

Український незалежний центр політичних досліджень

НЕПРЯМІ ВИБОРИ В ЄВРОПЕЙСЬКИХ ДЕМОКРАТІЯХ

Київ—2010

ББК 67.300.5

К64

Конончук, Світлана.

К64 Непрямі вибори в європейських демократіях / С. Конончук ; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. – К. : Агентство "Україна", 2010. – 64 с.

ISBN 976–966–2157–29–1

На прикладі країн парламентської демократії, що входять до Європейського Союзу, пропонується аналіз такого різновиду виборчих процедур, як непрямі вибори. Основну увагу приділено умовам забезпечення зв'язку між непрямими виборами глав держав і принципами демократичних виборів, а також зв'язку між непрямими виборами та обсягом мандата глави держави.

Матеріали, що базуються на конституціях і документах Ради Європи, будуть корисними всім, хто цікавиться розвитком парламентської форми правління, виборчими моделями та інститутом президентства в парламентських демократіях.

ISBN 976–966–2157–29–1

ББК 67.300.5



Ця публікація підготовлена за підтримки Національного фонду демократії (США). Висловлені в ній думки є авторськими і не обов'язково відображають погляди Національного фонду демократії.

Книга випускається українською мовою в друкованому й електронному варіантах. Електронну версію видання представлено на сайті УНЦПД за адресою <http://www.ucipr.kiev.ua>. У друкованому вигляді книга розповсюджується безкоштовно. УНЦПД дозволяє поширювати тексти з посиланням на джерело. Будемо щиро вдячні за відгуки про матеріали, вміщені у виданнях УНЦПД.

© С. Г. Конончук, 2010

© УНЦПД, 2010

ЗМІСТ

Вступ.....	4
-------------------	----------

I. Місце непрямих виборів у процесі формування органів державної влади.....	6
1. Європейський демократичний доробок про принципи виборів.....	6
2. Українська проблематика щодо обрання глави держави та його повноважень.....	11

II. Формування інституту президентства у парламентських республіках Європейського Союзу через непрямі вибори.....	19
1. Угорщина.....	22
2. Італія.....	28
3. Латвія.....	32
4. Федеративна Республіка Німеччина.....	37
5. Чехія.....	42
6. Естонія.....	48

Висновки.....	55
----------------------	-----------

Додатки

1. Повноваження президентів у парламентських республіках щодо парламенту (на прикладі шести країн Європейського Союзу).....	59
2. Повноваження президентів у парламентських республіках щодо уряду (на прикладі шести країн Європейського Союзу)	60
3. Повноваження президентів у парламентських республіках у сфері національної безпеки та зовнішньої політики (на прикладі шести країн Європейського Союзу).....	61
4. Повноваження президентів у парламентських республіках у сфері формування державних органів (на прикладі шести країн Європейського Союзу).....	62
5. Повноваження президентів у парламентських республіках у сфері захисту прав людини (на прикладі шести країн Європейського Союзу).....	63

Вступ

Сьогодні теорії як політичної науки, так і держави і права все більше уваги звертають на проблематику непрямих виборів¹, що зумовлено потребою з'ясувати роль і місце таких процедур у ході легітимації влади та оцінити їх зв'язок з іншими елементами політичної системи.

В Україні сплеск уваги до проблематики непрямих виборів пов'язаний із двома обставинами.

Однією із них є давня дискусія щодо організаційних та функціональних перетворень парламенту, яка не припиняється з моменту формування основ політичної системи держави. У цьому контексті, крім важливих робіт учених з досліджуваної тематики, слід виокремити, зокрема, нещодавній доробок викладача Таврійського національного університету ім. В. І. Вернадського Наталі Кисельової², в якому аналізуються процедури легітимації верхніх палат на широкому матеріалі, а також колективну працю Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України, присвячену розглядові проблематики організації діяльності двопалатних парламентів³, та внесок УНЦПД в її створення⁴.

Друга обставина – розгляд кола питань щодо місця інституту президентства в політичній системі України у контексті її змін. Особливу увагу приділено формі та змісту легітимаційних процедур щодо глави держави. У зв'язку з ініціацією у 2009 році змін до Конституції України⁵, якими передбачалася нова процедура формування інституту президентства – шляхом обрання глави держави у парламенті, в суспільстві та політичному середовищі набуло актуальності питання непрямих виборів.

Аргументи прихильників і противників такої новачки розглядалися навіть у більш широкому контексті – або як "розбудови" демократії, або її "руйнації", не обмежуючись оцінкою обсягу мандатів президента і парламенту в парламентських республіках. Практично було обійдено увагою питання ролі та місця різних інституційних чинників у парламентських республіках, що збалансовують вагу інститутів президентства і парламентаризму у політичній системі і системі державної влади загалом.

Безумовно, подальший розвиток цієї проблематики відбуватиметься, скоріше за все, у зв'язку зі змінами організаційних та інституційних сторін політичної системи України, що, судячи з декларацій багатьох політичних сил, ще не раз ставатимуть якщо не предметом дії, то щонайменше предметом обговорення. У цьому контексті реформатори та дослідники неодмінно розглядатимуть непрямі виборчі процедури як можливий засіб формування органів державної влади⁶.

¹ Теорію вивчення виборчих систем і непрямого способу обрання органів влади у вітчизняній правознавчій науці вперше викладено в праці професора Імператорського Юр'євського університету (нині – Тартуський університет) Л. А. Шалланда "Питання виборчого права". Він подав докладний опис історії та суті різновидів непрямих виборів під час формування представницьких органів. Цей доробок, який базується на дослідженнях попередників, не втратив свого теоретичного значення і використовується дотепер. Див. *Шалландь Л. А.* Вопросы избирательного права / Л. Шалландь. – С. Петербург. – 1905.

² *Кисельова Н. В.* Способи формування верхніх палат бікамеральних парламентів: регіональні відмінності та домінанти / Н. Кисельова // Гілея (науковий вісник) : 36. наук. праць. – К., 2009. – Випуск 25 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Gileya/2009_25/.

³ Двопалатний парламент: світовий досвід та українські реалії / За заг. ред. О. Фісуна. – Харків, 2008.

⁴ *Конончук С., Валевський О., Ярош О.* Практика бікамералізму в унітарних державах / С. Конончук, О. Валевський, О. Ярош. – К., УНЦПД, 2008. – С. 112; *Валевський О., Конончук С., Ярош О.* Двопалатний парламент для України: оцінка можливостей / О. Валевський, С. Конончук, О. Ярош. – К.: УНЦПД, 2008. – С. 14.

⁵ Таємне стає явним: проект Конституції від БЮТ і ПР // Дзеркало тижня. – № 20. – 2009. – 6-12 червня.

⁶ Такий спосіб застосовується і для виборних посад муніципального рівня, однак в Рекомендації Конгресу місцевих і регіональних влади Європи від 2004 року «Про переваги і недоліки прямих виборів виконавчих органів на

Відомо, що зміна певних сегментів політичної системи веде до поступової зміни інших споріднених сегментів, в іншому разі може виникати багатокomпонентний конфлікт, зумовлений невідповідністю елементів системи, яка ґрунтується на різноспрямованих політичних інтересах. Тому запланованим змінам мали б передувати аналіз та оцінка різних сторін політичного процесу та інститутів політичної системи у тому вигляді, в якому вони склалися на момент оцінки.

Базовими в оцінці непрямих виборів мають бути два виміри: власне процедурний (чи відповідає пропонуванa виборча процедура принципам виборів, як вона співвідноситься з процедурою формування виборної інстанції першого рівня) та інституційний (яким є обсяг мандата виборного інституту). Головне – щоб сформований інститут політичної системи (державної влади) мав високий рівень суспільної довіри та був органічною складовою демократичної політичної системи.

У цьому дослідженні УНЦПД розглянуто конституційні аспекти непрямих виборчих процедур стосовно інституту президентства співмірно з обсягом мандата глави держави в окремих країнах Європи. Запропоновані матеріали сприятимуть формуванню в Україні інформаційної бази для подальших поглиблених досліджень легітимацийних процедур та вироблення підходів, які можуть бути покладені в основу реформування інститутів політичної системи та державної влади.

Ці матеріали зібрано на основі лише європейської практики, перш за все з методологічною метою – зменшити обсяг кількісних даних. Але загальновідомо, що непрямі вибори у ході формування органів державної влади застосовуються і в інших частинах світу, зокрема, в Азії. Так, в **Індії** частково у такий спосіб – через колегію електорів – обирається Раджя Сабха, тобто верхня палата парламенту. На Західному континенті – у **США** – через колегію електорів обирається глава держави – президент Сполучених Штатів Америки. У **Російській Федерації** з 2000 року шляхом обрання представників від законодавчих (представницьких) органів влади додатково обирається частина складу Ради Федерації (верхньої палати парламенту – Державної Думи). В **Узбекистані** – частина верхньої палати парламенту – Сенату Олій Мажлісу, і таких прикладів чимало.

Однак у нашій справі важливим є не географічний принцип, а політична система, форма організації влади, зміст політичного режиму тощо, тому друга причина, з якої тут розглядаються країни Європи і власне держави-члени Європейського Союзу (ЄС), полягає в тому, що це держави з розвиненими інститутами забезпечення демократії, адже саме з'ясування демократичних механізмів та умов, які роблять орган державної влади за непрямого його формування легітимним, і є предметом нашого дослідження.

Отже, **предмет дослідження** – процедури непрямих виборів у формуванні інституту президентства та пов'язаних з ним елементів політичної системи.

Об'єкт дослідження – політичні системи окремих парламентських країн Європи, в яких у ході формування інституту президентства застосовуються механізми непрямих виборів.

У пропонуваній праці не здійснено масштабне та вичерпне дослідження (тобто не проаналізовано політичні системи всіх європейських держав, проте це навряд чи можливо та й потрібно). У першому підході до проблеми важливо з'ясувати конституційні засади процедур непрямих виборів, які дозволяють уникнути таких складнощів, що виникли, наприклад, у ході формування інституту президентства у **Молдові** у 2009-2010 роках.

УНЦПД висловлює подяку **Національному фонду демократії (США)**, завдяки партнерству з яким стало можливим здійснення цього та ряду інших досліджень Центру.

I. Місце непрямих виборів у процесі формування органів державної влади

1. Європейський демократичний доробок про принципи виборів

Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права спирається, як відомо, на необхідність дотримання п'яти принципів: загального, рівного, вільного, прямого виборчого права та таємного голосування⁷. Усі ці принципи є звичними поняттями, але допускається відступ від одного з них.

Непрямі вибори, як уже зазначалося, практикуються в деяких сучасних парламентських демократіях під час виборів президента, про що йтиметься далі у цій книзі, та у ході формування верхніх палат у двопалатних парламентах.

У контексті, який цікавить нас, ми звертаємо увагу на принцип прямого виборчого права, який означає, що народ обирає своїх представників безпосередньо, і, власне, це є виразом суверенітету народу. Щодо цього принципу "Кодекс належної практики у виборчих справах" Ради Європи передбачає, що "прямі вибори в одну з палат національного парламенту шляхом загального голосування є одним із елементів загальноєвропейського конституційного доробку. У тих випадках, коли існує друга палата парламенту, вибори до неї можуть проводитися за особливими правилами, але вибори до таких органів законодавчої влади, як парламенти федеративних держав, мають відповідно до статті 3 Додаткового протоколу Європейської конвенції про права людини здійснюватися шляхом прямих виборів. Та й органи місцевого самоврядування, які є найважливішим елементом демократії, неможливо уявити без місцевих виборних органів. У цьому випадку поняття "місцеві збори" включає всі дорадчі органи країни на рівні, нижчому від національного. З іншого боку, хоч у багатьох країнах президент республіки обирається в ході таких прямих виборів, у кожній окремій державі це питання визначається в конституції"⁸.

Отже, за "Кодексом належної практики у виборчих справах" Ради Європи можливість непрямих виборів до других палат парламенту належить традиціям, а президентів – конституційній юрисдикції кожної з держав.

Дійсно, у ряді країн побутує практика, за якою формування виборних органів і посад довіряється іншим людям: не тільки другі палати національних парламентів, але й перші особи держави подеколи обираються на основі делегованого виборчого права, що не вважається

⁷ Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права. Матеріали Венеціанської комісії, ОБСЄ/БДПЛ, ПАРС / За ред. Ю. Ключковського. – К., 2008. Також в електронній формі "Кодекс належної практики у виборчих справах. Керівні принципи та пояснювальна доповідь, ухвалені ВК на її 52 пленарній сесії (Венеція, 18-19 жовтня 2002 року)" доступний на сайті Венеціанської комісії: <http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD%282002%29023rev-ukr.asp>.

⁸ Там само.

явищем, яке суперечить п'ятьом принципам *Європейського демократичного доробку у галузі виборчого права*. Головне – забезпечення демократичних умов виборів і політичного процесу загалом, а для обрання президента – щоб електоральний орган формувався прозоро.

До **непрямих виборів** відносять такі, за яких виборець не обирає персонально між кандидатами на виборну посаду, а для формування органів влади (колективних чи персональних) виборці зі свого кола висувують спеціальних електорів, які вже безпосередньо голосують.

Непрямі вибори передбачають, що члени представницького органу чи одноособовий виборний орган обираються електорами – особами, спеціально призначеними для здійснення виборів до відповідного органу. **Колегії електорів** не є окремим державним органом і припиняють свою діяльність після завершення виборчої кампанії (наприклад, у **США**).

Однак, інколи електоральна функція приписується парламенту. Як буде показано далі, у деяких випадках (наприклад, в *Угорщині чи Латвії*) обрання глави держави входить до **компетенції парламенту** – окремого державного органу, основною функцією якого є законодавча, а ще у деяких (наприклад, **ФРН** чи *Італії*) – **спеціальних колегій, до складу яких входять депутати національних парламентів (чи однієї з палат) та делеговані від земельних парламентів або рад регіонів особи**. Можливі варіанти, коли на різних етапах обрання включаються **різні інституції: так, в Естонії** у перших трьох турах президента обирає парламент, а якщо це йому не вдається, – колегія електорів, до складу якої, крім парламентарів, долучаються представники Рад місцевого самоврядування.

У 1989-1993 роках у **Радянському Союзі** також мали місце непрямі вибори органів державної влади, що формувалися у декілька етапів⁹. Відповідно до Конституції 1978 року, зміни до якої було внесено у 1989 році¹⁰, громадяни обирали народних депутатів Російської Федерації, котрі збиралися на З'їзд народних депутатів Російської Федерації, а з'їзд обирав зі свого складу членів Верховної Ради Російської Федерації. "Найважливіші питання республіканського і місцевого значення вирішуються на засіданнях З'їзду народних депутатів РРФСР і сесіях Верховної Ради РРФСР, на засіданнях З'їздів народних депутатів, сесіях Верховних Рад автономних республік і місцевих рад народних депутатів чи ставляться на референдуми. З'їзд народних депутатів РРФСР обирає Верховну Раду РРФСР і Голову Верховної Ради РРФСР. Верховна Рада РРФСР формує Президію. Місцеві ради народних депутатів РРФСР обирають голів рад і, за винятком міських (міст районного підпорядкування), селищних і сільських рад, формують президії. Верховні Ради автономних республік обираються З'їздами народних депутатів, а в тих республіках, де створення З'їздів Конституціями автономних республік не передбачається, – безпосередньо виборцями", – йшлося у статті 86 Основного Закону.

⁹ Непрямі вибори, коли у прямий спосіб формується один орган державної влади, який обирає інший і не припиняє свою діяльність (на відміну від колегії електорів, у якій лише одна функція), прийнято класифікувати як багатоступеневі непрямі вибори, хоча на нашу думку, всі непрямі вибори слід розглядати як багатоступеневі.

¹⁰ Закон "Об изменении и дополнении Конституции (Основного Закона) РСФСР" від 27 жовтня 1989 року надруковано у виданні: Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 2 ноября 1989 г. – № 44. – С. 1303. Також в електронній версії ця Конституція доступна на сайті http://www.constitution.garant.ru/DOC_83129.htm. Цей закон втратив чинність у зв'язку із ухваленням Конституції РФ від 12 грудня 1993 року.

З'їзд народних депутатів РРФСР і з'їзди народних депутатів місцевих рад вважалися тоді новими органами представницької влади, що існували паралельно з Верховною Радою РРФСР та радами автономій.

Деякий час¹¹ у Росії найвищим представницьким органом був саме З'їзд народних депутатів Росії, до складу якого входили 1068 осіб і який збирався Верховною Радою РРФСР на чергові засідання один раз на рік (фактично відбулося 10 з'їздів, причому останній – уже після розпуску цього органу державної влади).

З'їзд започаткував широкий ряд функцій щодо інших інститутів влади, був уповноважений розглядати і вирішувати будь-яке питання у РРФСР (стаття 104). До його *виключної* компетенції належали такі державотворчі питання:

- 1) ухвалення Конституції РРФСР, внесення змін та доповнень до неї;
- 2) визначення внутрішньої та зовнішньої політики РРФСР відповідно до основних напрямів внутрішньої та зовнішньої політики СРСР;
- 3) ухвалення рішення з питань національно-державного ладу, віднесених до відання РРФСР;
- 4) визначення порядку вирішення питань адміністративно-територіального устрою РРФСР;
- 5) вирішення питань про зміну кордонів РРФСР з іншими союзними республіками і внесення їх на затвердження З'їзду народних депутатів СРСР; розгляд питання про зміну державного кордону СРСР у випадках, які тягнуть за собою зміну території РРФСР;
- 6) затвердження перспективних державних планів і найважливіших республіканських програм економічного і соціального розвитку РРФСР;
- 7) обрання Верховної Ради РРФСР;
- 8) обрання голови Верховної Ради РРФСР¹²;
- 9) обрання першого заступника і заступника голови Верховної Ради РРФСР;
- 10) затвердження голови Ради міністрів РРФСР;
- 11) затвердження генерального прокурора РРФСР, голови Верховного Суду РРФСР, Головного державного арбітра РРФСР;
- 12) обрання Конституційного Суду РРФСР;
- 13) ухвалення рішень про проведення республіканського народного голосування (референдуму);
- 14) здійснення законодавчої ініціативи на З'їзді народних депутатів СРСР і у Верховній Раді СРСР.

