

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

ГРОБОВА Вікторія Павлівна

УДК 94.70 (71)

**ПАРЛАМЕНТАРИЗМ НІМЕЧЧИНИ:
СТАНОВЛЕННЯ, РОЗВИТОК, ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ ДОСВІД**

Спеціальність 12.00.01- теорія та історія
держави і права; історія політичних
і правових вчень

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Харків – 2005

Дисертацією є рукопис

Робота виконана на кафедрі теорії та історії держави і права Національного університету внутрішніх справ МВС України.

- Науковий керівник:** доктор юридичних наук, професор
Ярмиш Олександр Назарович,
Національний університет внутрішніх справ,
ректор
- Офіційні опоненти:** доктор юридичних наук, професор
Страхов Микола Миколайович,
Національна юридична академія України
імені Ярослава Мудрого,
професор кафедри історії держави і права
- кандидат юридичних наук, доцент
Горбачов Василь Павлович,
Донецький юридичний інститут МВС України при
Донецькому національному університеті,
начальник кафедри кримінального процесу
- Провідна установа:** Львівський юридичний інститут Міністерства внутрішніх
справ України, м. Львів

Захист відбудеться “28” травня 2005 року о 12.00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради К 64.700.03 Національного університету внутрішніх справ за адресою: 61080, м. Харків, просп. 50-річчя СРСР, 27.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Національного університету внутрішніх справ за адресою: 61080, м. Харків, просп. 50-річчя СРСР, 27.

Автореферат розісланий “26” квітня 2005 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

В.Є.Кириченко

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми дослідження. Головною ознакою сучасного етапу розвитку людської цивілізації є зближення та взаємопроникнення різних національних правових культур, взаємозбагачення та розвиток суспільних систем через засвоєння кращих надбань людства. Цей процес, обумовлений пріоритетом гуманістичних ідеалів у державно-правовій політиці багатьох країн, закономірно призводить до необхідності історико-юридичного дослідження особливостей функціонування різних форм державної влади з метою квінтесенції позитивного суспільного досвіду.

Проголошення незалежності та прийняття Конституції України стали тими основоположними актами, які визначили стратегію розвитку нашої держави на майбутнє як демократичної та правової. Функціонування державної влади в режимі консенсусу — це той ідеальний стан речей, до якого прагне політична практика всього світу. Україна теж не стала винятком, а тому від самого моменту проголошення незалежності ведуться пошуки найбільш ефективної організації влади з метою надання стабільності політико-правовій системі України, збереження і розвитку демократичного ладу в державі. Здійснення реформ та європейський вибір може сприяти виходу України на новий етап суспільно-політичного розвитку, зміцненню демократії, наближенню до ідеалу правової та соціальної держави лише за умов виваженості та наукової обґрунтованості кожного кроку державотворення. У зв'язку з цим об'єктивно необхідним є дослідження юридичних процесів розвитку сучасної державності, методів здійснення державної влади у країнах із різними формами правління з метою виявлення позитивного досвіду організації та діяльності представницьких установ та максимального використання їх кращих надбань.

Очевидним є визначення сучасного стану українського суспільства як перехідного. Досвід Німеччини є найбільш переконливим прикладом успішного переходу від авторитарно-терористичного режиму до стійкої демократії на основі поєднання ефективної ринкової економіки, державного регулювання і соціальної справедливості в інтересах політичної стабільності.

Історико-правовий досвід німецького парламентаризму переконує, що особливості функціонування представницьких органів у системі державного устрою значною мірою обумовлюють рівень демократії у державі, створення реальних умов для забезпечення гідного життя і свободи особистості, захисту її соціальних і економічних прав, стабільність розвитку політичної системи та її здатність адекватно реагувати на зміни в суспільстві. У зв'язку з цим особливого значення набуває вивчення основного гаранта економічної та соціально-політичної стабільності Німеччини – парламенту, в першу чергу історії його виникнення, розвитку, особливостей сучасного формування та функціонування. Актуальність даної проблеми, а також недостатня її розробленість в історико-правовій науці і зумовили вибір теми даного дисертаційного дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконано відповідно до п. 2.1 Постанови Президії Національної академії наук України від 27 вересня 2000 р. № 257, п.1.2 Переліку державних наукових і науково-технічних програм з пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки на 2002-2006 рр., затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 24 грудня 2001 р. № 1716, п.10 Тематики пріоритетних напрямів дисертаційних досліджень на період 2002-2005 рр., затвердженої наказом МВС України від 30 червня 2002 р. № 635, п. 1.1 Головних напрямків наукових досліджень Національного університету внутрішніх справ на 2001–2005 рр., а також планів наукових досліджень кафедри теорії та історії держави і права Національного університету внутрішніх справ.

Мета і задачі дослідження. Мета дослідження полягає у комплексному аналізі правових засад виникнення та особливостей функціонування парламенту Німеччини та розробці на цій основі конкретних пропозицій, спрямованих на вдосконалення конституційного та поточного законодавства України.

У роботі поставлено такі основні завдання:

- розширити джерельну базу досліджуваної проблеми за рахунок залучення до наукового обігу значної кількості невідомих раніше документів;
- визначити і обґрунтувати сучасні методологічні підходи до вивчення проблем парламентаризму;
- дати загальну характеристику представницьких (законодавчих) органів у механізмі державної влади;
- з'ясувати сутність та правовий статус перших прототипів парламентів на території сучасної Німеччини;
- вивчити процес становлення парламентаризму Німеччини;
- виявити правовий статус і організацію діяльності Бундестагу;
- визначити партійний склад Бундестагу та охарактеризувати місце партій у системі державної влади ФРН;
- виділити особливості правового статусу депутатів Бундестагу;
- охарактеризувати специфіку діяльності допоміжних служб Бундестагу;
- визначити місце Бундесрату в системі державної влади Німеччини та дослідити особливості його формування та функціонування;
- дослідити особливості законотворчого процесу в ФРН;
- розробити й обґрунтувати відповідні наукові теоретичні і практичні рекомендації щодо реалізації конституційної моделі демократичної, правової, соціальної держави в Україні.

