

Н. А. МЯЛОВИЦЬКА. ПРАВОВИЙ СТАТУС АВТОНОМНИХ УТВОРЕНЬ У ДЕРЖАВНОМУ УСТРОЇ ВЕЛИКОБРИТАНІЇ

Досліджуються історично-правові особливості розвитку Великобританії, аналіз форми цієї держави, статус автономних утворень, що входять до її складу.

Ключові слова: конституція, парламентська монархія, державний устрій, правовий статус, автономні утворення.

Исследуются историческо-правовые особенности развития Великобритании, анализ формы этого государства, статус автономных образований, которые входят в его состав.

Ключевые слова: конституция, парламентская монархия, государственное устройство, правовой статус, автономные образования.

The article deals with historico-legal peculiarities of development of Great Britain, analysis of the form of the state, status of the autonomous formations that are the part of its structure.

Key words: constitution, parliamentary monarchy, state structure, legal status, autonomous formations.

Розвиток державного будівництва у будь-якій країні неможливо аналізувати без урахування його взаємозв'язку з процесами, що відбуваються у світовому співтоваристві. Особливо це стосується Європи, яка ще у XIX ст. зайняла домінуюче становище у світі. Саме в Європі були утворені визначальні для державної та правової історії форми та інститути, а європейський досвід справив значний вплив на політичний розвиток країн інших континентів. Увагу правознавців, зокрема, привертає аналіз характеру і рівня сучасної інституалізації державного життя.

Ця тема лише частково висвітлювалась у підручниках та навчальних посібниках з конституційного права, а також у наукових працях А. Автономова, М. Баглая, Д. Златопольського, В. Маклакова, В. Ріяки, Б. Страшуна, В. Чиркіна, Ю. Шемшученка, В. Шаповала та ін., однак в історично-правовому аспекті статус автономних утворень цієї держави детально не досліджувався.

Історичні особливості розвитку Великобританії обумовили і специфічний характер її державного устрою. Як унітарна держава Великобританія склалася у XVI–XVII ст. внаслідок приєднання до Англії «кельтських територій». У правовому відношенні кожне чергове приєднання оформлялося як «унія» (Акт об'єднання з Шотландією 1707 р., акти про Уельс 1536, 1542 рр., Акт про унію з Ірландією 1901 р.).

Аналіз форми держави у Великобританії ускладнюється тим, що в цій країні немає єдиного документа, який би називався «конституція». Її роль виконує сукупність багатьох джерел. Це статuti, конституційні звичаї, судові прецеденти, доктринальні джерела. До них належать: а) статутне право; б) судові прецеденти; в) доктринальні джерела або праці авторитетних науковців у галузі юриспруденції; г) конституційні угоди. Зауважимо, що кожне з цих джерел має різну нормативну природу¹.

До статутного права входять: а) так звані історичні правові акти, що були

© МЯЛОВИЦЬКА Ніна Анатоліївна – доктор юридичних наук, доцент кафедри конституційного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

прийняті до XX ст., але розглядаються як діюче право: Велика Хартія Вольностей 1215 р., Білль про права 1689 р., Акт про престолонаступництво 1701 р. тощо; б) парламентські закони: акти про Парламент 1911 та 1949 рр., Акт про перів 1958 та 1963 рр., Акт про громадянство 1981 р., Акт про народне представництво 1989 р., Акт про права людини 1998 р., Акт про Шотландський парламент 1998 р. тощо; в) акти делегованого законодавства, які були прийняті виконавчою владою шляхом делегування парламентом своїх прав. До цієї групи входять акти, які видаються міністрами Корони, місцевими органами влади, публічними корпораціями. Найважливішими з таких актів є накази Таємної ради, які приймаються від імені монарха.

Взагалі статутне конституційне право Великобританії має фрагментарний характер, тобто регулює окремі відносини, що становлять предмет конституційного права.