¹¹ З'їзд діяв до указу Президента РФ Бориса Єльцина від 21 вересня 1993 року про поетапну конституційну реформу, яким було перервано здійснення законодавчої, розпорядчої та контрольної функцій З'їздом та ініціювалося запровадження Державної Думи як єдиного представницького та законодавчого органу РФ, а згодом – ухвалення у 1993 році нової редакції Конституції РФ, якою, зокрема, скасовано радянську систему організації державної влади). Див.: Указ Президента РФ від 21 вересня 1993 року "О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации" на сайті http://www.constitution.garant.ru/DOC_72280.htm.

¹² Голова Верховної Ради РРФСР був вищою посадовою особою до запровадження посади президента РФ. Нагадаємо, що пост глави держави у Росії було санкціоновано законом "О Президенте РСФСР" від 24 квітня 1991 року відповідно до результатів референдуму 17 березня 1991 року про можливість введення посади президента РФ, що відбувався в один день із всесоюзним референдумом про збереження СРСР.

З'їзд народних депутатів РРФСР має право скасовувати акти, ухвалені Верховною Радою РРФСР.

З'їзд народних депутатів РРФСР ухвалює закони РРФСР і постанови більшістю голосів від загальної кількості народних депутатів РРФСР" (стаття 104 Закону "Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР" від 1989 року).

Верховна Рада РРФСР проголошувалася "органом" З'їзду народних депутатів РРФСР, "постійним законодавчим розпорядчим і контрольним органом державної влади РРФСР" і була фактично паралельним З'їздові законодавчим органом, водночас підзвітним йому.

Відповідно до конституційних змін від 1989 року "Верховна Рада РРФСР обирається таємним голосуванням із числа народних депутатів РРФСР З'їздом народних депутатів РРФСР і йому підзвітна. Верховна рада РРФСР складається з двох палат: Ради Республіки і Ради Національностей, однакових за своїм чисельним складом. Палати Верховної Ради РРФСР мають рівні права.

Рада Республіки обирається із числа народних депутатів РРФСР від територіальних виборчих округів з урахуванням кількості виборців у регіоні. Рада Національностей формується з числа народних депутатів РРФСР від національно-територіальних виборчих округів відповідно до норм: 3 депутати від кожної автономної республіки, один депутат від кожної автономної області і від кожного автономного округу, 63 депутати від країв, областей, міст Москви і Ленінграда" (стаття 107 Закону "Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР" від 1989 року).

Отже, у *період 1989-1993 років у Російській Федерації* мала місце діяльність на вищому політичному рівні двох представницьких інститутів (а також паралельні представницькі органи на рівні автономій), і практикувалися непрямі вибори до одного із них. Тоді ***інститут політичної системи, який мав вищу виключну компетенцію, формувався на основі прямого виборчого права, а законодавчий орган – на основі непрямих багатоступеневих виборів.***

У сучасній Росії непрямі вибори частково застосовуються у ході формування Ради Федерації – верхньої палати Федеральних Зборів Росії. Відповідно до статті 95 Конституції РФ та Федерального закону про порядок формування Ради Федерації Федеральних Зборів РФ¹³ до неї входять по два представники від суб'єктів федерації – один від законодавчого органу, один – від виконавчого.

Член Ради Федерації, який представляє законодавчий (представницький) орган державної влади суб'єкта РФ, обирається цим органом, а представник Ради Федерації від виконавчого органу державної влади суб'єкта РФ призначається вищою посадовою особою суб'єкта РФ (керівником вищого виконавчого органу державної влади суб'єкта РФ) (статті відповідно 2, 4 Федерального закону "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации").

¹³ Федеральний закон "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации" від 5 серпня 2000 року на сайті: Конституция Российской Федерации http://www.constitution.garant.ru/DOC_82380.htm.

Чим зумовлене явище непрямих виборів?

Як загальноновизнано дослідниками виборчих систем, історично непрямі вибори дозволяли організувати волевиявлення громадян на величезних малозаселених територіях, коли забезпечити явку виборців на дільниці у день голосування було дуже складно, часто неможливо. Непряма модель виборів вирішувала завдання політичного делегування і забезпечувала функціонування виборних органів влади у державі.

У сучасних демократіях вона зберігається радше *за традицією*, як це має місце у процедурі обрання президента **США**, за якого віддають голоси спеціальні електори, а, скажімо, у **Фінляндії** з 1994 року відбуваються прямі вибори президента, чим скасовано непрямий порядок через колегію електорів, що існував з 1925 до 1982 року. У часовому проміжку між цими способами практикувалась змішана система (1-й тур – прямі вибори за системою абсолютної більшості: 50%+1 голос; 2-й тур проводився у разі, якщо у першому переможець не визначався, і тоді знову бралася до справ колегія електорів).

Одним із історичних шляхів запровадження непрямих виборів в державах Європи стало також *прагнення обмежити персоналізовану владу*, що тяжіла до розвитку тоталітарних форм, та знизити рівень її легітимності (як це мало місце у повоєнних **ФРН** чи **Італії**). Можна стверджувати, що у країнах Старого Світу запровадження непрямих виборів глави держави частково зумовлено розширенням у спільнотах політичного інтересу і розвитком демократичних засад партійної системи, які сприяли *піднесенню та утвердженню високої суспільної і політичної ролі парламентаризму* як знаку довіри до представницької влади.

Кодекс належної практики у виборчих справах Венеціанської комісії вказує на умови дотримання засад виборів у Європі, наголошуючи на тому, що в основі виборів має лежати дотримання прав людини: "Проведення демократичних виборів і, отже, саме існування демократії неможливо уявити без дотримання прав людини, зокрема свободи слова й друку та свободи зборів і асоціацій в політичних цілях, включаючи створення політичних партій. Дотримання цих свобод є суттєво важливим, а надто під час виборчих кампаній. Обмеження цих основних прав мають відповідати Європейській конвенції про права людини..."¹⁴.

Важливим для інституту виборів є дотримання інших принципів організації та проведення виборів – періодичності проведення виборів, обов'язковості оновлення органів влади, свобода виборів, альтернативність виборів та розвиток інших інститутів демократії – вільних ЗМІ, громадянських свобод і дієвості права.

¹⁴ Див. в електронній формі "Кодекс належної практики у виборчих справах. Керівні принципи та пояснювальна доповідь, ухвалені ВК на її 52 пленарній сесії (Венеція, 18-19 жовтня 2002 року)" на сайті Венеціанської комісії: <http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD%282002%29023rev-ukr.asp>.

2. Українська проблематика щодо обрання глави держави та його повноважень

В Україні – державі, що після проголошення незалежності обрала напівпрезидентський варіант організації політичної системи, дискусію стосовно непрямих виборів глави держави було розпочато у 2009 році.

Ідея обрання президента не прямим голосуванням, а у парламенті, належала ініціаторам проекту однієї із нових редакцій Конституції¹⁵, якому не судилося бути розглянутим Верховною Радою. Однак варто **проаналізувати цю ініціативу в контексті пропонованої цією редакцією Основного Закону моделі виборів до парламенту та оцінити зміни в обсязі мандата президента.**

"Президент України обирається Верховною Радою України таємним голосуванням шляхом подання бюлетенів строком на 5 років. Обраною Президентом України вважається особа, що отримала дві третини голосів народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради", – зазначено в проекті¹⁶.

На цю процедуру пунктом 60 проекту відводилося шістдесят днів, але не конкретизувалися ані порядок висунення кандидата на пост президента, ані кількість можливих турів.

За такої ситуації до процедури обрання включалася політична відповідальність парламенту: у разі, якщо глава держави не обраний у шестидесятиденний термін, у проекті пропонувалося, що президент України зобов'язаний проголосити позачергові вибори до Верховної Ради.

Якщо глава держави не проголошував день позачергових виборів, хоча був зобов'язаний це зробити, за логікою конституційної пропозиції, на 60-й день, то "після закінчення шестидесятиденного терміну, на шістдесят перший календарний день, Центральна виборча комісія проголошує проведення позачергових виборів до Верховної Ради України".

Мандат президента звужувався не лише порівняно з наявним, а й порівняно з повноваженнями глав держав в інших парламентських республіках (наприклад, у *ФРН* чи *Угорщині*, де президентський інститут має слабкий адміністративний вплив (див. Додатки 1-5).

Зміст статті 106 чинної Конституції, в якій формулюються повноваження президента, суттєво змінювався (див. Табл. 1).

¹⁵ Таємне стає явним: проект Конституції від БЮТ і ПР // Дзеркало тижня. – 2009. – № 20. – 6-12 червня.

¹⁶ Із тексту присяги, яку складає Президент України, вступаючи на пост: "Я, (ім'я та прізвище), волею народу обраний Президентом України, заступаючи на цей високий пост, урочисто присягаю на вірність Україні. Зобов'язуюсь усіма своїми справами боронити суверенітет і незалежність України, дбати про благо Вітчизни і добробут Українського народу, обстоювати права і свободи громадян, додержуватися Конституції України і законів України, виконувати свої обов'язки в інтересах усіх співвітчизників, підносити авторитет України у світі", – пропонувалося вилучити слова "волею народу" – див. пункт 110 проекту Конституції.

Табл. 1. *Порівняльна таблиця обсягу повноважень Президента України за чинною Конституцією 1996 року зі змінами від 2004 року та за проектом змін до Конституції, розробленим Партією регіонів і Блоком Юлії Тимошенко в 2009 році*¹⁷

Чинна Конституція	Проект Конституції від ПР і БЮТ
Президент України: 1) забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави; 2) звертається з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України; 3) представляє державу в міжнародних відносинах, <u>здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави</u>, веде переговори та укладає міжнародні договори України; 4) приймає рішення про визнання іноземних держав; 5) призначає та звільняє глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях; приймає вірчі і відкличні грамоти дипломатичних представників іноземних держав; 6) призначає всеукраїнський референдум щодо змін Конституції України відповідно до статті 156 цієї Конституції, <u>проголошує всеукраїнський референдум за народною ініціативою</u>; 7) призначає позачергові вибори до Верховної Ради України у строки, <u>встановлені</u> цією Конституцією; 8) <u>припиняє повноваження Верховної Ради України у випадках, передбачених цією Конституцією</u>; 9) <u>вносить за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України,</u>	Президент України: 1) забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави; 2) звертається з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України; 3) представляє державу в міжнародних відносинах, веде переговори та укладає міжнародні договори України; 4) приймає рішення про визнання іноземних держав; 5) призначає та звільняє за поданням прем'єр-міністра глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях; приймає вірчі і відкличні грамоти дипломатичних представників іноземних держав; 6) призначає всеукраїнський референдум щодо змін Конституції України відповідно до статті 156 цієї Конституції, всеукраїнський референдум визнається таким, що не відбувся, якщо в ньому взяло участь менше половини громадян, внесених у списки для голосування; 7) призначає позачергові вибори до Верховної Ради України у строки, визначені цією Конституцією та законами України, лише у випадках, передбачених статтею 90 цієї Конституції. Такий указ набуває чинності з моменту надання Конституційним Судом України відповідного висновку; 8) є Верховним Головнокомандувачем

¹⁷ Підкреслюванням знизу виділено фрагменти, які пропонувалося вилучити із Конституції, а **напівжирним** – ті, які пропонувалося внести.

<u>сформованої відповідно до статті 83 Конституції України, подання про призначення Верховною Радою України Прем'єр-міністра України в строк не пізніше ніж на п'ятнадцятий день після одержання такої пропозиції;</u> 10) вносить до Верховної Ради України подання про призначення Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України; 11) <u>призначає на посаду та звільняє з посади за згодою Верховної Ради України Генерального прокурора України;</u> 12) призначає на посади та звільняє з посад <u>половину</u> складу Ради Національного банку України; 13) призначає на посади та звільняє з посад <u>половину</u> складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення; 14) <u>вносить до Верховної Ради України подання про</u> призначення на посаду та звільнення з посади Голови Служби безпеки України; 15) <u>зупиняє дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності цій Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності;</u> 16) <u>скасовує акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим;</u> 17) є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України; призначає на посади та звільняє з посад <u>вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань; здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави;</u> 18) очолює Раду національної безпеки і оборони України; 19) вносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни та у разі збройної агресії проти України приймає	Збройних Сил України; призначає на посади та звільняє з посад за поданням міністра оборони України начальника Генерального штабу – Головнокомандувача Збройних Сил України, Командувача Повітряних Сил ЗСУ, командувача ВМС ЗСУ; 9) вносить до Верховної Ради України подання про призначення Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України, голови Національного банку України (з урахуванням положень статті 99 Конституції), голови Державної судової адміністрації України¹⁸; 10) очолює Раду національної безпеки і оборони України, скликає її засідання та вводить у дію її рішення; 11) призначає на посади та звільняє з посад чверть складу Ради Національного банку України; 12) призначає на посади та звільняє з посад чверть складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення; 13) призначає на посади та звільняє з посад чверть складу Національної комісії регулювання електроенергетики України; 14) призначає на посади та звільняє з посад чверть складу Національної комісії регулювання зв'язку України; 15) призначає на посади та звільняє з посад п'ять членів Державної судової адміністрації України; 16) присвоює вищі військові звання, вищі дипломатичні ранги та інші вищі спеціальні звання і класні чини; 17) нагороджує державними нагородами; встановлює президентські відзнаки та нагороджує ними; 18) вносить до Верховної Ради України подання про призначення на посаду та
---	--

¹⁸ Державна судова адміністрація пропонувалася цим проектом як нова конституційна структура, покликана забезпечувати діяльність судової системи України.

рішення про використання Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань; 20) <u>приймає</u> відповідно до закону рішення про загальну або часткову мобілізацію та введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності України; 21) <u>приймає у разі необхідності рішення</u> про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошує у разі необхідності окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації – з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України; 22) <u>призначає на посади та звільняє з посад третину складу Конституційного Суду України;</u> 23) <u>утворює суди у визначеному законом порядку;</u> 24) присвоює вищі військові звання, вищі дипломатичні ранги та інші вищі спеціальні звання і класні чини; 25) нагороджує державними нагородами; встановлює президентські відзнаки та нагороджує ними; 26) приймає рішення про прийняття до громадянства України та припинення громадянства України, про надання притулку в Україні; 27) здійснює помилування; 28) створює у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби; 29) підписує закони, прийняті Верховною Радою України; 30) має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів (крім законів про внесення змін до Конституції України) з наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України;	звільнення з посади Генерального прокурора, голови Державної судової адміністрації України; 19) призначає на посаду та звільняє з посади Голову Служби безпеки України. Призначає на посади та звільняє з посад заступників Голови СБУ, керівників підрозділів центрального управління та керівників обласних управлінь СБУ; 20) на виконання рішення РНБОУ вносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни та у разі збройної агресії проти України приймає рішення про використання Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань; 21) на виконання рішення РНБОУ проголошує відповідно до закону рішення про загальну або часткову мобілізацію та введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності України; 22) на виконання рішення РНБОУ оголошує про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошує у разі необхідності окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації – з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України; 23) призначає на посади та звільняє з посад голову Служби зовнішньої розвідки та його заступників; 24) призначає на посади та звільняє з посад голову Державної прикордонної служби та його заступників; 25) приймає рішення про прийняття до громадянства України та припинення громадянства України за власним бажанням особи, про надання притулку в Україні; 26) здійснює помилування; 27) створює у межах коштів, передбачених у
--	--

31) здійснює інші повноваження, визначені Конституцією України. Президент України не може передавати свої повноваження іншим особам або органам. Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України. <u>Акти Президента України, видані в межах повноважень, передбачених пунктами 5, 18, 21, 23 цієї статті, скріплюються підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання.</u>	Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби; 28) підписує закони, прийняті Верховною Радою України; 29) має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів (крім законів про внесення змін до Конституції України) з наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України; Повноваження Президента визначаються виключно цією Конституцією.
---	--

З переліку повноважень президента вилучалася низка інструментів впливу на формування державної політики та органів держави: перш за все з-під впливу обраного парламентом глави держави виводилася судова влада (у конституційних пропозиціях не згадується надання йому можливості утворювати суди відповідно до закону, призначати на посади та звільняти з посад третину членів Конституційного Суду України)¹⁹. Звужувалися кадрові резерви глави держави: з половини до чверті зменшувалася квота президента в таких органах, як Національна рада з питань телебачення і радіомовлення та Рада Національного банку²⁰. Ряд кадрових призначень і звільнень – Генерального прокурора, голови Національного банку, голови Антимонопольного комітету, голови Державного комітету з питань телебачення і радіомовлення, голови Фонду державного майна – переходили під контроль Верховної Ради, тоді як за чинною процедурою пропозиції Верховній Раді про призначення до таких структур вносить президент або ж він призначає осіб на ці посади за її згодою. До уряду переходило право призначати та звільняти голів місцевої державної виконавчої влади та низка інших повноважень.

Процедура контрасигнації (яка є доволі поширеною в парламентських республіках, див. про це Додаток 2) усувалася як зайва. Водночас президент мусив отримати подання прем'єр-міністра для призначень і звільнень глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях. Самостійно президент міг би здійснити деякі призначення та звільнення (Державної прикордонної служби, Служби зовнішньої розвідки), що могло би посприяти главі державі у справі кращої комунікації з цими структурами, та **він був цілковито виведений із сфери взаємодії з урядом – навіть формальної його участі у процедурі формування уряду (яка має місце в парламентських системах держав ЄС) не передбачалося.**

Фактично президенту відводилася роль оголошувача рішень Ради національної безпеки і оборони України, функції якої також надалі мали бути переглянутими, виходячи із поло-

¹⁹ Змінений порядок формування Конституційного Суду України у проекті не прописаний.

