

ти його повторно. Тобто за своєю правовою природою цей документ є актом, що має юридичне значення – правовим актом.

Порівняння актів президентів України та Росії засвідчує, що вони мають багато спільних рис: і Президент України, і Президент Росії видають укази, розпорядження, можуть звертатися з посланням до парламенту, мають право вето щодо законів, прийнятих законодавчою владою. Акти президентів України та Росії готуються та приймаються згідно з встановленою процедурою. Але є дуже суттєві відміни. Так, Президент Росії має право видавати укази з питань, не урегульованих законодавством, до прийняття відповідного закону, його укази не потребують контрасигнування, він має право вернути законопроект до парламенту без вмотивованих обґрунтувань відхилення. Це дає підстави говорити про те, що президентська влада в Росії сильніша, ніж в Україні. Президент України не може видавати укази, що мають силу закону; значна кількість його указів потребує контрасигнування Прем'єр-міністром та міністром, відповідальним за його виконання; має право відхилити законопроект тільки з мотиваціями цього відхилення. Крім того, Президент України, на відміну від Російського Президента, наділений правом звернення до народу України. Отже, президентська влада в Україні має дещо обмежений характер, а у світлі конституційної реформи, згідно з якою повноваження президента ще зменшаться, можна стверджувати, що Україна стоїть на крок від парламентської республіки.

Список літератури: 1. Сergyгіна С.Г. Компетенція Президента України: теоретично-правові засади: Автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.02 / Нац. юрид. акад. ім. Я.Мудрого. Х., 1998. 2. Окуньков Л.А. Правовые акты Президента: их статус, направленность, содержание // Журнал российского права. 1997. № 2. 3. Скакун О.Ф. Теория государства и права. Х., 2000. 4. Теория государства и права / Под. ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 1997. 5. Коментар до Конституції України. К., 1996. 6. Постановление Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1996 г. № 11–П по делу о проверке конституционности п.2 Указа Президента РФ от 3 октября 1994 г. № 1969 // СЗ РФ. 1996. № 19. Ст. 2320. 7. Современные зарубежные конституции. М., 1996. 8. Мишин А.А. Власихин В.А. Конституция США: политико-правовой комментарий. М., 1985. 9. Указ Президента України «Про щорічні послання Президента України до Верховної Ради України» №314/97 від 09.04.1997 р. // Офіційний вісник України. 1997. №16. 10. Михалева Н.А. Конституционное право зарубежных стран СНГ. М., 1998. 11. Краснов М.А. Закон силен, когда сильна власть // Российская газета. 1997. 18 марта. 12. Рішення Конституційного Суду України від 11 березня 2003 р. у справі за конституційним поданням 73 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) здійсненого Президентом України права вето стосовно прийнятого Верховною Радою України Закону України «Про внесення змін до статті 98 Конституції України».

Надійшла до редколегії 15.07.04

В.П. Грובה

ДЕЯКІ АСПЕКТИ ДІЯЛЬНОСТІ ФРАКЦІЙ В БУНДЕСТАЗІ

Становлення державності в Україні актуалізує набуває вивчення досвіду розвинених країн, теорія і практика яких органічно поєднують ознаки

правової та соціальної держави. Очевидним є визначення теперішнього стану українського суспільства як перехідного. З огляду на це досвід Німеччини являє собою найбільш переконливий приклад успішного переходу від авторитарно-терористичного режиму до стійкої демократії на основі поєднання ефективної ринкової економіки, державного регулювання і соціальної справедливості в інтересах соціальної стабільності. Чільне місце в цьому процесі займає діяльність Бундестагу – вищого представницького законодавчого органу ФРН.

Важливе значення для розуміння особливостей організації діяльності Бундестагу має дослідження функціонування фракцій. Фракціями є об'єднання, що представляють щонайменше п'ять відсотків від загального кількісного складу Бундестагу, належать до однієї партії або партій, які не є конкурентами у жодній із земель, маючи відмінні політичні цілі. Це останнє положення було внесено до параграфу 10 Регламенту Бундестагу [1] для того, щоб надати можливість ХДС та ХСС утворити «Fraktionengemeinschaft» (спільку фракцій), хоча вони являють собою дві окремі партії. Правовий статус фракцій, зокрема в частині прав та обов'язків, ніде не сформульований і навіть остаточно не визначений Конституційним судом, якому більше двох десятків разів довелося мати справу з питаннями, пов'язаними з фракціями. Фракції звичайно визначаються як «необхідні для конституційного життя установи», «структури» або просто «частини» Бундестагу.

