

Двопалатний парламент

Федеративної Республіки Німеччини: досвід взаємодії палат у сфері сумісної компетенції



Т. А. Француз-Яковець

кандидат юридичних наук, докторант інституту держави і права НАН України імені В. М. Корецького

У статті аналізується спільна діяльність палат бікамерального парламенту ФРН, досліджуються положення нормативно-правових актів, які визначають засади їх сумісної компетенції.

Ключові слова: двопалатний парламент ФРН, Бундесрат, Бундестаг, Основний закон парламенту ФРН, взаємна діяльність палат.

В статье раскрываются вопросы общей деятельности палат бикамерального парламента ФРН, исследуются положения нормативно-правовых актов, что определяют основы их общей компетенции.

Ключевые слова: двухпалатный парламент ФРН, Бундесрат, Бундестаг, Основной закон парламента ФРН, общия деятельность палат.

This article analyzes the common activities chambers bicameral parliament of Germany, examined the provisions of normative legal acts that determine the basis of their joint expertise.

Keywords: bicameral parliament of Germany, the Bundesrat, the Bundestag, Basic Law of the Parliament of Germany, mutual activity chambers.

У розвитку кожної країни велику роль відіграє зарубіжний досвід організації державної влади і реалізації політики. Сучасні країни намагаються відповідати вимогам часу в межах своїх можливостей. Враховуючи власні особливості, ознаки ментальності, держави адаптують результативні досягнення розвинутих країн до власних реалій. Але передує цьому досконале вивчення функціонування ефективних державних механізмів інших країн. Вивчення позитивного досвіду діяльності зарубіжних парламентів необхідно Україні, яка постійно намагається віднайти компроміс між політичними силами, а політичний вплив відчувається в формуванні кожної гілки влади. З огляду на це, дослідження різноманітних моделей взаємодії органів влади є актуальним. Окрім того, незважаючи на бікамеральну побудову парламенту та федеративний державний устрій, механізм взаємодії обох палат парламенту ФРН є досить показовим, як приклад ефективного функціонування законодавчої гілки влади, високої європейської правової культури та життєздатності.

Питання взаємної діяльності палат при здійсненні ними спільних повноважень завжди найбільш проблемні для бікамеральних парламентів. Різноманіття організації законодавчої діяльності і форм взаємодії палат представницьких органів в країнах Європи тісно пов'язано з різними формами правління і державного устрою цих країн. Найбільш цікавий досвід Німеччини та Франції в даній сфері [1, 52].

У нашому дослідженні увага буде зосереджена саме на практиці діяльності парламенту Німеччини. З цією метою в статті аналізуються положення Конституції, норми регламентів палат Бундестагу та Бундесрату, які становлять правову основу взаємодії палат парламенту Німеччини.

Німецький Бундестаг є народним представництвом Федеративної Респу-

бліки Німеччини. Він обирається народом на чотири роки і складається з двох палат: Бундестагу (Федеральний з'їзд) та Бундесрату (Федеральна Рада). Власне парламентом є Бундестаг, у складі якого 496 депутатів, обраних на основі загальних виборів строком на 4 роки. Бундесрат, згідно зі статтею 50 Основного закону, вважається органом через який землі беруть участь у законодавчій діяльності та в управлінні федерацією і в справах Європейського Союзу. У складі Бундесрату – 69 осіб, які призначаються урядами земель зі свого складу на чотири роки.

Основний закон ФРН закладає основи взаємодії палат Бундесрату та Бундестагу в організаційній, законодавчій та інших видах діяльності. Визначити місце і роль верхньої палати будь-якого парламенту можна також шляхом аналізу повноважень палат у сфері їх сумісної компетенції.

Розглядаючи питання взаємодії палат парламенту ФРН, доцільно зосередити дослідницьку увагу на основних питаннях: сумісна діяльність палат в законодавчому процесі, проведення погоджувальних процедур, спільна діяльність щодо створення спеціальних органів або ж призначення на певні посади та на функціонуванні особливої структури – Об'єданого комітету.