²⁰ Чвертю президентської квоти у формуванні цих конституційних органів наділявся уряд, хоча зараз він не впливає на кадровий склад цих структур.

жень конституційної пропозиції. За пунктом 112 конституційної ініціативи для РНБОУ передбачалося поле діяльності, асоційоване суто з викликами безпеки держави: президентові (голови РНБОУ) належало скликати засідання, у разі наявності підстав ухвалити рішення про необхідність оголошення стану війни, запровадження надзвичайного чи воєнного стану, мобілізації, використання Збройних Сил. Рішення РНБОУ мали бути підписані усіма членами Ради (склад її був конституційно обмежений), а для реалізації указів президента на виконання цих рішень необхідна була підтримка парламенту.

У законодавчій сфері глава держави, як і раніше, був би **наділений правом законодавчої ініціативи** (але спеціально встановлювалося виключення, за яким проекти законів про Державний бюджет та змін до нього могли би вноситися виключно урядом – див. пропозицію 98 проекту) та **правом "вето" щодо законів, увалених Верховною Радою**. Та й у цьому аспекті проект Конституції уточнював порядок оприлюднення законодавчих актів, відповідно до якого в разі повторного ухвалення закону Верховною Радою (після повернення акта до парламенту президентом) він підписується спікером і оприлюднюється, не чекаючи 10 днів, на відміну від того, як відбувається промульгація зараз.

Водночас **спрощувалася процедура імпідменту**: із неї вилучалася участь низки органів державної влади. За чинною конституційною процедурою передбачається, що питання про усунення Президента України з поста в порядку імпідменту ініціюється більшістю від конституційного складу Верховної Ради України у разі вчинення ним державної зради або іншого злочину. До процедури залучаються три інституції – спеціальна тимчасова слідча комісія Верховної Ради, справа перевіряється Конституційним Судом України на предмет дотримання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про імпідмент, а Верховний Суд України дає висновок про те, що діяння, в яких звинувачується Президент України, містять ознаки державної зради або іншого злочину. Автори новацій схилилися до думки, що основну роль у процедурі можна покласти на Верховний Суд України. Дві третини депутатів парламенту мали би подати відповідні звернення до Верховного Суду України, а його пленум виносив би рішення щодо наявності ознак державної зради або іншого злочину в діях президента.

Також передбачалося **зниження порогу для винесення парламентом вердикту щодо політичної долі президента**. Якщо нині для ухвалення рішення про усунення Президента України з поста в порядку імпідменту необхідно не менш як три четверті від конституційного складу Верховної Ради України, то за проектом конституційних змін для цього було би достатньо двох третин голосів.

Здатними звузити сферу суспільної легітимації діяльності парламенту (у тому числі й з точки зору наділення його повноваженнями щодо обрання глави держави) виявилися також **електоральні ініціативи названого тут законопроекту** про внесення змін до Конституції. Процедура виборів парламенту створювала передумови для формування у Верховній Раді сталої однопартійної більшості та фактично непідзвітного уряду. До статті 77 чинної Конституції передбачалося внесення положень, що формували основні засади двотурової пропорційної системи з розподілом у другому турі мандатів між партією, що здобула найбільшу кількість голосів, та іншими партіями: "Вибори до Верховної Ради України відбуваються у два тури на пропорційній основі. Обраними до Верховної Ради вважаються політичні партії (виборчі блоки партій), що набрали не менше трьох відсотків виборців. Остаточні результати виборів визначаються у другому турі, в якому беруть участь дві політичні партії, що на-

брали найбільшу кількість голосів виборців у першому турі. Політична партія (виборчий блок), яка перемогла у другому турі, отримує більшість від конституційного складу Верховної Ради – 226 мандатів. Розподіл решти депутатських мандатів відбувається між політичною партією, що посіла друге місце у другому турі, та іншими обраними політичними партіями". Якщо у першому турі якась із партій (блоків) набрала кількість голосів, що дозволяють здобути 226 і більше місць у парламенті, другий тур не проводиться, а решта мандатів розподіляються пропорційно²¹.

Конституційно у виборчу модель для обрання парламенту закладалися можливості для домінування інтересів партій над інтересами громадянина (у тому числі й представника партії чи блоку) через уведення в Конституцію положення про право "вищого органу політичної партії виключати кандидатів у народні депутати з виборчого списку партії у будь-який час до ухвалення ЦВК рішення про визнання цих кандидатів обраними". Враховуючи, що за цього у проекті мала місце підміна понять (використанням висловлювання "списки відкриті для виборців" автори представляли буцімто тотожність з преференційним голосуванням), ставало явним, що оформлювалася ідея маніпулятивного використання електорально привабливих кандидатів, яким у разі рішення партії випадало поступитися мандатом претендентам, розташованих нижче у списку.

Унаслідок формування парламенту за таким принципом²² уряд, який було запропоновано створювати самій фракції більшості, отримував змогу бути надзвичайно "стабільним" усі роки каденції парламенту із запрограмовано неможливою відставкою. Більшість пропонувала кандидатуру на посаду прем'єр-міністра парламенту (тобто самій собі, бо для голосування достатньо простої більшості голосів) й навіть формальної участі президента держави у цій процедурі не передбачалося. Цілком очевидно, що така модель організації політичної системи стала б унікальною, бо в усіх парламентських державах, навіть із найм'якшим варіантом участі президента у процедурах формування та відставки уряду (наприклад, ФРН), передбачається щонайменше опосередкування (пропозиція кандидатури з числа партій-переможниць парламентських виборів) інститутом президентства процедури формування та відставки уряду. А бікамеральна структура організації роботи парламенту в Італії та конституційно передбачений вотум недовіри, який може висловити кожна із палат уряду, створює можливості для парламентського контролю за діяльністю уряду.

У цьому параграфі проаналізовано окремі сегменти політичної системи, розробленої авторами конституційного законопроекту, яким ініціюється перехід до обрання президента країни Верховною Радою. До них варто додати такі непритаманні європейському парламентаризму ідеї, як передача законодавчому органу права виконувати функції органу дізнання та досудового слідства²³ через утворення у Верховній Раді постійної слідчої комісії з відповід-

²¹ Аналогічну виборчу модель (лише однотурову) було закладено представниками Партії регіонів у проект закону "Про внесення змін до Конституції (щодо вдосконалення механізму функціонування державної влади)" № 2722 від 8 липня 2008 року, який був згодом знятий з розгляду.

²² Така сама процедура покладалася в основу створення корпусу депутатів міських, районних та обласних рад, що ще більше зміцнювало б партійну домінанту в діяльності органів місцевого самоврядування.

²³ Додатково функцією дізнання та досудового слідства, а також підтримання державного обвинувачення у суді, за замислом авторів проекту Конституції, наділялася Рахункова палата, органи прокуратури, Міністерства внутрішніх справ, Державної податкової адміністрації, Державної митної служби, Контрольно-ревізійне управління Міністерства фінансів. Така система організації та здійснення правоохоронних функцій, що суперечить ідеї поділу влади, приводила б до перехреснення компетенцій влади та дисфункціональності системи влади.

ними функціями, інституціоналізація діяльності політичної опозиції у парламенті з викривленим представленням як суті політичної опозиції, так і системи державної влади.

Отже, навіть побіжний огляд конституційних пропозицій дозволяє характеризувати такий варіант політичної системи радше як *партійно-парламентську модель* з поганим поділом влади та надміром функцій і повноважень у парламенту на противагу іншим "гілкам" влади. Інститут президентства за пропонуванням проектом про внесення змін до Конституції баченням був би фактично вихолощений, систему політичної влади формували б у закритий, як і раніше, спосіб, встановлювалися б неконкурентні рамки для політичного процесу, а організація системи державної влади, включно з судовою, ставала б залежною від незбалансованості розподілу влад. Дисбаланс політичної системи та влади може мати ще більш руйнівні наслідки для суспільства на тлі слабкості інститутів права, незахищеності власності, тінювих впливів на процес ухвалення рішень.

Насамкінець слід зазначити, що навряд чи в осяжному майбутньому ідея непрямого обрання глави держави ставатиме елементом конституційних новацій (якщо лише не з маніпулятивним наміром), хоча сам конституційний процес набирає обертів – чи не кожна із політичних сил прагне представити своє бачення системи влади й розробляє конституційні проекти. Наділення повноваженнями "першого громадянина" за посередництва парламенту потребує інших засад легітимації самого парламенту та нової ролі інститутів права та демократії.

Як показано далі у дослідженні проблематики непрямих виборчих процедур, що застосовуються в парламентських державах країн ЄС, по-перше, для того, щоб парламент, на який покладається місія обрання глави держави, користувався довірою, політичний процес має ґрунтуватися щонайменше на конкурентних засадах і прозорості електоральних процедур, а влада, як би це не здавалося банальним, – здійснюватися на основі відокремлення приватних інтересів від публічних, чіткого поділу її функцій, закріпленого в системі права, та суворого дотримання конституційних і законодавчих процедур; по-друге, хоча мандат президента у парламентських республіках характеризується широким спектром відмінностей, до нього неодмінно включається хоча б формальна участь у процедурах формування уряду за його виключно парламентської підзвітності, а в деяких конституційних моделях (наприклад, у **Чехії**) інститут президентства є доволі активним учасником здійснення владних функцій.

II. Формування інституту президентства у парламентських республіках Європейського Союзу через непрямі вибори

У країнах, що входять до ЄС, історично сформовано різні політичні системи. За винятком 7 монархій (Бельгія, Велика Британія, Данія, Іспанія, Люксембург, Нідерланди, Швеція) і 5 президентських і напівпрезидентських (Кіпр, Фінляндія, Польща, Португалія, Франція) республік переважно більшість становлять парламентські республіки. До таких відносять 15 країн – Австрію²⁴, Болгарію, Грецію, Естонію, Ірландію, Італію, Латвію, Литву, Мальту, ФРН, Румунію, Словаччину, Словенію, Угорщину, Чехію (див. Табл. 2).

У Західній Європі переважно у повоєнний час, а в країнах Центрально-Східної Європи в період соціально-політичних перетворень 90-х років XX століття, сформувалася своєрідна модель у формі напівпрезидентської чи парламентської системи правління. Ці два різновиди європейської моделі передбачають більш обмежені прерогативи президента, ніж за американського, латиноамериканського чи афро-азіатського варіантів *президентської влади*.

Порівняно з президентською владою американського зразка, де президент формує й очолює уряд, європейська напівпрезидентська модель не дозволяє володіти всією повнотою виконавчої влади. За *напівпрезидентської* моделі правління президент очолює державу, має низку вагомих політичних повноважень з впливу на формування, діяльність і відставку уряду, низку інших органів державної влади. Попри те, що напівпрезидентська форма правління має власні різновиди²⁵, за такої організації державної влади уряд, як правило, підконтрольний президенту. Глава держави може змінити його, не чекаючи парламентських виборів. Політичним впливом з боку президента відзначена політична лінія у зв'язці «президент-парламент». Президент має право застосовувати "вето" на закони, що приймаються парламентом і підтримуються урядом, за певних умов президент може розпускати парламент й призначати нові парламентські вибори у розрахунок на те, що новий склад парламенту виявиться більш лояльним до політичної програми президента.

У напівпрезидентській системі правління урядові доводиться шукати і парламентської підтримки, адже він відповідальний перед парламентом.

За умов напівпрезидентської республіки президент за посадою є верховним головнокомандувачем збройних сил, йому також належить провідна роль у здійсненні зовнішньої політики. За певних умов президент може запровадити надзвичайний стан у країні. Все це дає підстави стверджувати, що за такої форми правління президент є впливовою й активною силою, спроможною справляти потужний вплив на формування державної політики.

²⁴ М. Дюверже відносить Австрію, Ісландію, Ірландію, Португалію, Фінляндію до напівпрезидентських держав.

²⁵ Див., наприклад, Романюк А. Інститут президента у системі представницької демократії у кн.: Партії та електоральна політика / А. Романюк, Ю. Шведа; Центр політ. дослідж. – Львів: [Астролябія], 2005. – С.286-309. Також див. Зазнаєв О. І. Полупрезидентская система (политико-правовой анализ): диссертация... д-ра юрид. наук / О.И. Зазнаев; – Казань: 2006. С. 401.

За **парламентської форми правління**, яка передбачає посаду президента, останній є конституційним главою держави, а **уряд і його діяльність практично виведені зі сфери прерогатив президента**. Главою виконавчої влади за парламентської форми правління є прем'єр-міністр, який має необхідні владні повноваження для здійснення урядової політики. Уряд підконтрольний та підзвітний парламенту. Парламент же ухвалює рішення щодо роботи уряду. Уряд може бути відправлений у відставку у різних ситуаціях лише парламентом. Президент не несе відповідальності за дії уряду.

Табл. 2. *Види виборів глави держави в країнах-членах ЄС*²⁶

Група А. *Парламентські республіки*

Країна	Глава держави	Вид виборів	Термін каденції
Австрія	федеральний президент	прямі	5 років
Болгарія	президент	прямі	5 років
Греція	президент	<i>непрямі</i>	5 років
Естонія	президент	<i>непрямі</i>	5 років
Ірландія	президент	прямі	7 років
Італія	президент	<i>непрямі</i>	7 років
Латвія	президент	<i>непрямі</i>	4 роки
Литва	президент	прямі	5 років
Мальта	президент	<i>непрямі</i>	5 років
ФРН	федеральний президент	<i>непрямі</i>	5 років
Румунія	президент	прямі	5 років
Словаччина	президент	прямі	5 років
Словенія	президент	прямі	5 років
Угорщина	президент	<i>непрямі</i>	5 років
Чехія	президент	<i>непрямі</i>	5 років

Група Б. *Президентські і змішані (напівпрезидентські) республіки*

Країна	Форма правління	Глава держави	Вид виборів
Кіпр	республіка	президент (також глава уряду)	прямі, 5 років
Польща	напівпрезидентська республіка	президент	прямі, 5 років
Португалія	напівпрезидентська республіка	президент	прямі, 5 років
Фінляндія	президентська республіка	президент	прямі, 6 років
Франція	напівпрезидентська республіка	президент	прямі, 5 років

²⁶ Інформація станом на 1 січня 2010 року.

Група В. Монархії

Країна	Вид монархії	Глава держави
Бельгія	конституційна монархія	Король
Великобританія	парламентська монархія	Королева
Данія	конституційна монархія	Король
Іспанія	конституційна монархія	Король
Люксембург	конституційна монархія	Великий герцог
Нідерланди	конституційна монархія	Королева
Швеція	конституційна монархія	Король

У Таблиці 2 показано, що у ряді парламентських республік (Австрії, Болгарії, Ірландії, Литви, Румунії, Словаччині, Словенії) президент обирається на прямих виборах усіма виборцями країни, в деяких інших (Греції, Естонії, Італії, Латвії, Мальті, ФРН, Угорщині, Чехії) – через непрямі процедури. Отже, видно, що спосіб обрання глави держави не є визначальним у питанні класифікації політичної системи держави. Основоположним у здійсненні такої оцінки залишається питання про місце і роль уряду у системі влади щодо парламенту.

Досить поширеним є уявлення про те, що за парламентської форми правління президент наділений лише символічними повноваженнями, як-от, скажімо, конституційний монарх, який "царює, але не править". Вважають також, що у цьому випадку діяльність президента зводиться лише до церемоніальних і представницьких функцій. Проте такі стереотипи не відповідають дійсності та не розкривають повністю політичний і суспільний потенціал глави держави за парламентської форми правління. За європейської демократії президент, навіть не володіючи важелями адміністративного впливу, має високий конституційний статус і користується політичним впливом та моральним авторитетом у суспільстві. Президент у таких країнах є громадянином першої величини і на політичному рівні, публічно може висловлювати своє ставлення до актуальних питань поточної політики. Якщо він уже висловлює свою позицію з якогось питання (що робиться далеко не щодня), це означає, що тема звернення є надзвичайно важливою і до думки президента варто прислухатися і політикам, і суспільству.

У політичних системах, класифікованих як парламентські, президент наділяється важливими повноваженнями, які не просто опосередковують відносини всередині політичної системи (між парламентом та урядом, скажімо), а самі творять ці відносини. Від його позиції у таких процедурах, як призначення глави уряду, дострокове припинення повноважень парламенту, призначення чергових чи позачергових парламентських виборів, а також представлення держави у сфері міжнародно-правових відносинах (у тих країнах, де в нього тією чи іншою мірою є такі функції), залежить не лише політична стабільність у державі, а й авторитет її в середовищі партнерів держави. Традиції консолідованої демократії та верховенства права, звичайно, не дозволяють президентові створювати ситуації штучного конфлікту. Політичну і правову культуру у таких країнах вирізняє та обставина, що хоча конституція прямо не забороняє щось робити, посадові особи слідує її приписам, діють на її основі й не намагаються випробувувати її положення в інтересах власного владного самоствердження чи політичного посилення "його" партійної корпорації.

Президент очолює державу на позапартійній основі і завдяки своєму конституційному статусу як глави держави (хоча у деяких конституціях, наприклад, у Латвії та ФРН) таке визначення не використовується) відіграє **виключно**, яку ніхто не може перебрати, роль у політичному процесі.

Упевнитися у цьому можна, якщо предметно **розглянути види непрямого обрання глав держав у парламентських республіках на прикладі ФРН, Італії, Угорщини, Чехії, Естонії, Латвії та оцінити обсяг мандата президента в них.**

1. Угорщина

Статус Президента Угорщини визначається як статус глави держави, який відповідно до Конституції Угорщини²⁷ символізує єдність нації та стежить за демократичним функціонуванням держави.

Конституційна процедура обрання президента

Глава держави обирається парламентом країни²⁸ строком на 5 років і не має права балотуватися більше, ніж два строки поспіль. Для того, щоб бути обраним, кандидат на пост глави держави має бути, природно, громадянином республіки та досягти віку 35 років.