Фракції наділені значними повноваженнями й завданнями, викладеними у Регламенті. Більшість прав виступати із законодавчою ініціативою і робити запити не можуть здійснюватися одним депутатом, а закріплені, за мінімального розміру фракції, за 33 членами Бундестагу. Навіть основне право виступу в парламенті визначається фракціями, оскільки їх представники у Раді старійшин намічають усі обговорення, розподіляючи час і тривалість виступів, так що напевно чи може трапитись нагода для якої-небудь спонтанної акції окремого члена Бундестагу. Фракція вирішує, якого члена направити до того чи іншого комітету і має право відкликати членів з комітету. У Раді старійшин щодо посад голів комітетів між фракціями ведуться переговори. Цей перелік функцій можна було б продовжити, і він зрештою включав би до себе майже всі види парламентської діяльності.

Депутат, що не є членом фракції, майже цілком позбавлений повноважень [2, с.279]. Для того, щоб упоратися з надміром обов'язків, фракції нині являють собою вищою мірою диференційовані, ієрархічні структури. Наприклад, соціал-демократична фракція поділена на двадцять чотири робочі групи, які більш-менш відповідають комітетам палати. Ці робочі групи мають справу з усіма галузями законодавства, закордонної політики і відносин з іншими країнами тощо. Робочі групи дають окремим членам Бундестагу можливості для їх спеціалізації, з метою перевірки своєї компетентності і початку сходження шаблями професії. У кожній з робочих груп головє її речник; з-поміж них фракція СДПН бере провідних представників для членства у спеціалізованих комітетах Бундестагу; вони є авторитетами у своїх відповідних сферах компетенції, коли фракція має обрати ту чи іншу позицію або голосувати за певну ініціативу чи законопроект. По суті, робо-

чі групи являють собою зменшений варіант Бундестагу; вся робота комітетів готується і виконується саме тут.

Фракції стали пропускними фільтрами законодавства: саме у їхніх структурах консолідуються й просуваються вперед інтереси певних груп. Законопроект, який дістався стадії комітету, перед цим було піддано уважному вивченню у принаймні одній фракції, яка звичайно зважає на можливість ухвалення законопроекту або роз'яснення громадськості точки зору опозиції. Отже, комітети не є центрами аналізу й синтезу законодавчих пропозицій. Швидше, кожен законопроект досягає комітету з рекомендацією фракції або закінчує своє життя у надрах фракцій.

Фракція СДПН, наприклад, має президію (Vorstand), очолювану головою, з чотирма депутатами, тридцятьма чотирма додатковими членами та п'ятьма парламентськими адміністраторами (parlamentarische Geschaeftsfuerer). Останні подібні до парламентських партійних організаторів; вони відповідають за повсякденну організацію справ і за нормальний їх перебіг. Вони відіграють провідну роль у Раді старійшин (наприклад, усі десять парламентських представників «старих» фракцій ХДС/ХСС, ПВД та СДПН були членами парламенту одинадцятого скликання, тобто, починаючи з 1987 р.), де розподіляються шляхом переговорів посади голів комітетів і детально планується та узгоджується порядок денний Бундестагу (включно з розподілом часу між фракціями часу для виступів).

Президія фракції готує всі рішення для пленарного засідання фракції і, таким чином, має великі можливості впливати шляхом добору на визначення та розробку попередніх рішень. Голова є визначною постаттю, що привертає до себе величезну увагу громадськості: коли йдеться про важливі питання, він виступає першим речником фракції. У випадку з фракціями, що належать до більшості, голови часто беруть участь у засіданнях кабінету, щоб забезпечити готовність своїх фракцій дотримуватися рішень уряду і надавати необхідну йому підтримку більшості. Голова найсильнішої партії опозиції має широке визнання (хоча й не з точки зору Конституції) як лідер опозиції, офіційний колега канцлера, що обіймає аналогічну посаду.