Об'єктом дослідження є історико-правові процеси формування та розвитку представницьких (законодавчих) органів у механізмі державної влади Німеччини у період з 1871 р. по теперішній час.

Предметом дослідження є загальні та специфічні закономірності виникнення та розвитку представницьких (законодавчих) органів на території сучасної Німеччини, особливості їх формування та діяльності.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертаційного дослідження є сукупність загальнонаукових і спеціально-юридичних методів і прийомів наукового пізнання. Історичний метод дав змогу дослідити виникнення, формування і розвиток представницьких (законодавчих) органів державної влади у світовій цивілізації (підрозділ 2.1) та у Німеччині, зокрема (підрозділи 2.2, 3.1 – 3.6) у хронологічній послідовності та виявити притаманні даному процесу закономірності і суперечності. За допомогою юридико-технічного методу було досліджено чинне законодавство Німеччини і практику його застосування державними органами (підрозділи 3.2 – 3.6). Метод абстрагування дозволив виділити найсуттєвіші ознаки розвитку парламентаризму в Німеччині (підрозділи 2.2, 3.1). Використання аналітичного методу дозволило поділити предмет дослідження на складові частини та вивчити притаманні їм властивості (підрозділи 3.1–3.6). За допомогою логіко-семантичного методу поглиблено понятійний апарат парламентаризму (підрозділ 2.1). Компаративістський метод дав змогу проаналізувати спільні риси у розвитку парламентаризму в Німеччині та в Україні.

Науково-теоретичним підґрунтям дисертації є загальнотеоретичні наукові праці, розробки провідних фахівців у галузі історії та теорії держави і права, конституційного права, галузевих правових дисциплін О.М.Бандурки, А.З.Георгіци, Ю.Д.Древаля, Г.С.Журавльової, В.С.Журавського, Ю.М.Коломійця, В.Ф.Погорілка, О.Ф.Скакун, М.М.Страхова, Ю.М.Тодици, О.Ф.Фрицького, М.В.Цвіка, В.М.Шаповала, Ю.П.Ур'яса, О.Н. Ярмиша та ін. Були досліджені праці зарубіжних вчених М.Амеллера, Р.Бернхардта, Я.С.Драбкіна, А.Жалінського, Ж. Зіллера, Й.Ізензее, П.Кірххофа, Г. Кречмера, М.Мертеса, Т.Маунца, А.Рьоріхта, А.Фріча, К.Хессе та ін.

Нормативною основою роботи є законодавчі акти Північно-Німецького союзу, Німецької імперії 1871 року, Веймарської республіки, імперії III Рейха, конституційне та поточне законодавство ФРН, Конституція України, міжнародно-правові акти, закони України, а також нормативно-правові акти Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств і відомств України. Використано також актуальну політико-правову публіцистику, на сторінках якої висвітлюються питання діяльності парламентів Німеччини та України. Емпіричну базу дослідження становлять статистичні та архівні матеріали, які стосуються діяльності Бундестагу та Бундесрату Німеччини.

Наукова новизна одержаних результатів визначається, передусім, тим, що автор уперше у вітчизняній науці зробив спробу комплексного історико-правового дослідження виникнення, розвитку та функціонування парламенту Німеччини. У дисертації проаналізовано історію зародження перших представницьких органів на території сучасної Німеччини, досліджено особливості правового статусу інституцій та посадових осіб федерального парламенту, його функцій та завдань в історичному контексті. У науковий обіг уведено велику кількість досі не досліджених в Україні історичних та правових праць з даної проблематики, зокрема, нормативно-правових актів та опублікованих у Німеччині архівних матеріалів.

У результаті проведеного дослідження сформульовано нові наукові положення та висновки, запропоновані здобувачем особисто. Основні з них такі:

- уперше комплексно обґрунтовано історико-правовий розвиток німецького парламентаризму та розроблено його періодизацію;
- поглиблено понятійно-категоріальний апарат дослідженої тематики;
- уточнено визначення поняття парламенту як вищого представницького виборного колегіального органу державної влади, який діє на постійній основі та має законодавчі, контрольні та установчі повноваження;
- уперше доповнено періодизацію розвитку парламентаризму новим етапом, пов'язаним із появою першого представницького органу держав – членів Європейського Співтовариства (Європейського Союзу) – Європейського парламенту;
- виявлено специфіку діяльності фракцій у Бундестазі та їх значення для забезпечення ефективної роботи парламенту;
- визначено правовий статус опозиційних партій;
- вперше показано еволюцію виборчої системи Німеччини;
- визначено, що в системі державної влади ФРН Бундесрат виступає не як друга палата парламенту, а як окремий федеральний конституційний орган, через який землі здійснюють свій вплив на законодавство та управління державою на рівні Федерації та Європейського Союзу;
- обґрунтовано значення Бундесрату в системі державного устрою Німеччини;
- з'ясовано вплив правового регулювання діяльності політичних партій у Німеччині на рівень демократії у державі, додержання прав і свобод громадян;
- проведено комплексний аналіз особливостей законотворчого процесу в ФРН, на підставі якого виділено його стадії;
- сформульовано конкретні пропозиції щодо використання деяких державотворчих та правотворчих традицій Німеччини для подальшої розбудови демократичної, правової, соціальної держави в Україні.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що викладені в дисертації висновки та пропозиції можуть використовуватись: а) у науково–дослідній роботі – для подальшого опрацювання загальних і спеціальних підстав виникнення, розвитку й функціонування представницьких (законодавчих) установ провідних держав світу; б) у правотворчості – при підготовці змін і пропозицій до чинного законодавства України з урахуванням позитивного досвіду Німеччини; в) у навчальному процесі – положення та висновки дисертації можуть бути використані в юридичних та інших навчальних закладах при вивченні курсів „Історія держави та права зарубіжних країн“, „Державне право зарубіжних країн“ та деяких інших курсів галузевих юридичних та історичних дисциплін, а також при розробці науково–практичних посібників і методичних рекомендацій.

