

явив стосовно Японії: «Уряд цієї країни надав найбільш оброблений, найбільш повний та видатний звіт стокгольмському конгресу... В Японії передбачається реформа кримінального законодавства, що відповідає вимогам новітнього часу» [5, с.14].

Список літератури:

1. Ishii Ryosuke. A history of political Institutions in Japan. T., 1980. 2. Hane Mikiso. Japan. A Historical Survey. N.Y. 1972. 3. Зібольд А. Епоха великих реформ в Японії. СПб. 1905. 4. Beasley W.G. The Modern History of Japan. London 1975. 5. Будзинский С. Японское уголовное уложение в сравнении с другими законодательствами и с проектом уложения о наказаниях. М., 1884.

Надійшла до редакції 17.02.99

Ю.М. Коломієць

СТАТУС ГЛАВИ ДЕРЖАВИ В ПАРЛАМЕНТАРНІЙ РЕСПУБЛІЦІ

Останнім часом і в засобах масової інформації, і на засіданнях Верховної Ради обговорюється проблема переходу України на шлях розвитку парламентарної республіки. Що ж являють собою сьогодні парламентарні республіки в світовій конституційній практиці? Яке місце відводиться за подібної системи правління главі держави? Зрозуміло, що знайти відповіді на ці запитання допоможе вивчення зарубіжного досвіду, свідоме і аналітичне використання якого дасть змогу скористатися позитивними аспектами й уникнути негативних моментів у державному будівництві України.

За парламентарної системи правління, яка передбачає наявність президента, останній є конституційним главою держави. Це означає, що уряд і його діяльність практично виведені зі сфери прерогатив президента, і хоча формально він, згідно з конституцією, має такі важливі повноваження, як призначення голови уряду, оголошення про розпуск парламенту і призначення дати чергових виборів до парламенту, а також представництво в сфері міжнародних відносин, все ж фактично ці й інші повноваження президент повинен здійснювати, тільки узгоджуючи з головою уряду, який є відповідальним не перед ним, а перед парламентом. У результаті такого розподілу головою виконавчої влади за парламентської системи правління є прем'єр-міністр (у ФРН і Австрії - канцлер), який і наділяється необ-

хідними владними прерогативами для здійснення урядової політики. Прем'єр і його уряд звітують перед вищим законодавчим органом і можуть бути звільнені парламентом у відставку у випадку винесення їм восту недовіри. Президент в умовах парламентського правління не відповідає за дії уряду і залишається надпартійною фігурою, гарантом правопорядку, уособленням непорушності конституційного ладу. Як це не парадоксально звучить, але відсутність у президента в парламентарних республіках значимої політичної влади є «в деякій мірі основою його сили, яка проявляється в духовному впливі на політику суспільства», здатності глави держави «уособлювати собою те, що об'єднує всіх» [1, т. I, с. 238]. Типовими парламентарними республіками є Швейцарія, Ірландія, Угорщина, Індія, Федеративна Республіка Німеччина, на прикладі якої пропонуємо розглянути статус глави держави за парламентської системи правління.

Спеціалісти, характеризуючи конституційно-правове становище федеративного президента ФРН, досить часто порівнюють його зі статусом рейхспрезидента Веймарської республіки (1919 р.) для того, щоб показати процес розвитку цього інституту. Так, рейхспрезидент Веймарської республіки обирався безпосередньо німецьким народом, що ставило його майже в незалежне становище шляхом встановлення семирічного строку легіслатури і надання широких повноважень, і що сприяло перетворенню президента на оплот конституційного порядку поряд з рейхстагом і на противагу йому. Але президентство такого зразка вселяло побоювання в Парламентську раду, яка працювала над Конституцією ФРН. Основний закон, враховуючи досвід розвитку Веймарської конституції, відмовився від цієї дуалістичної конструкції. К. Хессе, відомий німецький державознавець, вважає, що Конституція 1949р. надає федеральному президенту, обраному парламентським органом, тільки обмежених компетенцій і відмовляє йому в самостійній і вирішальній участі в вищому державному керівництві [7, с. 308]. Якщо Основний закон і обмежує сферу виконавчої влади, яка не контролюється парламентом, то це не означає «експропріацію влади», а тільки перенесення центру ваги в її здійсненні на федеральний уряд і, перш за все, на федерального канцлера. Автори «Державного права Німеччини», навпаки, вважають, що рамки Основного закону не дають підстав говорити про зменшення ролі посади президента в порівнянні з Веймарською республікою внаслідок відсутності прямих вибо-

рів і пов'язаних з цим значно менших повноважень федерального президента. Справа в тому, що президент ФРН обирається федеральними зборами за широкої участі всіх політичних і парламентських сил.