Деякі дані щодо фінансового та матеріального забезпечення фракцій можуть довершити уявлення про вищу мірою професійні й добре організовані органи. Верховний конституційний суд вирішив, що фракції мають право на фінансування з федерального бюджету у відповідності зі своїми функціями у парламенті. У 1949 р. воно дорівнювало 200000 німецьких марок на утримання службових приміщень. Із середини 50-х рр. сума збільшилася за рахунок коштів на залучення наукових консультантів. У 1963 р. було витрачено 2,5 мільйона марок на послуги помічників з питань законодавства. З 1977 р. були визнані додаткові потреби опозиції (яка, на відміну від більшості, не могла скористатися послугами міністерських чиновників) і вона почала отримувати 25-відсоткову надбавку. Ці приклади можна продовжити. Кількість службовців зросла практично від нуля, як це було тридцять років тому, до шестисот у Бундестагу одинадцятого скликання (окрім особистого персоналу депутатів). У 1990 р. платники податків витратили приблизно 90 мільйонів марок на фракції Бундестагу. Таке зрос-

тання на понад 45 000 відсотків демонструє той розвиток, який пройшли фракції. Таке збільшення ресурсів свідчить також, що Бундестаг став органом, який бере активну участь у законотворчості і детальному контролі над управлінням державою. Результатом стало збільшення обсягів робіт. Теоретично Бундестаг має бути здатним здійснювати поточний контроль над усім, що перебуває у відповідальності виконавчої влади, а також розвивати свої власні ініціативи і підтримувати контакти з електоратом.

Зважаючи на складність функцій і питань, а отже і потребу у поділі праці, важко уявити собі цілком незалежного депутата, однак у той же час політичне представництво вимагає принаймні можливість свободи і автономії парламентарія. Статті 38 і 21 Основного закону ФРН [3] становлять два полюси спектру, і становлення сильних фракцій лише доводить, наскільки необхідно підтримувати мінімальну гарантію «вільного мандата».

Стосунки між партією і фракцією змінилися ще де в чому. Згідно з усталеною точкою зору (і забобою) на перебіг подій у фракціях впливають партійні боси. Коли ж йдеться про визначення політичних позицій, превалюють фракції. Як у поточних питаннях, так і в довготермінових партійних програмах лідерство належить фракціям. Причиною цього домінування є часткове взаємне перекриття політичної ініціативи.

Фракції домінують у своїх партіях у питаннях формулювання політики у першу чергу за рахунок професіоналізації та функціональної диференціації політичного життя. Поки професіонали добре виконують свою роботу і враховують зміну інтересів настроїв у своїх партіях, це домінування залишається непоміченим. Вислови незгоди з таким домінуванням, випадкове або часткове перехоплення політико-програмних ініціатив партією є показником неефективного функціонування фракції та її членів.

Розгляд найважливіших відмінностей між фракціями більшості та меншості показує наступне. Оскільки уряд, як правило, є коаліційним, дві фракції здебільшого утворюють більшість для обрання канцлера і формування кабінету на наступні чотири роки. За дуже рідкісними винятками канцлер та міністри висувуються фракціями. По суті кандидати в канцлери обираються ними, і обраний канцлер консультуватиметься зі своєю фракцією стосовно того, кого призначити міністрами кабінету; тобто, фракції мають значну самостійність у багатьох випадках, коли йдеться про призначення до кабінету канцлера. Є всі підстави вважати, що найбільш значні, провідні і здібні представники кабінету пропонуються фракціями.

В очах виборців успіх кабінету визначає шанси більшості на утримання своїх позицій під час наступних виборів. Таким чином, характер фракцій більшості може варіюватися від фракції як помічника кабінету до кабінету як помічника фракції [4, с.115]. У будь-якому разі між ними обома існує міцна взаємозалежність. Тільки постійний потік інформації і консультації забезпечують необхідну потугу нововведень, належне представництво інтересів громадян з одного боку та необхідну згоду більшості, а отже і ефективне законодавство – з іншого.

Коли кабінет ефективно і добре функціонує, фракції більшості діють як «резонатори того, що є політично прийнятним» [2, с.290]; вони

полишать законодавчу ініціативу на канцлера і міністрів. Час від часу на неформальних зустрічах фракцій із кабінетом або за зачиненими дверима відбувається узгодження деяких політичних питань. Та і в цілому фракції підтримують законодавчу роботу свого кабінету з метою проведення законодавчих актів крізь парламентські процедури. Вони можуть користуватися послугами міністерських чиновників, очолюваних їхніми міністрами. Таким чином, потреба фракцій більшості у допомозі адміністративного і особливо наукового характеру менша.

