандидатів на посади суддів Верховного суду і Вищого адміністративного суду, а також на суддівські посади в загальних і військових судах; 3) внесення Президентові ПР подань про призначення суддів на вище названі посади; 4) розгляд подань про вихід суддів у відставку, а також надання згоди на продовження службових повноважень після досягнення ними 65 років; 5) розгляд питань про повернення суддів, які перебувають у відставці, до здійснення суддівських повноважень; 6) обрання дисциплінарного представника загальних судів; 7) висловлення думки у питаннях призначення і звільнення голів або заступників голів загальних чи військових судів; 8) затвердження правил професійної етики суддів і стеження за їх дотриманням.

У Словацькій Республіці Судова рада також була заснована в 2001 р., в ході конституційної реформи. У розділ другий глави сьомої Основного закону СР з назвою «Суди Словацької Республіки» були внесені низка новел [158, s. 1557-1558]. Новою статтею 141а в Конституції СР була заснована Судова рада, врегульовано порядок її формування, повноваження. Головою Судової ради за посадою є голова Верховного суду СР, а окрім нього, до її складу входять: а) вісім суддів інших судів, які обираються і звільняються суддями Словацької Республіки; б) троє членів, які обираються і звільняються Національною радою СР; в) троє членів, які призначаються і звільняються Президентом СР; г) троє членів, які призначаються і звільняються Урядом СР.

Повноваження Судової ради згідно ч.3 статті 141а Конституції СР, передбачають наступне: 1) подає Президенту СР пропозиції на призначення суддів та їх звільнення; 2) подає Президенту СР пропозиції щодо кандидатів на призначення ним голови Верховного суду СР і заступника голови Верховного суду СР та пропозиції на їх звільнення; 3) подає Уряду СР пропозиції щодо кандидатів на призначення на посади суддів, які від імені Словацької Республіки входять до міжнародних судових органів; 4) обирає і звільняє членів дисциплінарних сенатів, а також обирає і звільняє голів дисциплінарних сенатів; 5) бере участь у підготовці проекту бюджету Верховного суду СР в ході складання проекту державного бюджету; 6) приймає рішення щодо місця роботи судді та його переведення до іншої місцевості.

По-третє, звертає увагу *спеціальний порядок призначення і звільнення суддів*. У Польській Республіці конституційно закріплена процедура передбачає, що призначає суддів судів загальної юрисдикції Президент ПР за поданням Державної судової ради – на невизначений строк. Облік вакансій суддів веде Міністр юстиції. Разом із тим у 2001 р. змінилися вимоги до претендентів на цю посаду. Стаття 61 Закону «Про загальний устрій судів» передбачає, що на посаду судді районного суду може претендувати особа, яка: 1) має польське громадянство і повну дієздатність; 2) має бездоганний характер; 3) закінчила вищий навчальний юридичний заклад у Польщі і здобула

статус магістра або отримала відповідну освіту, яка визнається у Польщі; 4) придатна, з огляду на стан здоров'я, до виконання суддівських обов'язків; 5) досягла 29 років; 6) склала суддівський чи прокурорський екзамен; 7) працювала як суддівський чи прокурорський помічник щонайменше три роки або як судовий референт впродовж п'яти років.

У Чеській Республіці згідно статті 93 Конституції суддів безстроково призначає президент ЧР за поданням міністра юстиції.

У Словацькій Республіці згідно нової редакції статті 145 Конституції СР суддів призначає і звільняє Президент СР безстроково на підставі пропозицій Судової ради. На посаду судді може бути призначений громадянин Словацької Республіки, котрий досяг 30-річного віку та має вищу юридичну освіту. У такий спосіб скасовувався попередній порядок першого призначення судді з 4-річним роки строком повноважень.

Вказуючи на підстави для звільнення в державах Центральної Європи, визначених конституціями та законами, необхідно відзначити відсутність серед них такої підстави як «порушення присяги» суддею.

По-четверте, у державах Центральної Європи законодавством передбачено низку інших засобів забезпечення незалежності судів, зокрема: а) спеціальний порядок створення і ліквідації судів, який передбачає прийняття рішення у формі закону та виключає довільність у цьому питанні; б) спеціальний порядок фінансування судової влади загалом і встановлення винагороди для суддів, зокрема. В основі цієї гарантії незалежності стоять відповідні повноваження спеціального органу, який забезпечує незалежність судової влади. Так, наприклад, в Угорщині згідно Закону №116/1997 р. «Про систему судочинства та судову адміністрацію» [159, s. 327-263] до повноважень Державної ради юстиції, окрім іншого, входить «підготовка пропозиції щодо бюджету в частині фінансування судів і звіт про виконання бюджету попереднього року для подання Уряду; якщо сума бюджетних асигнувань у бюджетній пропозиції Державної Ради юстиції і урядовому законопроекті щодо бюджету відрізняється, Уряд зобов'язаний надати детальну інформацію про

початкову пропозицію і пояснення щодо різниці»; в) спеціальний порядок встановлення винагороди для суддів, який передбачає закріплення відповідної процедури на рівні закону, встановлення співвідношення з іншими носіями публічної влади.

У Словацькій Республіці Закон «Про зарплати деяким конституційним діячам», схвалений у 1993 р., визначає певну впорядковану схему зарплат для носіїв конституційної влади, в тому числі й для суддів [160]. Передовсім у §2 визначається, що депутату Національної ради призначається щомісячно зарплата у розмірі, що втричі перевищує середню номінальну зарплату місячної винагороди працівника в економіці Словацької Республіки у попередньому календарному році. Розрахований у такий спосіб розмір зарплати депутата Парламенту виступає своєрідним еквівалентом. У §16 закону визначається, що судді Конституційного суду встановлюється зарплата, що в 1,3 рази перевищує зарплату депутата щомісячно, а голові Конституційного суду, крім того, доплата 331,94 євро, його заступнику – 248,96 євро, голові сенату Конституційного суду – 165,97 євро. Суддям загальних судів згідно § 23 закону розмір щомісячної зарплати встановлюється у розмірі, що дорівнює розміру зарплати депутата Парламенту. Законом передбачено надбавки для голови й заступника Верховного суду в розмірах, аналогічних розміру надбавок, встановлених для голови й заступника голови Конституційного суду. Для Голови Судової ради, основним завданням якої є забезпечення незалежності судової влади, згідно § 19а закону, щомісячна зарплата встановлюється у розмірі, що в 1,5 рази перевищує зарплату депутата Парламенту. У цій же країні згідно спеціального закону винагорода судді встановлена у розмірі посадового окладу члена парламенту, а судді Верховного Суду і судді Спеціалізованого кримінального суду – з коефіцієнтом 1,3 до такого окладу (закон «Про суддів і присяжних та внесення змін і доповнень до деяких законів» (385/2000 Z. z.).

Місце Європейського Суду з прав людини в системі захисту прав людини держав Центральної Європи. Європейський Суд з прав людини, його рішення і практика є одним із найбільш ефективних механізмів захисту прав

людини в Європі, а крім того, правові позиції Суду встановлюють стандарти для прав людини в системі дієвої демократії. Виділяють три етапи в історії Європейського Суду: 1-й – з моменту створення Суду до 1 жовтня 1994 р., 2-й – з 1 жовтня 1994 р. до 1 листопада 1998 р. і 3-й – з 1 листопада 1998 р. до сьогодні. Під час першого етапу Європейський Суд складався з двох палат – Комісії з прав людини і Суду. Функції прийняття індивідуальних скарг на цьому етапі належали Комісії, яка могла передати справу на розгляд Суду. З 1 листопада 1998 р. Європейський Суд працює згідно процедур, передбачених Протоколом №11 до Європейської конвенції з захисту прав і основоположних свобод. На основі Протоколу №11 Суд було реформовано: він став однопалатним і постійно діючим. Метою реформи було збільшення пропускну здатності Суду, тобто забезпечення можливості розглядати більшу кількість справ. Судді, здійснюючи повноваження судді Європейського Суду, не є представниками держави, від якої обрані [161, с. 26].

Європейський Суд з прав людини в Страсбурзі був створений на підставі статті 19 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод «для забезпечення дотримання Високими Договірними Сторонами їхніх зобов'язань за Конвенцією та протоколами до неї» [144, ст. 2371]. Зміни до статті 47 Регламенту зумовили більш сильний контроль за відбором заяв. У цьому ж році Суд прийняв до розгляду три скарги громадян України до Росії у зв'язку з агресією Росії, що підтвердило високу репутацію Суду та його роль як безпристрасного органу європейського правосуддя [162].

Експерти вказують, що «умови прийнятності» скарги в Суд, які передбачені Конвенцією, встановлюють 10 умов прийнятності, в тому числі: звертатися в Європейський Суд можливо лише у випадку порушення того права, яке передбачене Європейською Конвенцією; скарга може бути подана лише тією особою, чиї права безпосередньо було порушено; порушення права повинно відбутися на території, яка знаходиться під юрисдикцією однієї з держав-учасників Європейської конвенції; порушення права, за загальним правилом, повинно відбутися після вступу Європейської конвенції в силу, за

винятком триваючих порушень; заявник зобов'язаний вичерпати ефективні засоби правового захисту, існуючі в країні; звернення до Європейського суду повинно бути спрямованим, за загальним правилом, не пізніше 6 місяців з моменту прийняття останнього судового рішення; скарга повинна бути обґрунтованою: на заявника покладається обов'язок доказати порушення державою його права; скарга не може бути анонімною; скарга не може містити образливих висловлювань; не можна подавати скарги з одного й того ж приводу одночасно до двох (і більше) міжнародних органів, наприклад, до Європейського Суду з прав людини і до Комітету з прав людини в ООН. Протокол №14 вводить ще одну умову прийнятності – незначність шкоди, з огляду на цілі Конвенції та з огляду на те, що справа по суті може бути розглянута в рамках національної юрисдикції [161, с. 30-31].

У свою чергу, необхідно більш детально зупинитися на умові «вичерпності всіх внутрішніх засобів правового захисту». Так у справі «Андіквар проти Туреччини» (*Akdivar v. Turkey*) в 1996 р. Суд указав, що засоби правового захисту повинні мати достатній ступінь надійності не лише в теорії, але й на практиці. При цьому вони повинні бути неодмінно ефективними і доступними. Ефективність засобів правового захисту складається з кількох складових, таких як можливість доступу до цих результатів для заявника, а також незмінність та передбачуваність результатів вичерпання засобів правового захисту. Суд указав також, що за загальним правилом ефективним засобом захисту є судовий розгляд, хоча в деяких випадках і він може бути неефективним. Виходячи з цього, Суд вправі, за наявності виняткових обставин, визнати скаргу прийнятною, навіть якщо не були вичерпані всі засоби правового захисту. Суд визнав, що необхідно реалістичне враховувати не лише саму наявність правових засобів у правовій системі конкретної держави-учасника, але й загальний правовий і політичний контекст, в якому вони повинні діяти, рівно як і становище, в якому знаходяться заявники. З урахуванням наведеного, Суд указав, що «вимога про вичерпання всіх внутрішніх засобів правового захисту також є непринятною, якщо цілком

очевидно, що існуюча адміністративна практика постійних порушень, несумісна з положеннями Конвенції, і держава проявляє терпимість щодо подібних порушень, внаслідок чого розгляд у національних судах може стати марним або неефективним» [163].

Європейський Суд з прав людини, розглядаючи кожну справу, оцінює державне втручання щодо прав людини, в тому числі яке призвело до обмежень прав людини, передбачених Конвенцією, за низкою критеріїв, в тому числі: а) щодо «законності» державного втручання; б) щодо «необхідності у демократичному суспільстві» державного втручання; в) щодо цілі державного втручання (обмеження права людини) – так званої «правомірної цілі».

Поняття «законності» у позиціях Європейського Суду з прав людини обумовлюється тим, що норми Конвенції вживають декілька словосполучень, пов'язаних з цією категорією: «у порядку, встановленому законом», «законне...». У своїй практиці Суд виходить з широкого розуміння «законності», «закону» - як норми внутрішнього законодавства держави. Іншими словами йдеться про закони й підзаконні акти. Водночас, внутрішнє законодавство, його норми повинні відповідати принаймні декільком критеріям, зокрема ясності та доступності, без дотримання яких Суд не може сприймати норму як закон при розгляді справи. Разом із тим, розуміння Судом «законного» виходить також із того, що «закон» сприймається в контексті основних принципів Конвенції. І навпаки, Суд не може прийняти за «закон» норму, яка протирічить таким принципам. Європейський Суд розгорнуто виклав позицію щодо поняття «законного» у справі «Барановські проти Польщі» (*Baranowski v. Poland*), вказавши наступне: «51...Суд повинен, крім того встановити, чи є саме національне законодавство у відповідності до Конвенції, у тому числі до загальних принципів, які виражені або припускаються в ній. 52. У зв'язку з останнім пунктом Суд підкреслює, що в тому, що стосується позбавлення волі, особливо важливо, щоб дотримувався принцип правової визначеності. Тому життєво важливо, щоби підстави позбавлення волі за національним правом були чітко визначені і щоби сам закон був

передбачуваним у застосуванні, щоби вони відповідали стандарту «законності», встановленому Конвенцією, котрий вимагає, щоб усі закони були досить точними, щоб будь-яка людина - якщо необхідно, після відповідної консультації – могла передбачити, в максимально можливій за даних обставин ступені, наслідки, які та чи інша дія може спричинити» [164].

Розуміння поняття «необхідне в демократичному суспільстві» Європейський Суд торкався в багатьох рішеннях, але найбільш розгорнуто його позиція викладена в постанові за справою «Красуля проти Російської Федерації». Скарга стосувалася кримінального переслідування за публікацію в газеті. Суд указав: «34. Перевірка необхідності в демократичному суспільстві вимагає від Європейського суду визначення того, чи відповідало оскаржене втручання «гострій суспільній потребі», чи було воно співрозмірним переслідуваній правомірній цілі чи були підстави, які використані властями державою-відповідача для виправдання втручання, застосовуваними й достатніми. При оцінці того, чи дійсно існує така необхідність, і які заходи повинні бути вжиті у зв'язку з цим, національним властям надається певний мінімум меж розсуду. Однак дана можливість оцінки не є безмежною, а йде рука в руку з європейським наглядом, який здійснюється Європейським Судом, чийм завданням виступає винесення кінцевого рішення щодо того, чи сумісне застосоване обмеження права з свободою вираження думки, гарантованою статтею 10 Конвенції. Відтак, при здійсненні своєї наглядової функції завданням Європейського Суду не є заміщення властей держави-відповідача, а, швидше всього, здійснення нагляду за дотриманням положень статті 10 Конвенції в світлі обставин даної справи в цілому і рішень, які приймаються ними згідно з їх можливостями самостійної оцінки. При цьому Європейський Суд повинен переконатися в тому, що властями держави-відповідача були застосовані стандарти, які відповідають принципам, викладеними в статті 10 Конвенції, і що рішення властей були засновані на розумній оцінці відповідних обставин...» [165].

Поняття правомірної цілі як критерію для перевірки державного втручання, як це впливає зі змісту Конвенції, чітко окреслене в декількох цілях, які відображають (захищають) публічні і приватні інтереси.

Правомірні цілі, визначені для можливості обмежень прав і свобод, встановлених Конвенцією, передбачають (право і цілі його обмеження, визначені Конвенцією) :

право на повагу до приватного і сімейного життя (стаття 8): національна та громадська безпека; економічний добробут країни; запобігання заворушенням чи злочинам; захист здоров'я чи моралі; захист прав і свобод інших осіб;

свобода думки, совісті і релігії (стаття 9): інтереси громадської безпеки; охорона публічного порядку, здоров'я чи моралі; захист прав і свобод інших осіб;

свобода вираження поглядів (стаття 10): національна безпека; територіальна цілісність; громадська безпека, запобігання заворушенням чи злочинам, охорона здоров'я чи моралі, захист репутації чи прав інших осіб, запобігання розголошенню конфіденційної інформації, підтримання авторитету і безсторонності суду.

свобода зібрань та об'єднання (стаття 11): національна або громадська безпека, запобігання заворушенням чи злочинам, охорона здоров'я чи моралі, захист прав і свобод інших осіб.

Як указує наведене, юридична техніка відповідних формулювань «правомірної цілі» у тексті Конвенції для державного втручання не може бути визнана бездоганною.

Звернення (скарги) до Європейського Суду з прав людини з боку громадян держав Центральної Європи є чисельними й торкаються широкого спектра порушень норм Конвенції [166].

В Угорщині в 2007 р. громадянами було подано до Європейського Суду з прав людини 529 скарг, у 2010 р. – 437, що свідчило про поступове зниження цієї кількості. Проте ситуація різко змінилася, починаючи з 2011 р., коли

кількість скарг знову почала зростати: 2011 р. – 654, 2012 р. – 735, 2013 р. – 991, 2014 р. – 2402. За кількістю скарг на 10 тис. чоловік населення в Угорщині в 2007 р. цей показник становив 0,53, у 2010 р. – 0,44, а вже в 2014 р. – 2,43. Не можна не помітити, що кількість звернень до Суду в Угорщині стала різко зростати після парламентських виборів 2010 р.

У Польщі в 2007 р. кількість скарг до Суду становила 4202, у 2011 р. – 5022, у 2014 р. – 2761. Показник однієї скарги на 10 тис. населення становив у 2007 р. – 1,10, у 2011 р. – 1,30, у 2014 р. – 0,72.

У Чеській Республіці кількість скарг у 2007 р. становила 806, у 2011 р. – 522, а в 2014 р. – 369. За показником на душу населення: у 2007 р. кількість скарг становила 0,78, у 2014 р. – 0,35. У Словацькій Республіці кількість скарг становила у 2007 р. – 349, у 2014 – 324. За показником на душу населення – у 2007 р. – 0,65, у 2014 р. – 0,60.

Підсумовуючи огляд кількості звернень до Європейського суду з прав людини, поданих від громадян держав Центральної Європи, треба вказати на таке. По-перше, кількість скарг (без урахування їх прийнятності) свідчать, крім якісного стану національного правопорядку та порушень норм Конвенції державою, також про специфіку правосвідомості того чи іншого суспільства, зокрема, готовності громадян відстоювати свої права на всіх можливих рівнях захисту. По-друге, кількісні показники, як загальні, так і показники на душу населення, можуть слугувати для окреслення певних тенденцій у розвитку правопорядку в тій чи іншій державі. Наприклад, показник кількості скарг до Суду на 10 тисяч населення з боку громадян Угорщини у 2014 р. перевищує відповідний показник у Чеській Республіці більш як у сім раз і в Словацькій Республіці в чотири раз, що підтверджує низку серйозних проблем у цій державі.

Для порівняння відзначимо, що в Україні загальна кількість скарг до Європейського суду з прав людини у 2007 р. становила 4449, в 2014 р. – 14198. На душу населення показник в 2007 р. становив 0,97, в 2014 р. – 3,14. Треба сказати, що в 2014 р. «рекордсменом» за кількістю скарг з урахуванням

кількості населення, є Сербія (2787 поданих скарг і показник 3,90 на душу населення). Натомість, найнижчі показники кількості подання скарг до Європейського суду з прав людини у Німеччині – в 2014 р. було всього 1027 скарг, що становило 0,13 на 10 тис. населення.

Перший етап діяльності Європейського Суду не був продуктивним. Впродовж 1959 – 1998 років Суд схвалив всього 837 постанов. Від 1 листопада 1998 року Європейський Суд з прав людини здійснює діяльність як постійний суд (кількість суддів дорівнює кількості держав-членів Ради Європи). Його активність різко зросла і вже в 1999 р. ним винесено 177 постанов. У 2000 р. було видано 695, а в 2002 р. – 844 постанови. У 2009 р. спостерігається «пік» у кількості постанов – 1625, після цього їх кількість падає. У 2014 р. було видано всього 891 постанову.

Аналіз постанов Європейського Суду з прав людини щодо держав Центральної Європи за предметом показує стан правопорядку в тій чи іншій державі, проблемні питання його функціонування [167].