Відповідно до статті 29 Конституції Угорщини для висунення у кандидати слід мати письмову рекомендацію не менше п'ятдесяти членів парламенту. Номінація подається спікеру парламенту. Жоден член парламенту не може висунути більше одного кандидата. Якщо один із членів парламенту призначає більше одного кандидата, всі кандидатури будуть визнані недійсними.

Парламент обирає Президента Республіки шляхом таємного голосування. Передбачається можливість голосування в декілька турів до остаточного обрання президента. У разі необхідності голосування може бути повторене. Кандидат, що набрав більшість у дві третини голосів членів парламенту в першому турі голосування, вважається обраним Президентом Республіки.

Якщо жоден кандидат не отримає такої більшості в першому турі голосування, процес повинен бути повторений за тією ж процедурою. Якщо жоден кандидат не здобуває дві третини голосів, передбачається третій тур. У ньому можуть брати участь два кандидати, які отримали найбільше число голосів у другому турі. Кандидат, що набрав більшість голосів (незалежно від кількості поданих голосів), у третьому турі голосування обирається Президентом Республіки. Процедура виборів має бути завершена в строк не більше трьох днів поспіль.

Стаття 29 передбачає також, що Президент Республіки повинен бути обраний протягом 30 днів до закінчення терміну повноважень президента або, якщо мандат президента закінчується передчасно, упродовж 30 днів з дати завершення каденції. Оголошує вибори спікер парламенту.

²⁷ Конституція Угорщини (англ. мовою). Сайт парламенту Угорщини <http://net.jogtar.hu/jr/gen/getdoc.cgi?docid=94900020.tv&dbnum=62>.

²⁸ Сайт парламенту Угорської Республіки http://www.parlament.hu/cgi-bin/insurl?angol/general_info.htm.

Новообраний Президент Республіки вступає на службу після закінчення терміну дії мандата попереднього президента або, якщо повноваження його попередника були завершені достроково, то на восьмий день після оголошення результатів виборів. До вступу на посаду Президент Республіки складає присягу перед парламентом.

Табл. 3. *Процедура висунення та виборів глави держави в Угорщині*

Вік	Висунення	Голосування	Тури
35 років	50 членів парламенту	Таємне	2/3 голосів у першому і другому турах; проста більшість у третьому

Сумісність посад

У статті 30 Конституції передбачено, що служба Президента Республіки несумісна з усіма іншими суспільними, соціальними та політичними посадами або мандатами. Президент Республіки не може мати іншу оплачувану роботу і не має права брати винагороду за інші види діяльності, за винятком таких видів діяльності, які підпадають під визначення "захист авторських прав".

Залучення до діяльності партій

Конституція Угорщини обумовлює необхідність для глави держави мати статус позапартійного, як це зроблено для суддів чи прокурорів (див. попередній пункт).

Завершення повноважень президента відповідно до статті 31 Конституції відбувається в разі, коли спливає термін обрання на посаду, у разі смерті президента або його непрацездатності, що заважає йому виконувати обов'язки на строк більше дев'яноста діб; за декларацією про конфлікт інтересів; після виходу у відставку; при усуненні з посади президента.

Для визначення того, чи є підстави для "ситуації несумісності" у президента, будь-який член парламенту може звернутися до парламенту ухвалити рішення про розробку декларації про конфлікт інтересів. Розробка такої резолюції про несумісність потребує більшості у дві третини голосів членів парламенту. Голосування проводиться шляхом таємного голосування.

Президент Республіки може подати у відставку, направивши заяву з цього приводу до парламенту. Протягом п'ятнадцяти днів парламент може звернутися з проханням про те, щоб Президент Республіки переглянув своє рішення. Якщо президент наполягає на відставці, парламент не може йому в ній відмовити.

Президент Республіки може бути звільнений з посади також на підставі свідомого порушення ним Конституції або порушення будь-яких інших прав, що було здійснено під час виконання службових обов'язків.

Виконання обов'язків президента іншою посадовою особою

У разі, коли президент тимчасово не може виконувати свої обов'язки або його повноваження завершені достроково, повноваження глави держави бере на себе *спікер парламенту*, в обмеженому вигляді, звичайно. Так, спікер у ролі президента не може направляти закони на

розгляд парламенту, до Конституційного Суду для розгляду, не може розпустити парламент, але може здійснити помилування особи.

Обов'язки спікера на цей час переходять до віце-спікера.

Кримінальне переслідування, імпідмент

Особа Президента Республіки є **недоторканною**; захист від кримінального переслідування передбачається окремим законом.

Процедура імпідменту може бути ініційована однією п'ятою складу парламенту. Для започаткування процесу імпідменту необхідно, як і у випадку з ситуацією "конфлікту інтересів", зібрати у таємному голосуванні дві третини голосів парламентарів.

У разі процедури імпідменту має місце юрисдикція Конституційного Суду.

Якщо процедуру імпідменту порушено щодо Президента Республіки на підставі обвинувачення у злочині, скоєному у зв'язку з офіційною діяльністю, то Конституційний Суд може також застосовувати основні положення кримінального переслідування. Обвинувачення має бути представлено Спеціальним прокурором, котрий обирається з числа членів парламенту. В інших випадках кримінальна справа проти Президента Республіки може бути розпочата тільки після закінчення терміну його повноважень.

Якщо судом встановлюється факт порушення главою держави Конституції чи скоєння іншого злочину, він може ухвалити рішення про позбавлення його посади.

Мандат президента

А. Вплив президента на законодавчу сферу

Відповідно до статті 25 Конституції Угорщини **право законодавчої ініціативи** належить Президенту Республіки, Уряду, всім комісіям Державних Зборів та кожному із парламентарів.

У президента також є право брати участь і виступати на засіданнях парламенту і його комітетів, а також вносити пропозиції щодо заходів Державних Зборів (стаття 30 Конституції Угорщини); він має право звертатися до парламенту для вжиття ним відповідних заходів; оголошує референдум.

Президент має право у випадках, якщо він не згоден із законом або якимось із його положень, до підписання відіслати закон зі своїми зауваженнями Державним Зборам. Парламент після обговорення поправок президента знову вирішує, чи ухвалювати цей закон. Якщо закон ухвалюється, то після підписання головою Державних Зборів президент мусить також дотриматися процедури набуття законом чинності.

Також президент може до підписання закону направити його на експертизу до Конституційного Суду. У разі, коли судом визнано неконституційність якихось положень, президент направляє закон у парламент на доопрацювання, якщо ж ні – зобов'язаний його підписати і опублікувати упродовж 5 днів.

Президент призначає вибори до парламенту та місцевих органів влади, а також вибори до Європарламенту; може виступити з ініціативою проведення республіканського референдуму.

У відносинах з урядом Президентів Республіки у всіх заходах, крім представництва угорської держави, призначення виборів, участі в засіданнях парламенту і його комісій, внесення пропозицій щодо заходів парламенту та ініціювання проведення народного референдуму, необхідно отримати візу погодження прем'єр-міністра чи відповідних міністрів.

Відповідно до статті 27 президент може одночасно з призначенням виборів розпустити Державні Збори у двох випадках:

- а) якщо Державні Збори одного скликання упродовж 12 місяців щонайменше 4 рази висловить недовіру уряду, або
- б) якщо у разі припинення повноважень уряду кандидатура, запропонована президентом на пост прем'єр-міністра, не буде обрана у межах 40 днів з дня внесення першої пропозиції з цього питання.

Перед тим, як розпустити Державні Збори, а це не може мати місця у разі надзвичайного стану, президент проводить консультації з прем'єр-міністром, головою парламенту і керівниками фракцій.

Б. Повноваження президента у сфері національної безпеки та зовнішньої політики

Повноваження президента відповідно до Конституції Угорщини доволі обмежені, але він є Верховним головнокомандувачем (стаття 29 Конституції) і призначає генералів Збройних Сил. Також він очолює Раду оборони – колективний орган, який діє у надзвичайних випадках.

Згідно зі статтею 30 Президент Республіки представляє державу в Угорщині; укладає міжнародні договори від імені Угорської Республіки; акредитує послів і посланців.

Президент також має право індивідуального помилування, а загальна амністія оголошується парламентом.

В. Повноваження у сфері формування державних органів

Глава держави призначає та звільняє з посад голову та заступника голови Національного банку Угорщини, призначає і звільняє з посади ректора університету, професорів університету, державних секретарів, підтверджує обрання президента Угорської академії наук. Але робить це за пропозиціями, що вносяться йому спеціально визначеними в кожному випадку посадовими особами.

Парламент

Законодавчий орган влади, який обирає главу держави, формується таким чином, щоб забезпечити широке суспільне представництво, а діяльність парламенту викликала довіру.

Хоча угорська виборча система, як зазначають самі угорці, є однією із найскладніших у Європі, з огляду на те, що вона забезпечує врахування різних сторін суспільно-політичного процесу та проводить інтереси виборців, вона залишається в силі з 1990 року.

Парламент в Угорщині однопалатний, переобирається кожні 4 роки.

До його складу входять 386 депутатів, які обираються за змішаною зв'язаною системою²⁹. Кожен виборець отримує два бюлетені. Один слугує для голосування в одномандатному окрузі за кандидата, другий – для голосування за регіональними і національними списками. Розподіл мандатів здійснюється на основі компенсаційного методу. Кількість депутатів в одномандатних округах дорівнює 176, але кількість у регіональних і національному списках варіює від виборів до виборів, але має дорівнювати 210 так, щоб відповідати загальній кількості місць у парламенті.

Тобто 176 депутатів обираються в одномандатних округах, 152 депутати – за територіальними списками, решта 58 депутатів – відповідно до частки голосів, відданих за списками від партій (виборчий бар'єр для них становить 5%, для блоків партій – 10%). Голосування за списками від партій відбувається на основі преференційного голосування, чим забезпечується вплив виборців на формування кадрового складу парламенту.

Вибраний у такий спосіб парламент – Державні Збори – обирає главу держави, прем'єр-міністра, членів Конституційного Суду, трьох омбудсменів (з політичних прав, прав етнічних меншин та із захисту персональних даних), голову Верховного Суду і Генерального прокурора.

Найбільш важливі закони, у тому числі внесення змін до Конституції, повинні ухвалюватися не менш як двома третинами голосів.

Угорському парламенту притаманна особливо широка порівняно з парламентами інших країн сфера впливу на всі інститути державної влади та контролю за їх діяльністю. Варто зазначити, що Угорщина є єдиною з-поміж країн ЄС, де Конституційний Суд формується лише парламентом. Можна сказати, що в Угорщині саме парламент перебуває у центрі політичної системи країни.

Уряд

Вищий орган виконавчої влади очолює прем'єр-міністр. Повноваження Уряду в Угорщині регулюються частиною VII Конституції. Відповідно до статті 33 до складу уряду мають входити прем'єр-міністр і міністри, один із яких є заступником прем'єр-міністра. Прем'єр-міністр обирається більшістю голосів членів парламенту за поданням Президента Республіки. Традиційно парламент обирає прем'єр-міністром лідера партії, що перемогла на виборах, а вже він пропонує президенту склад уряду для затвердження.

Парламент проводить голосування одночасно по виборах прем'єр-міністра і на проходження програми уряду.

²⁹ Більш детально з виборчою системою Угорщини можна ознайомитися за викладом *М. Товта* "Динаміка розвитку суспільно-політичної системи Угорщини: вибори, місцева демократія, громадянське суспільство" у кн.: *Моделі політичної комунікації: політичні партії та громадянське суспільство* / Ю. Тищенко, П. Байор, М. Товт, С. Горобчишина ; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. – К. : [Агентство "Україна"], 2010. – С. 70-75. Також див.: *Виборча система Угорщини* у кн.: *Дослідження найбільш поширених у світі пропорційних виборчих систем і перспектив їх запровадження у національне державотворення та правотворення. Аналітична доповідь* / За заг. ред. О. Фісуна. – К. : НІСД, 2007. – С. 86-92.

Міністри призначаються і звільняються з посади Президентом Республіки відповідно до рекомендацій Прем'єр-міністра Республіки. Уряд формується після призначення міністрів. Після формування уряду його члени складають присягу перед парламентом.

Мандат уряду завершується:

- а) при формуванні новообраного парламенту;
- б) після відставки прем'єр-міністра або уряду;
- в) після смерті прем'єр-міністра;
- г) з позбавленням його виборчого права,
- д) при "конфлікті інтересів" з боку прем'єр-міністра, або
- е) якщо парламент оголошує вотум недовіри прем'єр-міністру та обирає нового прем'єр-міністра.

Перелік міністерств Угорської Республіки міститься в окремому законі, зміни до якого (що стосуються створення міністерства або адміністративного органу) мають бути внесені більше ніж половиною голосів членів парламенту.

За статтею 35 Уряд:

- о здійснює захист конституційного ладу, захищає і забезпечує права фізичних та юридичних осіб, індивідуальних організацій;
- о забезпечує виконання законів;
- о координує роботу підконтрольних йому міністерств та інших органів;
- о забезпечує спостереження за правовою роботою місцевих органів влади;
- о забезпечує розробку соціально-економічної політики та її здійснення; визначає обов'язки держави в розвитку науки і культури, системи соціального забезпечення і медичного обслуговування та забезпечує достатніми коштами для таких послуг;
- о здійснює нагляд за функціонуванням Угорських Збройних Сил та правоохоронних органів;
- о бере участь у розробці зовнішньої політики, укладенні міжнародних договорів від імені Уряду Республіки Угорщина³⁰.

Стаття 39 регламентує, що *Уряд несе відповідальність перед парламентом* за свою діяльність і повинен представляти парламенту регулярні доповіді про свою роботу.

Парламент може висловити вотум недовіри уряду, що тягне за собою його відставку. Уряд виконує свої повноваження до формування нового уряду. У цей період він не правомочний укладати міжнародні договори, але може видавати укази у тих випадках, коли зволікання неприпустимо.

Отже, інструментів політичного впливу президента, який обирається однопалатним парламентом, у політичній системі Угорщині небагато. Вони обмежуються представницькими функціями у сфері зовнішньої політики, статусом верховного головнокомандувача і можливістю здійснення призначень на низку посад у системі центральних орга-

³⁰ Право укладання міжнародних договорів належить і президентові Угорщини.

нів виконавчої влади (зокрема, внесення кандидатури на посаду прем'єр-міністра) та фінансової системи держави. Його повноваження можна віднести до слабких.

2. Італія

Згідно з Конституцією Італії³¹, що стала республікою за Конституцією від 1947 року³², за статусом президент є главою держави і представляє національну єдність³³.

Конституційна процедура обрання президента

За приписом статті 83 Конституції президент обирається парламентом на спільному засіданні обох палат за особливою процедурою. Для виборів формується колегія електорів, до якої, крім членів парламенту, делегуються представники регіонів (вони обираються Радою регіону). Кожен із 20 регіонів, крім Валке д'Аоста (Valle d'Aosta), який має одного делегата, обирає по три делегати таким чином, щоб було забезпечено врахування представництва меншин.

Вибори відбуваються таємним голосуванням більшістю у дві третини голосів Генеральної Асамблеї. Така процедура передбачена для трьох турів. Якщо в трьох турах президента не вдалося обрати, у наступному для цього достатньо простої більшості (50%+1 голос).

Практично процедура обрання може тривати до того, поки президента не буде обрано. Так, у 1992 році для цього знадобилося 16 турів, а у 1971-му – 23 тури.

Кандидатом у президенти може стати лише громадянин Італії, який досяг 50-річного віку.

Табл. 4. *Процедура висунення та виборів глави держави в Італії*

Вік	Висунення	Голосування	Тури
50 років	У президенти може балотуватися кожен громадянин, який володіє громадянськими і політичними правами	Таємне	2/3 голосів у перших трьох турах. У наступних – 50%+1 голос. Без обмеження кількості турів

Згідно зі статтею 85 термін повноважень президента – 7 років, причому обмежень на кількість каденцій для президента Конституція Італії не встановлює. За 30 днів до завершення повноважень президента голова Палати депутатів скликає спільне засідання парламенту і делегатів від регіонів для того, щоб вибрати нового главу держави.

Сумісність посад

Служба Президента Республіки несумісна з жодною іншою.

³¹ Конституція Італії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.quirinale.it/qnrw/statico/costituzione/pdf/costituzione_inglese_01.pdf.
³² Конституція Італії прийнята 22 грудня 1947 року, вступила в дію 1 січня 1948 року.
³³ Сайт Президента Італійської Республіки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.quirinale.it>.

Залучення до діяльності партій

Спеціально питання про можливість партійної діяльності президента у Конституції не обумовлюється, але попередній припис тлумачиться як позапартійність статусу глави держави.

Завершення повноважень президента

Окремими підставами для дострокового припинення повноважень глави держави у Конституції Італії (стаття 86) визначаються "тривалі перепони, смерть або відставка".

Виконання обов'язків президента іншою посадовою особою

За статтею 86 Конституції Італії, якщо Президент Республіки не може здійснювати свої повноваження, вони покладаються на *голову Сенату* – однієї з палат парламенту. Нові вибори Президента Республіки, які можуть мати місце у разі стійкої втрати працездатності або смерті чи відставки Президента Республіки, протягом п'ятнадцяти днів скликаються головою Палати депутатів.

Кримінальне переслідування, імпідмент

Президент несе *відповідальність перед парламентом*. Він невідповідний за дії, які чинить на посаді президента. Лише (відповідно до статті 90 Конституції Італії) у разі скоєння державної зради чи "зазіхання на Конституцію" президент піддається суду на спільному засіданні обох палат парламенту.

У процедурі імпідменту бере участь Конституційний Суд Італії, третину складу якого призначає Президент. За статтею 135 Конституції у розгляді таких справ також беруть участь 16 членів суду, що призначаються жеребкуванням із списку громадян, які мають належну для обрання сенатором кваліфікацію. Список таких кандидатур складається кожні 9 років парламентом.

Мандат президента включає в себе, за статтею 87, представництво національної єдності.

