

## **КОНСТИТУЦІЯ ІСПАНІЇ 1978 р. ТА ЇЇ ЗНАЧЕННЯ ДЛЯ КОНСОЛІДАЦІЇ ДЕМОКРАТІЇ**

Авторитарний режим, встановлений в Іспанії генералом Ф.Франко Баамонде в результаті громадянської війни 1936-1939 рр., був ліквідований в кінці 70-х рр. мирним шляхом, через послідовну систему угод, пактів, компромісів, укладених між різними політичними силами країни.

Важливим етапом в боротьбі за демократичні перетворення стало прийняття нової Конституції країни в грудні 1978 р., яка забезпечила стабільність демократичного режиму і виступила фундаментом політичного порядку та громадянського миру.

Процес розробки нової конституції та її сутність є ґрунтовно досліджувані у зарубіжній науці. Серед останніх наукових досліджень, в яких увага приділяється вивченню цього питання, необхідно виділити праці іспанських науковців Р. Бланко Вальдеса, Р.Котарело, Х. Паніаґуа Сото, Х. Наварро Естебана, А. Сото, Ч.Пауела, Х.Туссея.<sup>1</sup> Аналізу іспанської конституції присвячені також праці російських дослідників Калініна В.В., Ландабасо А.І., Орлова А. та українських Беловолова Ю.Г., Татаренко Т.<sup>2</sup> Більшість науковців одностайні в тому, що прийняття Основного закону завершило етап встановлення демократії в Іспанії, після чого розпочався етап її консолідації.

Конституційний процес відіграє суттєву роль у становленні нових демократій, тому евристична цінність даної статті та її наукова новизна полягають у спробі теоретичного перенесення досвіду розбудови демократії в Іспанії до умов сучасної України та теоретичному прирощуванні матеріалу з вказаної проблеми. Досвід Іспанії може бути корисним для подолання труднощів соціально-політичного життя молодій українській державі, яка теж торує свій шлях до демократії.

Після прийняття політичної реформи в листопаді 1976 р., проведенні на її основі перших демократичних парламентських виборів у червні 1977 р., підписання в жовтні 1977 р. угоди (пакту Монклоа) між провідними політичними силами Іспанії щодо врегулювання нестабільності в економічній сфері, постала можливість розробки та прийняття Основного закону, який повинен був створити юридичну базу для подальшої демократичної перебудови іспанського суспільства.

Необхідність розробки нової Конституції усвідомлювали всі політичні сили Іспанії, як ті, що виступали за демократичне оновлення країни, так і ті, що прагнули зберегти старі порядки, оскільки створені за часів франкізму “основні” закони вже не відображали нову політичну реальність.

Процес розробки Основного закону являв собою „політичний діалог”, який тривав 15 місяців (з червня 1977р. по грудень 1978р.). З цією метою Конгресом депутатів (нижня палата Генеральних Кортесів) була утворена спеціальна Конституційна комісія, склад якої був ухвалений 25 липня 1977р. До комісії увійшли 36 депутатів, з яких 17 представляли урядову партію Союз демократичного центру (СДЦ), 13 – Іспанську соціалістичну робітничу партію (ІСРП), по 2 – Комуністичну партію Іспанії (КПІ) і праву партію Народний альянс (НА), по 1 – баскські та каталонські регіональні угруповання. Таке представництво партій відображало співвідношення депутатських мандатів, отриманих кожною з цих партій на виборах. Метою Конституційної комісії було створення проекту Основного закону на основі пропозицій найвпливовіших політичних партій. За наполяганням лівих партій з цієї комісії був виділений більш вузький комітет з семи членів. Хоча комітет був лише допоміжним органом Конституційної комісії, рішення приймалися саме у ньому, а комісія потім формально затверджувала їх.<sup>3</sup>

Іспанська Конституція була створена на основі консенсусу. Американський політолог Г. Гюнтер відмічав три особливості застосування техніки консенсусу в Іспанії. По-перше, переговори велись при безпосередній участі представників всіх груп, зацікавлених у досягненні консенсусу, причому