Щодо Польської Республіки впродовж 1959 – 2014 р. Судом було винесено всього 1070 постанов, з них у 905 було встановлено порушення Конвенції, у 107 – не встановлено її порушення. Аналіз наведеної кількості постанов Суду щодо Польської Республіки за предметом (із числа тих, які встановлюють порушення Конвенції), засвідчує таке: право на життя - позбавлення життя – 6; право не піддаватися тортурам – 2; право не піддаватися нелюдському або такому, що принижує людську гідність, поводженню – 32; право на ефективне розслідування – 8; право на свободу і особисту недоторканість - 295; право на справедливий судовий розгляд – 105; право на судовий розгляд у розумний строк – 425; тривале невиконання судового рішення – 3; право на повагу до приватного і сімейного життя – 103; свобода думки, совісті і релігії – 1; свобода вираження думки – 23; право на засіб правового захисту – 24; право не піддаватися дискримінації – 4; право власності – 51; інші статті – 7. Наведене засвідчує, що з 905 постанов Суду, якими було встановлено порушення Конвенції, понад 90 відсотків становлять порушень

прав людини, що стосуються функціонування правосуддя в Польській Республіці.

Щодо Словацької Республіки за цей же період Судом було винесено всього 322 постанов, з них у 287 було встановлено порушення Конвенції, у 10 – не встановлено її порушення. В свою чергу, аналіз такої кількості постанов Суду щодо Словацької Республіки за предметом (із числа тих, які встановлюють порушення Конвенції), дає такі результати: право на життя - позбавлення життя – 2; право на ефективне розслідування – 2; право не піддаватися тортурам – 1; право не піддаватися нелюдському або такому, що принижує людську гідність, поводженню – 4; право на свободу і особисту недоторканість - 44; право на справедливий судовий розгляд – 31; право на судовий розгляд у розумний строк – 196; тривале невиконання судового рішення – 2; право на повагу до приватного і сімейного життя – 18; свобода думки, совісті і релігії – 0; свобода вираження думки – 9; право на засіб правового захисту – 33; право не піддаватися дискримінації – 2; право власності – 8; інші статті – 1. Наведені цифри засвідчують, що більше двох третин постанов Суду про порушення Словацькою Конвенції стосувалися права на судовий розгляд у розумний строк (196 із 287).

Щодо Чеської Республіки впродовж 1959 – 2014 р. Судом було винесено всього 214 постанов, з них у 183 було встановлено порушення Конвенції, у 14 – не встановлено її порушення. Аналіз наведеної кількості постанов Суду щодо Чеської Республіки за предметом (із числа тих, які встановлюють порушення Конвенції), свідчить про наступне: право на життя - позбавлення життя – 1; право не піддаватися тортурам – 1; право не піддаватися нелюдському або такому, що принижує людську гідність, поводженню – 4; право на ефективне розслідування – 2; право на свободу і особисту недоторканість - 29; право на справедливий судовий розгляд – 66; право на судовий розгляд у розумний строк – 79; тривале невиконання судового рішення – 0; право на повагу до приватного і сімейного життя – 19; свобода думки, совісті і релігії – 1; свобода вираження думки – 1; право на засіб правового захисту – 16; право не

піддаватися дискримінації – 2; право власності – 12. Наведене означає, що близько двох третин постанов Європейського суду з прав людини щодо Чеської Республіки стосувалися також правосуддя.

Щодо Угорщини за весь час функціонування Європейського Суду з прав людини було винесено 363 постанови, з яких у 346 було встановлено порушення Конвенції, у 8 не встановлено такого порушення. Дослідження цього масиву постанов Суду з огляду на предмет (статтю Конвенції, яка порушена) дозволяє виявити наступну картину: право на життя - позбавлення життя – 1; право на ефективне розслідування – 12; право на свободу і особисту недоторканість - 30; право на справедливий судовий розгляд – 14; право на судовий розгляд у розумний строк – 253; право бути засудженим лише за злочини, передбачені діючим законом – 1; право на повагу до приватного і сімейного життя – 13; свобода думки, совісті і релігії – 3; свобода вираження думки – 18; свобода зібрань і об'єднань – 6; право на засіб правового захисту – 184; право не піддаватися дискримінації – 2; право власності – 336; право на вільні вибори – 2; інші статті – 26. Як показує наведене, в Угорщині понад дві третини порушень державою Конвенції також стосувалися права на судовий розгляд у розумний строк.

Відповідні характеристики постанов Європейського суду з прав людини щодо України істотно відрізняються від наведених постанов щодо інших держав Центральної Європи. Щодо України впродовж від 1997 р. (ратифікації Конвенції) до 2014 рр. Судом було винесено всього 1002 постанов, з них у 987 було встановлено порушення Конвенції, у 10 – не встановлено її порушення. Аналіз наведеної кількості постанов Суду щодо України за предметом (із числа тих, які встановлюють порушення Конвенції), засвідчує таке: право на життя - позбавлення життя – 9; право не піддаватися тортурам – 12; право не піддаватися нелюдському або такому, що принижує людську гідність, поводженню – 117; право на ефективне розслідування – 53; право на свободу і особисту недоторканість – 203; право на справедливий судовий розгляд – 481; право на судовий розгляд у розумний строк – 298; тривале невиконання

судового рішення – 29; право бути засудженим лише за злочини, передбачені діючим законом – 1; право на повагу до приватного і сімейного життя – 46; свобода переконань, совісті і релігії – 3; свобода вираження думки – 10; свобода зібрань і об'єднань – 4; право на засіб правового захисту – 184; право не піддаватися дискримінації – 2; право власності – 336; право на вільні вибори – 2; інші статті – 26.

На підставі наведеного, в тому числі аналізу практики Європейського Суду з прав людини щодо кількості та предмету постанов, винесених щодо держав Центральної Європи, ролі Суду для функціонування «дієвої демократії» в цьому регіоні, необхідно зробити такі висновки. По-перше, Європейський Суд з прав людини займає значиме місце в механізмі «дієвої демократії» в державах Центральної Європи, що емпірично підтверджується його активною взаємодією з національними правопорядками цих держав. Значна кількість скарг та винесені за результатами розгляду справ постанови вказують на нього як на важливий субсидіарний механізм захисту та відновлення прав і свобод людини, передбачених Конвенцією. По-друге, активність подачі скарг та їх предмет зворотно пропорційне засвідчує проблемні моменти в функціонуванні тих чи інших сегментів національного правопорядку в державах чи їх якісних параметрів загалом. Особливо показовою в цьому відношенні є практика Суду щодо Словаччини в період 1990-х років та щодо Угорщини після 2011 р. Відображення правових реалій, зокрема відповідних проблем функціонування «дієвої демократії» в практиці Європейського Суду з прав людини, з іншого боку, підкреслює його відкритість, ефективність та справедливість.

По-третє, предмет (статті Конвенції) постанов Європейського Суду, з приводу яких встановлені порушення прав людини і основоположних свобод, передовсім показують відсутність у державах Центральної Європи тих фундаментальних порушень прав людини, які характерні, наприклад, для Росії чи інших держав неконсолідованої демократії. Практично відсутні або є поодинокими встановлені Судом порушення статті 2 (право на життя) та статті 3 Конвенції (право на захист від катування), що свідчить про високий рівень

захисту людини від неправомірних посягань та виконання державами позитивних зобов'язань у цій сфері.

По-четверте, переважна більшість порушень, встановлених постановами Європейського Суду з прав людини у справах проти держав Центральної Європи стосуються статті 6 Конвенції (право на справедливий судовий розгляд і розгляд справ у розумний термін). Такі результати засвідчують певні проблеми в функціонуванні судової влади. Водночас, звертає увагу незначна питома вага серед порушень зволікання з виконанням судових рішень.

3.3. Сегментація публічної влади

У сучасних демократіях поділ влад у класичному смислі виглядає досить проблематичним. В умовах, коли перемігша партія отримує «все» (у всякому випадку, в мажоритарних двопартійних демократіях) – і виконавчу владу, і контроль над законодавчою владою, і (інколи) непрямий контроль навіть над деякими ланками судової влади, – на перший план виходить питання про реальне, а не інституційне урівноважування різних центрів влади. На зміну інституційному приходять функціонально-прагматичний підхід. Гарантія працездатності і стабільності демократичних інститутів повсюди вбачається уже не в розмежуванні трьох основних гілок влади, а в «стримуваннях і противагах», в інституалізації «контрвлади» (або «контрвлад»), чи то оформлення взаємодії між більшістю і опозицією, розподіл повноважень і відповідальності між центральними і регіональними (там де вони є) урядами, або навіть будь-якими місцевими одиницями. У той же час стає очевидним, що проблема стабільності і гарантованості демократії взагалі не зводиться тільки до наявних влад як таких [7, с.14].

Механізм стримувань і противаг, обпирання його на конституційну модель влади, є спільною ознакою всіх чотирьох держав Центральної Європи. Його досконалість дозволяє не лише запобігти узурпації влади, а й також сприяє підвищенню ефективності публічної влади. Взаємодія «гілок влади» при

цьому рідко перетворюється на їх конкуренцію або ж протистояння. Тим не менше, у кожній з країн набір організаційних засобів вибудови і функціонування механізму стримувань і противаг проявляється по-особливому.

У *Польській Республіці*, як уже було відзначено, у 1989-1990 роки форма правління через зміни до Конституції була істотно змінена – з соціалістичної на парламентську республіку. Практика функціонування інститутів політичної системи в період 1990 – 1992 років засвідчила незавершеність цього процесу, системні недоліки тієї моделі влади, котра поєднувала в собі одночасно європейські і соціалістичні традиції конституціоналізму. Найбільшим «витвором» цього періоду стало формування так званого «договірному парламенту». У той час нову конституцію так і не було схвалено, бо з самого початку предметом політичного конфлікту було питання про легітимність прийняття Конституції, а не її змісту [168, с. 52]. Після тривалого конституційного процесу лише в 1997 р. було схвалено нову Конституцію Польської Республіки [169, с. 2413-2470]. На основі аналізу її змісту та практики застосування відомий учений Роберт Елжі визнав Польщу напівпрезидентською республікою, акцентуючи увагу на варіанті цієї форми правління [170, с. 68].

Механізм стримувань і противаг у цій державі характеризується наступними характеристиками.

По-перше, Рада Міністрів (уряд) Польської Республіки опирається на широкі конституційні повноваження, які роблять її головним органом управління державою. Згідно статті 146 Конституції «Рада Міністрів проводить внутрішню і зовнішню політику Польської Республіки», їй «підлягають питання політики держави, які не закріплені за іншими державними органами та органами територіального самоврядування», а також «керує урядовою адміністрацією». Уряд Польської Республіки бере до розв'язання будь-яке питання державного управління, вирішуючи його або самостійно (на підзаконному рівні), або через Парламент шляхом подання законопроекту.

По-друге, Уряд Польщі (наділений вагомими повноваженнями) цілковито відповідальний перед Сеймом. Рада Міністрів не може приступити до виконання повноважень, якщо Сейм не легітимує її діяльність шляхом: а) схвалення програми діяльності Уряду; б) вираження йому вотуму довіри.

Однак при цьому Сейм наділений повноваженням «конструктивного вотуму недовіри» щодо Уряду – за пропозицією, внесеною не менше ніж 46 депутатами, із зазначенням кандидата на посаду Голови Ради Міністрів (стаття 158 Конституції).

По-третє, вагомі повноваження Парламенту в сфері законотворення та формування відповідального перед ним Уряду компенсуються сильним інститутом Президента. Стаття 126 Конституції визначає, що Президент є верховним представником Польської Республіки і гарантом безперервності державної влади, а крім того, він «підкладає про дотримання Конституції, стоїть на сторожі суверенітету і безпеки держави, а також непорушності і неподільності її території».

Підкреслює позиції Президента й спосіб його обрання – прямі вибори. Згідно статті 127 Конституції «Президент Республіки обирається Народом шляхом загальних, рівних, прямих виборів і таємним голосуванням». Але особливим засобом Президента щодо противаги Парламенту виступає його право дострокового припинення повноважень Сейму (і Сенату). Стаття 97 Конституції передбачає: «Президент Республіки, запросивши і отримавши думку Маршала Сейму та Маршала Сенату, може в визначених у Конституції випадках видати розпорядження про скорочення терміну повноважень Сейму. Разом зі скороченням терміну повноважень Сейму скорочується і термін повноважень Сенату». Конституція Польської Республіки встановлює два випадки, які є підставами для дострокового припинення повноважень Парламенту: а) згідно частини 2 статті 155 Конституції «якщо Раді Міністрів не виражено довіри в порядку, передбаченому ч.1, Президент Республіки скорочує термін повноважень Сейму і призначає вибори»; б) згідно статті 225 Конституції «якщо протягом 4 місяців з дня внесення до Сейму проекту

бюджетного закону він не буде представлений Президенту Республіки для підписання, Президент Республіки може протягом 14 днів видати розпорядження про скорочення терміну повноважень Сейму». Необхідно вказати, що обидва наведені випадки покликані стимулювати політичну структурованість Парламенту навколо складу Уряду та вирішення бюджетного питання.

По-четверте, Уряд, в свою чергу, наділений серйозними засобами протипаги щодо Президента, що проявляється насамперед в інституті контрасигнатури. Згідно статті 144 Конституції Президент Республіки видає офіційні акти, проте вони «дійсні при наявності підпису голови Ради Міністрів, який внаслідок підписання акта несе відповідальність перед Сеймом». Винятки з цього правила стосуються лише церемоніальних повноважень глави держави.

По-п'яте, важливою характеристикою механізму стримувань і протипаг у Польщі виступає інститут конституційного контролю. Як уже було відзначено, Конституційний трибунал було засновано в цій державі ще в кінці 1980-х років. Проте лише зі схваленням у 1997 р. Конституції і відповідного закону «Про Конституційний трибунал» конституційне правосуддя набуло завершеного й ефективного характеру [171, s. 3210 - 3222]. Висока роль Конституційного трибуналу у створенні простору конституційного контролю, який впливає на політичні гілки публічної влади, проявляється передовсім у його широких повноваженнях. Згідно статті 188 Конституції Конституційний трибунал розглядає справи: 1) про відповідність законів і міжнародних договорів Конституції; 2) про відповідність законів ратифікованим міжнародним договорам, ратифікація яких вимагала попередньої згоди, вираженої в законі; 3) про відповідність приписів права, що видаються центральними державними органами, Конституції, ратифікованим міжнародним договорам і законам; 4) про відповідність Конституції цілей і діяльності політичних партій; 5) про конституційну скаргу. Предмет конституційного контролю, як видно з наведеного, включає контроль за відповідністю актів не лише Конституції, а й також ратифікованих міжнародних договорів і законів.

По-шосте, специфікою механізму стримувань і противаг Польської Республіки є функціонування Державного трибуналу. Конституція встановлює, що «за порушення Конституції або закону в зв'язку з займаною посадою або у сфері виконання своїх службових обов'язків конституційну відповідальність перед Державним Трибуналом несуть: Президент Республіки, Голова Ради Міністрів, а також члени Ради Міністрів, Голова Польського Національного Банку, Голова Верховної Палати Контролю, члени Всепольської Ради Радіомовлення і Телебачення, особи, яким Голова Ради Міністрів доручив керівництво міністерством, а також Головнокомандувач Збройними Силами» (стаття 198). Конституційну відповідальність перед Державним Трибуналом несуть також депутати і сенатори і згідно статті 107 вони можуть бути позбавлені мандату саме Державним трибуналом. Закон «Про Державний трибунал» встановлює відповідні санкції до посадових осіб вищих органів державної влади: втрата активного і пасивного права голосу; втрата деяких або всіх нагород і почесних звань; заборона на зайняття керівних посад або особливо відповідальних функцій у державних органах і громадських організаціях, позбавлення депутатського мандату (від 2 до 10 років). Державний трибунал як судова інстанція відзначається також тим, що його рішення не може бути оскаржене [172, s. 232-234].

Підводячи підсумки аналізу моделі механізму стримувань і противаг у Польській Республіці, можливо стверджувати, що сильний уряд, який опирається на парламентську більшість (парламентсько-урядова система), зустрічає засоби противаги у формі президента (його право розпуску парламенту) і особливо – у формі ефективного конституційного правосуддя та Державного трибуналу.

У Чеській Республіці механізм стримувань і противаг базується як на парламентській традиції першої Чехословацької Республіки, так і на сучасній Конституції ЧР, прийнятій 16 грудня 1992 р. Чеською національною радою.

Механізм стримувань і противаг у цій державі характеризується таким.

1. В основі організації публічної влади на національному рівні функціонує парламентсько-урядова система, в якій і парламент (нижня палата – Палата депутатів), і Уряд не обмежені Конституцією в повноваженнях. Конституція взагалі не містить переліку відповідних повноважень цих ключових органів влади. Водночас, Уряд згідно статті 68 Конституції формується Палатою депутатів та є відповідальний перед нею.

2. Введення інституту прямих виборів Президента конституційним законом 2012 р. посилило позиції глави держави [173]. Незважаючи на новий спосіб отримання ним повноважень та окреслення його конституційного статусу як «глави виконавчої влади», де-факто глава держави позбавлений механізмів противаги парламентсько-урядовій коаліції. Повноваження Президента щодо формування складу Уряду необхідно розуміти в контексті того, що протягом 30 днів після призначення Президентом Уряд постає перед Палатою депутатів з проханням про висловлення йому довіри. Якщо протягом вказаного часу Уряд такої довіри не отримає, процедура його призначення повторюється і в такому разі роль Президента дещо зростає. Якщо й другий раз Палата депутатів відмовить у висловленні довіри призначеному Уряду, Президент призначає голову Уряду за поданням голови Палати депутатів. Якщо навіть у такий спосіб сформований Уряд не отримає довіри з боку Палати депутатів, у Президента виникає право розпуску нижньої палати Парламенту і призначення дострокових виборів до неї [174, s.12-13].

Слабкість конституційних позицій Президента проявляється і в тому, що за частину його повноважень несе політичну відповідальність Уряд Чеської Республіки, так як акти на здійснення їх підписує, крім глави держави, також голова Уряду або за його дорученням – інший член Уряду. Перелік таких повноважень Президента містить стаття 63 Конституції: а) представляє державу в міжнародних відносинах; б) укладає і ратифікує міжнародні договори; в) є верховним командувачем збройних сил; г) приймає керівників дипломатичних представництв; д) уповноважує і відкликає керівників дипломатичних представництв; е) призначає на посади і підвищує в званні генералів; є)

проголошує вибори до Палати депутатів і Сенату тощо. Необхідно вказати й на те, що стаття 50 Конституції наділяє Президента правом вето на прийнятті закони, але воно долається нескладною процедурою простої більшості депутатів.

Найбільш ефективним інструментом протипаги Палаті депутатів є право Президента на прийняття рішення про достроковий розпуск Палати депутатів за однієї з таких умов: 1) якщо Палата депутатів не висловила довіри новопризначеному Уряду, голова якого був призначений Президентом за поданням Голови Палати депутатів; 2) якщо Палата депутатів не приймає протягом трьох місяців урядовий законопроект, з яким Уряд пов'язує питання довіри до себе; 3) якщо засідання Палати депутатів не проводяться протягом визначеного строку (120 днів); 4) якщо Палата депутатів є неспроможною приймати рішення понад три місяці за умови, що її засідання не були припинені і протягом цього часу вона скликалася на засідання (стаття 35 Конституції). Рішення з цього питання приймається Президентом самостійно.

3. У механізмі стримувань і протипаг Конституційний Суд ЧР відіграє особливо помітну роль через сильні конституційні позиції та значний обсяг повноважень, який істотно вищий за польський Конституційний трибунал. Статус Конституційного Суду Чеської Республіки, порядок провадження в ньому визначається законом «Про Конституційний Суд», який був схвалений 1 липня 1993 р. [175].