Федеральні збори складаються з членів бундестагу і такої ж кількості членів, обраних народними представниками земель пропорційно числу їх мешканців. Закон про вибори федерального президента федеральними зборами від 25 квітня 1959 р. в редакції, опублікованій 24 червня 1975 р., підгрунтям якому слугує ст.54 п.7 [3,с.175] Основного закону, визначає процедуру проведення виборів членів федеральних зборів в ландатагах. Проте результати виборів федерального президента можна передбачити ще до того, як земельні парламенти виберуть своїх представників до федеральних зборів, хоча туди можуть обиратися і громадяни, що не є депутатами ландатагів. Врешті-решт вибори президента здійснюють фракції бундестагу, а обраним від ландатагів членам нерідко залишається лише функція схвалення. Члени федеральних зборів урівнюються в правах з депутатами бундестагу. Не зважаючи на те, що федеральні збори постійно не функціонують (єдине їх завдання - вибори президента), вони вважаються конституційним органом влади федерації, який має свій регламент. Федеральні збори, а також їх окремі члени, можуть передавати спірні питання на розгляд федерального конституційного суду (ст.93 п.1) [3,с.262]; федеральні збори скликаються не пізніше як за 30 днів до закінчення строку повноважень федерального президента, а за дострокового закінчення його повноважень - не пізніше ніж через 30 днів по цьому; місце і час скликання цього органу визначає голова бундестагу, він же керує роботою зборів [1,т.1,с.217].

Обраним на посаду президента ФРН може бути кожний громадянин Федеративної Республіки, який має право бути обраним у бундестаг і досяг 40-річного віку (ст. 54 п.1) [3,с.175]. Висування кандидатури повинно супроводжуватися письмовою заявою про згоду балотуватися на цю посаду. Повторне обрання допускається, але не більше одного разу.

Правом висувати кандидатуру володіє кожний член федеральних зборів, який повинен подати свою пропозицію голові бундестагу. На наступних турах голосування можуть вноситися нові пропозиції. Питання про відхилення якої-небудь кандидатури вирішують федеральні збори. Вибори проводяться без дебатів (ст.54), а голосування - бюлетенями в заклеєних

конвертах. Але через те, що фактично кандидатури рекомендуються політичними партіями або їх фракціями, в дійсності відбувається попереднє публічне обговорення кандидатури. Якщо більш конкретно, то в самому обранні президента суттєву роль відіграють угоди з цього питання лідерів провідних політичних партій [5,с111].

Обраною в перших двох турах вважається особа, що одержала більшість голосів членів федеральних зборів. Якщо ж при двох голосуваннях такої більшості не зібрано, то обраним стає той, хто під час третього голосування набере найбільшу кількість голосів (ст.54). До цих пір необхідність у третьому турі виникла лише в 1969 р. на виборах президента Хайнемана. Хоча Основним законом передбачено тільки три тури голосування, може виникнути ситуація, коли й третій тур закінчується розподілом голосів порівну. В подібному випадку допускається можливість подальших турів, а у випадку необхідності - і висунення нових кандидатів.

Повноваження президента продовжується п'ять років (ст.54 п.2) [3,с.175]. Він вступає в них після закінчення терміну повноважень попередника, однак не раніше, ніж заява обраної особи про прийняття ним посади потрапить до голови бундестагу.