Апробація результатів дисертації. Підсумки розробки проблеми в цілому, окремих її аспектів, одержані узагальнення і висновки були оприлюднені дисертантом на XI міжнародній науково-практичній історико-правовій конференції „Місцеві органи державної влади та самоврядування: історико-правовий аспект” (Суми, 16-18 квітня 2004 р.), міжнародній науково-практичній конференції „Методологічні проблеми сучасного перекладу” (Суми, 18-21 травня 2004 р.), XII міжнародній науково-практичній історико-правовій конференції „Етнонаціональні чинники в історії державно-правового будівництва” (Бахчисарай, 10-13 вересня 2004 р.), а також шляхом подання пропозицій та зауважень до законопроекту „Про внесення змін до Конституції України”.

Публікації. Основні положення та результати дисертації викладені у шести наукових статтях, опублікованих у фахових виданнях, та трьох публікаціях за матеріалами науково-практичних конференцій.

Структура дисертації зумовлена цілями і характером дослідження. Робота складається із вступу, трьох розділів, які об’єднують вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Повний обсяг дисертації становить 208 сторінок, у тому числі 18 сторінок списку використаних джерел (248 найменування).

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовується актуальність теми дослідження, визначаються його мета та завдання, які необхідно вирішити, характеризується методологія, на базі якої було проведено науковий аналіз, викладаються основні положення, що виносяться на захист, підкреслюються теоретична і практична значущість роботи, наводяться дані, що свідчать про апробацію дисертації та її наукових висновків.

Розділ 1 „Історіографія і джерельна база дослідження”. У розділі аналізується ступінь наукової розробленості теми. На підставі аналізу історичної літератури, теоретичних джерел у галузі дослідження проблем парламентаризму та наукових досліджень, які безпосередньо стосуються формування та діяльності Бундестагу та Бундесрату Німеччини, зроблено висновок, що питання формування та розвитку німецького парламентаризму залишаються сьогодні в українській історичній науці практично не дослідженими та потребують серйозного наукового аналізу, осмислення та узагальнення.

Розділ 2 „Історико-правовий аналіз представницьких органів державної влади Німеччини” складається із двох підрозділів. У підрозділі 2.1 *“Теоретичні основи представницьких (законодавчих) органів у механізмі державної влади”* зазначається, що дослідження розвитку парламенту неможливо без попереднього з’ясування його сутності, рис та ознак, за допомогою яких можна у всьому розмаїтті форм державного управління, що існували на різних етапах розвитку людської цивілізації, виділити та відстежити розвиток саме представницьких (законодавчих) органів. На підставі аналізу концепцій та підходів, які існують у сучасній науці, а також дослідження парламентської практики, доведено, що сутнісними ознаками парламенту є наступні: представництво; виборність; колегіальність; постійність діяльності; законодавчі, установчі та контрольні повноваження. Запропоновано визначення поняття парламенту як вищого представницького виборного колегіального органу державної влади, який діє на постійній основі та має законодавчі, контрольні та установчі повноваження.

У роботі зазначається, що залежно від галузі знань, в якій використовується поняття „парламентаризм”, можна виділити його філософське, соціологічне, психологічне, політологічне та інше розуміння, кожному з яких притаманні як загальні, так і відмінні риси, пов’язані з особливостями предмету наукового дослідження та обумовлених цим предметом засобів дослідження. Кожен підхід до розуміння сутності відображає певні його аспекти тією мірою, в якій воно є предметом дослідження окремої науки. Лише інтегрування всіх підходів може відобразити характеристику парламентаризму як цілісного соціального явища.

У дисертації доводиться, що періодизація розвитку парламентаризму має включати п’ять етапів: 1) період закладення основ народного представництва; 2) втілення в державно–правову практику принципів визнання законодавчої діяльності прерогативою парламенту, визнання закону актом вищої юридичної сили з-поміж усіх актів, наділення парламенту повноважень контролю за виконавчою владою; 3) формування парламенту як державного інституту в переважній більшості країн світового суспільства; 4) утвердження парламентаризму як взаємодії держави та суспільства при провідній або особливій та істотній ролі у здійсненні владних функцій загальнонаціонального представницького органу в державно–правову практику більшості країн світу; 5) поява першого

представницького органу народів держав – членів Європейського співтовариства – Європейського парламенту.

У підрозділі 2.2 “Становлення та розвиток представницьких (законодавчих) органів державної влади Німеччини” зазначається, що ключовими питаннями розвитку державності Німеччини та її представницьких органів були вирішення проблем національної ідентичності, демократичного управління та досягнення балансу між існуванням національної єдності німців та розстановкою європейських сил.