Згідно статті 87 Конституції (змінений у 2000-2001 роках) орган конституційного контролю Чеської Республіки вправі розглядати такі справи: 1) про скасування законів чи їх окремих положень, якщо вони не відповідають конституційному порядку (конституції, конституційним законам і Хартії прав людини); 2) про скасування інших правових приписів чи їх окремих положень, якщо вони не відповідають конституційному порядку чи законам; 3) про конституційні скарги органів місцевого самоврядування проти незаконного втручання держави; 4) про конституційні скарги проти владного розпорядження чи іншого втручання органів публічної влади до конституційно

гарантованих основних прав і свобод; 5) про законні засоби проти рішення з питання визнання виборів депутатів і сенаторів; 6) про можливість втрати виборчого права і про несумісність виконання функцій депутата чи сенатора відповідно до ст. 25 Конституції Чеської Республіки; 7) про конституційну скаргу Сенату проти Президента республіки згідно з ч.2 ст.65 Конституції ЧР (процедура імпичменту); 8) про подання Президента республіки про скасування постанови Палати депутатів і Сенату згідно зі ст.66 Конституції ЧР; 9) про заходи, необхідні для застосування рішення міжнародного суду, котре є обов'язковим для Чеської Республіки, якщо його не можна застосувати в інший спосіб; 10) про відповідність конституційним і іншим законам рішення про розпуск політичної партії чи іншого рішення, що торкається діяльності політичних партій; 11) спори про обсяг компетенції між органами державної влади і органами місцевого самоврядування, якщо вони не належать згідно закону розгляду іншими органами. Крім того, Конституційний суд вирішує справи про відповідність міжнародного договору конституційному порядку до моменту його ратифікації (статті 10а і 49) і до розгляду такого питання міжнародний договір не може бути ратифікований.

За обсягом юрисдикції, як наведено, Конституційний Суд ЧР є одним із найсильніших органів конституційної юрисдикції з огляду на: а) захист ним не лише конституції, а конституційного порядку; б) захист ним конституційно гарантованих прав людини від рішень органів влади, якими вони порушуються (за конституційною скаргою); в) захист прав органів місцевого самоврядування. Важливо розуміти й те, що значна частина діяльності Конституційного суду Чеської Республіки пов'язана з розглядом ним конституційних скарг (у 2013 р. таких скарг було подано 4078, у 2014 р. – 4084).

У *Словацькій Республіці* механізм стримувань і противаг визначається Конституцією 1992 р., низкою конституційних і звичайних законів. Особливість Словацької Республіки в перші роки незалежності полягала в тому, що конституційна практика в 1994 – 1998 р. показала важливість для збереження демократії механізму стримувань і противаг і, навпаки, низку

загроз для інститутів консолідованої демократії, якщо такий механізм деформовано. Гіпертрофовані позиції парламенту в системі органів публічної влади в указаний період, включно з повноваженням обирати президента і формувати відповідальний перед ним уряд, за умови дисциплінованої депутатської більшості призвели до чітко виражених авторитарних тенденцій. Згорання демократичних інститутів було здійснене парламентською більшістю і Урядом через перерозподіл повноважень, взяття під контроль спецслужб та політизацію останніх. Призначені Президентом голова Уряду і за його пропозицією – інші члени Уряду повинні протягом 30 днів запропонувати Національній раді свою програму і зажадати вираження довіри (статті 110-113 Конституції СР [176, s. 2667]. Парламент вправі виразити вотум недовіри Уряду (більшістю від загальної кількості депутатів), що тягне за собою його відставку. Національна рада навіть була наділена правом відкликання Президента (стаття 106 Конституції). Президент за первинної редакції Конституції не міг скласти противагу парламентсько-урядовій системі. Лише частково інструментом стримування виступав Конституційний Суд. Обмеження демократії в цей період проявлялося, зокрема, в такому: «Ігнорування поділу влади в державі, відбувалися грубі порушення принципів правової держави, порушення діяльності багатьох незалежних організацій, використання приватизації політичними партіями, політичне проштовхування інтересів окремих осіб і груп, підкорення найважливіших засобів масової інформації (суспільне телебачення, радіо), ускладнення інтеграційних процесів у напрямі Європейського Союзу і Заходу в цілому» [177, с. 56].

Лише чергові парламентські вибори під міжнародним контролем в 1998 р. дозволили подолати кризу демократії в Словацькій Республіці.

Враховуючи уроки, в ході конституційної реформи в 1999 – 2001 роках механізм стримувань і противаг було істотно скориговано в таких напрямках.

1. Розширено повноваження та іншими способами посилено інститут президентства. Для цього вже в 1999 р. змінами до Конституції СР та спеціальним законом було введено прями вибори президента та надано

повноваження щодо розпуску парламенту за ширшого кола підстав [178, s. 422-435]. Згідно з новою редакцією пункту «д» статті 102 Конституції СР Президент вправі розпустити Національну раду за такими підставами: 1) вона протягом 6 місяців від часу призначення Уряду не схвалила його програмну заяву; 2) Національна рада СР не розглянула протягом трьох місяців законопроект, з яким Уряд СР пов'язав висловлення довіри до себе; 3) Національна рада СР більше трьох місяців не скликала на чергову сесію або перерва в її засіданнях перевищила вказаний термін; 4) якщо Президента СР не було відкликано внаслідок призначеного Національною радою СР всенародного голосування про відкликання Президента СР. Одночасно відзначимо, Президент отримав право самостійного (без подання Уряду) прийняття рішення щодо накладення вето на закони.

2. Водночас, у 1999 р. конституційною поправкою було введено інститут відкликання Президента СР з посади, по суті, з політичних мотивів – на основі народного голосування [179, s. 27]. При цьому рішення про призначення народного голосування про відкликання глави держави схвалюється парламентом більшістю в три п'ятих всіх депутатів. Президент СР вважається відкликаним, якщо в ході народного голосування таке рішення підтримала більшість від зареєстрованих виборців.

3. Повноваження Уряду були уточнені в ході реформи 2001 р., зокрема, йому надавалося, по суті, право делегованого законодавства в ході інтеграції держави в ЄС. Згідно частини 2 статті 120 Конституції «якщо буде встановлено законом, уряд має право видавати постанови також на виконання Європейської угоди про співробітництво між Європейським Союзом і його державами-учасниками, з одного боку, і Словацькою Республікою, з іншого» [180, s. 1226 – 1236].

4. Посилювалися позиції Конституційного суду - як його повноваження, так і інституційні гарантії незалежності. Наприклад, до повноважень цього суду було віднесено вирішення справ про: відповідність Конституції і конституційним законам тих міжнародних договорів, які вже підписані і для

яких необхідно згоду Національної ради СР; перевірку предмету петиції, під якою збираються підписи громадян з метою проведення референдуму за народною ініціативою, чи предмету постанови парламенту про призначення референдуму з метою визначення їх відповідності конституції і конституційним законам; про скарги органів місцевого самоврядування на неконституційне або незаконне втручання держави до їх права на самоврядування; про визначення конституційності і законності виборів Президента СР; про встановлення відповідності Конституції і конституційним законам рішення про виголошення надзвичайного стану та інших рішень, які впливають з нього [181, с. 96 - 97].

Реформи конституційної системи Словацької Республіки напередодні та після вступу держави в ЄС (2004 р.) дозволили істотно удосконалити модель розподілу влади, надати їй збалансованості і як наслідок – ефективності.

В *Угорщині* конституційний механізм стримувань і противаг пройшов у своєму розвитку два етапи. Перший етап характеризується функціонуванням моделі влади, сформованої за результатами конституційної реформи 1989-1990 років. Внаслідок проведених змін було конституційовано механізм стримувань і противаг, в рамках якого парламентсько-урядова система (Державні Збори і сформований відповідальний перед ними Уряд) мала противагу у вигляді сильної моделі Конституційного Суду Угорщини.

Другий етап розпочався зі схваленням 18 квітня 2011 р. Парламентом нової конституції, яка набула чинності з 1 січня 2012 р. [182, с. 10656 – 10682]. Внаслідок цієї реформи Конституції механізм стримувань і противаг було істотно змінено.

1. З прийняттям нового Основного закону було істотно посилено модель, у якій парламентсько-урядова система і особливо уряд домінують у системі публічної влади. По-перше, уряд отримав можливість згідно частини 3 статті 15 Конституції видавати декрети в межах його компетенції: а) з питань, не врегульованих у законі і б) на основі мандата, сформульованого в законі. Окремо слід зазначити сильні повноваження Прем'єр-міністра, який не лише «повинен визначати загальну політику уряду», й перед яким члени Уряду

несуть відповідальність (поряд з відповідальністю перед Парламентом) (частина 5 статті 18 Конституції). Стабільна робота Уряду ще більше посилюється внаслідок передбаченого конструктивного вотуму недовіри.

2. В Угорщині відсутні ефективні інституційні засоби протипага парламентсько-урядовій системі. Конституційний Суд внаслідок реформи 2011 р. втратив значний обсяг незалежності і головне – повноважень. Згідно частини 2 статті 24 Конституції Конституційний Суд наділений такими повноваженнями: а) розглядати конституційність прийнятих, але ще не опублікованих законів, б) розглядати на вимогу судді конституційність законодавства, яке буде застосоване в окремому випадку, с) на основі конституційної скарги, розглядати конституційність законодавства або судового рішення, застосованого в окремому випадку, d) за ініціативою Уряду або однієї чверті членів парламенту розглядати конституційність законів, е) розглядати конфлікт законодавства з міжнародними угодами, і f) здійснювати інші обов'язки і повноваження, визначені в Конституції і в законах кваліфікованої більшості. Разом із тим, згідно з частиною 5 статті 24, діючи відповідно до його юрисдикції згідно з пунктами с)-d) частини 2 статті 37 Конституційний Суд повинен розглядати конституційність законів про Державний бюджет і його виконання, про центральні податки, внески та митні збори, пенсійне забезпечення та вклади охорони здоров'я, а також зміст законів щодо єдиних вимог до місцевих податків, тільки якщо клопотання стосується винятково права на життя і людської гідності, права на захист персональних даних, права на свободу думки, совісті і релігії чи права, пов'язаному з угорським громадянством, якщо умови, визначені для прийняття і проголошення закону, не дотримані. У частині 4 статті 37 вказано ще чіткіше обмеження повноважень Суду: «До тих пір, поки державний борг перевищує половину валового внутрішнього продукту, Конституційний Суд може, в межах своєї компетенції, встановленої у частині 2 статті 24, перевірити закони про державний бюджет та його реалізацію, види центральних податків, зобов'язань, пенсійних і медичних внесків, митних та центральних умов для місцевих

податків на відповідність Основному Закону або скасовувати попередні акти лише в зв'язку з порушенням права на життя та людську гідність, права на захист персональних даних, свободи думки, совісті і релігії, права, пов'язаного з угорським громадянством...». Зауважимо, новий Основний закон Угорщини закладає низку положень, які уможливають вплив парламентсько-урядової системи на судову владу. По-перше, всупереч європейській конституційній традиції, Основний закон не містить де-факто жодних інституційних гарантій незалежності судової влади, наприклад, права недоторканості, статусу окремого органу, який би забезпечував незалежність судової системи або особливого порядку призначення та звільнення суддів. Подібні питання мали бути врегульовані на рівні кардинального закону або закону. Включення їх у межі дискреційних повноважень парламенту створює поле для впливу.

По-друге, зміни до порядку призначення суддів Конституційного Суду забезпечували можливість впливу на них. Так, наприклад, згідно ч.4 статті 24 Основного закону Конституційний Суд складається з 15 членів, яких обирають Державні Збори двома третинами голосів депутатів на дванадцять років. І при цьому не йдеться про особливу процедуру, покликану убезпечити суддів від політичного впливу Парламенту (і політичних партій). Більше того, Державні Збори двома третинами голосів депутатів «обирають зі складу членів Конституційного Суду Голову, повноваження якого тривають до завершення терміну його офіційного мандату як члена Конституційного Суду». Такий механізм призначення Голови Конституційного Суду також створює можливість політичного впливу на нього.

По-третє, згідно частини 2 і 3 статті 26 Основного закону «професійних суддів – відповідно до викладеного в кардинальному законі – призначає Президент Угорщини», а Голову Курії з-поміж суддів за пропозицією Президента Угорщини обирають Державні Збори на дев'ять років. Для обрання Голови Курії необхідні дві третини голосів депутатів Державних Зборів». Подібно порядку призначення Голови Конституційного Суду, звертає увага призначення Парламентом і строк повноважень.

По-четверте, згідно статті 28 Основного закону суди в ході застосування права тлумачать текст законів насамперед відповідно до їх цілей та до Основного Закону. В ході тлумачення Основного Закону і законів слід вважати, що вони служать здоровому глузду, моральним і економічно-раціональним цілям, які відповідають загальному благу.

По-п'яте, ступінь незалежності правосуддя (в широкому розумінні) в Угорщині кореспондується з відповідною інституційною системою прокуратури, яка також позбавлена достатніх гарантій незалежності. На відміну від інших держав Центральної Європи в Угорщині прокуратура зберігає інституційну відокремленість. Згідно ч.4 статті 29 Основного закону Генерального прокурора з-поміж прокурорів за пропозицією Президента Угорщини обирають Державні Збори на дев'ять років, а згідно ч.5 цієї ж статті 29 Генеральний прокурор щорічно звітується про свою діяльність Державним Зборам. Підзвітність Генерального прокурора Парламенту, який його обирає за пропозицією Президента (якого також обирає Парламент) створює між Генеральним прокурором і державними Зборами відносини політичного характеру.

Тенденція щодо обмеження конституційних повноважень Конституційного Суду були продовжені й після 2011 р., що зокрема проявилось у конституційній поправці 2013 р., коли в органу конституційного правосуддя були вилучені повноваження розгляду справи про дотримання Основного закону щодо законів, якими до нього вносяться зміни, а також, щодо так званих «кардинальних законів» (приймаються не менш ніж двома третинами складу Державних Зборів).

3. Створено на основі нової Конституції низку державних органів, строк повноважень яких виходить за межі строків поноваження парламенту. Такі органи державної влади наділені істотними повноваженнями щодо інших органів влади: Бюджетна рада (строк повноважень голови – 6 років), Державне ревізійне управління (строк повноважень голови – 12 років), голова Національного банку – 6 років. Бюджетна рада, наприклад, має повноваження

узгоджувати закон про центральний бюджет. Згідно статті 44 вона є «органом підтримки законодавчої діяльності Парламенту та перевірки можливостей державного бюджету». Необхідно також мати на увазі, що механізм стримувань і противаг в Угорщині деформований тим, що у статті N частини 1 Конституції відзначається, що «Угорщина забезпечує дотримання принципу збалансованого, прозорого та сталого управління бюджетом» (частина 1), а «Парламент і уряд повинні нести основну відповідальність за дотримання принципу, зазначеного в частині 1» (частина 2). У частині 3 цієї ж статті указано, що «в ході виконання своїх обов'язків, Конституційний суд, суди, органи місцевого самоврядування та інші державні органи зобов'язані дотримуватися принципу, згаданого в частині 1». Відтак, поряд з верховенством права (який об'єктивно лімітує дискрецію публічної влади) закріплено конституційний принцип збалансованого бюджету, який накладає обов'язки на законодавців і суддів.

У лютому 2012 р. деформації механізму стримувань і противаг стали предметом розгляду в інститутах ЄС, а Європейський парламент прийняв окрему постанову «Про недавній політичний розвиток в Угорщині» [183, s. 80–84]. Так, у пункті D констатуючої частини рішення відзначається, що «прийняття основного закону викликало занепокоєння в багатьох сферах, передовсім щодо незалежності судової влади, незалежності центрального банку, незалежності органів захисту інформації, справедливих умов політичної конкуренції і політичної зміни, щодо так званого закону стабільності, що робить можливою зміну системи податків з доходів за допомогою двотретинної більшості і основних законів, через які сучасній більшості надаються виняткові повноваження призначати урядовців на незвично тривалі терміни, що ускладнює можливість майбутніх урядів до здійснення влади». Вказувалася також низка конкретних проблемних питань, пов'язаних зі схваленням нової конституції, зокрема: а) Верховний Суд згідно перехідних положень нової конституції був перейменований на «Курію», а 6-річний термін повноваження колишнього голови Верховного Суду був передчасно завершений після двох

років; б) нова конституція встановила зниження граничного пенсійного віку для суддів і прокурорів з попередніх 70 років до 62 років, за винятком голови Курії і Головного прокурора, що призвело до дискримінації та виходу на пенсію приблизно 300 суддів, що є істотним втручанням до незалежної діяльності судової влади; в) парламент Угорщини прийняв декілька ретроактивних законів, чим порушив одну з основних засад європейського права; г) схвалено закон про церкви і релігійні вірування, який передбачає незвично обмежуючі правила реєстрації церкви і ставить умовою реєстрації рішення парламенту, прийняте двотретинною більшістю; д) на підставі норм конституції були суттєво обмежені повноваження конституційного суду Угорщини з питань контролю за законами, пов'язаними з бюджетом.

3.4. Децентралізація публічної влади

Децентралізація (вертикальний поділ влади) стала однією з ключових ідей поглиблення демократії в усіх державах Центральної Європи на другому етапі конституційного реформування. У реформі цього напрямку вони відштовхувалися від стандартів Європейської хартії місцевого самоврядування від 1985 р., а також від вимог Європейського Союзу.

Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 р. (далі – Хартія), яка закріплює відповідні стандарти для держав Ради Європи, підкреслює, що «органи місцевого самоврядування є однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму», а «право громадян на участь в управлінні державними справами є одним з демократичних принципів», а також, визначає, що «існування органів місцевого самоврядування, наділених реальними повноваженнями, може забезпечити ефективне і близьке до громадянина управління» [184, ст. 1418].

Залишаючи значний обсяг дискреції в цьому питанні для національного законодавця, Хартія встановлює мінімальні стандарти для організації та повноважень місцевого самоврядування. По-перше, у статті 2 визначаючи, що

«принцип місцевого самоврядування визнається в національному законодавстві та, у міру можливості, в конституції», дає поняття місцевого самоврядування: «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» (ч.1 статті 3). Далі Хартія встановила, що право місцевого самоврядування «здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи» (ч.2 статті 3). Позбавлене імперативності формулювання «можуть мати підзвітні їм виконавчі органи» не сприяє ефективній системі місцевого самоврядування, їх інституційній цілісності. По-друге, обсяг повноважень органів місцевого самоврядування в Хартії визначено також недостатньо чітко, проте все ж закріплює для них презумпцію: «Органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу» (ч.2 статті 4).

Держави Центральної Європи реалізують згадані норми Європейської хартії місцевого самоврядування, зокрема, щодо закріплення права місцевого самоврядування на рівні конституції і законів.

Обсяг конституційного регулювання місцевого самоврядування є різним у державах Центральної Європи в двох аспектах: зважаючи на обсяг такого регулювання і зважаючи на рівень нормативних гарантій цього рівня.

Угорщина. Конституція Угорщини 2011 р. найширше за обсягом врегульовує питання місцевого самоврядування в спеціальному розділі, проте рівень конституційних гарантій для нього є недостатнім. По-перше, згідно статті 31 «в Угорщині в інтересах вирішення місцевих громадських справ та здійснення влади на місцях діють місцеві самоврядування», «у справах, що належать до відання і повноважень місцевих самоврядувань, згідно передбачених законом, може проводитися місцевий референдум». Визначається

також, що правила, що стосуються місцевих самоврядувань, визначаються так званим «кардинальним законом», що схвалюється не менш як двома третинами депутатів Державних Зборів.