склад учасників змінювався в залежності від характеру проблем, що обговорювались. По-друге, група, у якій приймалися рішення (комітет Конституційної комісії), була обмеженою за складом учасників, що сприяло досягненню консенсусу, тому що у великих групах, згідно даних соціальних психологів, рішення виробляються важче. По-третє, переговори велись конфіденційно, а не публічно. Закритий характер переговорів мав важливе значення для досягнення компромісів, тому що партійне керівництво відмежовувалось від тиску рядових членів партій і легше йшло на поступки. У майбутньому це призвело до звинувачень у зрадництві принципів партійними керівниками. Однак у даному випадку певна незалежність партійних еліт від мас була необхідною: якби не компромісність позицій партійних лідерів, Конституцію створити було б неможливо. Керівництво більшості партій визначило своєю метою не максимальне задоволення інтересів своїх прибічників, а створення легітимного і стабільного режиму<sup>4</sup>.

Текст проекту був остаточно ухвалений на засіданні Конгресу депутатів та Сенату 31 жовтня 1978р. З 584 членів Кортесів на підтримку проекту висловились 551 член (325 депутатів і 226 сенаторів), 11 проголосували “проти” (6 депутатів і 5 сенаторів) і 22 утримались (14 депутатів і 8 сенаторів). Шестеро депутатів були відсутні<sup>5</sup>.

Текст Конституції, ухвалений парламентом, був представлений на референдум 6 грудня 1978р., на якому була зареєстрована участь 67 відсотків громадян. За проект проголосували 15,7 млн. іспанців, що склало 87,8 відсотки від кількості тих, що брали участь у голосуванні, проти – 1,4 млн. (7,9 відсотки), утримались 640 тис. (3,5 відсотки)<sup>6</sup>.

Прийняття Конституції 1978р. поклало кінець формальному існуванню режиму Франко, оскільки були ліквідовані Основні закони, прийняті протягом 1938-1967рр. З точки зору юридичної перспективи закінчився перехід від авторитарної політичної системи до демократичної, що був реалізований “від закону до закону, за законом”.

Конституцією 1978 р Іспанія проголошувалась парламентською монархією. Формально монархічна форма правління в Іспанії була проголошена ще у 1947 р., однак аж до смерті Ф. Франко вона не була реалізована.

При розробці Конституції законодавці взяли за основу досвід західноєвропейських країн з монархічною формою правління. Згідно статті 1 Конституції іспанський король позбавлений суверенітету. “Національний суверенітет належить іспанському народу”, якому належить вся влада. Закладена в конституції концепція парламентської монархії як політичної форми іспанської держави розцінюється багатьма іспанськими вченими як нова й оригінальна. Як головний елемент виділяється те, що монархія розглядається як форма державного устрою, а не як форма правління <sup>7</sup>.

Відтепер права монарха регулювалися Конституцією (II розділ “Про Корону”) і були дещо обмежені у порівнянні з минулими століттями. Король проголошувався “главою держави, символом єдності і стабільності”; йому надавалось право здійснювати представництво Іспанії на міжнародній арені. До основних повноважень короля належать наступні: 1) санкціонувати і промульгувати закони; 2) скликати і розпускати Генеральні Кортеси; 3) призначати референдум у випадках, передбачених Конституцією; 4) пропонувати кандидата на посаду голови уряду, а також призначати або усувати його у відповідності з положеннями Конституції; 5) призначати і усувати членів уряду за пропозицією глави уряду; 6) здійснювати верховне командування Збройними силами. У компетенцію короля увійшли такі важливі питання, як призначення послів, підписання міжнародних угод, оголошення війни і миру (за попередньою згодою Кортесів). <sup>8</sup>

Особливості статусу короля полягають в наступному: монархія як символ державної єдності і король як глава держави не інтегровані в жодну з конституційних гілок влади; — за конституцією виконавча влада з формальної точки зору відокремлена від монарха і належить урядові; разом з тим король бере участь у виконанні генеральними Кортесами, урядом і судами своїх функцій і в такий спосіб виконує свої конституційні обов'язки як глава держави.

Три класичні гілки влади представлені в Іспанії відповідно до конституції генеральними Кортесами, урядом і адміністрацією, і судовою владою.