Моментом утворення єдиної німецької держави необхідно вважати квітень 1871 р., коли було ухвалено конституцію Німецької імперії. За конституцією вищими представницькими органами вважалися Союзна рада та Рейхстаг, але їх компетенція була досить обмеженою, оскільки імператору (кайзеру), яким міг бути лише прусський король, належало право здійснювати законодавчі, установчі та контрольні функції. Кайзер призначав голову виконавчої влади – імперського канцлера та здійснював контроль за діяльністю останнього, розпоряджався збройними силами, вирішував питання війни і миру, представляв Німеччину у міжнародних справах. До компетенції Союзної ради, члени якої призначалися урядами союзних держав, належало право схвалення (санкціонування) законів, видання указів, які мали силу законів, контроль органів виконавчої влади, розпуск Рейхстагу до закінчення терміну його повноважень, призначення союзної екіпажі у випадку невиконання одним із союзних урядів своїх зобов'язань. Право голосу у Союзній раді належало державі, тобто її члени повинні були виражати лише волю своєї держави, а не особисту точку зору. Рейхстаг, депутати якого обиралися на основі загального виборчого права (правом голосу користувалися чоловіки, що досягли 25-річного віку, за винятком військовослужбовців), володів законодавчою ініціативою, але всі його ухвали підлягали затвердженню імператором та Союзною радою. Згода Рейхстагу була умовою ратифікації міжнародних договорів, якщо предмет договору входив до кола повноважень законодавчої влади. Разом із Союзною радою Рейхстаг мав повноваження у сфері розгляду та затвердження державного бюджету, державної позики тощо. Контроль за діяльністю виконавчої влади до кола повноважень Рейхстагу не належав. Отже, безсумнівними здобутками розвитку парламентаризму в Німецькій імперії необхідно вважати виборче право та, хоч і обмежену, законодавчу компетенцію Рейхстагу. Проте відсутність контролю за виконавчою владою не дозволяла Рейхстагу в повній мірі впливати на суспільно-політичні процеси у державі. Розвиток представницьких засад в управлінні часів Німецької імперії свідчить, що там мав місце синтез дуалістичної монархії та раціоналізованого парламентаризму – режиму, при якому парламент позбавлений таких повноважень, як інвеститура, тобто юридичне затвердження уряду та зменшення можливостей контролю за урядом з боку парламенту.

Період Веймарської республіки (1919-1933 рр.) характеризувався значною демократизацією суспільно-політичних процесів. Введення республіканської форми правління, суттєве розширення повноважень парламенту у сфері контролю за виконавчою владою, введення загального виборчого права для чоловіків і жінок з 20-річного віку, активна участь Рейхстагу у виробленні зовнішньополітичного курсу дозволяють зробити висновок про певне зміцнення парламентаризму в Німеччині. Але конституційне закріплення за президентом значних повноважень у поєднанні з недоліками законодавчого регулювання діяльності партій у державі за умов економічної кризи призвели до нестабільності демократичних засад народного представництва та мали своїми наслідками встановлення нацистської диктатури. Розвиток парламентаризму за часів Веймарської республіки дає підстави стверджувати про зміщення державно-політичного розвитку Німеччини у напрямку президентської республіки.

Період нацистської держави (1933-1945 рр.) характеризується руйнуванням парламентської системи Веймарської республіки. Посада президента імперії згідно з законом від 1 серпня 1934 р. поєднується з посадою рейхсканцлера, ліквідується місцеве самоврядування, забороняється діяльність всіх партій, окрім нацистської, а рейхстаг формується за партійним принципом. Інституалізація нацистської партії у фашистській системі здійснюється в напрямку перетворення монопартії у партію-державу. Відбулося конституційне вростання партії в державу. “Вождь партії” є главою держави, керівником уряду, подібна унія стосується і цілого ряду інших посад у державному та партійному апараті. Партія стає частиною державного апарату, а тому на неї поширюються норми державного права.

Після закінчення Другої світової війни у 1945 р. західна частина країни була організована на федеративних засадах як Федеративна Республіка Німеччина (ФРН). У новій парламентській системі, розробленій у 1948–49 роках та закріплених у Конституції 1949 р., були збережені як інститут президентства, так і народно обрана законодавча влада — два найвпливовіші інститути Веймарської системи. Проте інститут президентства був позбавлений практично усіх політичних повноважень, а також свого колишнього права скликати всенародне голосування, президент практично став номінальною фігурою. Нижня законодавча палата (тепер названа Бундестаг) мала дуже обмежене право на припинення повноважень уряду та кабінету міністрів (канцлера та міністрів). Щоб уладнати проблему нестабільності виконавчої влади, Основний закон передбачає „конструктивний вотум недовіри”. Практично це означає, що Бундестаг може усунути канцлера шляхом проголошення йому вотуму недовіри лише за умови, якщо спочатку визначиться з кандидатурою наступника. Згідно з Основним законом Бундестаг, новостворений парламент, який обирається безпосередньо суверенним народом, мав верховенство над двома іншими владами, виконавчою і судовою. Пам’ятаючи уроки Веймарської республіки, де голова уряду був відповідальним одночасно перед парламентом і президентом як главою держави, автори

Конституції 1949 р. подбали про те, щоб виконавча гілка влади – канцлер і його кабінет – була політично відповідальною перед Бундестагом і обиралася його членами таємним голосуванням. Конституція ФРН 1949 р. заклала підвалини парламентського правління, що характеризується верховенством парламенту та наявністю основних принципів парламентаризму – формуванням уряду на підставі співвідношення сил у парламенті, політичною відповідальністю уряду перед парламентом, переходом виконавчої влади від глави держави до уряду.

Розділ 3 “Особливості сучасного німецького парламентаризму та історико-правовий досвід” містить шість підрозділів. У підрозділі 3.1. “Федеральні збори Німеччини” аналізуються питання розподілу компетенції між Федерацією і землями. З’ясовано, що у сфері законодавчої компетенції домінує Федерація, а у сферах управління та правосуддя – землі. У сфері законодавчої діяльності виділяють: виключну компетенцію федерального законодавця; конкуруючу компетенцію Федерації й земель; компетенцію з прийняття основ федерального законодавства; виключну компетенцію земель.

