

УДК 340.1

**Я.О. БАРИСЬКА**, Ужгородський національний університет

## **КАНЦЛЕРСЬКА МОДЕЛЬ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ ЯК ОСОБЛИВА ФОРМА РЕСПУБЛІКАНСЬКОГО ПРАВЛІННЯ**

*Ключові слова:* форма державного правління, канцлерська республіка, організація влади

Державотворчі процеси, що відбувалися у світі у другій половині ХХ століття свідчать про активізацію поширення республіканської форми правління. Саме після II світової війни від монархічного правління відмовились Італія, Болгарія, Угорщина, Румунія та інші європейські країни.

Сучасні республіки традиційно поділяються на президентські, парламентські та змішані залежно від моделі розподілу державної влади між парламентом, урядом і президентом. Разом із тим, у наведеній класифікаційній схемі модифікацій республіканської форми правління, на нашу думку, окреме місце займає так звана «канцлерська республіка». Інституційно-правова специфіка робить її з одного боку наближеною до моделі змішаної республіки, з тією різницею, що мова йде про сильні конституційні позиції і активну роль керівника уряду, а не президента у владному механізмі держави. З іншого боку, спостерігаємо схожість канцлерської республіки з парламентською формою правління, з огляду на наявність спільних ознак в аналізованих моделях організації влади.

Слід підкреслити, що поняття «канцлерської республіки» опирається на конституційну модель і реальну практику форми правління, функціонуючої в Німеччині на основі Основного закону 1949 року. «Федеральний канцлер» - назва керівника уряду в цій державі. У дійсності фактичний правовий режим «канцлерської республіки» ФРН у деяких параметрах переважає навіть президе-

нтську республіку за ступенем міцності позицій та обсягу повноважень керівника уряду (у президентській республіці, нагадаємо, таким є президент).

Модель влади Німеччини була предметом дослідження таких німецьких науковців, як К. Хессе, Ю.П. Урьяс, А.Э. Жалінский, А.А. Рерихт та ін. Серед українських дослідників, які займалися даною проблематикою, слід відмітити В. Шаповала, С.Г. Бостана, А. Георгіцу, В.П. Грбову. У своїх працях, як перша, так і друга група науковців звертають увагу на міцні позиції керівника уряду ФРН, проте не виділяють окрему форму республіканського правління, і тим самим ФРН відносять до парламентської республіки. Отже, актуальність дослідження обумовлюється відсутністю в науковій юридичній літературі постановки питання щодо моделі влади сучасної Німеччини саме в такому аспекті. Метою цієї статті є виділення на основі аналізу сучасної державно-правової практики Німеччини таких ознак організації влади, які би достатнім чином обґрунтували доцільність виокремлення канцлерського правління як окремої модифікації республіки. Отже, наукова новизна полягає у виокремленні канцлерської моделі організації влади як окремого виду республіканського правління.

Основними характеристиками, що, на нашу думку, відрізняють дану форму правління, тим не менш, і від змішаної республіки, і від «чистої» парламентської системи, виступають:

*а) Федеральний канцлер (голова уряду) у Німеччині обирається Бундестагом без обговорення за поданням Федерального президента. Якщо запропонована президентом кандидатура не обрана, Бундестаг самостійно обирає Федерального канцлера абсолютною більшістю голосів своїх членів (стаття 62 Основного закону ФРН) [1, с.85-86]. Підкреслимо при цьому, що додаткові засоби легітимації для уряду (канцлера) з боку парламенту не потребуються. Члени федерального уряду призначаються Федеральним президентом за поданням Федерального канцлера.*

Специфіку механізму легітимації уряду Німеччини можна простежити, порівнявши його з аналогічним державно-правовим інститутом в інших класичних парламентських республіках (наприклад, в Італії). Так, Конституція Італії передбачає необхідність отримання урядом довіри у обох палатах не пізніше десяти днів з моменту його сформування президентом (ст.94 Конституції Італії) [2];

*б) сильні конституційні повноваження керівника уряду (канцлера), а не уряду загалом.* Визначення конституційним правом Німеччини значення федерального Канцлера базується на його праві формувати кабінет [3, с.302]. Тобто, до числа повноважень керівника уряду Німеччини належать, зокрема: визначення складу і кількості міністерств, галузей їх діяльності; контрасигнація указів і розпоряджень Президента і законів; право дострокового скликання Бундестагу тощо.