По-друге, у статті 32 розгорнуто викладаються повноваження місцевого самоврядування, котре «в інтересах вирішення місцевих громадських справ у рамках закону»: а) видає постанови; б) приймає рішення; з) здійснює самостійне управління; д) визначає структуру і порядок діяльності; е) здійснює щодо власності самоврядування права власника; ф) визначає свій бюджет і на його основі самостійно господарює; г) не піддаючи ризику виконання своїх обов'язкових завдань, може здійснювати підприємницьку діяльність із залученням майна і доходів, які можуть бути використані в цих цілях; h) приймає рішення, що стосуються видів і розміру місцевих податків; і) може створювати символи самоврядування, засновувати місцеві нагородження та почесні титули; j) може звертатися за інформацією до органів, які здійснюють завдання і повноваження, виступати з ініціативою щодо прийняття рішення, висловлювати думку; k) має право вільно об'єднуватися з іншими місцевими органами самоврядування, створювати союзи з представництва інтересів, в рамках своїх завдань і повноважень взаємодіяти з органами місцевих самоврядувань інших країн, і бути членом міжнародних організацій самоврядувань; l) здійснює інші завдання та повноваження, визначені законом.

По-третє, інституційна організація місцевого самоврядування в Угорщині передбачає згідно статті 33, 35 Конституції, що «завдання і повноваження місцевого самоврядування здійснює депутатський корпус». Місцевий депутатський корпус очолює мер, а голову обласного депутатського корпусу обирає з числа своїх членів сам депутатський корпус на строк його повноважень. Згідно кардинального закону місцевий депутатський корпус може обирати комітети та створювати управління. В свою чергу, депутатів місцевих самоврядувань і мерів обирають виборці на основі загального і рівного виборчого права, шляхом безпосереднього і таємного голосування на виборах, на яких забезпечується вільне волевиявлення виборців у порядку,

встановленому кардинальним законом. Строк їх повноважень – 5 років. Депутатський корпус вправі заявити про свій саморозпуск.

По-четверте, нормами Конституції окреслено механізм взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної влади «з метою досягнення суспільних цілей» (стаття 34). З метою здійснення обов'язкових задач і повноважень місцеве самоврядування вправі отримувати пропорційну частину бюджету або іншу майнову підтримку. Мер або голова обласного депутатського корпусу, крім своїх задач місцевого самоврядування, на підставі закону або постанови Уряду в особливих випадках, передбачених законом, може здійснювати також завдання і повноваження державного управління.

По-п'яте, Конституція чітко визначає механізм контролю за законністю діяльності місцевого самоврядування. Встановлюється передовсім, що постанови місцевого самоврядування щодо регулювання місцевих суспільних відносин, не врегульованих законом, а також на підставі наданих законом повноважень, не можуть протирічити законодавству. Для забезпечення цього, місцеве самоврядування після прийняття постанови та її обнародування невідкладно надсилає їх до Будапештського столичного і обласного урядового управління. Якщо вказані державні органи встановлять, що постанова місцевого самоврядування повністю або частково протирічить законодавству, вони вправі звернутися до суду із заявою щодо її перегляду. Крім того, столичне і обласні урядові управління можуть виступати з ініціативою щодо встановлення судом факту невиконання органом місцевого самоврядування законодавчого обов'язку, яка передбачена законом. Якщо органом місцевого самоврядування в строки, передбачені рішенням суду, яким установлений цей факт, даний обов'язок не буде виконано, за ініціативою вказаних державних органів буде постановлено, щоби постанова місцевого самоврядування, необхідне для усунення упущення, від імені місцевого самоврядування видав керівник столичного і обласного урядового управління (стаття 32).

Необхідно відзначити, що згідно частини 3 статті 17 Конституції Будапештське столичне і обласні урядові управління виступають «урядовими

органами державного управління на місцях, які володіють загальною компетенцією». Через ці управління Уряд забезпечує «нагляд за законністю діяльності місцевого самоврядування» (частина 4 статті 34). Нарешті, необхідно відзначити, що ч.5 статті 35 Конституції встановлює процедуру розпуску представницького органу місцевого самоврядування – депутатського корпусу. Рішення про це в разі вчинення діяльності, яка протирічить Конституції, приймають Державні Збори (парламент) за ініціативою Уряду – представленою після отримання висновку Конституційного Суду. У випадку розпуску депутатського корпусу припиняються також і повноваження мера.

Новий Закон «Про місцеве самоврядування» в Угорщині був схвалений у 2011 р. згідно принципів схваленого Основного закону Угорщини. Проте внаслідок різкої критики уже в 2014 р. до нього були внесені суттєві зміни і доповнення [185].

Суть проблем місцевого самоврядування в Угорщині проявляється з документів Європейського Союзу та Ради Європи, які відстежують стан місцевого самоврядування в цій державі. У 2013 р., наприклад, Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи схвалив спеціальну резолюцію щодо цього питання (Рекомендація 341 – 2013). У документі відзначається, зокрема, що «а) принцип місцевого самоврядування не закріплений конкретно ні в основному (виконавчому) законі про місцеве самоврядування, ні в Основному законі (Конституції); b) наявність високого рівня централізації повноважень, що призводить, зокрема, до значного скорочення повноважень, які раніше були передані місцевим органам влади; c) принцип фінансової самостійності місцевих органів влади не дотримується; d) принцип місцевого самоврядування не дотримується із-за того, що на надкомунальному рівні (окружному) об'єднані компетенції муніципалітетів з населенням більше 2 000 чоловік, що здійснюється через адміністративну структуру, яка складається з державних службовців; e) на практиці між урядом і місцевими властями проводяться не справжні консультації, а лише формальні, передовсім із-за необґрунтованих строків; f) не існує ефективного засобу правового захисту, яке би повністю

гарантувало захист місцевого самоврядування при справжньому і розширеному праві місцевих органів влади звертатися із скаргою до національних судів для забезпечення вільного здійснення своїх повноважень і дотримання таких принципів місцевого самоврядування; g) позиція районів слабка, як у відношенні їх інституційних основ, так і у відношенні їх функцій».

Виходячи з наведеного, Конгрес рекомендував, щоби Кабінет міністрів Ради Європи закликав власті Угорщини здійснити в даній сфері такі заходи: a) переглянути Основний закон таким чином, щоби принцип місцевого самоврядування конкретно був гарантований у законодавстві і на практиці згідно статті 2 Хартії; b) переглянути законодавство, що стосується обов'язкових завдань і функцій місцевих властей, таким чином, щоби розширити повноваження, такі, що, як правило, покладаються на них, на основі принципів децентралізації і субсидіарності; c) надати місцевим органам влади фінансову самостійність для того, щоби вони належним чином могли здійснювати свої повноваження, зокрема, адаптувавши рівень дотації з боку центрального уряду для місцевих властей, таким чином, щоби ці ресурси відповідали їх повноваженням, а також обмеживши з боку центральних органів влади контроль за управлінням місцевими фінансовими засобами, щоби це було «співрозмірно», в значенні статті 8 Конвенції; d) забезпечувати, щоби місцеві і регіональні власті мали адміністративні структури і ресурси, необхідні для здійснення своїх завдань, при цьому забезпечуючи також, щоби були збережені виборні ради, в тому числі в невеликих муніципалітетах; e) консультуватися з місцевими органами влади і їх асоціаціями, визначаючи партнера (партнерів) для проведення консультацій, для того, щоби на практиці ці консультації проходили в розумні строки і відповідним і ефективним способом з будь-якого питання, що представляє інтерес для місцевих органів влади; f) переглянути законодавство для надання місцевим властям ефективного засобу судового захисту з метою забезпечення вільного здійснення їх повноважень і гарантувати судовий захист ефективної реалізації основних принципів

місцевого самоврядування, передбаченої Хартією, яка була ратифікована Угорщиною [186].

Алгоритм здійснення децентралізації в процесі адміністративної реформи в інших державах Центральної Європи полягав у послідовному здійсненні таких кроків як: а) концептуальний аналіз проблеми; б) прийняття відповідних законів; в) інституційне наповнення законів про нову інституційну будову державного управління і місцевого самоврядування; г) передача повноважень від органів державної влади до органів місцевого самоврядування.

Чеська Республіка. Реформа в напрямі децентралізації і зокрема зміцнення місцевого самоврядування була розпочата в цій країні ще в 1990 р., коли були ліквідовані місцеві органи влади – так звані «народні комітети» і на їх місці постала система місцевого самоврядування. Водночас, ця реформа залишалася незавершеною.

Після початку активної підготовки національного правопорядку до вступу в ЄС питання реформи публічного управління, в тому числі і його децентралізації постало в порядок денний, більше того воно стало пріоритетним.

Уряд ЧР 29 березня 1999 р. схвалив Концепцію реформи публічного управління (далі – Концепція), в якій називалися фактори, які можуть вплинути на ефективність перетворень у цій сфері: 1) успіх реформи публічного управління залежить від кваліфікованої підготовки Концепції такої реформи та якісного законодавчого забезпечення її проведення; 2) вона повинна стати пріоритетним напрямом діяльності уряду, очолити процес її проведення повинен сам голова уряду; 3) реформа повинна отримати громадську підтримку, причому як на рівні громадян, так і на рівні державних службовців; 4) у змісті концепції реформи має бути відображено консенсус у розумінні основних її напрямів між урядовою коаліцією партій та політичною опозицією.

Робочим комітетом з питань реформи публічного управління, після аналізу відповідного досвіду в інших країнах, було визначено два основні етапи в її проведенні: етап підготовки до проведення реформи публічного управління

та етап її практичної реалізації. На першому етапі впровадження реформи було сплановано вироблення концептуальних засад її проведення, зокрема, підготовка і схвалення Концепції реформи публічного управління, а також підготовлені інші концепції, що стосуються окремих аспектів реформи, зокрема: 1) Концепція інформатизації публічного управління (березень 1999 р.); 2) Концепція підготовки працівників до публічного управління (травень 1999 р.); 3) Концепція підвищення ефективності публічного сектору (грудень 1999 р.); 4) Концепція підвищення якості управління у публічному секторі (грудень 1999 р.); 5) Концепція підвищення ефективності публічного контролю (березень 2000 р.). Звертає увагу системний підхід і розуміння важливості концептуального опрацювання всього спектру питань реформи.

На другому етапі – етапі реалізації реформи (другий квартал 1999 р. – 2005 р.), було сплановано проведення таких організаційних заходів: 1) підготовка матеріальних умов для створення крайових управлінь (другий квартал 1999 р. – четвертий квартал 2000 р.); 2) підготовка організаційних умов для створення крайових управлінь (зокрема статутів, регламентів тощо) (другий квартал 1999 р. – другий квартал 2000 р.); 3) підготовка кадрових умов до створення крайових управлінь (перший квартал 2000 р. – четвертий квартал 2000 р.); 4) утворення 14 країв (до 1 квітня 2000 р.); 5) обрання крайових голів (до 1 квітня 2000 р.); 6) вибори до крайових представницьких органів (осінь 2000 р.); 7) створення крайових управлінь самоврядування та переведення майна (до 1 січня 2001 р.); 8) перший етап перенесення компетенції і нове визначення компетенції (перший квартал 2001 р.); 9) проведення змін, які впливають із внесених змін і доповнень до «юрисдикційного закону» (протягом 2000 р. і пізніше) тощо.

Створення країв як вищих територіальних самоврядних одиниць. Місцеве самоврядування на рівні країв визначається нормами розділу сьомого Конституції ЧР. З урахуванням того, що частина 3 статті 100 Основного закону визначає – «вища одиниця місцевого самоврядування може бути утворена або ліквідована виключно конституційним законом», 3 грудня 1997 р. до

Конституції були внесені відповідні зміни [187, s.7018.]. Згідно цього конституційного закону на території Чеської Республіки з 1 січня 2000 р. створювалися 14 вищих територіальних самоврядних одиниць: 1) Столиця Прага; 2) Центральночеський край; 3) Будейовіцький край; 4) Пльзеньський край; 5) Карловарський край; 6) Устецький край; 7) Ліберецький край; 8) Краловеградський край; 9) Пардубіцький край; 10) Їглавський край; 11) Брненський край; 12) Оломоуцький край; 13) Остравський край; 14) Злінський край. Цим же конституційним законом стаття 99 Конституції ЧР була викладена в новій редакції: «Чеська Республіка поділяється на муніципалітети, котрі є основними територіальними самоврядними одиницями, та краї, котрі є вищими територіальними самоврядними одиницями». У такий спосіб було усунуто рівень округів (аналог районів) з відповідною інституційною системою публічної влади.

Децентралізація в частині створення самоврядних країв обпиралася на закон від 12 квітня 2000 р. «Про краї (крайове управління)» (№ 129/2000 р.) [188, s. 1765-1782]. Край згідно статті 1 Закону є територіальною спільністю громадян, якій належить право на самоврядування, що здійснюється в обсязі, визначеному законом та згідно з потребами краю. Органами управління цього рівня самоврядування визначалися представництво краю, рада краю, голова краю і крайове управління.

Крайові представництва – це представницькі органи, котрі складаються з членів представництв, кількість яких визначається у взаємозв'язку з кількістю мешканців в тому чи іншому краї: а) до 600 тис. жителів – 45 членів; б) від 600 тис. до 900 тис. жителів – 55 членів; в) понад 900 тис. – 65 членів. (ст. 31). Здійснення повноважень члена крайового представництва вважається виконанням публічних функцій, проте на громадських засадах. Представницький орган приймає рішення з усіх питань, які належать до його самостійних повноважень, а з питань делегованих повноважень – рішення лише у випадках, встановлених законом. Згідно статті 35 Закону до самостійних повноважень крайового представництва належить: 1) подавати законопроекти

до Палати депутатів згідно з законом; 2) звертатися до Конституційного суду з поданням про скасування правових актів в разі їх невідповідності закону; 3) видавати загальнообов'язкові постанови краю; 4) координувати питання розвитку відповідної території, схвалювати програму розвитку території краю відповідно до окремих законів, забезпечувати її реалізацію та здійснювати контроль за її виконанням тощо.

Рада (9-11 членів) є виконавчим органом краю з питань його самостійних повноважень, котра під час здійснення своїх повноважень є відповідальною перед крайовим представництвом. Рада як виконавчий орган згідно статті 59 Закону готує проекти і подання до засідання крайового представництва і вживає заходів щодо виконання рішень, прийнятих ним.

Голова краю, який представляє край у зовнішніх стосунках, обирається крайовим представництвом із числа своїх членів та за наслідки своєї діяльності відповідає перед ним. В свою чергу, крайове управління, згідно статті 66 Закону, здійснює завдання у сфері самостійних повноважень краю, визначених для нього крайовим представництвом, і сприяє діяльності комітетів і комісій представництва. Цей орган складається з управляючого (керівника) та службовців, залучених ним до цього органу. Відповідно до статті 69 Закону управляючий не може займати посад у політичних партіях і рухах, крім того, не може суміщати свою посаду з посадами депутата чи сенатора Парламенту ЧР, члена представництва вищої територіальної самоврядної одиниці. До повноважень крайового управління входить: 1) контроль розпоряджень, виданих окружними управліннями і магістратами міст Брно, Острава і Пльзень в адміністративних справах, якщо законом це повноваження не буде передано іншому органу чи Закон не визначить інакше; 2) застосування санкцій згідно з Законом; 3) забезпечення створення і експлуатації інформаційної системи, спільної з інформаційними системами адміністративних управлінь; 4) участь у професійній підготовці службовців окружних і муніципальних управлінь для виконання ними вимог іспиту спеціальної фахової придатності тощо.

Вперше крайові представництва та інші органи публічної влади на рівні самоврядних країв були сформовані після виборів членів крайових представництв в листопаді 2000 р. Порядок виборів членів крайового представництва врегульовується іншим законодавчим актом – Законом про вибори членів крайового представництва (№ 130/2000 р.), згідно якого ст.1 члени цього представницького органу обираються на 4-річний термін повноважень на основі виборчої системи пропорційного представництва [189, s. 1783-1799].

Новий Закон «Про муніципалітети (муніципальну організацію)» був схвалений у руслі реформи публічного управління лише 12 квітня 2000 р. (№ 128/2000 р.) [190, s. 1737-1764.]. У ньому муніципалітет, згідно норм Конституції, визначається як основна територіальна самоврядна спільнота громадян, яка утворює територіальну одиницю, котра є обмеженою кордонами території муніципалітету (стаття 1 Закону). Цікаво, що Закон уживає термін «громадянин муніципалітету», яким визнається фізична особа, котра: а) є громадянином Чеської Республіки; б) у муніципалітеті має тривале проживання. Громадянин муніципалітету, який досяг 18 років, має право: 1) обирати і бути обраним до представництва муніципалітету за умов, визначених законом; 2) голосувати на місцевому референдумі; 3) висловити на засіданні муніципального представництва своє ставлення до обговорюваних питань згідно з регламентом представництва; 4) висловити своє ставлення до проекту бюджету муніципалітету чи до підсумкового обліку муніципалітету за минулий календарний рік у письмовій формі чи усно на засіданні муніципального представництва; 5) вимагати обговорення важливих питань у галузі самостійних повноважень муніципальною радою або муніципальним представництвом, якщо вимогу про це підпише не менше 0,5 % громадян муніципалітету; в такому разі вказані органи зобов'язані розглянути запропоноване питання не пізніше 60 днів тощо.

Органами управління муніципалітету є представництво муніципалітету, рада муніципалітету, староста, муніципальне управління. Представництво

муніципалітету (від 5 до 55 членів залежно від кількості жителів) є колегіальним представницьким органом самоврядування, що обирається строком на 4 роки на основі виборчої системи пропорційного представництва. Згідно статті 84 Закону муніципальні представництва наділені такими повноваженнями: 1) схвалювати програму розвитку території муніципалітету; 2) схвалювати територіальний план муніципалітету, регуляційний план та обнародувати їх зобов'язальні частини в загальнообов'язкових рішеннях; 3) схвалювати муніципальний бюджет та підсумковий облік муніципалітету; 4) засновувати постійні і тимчасові грошові фонди муніципалітету; 5) засновувати і ліквідувати допоміжні організації та організаційні структури муніципалітету, схвалювати їх установчі документи; 6) обирати старосту, заступника старости та інших членів муніципальної ради і відкликати їх з посад, встановлювати кількість членів такої ради, а також кількість тих членів представництва, які виконують функції на постійній основі тощо.

Муніципальна рада (староста, заступник старости, інші члени в кількості від 5 до 11) є виконавчим органом муніципалітету з питань його самостійних повноважень, який у своїй діяльності є відповідальним перед представництвом. Староста згідно статті 103 Закону представляє муніципалітет у зовнішніх стосунках. На цю посаду можуть претендувати виключно громадяни ЧР. Законом визначено, якщо муніципальне представництво не вирішить інакше, то староста наділяється такими повноваженнями: 1) відповідає за вчасне проведення перевірки господарювання муніципалітету за повний календарний рік; 2) здійснює функції роботодавця згідно окремих приписів, укладає і припиняє трудові відносини з муніципальними службовцями і встановлює для них розмір заробітку; 3) може, після погодження з окружним управлінням, уповноважити комісії здійснювати делеговані повноваження з визначених питань; 4) може вимагати від Поліції ЧР співпраці для забезпечення місцевих обставин громадського порядку; 5) відповідає за поінформованість громадськості про діяльність муніципалітету тощо. Крім того, староста веде засідання муніципального представництва і муніципальної ради. Муніципальне

управління складається з старости, його одного або кількох заступників, секретаря муніципального управління, якщо така посада заснована, та інших службовців, залучених до цього виконавчого органу.

Відтак, головними цілями реформи, спрямованої на децентралізацію публічного управління в Чеській Республіці були визначені і впроваджені наступні: 1) реформа місцевого публічного управління: а) створення країв; б) ліквідація окружних управлінь і створення муніципалітетів III (населених пунктів з розширеними повноваженнями); 2) реформа центральних органів державної влади; 3) реформа якості публічного управління. Станом на 2001 р. всього в системі публічного управління держави працювало 800 працівників публічного сектору, в тому числі державна адміністрація і збройні формування – близько 320 тисяч, 75 тисяч працівників центральних відомств, 61 тисяча працівників у територіальних самоврядних одиницях, 18 тисяч працівників окружних управлінь; 62 тисячі депутатів муніципалітетів, 666 крайових депутатів. У 2012 р. Міністерство внутрішніх справ Чеської Республіки схвалило «Концепцію завершення реформи публічного управління», якою намітило подальші кроки в напрямі модернізації публічного управління.