Судові прецеденти як складова частина Британської конституції є сукупністю судових рішень з конституційних питань, які надалі є обов'язковими при розгляді аналогічних проблем. Водночас прецедентне право формується лише рішеннями вищих судових інстанцій – Палати лордів та Верховного суду, який складається з трьох самостійних судових установ – Апеляційного суду, Високого суду та Суду Корони. В сучасний період сфера дії прецедентного права досить обмежена.

Доктринальні джерела або праці видатних науковців у галузі юриспруденції використовуються як додаткове джерело британської конституції. До доктринальних джерел звертаються тоді, коли конституційно-правові відносини не врегульовані ні статутним правом, ні прецедентним правом, ні конституційними угодами. Так, у 1920 р. Палата лордів визначила королівську прерогативу, посилаючись на думку англійського конституціоналіста XIX ст. А. В. Дайсі².

Конституційні угоди становлять важливу частину неписаної британської конституції. Вони регулюють дуже широке коло суспільних відносин, які пов'язані з процесом здійснення державної влади. Це відносини між монархом, законодавчою і виконавчою владою; між членами уряду; між палатами парламенту. Низка конституційних угод виникає на основі норм статутного права.

Що стосується специфіки структури британської конституції, то вона полягає у її несистематизованості. У зв'язку з тим, що конституція складається з різномірних за формою, сутністю та змістом складових частин та не має чіткої класичної структури (преамбула, основна частина, заключні та перехідні положення), є всі підстави вважати її не кодифікованою конституцією.

За способами внесення змін Конституція Великобританії є гнучкою, оскільки в доктрині англійського права немає різниці між конституційним та поточним законодавством. Однак гнучкість конституції не означає її нестабільності. Ефективною гарантією стабільності конституції є відомий британський консерватизм. А можливість утворення, внесення змін та скасування правових норм судами обумовлює оперативність пристосування конституційних положень до нової життєвої ситуації.

Незважаючи на відсутність у Великобританії писаної Конституції як єдиного законодавчого акта, англійські вчені, що належать до так званих традиціоналістів, все ж дають визначення її суті. Так, О. Худ Філіпс вважає, що британська конституція – це сукупність, система нормативно-правових приписів та установлень, звичаїв та конвенційних норм, які визначають організацію, структуру і повноваження органів держави та регулюють як їх взаємовідносини між собою, так і відносини з громадянами³. Таке розуміння британської конституції, на думку

В. М. Шаповала, широко сприйнято в англійській юридичній літературі⁴. За формою правління Великобританія є парламентською монархією. Главою держави і джерелом суверенітету є монарх. Сам він займає юридично перше місце в системі органів державної влади. Повноваження монарха поділяються на дві групи: а) статутні повноваження і б) прерогативні повноваження. Статутні повноваження надані монархові парламентом і регламентовані в статутах, а королівські прерогативи – це виняткові права монарха, що існують на підставі звичаю у зв'язку з його особливим становищем у державному механізмі.

Органом законодавчої влади у Великобританії є двопалатний парламент. Місце парламенту в системі органів влади та закріплення його законодавчих повноважень вперше було визначено у Біллі про права 1689 р.⁵ До складу нижньої палати – Палати громад обирають депутатів одночасно, терміном на 5 років і за мажоритарною системою відносної більшості. Від кожного виборчого округу обирається один депутат. З 1997 р. палата складається з 659 депутатів. Віковий ценз для активного і пасивного виборчого права визначено відповідно у 18 і 21 роки. Керує палатою спікер, який має досить широкі повноваження з питань організації роботи палати.

Унікальним явищем у світовому конституціоналізмі є верхня палата британського парламенту – Палата лордів. Традиційно вона мала членів чотирьох видів. Члени двох видів займають місця в палаті за посадою. Це духовні лорди (вищі ієрархи англіканської церкви) та судові лорди, які призначаються для виконання судових функцій. Дві інші категорії членів палати – це спадкові лорди (пери), які мають дворянські титули не нижче барона та довічні лорди (пери), які мають заслуги перед Великобританією і призначаються монархом за поданням прем'єр-міністра⁶.