У результаті аналізу конституційних норм та законодавчої практики ФРН зроблено висновок про двоєдину сутність Бундесрату. З одного боку, згідно з Основним Законом Німеччини він має такі ознаки вищого представницького і законодавчого органу, як право брати участь у законодавчому процесі (ст.50), вимагати звіту від членів Федерального уряду (ст.53). З іншого боку, його формування здійснюється на невиборній основі, шляхом призначення членами Бундесрату членів урядів земель (ст.51), згода Бундесрату вимагається лише під час прийняття певної частини законів, а в разі його незгоди з іншими діє принцип пріоритетності федерального права над правом земель (ст.70). Аналізуючи статистичні дані, можна побачити, що кількість законопроектів, внесених Бундесратом протягом 1949 – 1987 рр., була досить невеликою: лише 5,8% до загальної кількості законопроектів, у той час як 60,5% законопроектів було внесено Федеральним урядом, 33,7% – Бундестагом. Але протягом 1972–1976 рр. Комітет з конфліктів (посередницький комітет) за ініціативою Бундесрату через незгоду останнього із формулюванням прийнятого Бундестагом закону було скликано у 96 випадках, у період з 1976 р. по 1980 р. – у 69 випадках, а у теперішній час спостерігається тенденція до більш частого застосування даної процедури. Вказане свідчить про поступову втрату Бундесратом значення як законодавчого органу з одночасним підвищенням його значення як противаги Бундестагу та Федеральному уряду у системі розподілу влади. Розгляд правового статусу та змісту діяльності Бундесрату в динаміці дозволяє зробити висновок, що в системі державного устрою ФРН він виступає не як друга палата парламенту, а як окремий федеральний конституційний орган, через який землі здійснюють свій вплив на законодавство та управління державою на рівні Федерації та Європейського Союзу.

У підрозділі 3.2 “Бундестаг ФРН: правовий статус і організація діяльності” встановлено, що компетенція Бундестагу включає: а) здійснення законодавчої функції; б) участь у формуванні федеральних органів; в) здійснення парламентського контролю за урядом; г) прийняття рішень щодо бюджету країни, встановлення воєнного стану. Депутати Бундестагу відповідно до Конституції Німеччини обираються в процесі загальних, прямих, вільних, рівних і таємних виборів (ч.1 ст.38) терміном на чотири роки. Законодавча функція Бундестагу є прямою, але здійснюється спільно з Бундесратом, Федеральним урядом і Президентом. Участь Бундестагу у формуванні федеральних органів здійснюється шляхом: а) виборів Президента при участі у Федеральному уряді половини депутатів особисто; б) обрання Федерального канцлера (який пізніше повинен бути на підставі результатів виборів призначений рішенням Президента), а також відкликання канцлера шляхом обрання його наступника (з подальшим звільненням канцлера від займаної посади Президентом ФРН); в) прийняття присяги у канцлера та міністрів; г) участі у спеціальній колегії, яка обирає членів Конституційного суду; д) участі в комісії з обрання членів вищих судів країни; е) виборів уповноваженого зі справ оборони (Wehrbeauftragter) та президента Рахункової палати. Ключова роль Бундестагу у формуванні уряду визначається співвідношенням партійного представництва та коаліційними узгодженнями.

Проаналізовано організаційну структуру Бундестагу та правовий статус його органів. Визначено особливості діяльності фракцій та комітетів Бундестагу. Визначено, що у ФРН Конституція і регламент Бундестагу не регулюють правового статусу опозиції і не надають їй закріплених виключно за опозицією прав. Однак саме опозиція має найбільшу користь із гарантованих у парламентських регламентах прав меншості. Зокрема: а) якщо у Парламенті є кілька фракцій опозиції, то вони не повинні зливатися в єдину опозицію. На практиці лідером опозиції визначається здебільшого керівник найбільшої опозиційної фракції; б) опозиційні фракції можуть добровільно укладати угоди про спільні дії; в) Конституційний Суд ФРН в одному із своїх рішень виголосив, що не лише правом, але обов’язком опозиції є висловлення, крім своїх політичних, також і конституційно–правових застережень щодо законопроектів.

У підрозділі 3.3 “Партійний склад бундестагу” вказується, що аналіз історичних процесів, які мали місце в Німеччині протягом її існування, свідчить, що рівень демократії у державі, додержання прав, свобод та інтересів громадян у значній мірі залежать від наявності рівноваги у розстановці політичних сил. Федеративна республіка Німеччини в 1967 р. однією з перших у світі прийняла спеціальний закон, який регулює правовий статус політичних партій – Закон про політичні партії, який, з низкою поправок, є чинним і сьогодні. Згідно з даним Законом, політична партія – це об’єднання громадян, яке постійно або тривалий час впливає на формування політичної волі в межах Федерації або однієї з земель та прагне брати участь у

представництві народу в Бундестазі або ландтазі за умов, що серйозність її намірів у достатній мірі підтверджується загальним характером фактичного відношення до справи, зокрема, чисельністю та постійністю організацій, кількістю членів та активною суспільною діяльністю. У 1949 р. в ФРН існувало близько 10 партій. На початок 60-х років ХХ століття з них залишилося лише три партії – дві народні та одна ліберальна. Оскільки ні християнські демократи, ні соціал-демократи не набирали більшість голосів у парламенті, то ліберальна партія відігравала дуже важливу роль під час встановлення парламентської більшості. Таке положення зберігалось до початку 80-х років, коли в бундестазі з'явилися „зелені”. На теперішній час у національному парламенті є представники 5 партій. Проте можна прогнозувати, що процес змін буде продовжуватися і в майбутньому. Це зумовлено наступними причинами. По-перше, традиційні партії не так оперативно реагують на проблеми нового порядку. Наприклад, успіху партії зелених наприкінці 70-х років істотно сприяло те, що інші партії досить довгий час не сприймали важливість розв'язання екологічних проблем. Великі за складом партії, які об'єднують у собі багатоманітні течії, постійно зазнають небезпеки перетворитися в жорстку та нездатну до необхідних швидких дій систему розподілу влади. По-друге, зміни в системі цінностей усередині суспільства призводять до того, що традиційні соціальні групи, а разом з ними і традиційні групи виборців, поступово позбуваються чітких диференційних ознак. По-третє, внаслідок зростання індивідуалізму у способі життя люди все частіше починають відчувати антипатію до великих організацій. Замість цього вони обирають нові форми діяльності, зокрема, з низькою формалізацією контактів та більш конкретними діями. Зроблено висновок, що можливість політичних партій зберегти пріоритетні позиції залежатиме від їх можливості бути відкритими для притоку нових членів із новими світоглядними орієнтаціями. Іншою необхідною умовою збереження рівня політичного впливу є розуміння ролі партії не лише як засобу для захоплення політичної влади, але і як структурної складової цивілізованого суспільства.