Федеральний президент згідно з протоколом є першим державним органом влади Федеративної Республіки Німеччини. Він не може входити до складу ні уряду, ні законодавчого органу федерації або будь-якої із земель (ст.55 п. 1) [3,с.175]. Уже стало традицією, що президент припиняє членство в партії, до якої він входив до виборів, хоча конституція цього прямо від нього й не вимагає. Федеральний президент не може посідати будь-яку іншу оплачувану посаду і здійснювати комерційну або професійну діяльність. Тобто, безпристрасне (нейтральне) виконання президентом обов'язків і його авторитет вимагають незалежності, в тому числі і від будь-яких обов'язків.

Вступаючи на посаду, президент ФРН дає присягу на спільному засіданні бундестагу і бундесрату, а не на засіданні федеральних зборів (ст.56) [3,с.176]. Президент урочисто обіцяє: «Клянусь присвятити всі свої сили благу німецького народу..., сумлінно виконуючи свої обов'язки». Згідно зі ст. 64 п.2 Основного закону [3,с.179] члени федерального уряду приносять ту ж саму присягу.

Федеральний президент користується правом недоторканності (ст.60 п.4, ст.46 п.2-4) [3,с.173,177], тобто він не може переслідуватися, його особиста свобода не може обмежуватися, проти нього не може бути порушено судової справи. Проте бундестаг або бундесрат можуть висунути перед Федеральним конституційним судом звинувачення проти федерального президента, ставлячи йому в провину навмисне порушення Основного закону чи іншого федерального закону. Пропозиція про висунення звинувачення повинна подаватися від імені не менш як однієї четвертої частини членів бундестагу або не менш як однієї четвертої частини голосів бундесрату. Рішення про звинувачення президента повинні бути підтверджені більшістю двох третин бундестагу або двох третин голосів бундесрату (ст.61 п.1) [3,с.177-178].

У випадку, якщо Федеральний конституційний суд встановлює винність президента, останній припиняє свої повноваження. Так, у випадку відставки президента або дострокового припинення повноважень його функції виконує голова бундесрату (ст.57) [3,с.176]. В цьому випадку голова бундесрату має всі права і обов'язки президента. Однак особистого правового статусу і протокольних справ президента він не має, тому що здійснює повноваження президента не як його заступник, а залишаючись в статусі голови бундесрату.

Спеціалісти німецького державознавства вважають, що в порівнянні з Веймарською республікою повноваження федерального президента по відношенню до законодавчої влади значно урізані. І все ж згідно з Основним законом ФРН федеральний президент призначає день виборів до бундестагу, керуючись ст. 39 п.1 [8,с.413]. Рішення президента про день виборів потребує контрасигнації. Федеральний президент може вимагати скликання бундестагу, а також пропонувати або визначати будь-який пункт порядку денного засідання бундестагу. Президент може розпустити нижню палату парламенту у випадку, якщо вона у визначений термін не обрала канцлера. Цю процедуру президент виконує самостійно, але ж відсутність контрасигнації в даному випадку викликана, по суті, вакантністю посади канцлера: попередньому висловили недовіру або він пішов у відставку, а нового ще не обрала.

Але й після виборів федерального канцлера парламентську систему правління можна дещо порушити. У випадку, якщо звернення федераль-

ного канцлера про висловлення йому довіри не буде підтримане більшістю членів бундестагу, то федеральний президент за пропозицією федерального канцлера протягом двадцяти одного дня може розпустити бундестаг (ст.68 п.1) [3,с.180]. Таким чином, криза парламентської системи активізує резервні функції федерального президента. Проте він не має права втручатися в парламентську кризу, якщо бундестаг шляхом виборів іншого канцлера сам вирішить цю проблему (ст.68 п.1) [3,с.180]. За весь період існування ФРН президент жодного разу не використав свого права термінового скликання бундестагу, а у двох випадках його дострокового розпуску (в 1972 і 1983 рр.) вирішальну роль відіграли самі партії бундестагу [[5,с.111].

Згідно зі ст.82 Основного закону [3,с.180] президент промульгує закони. Це право трактується конституційно-правовою доктриною як право на одночасну перевірку їх конституційності. Окрім того, президент має право на прохання уряду і за згодою бундесрату оголосити так званий "стан законодавчої необхідності", за умов якого серйозно обмежуються законодавчі права бундестагу.