Одним із важливих елементів конституційної реформи, ініційованої лейбористською партією після виборів 1997 р., є проведення істотних змін у складі палати лордів та її функціонуванні, зокрема передбачається позбавити перів спадкового статусу, а також поступово перетворити палату лордів на орган, подібний до верхніх палат парламенту в інших європейських країнах.

Перші кроки у цьому напрямі були зроблені вже на першому етапі конституційної реформи. Так, після проведеної реорганізації відповідно до Закону 1999 р. у палаті лордів залишилося 674 члени, причому 92 з них є спадковими. Для порівняння наведемо такі цифри: до початку реформи в палаті було 1165 перів, з них 650-спадкових. Членами оновленої палати, як і раніше, залишаються 24 єпископи та архієпископи. Обговорюються проекти включення до складу палати представників інших конфесій, насамперед, мусульманської. В напрямках реформи є і скасування повноважень верхньої палати як вищої судової інстанції. Її функції виконуватиме новостворений Верховний суд⁷.

Функції, роль і повноваження палат відрізняються одна від одної. У законодавчому процесі та здійсненні парламентського контролю провідну роль відіграє палата громад. Саме до неї вноситься більшість усіх законопроектів, а проекти фінансових законів можуть бути внесені виключно до цієї палати. Висловити недовіру урядові також може лише палата громад.

Виконавча влада у Великобританії має складну структуру. В країні є уряд, до складу якого входять прем'єр-міністр і близько 100 міністрів. Прем'єр-міністром зазвичай призначається лідер партії парламентської більшості, а міністрами – інші її впливові члени. Король лише формально призначає прем'єр-міністра, та за

його пропозицією інших членів уряду.

Уряд на спільні засідання у повному складі ніколи не збирається. У рамках уряду діє кабінет у складі близько 20 міністрів. Призначення до складу кабінету здійснює особисто прем'єр-міністр. Саме кабінет приймає від імені уряду всі рішення. Ні уряд, ні окремі міністри не мають права первісної нормотворчості. Вони можуть здійснювати регулювання лише за уповноваженням парламенту, тобто в порядку делегованого законодавства.

За формою державного устрою Великобританія – унітарна держава.

Історично вона складається з чотирьох регіонів: Англії, Уельсу, Шотландії і Північної Ірландії. Ці складові частини країни відрізняються одна від одної етнічними особливостями населення, його культурно-побутовими умовами життя та рівнем свого розвитку. Існують також суттєві відмінності у ступенях їх самостійності та особливостях управління ними⁸.

Основною частиною Великобританії вважається Англія, навколо якої і утворилася країна. Англія складає більшу частину держави і за територією, і за чисельністю населення. Однак вона не має особливих органів управління, нею керують загальнодержавні органи Великобританії. Тому для інших трьох регіонів тією чи іншою мірою завжди було властиве прагнення до розширення своїх повноважень та предметів відання і навіть сепаратизм. З усіх складових частин Великобританії юридично політичну автономію одержала лише Північна Ірландія. Вона складається з 6 графств з тих 9, які раніше входили до ірландської провінції Ольстер. За англо-ірландським договором 1921 р. ці 6 графств залишилися у складі Великобританії, а інші 3 разом з Південною та Центральною частинами Ірландії утворили «Ірландську вільну державу», яка спочатку була домініоном Британської імперії, а в 1949 р. проголошена самостійною республікою. З одержанням Північною Ірландією статусу автономії тут почав діяти парламент у складі сенату (2 члени за посадою і 24 – виборні з фіксованим строком повноважень), палати громад (52 члени, що обираються на 5 років) та губернатор, який призначається королем на 6 років. Однак навіть цей парламент з обмеженими повноваженнями згодом перестав діяти у зв'язку із постійними протистояннями та жорстокими сутичками жителів автономії на релігійному ґрунті. Спроби британського уряду відновити у Північній Ірландії правопорядок виявилися неефективними, що призвело до запровадження на її території прямого правління з Лондону. Для цього була навіть встановлена посада спеціального міністра у справах Північної Ірландії⁹. Відповідно до Акта про Північну Ірландію 1998 р., була обрана Асамблея (парламент) автономії у складі 108 членів, яка почала діяти з 29 листопада 1999 р., сформований виконавчий орган з відповідними повноваженнями. Однак Актом від 11 лютого 2000 р. діяльність Асамблеї та виконавчих органів Північної Ірландії були припинені до 30 травня 2000 р., що фактично означало пряме управління автономією. У 2002 р. парламент Північної Ірландії був розпущений. Лише у березні 2007 р. у Північній Ірландії відбулися нові парламентські вибори, за результатами яких 8 травня 2007 р. була сформована коаліція політичних партій, які представляють інтереси обох релігійних груп – протестантів і католиків, а також відновлена діяльність ірландського уряду¹⁰. Не менш складним залишається питання про повноваження владних структур в Уельсі та Шотландії.