Тільки Канцлеру надано право визначати загальний напрям і цілі роботи Уряду на період строку скликання парламенту. Як зазначається в Основному законі, він «веде справи Уряду згідно регламенту, прийнятим Федеральним урядом і схваленим Федеральним президентом» (стаття 64).

У той же час необхідно відзначити, що при коаліційному Уряді дискреція Канцлера фактично обмежується коаліційними домовленостями (учасники коаліції (партії) перед формуванням Уряду приходять до згоди з питань урядової програми, що отримує закріплення в коаліційній угоді) [4, с.211].

Крім того, Основний закон наділяє Федерального канцлера повноваженням визначати основні напрямки політики за які він несе відповідальність. У такому контексті поняття «політика» можна визначити як творче рішення питань, які стосуються загальнодержавних цілей, досягнення і здійснення влади, з метою їх реалізації, а також визначення ідей, які організують суспільство. Поняття «основні напрямки» не розшифровується в жодній правовій нормі, але його можна тлумачити як «основоположні нормативні рі-

шення, які визначають напрямки розвитку держави в цілому». Його можна також тлумачити як внутрівідомчі, тобто такі, що мають обов'язкову силу для федеральних міністрів загальні вказівки нормативного характеру. Визначення основних напрямів політики є монопольним правом канцлера, яке він не ділить з Президентом [5, с.256]. З цього приводу західнонімецький державознавець Крьогер К. зазначив: «всі принципові закони, так само як і звичайні парламентські рішення по основним питанням політики, до цих пір видавалися у повній відповідності з керівними положеннями федерального канцлера. Це правило, очевидно, збережеться і надалі...» [6, с.88].

На думку німецьких вчених, авторитет Федерального канцлера, його можливості визначаються партією, що стоїть за ним і існуючою культурою, яка дозволяє визначити наскільки можна підтримувати авторитет Федерального канцлера, вирішувати конфлікти, які виникають у Уряді і поза ним. Наглядно це проявляється в коаліційних урядах, коли канцлер повинен враховувати позицією не тільки своєї партії, але і партії, що стоїть за тим чи іншим міністром [7, с.155];

*в) специфічні форми парламентської відповідальності уряду (передовсім федерального канцлера) перед парламентом.* Фактично відповідальність перед парламентом несе сам канцлер, чим ще більше посилюються його позиції. Вона полягає в тому, що Бундестаг може виразити недовіру Федеральному канцлеру лише тоді, коли він виразить резолюцію більшістю голосів з одночасним обранням нового Канцлера і звертається до Федерального президента з проханням про звільнення Федерального канцлера, який зобов'язаний задовольнити таке прохання і призначити новообрану особу (ст.67 Основного закону) [1, с.86]. Тобто, в даному випадку мова йде про конструктивний вотум недовіри, коли парламентське рішення про недовіру діючому прем'єр-міністру є одночасно рішенням про вираження довіри новому прем'єр-міністру. Отже, довгострокові уря-

дові кризи виключаються; опозиція зобов'язується надати докази тому, що вона може підтримати новий Уряд, тому що володіє абсолютною більшістю, яка виступає за нового Канцлера [8, с.194].

Існує й інша позиція щодо конструктивного вотуму недовіри, згідно якої вважається, що «цей конституційний елемент не є непереборною перешкодою, до його ефективності не варто ставитися всерйоз, тому що набагато легше зібрати негативно налаштовану більшість, яка позбавить уряд його повноважень, ніж зібрати разом позитивно налаштовану більшість, яка також погодиться на нового канцлера» [9, с.101].

Крім того, як резервний засіб впливу канцлера на парламент можна розглядати його конституційне право на звернення з питанням про вираження йому довіри (знову слід звернути увагу на одноособовість голови уряду в реалізації зазначеного права, на відміну від інших парламентських республік, у конституціях яких таке право закріплене за урядом в цілому). У випадку, якщо він не отримає підтримку більшості членів Бундестагу, може внести пропозицію Федеральному президенту про його розпуск (ст.68 Основного Закону) [1, с.86]. Питання про довіру – це заклик до солідарності урядової більшості. Дане питання є також обставиною, наслідком якої є розпуск; якщо його не здійснено, то за допомогою такого засобу впливу на парламент Уряд, який не підтримується більшістю, зобов'язує Бундестаг прийняти свою законодавчу програму [8, с.195];

г) *повноваження уряду щодо подання Президенту про стан законодавчої необхідності* (стаття 81 Основного закону) також відрізняє канцлерську модель від класичної парламентської форми правління. У випадку відхилення Бундестагом поданого урядом законопроект, після того, як звернення Федерального канцлера про вираження йому довіри не знайшло підтримки більшості членів Бундестагу (але Бундестаг не було розпущено) і було відхилено законопроект після оголошення стану законодавчої необхіднос-

ті, такий закон вважається прийнятим після схвалення його Бундесратом (верхньою палатою парламенту). Даний механізм дозволяє уряду навіть тоді, коли воно не має підтримки більшості членів Бундестагу, забезпечити стабільність державної політики [4, с.211].