За умови діяльності двопалатного парламенту важливого значення набуває проведення спільних засідань палат. Питання, які обговорюються і вирішуються на таких засіданнях, у різних країнах різні, але завжди найбільш важливі з тих, що віднесені до компетенції парламенту.

Основний закон ФРН в частині 1 статті 97 передбачає механізм взаємодії палат при формуванні державних органів, передусім обрання Бундесратом спільно із Бундестагом членів Федерального Конституційного Суду. На основі частини 2 статті 114 Основного закону, обом палатам парламенту Німеччини надано пра-

во фінансового контролю. Так, Федеральна Рахункова палата зобов'язана щорічно надавати звіт Бундестагу та Бундесрату про бюджетну та господарську діяльність Федерального уряду.

Але суть і сенс функціонування будь-якого парламенту полягає у здійсненні ним найважливіших повноважень – законодавчих. Ще в XVII столітті Дж. Локк стверджував, що «повноваження приймає закони (законодавча влада) належить виключно представницькому органу всієї нації – парламенту» [4, 274]. Прийняття закону надає можливість впливати на політичні процеси, адже найбільш важливі і суттєві політичні рішення містяться саме в законі. Законодавча діяльність – це процес, орієнтований на тісну взаємодію всіх його учасників. Саме тому недоліки роботи одного учасника неминуче позначаться на наслідках в роботі іншого учасника законодавчого процесу. Особливо це стає помітним, коли йдеться про дві палати одного парламенту. Тут їх взаємодія надзвичайно важлива для ефективної законодавчої діяльності.

Першою стадією законодавчого процесу є вияв законодавчої ініціативи. Практика свідчить, що із 67 двопалатних парламентів у 32 парламентах верхні палати наділені правом законодавчої ініціативи [3, 27].

Стаття 76 Основного закону ФРН також визначає суб'єктів законодавчої ініціативи, вказуючи, що «законопроекти вносяться до Бундестагу федеральним урядом, членами Бундестагу або Бундесратом» [6, 185].

Основний закон ФРН містить норми, які створюють підґрунтя для взаємодії обох палат парламенту в питаннях законодавчої діяльності. Так, частина 1 статті 76 встановлює, що Бундесрат має право через Федеральний уряд вносити до Бундестагу свої законопроекти. Таким чином, закріплено можливість впливу Бундесра-

ту на законодавчий процес. Окрім того, Бундесрату надано право на участь в прийнятті законодавчих рішень.

Члени Бундесрату мають право, згідно з частиною 2 статті 43 бути присутніми на всіх засіданнях Бундестагу і його комітетів, окрім того, можуть бути заслухані в будь-який час. Практика свідчить, що 55-60% федеральних законів взагалі не можуть бути прийняті без згоди Бундесрату [5, 204].

Частина 4 статті 77 Основного закону встановлює, що інші закони, прийняття яких не потребує погодження Бундесрату, можуть бути прийняті більшістю голосів Бундестагу. У випадку якщо між двома палатами не вдається з тих чи інших причин досягнути згоди, вони мають право звернутися в погоджувальний комітет, який складається, згідно з ч. 2 ст. 77 Основного закону із 16 представників Бундесрату і такої ж кількості парламентаріїв Бундесрату.

Основний закон ФРН у ч. 2 ст. 81 визначає, що в умовах законодавчої необхідності Бундесрат спільно із Федеральним урядом та Федеральним президентом (під наглядом Федерального Конституційного Суду) має право в порядку виключення прийняти на себе повноваження Бундестагу.

Конституція ФРН в статті 115 визначає, що якщо непереборні обставини заважають своєчасному скликанню Бундестагу або ж Бундестаг не може прийняти рішення, то Об'єднаний комітет має право взяти на себе законодавчі повноваження. Дана норма виявляється логічною, з огляду на те, що ст. 53 Основного закону визначає, що даний комітет складається із 2/3 депутатів Бундестагу і 1/3 депутатів Бундесрату.