Серед вчених немає однозначної думки щодо статусу цих автономних утворень. Так, автори підручника з конституційного права зарубіжних країн під загальною редакцією В. О. Ріяки, посилаючись на англійських вчених, вважають, що автономія Шотландії є політичною, а автономія Уельсу – адміністративною¹¹.

В. М. Шаповал стверджує, що статус історичних регіонів Великобританії, насамперед Шотландії, характеризують елементи територіальної автономії¹². Такої ж думки дотримуються автори навчального посібника «Конституції зарубіжних стран» за редакцією В. В. Маклакова¹³. Не менш невизначеною є й позиція щодо статусу Шотландії у авторів підручника «Конституционное (государственное) право зарубіжних стран» за редакцією Б. А. Страшуна, які обережно заявляють, що автономія Шотландії у складі Великобританії є «досить своєрідною»¹⁴. І, нарешті, ще одне визначення статусу британських автономій відомого російсько-юридичного конституціоналіста В. С. Чиркіна. Він вважає, що «Шотландія та Уельс юридично користуються адміністративною автономією своєрідного характеру»¹⁵.

Щоб остаточно визначитись з термінологією щодо статусу Шотландії та Уельсу, потрібно розглянути це питання в динаміці історичного розвитку.

У 1975 р. за підсумками королівської комісії з конституційних питань була підготовлена спеціальна доповідь, основні положення якої були сформульовані у законопроекті, що передбачав адміністративну автономію для Уельсу та Шотландії. Відповідно до цього законопроекту, планувалося створити в автономіях асамблеї – представницькі органи, що формуються шляхом прямих виборів. Асамблеї в Уельсі надавалось право тлумачення законів, прийнятих Парламентом Об'єднаного Королівства, а парламенту Шотландії – приймати «первісні й підзаконні акти з питань місцевого самоуправління, охорони здоров'я, соціального забезпечення й освіти».

У листопаді 1977 р. уряд лейбористів вніс до палати громад два біллі, окремо щодо Уельсу і щодо Шотландії. Законопроекти пройшли обговорення в обох палатах, були схвалені монархом, але не стали законами, оскільки потрібно було їх схвалити не менше ніж 40% виборців в Уельсі і Шотландії. Консультативні референдуми в цих адміністративних одиницях були проведені 1 березня 1979 р., однак необхідної кількості голосів законопроекти не одержали. У 1997 р. уряд лейбористів знову повернувся до законопроекту про автономію Уельсу і Шотландії. Справді, 11 і 18 вересня 1997 р. був проведений повторний референдум, під час якого більшість шотландців і валлійців висловилися на користь відновлення парламенту в Шотландії і асамблеї в Уельсі, скасованих кілька століть тому внаслідок приєднання Шотландії й Уельсу до Англії.