Провідну роль в системі органів влади і управління Конституція закріпила за урядом (IV розділ “Про уряд і адміністрації”). Уряд країни є конституційним органом, який визначає основні напрямки внутрішньої та зовнішньої політики країни, керує діяльністю цивільної та військової адміністрації, обороною країни, здійснює виконавчу функцію та регламентарну владу (ст. 97). Найбільш важливі повноваження уряду можна встановити за конституційними положеннями, що не увійшли до IV розділу. Так уряду належить право законодавчої ініціативи, тобто право вносити до парламенту проекти законів, а також право “в надзвичайних і термінових випадках... видавати тимчасові законодавчі акти у формі декретів-законів...” (ст. 86), які протягом 30 днів після опублікування повинні бути затвердженні або скасовані Конгресом депутатів. Крім того, уряд має право оголошувати загрозливий або надзвичайний стан у країні шляхом видання спеціального декрету. У першому випадку строк дії такого декрету за Конституцією не перевищує 15 днів. Надзвичайний стан оголошується після попереднього дозволу Конгресу депутатів (ст. 116, п. 3), і строк його дії не повинен перевищувати 30 днів.

Значні права надані уряду і у сфері міжнародних відносин. Хоча підписання міжнародних договорів і угод належить до компетенції короля (ст. 63, п. 2), а контроль і надання дозволу на підписання найважливіших з них належить Кортесам (ст. 94), підготовка текстів проектів таких угод і договорів складає прерогативу уряду.<sup>9</sup>

Уряд несе відповідальність перед Конгресом депутатів за політичне керівництво країною. Контроль за роботою уряду здійснює Конгрес депутатів, використовуючи такі засоби, як запити та інтерпеляції, обговорення питання про недовіру, висловлення вотуму недовіри. Проте уряд теж наділений елементами стримування і протипаги парламенту. Так, глава уряду може запропонувати королю розпустити Кортеси чи одну з його палат.

Основні елементи стабільності уряду визначені в механізмах його

інвеститури і відставки. Так, при первинному голосуванні в конгресі щодо вотуму довіри урядові потрібна абсолютна більшість голосів для того, щоб її одержати. Якщо цього не відбувається і призначається нове голосування через 48 годин після першого, то вотум довіри вже вважається отриманим при простій більшості голосів. У такий спосіб може бути затверджений уряд, що не має парламентської більшості, але буде керувати країною за допомогою досягнення парламентських угод. Процедура відставки уряду ускладнена, тому що повинна бути підтримана не тільки абсолютною більшістю голосів депутатів, але і включати висунення нового кандидата на посаду голови уряду.<sup>10</sup>

На думку іспанських фахівців, у конституції закладене розуміння уряду як конституційного органу, що діє з позицій переваги й автономії стосовно інших державних органів і який зв'язаний з Кортесами системою взаємного контролю. Ця система підпорядковує діяльність уряду рішенням парламенту, але в той же час не обмежує його протагонізма в здійсненні національної політики.<sup>11</sup>

Особливо виділена роль голови уряду як керівника і координатора даного колегіального органу. Іспанські законодавці зробили вибір на користь уряду президентського спрямування з яскраво вираженим лідерством його глави<sup>12</sup>.

За новою Конституцією значно змінився правовий статус представницького органу Іспанії – Кортесів (III розділ “Про Генеральні Кортеси”). Конституція детально регулює статус, структуру та повноваження Кортесів. Кортеси здійснюють законодавчу владу і контроль за діяльністю уряду; складаються з двох палат: конгресу депутатів і сенату. У цьому знаходить своє вираження тенденція вираження подвійного представництва, характерна для будь-якої держави, організованої на федеративній основі. Конгрес депутатів виступає при цьому виразником народної волі, а сенат є палатою територіального представництва.

Члени обох палат Кортесів – нижньої, Конгресу депутатів (від 300 до 400 місць), і верхньої, Сенату (250 місць) – обираються на 4 роки шляхом загальних рівних прямих виборів і таємного голосування, причому Конгрес депутатів на

основі пропорційної системи, а Сенат - мажоритарної. Окрім цього, частина складу Сенату призначається регіональними автономними об'єднаннями. Депутати і сенатори користуються недоторканістю та парламентським імунітетом. Вони обирають свої керівні органи і визначають порядок їх роботи через прийняття відповідних Регламентів. Структурними елементами Кортесів у кожній палаті є: голова палати, президія, постійні законодавчі комісії, комісії з розслідування, пленум, постійні депутації.