Погоджувальні процедури займають важливе місце серед процедур законодавчого процесу. Дані процедури передбачають пошук компромісного рішення у ви-

падку виникнення розбіжностей між палатами, коли існує відмова Бундесрату погодити законопроект, прийнятий Бундестагом. Процедурні питання діяльності Погоджувального комітету регулюються Спільним Регламентом обох палат парламенту ФРН. Так, у випадку, якщо Бундесрат не дає своєї згоди на законопроект Бундестагу або ж заявляє протест відносно окремих положень або всього тексту законопроекту, він може створити погоджувальний комітет. У разі, коли закон вимагає його обов'язкової згоди, для Бундесрату скликання погоджувального комітету є обов'язком, якщо заявляється протест, а у випадку, коли закон не потребує обов'язкового погодження іншої палати парламенту, для Бундесрату цей обов'язок перетворюється на відповідне право (ст. 77 Основного закону). Окрім того, правом скликання погоджувального комітету можуть вимагати Федеральний уряд та Бундестаг, тоді, коли закони потребують погодження Бундесрату. Спільний регламент обох палат в § 1 визначає кількість постійних членів: із Бундесрату від кожної землі направляється один представник, Бундестаг також направляє 16 членів, згідно з фракційною пропорцією. Закріплена норма, згідно з якою члени Бундесрату, які делеговані до вищевказаного комітету, «не пов'язані ніякими вказівками», незалежно від того, чи ці вказівки надходять від Бундестагу чи земельного уряду (§ 1 Спільного регламенту, ст. 77 ч. 2 Основного закону), що досить важливо з огляду на свободу дій депутатів Бундесрату. Частина 1 статті 38 Основного закону закріплює таку норму і для депутатів Бундестагу.

Внутрішній зміст регламентів палат парламенту ФРН характеризується детальною регламентацією парламентських процедур. Зумовлено це, перш за все, прагненням не допустити виникнення конфліктів. Як свідчить практика, чим деталь-

ніше регламентовані процедурні питання, тим менше приводів, щодо яких можуть виникнути суперечки та конфлікти.

Продовжуючи аналіз положень Спільного регламенту Бундестагу та Бундесрату, варто вказати на принципові положення, які важливі для діяльності погоджувального комітету, створеного обома палатами. Спільний регламент в § 3 визначає, що члени погоджувального комітету мають право надсилати на засідання замість себе своїх представників, які повинні бути членами направляючого органу. Члени погоджувального комітету можуть бути відкликані (максимум чотири рази протягом однієї легіслатури Бундестагу).

Погоджувальний комітет приймає свої рішення більшістю голосів присутніх членів. Припинення діяльності комітету є результатом віднайденого компромісу, але існує також імовірність, що даний процес може завершитись безрезультатно (§ 13 Спільного регламенту). У тому випадку, коли погоджувальному комітету не вдалось досягнути згоди, законопроект знову направляється до Бундесрату, депутати якого, в свою чергу, повинні визначитись стосовно погодження того закону, для прийняття якого така згода необхідна. А стосовно тих законів, прийняття яких не потребує обов'язкової згоди, палата Бундесрату зобов'язана вирішити, опротестовувати його надалі чи ні. Якщо ж погоджувальний комітет вніс зміни до законопроекту, то Бундестаг приймає рішення відносно прийняття даного зміненого законопроекту першим. Якщо таке рішення прийнято більшістю депутатів палати Бундестагу, то свою позицію щодо даного законопроекту висловлює Бундесрат. У випадку відхилення Бундестагом пропозиції погоджувального комітету, Бундесрат повертається до першочергового варіанта законопроекту. Ідентичне правило діє у випадку, коли Бундесрат відхиляє пропозицію погоджувального коміте-

ту. За такого розвитку подій, коли рішення Бундестагу та Бундесрату будуть відхилені, Бундестаг та Федеральний уряд можуть скористатися правом апеляції, а погоджувальний комітет буде скликатися не більше трьох разів для прийняття одного законопроекту.