За результатами референдуму британський парламент у 1998 р. прийняв Акт про утворення Національної Асамблеї Уельсу та Акт про Шотландський парламент. Ці акти регулюють основні питання організації та діяльності парламентів регіонів. На відміну від Уельсу, в Шотландії був сформований не лише законодавчий орган, а й орган виконавчої влади – уряд, який формується парламентом і підзвітний йому. Крім того, Акт про Шотландський парламент встановлює право парламенту ухвалювати власне законодавство, тоді як Асамблея Уельсу не наділена законодавчими повноваженнями, а має лише право розширювального тлумачення законів, що прийняті британським парламентом стосовно особливостей регіонального розвитку Уельсу. До компетенції Асамблеї віднесені питання охорони здоров'я, житлового будівництва, освіти, культури, спорту. До Асамблеї обирають 60 депутатів, з них 40 – у виборчих округах, а 20 – за партійними списками. Її фінансування здійснюється на основі рішень британського парламенту. Отже, є всі підстави вважати, що на сьогодні Шотландія має статус політичної автономії у складі Великобританії, а Уельс – адміністративної.

Новим етапом в еволюції Шотландії до розширення своїх автономних повно-

важень стали парламентські вибори у травні 2007 р., на яких більшість депутатських місць отримала Шотландська національна партія, лідери якої не лише добиватимуться подальшого розширення повноважень для автономії, а й планують у 2010 р. провести референдум про незалежність Шотландії та вступ її на правах нового члена до Європейського Союзу. І хоча ця ідея є популярною серед шотландських виборців, здійснити її буде непросто. «Такий хід подій, – вважає співробітник Лондонського Королівського інституту міжнародних відносин Річард Уйтмен, – може випустити джина національних рухів Європи, побудованих також на європейському виборі. Внаслідок цього Європа може виявитися фрагментованою, і процес відділення регіонів та перетворення їх у держави ЄС створить перманентну політичну кризу, у якій не зможуть нормально функціонувати ні уражені націоналізмом держави, ні ЄС в цілому»¹⁶.

Історичні регіони Великобританії різняться між собою і за особливостями адміністративно-територіального поділу. Англія, Уельс і Північна Ірландія поділяються на графства, графства – на адміністративні округи, а округи – на громади. Графства Уельсу у сільській місцевості поділяються безпосередньо на громади, крім того, тут існує 11 міст – графств. У Шотландії утворені 32 територіальні одиниці місцевого управління, які складаються з громад¹⁷.

Особливий статус має столиця Сполученого Королівства – Лондон. Разом з прилеглими передмістями він утворює єдиний конгломерат, що має назву Великий Лондон. Традиційно врядування в ньому здійснювала рада Великого Лондону, однак у 1985 р. вона ліквідована урядом консервативної партії. Лейбористський уряд добився прийняття закону про відновлення самоврядування Великого Лондона. Його органами є асамблея з 25 депутатів та мер, які обираються безпосередньо населенням міста строком на 4 роки.

Крім історичних регіонів, до складу Великобританії входять також так звані острівні та залежні території з особливим статусом.

Острівні території – це острів Мен та острови протоки Ла-Манш, які належать Англії з часів середньовіччя. Вони є «коронними» володіннями і підпорядковані Сполученому Королівству. Острови мають свої органи самоврядування, але обов'язкові для них закони з питань оборони, зовнішніх зв'язків й митної справи приймає британський парламент. Власної судової системи острівні території не мають.

Залежні території – це колишні колонії Великобританії, що зберегли державно-правовий зв'язок з нею. Переважно це невеликі острови, зокрема острів Святої Олени, Ангілья, Бермудські острови та ін. Кожна з цих територій має свій парламент, уряд, суди, але найголовніші питання їхньої життєдіяльності вирішуються парламентом Великобританії. На кожній залежній, як і на острівній, території діє губернатор, який призначається монархом і здійснює контроль за органами влади території.