У підрозділі 3.4 “*Депутати та допоміжні служби бундестагу*” досліджено правовий статус депутатів Бундестагу, який визначається ч.1 ст.38 Основного закону ФРН, відповідно до якої вони обираються шляхом загальних, прямих, рівних та таємних виборів, є представниками всього народу, не пов'язані наказами або вказівками та підкоряються лише своїй совісті. Принцип вільного мандату, тобто представництва, вільного від доручення, забезпечується заборонаю відкликання депутата виборчим округом, збереженням мандата навіть за умов виключення депутата із партії.

Депутати мають право в різних формах брати участь у роботі Бундестагу, а саме право на виступ, питання, отримання інформації, співробітництво у фракції, голосування тощо. Вони володіють індемнітетом, згідно з яким депутата навіть після припинення мандата не може бути

притягнуто до відповідальності або переслідуватись будь-яким чином за голосування, висловлювання у Бундестазі або іншу діяльність, пов'язану з виконанням депутатських обов'язків; а також імунітетом, який розглядається як свобода депутата від усіх державних мір переслідування, наприклад, кримінального переслідування, кримінально-виконавчих заходів та обмежень свободи, які можуть перешкодити діяльності депутатів. Застосування зазначених заходів є можливим лише за умов згоди Бундестагу.

Визначено, що відповідно до регламенту Бундестагу існує три роди служб (відділів). По-перше, це служба парламенту, у компетенцію якої входять питання організації пленарних засідань Бундестагу й інша організаційна діяльність (установлення міжнародних контактів і взаємодія з федеральними органами влади усередині країни і т.д.). По-друге, це наукова служба. За змістом своїх завдань наукова служба подібна скоріше дослідницькому відділу. Головною метою її функціонування є надання довідкових і описових матеріалів за обговорюваними у комітетах чи на пленарних засіданнях проблемами і питаннями, які надійшли від окремих депутатів. По-третє, це центральна служба, у задачу якої входить забезпечення технічних умов діяльності бундестагу (кадрова система, інформаційно-технічна служба, поліція).

З'ясовано, що кожна фракція німецького Бундестагу має свій секретаріат, який відає діловодством фракції, здійснює матеріально-технічне забезпечення діяльності її членів тощо. Перший парламентський секретар та два інші парламентські секретарі вирішують парламентсько-організаційні завдання фракцій: підготовку пленарних засідань, розподіл часу для виступу членів фракцій, підготовку ходу всього парламентського тижня, перевірку пропозицій та законопроектів, поданих фракціями, проведення часів запитань та відповідей, розподіл та забезпечення служб під час пленарних засідань.

У підрозділі 3.5 “*Законодавчий процес у ФРН*” визначено, що законодавство ФРН включає до себе: а) закони у формальному значенні, тобто правові акти, прийняті Бундестагом або парламентами земель; б) закони у матеріальному значенні цього слова, тобто найважливіші правові приписи загального характеру, включаючи до себе і правові акти, які в українській юридичній науці визначаються як підзаконні. За суб'єктами законодавство ФРН охоплює: а) міжнародне право (ст.25 Основного Закону), нормативно-правові акти Європейського Союзу; б) нормативно-правові акти Федерації; в) нормативно-правові акти земель; г) нормативно-правові акти, що приймаються іншими суб'єктами права. За вертикаллю законодавство ФРН розмежовується на: а) федеральне; б) земельне; в) загальнообов'язкові приписи общин як суб'єктів публічного права, виданих ними в межах своєї компетенції. Стосовно останнього виду нормативно-правових актів можна провести паралель із правовими актами органів місцевого самоврядування в Україні.

Встановлено, що законодавчі процедури (Gesetzgebungsverfahren), визначені ст.76–78 Конституції ФРН, розрізняються у залежності від суб'єкта їх застосування. Вони залежать від характеру законів, що приймаються, а саме від того, чи є даний закон таким, що змінює Конституцію (конституційним) чи простим. Прості закони поділяються на такі, що вимагають, і такі, що не вимагають після прийняття Бундестагом згоди Бундесрату.

Аналіз законодавчого процесу в ФРН дозволив виділити наступні стадії останнього: законодавча ініціатива; прийняття законів; оформлення та підписання законів; опублікування законів. З'ясовано, що законодавчу ініціативу в ФРН мають: Федеральний уряд як колегіальний орган; Бундестаг (за умов рішення фракції 5% членів Бундестагу або їх кількості, що відповідає розміру фракції); Бундесрат – на основі рішення більшості (ст.76 Конституції ФРН).

У підрозділі 3.6 “*Бундесрат у системі державної влади Німеччини*” досліджено питання діяльності Бундесрату. З'ясовано, що вона зводиться до кількох основних напрямків. По–перше, це законодавча сфера: разом із Бундестагом він бере участь у законодавчому процесі. Всі законопроекти підлягають обговоренню в Бундесраті, а близько половини з них приймаються лише за його згодою. По–друге, управлінська сфера: згідно з німецьким законодавством Федеральний уряд та окремі федеральні міністри наділені правом видавати нормативні акти. Ці документи спрямовані на практичне виконання приписів, закріплених у законах, тому вони мають важливе значення для всіх громадян. На Бундесрат покладено обов'язок затверджувати більшість таких постанов та, за необхідності, вносити до них відповідні поправки. Федеральний уряд або відповідний міністр зобов'язані з ними погодитись, оскільки щодо цих нормативно–правових актів не передбачено процедури звернення до Узгоджувальної Комісії, що на практиці дозволяє Бундесрату здійснювати значний вплив на зміст урядових постанов. По–третє, Бундесрат бере участь у формуванні інших органів влади: з одного боку, Бундесрат наділений рівними правами з Бундестагом щодо формування Федерального Конституційного Суду, а з іншого — не має впливу на обрання Федерального канцлера, Федерального президента, Федерального уряду тощо.