Практика законодавчої діяльності парламенту ФРН свідчить, що діяльність погоджувального комітету є досить позитивною і цілковито себе виправдовує в мовах функціонування двопалатного парламенту. Адже основна мета цього комітету – віднайти компроміс між палатами, а з таким завданням легше впоратись вузькому колу досвідчених політиків. Окрім того, суттєво скорочується час, необхідний для прийняття законопроекту в умовах діяльності обох палат. Нездаремно, говорячи про діяльність погоджувального комітету, цей орган іменують новим інструментом в законодавчому процесі Німеччини, який повністю виправдав себе [7, 125].

Виконання парламентаріями функцій, зайняття місць в погоджувальному комітеті та обіймання посади голови комітету мають важливе політичне значення. З метою дотримання рівного представництва однієї та іншої палати, на посаду голови погоджувального комітету по чергово обираються представники із складу кожної палати, оскільки думка голови вирішальна при рівності голосів.

З вищевикладеного можна сміливо констатувати, важливість діяльності погоджувального комітету для ефективного виконання двопалатним парламентом ФРН основоположної функції – прийняття законів. Разом з тим, зважаючи на важливість рішень, які приймає погоджувальний комітет, його діяльність час від часу зазнає нищівної критики в плані проведення конфіденційних засідань. І хоча закритий режим прийняття рішення значно економить час при досягненні компромі-

су, все ж таки, це дещо суперечить принципу парламентської гласності.

Окрім того, критики зазнає і режим роботи погоджувального комітету, який надає можливість Бундесрату брати участь в прийнятті законодавства Федерації та впливати на федеральну політику, а це суперечить нормам Основного закону, які визнають поділ функцій обох палат.

Особливої уваги при дослідженні спільної діяльності палат парламенту ФРН заслуговує інститут Об'єднаного комітету Бундестагу та Бундесрату. Саме на прикладі роботи цього комітету можна прослідкувати характерні особливості спільної діяльності обох палат, адже комітет є проміжним конституційним органом між Бундестагом та Бундесратом. Передумовами створення даного органу, передбаченими частиною 1 статті 115, є наявність критичної ситуації, коли Об'єднаний комітет повинен діяти, замінюючи обидві палати.

Згідно зі статтею 53 Основного закону та § 1 Регламенту Об'єднаного комітету, даний комітет складається із 32 депутатів Бундестагу та 16 членів Бундесрату. Кожна земля представлена одним членом Бундесрату, який не пов'язаний ніякими умовами. Федеральний уряд зобов'язаний інформувати Об'єднаний комітет про свої плани щодо оборонної політики не менше ніж два рази на рік. Стаття 115 Основного закону визначає, що Бундестаг за погодженням Бундесрату встановлює, що території Федерації загрожує збройний напад. Констатація даного факту приймається за клопотанням Федерального уряду та вимагає погодження 2/3 поданих голосів, але не менше ніж більшість голосів членів Бундесрату. Якщо ж ситуація доволі загрозлива та критична і потребує негайних дій, а Бундестаг не може з тих чи інших причин зібратись, то даний факт приймається Об'єднаним комітетом більшістю в 2/3 поданих голосів, але не менше, ніж більшістю голосів своїх членів. Вище-

згаданий комітет одноосібно користується правами, які надані Бундестагу та Бундесрату, і має право видавати закони, крім тих, що змінюють чи призупиняють дію Основного закону чи його окремих положень. Згідно з частиною 2 статті 115h, Об'єднаний комітет наділяється правом обирати федерального канцлера та втілювати право конструктивного вотуму недовіри більшістю в дві третини своїх членів.

Таким чином, Об'єднаний комітет, до складу якого входять члени обох палат, є своєрідним органом, що на період надзвичайного стану наділяється правами парламенту. В цьому комітеті представники обох палат діють спільно, але порівнювати діяльність комітету із діяльністю парламенту в ординарних умовах не коректно. Адже парламентарії із обох палат об'єднуються спільно в діяльності Об'єданого комітету лише за умови надзвичайного стану, від якого не застрахована жодна держава. Тому, з точки зору безпеки механізму державних органів та держави, адекватного реагування на припинення будь-яких зовнішніх загроз, закріплення в нормах Основного закону передумов діяльності цього комітету є досить важливим.