Підготовка президентом законів до офіційної публікації також передбачає їх контрасигнацію, зміст якої проявляється в двох аспектах: по-перше, це політична залежність президента від уряду, по-друге, політична відповідальність уряду перед парламентом. У сфері виконавчої влади президент теж має цілий ряд повноважень.

За звичайних умов президент пропонує кандидатуру федерального канцлера, якого потім обирає бундестаг і призначає президент. Призначення ж міністрів відбувається за пропозицією федерального канцлера (ст.64 п.1) [3,с.179], але ця пропозиція не регулюється якою-небудь правовою процедурою. Так, президент може висловити канцлеру свої сумніви стосовно тієї чи іншої кандидатури, і канцлер зобов'язаний буде вислухати ці зауваження. Якщо до несхвалення кандидатури одного з міністрів є досить серйозні підстави, то президент може висловити свою незгоду публічно, що являє собою досить сильний засіб тиску під час вирішення кадрових питань. Проте вето президента подіяло тільки одного разу в історії ФРН (президент Т.Хойс заперечував проти перебування на посаді міністра юстиції Т.Делера), і то лише тому, що з главою держави погодився голова уряду К.Аденауер [5,с.111].

Окрім того, всі розпорядження, які федеральний президент видає, виконуючи свої функції, вимагають для вступу в силу контрасигнації федерального канцлера чи відповідного федерального міністра. Виняток становлять тільки призначення і відставка федерального канцлера, розпуск бундестагу згідно зі ст.63 [3,с.178] і прохання про продовження ведення справ федерального канцлера і федерального міністра до призначення їх наступника (ст.69 п.3) [3,с.180]. Таким чином, федеральний президент співпрацює з федеральним урядом. Федеральний канцлер і федеральний міністр, здійснюючи контрасигнацію, беруть на себе політичну відповідальність за дії федерального президента перед бундестагом, що разом з тим знімає особисту відповідальність з федерального президента [7,с.311].

Під час призначення суддів, чиновників, офіцерів і унтер-офіцерів (ст. 60 п.1) [3,с.177] федеральний президент слідкує за тим, чи відповідно до закону здійснюється підбір кадрів. Але сам він правом підбору не володіє, хоча й може поставити питання про доцільність призначення того чи іншого кандидата. Формуючи конституційний суд, члени якого згідно зі ст. 94 Основного закону [3,с.198] і §§6 і 7 Закону про Федеральний конституційний суд обираються шляхом особливої процедури бундестагом (його комітетом вибірників) і бундесратом - двома третинами голосів, федеральний президент тільки призначає обраних таким чином суддів, тобто правом ухвалення рішення володіють парламентські органи, президент же зобов'язаний тільки готувати ці рішення до публікації.

Досить вагомим повноваженням має федеральний президент у сфері міжнародних відносин. Він призначає послів ФРН і приймає послів інших держав, тобто акредитує їх згідно зі ст.53 п.1 Основного закону [3,с.177]. Ця ж стаття є нормативною базою представництва президента не тільки в сфері здійснення офіційних юридичних міжнародно-правових актів, але й у цілому в сфері дипломатичної діяльності як за кордоном, так і в своїй державі. Президент ФРН згідно з конституцією володіє монопольним правом офіційного представництва. Однак державна практика свідчить про те, що федеральний канцлер, федеральні міністри й інші державні органи виступають за кордоном як представники Федеративної Республіки і навіть підписують деякі угоди, не будучи офіційно на це уповноваженими федеральним президентом. В даному випадку існують певні розходження між конституційним правом і міжна-

родним правом: згідно зі ст. 7 Віденської конвенції про право міжнародних договорів від 23 травня 1969р. представниками держави вважаються поряд з главою держави голови урядів, міністри іноземних справ, голови дипломатичних місій, і дії цих осіб мають законну силу [1, т.1, с.230].

Для зняття цих протиріч між нормою і практикою відбувається делегування президентом представницьких повноважень іншим особам.

Сьогодні поширена досить справедлива думка про те, що право президента представляти федерацію в міжнародно-правових відносинах не надає йому повноважень на формування зовнішньої політики своєї держави. Президент є виразником політичної волі, але сам не бере участі в її формуванні. Звідси витікає, що після правового контролю договорів, представлених йому урядом, він зобов'язаний їх ратифікувати.