Словацька Республіка. Після парламентських виборів 1998 р. питання децентралізації постало в руслі модернізації публічного управління Словацької Республіки. Програма Уряду на чолі з М. Дзуріндою містила такі положення в цій сфері: а) продовжити здійснення децентралізації компетенції держави на нижчі рівні публічного управління; б) реалізувати подальшу децентралізацію компетенції від органів місцевого державного управління до місцевого самоврядування і регіонального самоврядування, що готується до створення; в) обговорити потребу змін у законі про адміністративно-територіальний поділ СР; г) приступити до ратифікації Європейської хартії місцевого самоврядування [191, с. 207]. Уряд Словацької Республіки призначив Уповноваженим Уряду СР з питань реформи публічного управління відомого фахівця В. Ніжнянського, який організував підготовку двох документів:

«Стратегії реформи публічного управління» і «Концепцію децентралізації і модернізації публічного управління».

«Стратегію реформи публічного управління» (далі – Стратегія) було схвалено Урядом СР у серпні 1999 р. – до речі, ці кроки уряду шли паралельно з кроками в цьому напрямі уряду Чеської Республіки. У ньому відзначалося, зокрема, що «стратегія реформи публічного управління не є питанням територіального і адміністративного поділу, питанням кількості урядовців. Пріоритетом виступають якісні служби для громадянина-платника податків, для громадянина-підприємця, пріоритетом є таке публічне управління, котре сприятиме мобілізації людського, природного і виробничого потенціалу Словаччини на користь зростання життєвого рівня населення». Відповідну реформу спланували провести у два етапи: 1) підготовчий етап (до квітня 2000 р., коли мала бути підготовлена Концепція децентралізації і модернізації публічного управління); 2) етап реалізації (буде тривати один виборчий термін, тобто до вересня 2002 р.). Стратегія, окрім іншого, визначила інституційну систему управління реформою, котру очолює Уряд СР, в якому до повноважень заступника голови Уряду з питань економіки входять питання реформи публічного управління. Йому підпорядкований Уповноважений Уряду СР з питань реформи публічного управління. В свою чергу, цій посадовій особі підпорядковані: 1) група експертів (зарубіжні і вітчизняні експерти та штатні радники); 2) посадові особи органів державного управління, в тому числі державний секретар Міністерства внутрішніх справ, державний секретар Міністерства фінансів, посадові особи міністерств і відомств, які відповідальні за децентралізацію і модернізацію публічного управління; 3) представники громадських організацій, заснованих органами місцевого самоврядування (за їх згодою).

«Концепцію децентралізації і модернізації публічного управління» (далі – Концепція) було схвалено рішенням Уряду СР у лютому 2001 р. [192]. Вказаним рішенням Уряд визначив основні засади реформи, на яких вона повинна була базуватися, а саме: забезпечення істотного перенесення

компетенції з державного управління до місцевого самоврядування, причому перенесення буде мати диференційований характер і з відповідною компенсацією; зниження обсягу повноважень держави загалом (крім питань виключної компетенції держави); врахування потреби зниження витрат на утримання публічного управління.

У Концепції наводяться критерії створення нових вищих територіальних одиниць, у тому числі: 1) зміцнення функціонування демократії інститутів, захист територіальної цілісності. При цьому важливо врахувати рівень згуртованості населення, що відбивається у публічних справах, його природного зв'язку з територією, окреслення території до природного і історичного визначення регіону, результати опитування громадської думки щодо емоційного ставлення населення до цього; 2) підвищення ефективності публічного управління, що вимагає, зокрема, чітке розділення повноважень, відповідальність і компетентність публічного управління, дотримання законодавства та його охорони, високий рівень професіоналізму та етики публічних службовців; 3) підвищення економічних показників регіонів і, відтак, держави; 4) сумісність публічного управління з відповідними стандартами Європейського Союзу. Незважаючи на відмінності в організаційній структурі публічного управління в державах ЄС, є низка спільних принципів: субсидіарності, прозорості, ефективності, гнучкості, солідарності та транспарентності. Застосування принципу ефективності означає також організацію в регіонах такого публічного управління, яке би було спроможне мобілізувати місцевий та регіональний потенціал, ефективну і активну участь громадян та організацій громадянського суспільства у суспільному житті. Ефективність відбивається не тільки шляхом раціоналізації витрат, але й успіхами, які досягаються участю громадськості, приватного та неурядового сектору у розвитку міст і регіонів.

Децентралізацію публічного управління як процес було заплановано завершити до кінця 2002 р. Діяльність у цьому напрямі включала наступні кроки: 1) реалізація міжнародного проекту муніципальної співпраці (січень

2001 – грудень 2001 рр.); 2) вибори до органів самоврядування вищих територіальних одиниць (червень 2001 р.); 3) підготовка матеріальних, персональних і організаційних умов до створення органів самоврядування вищих територіальних одиниць (липень 2000 – вересень 2001 рр.); 4) початок діяльності новостворених управлінь галузевої державної влади (постійно до кінця 2002 рр.); 5) початок діяльності крайових управлінь і органів самоврядування у вищих територіальних одиницях (вересень 2001 р.); 6) перший етап перенесення компетенції з крайових управлінь і з центрального рівня на вищу територіальну одиницю (до грудня 2001 р.); 7) перенесення компетенції і майна до місцевого самоврядування (до червня 2002 р.); 8) ліквідація окружних управлінь як представників державної влади (до 31 грудня 2002 р.); 9) другий етап перенесення компетенції до органів самоврядування (після 2002 р.).

Істотному реформуванню підлягав муніципалітет. Конституція СР 1992 р. визначила його як «незалежну територіальну та адміністративну одиницю Словацької Республіки, влада якої поширюється на всіх осіб, які постійно проживають в межах відповідної території» (ч.2 статті 64). Конституція СР визначила ряд інших параметрів місцевого самоврядування, зокрема, в статті 67 Основного закону передбачено, що «місцеве самоврядування здійснюється через місцеві збори, місцеві референдуми або через муніципальні органи». В свою чергу, відзначимо, що згідно статті 69 муніципальними органами виступають муніципальні представництва, які складаються з обраних представників і староста, котрий обирається прямими виборами і здійснює виконавчу владу муніципалітету та представляє його у відносинах з іншими органами влади.

У липні 2001 р. Національна рада СР схвалила низку законів, котрі врегулювали нову систему публічного управління на рівні країв. Основний із них – Закон «Про самоврядування вищих територіальних одиниць і про зміну й доповнення до деяких законів (закон про самоврядні краї)» від 4 липня 2001 р. [193, s. 7009-7033]. Згідно ч.3 статті 1 Закону на території Словацької

Республіки утворювалися 8 самоврядних країв, а саме: 1) Братиславський самоврядний край; 2) Трнавський самоврядний край; 3) Тренчаський самоврядний край; 4) Нітрянський самоврядний край; 5) Жилінський самоврядний край; 6) Банськобистрицький самоврядний край; 7) Кошицький самоврядний край; 8) Пряшівський самоврядний край.

Органами управління самоврядного краю виступають крайове представництво та голова самоврядного краю. Крайове представництво є органом, який складається з депутатів, обраних шляхом прямих виборів, у кількості, котра вираховується за квотою від 12 до 15 тисяч жителів краю на одного депутата та наділений такими повноваженнями: 1) схвалює постанови; 2) визначає засади господарювання і користування майном самоврядного краю і майном, переданим до користування самоврядному краю; 3) схвалює програми соціального, економічного і культурного розвитку самоврядного краю, регіональні програми розвитку; 4) схвалює бюджет самоврядного краю і зміни до нього, контролює наповнення бюджету і схвалює підсумковий фінансовий облік самоврядного краю; 5) приймає рішення про прийняття кредиту або позички краю; 6) виголошує референдум; 7) засновує, управляє, ліквідує і контролює юридичні особи самоврядного краю, призначає і звільняє їх керівників (управляючих), якщо окремим законом не встановлює іншого, а також визначає майнову участь самоврядного краю в юридичній особі; 8) утворює управління самоврядного краю й визначає його організаційну структуру тощо. В свою чергу, голова краю обирається шляхом прямих виборів. Голова краю вправі накладати адміністративні стягнення у вигляді штрафу у розмірі до 16 596 євро на юридичних осіб та фізичних осіб за порушення ними постанови краю (стаття 18). Адміністративне та організаційне забезпечення діяльності представництва, голови і інших органів, утворених представництвом, здійснює крайове управління, котре складається із службовців самоврядного краю і очолюється управляючим, який відповідає за наслідки своєї діяльності перед головою краю. Крім того, крайове представництво обирає строком на шість років Головного контролера краю,

який наділяється повноваженнями щодо здійснення контролю за фінансовою діяльністю краю (стаття 19 Закону).

Польська Республіка. Згідно Конституції Польської Республіки територіальне самоврядування організоване на трьох рівнях: гміни, повіту і воєводства [169, s. 2413-2470]. Однак, окрім гміни, інші одиниці територіального самоврядування визначаються не нею, а законом. Конституційне закріплення територіального самоврядування в Польській Республіці характеризується такими ознаками.

По-перше, для територіального самоврядування характерне презумпція повноважень щодо інших ланок публічної влади. Частина 1 статті 163 Конституції ПР встановлює, що «територіальне самоврядування здійснює публічні завдання, не закріплені Конституцією і законами для інших публічних влад». Такий підхід означає, що органи територіального самоврядування беруть на себе розв'язання будь-якого питання місцевого значення, якщо тільки воно не належить до предмету відання інших органів влади. В свою чергу, гміна не лише визначається як «основна одиниця територіального самоврядування» (частина перша статті 164), а й за нею також закріплюється презумпція повноважень порівняно з іншими ланками місцевого самоврядування – згідно частини третьої статті 164 Конституції «гміна здійснює всі завдання територіального самоврядування, які не закріплені за іншими одиницями територіального самоврядування».

По-друге, в статтях 165 – 168 Конституції визначаються основні параметри одиниць територіального самоврядування (гмін, повітів і воєводств), зокрема, встановлюється: а) вони є юридичними особами і їм «належить право власності та інші майнові права»; б) їх самостійність «підлягає судовому захисту»; в) публічні завдання, які слугують задоволенню потреб самоврядної громади, здійснюються одиницею територіального самоврядування як власні завдання, при цьому «якщо це впливає з обґрунтованих потреб держави, закон може доручити одиницям територіального самоврядування здійснення інших публічних завдань» (ч.2 статті 167); г) спори про компетенцію між органами

територіального самоврядування і урядовими адміністраціями вирішуються адміністративними судами; д) одиницям територіального самоврядування забезпечується участь у доходах, співрозмірних з покладеними на них завданнями; їх доходами є власні доходи, а також загальні субвенції та цільові дотації з бюджету держави; ч.4 статті 167 також встановлює, що «зміни в обсязі завдань і компетенції одиниць територіального самоврядування відбуваються одночасно з відповідними змінами в розподілі публічних доходів»; вони мають право встановлювати розміри місцевих доходів і зборів в межах, визначених законом.

По-третє, Конституція визначає, що одиниці територіального самоврядування здійснюють свої завдання через представницькі та виконавчі органи. Вибори в представницькі органи є загальними, рівними, прямими і проводяться шляхом таємного голосування, а принципи і порядок виборів, а також відкликання виконавчих органів територіального самоврядування визначаються законом. В свою чергу, «внутрішній устрій одиниць територіального самоврядування визначаються в рамках законів їхніми представницькими органами» (стаття 169). Крім того, Конституція в статті 170 згадує референдум: «Члени самоврядної громади можуть шляхом референдуму вирішувати питання, які стосуються цією громади, в тому числі про відкликання обраного на прямих виборах органу територіального самоврядування». У статті 191 також визначається право представницьких органів територіального самоврядування звернутися до Конституційного трибуналу з приводу конституційності акта, який торкається їхніх повноважень.

По-четверте, Конституція встановлює порядок здійснення державного контролю за територіальним самоврядуванням. Спочатку визначається, що «діяльність територіального самоврядування підлягає нагляду з огляду на законність» (ч.1 статті 171). Далі вона встановлює органи такого нагляду – Голова Ради Міністрів і воєводи, а з фінансових питань – регіональні рахункові палати (ч.2 статті 171). Крім того, передбачено, що «Сейм за пропозицією Голови Ради Міністрів може розпустити представницький орган

територіального самоврядування, якщо цей орган грубо порушує Конституцію або закони» (ч.3 статті 171). Важливо при цьому підкреслити, що воєводи є «представниками Ради Міністрів у воєводстві» (ч.1 статті 159).

Етапи реформи місцевого самоврядування в Польщі засвідчують послідовність її здійснення. Як і інші держави соціалізму, до 1989 р. тоталітарний режим у Польщі відзначався державною організацією, для якої була характерною сильна централізація системи управління, заснована на принципі єдиної державної влади, згідно цього принципу держава і її адміністрація охоплювали всі сфери суспільного життя; всі структури державної адміністрації були організовані у формі ієрархічних пірамід, які дозволяли здійснювати управління, засноване на видачі розпоряджень зверху до низу. Це стосувалося також місцевої адміністрації, яка становила важливий елемент управління державою. Така система виявилася неефективною, бо забюрократизована ієрархічна структура вимагала коштів на своє функціонування, обмежуючи можливості суспільного і економічного розвитку. Локальні спільноти не мали жодного впливу на розвиток своїх співтовариств і вирішення локальних проблем. Розтрачувалися ініціатива, знання і досвід локальних спільнот та їх лідерів. Рішення, які стосувалися маленької гміни, приймалися в столиці у відриві від потреб локального співтовариства [194].

Зміни, які розпочалися в 1989 р. у напрямі децентралізації, пройшли два етапи. На першому етапі зміни диктувалися реформою політичної системи, за якої відійшла у минуле монопольна роль однієї політичної партії. Призначений на початку 1990-х років Уповноваженим Уряду з питань втілення реформи самоврядування професор Єжі Регульські у такий спосіб описував ідеологію реформи: «Функцією держави не є «управління», а створення стабільних і безпечних меж для діяльності осіб, підприємств або суспільних груп. Тому що розвиток є не наслідком діяльності держави, а сумою результатів діяльності окремих осіб або організацій. Держава може цей розвиток спрощувати або ускладнювати... Держава зобов'язана займатися лише тим, чим зобов'язана

займатися... Державу необхідно децентралізувати згідно з принципом «допоміжності» [194].

Низкою законів в 1998 р. було проведено реформу, наслідком якої стала децентралізація публічної влади. З 1 січня 1999 р. територія Польщі поділяється на 16 воєводств, 308 сільських повятів і 65 міських (міст на правах повятів), 2489 гмін. Ключовим у цьому процесі став закон «Про самоврядування воєводства» від 5 червня 1998 р. [195].

Відтак, реформа в напрямі децентралізації здійснювалася в усіх державах регіону на двох рівнях: на рівні змін до конституції та на рівні законодавчого регулювання. Обсяг конституційного регулювання місцевого самоврядування є різним у державах Центральної Європи, зважаючи на два аспекти: обсяг такого регулювання і достатність нормативних гарантій цього рівня. Наприклад, Конституція Угорщини 2011 р. найширше за обсягом врегульовує питання місцевого самоврядування в спеціальному розділі, проте рівень конституційних гарантій для нього є недостатнім.

Як свідчить досвід держав Центральної Європи, ціль реформи в напрямі децентралізації визначається як перенесення низки владних повноважень від державної влади до органів місцевого самоврядування місцевого й регіонального рівня. Йдеться про вибудову сильної моделі місцевого самоврядування, яка характеризується, принаймні, такими ознаками: а) достатні владні повноваження, які оптимально дозволяють забезпечити розвиток територіальної громади й спільні інтереси територіальних громад на рівні регіону; б) достатні фінансові механізми, які створюють спроможність громади та мотиваційне поле для її розвитку; в) інституційна завершеність системи органів місцевого самоврядування, в основі якої – обрані виборцями органи; г) забезпечення ефективним державним контролем, який здійснюється уповноваженими урядом структурами.

3.5. Політичні партії в демократичному суспільстві

Політичні партії стали неодмінним атрибутом демократичного суспільства і необхідним механізмом взаємозв'язку громадянського суспільства і держави. Демократія багато в чому набула партійного характеру. Європейський Суд з прав людини у справі «Об'єднана Комуністична партія Туреччини й інші проти Туреччини» (1998 р.) вказав, що «політичні партії є формою об'єднання, суттєво важливою для належного функціонування демократії». Суд також наголосив у цій справі, що «об'єднання, включаючи політичну партію, не позбавляється захисту, який надається Конвенцією, тільки через те, що її діяльність розглядається національними органами влади як така, що підриває конституційні структури держави та закликає встановити обмеження». Водночас, ним було підкреслено: «Це, однак, не означає, що органи влади держави, в якій певне об'єднання в силу своєї діяльності ставить під загрозу існування державні основи, позбавлені права їх захищати. Щодо цього Суд вказує, що він уже визнавав, що певний компроміс між вимогами захисту демократичного суспільства та індивідуальних прав притаманний системі Конвенції» [32, с.618 - 619].

Наприклад, у *Польській Республіці* Конституція передбачає, що політичні партії мають за мету «демократичними методами впливати на формування політики держави», а їх фінансування є «гласним» (ст.11), а також забороняє «існування політичних і інших організацій, які в своїх програмах звертаються до тоталітарних методів і прийомів діяльності нацизму, фашизму і комунізму» (ст.13) [169, s. 2413-2470].

У цій державі політичні партії функціонують на основі закону «Про політичні партії», схваленого 17 червня 1997 р., викладеного в новій редакції в 2011 р. [196]. У статті 1 Закону визначається, що політична партія є добровільною організацією, яка приймає певне ім'я, яка спрямована на участь у громадському житті за допомогою демократичних засобів, щоб впливати на державну політику або здійснення державної влади. Права політичної партії починаються з моменту внесення відомостей про неї до Реєстру політичних

партій. Членами політичних партій можуть бути лише польські громадяни, які досягли 18 років. Особливості законодавчого регулювання діяльності політичних партій в цій країні зведені до такого: а) закон забезпечує рівне ставлення державних органів до політичних партій (стаття 4); б) визначається низка заборон для діяльності політичних партій, зокрема: політичні партії не можуть ні виконувати завдання, визначені законом для органів державної влади, ні замінити ці органи у виконанні їх завдань (стаття 6); політична партія не може тримати організаційних одиниць на робочих місцях (стаття 7); в) згідно статті 8 Закону політичні партії формують свої структури і правила роботи у відповідності з принципами демократії, зокрема, шляхом забезпечення прозорості їх структур, створення партійних органів шляхом виборів і резолюцій, прийнятих більшістю голосів.

Реєстр політичних партій у Польщі веде окружний суд у м. Варшаві. До заявки про реєстрацію необхідно подати також список осіб з іменами, домашніми адресами, ідентифікаційними номерами соціального страхування і підписів на підтримку заявки принаймні 1000 польських громадян, які досягли 18 років і мають повну дієздатність (стаття 9 Закону).

Закон встановлює механізм фінансування державою політичних партій. Для цієї мети стаття 28 визначає, що право на субсидію з державного бюджету має політична партія, яка: 1) на виборах до Сейму, йдучи самостійно, отримала в окрузі принаймні 3% дійсних голосів, поданих за окружний список кандидатів у депутати або 2) у виборах до Сейму у складі коаліції окружний список кандидатів у депутати отримав в окрузі принаймні 6% дійсних голосів. У статті 29 визначається формула визначення обсягу такої субсидії. Наприклад, при результаті партії на виборах до 5 % їй виплачується 5,77 злотих за кожен голос виборця, від 5 до 10% - 4,61 злотих, від 10 до 20% - 4,4 злотих, від 20 до 30% - 2,31 злотих.