На всіх рівнях адміністративно-територіального поділу Великобританії місцева влада представлена органами місцевого самоврядування, що діють в автономному режимі, коли пряме підпорядкування за вертикаллю здійснюється в обмеженій формі. Члени місцевих рад обираються громадянами і виконують свої обов'язки на безоплатній основі.

Рада обирає з числа радників голову (у містах – мера). До компетенції місцевих рад належать питання місцевого значення: дорожній рух, соціальне обслуговування, пожежна безпека тощо. Акти органів місцевого самоврядування – це, як правило, акти делегованого законодавства. Нормативні постанови встановлюють

загальнообов'язкові правила для визначеної території та затверджуються відповідним центральним урядовим відомством. За законністю таких постанов наглядають судові інстанції.

Підсумовуючи історико-правовий аналіз державної форми Великобританії, можна дійти очевидного висновку, що своєрідність чинної британської конституції створює дедалі більше незручностей користування нею як громадянами країни, так і в міжнародних взаєминах. Особливо це стало відчутним після входження Великобританії до Європейського Союзу, членство в якому потребує мати в кожній державі чітке та уніфіковане законодавство, в тому числі й конституційне.

Тому заходи щодо втілення в життя конституційної реформи, що здійснені у Великобританії останніми роками навіть в обмеженому варіанті, можна розглядати як серйозний крок на шляху модернізації державного устрою та підвищення ефективного управління. Отже, Великобританія у політичному плані помітно зближується з іншими західноєвропейськими країнами.

1. *Шаповал В.М.* Сучасний конституціоналізм: Монографія. – К.: Салком; Юрінком Інтер, 2005. – С. 455. 2. *Конституційне* право зарубіжних країн : Навч. посіб. – М.С. Горшеньова, К.О. Закоморна, В. О. Ріяка та ін.: За заг. ред. В. О. Ріяки. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – С. 340-341. 3. *Phillips O.* Hood. Constitutional and Administrative Law. – London, Sweet & Maxwell, 1987. – Р. 6. 4. *Шаповал В.Н.* Британская конституция: политико-правовой анализ. – К.: Лыбидь, 1991. – С. 11. 5. *Георгіца А.З.* Сучасний парламентаризм: проблеми теорії та практики: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. – К., 1999. – С. 16. 6. *Автономов А.С.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учеб. – М.: ТК Велби. Изд-во Проспект, 2008. – С. 394-395. 7. *Великобритания.* Эпоха реформ / Под ред. Ал. А. Громыко. – М.: Изд-во Весь мир, 2007. – С. 49-50. 8. *Мяловицька Н.А.* Особливості виборів в унітарних державах Європи, які мають у своєму складі автономні утворення // Вісник ЦВК. – 2006. – № 3(5). – С. 59. 9. *Конституции* государств Европы: В 3 т. / Под. ред. Л. А. Окунькова. – М.: Изд-во НОРМА, 2001. – Т. 1. – С. 517-522. 10. *Автономов А.С.* Цит. работа. – С. 391. 11. *Конституційне* право зарубіжних країн: Навч. посіб. – М.С. Горшеньова, К.О. Закоморна, В. О. Ріяка та ін.: За заг. ред. В. О. Ріяки. – С. 358. 12. *Шаповал В.М.* Державний лад країн світу. – К.: Український центр правничих студій, 1999. – С. 44. 13. *Конституции* зарубежных государств: Учеб. пособ. – М.: Изд-во БЕК, 1997. – С. 68. 14. *Конституционное* (государственное) право зарубежных стран: Учеб.: В 4 т. / Отв. ред. Б.А. Стрешин. – М.: Изд-во БЕК, 1995. – Т. 1–2. – С. 657. 15. *Чиркин В.Е.* Конституционное право зарубежных стран. – М.: Юрист, 1997. – С. 368. 16. *Кокшаров А.* Разъединенное королевство // Эксперт. – 2007. – №14 (112). – С. 71. 17. *Автономов А.С.* Цит. работа. – С. 392.