Така допомога є істотною в часи кризи. Останні місяці існування соціал-ліберальної коаліції у 1982 році засвідчили усе більше послаблення позицій канцлера Шмідта у своїй фракції і постійне зниження ефективності дій уряду. Як до останнього засобу канцлер удався до голосування про довіру до уряду у парламенті, і позитивні результати голосування лише ледь-ледь приховали прірву між урядом та фракціями більшості. Результатом було падіння коаліції; опозиція взяла гору. Таким чином, роль резонатора змінюється, коли у роботі кабінету відчуються значні недоліки. Для того, щоб забезпечити своє переобрання, фракції більшості перебирають на себе більшість законодавчих ініціатив і не задовольняються консультаціями за зачиненими дверима. Зрештою, фракції можуть вдатися до своєї найсильнішої зброї: внутрішньої заміни канцлера. Так сталося у 1963 році, коли фракція ХДС/ХСС ініціювала відставку Аденауера, і у 1974 році, коли фракція СДПН здійснила заміну Брандта на Шмідта [2, с.293].

Між цими двома ситуаціями – нормальною та кризовою – існує інший варіант вибору фракцією своєї поведінки. Коли в неї є сильне амбітне керівництво, вона може стати партнером діючого уряду. Повною мірою користуючись додатковими джерелами інформації та впливу, більшість може розробляти свої власні ініціативи, сама по собі стати політичною силою – не як противага кабінету, а як паралельна сила, існування якої обумовлює логіка самої системи і потреба в існуванні такого уряду, який був би здатний до рішучих дій та розробки ефективного законодавства.

Фракції опозиції виконують інший набір функцій і мають інші можливості для маневру. Очевидно, що наявні у них ресурси більш обмежені, оскільки вони мають лише обмежений доступ до міністерського чиновництва. Водночас вони повинні утримувати організаційний апарат, який дозволив би їм не відставати від дій уряду і пропонованого ним законодавства; інакше спроби контролювати виконавчу владу і більшість були б цілком марні. Опозиція може розраховувати на підтримку. Додаткові кошти на потреби опозиції і німецький федералізм являють собою певний додатковий ресурс. Звичайно, опозиція у Бонні контролює уряди у деяких землях і це дає змогу надолужити нестачу інформації. Крім того, уряди земель представлені у другій палаті – Бундесраті, маючи право вето щодо всього федерального законодавства.

Фракції опозиції мають дві основні можливості: 1) бути в законодавчому органі партнером, що співпрацює з більшістю, або 2) запропонувати реальні альтернативні рішення як опонент існуючого уряду. За останні 40 років конкурентоспроможна опозиція Федеративної Республіки була ско-

ріше винятком. У Бундестагу кожного скликання вносяться законопроекти великої політичної ваги і полемічності, які викликають розбіжності у поглядах між більшістю і меншістю. Але навіть у більшості таких випадків фракції меншості уповні скористаються можливостями, які їм надає непублічна система комітетів Бундестагу (або Бундесрату), щоб внести поправки до законопроектів і, таким чином, хоча б деякою мірою вплинути на законодавство (у середньому 85 відсотків від усіх законопроектів). Ця загальна модель поведінки опозиції дуже часто сприяє одностайним голосуванням на пленарних засіданнях Бундестагу.

Основний стиль поведінки, спрямований на співробітництво, відкриває для фракцій опозиції широкий вибір тактики поведінки. Вони можуть критикувати і пропонувати альтернативні рішення відверто популістського характеру або нести спільну відповідальність з урядом, беручи разом з ним участь в управлінні через комітети. Зокрема, у середньому 60,5 відсотка усіх поправок до законопроектів вносяться під час обговорень у комітетах. Зважаючи на загалом наявний збіг інтересів і позицій між більшістю та її урядом, більшість цих поправок народжуються як ініціативи опозиції. Ще однією спокусою для опозиції у керівництві країною є надання половини місць голів комітетів мінус одне членам фракцій меншості.

Але щоб зберегти свою привабливість в очах виборців, опозиція повинна домогтися, щоб розбіжності між фракціями все ж були відчутними. Так, наприклад, під кінець існування соціально ліберальної опозиції ступінь одностайності значно знизився, коли ХДС/ХСС почали відчувати зростання своїх шансів на прихід до влади. Ця обставина є також головною причиною того, що політичні суперечки у Федеративній Республіці Німеччини часто здаються іноземним спостерігачам штучно перебільшеними і незвично ідеологізованими.