Польський законодавець передбачає створення політичною партією так званого фонду експертів, які фінансуються ними. У випадку отримання партією субсидії, від 5 до 15 % державного фінансування вона повинна використати на

утриманні фонду експертів. Акумуляовані на субрахунках фонду експертів кошти можуть бути використані лише для фінансування експертиз – правової, політичної, соціологічної і соціально-економічної, а також для фінансування видавничої та просвітницької діяльності, пов'язаною з статутною діяльністю політичної партії (стаття 30 Закону).

Щороку політичні партії подають інформацію про державні субсидії та відповідних витрат до Національної виборчої комісії, де здійснюється її аудит спільно з міністерством фінансів (стаття 34 Закону). Перевірка здійснюється на предмет цільового використання коштів, в тому числі фінансування фонду експертів. Вказана інформація про фінансову діяльність партії публікується в «Польському Моніторі». Закон встановлює, що Національна виборча комісія вправі окремим рішенням відмовитися прийняти інформацію, що може бути оскаржене до Верховного суду. Внески однієї фізичної особи до виборчого фонду партії не можуть перевищувати протягом одного року 15 мінімальних розмірів заробітної плати, яка визначається відповідно до правових приписів, застосованими в день, що передує внескам.

Закон наділяє Конституційний трибунал повноваженням розглядати справи у випадках, коли цілі або діяльність політичної партії протирічать Конституції. Якщо Конституційний трибунал встановить таке протиріччя, це тягне за собою вилучення партії з Реєстру політичних партій. При цьому таке рішення суду не підлягає оскарженню (стаття 42 – 44).

Санкції за порушення закону «Про політичні партії» в Польщі зазначені в цьому ж законі, в тому числі санкції кримінально-правового характеру. Згідно статті 49 F той, хто витрачає кошти політичної партії на фінансування виборчої компанії без посередництва виборчого фонду або надає неправдиву інформацію про фінансову діяльність партії підлягає кримінальній відповідальності (штраф, тюремне ув'язнення або позбавлення волі на строк до двох років).

У *Чеській Республіці* стаття 5 Конституції прямо визначає також, що «політична система заснована на вільному та добровільному створенні і вільному змаганні політичних партій, які поважають основні демократичні

принципи і відкидають насилля як засіб відстоювання своїх інтересів» [197, s. 7].

Необхідно вказати на те, що Конституційний Суд Чеської Республіки у рішенні № 62/1995 визначив правову позицію щодо ролі політичних партій в демократичному суспільстві. Ним, зокрема, було визначено, що «політичні партії і політичні рухи є корпораціями на приватно-правовій основі, членство у них не є наслідком акту публічної влади, а вільного рішення індивіда». Ним же вказано, що «політичні партії не є інституцією публічної влади та не знаходяться з ними у відносинах підпорядкованості чи підлеглості», а для них законодавство в демократичній державі передбачає такі ознаки: 1) відокремленість від держави; 2) неможливість здійснення ними функцій державного органу; 3) неможливість управління ними державними органами та визначати обов'язки особам, які не є їх членами» [198, с. 397].

Закон «Про об'єднання в політичні партії і політичні рухи», котрий був схвалений у 1991 р., з низкою змін і доповнень продовжує діяти й визначає класичну для демократичних держав модель їх правових стосунків з політичними партіями [199, s. 1398-1456]. Згідно Закону членом партії чи руху може бути громадянин ЧР, якому виповнилося 18 років (§2), причому одночасно він може перебувати лише в одній партії чи русі. Участь корпорацій (колективів громадян) у політичних партіях і рухах (далі політичні партії) забороняється. Політичні партії легалізуються шляхом їх реєстрації, котру провадить Міністерство внутрішніх справ ЧР. Заява про реєстрацію політичної партії, котра подається до цього міністерства, повинна бути підтримана підписами щонайменше однієї тисячі громадян, які досягли 18 років.

Закон визначив, окрім іншого, обмеження в діяльності політичних партій і рухів. Згідно § 4 Закону не можуть бути створені й провадити діяльність політичні партії і рухи: «а) які порушують конституцію і закони чи їх ціллю є ліквідація демократичного ладу держави; б) які не мають демократичної структури або не мають демократично обрані органи; с) які спрямовані на захоплення і утримання влади, що забороняє іншим партіям і рухам прагнути

влади конституційним шляхом або які спрямовані на придушення рівноправності громадян; d) якщо їх програма або діяльність загрожують моралі, громадському порядку чи правам і свободам громадян».

Право приймати рішення про заборону політичної партії відповідно до ч.1 § 15 Закону належить Верховному суду. Таке рішення згідно статті 87 Основного закону ЧР може бути перевірене Конституційним судом на предмет його законності та конституційності.

У 2001 р. законодавство про політичні партії було вчергово змінено і більшість змін стосувалися питання фінансування політичних партій [200, s. 4458-4461]. Законодавчою новелою, по-перше, встановлювався максимальний розмір внесків для однієї особи – 50 тис. чс. корун щорічно. По-друге, до переліку підстав припинення діяльності політичних партій, визначених §13 Закону, було включено ще одну – неподання до Палати депутатів річного звіту про фінансову діяльність політичної партії. По-третє, Закон було доповнено новою §17а, відповідно до якої дарунок від фізичної особи в розмірі понад 50 тис. чс. корун мав бути оформлений у вигляді письмового договору дарування. По-четверте, політичній партії положеннями нової редакції §17 забороняється приймати безкоштовні послуги чи дарунки від таких суб'єктів: а) держави, якщо цим законом не встановлено інакше; б) дотаційних організацій, муніципалітетів, міських частин чи округів, країв, за винятком піднайму нежилих приміщень; в) державних підприємств і юридичних осіб з майновою участю держави, що перевищує 10 відсотків; г) юридичних осіб з майновою участю муніципалітетів, міських частин чи округів, що перевищує 10 відсотків; д) іноземних юридичних осіб, за винятком політичних партій; е) фізичних осіб, які не є громадянами Чеської Республіки, за винятком іноземних державних службовців, які постійно проживають на території ЧР.

По-п'яте, вказаним Законом було чіткіше визначено право політичних партій на отримання дотації з державного бюджету. Правом на отримання такої дотації наділялися лише ті політичні партії, котрі за результатами виборів отримували депутатські мандати в Парламенті чи представницькому органі

краю. Розмір такої дотації був встановлений новою редакцією §20 Закону – 1 млн. чс. корун за один депутатський мандат члена Парламенту і 250 тис. чс. корун – за один депутатський мандат члена крайового представництва. У наведеному розмірі дотації виплачуються партіям щорічно протягом строку повноважень органів, до яких депутати від даних політичних партій були обрані [201, с.132 - 133].

У *Словацькій Республіці* партіям у ході адаптації законодавства до вимог Європейського Союзу особливу увагу було приділено політичним партіям і 4 лютого 2005 р. схвалено новий Закон «Про політичні партії і політичні рухи» [202, с. 734–744] (далі – Закон). Цей законодавчий акт відобразив підходи до врегулювання статусу політичних партій, які існують в інших державах-членах Європейського Союзу.

Закон чітко врегулює питання фінансування політичних партій. Дарунки партії на суму більше 5 000 сл. корун повинні здійснюватися на основі письмового договору. Разом із тим, Закон забороняє політичній партії приймати дарунки від таких, зокрема, суб'єктів як держава, юридичні особи, участь або засновником яких є державні організації, село чи вища територіальна одиниця, особа, яка не є громадянином СР, юридична особа, постійне місце розташування якої знаходиться за кордоном, неприбуткові організації, що беруть участь у загальнокорисних справах, неінвестиційні фонди, публічно-правові інституції і інші юридичні особи, утворені законом.

Згідно §25 Закону політичні партії отримують фінансування з державного бюджету у таких формах: а) допомога за голоси, отримані на виборах – розмір визначається Урядом СР; б) допомога на діяльність – у розмірі рівному допомозі за голоси, котра виплачується поступово частками; в) допомога за мандат – у сумі 30 розмірів середньої зарплати за один мандат перших двадцяти мандатів і у сумі 20 розмірів середньої зарплати за двадцять перший і кожний наступний мандати.

Рішення про розпуск політичної партії приймається Верховним судом СР за поданням Генерального прокурора. Хоча Закон чітко не встановлює підстав

для розпуску політичної партії, очевидно, їх слід розуміти, виходячи із смислу його §2, котра передбачає: «Партія не може своїм статутом, своєю програмою або діяльністю порушувати Конституцію Словацької Республіки, конституційні закони, закони і міжнародні договори».

Слід відзначити, що обмеження на діяльність політичних партій є реальними, бо відповідні норми Конституції і законодавства застосовуються судами. Наприклад, 1 березня 2006 р. Верховний Суд Словацької Республіки прийняв рішення, яким за поданням Генерального прокурора СР було розпущено політичну партію Словацька громада – Національна партія («Slovenská pospolitost' – národná strana»). Підставою стали програмні положення цієї партії, в яких визначалося, що словацьке суспільство повинно поділятися на 10 станів (освіта, культура, лісівництво, промисловість тощо, 10-й був зарезервований для національний меншин) і кожен громадянин мав зареєструватися в одному з цих станів. Така реєстрація мала стати умовою для громадян щодо участі у виборах. У парламенті стани мали бути представлені пропорційне чисельності зареєстрованих у них громадян. Верховний суд визнав наведені програмні положення партії такими, що протирічать конституції Словацької Республіки [203, с. 102].

Висновки до розділу 3.

1. Закріплення ознак демократії у міжнародно-правових документах після другої світової війни вперше за всю історію людства означало її інституціалізацію, перетворення з ідеї в сукупність інститутів. Загальна декларація прав людини, Пакт про громадянські і політичні права й інші універсальні документи розуміють демократію як механізм розгортання прав і свобод людини.

2. Демократична держава передбачає інституційний механізм захисту прав людини і головним у ньому виступає судова влада. У державах Центральної Європи в реформах проявлялося розуміння того, що демократія є

неможливою без верховенства права і тому забезпечення параметрів незалежного суду виступало ключовою ціллю судово-правової реформи.

3. Європейський Суд з прав людини є одним із ключових органів захисту прав і свобод людини, передбачених Конвенцією з захисту прав і основоположних свобод людини, а його практика є механізмом консолідації демократії в державах Центральної Європи.

4. Сегментація публічної влади характеризується функціонуванням «механізму стримувань і противаг» в усіх державах Центральної Європи. Проте моделі й використовувані засоби цього механізму є різними. У Чеській Республіці і в Словацькій Республіці він функціонує навколо моделі парламентської республіки, модифікованої в останні десятиліття інститутом прямих виборів президента, причому в Словацькій Республіці він став результатом конституційного корегування після періоду його деформацій в 1994 – 1998 роках. У Польській Республіці «механізм стримувань і противаг» обпирається на конституційну модель класичної «змішаної республіки».

5. Децентралізація виступає ключовою ідеєю реформування публічної влади в державах Центральної Європи на другому етапі удосконалення основних демократичних інститутів. У реформі цього напрямку держави регіону відштовхувалися від стандартів Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 р., а також від вимог Європейського Союзу, пов'язаних із членством у ньому.

6. Демократичні механізми в державах Центральної Європи значною мірою здійснюються через політичні партії. Реформування цього інституту демократії передбачало створення законодавства, яке встановлювало щодо партій наступні вимоги: а) внутрішню відкриту демократичну структуру, відокремленість від держави, демократичні способи прийняття рішень; б) державне фінансування та забезпечення прозорості фінансової діяльності політичних партій; в) заборону для політичних партій, цілі або методи діяльності яких не узгоджуються з демократичною державою, заснованою на верховенстві права; г) судовий порядок припинення політичної партії.

ВИСНОВКИ

Дана робота вирішує важливе й актуальне наукове і практичне завдання, суть якого полягає у дослідженні правових засобів здійснення демократії у державах Центральної Європи, обґрунтуванні можливості врахування даного досвіду для вдосконалення основних демократичних інститутів в Україні.

У результаті проведеного комплексного наукового дослідження з врахуванням сучасного розвитку вітчизняного та зарубіжного правознавства, застосування методологічних підходів до аналізу теми та проекцією залучення здобутих результатів для ефективного їх використання в Україні автор дійшов таких положень, висновків і рекомендацій.

1. Державний режим слід розуміти як поняття, що відображає ступінь участі державно-організованого суспільства в створенні й здійсненні публічної влади та в процесі ствердження його фундаментальних цінностей. У свою чергу, демократія – такий аспект розуміння держави, заснованої на принципі верховенства права, який передбачає, принаймні, безпосередню дію прав людини, суверенітет народу, що здійснюється через консенсуальні механізми, та незалежне правосуддя.

У складових поняття державного режиму проявляється емпіричне підтвердження ступеня участі суспільства в створенні і здійсненні публічної влади, зокрема, йдеться про: а) роль і значимість прав людини для державно-організованого суспільства; б) ступінь народовладдя (участі народу в здійсненні публічної влади на загальнодержавному рівні та територіальної громади – на місцевому рівні; в) ступінь правового забезпечення плюралізму (урізноманітнення) або навпаки – уніфікації ідеологічної, економічної та політичної систем суспільства; г) ступінь незалежності правосуддя.

2. Вплив глобалізації на демократію проявляється у такому: а) параметри демократії вийшли на міжнародно-правове закріплення після Другої світової війни, коли саме її сутнісні ознаки стали ключовими принципами й нормами

інституційної системи ООН та універсальних документів з прав людини; б) глобалізація надала демократії глобальні інституційні засоби захисту (Європейський Суд з прав людини); в) зміст демократії у зв'язку з її міжнародно-правовим закріпленням та створенням глобальних інституційних механізмів поступово, шляхом систематизації та через судову практику стандартизується до більш-менш чітких базових ознак; г) глобалізація залучила новітні технології до механізмів демократії, надавши громадянину додаткові можливості для участі в колективному прийнятті рішень та в процесі контролю за публічною владою, зобов'язавши останню зробити діяльність прозорою (e-democracy), а також зробити послуги, які надаються – зручними для громадян (e-government); г) нарешті, наприкінці 1990-років сама демократія стає глобальним феноменом, бо вперше за всю історію людства більшість національних суверенних держав повністю чи значною мірою впровадили в себе механізми демократії.

3. У Польській Республіці процес відновлення демократичних інститутів відбувався через конституційну реформу, в основі якої виступали закони про внесення змін до Конституції 1989 – 1990 років. Першочергове проведення конституційної реформи знайшло відображення у створенні механізму стримувань і противаг, розвитку інституту конституційного правосуддя та системи незалежних судів, на основі яких почала розвиватися демократична політична система.

Особливостями польського конституційного досвіду цього періоду стало: а) врегулювання конституційних відносин на тимчасових засадах – так звана Мала Конституція 1992 р., яка запровадила розподіл публічної влади на національному рівні; б) схвалення Конституційного закону про порядок підготовки та прийняття Конституції Польської Республіки від 23 квітня 1992 р., який врегулював відповідний сегмент суспільних відносин, спрямувавши підготовку Конституції у впорядковане русло, поєднавши в ньому демократичні засади політичного процесу й професійний компонент.

Інституційне завершення перший етап відновлення демократичних інститутів отримав у 1997 р. зі схваленням нової Конституції.

4. Аналіз початкового етапу становлення інститутів демократії у Чехії і Словаччині дозволяє прийти до таких висновків. По-перше, процес відновлення демократичних інститутів у ході демократичної революції й безпосередньо після неї здійснювався в умовах федеративної держави й паралельно з її намаганнями щодо удосконалення відносин між центром і суб'єктами федерації. Якщо процес удосконалення федерації завершився невдало (чехословацька федерація припинила існування 31 грудня 1992 р.), то реформи в напрямі утвердження демократії були результативними.

По-друге, правовим змістом демократичної революції у Чехословаччині виступало відновлення народного суверенітету, інституціоналізація прав і свобод людини та політичного плюралізму. Протягом двох років було відновлено повноцінну демократичну політичну систему і основними правовими засобами, які використовувалися при цьому, виступали конституційна реформа (внесення змін до конституції) та схвалення відповідних законодавчих актів. По-третє, напрями демократичних перетворень у Чехословаччині відображали, насамперед, механізм захисту прав людини та інституційну систему публічної влади, що становили демократичний конституційний порядок. І Чеська Республіка, і Словацька Республіка прийняли власні конституції у 1992 р., проте, водночас, реформи не отримали завершення за жодним із напрямів і були продовжені вже в рамках двох незалежних держав після 1 січня 1993 р.

5. В Угорщині на першому етапі реформ відновлення демократичних інститутів відбувалося еволюційно й ключовими правовими засобами в цьому процесі виступали конституційні зміни 1989-1990 років. Впродовж перших років в Угорщині законами було закладені законодавчі умови проведення вільних виборів, для функціонування плюралістичної демократичної політичної системи. При цьому, процес реформування не набув логічного завершення, що

знайшло відображення у тому, що до 2011 р. Угорщина залишалася однією з держав регіону, в якій так і не було схвалено нової Конституції.

6. Незважаючи на розвинуту нормативну систему основних прав і свобод людини на міжнародному та наднаціональному рівні, рівень національної Конституції залишається ключовим правовим засобом їх інституціоналізації. Демократичний лад держав Центральної Європи опирається передовсім на інститути, передбачені національними конституціями.

Конституційний каталог прав і свобод людини в Польщі, Чехії і Словаччині, відштовхуючись від ідеї Європейської конвенції з захисту прав людини і основоположних свобод, виокремлює специфіку соціальних та економічних прав людини, обмежуючи їх захист засобами, зосередженими в законі. Виклад основних прав і свобод в Основному законі Угорщини 2011 р. відзначається низкою особливостей, зокрема: а) істотно нижчий рівень нормативних гарантій для прав і свобод, ширше використання бланкетних норм; б) формулювання низки прав і свобод, які виступають «нетрадиційними» для європейського досвіду.

7. Набір засобів забезпечення незалежності судів у державах Центральної Європи є різноманітним і включає, принаймні, такі правові засоби: а) недоторканість суддів, обсяг якої за загальним правилом передбачає неможливість їх притягнення до кримінальної відповідальності без дозволу парламенту або іншого спеціального органу, окрім ситуації, коли суддю застали на місці вчинення злочину; б) заснування в усіх державах Центральної Європи конституційного спеціального органу захисту незалежності суду; в) спеціальний порядок призначення і звільнення суддів, який передбачає аполітичність процедури; г) спеціальний порядок створення і ліквідації судів, який зазвичай передбачає прийняття рішення у формі закону та виключає довільність у цьому питанні; г) спеціальний порядок фінансування судової влади загалом і встановлення винагороди для суддів, зокрема.

8. Європейський Суд з прав людини є одним із ключових органів захисту прав і свобод людини, передбачених Конвенцією з захисту прав і основоположних свобод людини, а його практика є механізмом консолідації демократії в державах Центральної Європи.

По-перше, активність подачі скарг та їх предмет кореспондується з проблемами в національних правопорядках чи з їх якісними параметрами загалом. По-друге, предмет (статті Конвенції) постанов Європейського Суду, щодо яких встановлені порушення прав людини і основоположних свобод, передовсім, показують відсутність у державах Центральної Європи тих фундаментальних порушень прав людини, які характерні, наприклад, для Росії чи інших держав неконсолідованої демократії. Практично відсутні або є поодинокими встановлені Судом порушення статті 2 (право на життя) та статті 3 (право на захист від катування) Конвенції, що свідчить про високий рівень захисту людини від неправомірних посягань та виконання державами позитивних зобов'язань у цій сфері. По-третє, переважна більшість порушень, встановлених постановами Європейського Суду з прав людини у справах проти держав Центральної Європи стосуються статті 6 Конвенції (право на справедливий судовий розгляд і розгляд справ у розумний термін).