Законодавча діяльність Кортесів полягає в обговоренні законопроектів і законодавчих пропозицій, що надходять до Конгресу і Сенату від уряду, окремих депутатів, сенаторів, асамблей автономних областей, а також груп виборців (до 500 тис.чол.). Всі законопроекти ставляться на голосування спочатку у нижній, а потім у верхній палатах. У випадку розбіжностей між палатами останнє слово залишається за Конгресом.

Також Кортеси затверджують главу уряду, контролюють діяльність уряду, реалізують практичний контроль за діяльністю автономних співтовариств, є основною ареною діяльності політичних партій. Кортеси недоторкані і несуть політичну відповідальність тільки перед виборцями. Дії Кортесів не піддані ніякій іншій юрисдикції як тільки юрисдикції конституційного суду у випадках, коли вони порушують конституцію.

За конституцією судова влада в Іспанії є незалежною і здійснюється від імені короля (стаття 117). Вищим керівним органом судової влади є Генеральна рада. Вона складається з голови Верховного суду і двадцяти членів, призначуваних королем на 5-літній термін (12 призначаються з числа суддів і членів суду на умовах, встановлених законом, 4 — за пропозицією конгресу депутатів і 4 за пропозицією сенату). Вищою судовою інстанцією є Верховний суд, його голова призначається королем за пропозицією Генеральної ради. Генеральний прокурор держави призначається королем за пропозицією уряду з урахуванням думки Генеральної ради судової влади. Судді і члени судів, а також прокурори не можуть займати інші публічні посади або об'єднуватися в політичні партії і профспілки (стаття 127).

Особливе місце в конституції займає Конституційний суд як вища інстанція, покликана забезпечувати виконання конституції всіма гілками влади. Конституційний суд складається з 12 членів, призначуваних королем (4 за пропозицією конгресу, 4 за пропозицією сенату, 2 за пропозицією уряду і 2 за пропозицією Генеральної ради судової влади). Суд має повноваження для розгляду заяв про неконституційність законів і нормативних актів, прийняття постанов про захист прав людини в зв'язку з порушеннями прав і свобод, вирішення суперечок про розмежування компетенцій між державою й автономними співтовариствами і між самими автономними співтовариствами (стаття 161).<sup>13</sup>

Демократичний характер Основного закону виражається у закріпленні принципу рівності всіх перед законом і у широті прав і свобод, наданих громадянам країни. Так, в Конституції Іспанії закріплені наступні права: 1). особисті - право на життя (з заборонаю катувань; ст.15), на свободу і безпеку (з можливістю превентивного затримання на строк не більше як 72 години; ст.17), недоторканість житла, таємність поштових відправлень, телеграфних і телефонних зв'язків (ст.18), на подання індивідуальних та колективних петицій (ст.29); 2). політичні права - право на об'єднання (ст.22), право на участь у суспільних справах безпосередньо або через представників обраних на виборах, право на рівний доступ до державної служби (ст.23), право на мирні збори та демонстрації (ст.21); 3). соціально-економічні - право на приватну власність (ст.33), свободу підприємницької діяльності (ст.38), право на працю (ст.35), право на шлюб на умовах рівності (ст.32), на охорону здоров'я (ст.43), на належне житло (ст.47), на пенсійне забезпечення (ст.50), на соціальне страхування (ст.41), на соціальну, економічну і правову охорону сім'ї, материнства та дитинства (ст.39), на охорону економічних інтересів, здоров'я (ст.51); культурні права - право на доступ до культурних цінностей (ст.44), право на освіту (ст.27). Кожен громадянин має право захищати свої права та свободи у разі їх порушення у судовому порядку (ст.53). Також Конституція закріпила основні обов'язки громадян держави: захист Іспанії (ст.30), сплата



податків (ст.31), обов'язок батьків піклуватись про своїх дітей (ст.39) та ін. Незаконне чи безпідставне припинення дії прав та свобод тягне за собою кримінальну відповідальність за порушення визнаних законами прав та свобод. Конституція 1978 року відділила церкву від держави, що для такої католицької країни, як Іспанія, має суттєве значення. Також було проголошено свободу віросповідання (ст.16)<sup>14</sup>.