Президент Республіки також **призначає на посаду президента Ради міністрів (прем'єр-міністра) і, за його пропозицією, міністрів**. Але, як правило, кандидат на пост прем'єра є представником парламентської більшості. Цей момент конституційно або законодавчо не нормується, а втілює практичну логіку парламентської республіки, в якій уряд підзвітний парламенту (причому кожній із його палат, що становить особливість італійської системи політичної підзвітності). Президент країни приводить прем'єр-міністра та міністрів до присяги.

А. Вплив президента на законодавчу сферу

Президент в Італії *не має права законодавчої ініціативи*. Однак він відповідно до статті 87 бере процесуальну участь у законодавчому процесі, санкціонуючи представлення в парламенті урядових законопроектів, промульгує закони та *видає декрети, що мають силу закону, і регламенти*. Однак жоден із актів Президента Республіки не є чинним, якщо він не контрасигнований міністрами, які запропонували цей акт та є відповідальними за його виконання. Закони та інші акти, що згадуються в законах, контрасигнуються також головою Ради міністрів, про що йдеться у статті 89.

Президент має право "*вето*" на закони.

Президенту належить право розпуску парламенту, причому кожної із його палат, що є рідкістю в європейській практиці – як правило, конституційно передбачається, що діяльність однієї із палат не може бути припинена. Такий підхід дозволяє забезпечити сталість парламентаризму як інституту держави. В Італії, за статтею 88 Конституції, президент може розпустити одну або обидві палати парламенту відразу. Президент Республіки не може використовувати таке право протягом останніх шести місяців свого президентського терміну в тому разі, якщо зазначений період співпадає в повному обсязі або частиною з терміном останніх шести місяців повноважень парламенту.

Якщо палати розпущені або коли до завершення строку їхніх повноважень залишається менше трьох місяців, повноваження президента на цей час продовжуються.

Б. Повноваження президента у сфері національної безпеки та зовнішньої політики

Президент є головнокомандувачем Збройними Силами, головою Верховної ради оборони, що створюються на основі закону, але він оголошує стан війни лише за схвалення цього парламентом.

В. Повноваження президента у сфері формування державних органів

Президент головує у Магістратурі – незалежному від влади органі суддівського самоврядування та призначає третину Конституційного Суду.

Впливу на формування кадрів у центральному банку республіки *Bank d'Italia* в нього немає. Акціонерами банку можуть бути ощадкаси, страхові заклади, національні страхові товариства та кредитні заклади³⁴.

Президент може дарувати помилювання і пом'якшувати покарання.

Президент нагороджує почесними відзнаками Республіки.

Парламент

Законодавчий орган в Італії, як відомо, двопалатний, причому палати еквівалентні.

Сама палата депутатів, за статтею 56 Конституції, обирається на основі прямого і загального голосування.

У Палаті депутатів 630 місць, у Сенаті – 315. Виборча система змінилася з 2005 року. Починаючи з 2005 року для обох палат використовується пропорційна система голосування.

З 630 депутатів 12 обираються за кордоном, а 618 – у виборчих округах країни. Пасивне виборче право з'являється у громадян Італії з 25 років.

Відповідно до статті 57 Конституції Італії Сенат обирається на регіональній основі, за винятком тих сенаторів, які обираються за кордоном. Із 315 сенаторів 6 обираються у зарубіжному окрузі. Жоден регіон не може мати менше 7 сенаторів. Молізе (*Molise*) має два, Валле д'Аоста (*Valle d'Aosta*) – одного.

³⁴ Див.: Глушко А. В. Финансово-правовой статус центральных банков зарубежных стран: сравнительно-правовой анализ : Дисс. канд. юр. наук / А. Глушко. – М., 2008.

Сенатором може стати громадянин Італії, який досяг 40-річного віку. Президент Республіки також може призначити пожиттєвими сенаторами п'ять осіб, які одарували націю видатними досягненнями в соціальній, науковій, артистичній, художній, літературній сфері. Президент також отримує статус довічного сенатора після завершення каденції.

За статтею 60 Конституції Італії і Палата депутатів, і Сенат Республіки обираються на 5 років. Термін повноважень палат не може бути продовжений. Виняток становить лише стан війни. Для продовження повноважень палат необхідно видати окремий закон.

Уряд

Рада міністрів Італії має широкі повноваження, але вони потребують парламентської підтримки. Так, право видавати укази пов'язане з необхідністю схвалення їх парламентом.

За статтею 92 Конституції Італії до складу уряду республіки входять президент Ради (прем'єр-міністр), призначуваний президентом країни, та міністри, які разом утворюють Раду міністрів. Для того, щоб отримати довіру, уряд протягом десяти днів мусить заручитися підтримкою обох палат. Кожна із них делегує свою довіру шляхом поіменного голосування.

До вступу на посаду голова Ради міністрів і міністри приводяться до присяги Президентом Республіки.

Уряд підзвітний парламенту. Важливо, що будь-яка із палат може висловити уряду вотум недовіри (а не одна, як це переважно прийнято в бікамеральних системах), що змушує уряд прислуховуватися до позиції парламенту. На практиці прем'єр-міністр виступає посередником між різними частинами коаліції для вироблення підтримки уряду.

Ініціація вотуму недовіри уряду має бути підписана щонайменше однією десятою частини членів палати і не може обговорюватися раніше ніж через три дні з його презентації.

Голова Ради міністрів згідно зі статтею 95 Конституції Італії направляє загальну урядову політику, несе за неї відповідальність. Він також забезпечує узгодженість політичного курсу і адміністративної політики шляхом сприяння та координації діяльності міністрів. Міністри несуть колективну відповідальність за дії Ради міністрів і особисту відповідальність за дії своїх власних міністерств.

Голова Ради міністрів представляє Італію на зустрічах керівників держав. Він пропонує склад уряду президенту на затвердження і скріплює своїм підписом усі акти президента.

Державні установи в Італії організовуються згідно з положеннями закону, аби забезпечити ефективність і неупередженість адміністрації. Зайнятість у системі державного управління забезпечується на основі конкурсних іспитів, за винятком випадків, встановлених законом.

Отже, до *особливостей основних інструментів політичного впливу президента в політичній системі Італії* можна віднести насамперед *більш тривалий термін каденції* (сім років порівняно з п'ятьма роками парламентського періоду), *необмежена Конституцією кількість каденцій* та сильне збалансування протидія – *наявність у глави держави права достроково припинити повноваження кожної окремо або обох палат парламенту* (що становить своєрідність італійського парламентаризму) *та продовжити на цей час термін*

власного мандату. Серед його одноособових актів – *призначення прем'єр-міністра та республіканського референдуму* у випадках, передбачених Конституцією. Як вияв особливої поваги до ролі президента слід розглядати надання йому *права призначати п'ятьох довічних сенаторів і самому набутти такого статусу*. Хоча президент позбавлений права законодавчої ініціативи, він може видавати декрети, що мають силу закону (але ті мають бути обов'язково підписані прем'єр-міністром); водночас наділений правом «вето». Повноваження Президента Італії, який обирається за особливою процедурою колегією електорів, до якої входять 1003 чоловіки (945 членів обох палат парламенту та по 3 представники кожного з 20 регіонів, крім одного), можна віднести до *слабких*.

3. Латвія

Політична система Латвії цікава тим, що президент у ній має широкі повноваження щодо парламенту та уряду порівняно, наприклад, з угорською системою. Процедурні обов'язки та права президента країни визначаються рядом законів, не обумовлених у Сатверсме (Конституції Латвії)³⁵, але ґрунтуються на загальних засадах, встановлених Конституцією, що створює розгалужену систему законодавчо докладних і чітких регламентованих дій глави держави.

Однак Конституція Латвії спеціально **не визначає статус президента як глави держави**. Зазначено, що він представляє державу і є Головнокомандувачем її Збройними Силами (у воєнний час ним призначається Верховний головнокомандувач).

Конституційна процедура обрання президента

Президентом Республіки може бути обраний повноправний громадянин Латвії, що досяг віку 40 років. Президентом Республіки не може бути обраний громадянин з подвійним громадянством. Ці положення містяться в статті 37 Конституції Латвійської Республіки.

Президент держави обирається Сеймом строком на чотири роки (стаття 35 Конституції Латвії). Одна й та сама особа не може бути Президентом Республіки понад вісім років поспіль (стаття 39 Конституції).

Президент держави обирається таємним голосуванням більшістю не менше п'ятдесяти одного голосу членів Сейму (стаття 36 Конституції), що, враховуючи склад Сейму в 100 осіб, є відповідником процедури в 50%+1 голос. На найближчому після обрання засіданні Сейму президент держави, беручи на себе виконання посадових обов'язків, складає присягу дотримуватися законів, бути справедливим і чесним.

Табл. 5. *Процедура висунення та виборів глави держави в Латвії*

<i>Вік</i>	<i>Висунення</i>	<i>Голосування</i>	<i>Тури</i>
40 років		таємне	50%+1 голос Кількість турів Конституцією не визначається

³⁵ Конституція Латвії зі змінами до 17 травня 2007 року (рос. та англ. мовою) на сайті Конституційного Суду Латвії: <http://www.satv.tiesa.gov.lv/?lang=3&mid=8>.

Сумісність посад

Згідно зі статтею 38 Конституції Латвії посада президента держави несумісна з іншою посадою. Якщо особа, обрана президентом держави, є членом Сейму, то вона зобов'язана скласти повноваження члена Сейму.

Залучення до діяльності партій

Конституція не обумовлює необхідність відсутності партійної належності в особи, яка обрана на посаду Президента Республіки³⁶.

Завершення повноважень президента

Президент несе відповідальність перед парламентом. За пропозицією не менше половини всіх членів Сейму останній на закритому засіданні більшістю голосів не менше двох третин усіх членів Сейму може постановити рішення про усунення президента держави. Після цього постановою Сейм негайно обирає нового президента держави (стаття 51 Конституції Латвії).

Своєрідним у Латвії є інститут дострокового припинення повноважень парламенту, яким наділений президент. Саморозпуск Сейму не передбачено, однак президент перебуває у залежності від обґрунтованості своїх ініціатив щодо дострокового припинення повноважень парламенту. Якщо президент держави вніс пропозицію про розпуск Сейму, але під час народного голосування, яке має бути проведене в такому випадку, більше половини голосів подано проти розпуску Сейму, то президент держави вважається усунутим, і Сейм обирає нового президента держави на строк повноважень зміщеного президента (стаття 50 Конституції Латвії).

Виконання обов'язків президента іншою посадовою особою

Якщо президент держави відмовляється від посади, помирає або відкликається до закінчення терміну своїх повноважень, обов'язків президента держави, до обрання Сеймом нового президента, то його обов'язки виконує *голова Сейму* (стаття 52 Конституції Латвії). Голова Сейму також виконує обов'язки президента держави, якщо останній перебуває поза межами держави або має інші перешкоди для виконання своїх обов'язків.

Кримінальна відповідальність, імпідмент

Президент держави може бути притягнутий до кримінальної відповідальності, якщо за це проголосують не менше двох третин депутатів Сейму (стаття 54 Конституції Латвії).

За пропозицією простої більшості депутатів Сейму під час таємного голосування може бути прийняте рішення про усунення Президента Республіки з посади, після чого Сейм невідкладно обирає нового президента.

Мандат президента регламентується Конституцією³⁷ країни таким чином. Президент має право, дотримуючись передбачених у законі про державну таємницю правил використання інформації, за власним запитом отримати інформацію, що є в розпорядженні державних

³⁶ Двоє із трьох президентів Латвійської Республіки – Вайра Віке-Фрейберга, психолог, керівник Інституту Латвії (президент з 1999 до 2007 року), і Валдіс Залтерс, керівник Ризької лікарні травматології та ортопедії (президент з 2007 року), не були членами партій на момент обрання.

³⁷ Конституція Латвії (рос. та англ. мовою) на сайті Конституційного Суду Латвії
<http://www.satv.tiesa.gov.lv/?lang=3&mid=8>.

інституцій та установ. Цей закон встановлює, яка інформація щодо вищих посадових осіб повинна бути визнана секретною.

Президент держави представляє державу в міжнародних відносинах, призначає латвійських і приймає іноземних дипломатичних представників. Він виконує постанови Сейму про ратифікацію міжнародних договорів (стаття 41 Конституції Латвії). Закон *про дипломатичну і консульську служби* приписує главі держави призначати і звільняти з посад надзвичайних та повноважних послів та постійних представників за пропозицією міністра закордонних справ і рекомендацією Комісії Сейму із закордонних справ.

У статті 45 Конституції Латвії встановлено, що президент країни має ексклюзивне право помилування злочинців. Обсяг та порядок використання цих прав визначає закон *про помилування*.

А. Вплив президента на законодавчу сферу

Президент держави Латвія *користується правом законодавчої ініціативи* (стаття 47 Конституції).

Також президент держави проголошує прийняті в Сеймі закони не раніше ніж на сьомий і не пізніше ніж на двадцять перший день після їх прийняття. Встановлено чіткі терміни для промульгації законів. Закон набирає чинності через чотирнадцять днів після оприлюднення, якщо самим законом не визначено інший термін (стаття 69 Конституції Латвії).

Президент має право "*вето*" на ухвалені парламентом закони. Протягом семи днів з дня прийняття закону Сеймом президент держави у мотивованому листі на ім'я голови Сейму може вимагати повторного розгляду закону. Якщо Сейм закон не змінить, президент держави вдруге заперечувати не може (стаття 71 Конституції Латвії).

Президент держави має право призупинити проголошення закону на два місяці. Він зобов'язаний зупинити проголошення закону, якщо цього вимагає не менше однієї третини членів Сейму. Цим правом президент держави або одна третина членів Сейму можуть скористатися протягом семи днів з дня прийняття закону в Сеймі. Припинений в такий спосіб закон передається на народне голосування, якщо того вимагає не менше однієї десятої частини виборців (стаття 72 Конституції Латвії).

Якщо Сейм більшістю не менше двох третин голосів приймає невідкладно закон, то президент держави не може вимагати вторинного перегляду такого закону, такий закон не може бути переданий на народне голосування і повинен бути проголошений не пізніше як на третій день з дня отримання прийнятого закону президентом (стаття 75 Конституції Латвії).

Не менше однієї десятої частини виборців має право представити президенту держави повністю розроблений проект поправок до Конституції або законопроект, який президент передає Сейму (стаття 78 Конституції Латвії). Закон *про всенародне голосування і законодавчу ініціативу* уточнює встановлені Конституцією норми і роль президента в цьому процесі.

Закон про порядок проголошення, опублікування і набуття чинності законів та інших прийнятих Сеймом, президентом країни і Кабінетом міністрів актів уточнює встановлені Конституцією норми і роль президента в законодавчому процесі.

Б. Повноваження президента у сфері національної безпеки та зовнішньої політики

Президент держави є керівником Збройних Сил держави, однак у випадку війни він призначає головнокомандувача (стаття 42 Конституції Латвії). Президент держави на підставі постанови Сейму оголошує війну (стаття 43 Конституції). Президент держави має право вжити "необхідні заходи воєнної оборони", якщо якась інша держава оголосила війну Латвії або якщо ворог нападає на латвійські кордони. Разом із тим, президент держави негайно скликає Сейм, який постановляє про оголошення і початок війни (стаття 44 Конституції). Детальніше ці повноваження регламентуються законом про національну безпеку. Відповідно до нього, крім повноважень, визначених у цій сфері Конституцією, президент є головою Ради національної безпеки. Він формує Військову раду при президентові; рекомендує командира Національних Збройних Сил на затвердження в Сеймі.

У разі оголошення державі війни або військового вторгнення президент негайно діє: згідно з правилами Плану оборони держави видає накази і розпорядження для Національних Збройних Сил, державних і муніципальних установ і жителів країни; скликає Сейм для ухвалення рішення про оголошення і початок війни, призначає головнокомандувача Національних Збройних Сил. Якщо президент констатує, що Сейм не може зібратися на засідання, щоб ухвалити рішення про оголошення війни, він у повному обсязі доручає виконання функцій головнокомандуючого командирі Національних Збройних Сил.

У рамках положень закону *про Національні Збройні Сили* – за пропозицією президента Сейм затверджує на посаді і звільняє з посади Командувача Національними Збройними Силами. За законом *про військову службу* президент за рекомендацією міністра оборони, якщо Вища комісія атестації визнала солдата відповідним критеріям, передбаченим у законі, присвоює офіцерські звання; президент позбавляє солдата службового звання в тому випадку, якщо він засуджений за вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину; президент має право в мирний час перевести солдата з активної служби в запас.

В. Повноваження президента у сфері формування державних органів

Глава держави у Латвії не має впливу на формування судової системи (усі судді, включно з Верховним і Конституційним, затверджуються Сеймом) та центробанку – нагляд за його діяльністю здійснює Сейм³⁸.

Г. Повноваження президента щодо уряду та парламенту

Президент держави у Латвії має не зовсім поширене в парламентських системах право скликати і вести надзвичайні засідання Кабінету міністрів, встановлюючи порядок денний цих засідань (стаття 46 Конституції).

Якщо того вимагає президент держави (а також прем'єр-міністр або не менше однієї третини членів Сейму), Президія Сейму зобов'язана призначити засідання Сейму (стаття 20 Конституції Латвії). На вимогу десяти членів Сейму, президента держави, прем'єр-міністра або одного з міністрів Сейм більшістю голосів не менше двох третин присутніх депутатів може постановити вести закриті засідання (стаття 22 Конституції Латвії).

Президент держави має право порушити питання про розпуск Сейму. Після цього має відбутися народне голосування. Якщо в ході народного голосування більше половини його учас-

³⁸ Див. сайт Банку Латвії <http://www.bank.lv/eng/main/all/lvbank/uuv/uzd>.

ників висловиться за розпуск Сейму, то він вважається розпущеним, і мають бути призначені нові вибори, які повинні відбутися не пізніше двох місяців з дня розпуску парламенту (стаття 48 Конституції Латвії).