ВИСНОВКИ

Дослідження особливостей виникнення, розвитку та функціонування представницьких органів Німеччини дозволяє зробити низку наступних теоретично-практичних висновків:

1. Вирішення завдання отримання достовірної моделі розвитку парламентаризму у світовій цивілізації вимагає, крім цивілізаційного та формаційного підходів, традиційно використовуваних для дослідження даної проблематики, застосування філософського, психологічного, гносеологічного, соціологічного, аксіологічного, функціонального,

генетичного, інструментального, системного, історичного, нормативного, порівняльного та політологічного підходів. Це дозволить запобігти двох проблем, які в певній мірі ускладнюють дослідження правових систем світу: по–перше, ототожнення схожих лише за зовнішніми формальними ознаками, але різних за змістом правових інститутів, і, по–друге, необґрунтованих висновків щодо доцільності імплементації таких форм державного устрою, що виправдали себе в інших країнах та особливостей їх функціонування без урахування відмінностей ціннісних, соціально–психологічних, соціально–економічних та інших детермінант суспільного життя.

2. Періодизація розвитку парламентаризму має включати п'ять етапів: 1) період закладення основ народного представництва; 2) втілення в державно–правову практику принципів визнання законодавчої діяльності як прерогативи парламенту, визнання закону актом вищої юридичної сили з-поміж усіх актів, наділення парламенту контрольними повноваженнями за виконавчою владою; 3) формування парламенту як державного інституту в переважній більшості країн світового суспільства; 4) утвердження парламентаризму як взаємодії держави та суспільства при провідній або особливій та істотній ролі у здійсненні владних функцій загальнонаціонального представницького органу в державно–правову практику більшості країн світу; 5) поява першого представницького органу народів держав – членів Європейського співтовариства – Європейського парламенту.

3. Ключовими питаннями розвитку державності Німеччини та її представницьких органів були вирішення проблем національної ідентичності, демократичного управління та досягнення балансу між існуванням національної єдності німців та розстановкою європейських сил.

4. Значення Бундесрату у системі державної влади Німеччини обумовлено наступними чинниками. По–перше, його функціонування дозволяє гарантувати недопущення зосередження влади в одних руках, оскільки коло повноважень Бундестагу стримується існуванням Бундесрату, що формується на іншій основі. По–друге, за допомогою Бундесрату землі отримують можливість здійснювати свій вплив на законодавство та управління державою на рівні Федерації та Європейського Союзу. По–третє, це гарантування прав меншості від можливих ексцесів з боку ситуативних більшостей, що формуються у Бундестазі в результаті чергових виборів. По–четверте, діяльність Бундесрату дозволяє підвищити якість законотворчої діяльності завдяки подвоєнню законотворчого процесу і контролю. По–п'яте, часткове оновлення складу Бундесрату щоразу, коли проводяться вибори до парламентів окремих земель, які відбуваються у різний час, підкреслює відмінне становище Бундесрату та надає йому певні організаційні переваги. Ця властивість неперервності в його статусі робить

Бундесрат постійно діючим інститутом у системі органів державної влади та забезпечує безперервність та стабільність останньої.

5. Використання державотворчих та правотворчих традицій Німеччини у власній практиці державного будівництва є надзвичайно важливим для України. Особливої ваги набувають німецькі засади формування Бундесрату та його роль у досягненні рівноваги у поділі влади, необхідність законодавчого врегулювання діяльності політичних партій, особливості законодавчого процесу, який дає змогу забезпечити стабільність нормативної бази та ін. У той же час, вивчивши досвід Німеччини, Україна зможе вберегтись від багатьох недоліків, притаманних даній країні, як от від надання надто великих повноважень органам та посадовим особам центральної гілки виконавчої влади (в першу чергу – канцлеру), що часто йде на шкоду представницьким органам. Запропоновано низку пропозицій щодо удосконалення законодавства України, спрямованих на оптимізацію діяльності Верховної Ради України та підвищення рівня демократії у державі.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Грובה В.П. Партії в системі державного устрою ФРН // Право і безпека. - 2004.- Т.3.- № 3.-С.17-21.
2. Грובה В.П. Парламент ФРН: двопалатний чи однопалатний? // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2004.- № 26.- С. 155-160.
3. Грובה В.П. Деякі аспекти діяльності фракцій в Бундестазі//Вісник Національного університету внутрішніх справ. -2004.- № 27.-С. 238-243.
4. Грובה В.П. Щодо визначення поняття „парламент” // Вісник Одеського юридичного інституту. – 2004.- № 4. – С.51-54.
5. Грובה В.П. Щодо правового статусу Європейського парламенту// Підприємництво, господарство і право. – 2005.- № 4.- С.95-97.
6. Грובה В.П. Особливості законодавчого процесу в ФРН // Право і безпека. - 2005.- Т.4. - № 1.-С. 20-24.
7. Коломієць Ю.М., Грובה В.П. Європейські стандарти місцевого самоврядування (на прикладі ФРН) // Матеріали міжнародної історико-правової науково-практичної конференції „Місцеві органи державної влади та самоврядування: історико-правовий аспект”.16-18 квітня 2004 р. м. Суми. - Суми: Філія НУВС, 2004.- С.88-94.

АНОТАЦІЯ

Грובה В.П. Парламентаризм Німеччини: становлення, розвиток, історико-правовий досвід. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних та правових вчень – Національний університет внутрішніх справ, Україна, Харків, 2005.