Важливе місце у Конституції посідає розділ про національно-державний устрій (VIII розділ "Про територіальну організацію держави"). Національно-регіональне питання протягом багатьох століть було одним з найскладніших питань політичного життя Іспанії. Конституцією були закладені основи для вирішення національного питання (передбачалось право на отримання автономного статусу будь-якою історичною областю). За Конституцією на території країни було утворено 17 автономних областей. Окрім автономних областей Іспанія у відповідності з Конституцією поділена на муніципалітети та провінції. Кожна з цих адміністративно-територіальних одиниць отримала певну самостійність у вирішенні місцевих питань (ст.137).

Держава залишила за собою виключну компетенцію в таких питаннях, як права, свободи та обов'язки іспанських громадян; іспанське громадянство, міграція, статус іноземців; міжнародні відносини; оборона країни і утримання збройних сил; законодавство; зовнішня торгівля і митний режим; грошова, кредитна, банківська системи і система страхування; загальне планування економічної активності; координація наукових і технічних досліджень; транспорт, зв'язок і т.д. (ст.149).

Конституція встановлює систему розподілу компетенцій між державою й автономними співтовариствами і конкретизує зміст двох видів автономій: територіальної (регіональної) і місцевої (адміністративної). Під територіальною автономією розуміються автономії, носіями якої є "національності і регіони". Автономія їм надається у формі автономних співтовариств через відповідні статути автономій. Ця автономія якісно вище місцевої. Вона передбачає рівень рішень максимально сумісний із принципом єдності держави. Автономні

співтовариства можуть мати своє юридичне законодавство, представницькі і виконавчі органи влади. Під місцевою автономією мається на увазі визнання інтересів місцевих корпорацій, діяльність яких відповідно до конституції не вимагає надання їм функцій політичних рішень. Вони не мають власного законодавства<sup>15</sup>.

У свою чергу територіальна (регіональна) автономія має свої два рівні. Зміст регіональної автономії конкретизується в статті 148. У ній перераховані компетенції автономних співтовариств (створення органів самоврядування, територіальний, міський, житловий благоустрій, землеробство і тваринництво, ремесла, культура, туризм, охорона здоров'я і т.д.). Через 5 років за допомогою зміни своїх статутів ці автономні співтовариства і далі можуть йти шляхом розширення своїх повноважень у межах, встановлених у статті 149 (визначає повноваження, що відносяться винятково до компетенції держави: національність, міжнародні відносини, оборона, державні фінанси, зовнішня торгівля і т.д.).<sup>16</sup> Таким чином, своєрідною рисою іспанської моделі регіонального устрою є її надзвичайна гнучкість.

В Основному законі також передбачена процедура конституційної реформи, з ініціативою якої можуть виступати уряд, Сенат, Конгрес депутатів, асамблеї автономних областей. Якщо зміни стосуються найважливіших глав та розділів Конституції (“Про основні права і публічні свободи”, “Про корону”), то вони повинні бути розглянуті послідовно обома палатами Кортесів і прийняті двома третинами голосів кожної з палат. Для зміни решти розділів Конституції необхідно, щоб за них проголосувала більшість від 3/5 складу членів кожної палати. Будь-які зміни в Конституції після ухвалення в Кортесах виносяться на референдум (ст.167, 168)<sup>17</sup>.

Конституція носила незавершений характер, багато її положень мали загальне формулювання. Вона потребувала прийняття кількох десятків законів для свого доповнення і розвитку.

В складних умовах перехідного періоду іспанська Конституція була створена за участю провідних політичних сил Іспанії, на основі консенсусу.

Можливо, підсумковий проект був не ідеальним, і, можливо, в чомусь непослідовним, але він володів важливою перевагою — загальною легітимністю. Це — вирішальна перевага, адже демократія, на відміну від диктатури, може функціонувати лише за умови добровільного і свідомого дотримання демократичних процедур.

Конституція Іспанії увібрала в себе досвід конституційного розвитку провідних демократичних держав. Після її прийняття політичний процес в Іспанії вступив у нову фазу - фазу консолідації демократії, основним завданням якого було адаптація суспільства до нового політичного механізму, до нового – порівняно з авторитарним – способу вирішення конфліктів.