Якщо Сейм розпущений, то повноваження його членів зберігають силу до відкриття Сейму нового складу, але засідання колишнього Сейму може відбутися лише в тому випадку, якщо президент держави таке скликає. Порядок денний таких засідань Сейму визначає президент держави (стаття 49 Конституції).

Президент держави за свою діяльність політичної відповідальності не несе. Всі розпорядження президента держави повинні бути підписані також прем'єр-міністром або відповідним міністром, які разом з тим беруть на себе всю відповідальність за ці розпорядження, за винятком розпорядження про розпуск Сейму (стаття 48 Конституції Латвії) і про пропозицію кандидатури на пост прем'єр-міністра. Кабінет міністрів формує особа, запрошена президентом (стаття 56 Конституції).

Парламент

У частині II Конституції Латвії визначаються процедури формування Сейму – однопалатного парламенту Латвії, якому доручено обрання президента країни.

Сейм, до складу якого, як уже йшлося вище, входять 100 депутатів, обирається на основі загального, рівного, прямого, таємного голосування на пропорційній основі. Залежно від кількості населення в кожному із 5 виборчих округів – пропорційно від нього – обираються депутати. Бар'єр для проходження становить 5%.

У Сейм, який, як і президент, має чотирирічний мандат, може бути обраний кожен латвійський громадянин, якому виповнився 21 рік. Право голосу набувається з 18-річного віку.

Для виборів Сейму встановлено постійну дату – першу суботу жовтня. А у перший вівторок листопада, коли Сейм вперше засідає, припиняються повноваження парламенту попереднього скликання.

Дещо інший порядок дат встановлено Конституцією для Сейму, обраного на позачергових виборах. Стаття 13 Розділу II Конституції Латвії регламентує, що "якщо у разі розпуску Сейму вибори до нього проводяться в інший час, то такий Сейм збирається не пізніше одного місяця після виборів. А його повноваження закінчуються через три роки у перший вівторок наступного листопада одночасно з відкриттям новообраного Сейму".

Депутати Сейму, як і інших парламентів європейських країн, працюють на професійній основі і не відкликаються.

Для правомочності засідання Сейму достатньо участі щонайменше половини членів парламенту. За цього для ухвалення рішення потрібна абсолютна більшість голосів від присутніх. Але в обумовлених Основним Законом випадках (це стосується і обрання глави держави) для винесення постанови Сейму необхідно мати просту більшість голосів усіх депутатів.

Сейм має право вносити прем'єр-міністру чи окремим міністрам запити та запитання, на які ті мусять давати відповіді особисто або ж через іншу посадову особу. На вимогу Сейму чи його комісій прем'єр-міністр та міністри зобов'язані надавати відповідні документи та акти.

Уряд

Уряд формує прем'єр-міністр, запрошений президентом (стаття 56 Конституції Латвії).

Однак уряд відповідальний перед парламентом, що і дає підстави характеризувати Латвію як парламентську республіку. У разі, якщо Сейм виражає недовіру прем'єр-міністру, то у відставку йде весь склад уряду. Якщо недовіру висловлено окремому міністрові, то на цю вакансію прем'єр-міністр запрошує іншу особу.

Кількість міністерств і обсяг їх діяльності, а також порядок відносин між державними органами у Латвії встановлюються, як і належить, законом. Кабінету міністрів підпорядковані інші органи державної влади.

Кабінет міністрів наділений правом запровадити надзвичайний стан у разі, якщо державі "загрожує зовнішній ворог або у державі чи в якійсь її частині відбулися або є ризик того, що можуть відбутися, внутрішні хвилювання, що несуть небезпеку для державного ладу" (стаття 62 Конституції Латвії). Упродовж 24 годин уряд має поінформувати президію Сейму про таке своє рішення, а та – доповісти Сейму.

Усі міністри (як ті, що є депутатами Сейму, так і ті, які не мають депутатського мандата), а також уповноважені міністрами особи мають право брати участь у засіданнях Сейму і його комісій та вносити пропозиції і поправки до законопроектів.

Отже, до *основних інструментів політичного впливу президента в політичній системі Латвії* можна віднести *право законодавчої ініціативи та право пропонувати кандидатуру на пост керівника уряду країни*, що в ситуації розподілу влади дозволяє главі держави відігравати роль стабілізатора, надавати допомогу різним інститутам влади для запобігання кризовим політичним ситуаціям. Але на вибір глави держави справляє вплив розстановка сил у парламенті, тому що урядові у його діяльності необхідна підтримка законодавчого органу. Саморозпуск Сейму не передбачено, однак *президент перебуває у залежності від обґрунтованості своїх ініціатив щодо дострокового припинення повноважень парламенту*. Якщо пропозицію глави держави про розпуск парламенту не буде підтримано виборцями, то у відставку йде сам президент.

Повноваження Президента Латвійської Республіки можна класифікувати як *слабкі*. Однак чітка законодавча регламентація діяльності усіх органів влади та дотримання конституційних і законодавчих приписів створюють передумови для віднайдення адекватних засобів корекції політичного процесу Латвійської Республіки та важливої ролі персонально президента у ньому.

4. Федеративна Республіка Німеччина

У конституційному праві ФРН немає норми про те, що президент – це глава держави. Зазначено лише, що "*федеральний президент представляє Федерацію в міжнародно-правових відносинах*" (стаття 59 Конституції ФРН³⁹).

³⁹ Конституція ФРН: <http://www.uznal.org/constitution.php?country=Germany&constitution=30&language=r>.

У парламентській республіці, якою є ФРН, уряд та політика уряду практично виведені зі сфери прерогатив президента. Згідно з Конституцією від 1949 року президент наділений такими повноваженнями, що лежать у сфері визнання політичних фактів, яких він мусить дотримуватися.

Конституційні обмеження повноважень Президента ФРН стали спробою Федерації подолати негатив, пов'язаний з періодом Веймарської Республіки (1918-1933 роки), коли президент мав мало обмежень для своєї діяльності: він міг будь-коли розпустити парламент, на свій розсуд призначати і звільняти керівництво уряду і його членів, на необмежений термін міг скасовувати громадянські свободи "у разі загрози". Тож конституційні зміни 1949 року включали, крім усього іншого, процедури регулювання статусу та повноважень президента, починаючи з обмеження його легітимності (раніше він обирався на прямих виборах на 7 років).

Конституційна процедура обрання президента

З 1949 року Президент ФРН обирається за процедурою, дещо подібною до італійської. Для цього, як ідеться в статті 54 Конституції ФРН, скликаються Федеральні Збори – спеціальне (для цілі виборів президента) спільне засідання Бундестагу (нижньої палати парламенту⁴⁰) і такої ж кількості делегатів від земельних парламентів, що обираються на засадах пропорційності – у такому порядку організації виборчого органу виражаються інтереси Федерації. Причому делегати від земельних парламентів (ландтагів) не обов'язково є членами ландтагів. До Федеральних Зборів делегуються авторитетні у суспільстві особи, загальна кількість електорів сягає 1000 осіб.

Кандидатури на пост президента пропонуються провідними партіями, і, як обумовлено в Конституції, в ході цих виборів у Федеральних Зборах не допускаються жодні дебати. "Обраною вважається особа, що отримала більшість голосів членів Федеральних Зборів. Якщо у двох турах голосування таку більшість не зібрано, обраним вважається той, хто в наступному турі збере просту більшість голосів" (стаття 56 Конституції ФРН).

Президент ФРН обирається строком на п'ять років і не може бути переобраний більше як на два терміни поспіль.

Перевищення терміну повноважень президента на один рік терміну повноважень Бундестагу (що працює 4 роки), як вважається, зумовлено прагненням уникнути складнощів у процесі формування федерального уряду у випадку, якщо процедура виборів президента затягнеться, адже уряд обирається Бундестагом за пропозицією президента.

До виборів президента у ФРН статтею 54 Конституції висуваються певні вимоги. По-перше, кандидат має бути громадянином ФРН, що володіє виборчим правом (тобто правом бути обраним до нижньої палати парламенту).

Йому має виповнитися 40 років.

Табл. 6. *Процедура висунення та виборів глави держави у ФРН*

Вік	Висунення	Голосування	Тури
40 років	Кандидатури на пост президента вносяться політичними партіями	Таємне	50%+1 голос для перших двох турів і проста більшість у третьому турі

⁴⁰ В Італії до складу колегії електорів входять члени обох палат парламенту та представники від регіонів.

При вступі на посаду федеральний президент складає перед членами Бундестагу і Бундесрату таку присягу: "Я клянусь присвятити свої сили благу німецького народу, примножуючи його надбання, оберігати його від збитку, оберігати і охороняти Основний Закон і закони Федерації, сумлінно виконувати свої обов'язки і бути справедливим щодо кожного. Нехай допоможе мені Бог" (стаття 56 Конституції ФРН).

Сумісність посад

Як зазначено в статті 55 Конституції, федеральний президент не може входити ні до уряду, ні до законодавчого органу Федерації чи якоїсь із земель. Він не може посідати якусь іншу оплачувану посаду, здійснювати підприємницьку чи якусь професійну діяльність або входити до складу керівництва чи спостережної ради підприємства, яке має на меті отримання прибутку.

Залучення до діяльності партій

Прикметною рисою інституту президентства ФРН є позапартійність президента, хоча кандидатуру на цю посаду висувають партії. Як правило, це роблять фракції, які можуть бути підтриманими партнерами по коаліції.

Виконання обов'язків президента іншими посадовими особами

У разі дострокового припинення повноважень президента його функції покладаються на *голову Бундесрату* (верхньої палати парламенту). Це положення також стало відповіддю на стан такої процедури у Веймарській Республіці, де за відсутності президента його обов'язки виконував канцлер (що, власне, разом з іншими чинниками дозволило Адольфу Гітлеру об'єднати кабінети та послідовно узурпувати владу).

У разі смерті президента вибори проводяться упродовж 30 днів.

Кримінальна відповідальність, імпічмент

Президент ФРН має імунітет, який припиняється у випадках, зазначених у статтях 61 і 46 Конституції ФРН, згідно з якими федеральний президент може бути позбавлений посади, якщо Федеральний Конституційний суд встановить, що він винен у навмисному порушенні Конституції ФРН або федерального закону. Звинувачення у цьому на першому етапі процедури можуть висувати перед Федеральним Конституційним Судом Бундестаг або Бундесрат (пропозиція про висунення обвинувачення має бути надана від імені не менше ¼ депутатів Бундестагу або ¼ частини голосів Бундесрату, а ухвалення рішення про висунення обвинувачення вимагає більшості 2/3 депутатів Бундестагу або 2/3 Бундесрату). На другому етапі до процедури імпічменту долучається Конституційний Суд. Після висунення обвинувачення Федеральний Конституційний Суд може своїм наказом тимчасово усунути президента від посади (стаття 61 Конституції ФРН), але слід зазначити, що ця процедура у ФРН ще жодного разу не застосовувалася.

Мандат президента

А. Вплив президента на законодавчу сферу

Федеральний президент перебуває поза зоною законодавчої ініціативи.

За статтею 76 законопроекти вносяться в Бундестаг Федеральним урядом (через Бундестаг або у невідкладних випадках безпосередньо), членами Бундестагу чи Бундесрату (через уряд, який додає до нього свій висновок).

Однак *роль президента зростає у ситуації конституційного інституту законодавчої необхідності*.

Якщо уряду з боку Бундестагу висловлено вотум недовіри, а нового канцлера не обрано, у такому разі, за статтею 68, президент може розпустити Бундестаг. Однак, якщо повноваження нижньої палати не припинено достроково, відповідно до статті 81 Федеральний президент може за поданням уряду і за згодою Бундесрату (верхньої палати парламенту) оголосити стан законодавчої необхідності щодо якогось законопроекту, відхиленого Бундестагом, попередньо оголошеного урядом невідкладним.

Бундестаг після оголошення стану законодавчої необхідності може знову відхилити законопроект або ухвалити в редакції, неприйнятній для уряду, в такому разі закон може ухвалити Бундесрат. Аналогічно Бундесрат діє тоді, коли законопроект не ухвалюється Бундестагом упродовж чотирьох тижнів після його повторного внесення.

Президент Федерації промульгує закони відповідно до положень статті 82 Конституції: після контрасигнації закони оформлюються президентом і публікуються у "Віснику федеральних законів".

Б. Повноваження президента у сфері національної безпеки та зовнішньої політики

Федеральний президент представляє Федерацію у міжнародно-правових відносинах. Він укладає від імені Федерації договори з іноземними державами, акредитує і приймає послів.

Федеративний устрій потребує того, аби кожен міжнародний договір у політичній сфері, який стосується суб'єктів Федерації та її в цілому, був схвалений або отримав сприяння з боку компетентних у сфері федерального законодавства органів через ухвалення федерального закону.

У деяких з парламентських республік, про які йдеться у даному дослідженні, президент виконує обов'язки верховного головнокомандувача. Так, наприклад, це має місце в Угорщині чи Латвії, але у ФРН Конституція взагалі не надає президенту будь-яких повноважень у керівництві армією. Збройними силами у ФРН командує Федеральний міністр оборони (стаття 65а).

В. Повноваження президента у сфері формування державних органів

У Федеративній Республіці Німеччина президент призначає і звільняє федеральних суддів. Але це конституційне право має переважно формальний характер, оскільки кандидатури у судді висувуються урядом, і президент призначає їх за поданням міністрів (статті 60 і 95 Конституції ФРН).

Також до компетенції президента належить призначення і звільнення федеральних чиновників, офіцерів та унтер-офіцерів (але може існувати й інший порядок, встановлений законом).

Іменем Федерації президент здійснює помилування окремих осіб.

І досить незвичний момент – повноваження, викладені у цьому пункті, він може передавати іншим органам державної влади.

Конституція не надає президентові країни жодного впливу на формування органів конституційної юрисдикції (Конституційний Суд утворюється рівною мірою Бундестагом і Бундесратом).

Призначення *суддів* до верховних судів у сфері загальної, адміністративної, фінансової, трудової та соціальної юрисдикції (відповідно до Федерального верховного суду, Федерального адміністративного суду, Федерального фінансового суду, Федерального суду з вирішення трудових спорів і Федерального суду з соціальних питань) здійснюється за рішенням відповідного галузевого федерального міністра спільно з комітетом з виборів суддів (а до нього входять галузеві міністри земель у такій самій кількості членів, що обрані Бундестагом).

Місце і роль *центробанку ФРН* – Bundesbank⁴¹ – як організаційно незалежного від політичної системи органу фінансового регулювання не дозволяють Федеральному президенту та іншим політичним органам мати вплив на кадрову та іншу політику банку.

Г. Повноваження щодо уряду

У Федеративній Республіці Німеччина, як і в інших країнах з парламентською системою правління, президент має конституційне право призначати прем'єр-міністра. Але цьому праву властивий формальний характер, оскільки питання про призначення на посаду глави уряду фактично вирішують лідери провідних партій залежно від результату парламентських виборів або зміни складу правлячих коаліцій у вищих законодавчих органах. Так, "Федеральний канцлер обирається Бундестагом (нижньою палатою) без дебатов за пропозицією Федерального президента" (стаття 63 Конституції), але ним неодмінно стає лідер тієї партії (чи блоку), яка отримала найбільшу кількість місць до Бундестагу. Президент же своїм призначенням лише затверджує вступ канцлера на посаду.

Обраним вважається той, хто отримав більшість голосів у Бундестагу. Федеральний президент зобов'язаний здійснити призначення обраної особи. Якщо запропонована президентом особа не підтримана у нижній палаті, Бундестаг управі упродовж 14 днів вибрати канцлера абсолютною більшістю голосів своїх членів.

Якщо ж за цей строк нікого не обрано керівником уряду, то проводиться новий тур голосування, в якому для обрання кандидатів необхідно набрати просту більшість голосів, після чого президент упродовж 7 днів після виборів мусить його призначити. Якщо ж кандидат на пост канцлера не здобув простої більшості у Бундестагу на свою підтримку, то або президент самостійно вирішує його призначити, або розпускає Бундестаг.

Згідно з регламентом Федерального уряду в засіданнях уряду, як правило, бере участь керівник канцелярії Федерального президента, але той же регламент передбачає, що канцлер має право обмежити число учасників засідання уряду тільки федеральними міністрами.

Для набуття чинності всіма актами президента (відповідно до статті 58 Конституції ФРН), крім випадку призначення і відсторонення від посади Федерального канцлера, розпуску бундестагу і прохання від президента до канцлера (або федерального міністра) вести справи до призначення його наступника, потребують *контрасигнації* Федеральним канцлером або компетентним федеральним міністром.

⁴¹ Див. сайт Німецького федерального банку: <http://www.bundesbank.de/index.php>.

Повноваження Федерального президента щодо парламенту

Президент має право розпустити нижню палату парламенту (яка у ФРН має переваги у законодавчому та політичному процесах) у випадку, якщо Бундестаг висловить недовіру уряду у відповідь на прохання канцлера про вотум довіри⁴². Тоді президент, відповідно до статті 68 Конституції, за пропозицією Федерального канцлера має право упродовж 21 дня розпустити Бундестаг. Але якщо за цей час Бундестаг обере іншого канцлера, право на розпуск втрачається.

Отже, до *основних інструментів політичного впливу президента в політичній системі ФРН* можна віднести насамперед *право призначення прем'єр-міністра* (особливо ця роль зростає, коли у Бундестазі відсутня стабільна більшість) *та дострокового припинення повноважень Бундестагу* (нижньої палати Федерального парламенту). Сам президент обирається за спеціальною процедурою – через Федеральні Збори – спільне засідання Бундестагу (нижньої палати парламенту) і такої ж кількості делегатів від ландтагів, які обираються до засідання на пропорційній основі.