У ФРН Конституція і регламент Бундестагу не регулюють правовий статус опозиції і не надають їй закріплених винятково за опозицією прав. Однак саме опозиція має найбільшу користь з гарантованих у парламентських регламентах прав меншості. Зокрема: а) якщо у Парламенті є кілька фракцій опозиції, то вони не повинні зливатися в єдину опозицію. 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 [5, с.36].

Звісно, що парламентська процедура у Німеччині робить голосування партій несуттєвою категорією з двох поглядів. Розподіл голосів між партіями порівну або долається через співпрацю опозиції, або взагалі не береться до уваги завдяки міцній згуртованості позицій більшості та уряду, обумовленій коаліційними угодами і за будь-яку ціну дотримуваний керівництвом фракцій. У німецькій політиці здатності приймати рішення і конструктивності приділяється велика увага, і це пояснює, чому більшість наполягає на єдності, а опозиція готова співпрацювати у законотворенні. Тому не дивно, що у довіднику з вичерпними даними про Бундестаг [6,

с.87] сказано, що лише 12 із 1 209 внесених урядом законопроектів за останні 15 років були «відхилені у другому чи третьому читанні або знайшли своє вирішення іншим способом». Вірогідно, що всі або більшість із цих дванадцяти підпадають під категорію «знайшли своє вирішення іншим способом». Німецькі уряди не бояться відхилення своїх пропозицій. Перед поданням законопроекту уряд забезпечить собі підтримку більшості чи то завдяки дисципліні більшості, чи то через те, що фракції матимуть можливість для внесення поправок. Крім того, статuti більшості фракцій вимагають від депутата, який має намір відійти від позиції своєї групи, формальної заяви про це. Хоча в цьому випадку жодних правових санкцій не передбачено, член Бундестагу, який занадто часто так себе поводить, наражається на неофіційні догани.

Список літератури: 1. Geschftsordnung des Deutschen Bundestag und Geschäftsordnung Vermittlungsausschusses /Verwaltung des Deutschen Bundestages. Bonn, 2002. 2. Suzanne S.Schuttemeyer Hierarchy and Efficiency in the Bundestag: The German Answer for Institutionalizing Parliament//Parliaments in the Modern World: Changing Institutions. Edited by G. Copeland and S.Patterson, The University of Michigan Press, 1994. 3. Основной закон Федеративной Республики Германия от 23 мая 1949г /Федеративная Республика Германия. Конституция и законодательные акты /Пер. с нем. М., 1991. 4. Кречмер Г. Фракції. Партії в парламенті. К., 1999. 5. Підлуська І. Статус і права опозиції: порівняльний аналіз //Школа політичної аналітики при Національному університеті «Києво-Могилянська Академія». 2002. Спецвипуск № 2. 6. Amtliches Handbuch des Deutschen Bundestages: 14. Wahlperiode Stand: 1 Marz 1999 /Herausgegeben von Deutschen Bundestag. Bearbeitet von der Bundestagsverwaltung. Referat Parlamentsarchiv – Darmstadt: Neue Darmstadter Verlagsanstalt. 1999.

Надійшла до редколегії 08.07.04

В.Д. Галотій

ВПЛИВ ГЛОБАЛІЗАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ НА ТЕОРІЮ ТА ПРАКТИКУ ДЕРЖАВНОГО СУВЕРЕНІТЕТУ

Процеси, котрі відбуваються сьогодні у загальносвітовому економічному та соціально-політичному просторі, свідчать про те, що залишається у минулому відособлення однієї держави від інших. Починає домінувати розуміння взаємозалежності держав, переваг інтеграційних процесів, комплексності як у регіональному, так і у загальноправовому аспектах. Тому належне осмислення такого політико-правового феномену, як суверенітет, неможливе без дослідження проблеми глобалізації у сучасному світі. Ми виділяємо саме цей чинник серед інших, котрі впливають на трансформацію розуміння суверенітету, як основний, визначальний на даному відрізку історичного розвитку людства. Як підкреслює російський дослідник Б.Н. Топорнін, «автаркія – і не тільки господарська – веде до застою. Концепції суверенітету в сучасних умовах покликані відображати дух та вимоги часу, сприяти прогресу» [1, с.7].

У літературі висловлена точка зору, що термін „глобалізація” з’явився 1983 р. і належить американцю Т. Левіту [2, с.45]. Між тим, у широкий нау-