Наведені особливості аналізованої моделі влади, роблять можливим зробити наступні висновки: по-перше, модель організації влади Німеччини, з огляду на сутнісні ознаки сучасної парламентської форми правління, є наближеною саме до останньої; по-друге, сильні конституційні позиції керівника уряду (канцлера), обґрунтовують можливість заперечення традиційному визначенню Федеративної Республіки Німеччини як парламентської республіки та вбачається необхідність виокремлення особливої модифікації форми державного правління – канцлерської республіки.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Основной закон Федеративной Республики Германии : от 23.05.1949 г. // Конституции зарубежных государств : учебное пособие / сост. проф. В. В. Маклаков. – 3-е изд. перероб. и доп. – М. : Изд-во БЕК, 2002. – С. 68–113.
2. Конституция Итальянской Республики : от 22.12.1947 г. // Конституции зарубежных государств : учебное пособие / сост. проф. В. В. Маклаков. – 3-е изд. перераб. и доп. – М. : Изд-во БЕК, 2002. – С. 133–159.
3. Конрад Хессе. Основы конституционного права ФРГ / Хессе Конрад. – М. : Юридическая литература, 1998. – 368 с.
4. Егорова М. О. Правовые основы деятельности Правительства ФРГ / М. О. Егорова, А. А. Ялбулганов // Правоведение. – 2006. – № 5. – С. 211.
5. Государственное право Германии. Сокращенный перевод немецкого семитомного издания. - Том 1 / отв. ред. Б. Н. Топорнин. – М. : Изд-во ИГиП РАН, 1994. – 312 с.
6. Уряс Ю. П. Политический механизм ФРГ

/ Ю. П. Урьяс. – М. : Наука, 1978. – 175 с.

7. Жалинский А. Э. Введение в немецкое право / А. Э. Жалинский, А. А. Рерихт. – М. : Спарк, 2001. – 767 с.

8. Жакке Ж.-П. Конституционное право и политические институты / Ж.-П. Жакке. – М.

: Юристь, 2002. – 365 с.

9. Сарторі Джованні. Порівняльна конституційна інженерія: Дослідж. структур, мотивів і результатів / Джованні Сартрі. – Пер. з 2-го англ. вид. – Київ : АртЕк, 2001. – 212 с.

*Бариська Я. О. Канцлерська модель організації влади як особлива форма республіканського правління / Я. О. Бариська // Форум права. – 2010. – № 2. – С. 25–28 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-2/10bjofrp.pdf>*

Досліджується специфіка форми державного в Німеччині на основі Конституції 1949 року. Проаналізовано такі ознаки організації влади ФРН, які обґрунтовують та дозволяють виокремити особливу модифікацію форми державного правління – канцлерську республіку. Зроблено висновок, що модель організації влади Німеччини, з огляду на сутнісні ознаки сучасної парламентської форми правління, є наближеною саме до останньої.

\*\*\*

*Бариска Я.О. Канцлерская модель организации власти как особенная форма республиканского правления*

Исследуется специфика формы правления Германии на основе Конституции 1949 года. Проанализированы такие признаки организации власти ФРН, которые обосновывают и разрешают выделить особенную модификацию формы государственного правления – канцлерскую республику. Сделан вывод, что модель организации власти Германии, с точки зрения существенных признаков современной парламентской формы правления, приближенная именно к последней.

\*\*\*

*Baryska Ya.O. Chancler Model Organization of the Power Like Specific Form of Republican Government*

The specific form of government of Germany by the Constitution 1949 is researching. We have analyzed the following features of power organization of FRG which substantiate and differentiating peculiar modification of the form of state power – Chancellor Republic. The conclusion has been made that the model of government organization of Germany, according to consideration the essential characteristics of modern parliamentary form of government, is close approximate to the latter.

Форум