Незважаючи на відносно *слабкі повноваження* Президента ФРН у законодавчому та адміністративному процесі порівняно з повноваженнями уряду держави та Федерального канцлера (що зумовлено намаганням німецького конституціоналізму повоєнного часу подолати негативні явища Веймарської Республіки (1918-1933 років), в якій президент обирався прямим голосуванням і мав процедурно необмежені повноваження), нині він вважається політологами і теоретиками держави і права ФРН "першим її громадянином", що мусить мати високий моральний авторитет і гідно представляти свою країну у багатьох офіційних актах державної влади.

5. Чехія

У Чехії *президента, котрий є главою держави*⁴³, обирає парламент. Термін його повноважень – 5 років.

Конституційна процедура обрання президента

Для того, щоб стати президентом, потрібно досягти 40 років і набрати у першому турі просто більшість голосів членів кожної з палат парламенту під час *спільного засідання палат*. Це не завжди просто, тому передбачено можливість висунення кандидатур трічі.

За Конституцією висувати кандидата на посаду Президента Республіки мають право не менше десяти депутатів чи десяти сенаторів.

Обраним президентом вважається той кандидат, за якого віддали свої голоси більше, ніж половина від загальної кількості депутатів (200 осіб), і більше, ніж половина від загальної кількості сенаторів (81 осіб).

Якщо жоден із кандидатів не отримав належної кількості голосів на свою підтримку, то упродовж 14 днів проводиться другий тур виборів. У ньому бере участь кандидат, який

⁴² Між клопотанням про висловлення довіри і голосуванням у Бундестагу має минути 48 годин.

⁴³ Сайт Президента Чехії: <http://www.hrad.cz/en/index.shtml>. Там же вміщено Конституцію Республіки (англ. мовою) – <http://www.hrad.cz/en/czech-republic/constitution-of-the-cr.shtml>.

отримав найбільшу кількість голосів у Сенаті, і кандидат, який одержав найбільшу кількість голосів у палаті депутатів.

Якщо ж декілька кандидатів у першому турі отримали однакову (найбільшу) кількість голосів у палатах, тоді обчислюється сумарна кількість голосів, віддана за них у тій чи іншій палаті. У другому турі бере участь кандидат, який одержав сумарно найбільшу кількість голосів в одній із палат. Обраним кандидат вважається у тому разі, якщо більше половини сенаторів і більше половини депутатів, присутніх на засіданні, проголосували за нього.

Якщо Президент Республіки не обраний і під час другого туру, то упродовж двох тижнів проводиться третій тур виборів. Обраним вважається той із кандидатів, хто брав участь у другому турі, за якого проголосували більше половини присутніх на спільному засіданні депутатів і сенаторів (без розрізнення статусу електорів).

Якщо ж і третього туру виявилось недостатньо для обрання президента, оголошуються нові вибори.

Табл. 7. *Процедура висунення та виборів глави держави у Чеській Республіці*

<i>Вік</i>	<i>Висунення</i>	<i>Голосування</i>	<i>Тури</i>
40 років	Не менше 10 депутатів або не менше 10 сенаторів	50%+1 голос у кожній із палат парламенту	3 тури, після яких відбуваються нові вибори

Президент Республіки складає присягу голові нижньої палати⁴⁴ – Палати депутатів під час спільного засідання палат: "Присягаюся у вірності Чеській Республіці. Клянусь, що буду дотримуватися її Конституції та законів. Клянуся своєю честю, що на своїй посаді буду діяти в інтересах усього народу, керуючись своїми переконаннями та совістю".

За статтею 60 Конституції Чехії відмова Президента Республіки скласти присягу чи складання присяги з обумовленнями тлумачиться як необрання главою держави.

Слід зазначити, що зараз у Чехії триває дискусія щодо порядку виборів президента, і висловлюється *пропозиція перейти до прямого голосування*. 1 жовтня 2009 року у першому читанні було ухвалено законопроект, внесений соціал-демократами, відповідно до якого запропонувати кандидата на пост президента може група депутатів чисельністю не менше 20 осіб, група сенаторів не менше 10 осіб або виборці, що зібрали на підтримку свого кандидата не менше 10 тисяч підписів.

Сумісність посад

Неможливість суміщення посад обумовлена у частині регулювання статусу членів парламенту. Статтею 22 закріплено, що "з функцією депутата чи сенатора несумісне здійснення функції Президента Республіки, судді та інших функцій, визначених законом. Того дня, коли депутат чи сенатор приступив до виконання обов'язків Президента Республіки, судді чи здійснення інших функцій, не сумісних з функцією депутата чи сенатора, мандат депутата чи сенатора припиняється".

⁴⁴ Так само голові нижньої палати керівник держави заявляє про свою відставку.

Залучення до діяльності партій

Конституція Чехії не передбачає необхідності для глави держави складати повноваження керівника партії.

Завершення повноважень президента. Виконання обов'язків президента іншою посадовою особою

На відміну від інших держав (щонайменше із тих, які становлять об'єкт нашого дослідження), де відсутність президента на посту змушує спікера парламенту або керівника якоїсь із палат (за двопалатної організації діяльності парламенту) брати на себе виконання його обов'язків, Чехія представляє варіант настільки консолідованого правління, що у ній **у різних ситуаціях певні посадові особи – це і глава уряду і керівники палат парламенту – можуть брати на себе у різному обсязі себе функції глави держави.**

Так, згідно зі статтею 66 Конституції у випадках, коли посада Президента Республіки стає вакантною, а новий президент ще не обраний чи не склав присягу, а також коли президент не може виконувати свої функції в силу вагомих підстав, що підтверджується постановою Палати депутатів і Сенату, повноваження президента переходять переважно до *прем'єр-міністра*, крім призначення виборів у Палату депутатів і Сенат та присвоєння генеральських звань. Решта вагомих політичних обов'язків, включаючи: а) представництво держави у зовнішніх відносинах; б) укладання і ратифікацію міжнародних договорів; в) здійснення верховного командування Збройними Силами; г) прийняття глав дипломатичних місій; д) призначення і відкликання глав дипломатичних місій; е) ухвалення рішення про нагородження і вручення нагород держави; є) призначення суддів; ж) право оголошення амністії та інші повноваження, прямо не зазначені в конституційному законі, якщо це передбачено законом"⁴⁵.

У період, коли прем'єр-міністр виконує обмежені функції президента, *голова Палати депутатів* бере на себе обов'язки: а) призначення і відкликання прем'єр-міністра та інших членів уряду, прийняття їхньої відставки, відкликання уряду в цілому та прийняття його відставки; б) скликання сесії Палати депутатів; в) розпуск Палати депутатів; г) уповноважування уряду, відставку якого прийнято чи який відкликано, тимчасово виконувати функції до призначення нового уряду; д) призначення суддів Конституційного Суду, його голови та заступників голови; е) право повернути до парламенту ухвалений ним закон (крім конституційного закону).

З переліку можливих функцій, які може прийняти голова Палати депутатів замість Президента Республіки, вилучено: а) призначення голови і заступників голови Верховного Суду із числа його суддів; б) здійснення помилування, пом'якшення покарання, призначеного судом, можливість дати вказівку не брати у провадження кримінальну справу чи призупинити почате виробництво у кримінальній справі, зняття судимості; в) підписання законів; г) призначення президента і віце-президента Верховного контрольного управління; д) призначення членів Банківської ради Нацбанку. Отже, *вищезазначені повноваження глави держави можна класифікувати як виключні.*

⁴⁵ Однак у Чехії, на відміну від, наприклад, Латвії, незначна кількість процедур, до яких причетні вищі посадові виборні особи та державні службовці, описується законами. Конституція в Чехії є правовим актом прямої дії, в якому відсилочних норм дуже мало.

Зрештою, коли посада Президента Республіки стає вакантною у той самий період, в який розпущена Палата депутатів, то всі повноваження з тих, що можуть бути передані, здійснює голова Сенату. Враховуючи, що виборча кампанія триває 30 днів, то виключні повноваження глави держави залишаються без реалізації цілком допустимий термін.

Отже, в Чехії завдяки конституційній взаємопов'язаності відповідальності органів влади та передачі функцій практично унеможливується ситуація, в якій не забезпечено стабільність державної влади в усіх її сегментах.

Мандат президента Чеської Республіки

Хоча вплив глави держави на законодавчу сферу виражається у володінні правом повернення законів ("вето"), а правом законодавчої ініціативи глава держави не наділений, Конституція передбачає широкі повноваження для впливу на кадровий склад органів влади.

Повноваження глави держави у Чехії можна розділити на **ті, що пов'язані з урядовою відповідальністю, і ті, що не пов'язані з нею**. До першої широкої групи за Конституцією Чехії (стаття 62) належать такі:

- ухвалення рішення про нагородження і вручення державних нагород;
- призначення суддів;
- оголошення амністії;
- призначення виборів у Палату депутатів і Сенат;
- представлення держави у зовнішніх відносинах;
- укладання і ратифікація міжнародних договорів;
- здійснення верховного командування Збройними Силами;
- присвоєння генеральських звань;
- прийняття глав дипломатичних місій;
- призначення і відкликання глав дипломатичних місій;
- виконання "інших повноважень, прямо не зазначених у конституційному законі, якщо це передбачено законом".

Усі рішення президента, ухвалені на виконання вищезазначених повноважень, набувають чинності після їх підписання прем'єр-міністром чи уповноваженим ним міністром. У цьому разі відповідальність за них несе уряд.

Повноваження президента, викладені нижче, які ми відносимо до другої групи, стосуються **процедурних сторін і кадрових повноважень у відносинах з різними органами влади і не перебувають у залежності від позиції уряду**.

Так, у сфері відносин з урядом Президент Республіки:

- призначає і відкликає прем'єр-міністра та інших членів уряду і приймає їхню відставку, відкликає уряд і приймає його відставку;
- уповноважує уряд, відставку якого він прийняв або який відкликав, тимчасово здійснювати свої функції до призначення нового уряду.

У сфері відносин з парламентом:

- скликає сесію Палати депутатів;
- розпускає Палату депутатів;
- має право повернути парламенту ухвалений закон, крім конституційних законів;
- підписує закони⁴⁶.

⁴⁶ Ухвалені закони у Чехії підписуються трьома державними особами – головою Палати депутатів, президентом і керівником уряду.

Відповідно до статті 64 Конституції Чехії Президент Республіки має право брати участь у засіданнях обох палат парламенту, їх комітетів і комісій. На прохання президента йому може бути надане слово для виступу у будь-який момент.

У сфері *взаємодії з органами судової системи держави* президент:

- призначає суддів Конституційного Суду, його голову і заступників;
- призначає голову і заступників Верховного Суду із числа його суддів;
- здійснює помилування, пом'якшує покарання, призначене судом, дає вказівку не відкривати провадження у кримінальній справі чи призупинити таке, знімає судимість;
- призначає президента і віце-президента Верховного контрольного управління;
- призначає членів банківської ради Національного банку Чехії.

Як видно, ряд суттєвих функцій глави держави Чехії у взаєминах з органами судової системи та фінансовими органами стосується виключно його прерогативи.

А. Вплив президента на законодавчу сферу

Президент виконує не лише представницькі функції, а й має суттєвий вплив на вироблення політики держави. За визначених Конституцією підстав він *може достроково припинити повноваження нижньої палати парламенту*, крім останніх трьох місяців її повноважень (верхня працює постійно, 1/3 сенаторів переобирається кожні два роки).

Стаття 35 Конституції передбачає для цього такі підстави:

- а) Палата депутатів не висловила довіри новопризначеному уряду, голову якого президент затвердив за пропозицією голови Палати депутатів;
- б) Палата депутатів упродовж трьох місяців не ухвалила постанову щодо урядового законопроекту, з обговоренням якого уряд пов'язує питання про довіру⁴⁷;
- с) сесія Палати депутатів була перервана на більш тривалий строк, ніж допускається⁴⁸;
- д) Палата депутатів упродовж понад трьох місяців була нездатна ухвалювати рішення, хоча її сесія не переривалась і в цей період вона була повторно скликана на засідання.

Кримінальна відповідальність

Президент невідповідний пожиттєво, хоч би він вчинив адміністративне або й кримінальне правопорушення. Це передбачено статтею 65 Конституції Чехії: "1. Президент Республіки не може бути затриманий, підданий кримінальному переслідуванню, а також переслідуванню за проступок чи інше адміністративне правопорушення. 2. Президент Республіки може бути притягнений до відповідальності за державну зраду тільки Конституційним Судом на основі звинувачення, висунутого Сенатом. Мірою покарання може бути відсторонення від посади Президента Чеської Республіки і позбавлення права бути обраним Президентом Чеської Республіки. 3. Кримінальне переслідування за злочини, скоєні в період перебування на посаді Президента Чеської Республіки, виключається назавжди".

Нині законопроектом від соціал-демократів, схваленим 1 жовтня 2009 року, пропонується обмежити невідповідність президента лише терміном перебування його на цій посаді. У разі, якщо президент порушить Конституцію, главу держави за рішенням парламенту і Конституційного Суду пропонується судити.

⁴⁷ Уряд може ініціювати питання про довіру для того, щоб спонукати депутатів ухвалити закон, ініційований урядом.

⁴⁸ Конституцією допускається перерва у сесії до 120 днів.

Парламент

Як видно з викладеного вище, парламентаризм Чехії характеризується переважною роллю парламенту у політичному та законотворчому процесі. Стаття 15 Конституції проголошує, що "законодавча влада в Чеській Республіці належить парламенту".

За цього право законодавчої ініціативи належить таким суб'єктам, як депутат (або кожен окремо, або група), Сенат, уряд, а також представництво територіальної самоврядної одиниці більш високого рівня (стаття 41 Конституції Чехії).

Свою легітимність двопалатний парламент, якому довіряється обрання глави держави, отримує на прямих виборах.

Палата депутатів (нижня палата) має 200 місць, обирається загальним рівним прямим голосуванням на 4 роки шляхом пропорційного представництва за списками політичних партій.

Сенат (верхня палата)⁴⁹ має 81 місце, обирається рівним прямим загальним голосуванням на основі простої більшості. Претендент на пост сенатора може бути обраний відразу в першому турі, але для цього мусить набрати абсолютну більшість голосів – 50%+1 голос. Тривалість каденції сенатора – 6 років, але кожні 2 роки відбуваються вибори третини складу Сенату.

Основні принципи виборчої системи визначені в Конституції Чехії. У виборах беруть участь громадяни країни, які досягли віку 18 років, а обраними можуть бути громадяни, наділені виборчим правом, які досягли 21 року (до Палати депутатів) і 40 років (до Сенату).

Вибори до нижньої палати проводяться за списками від політичних партій, рухів чи коаліцій в 14 територіально-адміністративних округах-краях, які встановлені законом, а до Сенату – у 81 виборчому окрузі. Представництво пов'язано з кількістю населення, а не з адміністративним поділом: залежно від того, наскільки густо заселена територія, закон приписує максимальну кількість мандатів, які розігруються в окрузі.

Для проходження в нижню палату суб'єкти виборів мають набрати різну кількість голосів виборців. Партія або рух — 5%, коаліція двох партій — 10%, коаліція трьох партій — 15%, коаліція чотирьох партій і більше — 20%.

Уряд

Виконавчу владу представляє уряд, підзвітний парламенту, що має право законодавчої ініціативи.

Чехія є однією з розглянутих нами у цьому порівняльному дослідженні країною, де кандидатуру прем'єр-міністра вносить голова нижньої палати парламенту.

Після призначення президентом глава уряду пропонує інших членів уряду, яких також призначає президент.

⁴⁹ Сторінка Сенату Чеської Республіки: http://www.senat.cz/volby/index-eng.php?ke_dni=08.02.2010&O=7.

Відповідно до статті 64 Конституції Чехії Президент Республіки має право брати участь у засіданнях уряду, запитувати від уряду і його членів інформацію і обговорювати з урядом чи його членами питання, що належать до кола їх компетенції.

Уряд може просити Палату депутатів про вираження довіри. Якщо буде висловлено недовіру (або буде відхилено прохання про розгляд питання про довіру), уряд подає у відставку. Також уряд іде у відставку після установчого засідання новообраної Палати депутатів.

Прем'єр-міністр подає заяву про відставку президентові, а всі інші урядовці роблять це через посередництво керівника уряду.

На основі статті 74 Конституції Чехії Президент Республіки відкликає уряд за пропозицією голови уряду. Якщо Уряд не подав у відставку у тих ситуаціях, коли мусить це зробити, його відкликає сам президент.

У Чехії досить сильно збалансована відповідальність усіх органів влади за ініціювання політичних кроків, що яскраво простежується в ситуації з вотумом недовіри. Нижня палата (не менш як 50 голосами депутатів) може поставити питання про недовіру уряду. У разі, якщо Палата депутатів не висловила довіри новопризначеному уряду, голову якого президент призначив за пропозицією голови Палати депутатів, її повноваження можуть бути припинені достроково президентом.

Таким чином, до *основних інструментів політичного впливу президента в політичній системі Чехії можна віднести право "вето", право брати участь у засіданнях парламенту (хоча він не наділений правом законодавчої ініціативи) та уряду, ряд виключних функцій*, серед яких – *одноосібне призначення суддів і керівництва Конституційного Суду, призначення голови і заступників Верховного Суду із числа його суддів, президента і віце-президента Верховного контрольного управління; членів банківської ради Національного банку Чехії*. Президент має можливість вплинути на ступінь покарання, призначеного судом, дати вказівку не відкривати провадження у кримінальній справі чи призупинити таке. Він непідсудний до кінця свого життя. Повноваження глави держави у Чехії, який обирається спільним засіданням обох палат парламенту, можна класифікувати як *доволі сильні* як на парламентську республіку.

6. Естонія

Президент Естонії – глава естонської держави.

Обрання президента

Кандидатом на пост Президента Республіки відповідно до вимог Конституції Естонії⁵⁰ може бути висунута особа віком не менше 40 років, яка є громадянином Естонії за народженням. Президент Республіки обирається строком на п'ять років. Ніхто не може бути обраний Президентом Республіки більш ніж на два терміни поспіль.