9. Сегментація публічної влади (горизонтальний поділ влад) характеризується функціонуванням «механізму стримувань і противаг» в усіх державах Центральної Європи, однак моделі й використовувані засоби цього механізму є різними. У Чеській Республіці і в Словацькій Республіці він функціонує навколо моделі парламентської республіки, модифікованої в останні десятиліття інститутом прямих виборів президента, причому в Словацькій Республіці він став результатом конституційного корегування після періоду його деформацій в 1994 – 1998 роках. У Польській Республіці «механізм стримувань і противаг» спирається на конституційну модель класичної «змішаної республіки».

Лише в Угорщині сегментація публічної влади на основі Конституції 2011 р. проведена значною мірою всупереч європейським традиціям, що відбивається на стабільності демократичних інститутів.

10. Децентралізація виступає ключовою ідеєю реформування публічної влади в державах Центральної Європи на другому етапі удосконалення основних демократичних інститутів. Дана реформа в напрямі децентралізації здійснювалася в усіх державах регіону на двох рівнях: на рівні змін до конституції та на рівні законодавчого регулювання. Якість конституційного регулювання місцевого самоврядування є різною у державах Центральної Європи, зважаючи на два аспекти: обсяг такого регулювання і достатність нормативних гарантій цього рівня.

Як свідчить досвід держав Центральної Європи, ціль реформи в напрямі децентралізації визначається як перенесення низки владних повноважень від державної влади до органів самоврядування місцевого й регіонального рівнів. Йдеться про побудову сильної моделі місцевого самоврядування, яка характеризується, принаймні, такими ознаками: а) достатні владні повноваження, які оптимально дозволяють забезпечити розвиток територіальної громади й спільні інтереси територіальних громад на рівні регіону; б) достатні фінансові механізми, які створюють спроможність громади та мотиваційне поле для її розвитку; в) інституційна завершеність системи органів місцевого самоврядування, в основі якої – обрані виборцями органи; г) забезпечення ефективним державним контролем, який здійснюється уповноваженими урядом структурами.

11. Демократичні механізми в державах Центральної Європи значною мірою здійснюються через політичні партії. Реформування цього інституту демократії передбачало створення законодавства, яке встановлювало щодо партій наступні вимоги: а) відкрити демократичну структуру, демократичні способи прийняття рішень; б) державне фінансування та забезпечення прозорості фінансової діяльності; в) заборону політичних партій, цілі або

методи діяльності яких не узгоджуються з принципами демократичної держави, заснованої на верховенстві права; г) виключно судовий порядок припинення політичної партії.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Петров В.С. Сущность, содержание и форма государства / В. С. Петров. – Л.: Наука. – 1971. – 164 с.
2. Киреева С. А. Политический режим как элемент формы государства (теоретико-правовое исследование): автореф. дисс. на соискание уч. степени канд. юрид. наук: спец: 12.00.01 «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве» / С.А. Киреева. – Саратов, 1997. – 29 с.
3. Журавський В. С. Політична система України: проблеми становлення і розвитку (правовий аспект): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / В. С. Журавський. – Х., 2000. – 26 с.
4. Боровых О. В. Правовые формы установления функционирования государственного режима: автореф. дисс. на соискание уч. степени канд. юрид. наук: спец: 12.00.01 «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве» / О. В. Боровых. – М., 2004. – 24 с.
5. Даль Р. О. демократии / Р. О. Даль. – М.: Аспект Пресс, 2000. – 208 с.
6. Латигіна Н. Базові параметри демократії / Н. Латигіна // Вибори та демократія. – 2008. – №4 (18). – С. 29 - 37.
7. Лейпхарт А. Демократия в многосоставных обществах: сравнительное исследование / Пер, с англ, под ред. А.М. Салмина, Г.В. Каменской / А. Лейпхарт. — М.: Аспект Пресс, 1997. — 287 с.
8. Кудрявцев Ю. А. Политические режимы: критерии классификации и основные виды / Ю. А. Кудрявцев // Правоведение. – 2002. – № 1 (240). – С. 195 – 205.
9. Nations in transit 2009. Methodology [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.freedomhouse.hu/images/nit2009/methodology.pdf>
10. Sushko O. Democracy score. Rankings by regime type / O. Sushko and O. Prystayko // Nations in transit 2010. Democratization from Central Europe to Eurasia [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.freedomhouse.eu/images/nit2010/Nrr- 2010-Tables1.pdf>.
11. Freedom in the world 2013: democratic breakthroughs in the balance

[Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/FIW%202013%20Booklet.pdf>.

12. Заявление о докладах США по правам человека в странах мира. Выступление временного поверенного в делах США Кэрол Фуллер на заседании Постоянного совета в Вене 11 марта 2010 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://russian.osce.usmission.gov/root/pdfs/st_3-11-10_hrr_rus.pdf.

13. Пшеворский А. Демократия и рынок. Политические и экономические реформы в Восточной Европе и Латинской Америке. Пер с англ. / Под ред. проф. Бажанова В.А. / А. Пшеворский. – М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2000. – 320 с.

14. Батыр К. И. Декларация прав человека и гражданина 1789 г. / К. И. Батыр // Советское государство и право. – М.: Наука, 1980. – № 2. – С. 108-113.

15. Developing Democracy: Concepts, Measures, and Empirical Relationships. Dr Todd Landman. Centre for Democratic Governance. Department of Government University of Essex Wivenhoe Park Colchester, Essex CO4 3SQ. United Kingdom. Электронный ресурс. Режим доступа: <http://www.idea.int/resources/analysis/upload/developing-democracy-landman.pdf>.

16. Уилсон Дж. Американское правительство. Пер. с англ. / Дж. Уилсон. – М., Изд. группа «Прогресс», «Универс», 1995. – 512 с.

17. Токвиль Алексис де. Демократия в Америке: Пер. с франц. / Предисл. Гарольда Дж. Ла-ски / Алексис де Токвиль. — М.: Издательство «Весь Мир», 2000. — 560 с.

18. Даль Р. Демократия и ее критики. Пер. с англ. Под ред. М.В. Ильина / Р. Даль. – М.: Российская политическая энциклопедия, 2003. – 576 с.

19. Фукуяма Ф. Конец истории и последний человек / Ф. Фукуяма. – М., АСТ: АСТ МОСКВА: Полиграфиздат, 2010. – 588 с.

20. Хантингтон С. Третья волна. Демократизация в конце XX века / С. Хантингтон. – М.: РОССПЭН, 2003. – 368 с.

21. Немчинова Т. С. Глобальный переход к демократии и внешняя политика государства (на примере Российской Федерации): дисс. ... кандидата полит. наук: 23.00.04 / Т. С. Немчинова. – Санкт-Петербург, 2007. – 141 с.

22. Даль Р. Полиархия, плюрализм и пространство / Р. Даль // Вопросы философии. – №3. – 1994. – С. 37-48.
23. Хессе К. Основы конституционного права ФРГ. / К. Хессе. – М., Юридическая литература, 1981. – 368 с.
24. Kresak P. Porovnavacie statne pravo / P. Kresak . – Bratislava : Univerzita Komenského, 1992. – 454 с.
25. Зидентоп Л. Демократия в Европе / Пер. с англ.; Под ред. В.Л. Иноземцева / Л. Зидентоп. – М.: Логос, 2001. – 312 с.
26. Розов Н. С. Коллегиально разделенная власть и условия поэтапного становления демократии в России / Н. С. Розов // Полис. – 2008. – № 5. – С. 74-89.
27. The Basic Concept for the Democracy Ranking of the Quality of Democracy David F. J. Campbell September 29, 2008. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.democracyranking.org/downloads/basic_concept_democracy_ranking_2008_A4.pdf].
28. Козюбра М. І. Принципи верховенства права і правової держави: єдність основних вимог / М. І. Козюбра // Наук. зап. НаУКМА. Сер. Юрид. науки. – 2007. – Т. 64. – С. 3-9.
29. Головатий С. Верховенство права: Монографія. У трьох книгах. Книга перша: від ідеї до доктрини / С. Головатий. – К., Фенікс 2006. – 624 с.
30. Таманага Браян. Верховенство права: історія, політика, теорія. Пер. А. Іщенко / Браян Таманага. – К., Видавничий дім «Києво-Могилянська академія», 2007. – 208 с.
31. Оніщук М. В. Референдна демократія: проблеми конституційної теорії та практики: монографія / М. В. Оніщук. – К., Вид-во Європейського університету, 2009. – 450 с.
32. Шевчук С. Судовий захист прав людини: практика Європейського Суду з прав людини в контексті західної правової традиції / С. Шевчук. – К.: Реферат, 2010. – 848 с.
33. Лепихова Л.А. Открытость политической власти: технологический анализ: автореф. дисс. на соискание уч. степени канд. полит. наук: спец: 23.00.04 «Политические проблемы международных отношений и глобального

развития» / Л. А. Лепихова. – Ростов-на-Дону, 2007. – 28 с.

34. Уткин А. И. Глобализация: процесс и осмысление / А. И. Уткин. – М.: Логос, 2001. – 254 с.

35. Лемак В. Функції сучасної держави: новий зміст в умовах глобалізації / В. Лемак, О. Лемак // Публічне право. – 2011. – №1. – С. 108-115

36. Чорна Н. В. Глобалізація і демократизація сучасного світу: їх взаємозв'язок і взаємозалежність / Н. В. Чорна // Вісник Харківського національного університету ім. В.Н. Каразіна. – 2008. – №829. – С. 17-22

37. Шанин А.А. Политический режим: сущность, содержание и типология (теоретико-правовой аспект): автореф. дисс. на соискание уч. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теория права и государства; история права и государства; история политических и правовых учений» /А. А. Шанин. – Волгоград, 1999. – 28 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.dissercat.com/content/politicheskii-rezhim-sushchnost-soderzhanie-i-tipologiya-teoretiko-pravovoi-aspekt>.

38. Тирских М. Г. Трансформация политических режимов: государственно-правовые аспекты: автореф. дисс. на соискание уч. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве» / М. Г. Тирских. – Челябинск, 2005. – 26 с.

39. Голушков Д. И. Политический режим России: особенности формирования и правового регулирования: автореф. дисс. на соискание уч. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теория и история государства и права; история учений о праве и государстве» /Д. И. Голушков. – Омск, 2006. – 24 с.

40. Сташ З. К. Политический режим современного российского государства: автореф. дисс. на соискание уч. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теория и история государства и права; история учений о праве и государстве» / З. К. Сташ. – Краснодар, 2009. – 26 с.

41. Ладиченко В. В. Теоретико-правові засади поділу влади: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / В.В. Ладиченко. –Київ, 1998. – 18 с.

42. Сухонос В. В. Сутність та функції авторитарного державного режиму в умовах переходу до демократії (теоретико-методологічний аналіз): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / В. В. Сухонос. – Київ, 2000. – 20 с.

43. Пронюк Н. В. Національне законодавство і його роль у демократичних перетвореннях в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / Н. В. Пронюк. – Київ. – 2004. – 18 с.

44. Ганьба Б. П. Системний підхід та його застосування в дослідженні України як демократичної, соціальної, правової держави: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних та правових вчень» / Б. П. Ганьба. – Х., 2001. – 19 с.

45. Шипілов Л. М. Принцип народовладдя і його здійснення в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних та правових вчень» / Л. М. Шипілов. – Харків, 2004. – 19 с.

46. Дроботова Т. Б. Державно-правовий режим в Україні: зміст, ознаки і основні тенденції розвитку: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних та правових вчень» / Т. Б. Дроботова. – К., 2011. – 19 с.

47. Тарасов Н. Н. Методологические проблемы юридической науки / Н. Н. Тарасов. – Екатеринбург: Из-во Гуманитарного Университета, 2001. – 265 с.

48. Сердюк О. В. Методологічні дослідження в правознавстві: зміна парадигм / О. В. Сердюк // Актуальні проблеми держави і права. – 2005. – Вип. 24. – С. 217-224 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/apdp_2005_24_32.pdf.

49. Гетьман І. В. Трансформації у правовій доктрині: плюралізм методологій, концепція правового спілкування, правова герменевтика / І. В. Гетьман // Проблеми законності. – 2014. – Вип. 125. – С. 24-31 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Pz_2014_125_6.pdf.

50. Сырых В. М. Логические основания общей теории права: В 2 т. Т.1: Элементный состав / В. М. Сырых. – М.: Юридический дом «Юстицинформ», 2000. – 528 с.

51. Чернецька О. В. Юридична компаративістика як самостійна юридична наукова дисципліна / О. В. Чернецька, В. С. Шилінгов // Україно-грецький міжнародний науковий юридичний журнал «Порівняльно-правові дослідження». – 2009. – № 1. – С. 23-28.

52. Бигич О. Л. Порівняльне правознавство: природа та методологічне значення: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних та правових вчень» / Бигич О. Л. – К., 2002. – 17 с.

53. Шигаль Д.А. До питання щодо розмежування понять порівняння, порівняльного, порівняльно-історичного, порівняльно-правового та історико-правового порівняльного методів / Д. А. Шигаль // Форум права. – 2012. – № 3. – С. 828-832 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-3/12sdappm.pdf>.

54. Эндрейн Чарльз Ф. Сравнительный анализ политических систем: Эффективность осуществления политического курса и социальные преобразования / И.И. Мюрберг (пер.) / Чарльз Ф. Эндрейн. — М.: Издательский дом «Инфра-М», 2000. — 319 с.

55. Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej // Dz.U. – 1982. – Nr 11. – Poz. 83. – S. 231.

56. Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym // Dz.U. – 1985. – Nr 22. – Poz. 98. – S. 245-249.

57. Брусиловська Ольга Іллівна. Посткомуністичні трансформації країн Східної Європи: навч. посібник для студентів / Одеський національний ун-т ім. І.І.Мечникова. Інститут соціальних наук. Кафедра міжнародних відносин / Ольга Іллівна Брусиловська. — О.: Астропринт, 2007. — 360 с.

58. Задорожнюк Э.Г. Власть-общество-реформы. Центральная и Юго-Восточная Европа. Вторая половина XX века / РАН; Институт славяноведения / Э.Г. Задорожнюк (отв.ред.). — М.: Наука, 2006. — 442 с.

59. Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej

Rzeczypospolitej Ludowej // Dziennik Ustaw. –1989. – Nr 19. – Poz. 101. – S. 317-321.

60. Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, uchwalona przez Sejm ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. // Dziennik Ustaw. – 1952. – Nr 33. – Poz. 232. – S. 344-371.

61. Сорока С. Механізми взаємодії Сенату Республіки Польща з Сеймом у процесі реалізації законодавчої функції / С. Сорока // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2010. – Вип. 3 (6) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_03%286%29/10ssvrzf.pdf.

62. Ковальски Е. С. Ч. Становление и развитие конституционной государственности в Польше: историко-правовое исследование: автореф. дисс. на соискание уч. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теория и история государства и права; история учений о праве и государстве» / Е. С. Ч. Ковальски. – СПб., 2010. – 54 с.

63. Ustawa z dnia 27 września 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej Dziennik Ustaw. –1990. – Nr 67. – Poz. 397. – S. 932.

64. Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej Dziennik Ustaw. –1992. – Nr 67. – Poz. 336. – S. 1201-1202.

65. Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym // Dz.U. – 1992. – Nr 84 – Poz. 426. – S. 1477-1483.

66. Бен-Гера Міхал. Секретаріат уряду: координація державної політики та управління змінами персонального складу Кабінету / Міхал Бен-Гера [та ін.]; [пер.з англ. Л. Сьюва-Ільченко, О. Шаленко]. — К.: Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2008. — 144 с.

67. Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej X kadencji, na lata 1989-1993 // Dz.U. – 1989. – Nr 19. – Poz. 102. – S.321-330.

68. Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Ordynacja wyborcza do Senatu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej // Dz.U. – 1989. – Nr 19. – Poz. 103. – S. 331-332.

69. Бучковський Л. Трансформація виборчого законодавства Польщі (Парламентські вибори 1989–2004 р.) / Л. Бучковський // *Вибори та демократія*. – 2005. – № 3 (5). – С. 69-77.
70. Кукуруз О. Парламентська більшість та опозиція в Сеймі Республіки Польща / О. Кукуруз // *Політичний менеджмент*. – 2008. – № 6. – С. 79-89.
71. Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej Dz.U. – 1989. – Nr 75. – Poz. 444. – S. 1147-1148.
72. Тищенко Ю. Моделі політичної комунікації: політичні партії та громадянське суспільство / Ю. Тищенко, П. Байор, М. Товт, С. Горобчишина; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. – К.: [Агентство «Україна»], 2010. – 148 с.
73. Ustawa z dnia 28 czerwca 1991 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej // Dz.U. – 1991. – Nr 59. – Poz. 252. – S. 777-795.
74. Жуковский И. И. Становление партийной системы Республики Польша: монографія / И. И. Жуковский. — Калининград: Изд-во РГУ им. И. Канта, 2010. – 184 с.
75. Ustawa z dnia 10 maja 1991 r. Ordynacja wyborcza do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej // Dz.U. – 1991. – Nr 58. – Poz. 246. – S. 769-771.
76. Ustawa z dnia 28 maja 1993 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej // Dz.U. – 1993. – Nr 45. – Poz. 205. – S. 841-863.
77. Ustawa z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej // Dz.U. – 1990. – Nr 67. – Poz. 398. – S. 933-940.
78. Ustawa z dnia 6 maja 1987 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej // Dz.U. – 1987. – Nr 14. – Poz. 82. – S. 164.
79. Ustawa z dnia 6 maja 1987 r. o konsultacjach społecznych i referendum // Dz.U. – 1987. – Nr 14. – Poz. 83. – S. 165-168.
80. Регульский Ежи. О самоуправлении в Польше / Ежи Регульский // *Новая Польша*. – 2013. – №1 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.novpol.ru/index.php?id=1795>.
81. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej // Dz.U. – 1990. – Nr 16. – Poz. 94. – S. 197.
82. Діхтієвський П. Повноваження представницьких органів місцевого самоврядування Польщі та України: порівняльний аналіз / П. Діхтієвський, А.

Бучинська // Публічне право. – 2013. – № 1 (9). – С. 59-66.

83. Марчук М. І. Територіальний устрій та місцеве самоврядування Республіки Польща (1945-2000 рр.): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних та правових вчень» / М. І. Марчук. – Х., 2005. – 20 с.

84. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym // Dz.U. – 1990. – Nr 16. – Poz. 95. – S. 198-206.

85. Мороз О. Особливості становлення місцевого самоврядування в посткомуністичних країнах / О. Мороз // Збірник наукових праць «Ефективність державного управління». – 2008. – Вип. 14/15. – С. 490-496.

86. Мороз О. Ю. Реформування системи місцевого самоврядування: польський досвід / О. Ю. Мороз // Матеріали науково-практичної конференції за міжнародною участю «Демократичне врядування в контексті глобальних викликів та кризових ситуацій» (Львів, 3 квітня 2009 року). – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2009. – С. 234-237.

87. Československo 1989. Rok na náměstích. Jiří Všetěčka a kol. Jiří Doležal. – Praha: Academia, 1990. – 152 s.

88. Deset pražských dnů (17- 27. listopadu 1989). Dokumentace. Praha – Academia, 1990. – 672 s.

89. Szomolányi S. November '89. Otvorenie prechodu a jeho aktéri na Slovensku // Soudobé dejini, č. 4/1999. – S.421-442.

90. Otáhal M. Opozice, moc, společnost 1969-1989. Praha: Ústav pro soudobé dějiny AV ČR, 1994. – 124 s.

91. Ústavní zákon č. 161 ze dne 19. prosince 1989, kterým se mění a doplňuje ústavní zákon, č. 143/1968 Sb., o československé federaci // Sb. zákonů, č. 161 /1989. – S.1170.

92. Ústavní zákon č. 183 ze dne 28. prosince 1989 o volbě nových poslanců zákonodárných sborů // Sb. zákonů č. 183 /1989. – S.1234.

93. Ústavní zákon ze dne 23. ledna 1990 o odvolávání poslanců zastupitelských sborů a volbě nových poslanců národních výborů // Sb. zákonů č. 14/1990. – S. 38.