Та все ж, незважаючи на все сказане вище, у федерального президента залишається можливість впливу в цій сфері і посередництвом особистих якостей, і зважаючи на значимість самої посади.

Окрім перерахованих повноважень, президент згідно з Законом від 26 липня 1957 р. має право запроваджувати нові ордени й медалі. Так, його наказом було введено дві відомі нагороди ФРН - "Орден за заслуги перед ФРН" і "Орден за заслуги в галузі науки і мистецтва". Здійснюючи повноваження в цій сфері, президент може діяти на свій розсуд, але при цьому його рішення потребують контрасигнації.

На основі Закону про почесні звання, ордени і медалі федеральний президент здійснює нагородження орденами і медалями, дає згоду на присвоєння почесних звань і нагородження громадян ФРН орденами і медалями інших країн.

Федеральний президент згідно зі ст. 60 п.2 Основного закону [3, с.177] володіє правом помилування. Це право традиційно належить до повноважень глави держави. Випадки помилування в ФРН досить рідкісні, але за своєю суттю вони важливі і сприяють популярності президента.

Для виконання своїх функцій федеральний президент має в своєму розпорядженні канцелярію, роботою якої керує її начальник в ранзі статс-секретаря. Канцелярія забезпечує тісне співробітництво президента з іншими органами. Президент може втручатися в справи канцелярії, однак в адміністративно-правовому відношенні вона йому не

підлягає. Правознавець Ю.П. Ур'яс вважає, що цей федеративний орган управління дорівнює за своїм правовим статусом міністерству [5, с. 112]. Скромне оснащення канцелярії, незважаючи на її досить важливі функції, символізує своєрідність діяльності президента в порівнянні з парламентом та урядом. Річний бюджет канцелярії в 30 (тридцять) разів менший за бюджет Відомства федерального канцлера (в 1987 р. 20,6 млн. і 522 млн. марок відповідно) [5, с. 113]. Канцелярія надає президенту необхідну інформацію і консультації, а також проводить підготовчу роботу, яка сприяє виконанню президентом своїх обов'язків. Начальник канцелярії має право брати участь у засіданнях кабінету. Він одержує всю відповідну документацію, що дозволяє йому мати під рукою всю інформацію, яка може знадобитися президенту.

Таким чином, сучасна концепція президентської влади, прийнята в ФРН, свідчить, що тільки за традицією, що дійшла з Веймарської республіки, націонал-соціалістичного панування термін "глава держави" до цих пір вважається справедливим для посади федерального президента, але в рамках Основного закону він відсутній. Німецькі державознавці рекомендують уникати цього терміна і в наукових дослідженнях. До того ж сучасна теорія федеративної держави не сприймає також і терміна "глава федерації". Федеральний президент, на думку спеціалістів, - це президент ФРН без будь-яких обумовлень [1, т. 1, с. 238]. Проте від терміна "глава держави" щодо федерального президента не відмовляються спеціалісти-державознавці В.П. Ур'яс [5], В.Є. Чиркін [8], А.І. Черкасов [4].

Відсутність у президента ФРН значимої політичної влади є в деякій мірі основою його сили, яка проявляється в духовному впливі на політику суспільства. Так, Х-Ю Вінклер, німецький державознавець, даючи відповідь на питання: президент ФРН - представницька фігура чи реальна політична сила, схиляється більше до першого визначення [10]. В той же час у спеціальній літературі справедливо акцентується увага на тому, що президент ФРН є носієм ідеалів урядової влади ФРН. Державознавець К. Байме пише, що "політичне значення посади федерального президента більше позначається на формуванні політичного стилю і в здійсненні представницьких функцій, ніж у його компетенції" [9, с. 182].

Таким чином, президент у парламентарних республіках не має реальної виконавчої влади, його правовий статус значною мірою нагадує

статус монарха в парламентарній монархії. Повноваження глави держави, за винятком представницьких, тут звичайно здійснюється за згодою і з ініціативи уряду. Як і в парламентарних монархіях, в більшості парламентарних республік передбачається інститут контрасигнації актів глави держави відповідними міністрами.