Окрім того, за умови звичайної діяльності конституційних органів в стані оборони Бундесрат володіє правами участі і контролю, які підкреслюють його функцію, засновану на принципі поділу влади. Г. Лауфер та У. Мюнх визначають наступні права: констатація стану оборони приймається Бундестагом за згодою Бундесрату; розширена законодавча компетенція федерації в стані оборони посилює повноваження Бундесрату, адже всі закони, потребують відповідного погодження; Бундестаг за погодженням Бундесрату має право відмінити закони, які були прийняті Об'єднаним комітетом; Бундестаг за згодою Бундесрату може в будь-який час оголосити закінчення стану оборони

шляхом прийняття рішення, яке підлягає оприлюдненню Федеральним президентом [8, 186].

Діяльність бікамерального парламенту передбачає високий рівень порозуміння між палатами стосовно усвідомлення основних цілей та завдань, які покликаний вирішувати не тільки окремо взятий парламент, але які ставляться на рівні держави. Тільки за умови наявності високої правової культури, а як наслідку порозуміння між палатами, можна говорити про функціонування двопалатного парламенту не лише як єдиного, а й як цілісного законодавчого механізму. Досвід діяльності палат парламенту ФРН свідчить про наявність певних питань, згоди щодо яких важко досягнути, але загалом згода між палатами існує. Свідченням цього є високий рівень політичної культури та парламентської демократії, а також налагоджений механізм погоджувальних процедур, які застосовуються в законодавчому процесі.

Палати парламенту ФРН володіють багатим досвідом ефективної взаємодії. На ефективність взаємодії палат парламенту ФРН істотний вплив справляє і ступінь розвитку партійної системи. Цілком очевидно, що за умови політичної неструктурованості суспільства, представництва значної кількості партій у парламенті, умови для стабільного його функціонування відсутні взагалі. Саме з урахуванням цих застережень слід розглядати ефективність взаємодії палат парламенту. Один лише аналіз положень конституцій та законодавства, без урахування політичної ситуації у країні дає неповну картину характеру стосунків між палатами парламенту.

Головним залишається можливість Бундесрату та Бундестагу справляти конструктивний вплив один на одного, знаходити консенсус у взаємоприйнятних рішеннях з метою забезпечення загальної рівноваги законодавчої гілки влади.

Список використаної літератури

1. *Гнездилов М. З.* Зарубежный опыт организации взаимодействия палат парламентов в законодательном процессе // Аналитический вестник. – 2002. – №34(190). – С. 52.
2. *Gemeinsame Geschaeftsordnung des Bundestages und des Bundes-rates fuer den Ausschuss nach Artikel 77 des Grundgesetzes (Vermittlung-sausschuss) vom 5. Mai 1951(BGB1. II S. 103), zuletzt geaendert durch Bekanntmachung vom 30. – April 2003 (BGB1.1 S. 677).*
3. *Дементьев А. Н.* Осуществление права законодательной инициативы верхними палатами парламентов // Аналитический вестник. – 2002. – №12 (168). – С. 27.
4. *История политических и правовых учений. Учеб. для вузов. – Изд. 2-е, стереотип. – Под общ. ред. проф. В. С. Нерсесянца. – М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М, 1999. – С. 274.*
5. *Кляйн Г., Цее В.* Бундесрат // Государственное право Германии. В 2 т. – Т. 1. / Отв. ред. Б. Н. Топорнин. – М.: РАН, Институт государства и права, 1994.
6. *Конституции зарубежных государств. – М., 1997. – С. 185.*
7. *Laufer H.* Das foederative System der Bundesrepublik Deutschland. – Bonn, 1991. – S.125.
8. *Laufer H., Muench U.* Das foederative System der Bundesrepublik Deutschland. – Opladen, 1998. –S. 186.
9. *Основной Закон ФРГ // ФРГ: Конституция и законодательные акты / Под ред. Туманова В. А. – М.: Прогресс, 1986. – С. 25-93.*
10. *Урьяс Ю. П.* Парламентское право ФРГ / Урьяс Ю. П. // Очерки парламентского права (зарубежный опыт). – М.: ИГП РАН, 1993. – С. 135-178.