94. Zákon ze dne 23. ledna 1990 o politických stranách // Sb. zákonů č. 15/1990. – S. 39-40.

95. Zákon ze dne 27. února 1990 o volbách do Federálního shromáždění // Sb. zákonů č. 47/1990. – S. 225-237.

96. Ústavní zákon č. 45 ze dne 27. února 1990 o zkrácení volebního období zákonodárných sborů // Sb. zákonů č. 45/1990. – S. 222.

97. Zákon ze dne 27. března 1990 o združování občanů // Sb. zákonů č. 83/1990. – S.336-369.

98. Zákon ze dne 27. března 1990 o právu shromažďovacím // Sb. zákonů č. 84/1990. – S. 369-373.

99. Zákon ze dne 27. března 1990 o právu petičním // Sb. zákonů č. 85/1990. – S. 374-375.

100. Zákon ze dne 28. března 1990, kterým se mění a doplňuje zákon č. 81/1966 Sb., o periodickém tisku a o ostatních hromadných informačních prostředcích // Sb. zákonů č. 86/1990. – S.375-377.

101. Ústavní zákon ze dne 18. dubna 1990, kterým se mění a doplňuje ústavní zákon, č. 100/1960 Sb., Ústava Československé federativní republiky, a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci // Sb. zákonů, č. 100/1990. – S. 402-403.

102. Лемак В. Законодавчий механізм становлення демократії: досвід Чехословаччини після «оксамитової революції» 1989 року / В. В. Лемак, В. В. Туряниця // Держава і право. Юрид. і політ. науки : зб. наук. пр. - 2003. - Вип. 21. - С. 154-159.

103. Ústavní zákon ze dne 27. února 1991 o Ústavním soudu České a Slovenské Federativní Republiky // Sb. zákonů č. 91/1991. – S.449-452.

104. Zákon ze dne 7. listopadu 1991 o organizaci Ústavního soudu České a Slovenské Federativní Republiky a o řízení před ním // Sb. zákonů č. 491/1991. – S.2323-2334.

105. Ústavní zákon ze dne 16. července 1991, kterým se mění a doplňuje Ústava České a Slovenské Federativní Republiky, ve znění pozdějších předpisů // Sb. zákonů č. 326/1991. – S.1426-1427.

106. Zákon ze dne 19. července 1991 o soudech a soudcích // Sb. zákonů č. 335/1991. – S.1538-1551.

107. Zákon ze dne 7. května 1990, kterým se mění a doplňuje zákon o

prokuratuře // Sb. zákonů č. 168/1990. – S.662-664.

108. Zákon ze dne 9. května 1990 o občanských komisích působících v resortech ministerstev vnitra a o změně a doplnění zákona č. 100/1970 Sb., o služebním poměru příslušníků Sboru národní bezpečnosti, ve znění zákonů č. 63/1983 Sb. a č. 74/1990 Sb. // Sb. zákonů č.169/1990. – S.664-665.

109. Ústavní zákon ze dne 18. července 1990, kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, a kterým se zkracuje volební období národních výborů // Sb. zákonů č. 294/1990. – S.1062-1063.

110. Ústavní zákon ze dne 18. července 1991 o referendu // Sb. zákonů č. 327/1991. – S.1428-1429.

111. Вахрамеев А.В. Страны Восточной Европы: время кардинальных перемен / А. В. Вахрамеев, М. А. Дерябина, А. А. Язькова. – М., 1990. – 64 с.

112. Z projevu ministra spravedlnosti ČR na shromáždění justičních pracovníků České republiky dne 25. října 1990 // Právo a zákonost č. 2/1991. – S.57-68.

113. Deklaracia Slovenskej narodnej rady o zvrchovanosti Slovenskej republiky // Sb. zákonů ČSFR, č. 460/1992. – S. 2394.

114. Ústavní zákon ze dne 25. listopadu 1992 o zániku České a Slovenské Federativní Republiky // Sb. zákonů ČSFR č. 542/1992. – S.3253-3254.

115. Штумпф И. Партизация и парламентские выборы в Венгрии / И. Штумпф // Венгерский меридиан. – Будапешт, 1990. – №4. – С. 36 – 51.

116. Центральноевропейские страны на рубеже XX – XXI вв. Аспекты общественно-политического развития. Историко-политологический справочник. Ответственный составитель Ю. С. Новопашин. – М.: Новый хронограф, 2003. – 256 с.

117. Bozoki Andras. The Roundtable Talks of 1989: the Genesis of Hungarian Democracy: analysis and Documents / András Bozóki. – Budapest: Central European University Press, 2002. – 431 p.

118. 1989. évi I. törvény az Alkotmány módosításáról [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://1000ev.hu/index.php?a=3¶m=8599>.

119. 1989. évi VIII. törvény az Alkotmány módosításáról [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=8606>

120. 1989. évi XXXI. törvény az Alkotmány módosításáról [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=8629>.

121. Страшун Б.А. Конституционные перемены в Восточной Европе. 1989-1990. / Б. А. Страшун. – М., Юридическая литература, 1991. – 208 с.

122. 1990. évi XL. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://1000ev.hu/index.php?a=3¶m=8696>.

123. Ткач Д. І. Політичні трансформації в Угорській Республіці на рубежі ХХ - ХХІ століть (у контексті демократичних перетворень у постсоціалістичних країнах Центральної та Східної Європи): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра політ. наук: спец. 23.00.02 «Політичні інститути та процеси» / Д. І. Ткач. — К., 2004. — 39 с.

124. 1983. Evi III. törvény az Országgyűlési képviselők és a tanácsstagok választásáról. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=8541>.

125. Черленяк І. І. Особливості парламентської виборчої системи Угорщини / І. І. Черленяк // Стратегічні пріоритети. – 2007. – №4(5). – С. 41-47.

126. 1989. Evi III. törvény a gyülekezési jogról [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=8601>.

127. 1989. Evi II. törvény az egyesülési jogról [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=8600>.

128. 1989. évi XXXIII. törvény a pártok működéséről és gazdálkodásáról [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=8631>.

129. 1989. Evi XXXIV. törvény az országgyűlési képviselők választásáról [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=8632>.

130. Центр Мониторинга Демократических Процессов «Кворум» Венгрия: анализ избирательного законодательства в контексте соблюдения общедемократических стандартов и прав человек [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.cmdp-kvorum.org/democratic-process/65>.

131. Яжборовская И. С. Трансформация избирательных систем и выборы в

странах Центрально-Восточной и Юго-Восточной Европы / И. С. Яжборовская // Новая и новейшая история – 2008. – №2. – С.3-20.

132. Zielonka Jan. Democratic consolidation in Eastern Europe / Jan Zielonka (ed.), Alex Pravda (ed.). — Oxford: Oxford UP, 2001. — (Oxford studies in democratization). Vol. 2: International and transnational factors. — Oxford: Oxford UP, 2001 — 556 p.

133. Zielonka Jan. Democratic consolidation in Eastern Europe / Jan Zielonka (ed.). — Oxford: Oxford UP, 2001. — (Oxford studies in democratization). Vol. 1 : Institutional engineering. — Oxford: Oxford UP, 2001 — 493 p.

134. Ткач Дмитро Іванович. Сучасна Угорщина в контексті суспільних трансформацій / Д. І. Ткач / Міжрегіональна академія управління персоналом. — К.: МАУП, 2004. — 480с.

135. Мезеи Андреа. Роль Конституционного суда Венгрии в совершенствовании избирательного законодательства / А. Мезеи // Политические права и свободные выборы: Сборник докладов. – М.: Институт права и публичной политики, 2005. — 288 с.

136. Auer Andreas. Direct democracy: the Eastern and Central European experience / Andreas Auer (ed.), Michael Butzer (ed.). — Aldershot etc.: Ashgate, 2001. — 370 p.

137. 1989. évi XVII. törvény a népszavazásról és a népi kezdeményezésről [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://1000ev.hu/index.php?a=3¶m=8615>.

138. Ритко Е. Всенародные референдумы в Венгрии / Е. Ритко // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2008. – №3 (13). – С. 34 – 37.

139. Kimball D. The transfer of Power. Decentralization in Central and Eastern Europe / Edited by Jonathan D.Kimball. – Budapest, 1999. – 149 p.

140. 1990. évi LXIII. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról [Электронный ресурс]. – Режим доступа:<http://1000ev.hu/index.php?a=3¶m=8719>.

141. 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról [Электронный ресурс]. – Режим доступа <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=8721>.

142. Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 р. // Офіційний

Вісник України. – 2008. – № 93. – Ст. 3103.

143. Международный пакт о гражданских и политических правах: Жалоба в Комитет по правам человека в Женеве: Прежде чем обратиться с жалобой – прочти. – Братислава: Региональное Бюро по странам Европы и СНГ Программы развития Организации Объединенных Наций, 1999. – 48 с.

144. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод // Офіційний вісник України. – 2006. – № 32. – Ст. 2371.

145. Протокол до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 20 березня 1952 р. // Офіційний вісник України. – 2006. – № 32. – Ст. 2372.

146. Туманов В. А. Комментарий к Конвенции о защите прав человека и основных свобод и практике ее применения / Под общ.ред. В. А.Туманова и Л.М.Энтина. – М.: Издательство НОРМА. 2002. – 336 с.

147. Konsolidované znenie Zmluv o Európskej únii // Úradný vestník Európskej únie. – 30.3. 2010. – Č.83/01. – S.13 – 45.

148. Usnesení předsednictva České národní rady ze dne 16. prosince 1992 o vyhlášení listiny základních prav a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://www.psp.cz/docs/laws/listina.html>.

149. Основной Закон Венгрии (25 апреля 2011 года) [Електронний ресурс]. – Режим доступа: http://nemzetikonyvtar.kormany.hu/download/3/00/50000/orosznyomda_jav%C3%ADtott.pdf.

150. Пупинг Грегор. Меморандум. Новая Венгерская Конституция. 25 апреля 2011 г. / Грегор Пупинг, Алессіо Пекорарио. – 19 мая 2011. Европейский Правовой Центр [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://eclj.org/PDF/ECLJreportinrussian.pdf>.

151. Predseda Narodnej rady Slovenskej republiky Vyhlasuje úplne znenie Ústavy Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb., ako vyplýva zo zmien a doplnení vykonaných ústavným zákonom č. 244/1998 Z.z., ustavným zákonom č. 9/1999 Z.z. ústavným zákonom č. 90/2001 Z.z. // Sb. zákonov č. 135/2001. – S.1538–1560.

152. Ústavný zákon č. 9 zo 14. januára 1999, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení ústavného zákona č. 244/1999 Z.z. //

Zb. zákonov SR č. 9/1999. – S.110–112.

153. Zakošek N. Pravna država i demokracija u postsocijalizmu / N. Zakošek // Politička misao. – Zagreb, 1997. – G. 34, №4. – S.78-85.

154. Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych // Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, № 98. – Poz.1070. – S. 7221-7267.

155. Sladeček V. Ústavní soudnictví v Ústave České republiky (skutečnost a představy) // Aktuálnost zmen Ústavy ČR / V. Sladeček, ed. V. Šimiček, B. Dančák. – Brno, Masarykova univerzita, 1999. – S. 167-177.

156. Zákon o soudech a soudcích // Sb. zákonů ČR č. 6/2002. – S. 125-178

157. Ustawa z dnia 23 lipca 2001 r. Prawo o krajowej Radzie Sądownictwa // Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, 2001, № 100. Poz. 1082. – S. 7368-7370.

158. Predseda Narodnej rady Slovenskej republiky Vyhlasuje úplne znenie Ústavy Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb., ako vyplýva zo zmien a doplnení vykonaných ústavným zákonom č. 244/1998 Z.z., ústavným zákonom č. 9/1999 Z.z. ústavným zákonom č. 90/2001 Z.z. // Sb. zákonov č. 135/2001. – S. 1538-1560.

159. Evi LXVI. torveni a birosagok szervezeterol es igazgatasarol // Torvenyek es rendeletek hivatalos gyjtemenye 1997. – S. 327-263.

160. Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 120/1993 Z. z. o platových pomeroch niektorých ústavných činiteľov Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov [Електронний ресурс]. – Режим доступа: https://www.nrsr.sk/web/Static/sk-SK/NRSR/Doc/zd_platove-pomery.pdf.

161. Воскобитова М. Р. Стандарты Европейского Суда по правам человека и российская правоприменительная практика: сборник аналитических статей / Под ред. М. Р. Воскобитовой. – М.: Издательство «Анахарсис», 2005.— 528 с.

162. European Court of Human Rights. Annual Report 2014. Registry of the European Court of Human Rights. – Strasbourg, 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступа: Annual Report http://www.echr.coe.int/Documents/Annual_Report_2014_ENG.pdf.

163. Akdivar And Others -v- Turkey. (Application no. 21893/93) [Електронний ресурс]. – Режим доступа: [http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-58062#{\"itemid\":\[\"001-58062\"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-58062#{\).

164. Baranowski v Poland, App no 28358/95. [Електронний ресурс]. – Режим

доступу: [http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58525#{\"itemid\":\[\"001-58525\"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58525#{\).

165. Дело «Красуля (Krasulya) против Российской Федерации» (Жалоба N 12365/03). Постановление Суда. Страсбург, 22 февраля 2007 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.echr.ru/documents/doc/2466723/2466723-001.htm>

166. The ECHR in facts & figures – 2014 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.echr.coe.int/Documents/Facts_Figures_2014_ENG.pdf.

167. Overview 1959-2014 ECHR. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.echr.coe.int/Documents/Overview_19592014_ENG.pdf.

168. Осятынський В. Краткая история Конституции. В фокусе: польская Конституция 1997 года / В. Осятынський // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. – 1997. – №3(20)/№4 (21). – С. 52 – 63.

169. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. // Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. – 1997. – Nr. 78. – poz. 483. – s. 2413-2470.

170. Elgie Robert. Varieties of Semi-Presidentialism and Their Impact on Nascent Democracies / Robert Elgie // Taiwan Journal of Democracy. – December 2007. – Volume 3. – No.2. – S. 53-71.

171. Ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. Prawo o Trybunale Konstytucyjnym // Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. – 1997. – Nr 102. – Poz. 643. – S. 3210-3222.

172. Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu // Dziennik Ustaw. – 1982. – Nr 11. – Poz. 84. – S. 232-234.

173. Ústavní zákon 71/2012 Sb. o zavedení přímé volby prezidenta ze dne 8. února 2012, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.volba-prezidenta.cz/zakon_o_prime_volbe_prezidenta_ceske_republiky/.

174. Ústava České republiky ze dne 16. prosince 1992 // Sb. zákonů České republiky č. 1/1993. – S.3-17.

175. Zákon ze dne 16. června 1993 o Ústavním soudu 182/1993 Sb. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.usoud.cz/zakon-o-ustavnim-soudu/>.

176. Ústava Slovenskej republiky z 1 septembra 1992 // Sb. zákonů ČSFR č.

460/1992. – S. 2660-2678.

177. Кривый В. Разграничительные линии в словацком обществе: множество режимов, коммунизм и индустриальная модернизация // Опыт демократических преобразований Словакии / В. Кривый, сост. и общ.ред. М.Бутора, Г.Месежникова и М.Коллара. – Братислава, 2007. – 213 с.

178. Zákon Narodnej rady Slovenskej republiky z 18. marca 1999 o spôsobe voľby prezidenta Slovenskej republiky, o ľudovom hlasovaní o jeho odvolaní a doplnení niektorých ďalších zákonov // Zb. zákonov č. 46/1999. – S.422-435.

179. Ústavný zákon č. 9 zo 14. januára 1999, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení ústavného zákona č. 244/1999 Z.z. // Zb. zákonov SR č. 9/1999. – S.110-112.

180. Ustavny zakon z 23. februara 2001, ktorym sa mení a dopĺňa Ustava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov // Zbierka zákonov č. 90/2001. – S. 1226 – 1236.

181. Лемак В. Адаптація конституційної системи Словацької Республіки до вимог європейської інтеграції (реформа 2001 р.) / В. В. Лемак // Держава і право. Юрид. і політ. науки: зб. наук. пр. – 2002. – Вип. 18. – С. 93-98.

182. Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) // Magyar Kozlony, 2011. évi 43. szám. – S. 10656 – 10682 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/mkpdf/hiteles/mk11043.pdf>

183. Uznesenie Európskeho parlamentu zo 16. februara 2012 o nedavnom politickom vyvoji v Maďarsku (2012/2511(RSP)) //Európsky parlament 2011 – 2012. Prijaté texty na rokovaní vo štvrtok 16. februara 2012. – 137 s.

184. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р. // Офіційний вісник України. – 2015. – № 24 / № 39, 2013. – Ст. 1418.

185. 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól. 2014.6.18. óta határozatlan ideig hatályos szöveg. [Электронный ресурс]. – Режим доступа:http://www.monor.hu/files/szerv_alaptevekenyseg/2011CLXXXIXtorveny.pdf.

186. Local and regional democracy in Hungary. 25th SESSION. Strasbourg, 29-31 October 2013. CG(25)7FINAL. 31 October 2013 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2113213&Site=COE&>

BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EF EA9Chttps://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2113213&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EF EA9C.

187. Ústavní zákon ze dne 3. prosince 1997 o vytvoření vyšších územních samosrávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky // Sb. zákonů ČR č. 347/1997. – S. 7018.

188. Zákon ze dne 12. dubna 2000 o krajích (krajské zřízení) // Sb. zákonů ČR č. 129/2000. – S.1765-1782.

189. Zákon ze dne 12. dubna 2000 o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů // Sb. zákonů ČR č. 130/2000. – S.1783-1799.

190. Zákon ze dne 12. dubna 2000 o obcích (obecní zřízení) // Sb. zákonů ČR č. 128/2000. – S. 1737-1764.

191. Nižňansky V. Verejná správa // Slovensko 1998-1999. Súhrna správa o stave spoločnosti / V. Nižňansky, J. Kling, M. Petraš. Ed. Mesežnikov G. a Ivantyšyn M. – Bratislava. 1999. – S.191-214.

192. Konceptia decentralizácie a modernizácie verejnej správy. – Bratislava. – 2001. – 142 s. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.komunal.eu/images/pdf/Konceptia_NR_SR_2001.pdf.

193. Zákon Narodnej rady Slovenskej republiky zo 4. júla 2001 o samospráve vyšších územných celkov a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o samosprávných krajoch) // Sb. zákonů č. 302/2001. – S.7009-7033.

194. Польский опыт децентрализации. Барбара Имёлчик (Фонд Развития Местной Демократии). – Warsaw, February 2003 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://msps.su/files/2011/09/Local_Government_in_Poland_Imiolczyk_RUS.pdf.

195. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19980910576>.

196. Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych. Opracowano na podstawie: tj. Dz.U. 2011 Nr 155, poz. 924. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/partiepol/partiepol.htm>.

197. Ústava České republiky ze dne 16. prosince 1992 // Sb. zákonů České

republiky č. 1/1993. – S.3-17.

198. Klima K. Ústavní právo / K. Klima. – Praha, 1997. – 439 s.

199. Zákon ze dne 2. října 1991 o združování v politických stranách a v politických hnutích // Sb. zákonů ČSFR č. 424/1991. – S. 1398-1456.

200. Zákon ze dne 7. července 2000, kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb. o sdružování v politických hnutích // Sb. zákonů ČR č. 340/2000. – S.4458-4461.

201. Лемак В. Законодавчі основи діяльності політичних партій: досвід Чеської Республіки / В. Лемак // Держава і право. Збірник наук. праць. Юридичні і політичні науки. – 2003. – Випуск 22. – С.131 – 134.

202. Zákon zo 4. februára 2005 o politických stranách a politických hnutiach // Zbierka zákonov c. 85/2005. – S. 734–744.

203. Petr Černý. Právní ochrana před extremismem: Monografie. – Praha, C. H. Beck. 2008. – 270 s.