Дисертацію присвячено дослідженню правових засад виникнення та особливостей функціонування парламенту Німеччини та розробці на цій основі конкретних пропозицій, спрямованих на вдосконалення конституційного та поточного законодавства України. У роботі визначено і обґрунтовано сучасні методологічні підходи до вивчення проблем німецького парламентаризму; надано загальну характеристику представницьких (законодавчих) органів у механізмі державної влади; з'ясовано сутність та правовий статус перших прототипів парламентів на території нинішньої Німеччини. Розглянуто еволюцію парламенту Німеччини; визначено правовий статус і організацію діяльності Бундестагу, проаналізовано його партійний склад та з'ясовано місце партій у системі державної влади ФРН. Досліджено особливості правового статусу депутатів Бундестагу. Визначено місце Бундесрату в системі державної влади Німеччини, виявлено особливості його формування та функціонування. На підставі результатів дослідження розроблено й обґрунтовано відповідні наукові теоретичні і практичні рекомендації з реалізації конституційної моделі демократичної, правової, соціальної держави в Україні.

Ключові слова: парламент, парламентаризм, Німеччина, Бундестаг, Бундесрат, партії, депутати, правовий статус.

АННОТАЦІЯ

Грובה В.П. Парламентаризм Германии: становление, развитие, историко-правовой опыт. - Рукопись.

Диссертация на соискание научной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.01 - теория и история государства и права; история политических и правовых учений - Национальный университет внутренних дел, Украина, Харьков, 2005.

Диссертация посвящена исследованию правовых основ возникновения и особенностей функционирования парламента Германии и разработке на этой основе конкретных предложений, направленных на усовершенствование конституционного и текущего законодательства Украины.

В работе определены и обоснованы современные методологические подходы к изучению проблем немецкого парламентаризма; обобщена историография проблемы организации и деятельности представительных органов государственной власти Германии; предоставлена общая характеристика представительных (законодательных) органов в механизме государственной

власти; усовершенствовано понятие парламента как высшего представительного выборного коллегиального органа государственной власти, который действует на постоянной основе и имеет законодательные, контрольные и учредительные полномочия; дополнено периодизацию развития парламентаризма новым этапом, который связан с появлением первого представительного органа – Европейского парламента.

Выяснены сущность и правовой статус первых прототипов парламента на территории нынешней Германии, рассмотрены зарождение и эволюция парламента Германии по этапам: 1) после революционных событий 1848 г., 2) 1871 – 1919 гг. – в период образования единого государства, 3) 1919 – 1933 гг. – в период Веймарской республики, 4) 1933 -1945 гг. – в период нацистского режима, 5) с 1945 г. по сегодняшнее время. Показано принятие трех общегерманских конституций, каждое из которых совпадало с переломными этапами в жизни страны: первая – юридически закрепляла объединение государства, вторая, которая вошла в историю как Веймарская была одной из наиболее демократичных конституцией своего времени, третья – Основной закон принимался как временная конституция, и потому не был назван ”Конституция”, было указано, что он действует до объединения страны, после чего будет разработана конституция объединенной Германии; однако опыт конституционного строительства доказал, что Основной закон был одним из самых удачных конституционных документов в истории Германии.

Обозначен правовой статус и организация деятельности современного Бундестага; проанализирован его партийный состав; выявлена специфика деятельности фракций в Бундестаге и ее значение для обеспечения работы парламента; правовой статус оппозиции; выяснено место партий в системе государственной власти Германии и влияние правового регулирования деятельности политических партий на уровень демократии в государстве в государстве, соблюдения прав, свобод и интересов граждан (ФРГ в 1967 г. одна из первых приняла специальный закон, который регулирует правовой статус политических партий).

Охарактеризована специфика деятельности дополнительных служб Бундестага. Исследованы особенности правового статуса депутатов Бундестага, который закреплен Основным законом Германии.

Определено место Бундесрата в системе государственной власти Германии как отдельного федерального конституционного органа, через который земли воздействуют на законодательство и управление государством на уровне Федерации и Европейского Союза; выявлены особенности его формирования и функционирования.

Проведено комплексный анализ особенностей законотворческого процесса в Германии, выделены его стадии.

На основании результатов исследования разработаны и обоснованы соответствующие научные теоретические и практические рекомендации относительно реализации конституционной модели демократического, правового, социального государства в Украине.

Ключевые слова: парламент, парламентаризм, Германия, Бундестаг, Бундесрат, партии, депутаты, правовой статус.

SUMMARY

Grobova V.P. Parliamentarism of Germany: establishment, development, historical-law experience. – *Manuscript*.

Thesis for a candidate's degree by specialty 12.00.01 – theory and history of state and law; history of political and legal studies. – National University of Internal Affairs. Kharkiv, 2005.

Thesis is devoted to the research of legal grounds of origin and functioning peculiarities of the parliament of the German Federal Republic and to elaboration on this base of concrete propositions directed on Ukrainian constitutional legislation and legislation in force improvement. Modern methodological approaches about the problems of German parliamentarism study are analyzed in this work; general characteristic of representative (legislative) bodies in the mechanism of state power is given; the essence and legal status of the first prototypes of parliaments on the territory of modern German Federal Republic are characterized. Evolution of the parliament of the German Federal Republic is viewed; legal status and Bundestag's activity organization are researched; its party staff is analyzed; the place of parties in the system of state power of the German Federal Republic is characterized. Peculiarities of Bundestag deputies' legal status are researched. The place of Bundesrat in the system of state power of Germany is defined; peculiarities of its formation and functioning are researched. According to the results of the conducted research corresponding scientific, theoretical and practical recommendations as to realization of constitutional model of legal, social state in Ukraine are developed and grounded.

Key words: parliament, parliamentarism, Germany, Bundestag, Bundesrat, parties, deputies, legal status.