## ДЖЕРЕЛА ТА ЛІТЕРАТУРА

1. Soto A. La transición a la democracia. España, 1975 – 1982. — Madrid: Alianza Editorial, 1998. — 204 p. ; Soto Juan L.P. El modelo parlamentario en la Constitución Española de 1978// Transición política y consolidación democrática. España (1975 – 1986). — Madrid: Centro de investigaciones sociológicas, 1992. — P.201-219; Powell Ch. España en democracia. 1975 – 2000. — Barcelona: Plaza Janez, 2001. — 688 p.; Navarro Esteban J. 25 años sin Constitución. — Madrid: Foca investigación, 2003. — 171 p.; Navarro Sanches Angel J. La transición en sus documentos. — Madrid : Centro de estudios políticos y constitucionales, 1998. — 661 p.; Valdes Blanco R.L. La Constitución de 1978. — Madrid : Alianza Editorial, 2003. – 347 p.; Cotarelo R. La transición democrática Española // Transición política y consolidación democrática. España (1975 – 1986). — Madrid: Centro de investigaciones sociológicas, 1992. — P.3-31; Tusell j. La transición española a la democracia. — Madrid : Historia 16, 1999. — 207 p.; 2.Ландабасо А.Н. Конституционализм и парламентаризм // Из истории европейского парламентаризма: Испания и Португалия /РАН, Институт всеобщей истории/ С.П.Пожарская (отв. ред.) — М., 1996. – С.130-135; Калинин В.В. Испанская конституция 1978 г.// Из истории европейского парламентаризма: Испания и Португалия /РАН, Институт всеобщей истории/ С.П.Пожарская (отв. ред.) — М., 1996. — С.- 114-127; Орлов А. Единая и неделимая родина всех испанцев // Международная жизнь. — 1998. — №7. — С.54-60; Беловолов Ю.Г. Политическая система современной Испании (1975-1995). — Донецк, 1997. — 73 с.; Татаренко Т. Територіальні автономії в Іспанії як модель децентралізації держави // Людина і політика. – 2001. - №6. – С.23-26; 3. Soto A. Вказана праця. - P.71; Tusell J. Вказана праця . — P.98; Ландабасо А.Н. Вказана праця. — С.135; Калинин В.В. Вказана праця. — С.- 117; Орлов А. Единая и неделимая родина всех испанцев. Вказана праця. - С.56-57. Современная Испания. /Авилова А.В., Акимов В.С., Баранова Т.Н.и др.; Отв. ред. Загладин В.В. — М.: Издательство политической литературы, 1983. — С.42; 4. Фадеев Д.А. Опыт политики переходного периода. Испания после Франко // Полис. — 1991. — № 5. – С. 125; 5.Современная Испания.— С.43; Powell Ch. Вказана праця. — P. 224; 6.Prego V. Diccionario de la Transición. – Barcelona : Plaza Janez, 1999. – P.649; Soto A.

Вказана праця. р.75; Powell Ch. Вказана праця. Р.232; Ландабасо А.Н. Вказана праця. — С. 135; Hooper J. The New Spaniards. — Penguin Books.1987. — Р.44; Valdes Blanco R.L. Вказана праця. — Р.47; Хенкин С.М. Хуан Карлос I: политический портрет. — М.: ИНИОН РАН, 2001.— С.66; 7. Soto Juan L.P. Вказана праця. — Р.202; 8.Испания. Конституция и законодательные акты.- С.50; 9.Испания. Конституция и законодательные акты. — С.59, 62,69; 10.Испания. Конституция и законодательные акты. — С.64-68; 11.Калинин В.В. Вказана праця . — С. 121; 12. Soto Juan L.P. Вказана праця. — Р.209; Калинин В.В.. Вказана праця . — С.- 121; 13. Испания. Конституция и законодательные акты. — С.70-72, 112; 14. Испания. Конституция и законодательные акты. — С. 34-42; Современная Испания. С. 47-49; 15. Cotarelo R. Вказана праця. — Р.199-200; Калинин В.В. Вказана праця. — С. 123-125; 16. Испания. Конституция и законодательные акты. — С. Ландабасо А.Н. Вказана праця. — С. 133; Калинин В.В. Вказана праця. — С.124; 17. Испания. Конституция и законодательные акты. — С.29-38.