В той же час президент у парламентарній республіці зовсім не обов'язково повинен розглядатися як виключно номінальний глава держави. Досить часто він відіграє роль своєрідного резервного інструмента політичної системи, яка активізується і розкривається за умов кризи і нестабільності. В умовах же стабільного функціонування державного механізму в країнах з парламентарними формами правління глава держави може володіти тільки загальним впливом на ухвалювані рішення силою авторитету своєї посади, діючи при цьому в основному згідно зі вказівками уряду.

Вважаємо, що парламентську систему правління слід розпочати впроваджувати в Україні вже зараз. Зрозуміло, що вона не повинна достименно повторювати жодну з існуючих парламентарних систем світу і обов'язково матиме свої особливості, можливо, запозичені з власного багатого досвіду (український парламентаризм бере свій початок ще з вічових зібрань Київської Русі, вального сейму Великого князівства Литовського, козацької Військової ради), а, можливо, породжені доволі складними сучасними умовами державного будівництва. Але, безсумнівно, подібна система правління буде сприяти підсиленню авторитетності глави держави, а значить і стабілізації суспільства в цілому.

Саме для досягнення цієї мети автор вважає за необхідне змінити порядок виборів президента. Прямі вибори, які, з точки зору спеціалістів, тільки на перший погляд є найбільш демократичними (особливо це стосується таких країн, як наша) слід змінити внутрішньопарламентарними або багатоступеневими. Так, враховуючи ситуацію в Україні, президент повинен обиратися Верховною Радою – постійнодіючим органом, якому народ уже довірив здійснювати вищу законодавчу владу, депутатів якого можна в більшій мірі, ніж пересічного громадянина, вважати професіоналами державного будівництва, й який уособлює всі реальнодіючі політичні сили в країні, бо вибори до Верховної Ради проводяться за змішаною (мажоритарно-пропорційною) системою.

Ще одним заходом на шляху підсилення авторитетності президентської влади в Україні може стати виведення з переліку його повноважень призначення голів місцевих державних адміністрацій (ст. 106, п. 10 Конституції України). На погляд автора, введення цих посад у регіонах є продовженням політики дублювання президентської і урядової влад. До того ж, народ перекладає відповідальність за досить непопулярну політику місцевих владних структур на президента, що заважає йому стати дійсно арбітром нації. Разом з тим, подібні призначення у наказовому порядку підривають і сам принцип самоврядування місцевих органів влади.

Проте все вищесказане не означає, що у Президента України відбирається його законне право контролювати виконання своїх наказів, а також слідкувати за дотриманням прав людини в республіці. І, до речі, на думку автора, це останнє положення – контроль за дотриманням прав людини – повинно стати одним з основних аспектів діяльності Президента України за парламентарної системи правління.

Список літератури:

1. Государственное право Германии: У 2-х т. М., 1994.
2. Конституция Германии (вступительная статья) // Конституции зарубежных государств. М., 1996.
3. Основной закон ФРГ // Конституции зарубежных государств. М., 1996.
4. Сравнительное конституционное право. Отв. ред. В. Е. Чиркин. М., 1996.
5. Урьяс Ю. П. Политический механизм ФРГ // Под ред. Н. С. Кругловой. М., 1978.
6. Федеративная Республика Германия. Конституция и законодательные акты: Сборник / Под ред. Ю. И. Урьяса. М., 1991.
7. Хессе Конрад. Основы конституционного права ФРГ. М., 1981.
8. Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран. М., 1997.
9. Bayme K. Das politische System der BRD. Munchen. 1980.
10. Winkler H.- I. Der Bundespräsident, representant oder Politiker? Opladen, 1967.

Надійшла до редакції 29.12.98

К. О. Закоморна

ІНСТИТУТ УПОВНОВАЖЕНОГО ВЕРХОВНОЇ РАДИ З ПРАВ ЛЮДИНИ ЯК ОДИН ІЗ ЗАСОБІВ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ В ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ

Основним напрямом сучасної зовнішньополітичної діяльності європейських країн є побудова єдиної Європи. У своєму інтерв'ю французькому тижневику Президент Франції Жак Ширак визначив мету ство-