⁵⁰ Конституція Естонської Республіки (рос. мовою) від 1992 року на сайті: Державний портал <http://www.eesti.ee/rus/riik/pohiseadus>.

Право висунути кандидата на пост Президента Республіки має не менш ніж одна п'ята складу Рійгікогу.

Згідно зі статтею 79 Конституції Естонської Республіки Президента Республіки обирає Рійгікогу таємним голосуванням. Кожен член Рійгікогу має один голос. Обраним вважається кандидат, за якого проголосувала більшість у дві третини складу Рійгікогу. Якщо жоден із кандидатів не набере необхідної більшості голосів, то на наступний день проводиться новий тур голосування. Перед другим туром голосування відбувається нове висунення кандидатів. Якщо у другому турі жоден із кандидатів не набере необхідної більшості голосів, то того ж дня між двома кандидатами, що одержали найбільше число голосів, проводиться третій тур голосування.

Якщо Президент Республіки не буде обраний і в третьому турі голосування, то Конституцією передбачений *новий етап виборів* – так само *за непрямую процедуру*. Голова Рійгікогу в місячний строк скликає для обрання Президента Республіки колегію електорів. До складу останньої входять члени Рійгікогу та представники Рад місцевого самоврядування. Кожна Рада місцевого самоврядування обирає до колегії електорів не менше одного представника, який повинен бути громадянином Естонії.

Рійгікогу представляє колегії електорів двох кандидатів на президентський пост, що набрали найбільше число голосів у Рійгікогу. Право висунування кандидата на пост президента має також принаймні двадцять один член колегії електорів. Колегія електорів обирає Президента Республіки більшістю голосів членів колегії виборців, що брали участь у голосуванні. Якщо в першому турі жоден з кандидатів не виявиться обраним, то того ж дня між двома кандидатами, які отримали найбільшу кількість голосів, проводиться другий тур голосування.

Табл. 8. *Процедура висунення та виборів глави держави у Республіці Естонія*

<i>Вік</i>	<i>Висунення</i>	<i>Голосування</i>	<i>Тури</i>
40 років	Не менше 1/5 складу Рійгікогу. Або 21 член колегії електорів.	2/3 складу Рійгікогу на першому етапі виборів. Або 50%+1 голос колегії електорів на другому етапі.	Три тури для парламенту. Для колегії електорів – два тури.

Детальний порядок обрання Президента Республіки встановлюється законом про вибори Президента Республіки, а виникнення і закінчення повноважень – законом про порядок роботи Президента Республіки. Президент Республіки заступає на посаду, складаючи присягу в Рійгікогу: "Вступаючи на посаду Президента Республіки, я (ім'я та прізвище) клятвенно запевняю, що буду непохитно відстоювати Конституцію і закони Естонської Республіки, по справедливості і безсторонньо користуватися даною мені владою, вірою і правдою виконувати свої обов'язки, докладаючи всі свої сили і здібності в ім'я блага народу Естонії та Естонської Республіки".

Сумісність посад

Зі вступом на посаду припиняються всі повноваження та функції Президента Республіки на всіх інших обраних і призначених посадах.

Участь у діяльності політичних партій

На час перебування на посаді Президент Республіки повинен відмовитися від будь-якої партійної приналежності.

Кримінальна відповідальність

Згідно зі статтею 85 Конституції Президент Республіки має імунітет. Він може бути притягнутий до кримінальної відповідальності лише за поданням канцлера юстиції за згодою більшості членів Рійгікогу. Детальніше це питання регулюється Кримінально-процесуальним кодексом.

Виконання обов'язків президента іншими посадовими особами

Повноваження Президента Республіки припиняються з виходом його у добровільну відставку (яка неможлива під час дії надзвичайного або воєнного стану), з набуттям чинності обвинувальним вироком суду щодо нього, в разі його смерті і зі вступом на посаду нового Президента Республіки.

Якщо Державний суд установить стійку нездатність Президента Республіки виконувати свої обов'язки, або якщо він у зазначених законом про порядок роботи Президента Республіки випадках не може виконувати їх тимчасово, то його повноваження також припиняються.

Повноваження Президента Республіки у випадках, коли його повноваження достроково припиняються, переходять до *голови Рійгікогу*, повноваження якого як члена Рійгікогу на цей час припиняються. Голова Рійгікогу в повноваженнях Президента Республіки не має права призначати без згоди Державного суду позачергові вибори до Рійгікогу і відмовлятися від проголошення законів.

Якщо Президент Республіки не в змозі виконувати свої обов'язки більше трьох місяців поспіль або якщо його повноваження достроково припинені, Рійгікогу в 14-денний термін обирає нового Президента Республіки.

Мандат Президента Республіки

Повноваження Президента Республіки як глави держави викладені в статті 78 Конституції Естонії та уточнені в законі про порядок роботи Президента Республіки та інших особливих законах.

А. Вплив на законодавчий процес

Президент Республіки проголошує закони, прийняті Рійгікогу. Це є виключною компетенцією президента, якої не має жодна інша конституційна установа.

Президент має також так зване *право "вето"*, тобто право не проголосити закон, і супроводжує його своїм мотивованим рішенням, має право також відправити його в Рійгікогу для нового обговорення та прийняття рішення.

Президент має право контролю як матеріально-правових, так і процесуально-правових положень закону. Якщо Рійгікогу знову ухвалить повернутий Президентом Республіки закон без змін, то Президент Республіки або проголошує закон, або звертається до Державного

суду з пропозицією оцінити його на конституційність⁵¹. Якщо Державний суд визнає закон таким, що відповідає Конституції, то Президент Республіки проголошує його. За повідомленням канцелярії Президента Естонії⁵² під час роботи VII і VIII складів Рійгікогу Президент Республіки відмовився проголосити 33 закони, причому у 8 випадках він звертався до Державного суду. У семи випадках Державний суд задовольнив позов глави держави. Під час роботи IX і X складів Рійгікогу Президент Республіки відмовився проголосити 18 законів; 2 з 4 звернень глави держави до Державного суду були задоволені.

Якщо Рійгікогу не може зібратися з надзвичайних обставин, Президент Республіки у разі нагальної державної необхідності має право видавати *укази, які мають силу закону*.

На найближчому засіданні Рійгікогу повинен затвердити або скасувати укази президента. Таким чином, укази президента є надзвичайним засобом збереження державного ладу, і глава держави діє в цьому випадку як гарант державного правопорядку.

Згідно з Конституцією Президент Республіки *не має права ініціювати закони, за винятком законопроектів про зміни Конституції*.

За цього указом Президента Республіки не можуть бути змінені ні Конституція, ні конституційні закони, перелічені в статті 104 Конституції, що може зробити лише більшість членів Рійгікогу: закон про громадянство, закон про вибори в Рійгікогу, закон про вибори Президента Республіки; закон про вибори органів місцевого самоврядування, закон про референдум, закон про регламент Рійгікогу і порядок його роботи; закон про винагороду Президента Республіки і членів Рійгікогу; закон про уряд Республіки; закон про притягнення до судової відповідальності Президента Республіки і членів Уряду Республіки; закон про культурну автономію національних меншин; закон про державний бюджет; закон про Банк Естонії, закон про державний контроль; закон про судоустрій та закон про судове виробництво; закони про зовнішні і внутрішні позики, а також про майнові зобов'язання держави; закон про надзвичайний стан; закон про державну оборону в мирний час і закон про державну оборону у воєнний час.

Б. Повноваження у сфері національної безпеки та зовнішньої політики

Президент Республіки представляє Естонську Республіку в зовнішніх відносинах, але глава держави мусить координувати свою зовнішньополітичну діяльність з урядом, оскільки на ньому лежить обов'язок організовувати комунікацію у цій сфері.

Президент Республіки призначає і відкликає дипломатичних представників Естонської Республіки (але за пропозицією Уряду Республіки) і приймає вірчі грамоти дипломатичних представників, акредитованих в Естонії. При укладанні Естонією міжнародних договорів він володіє повноваженням їх ратифікації та денонсації, тобто їх підписання після схвалення в Рійгікогу.

До *виключної компетенції* Президента Республіки в зовнішніх відносинах належить оголошення і скасування воєнного стану в разі агресії, спрямованої проти Естонії, а також внесення пропозиції Рійгікогу про введення воєнного стану, оголошення мобілізації, демобілізації і запровадження надзвичайного стану.

⁵¹ Державний суд Естонії наділений правом конституційної юрисдикції.

⁵² Сайт Президента Естонської республіки <http://www.president.ee/ru/president/powers.php>.

Президент Республіки очолює державну оборону Естонії. До його функцій належить внесення пропозицій Рійгікогу про введення воєнного стану в разі агресії, спрямованої проти Естонії, оголошення мобілізації, демобілізації і про скасування воєнного стану. При реалізації Президентом Республіки своїх повноважень у сфері державної оборони йому допомагає Рада державної оборони, що діє при президентові як дорадчий орган. До Ради державної оборони відповідно до закону входять: голова Рійгікогу, прем'єр-міністр, голова комісії з державної оборони Рійгікогу, міністр оборони, міністр внутрішніх справ, міністр закордонних справ, міністр юстиції, міністр фінансів, голова комісії з міжнародних відносин Рійгікогу і командувач Силами оборони (у воєнний час – головнокомандуючий Силами оборони). Рада державної оборони діє на основі порядку, затвердженого Президентом Республіки.

За пропозицією Уряду Республіки та командувача Силами оборони Президент Республіки призначає на посаду та звільняє з посади командування Силами оборони, до яких входять начальник Генерального штабу Сил оборони, командувач Кайтселійт⁵³ і командувачі родами військ. Президент Республіки як верховний керівник державної оборони за поданням командувача Силами оборони видає укази про присвоєння військових звань, а також про заміщення командувача Силами оборони.

Повноваження Президента Республіки у сфері державної оборони уточнені в Законі про державну оборону в мирний час, Законі про державну оборону у воєнний час, Законі про надзвичайний стан і Законі про службу в Силах оборони.

В. Повноваження щодо Рійгікогу (парламенту Естонії)

Президент і Рійгікогу пов'язані між собою багатьма формальними, а також матеріальними повноваженнями президента. Президент Республіки оголошує чергові вибори Рійгікогу, скликає першу сесію нового скликання Рійгікогу і відкриває її. У передбачених законом випадках президент має право скликати додаткові засідання і позачергові сесії Рійгікогу.

На передбачених Конституцією підставах Президент Республіки має право розпустити Рійгікогу і оголосити позачергові вибори. Це робиться у тому випадку, якщо представлений президентом кандидат у прем'єр-міністри протягом двох турів не зумів сформувати уряд, Рійгікогу представило свого кандидата в прем'єр-міністри, і він протягом двох тижнів не зумів запропонувати склад свого уряду президентові.

Президент також оголошує вибори нового складу Рійгікогу, якщо ініційований Рійгікогу референдум не отримав необхідної підтримки народу.

Третя причина дострокового припинення повноважень Рійгікогу – його нездатність прийняти новий державний бюджет протягом двох місяців після початку нового бюджетного року. Остання ж причина розпуску Рійгікогу відрізняється від попередніх тим, що в цьому випадку Президент Республіки вирішує, оголосити нові вибори чи ні. Таке право президент має у разі висловлення вотуму недовіри прем'єр-міністру або Уряду Республіки.

Взаємовідносини Президента Республіки з Рійгікогу уточнені в законі про розпорядок діяльності Рійгікогу.

⁵³ Кайтселійт є добровільною частиною Сил оборони (збройних сил) Естонії, яка діє відповідно до закону. Статут Кайтселіиту, склад якого становить приблизно 10 тис. осіб, затверджується урядом республіки.

Повноваження щодо Уряду Республіки

Президент Республіки призначає кандидата в прем'єр-міністри, якому доручає формування нового уряду. Кандидат у прем'єр-міністри, який отримав від Рійгікогу мандат на формування уряду, представляє склад уряду Президентові Республіки, який призначає новий уряд. Президент Республіки за поданням прем'єр-міністра вносить зміни до складу уряду, тобто звільняє з посади і призначає на посаду міністрів.

Відповідно до статті 89 Конституції Естонії кандидат на посаду прем'єр-міністра, якого призначає президент, має отримати від Державних Зборів повноваження на формування уряду, після чого у семиденний термін представляє склад уряду президентові, котрий призначає членів уряду.

Якщо кандидат на пост прем'єра не отримує підтримки в Рійгікогу або не зможе сформувати уряд (чи й навіть відмовиться це робити), глава держави може представити іншу кандидатуру. В разі, коли повториться ситуація з неможливістю сформувати уряд, це право переходить до парламенту. Якщо впродовж 14 днів склад уряду не буде представлений президенту, він мусить оголосити позачергові вибори в Рійгікогу.

Згідно зі статтею 90 Конституції Естонії зміни у складі уряду здійснюються президентом за поданням прем'єра.

Взаємовідносини Уряду Республіки та президента уточнені в Законі про Уряд Республіки.

Повноваження призначення на посаду та звільнення з посади державних чиновників

Глава держави призначає кандидата в прем'єр-міністри, якому Рійгікогу має дати повноваження на формування Уряду Республіки. Президент призначає на посаду та звільняє з посади за пропозицією прем'єр-міністра членів уряду, за пропозицією ради Банку Естонії – президента Банку Естонії, за пропозицією Державного суду (суду III інстанції) – повітових і міських суддів, а також адміністративних (тобто суддів I інстанції) та окружних суддів (II інстанції).

Президент Республіки вносить до Рійгікогу пропозиції про призначення таких вищих чиновників: голови Державного суду, голови ради Банку Естонії, державного контролера, канцлера юстиції та командувача Силами оборони або головнокомандуючого Силами оборони у воєнний час. Призначення державних чиновників на посади і їх звільнення з посади відбувається в порядку, встановленому Законом про порядок роботи Президента Республіки.

Повноваження нагородження

До виключної компетенції Президента Республіки належить присвоєння державних нагород, у чому йому як дорадчий орган допомагає комітет з нагород. Перелік державних орденів Естонської Республіки, порядок подання до них і їх присвоєння встановлені Законом про знаки відмінності.

Право помилування

Президент має виняткове право звільняти засуджених на їхнє прохання від відбування покарання або пом'якшувати покарання.

Парламент

Рійгікогу формується на основі пропорційної виборчої системи.

За інформацією, наведеною на сайті парламенту⁵⁴, відповідно до виборчого закону балотуватися можуть громадяни Естонії, яким виповнився 21 рік і в яких є право голосу. Балотуватися можна як за партійним списком, так і шляхом самовисування в одному окрузі. Партії висувають кандидатів через загальнодержавний список, а також у 12 округах.

Партія повинна отримати в Рійгікогу стільки місць, скільки голосів подано за її кандидатів у пропорції. Результати виборів визначаються у три тури: спочатку виявляють тих, хто обраний в округах. Обраними є кандидати, що здобули на свою підтримку не менше простої квоти голосів. Проста квота обраховується шляхом поділу дійсних голосів в окрузі на кількість мандатів, які розподіляються в даному окрузі. Наприклад, якщо в окрузі розподіляється 10 місць, а дійсних голосів було 2 тисячі, то проста квота становить 200 голосів.

На другому етапі визначається, кандидати від яких партій набрали в сумі більше 5% відданих дійсних голосів у всіх округах. Кандидати залежно від того, скільки голосів за них віддали виборці, змінюють своє місце у партійному окружному списку, а голоси, віддані за кандидатів, які балотувалися по окружному списку однієї і тієї ж партії, сумуються. Партія отримує в окрузі стільки мандатів, у скільки разів кількість поданих за її список голосів перевищує просту квоту. Якщо проста квота в окрузі становить 200 голосів, а за список було віддано 400 голосів, то партійний список отримує 2 мандати. Обраними за цього є ті кандидати зі списку, кількість відданих голосів за яких становить не менше 10% простої квоти.

У третю чергу розподіляються нерозподілені на основі простої квоти мандати. Вони відіграють роль компенсаційних між загальнодержавними списками партій, які подолали виборчий бар'єр у 5%. На основі модифікованого методу дільників д'Ондта (порядковий номер ряду зводиться у ступінь 0,9) визначається дільник. Потім обчислюється порівняльне число кожного кандидата в загальнодержавних списках партій. Для цього кількість голосів, які партія здобула по всій країні, ділиться на відповідні значення ряду дільників. За цього під час обрахунку порівняльних чисел кожного партійного списку опускається стільки перших елементів ряду, скільки мандатів партія отримала у виборчих округах. Компенсаційний мандат отримує кандидат від тієї партії, порівняльне число якої більше, або кандидат, прізвище котрого у загальнодержавному списку від тієї партії стоїть попереду інших.

Отже, парламент Естонії формується на основі прозорих виборчих процедур на підставі пропорційного розподілу мандатів, що забезпечує довіру діяльності парламенту з боку громадян Естонії та дозволяє належно сприймати легітимність обраного ним президента країни.

Таким чином, до **основних інструментів політичного впливу президента в політичній системі Естонії, який обирається парламентом у перших трьох турах або надалі – колегією електорів у складі членів парламенту і представників Рад місцевого самоврядування, можна віднести право "вето", видання указів, що мають силу закону (із затвердженням парламентом), право призначати кандидатуру на посаду прем'єр-міністра, має право скликати додаткові засідання і позачергові сесії Рійгікогу, право достроково припинити повноваження парламенту на передбачених Конституцією підставах.** Виключною компетенцією Президента Естонії є **промульгація законів**. Він впливає на низку призначень у сфері органів державної влади. Повноваження глави держави у парламентській політичній системі Естонії можна класифікувати як **доволі сильні**.

⁵⁴ Див. сайт Рійгікогу Естонії <http://www.riigikogu.ee/index.php?id=41969>.

Висновки

Аналіз конституційних процедур, що застосовуються у шести країнах-членах Європейського Союзу у ході виборів президента держави – Естонії, Угорщині, Італії, ФРН, Латвії, Чехії, що класифікуються як парламентські республіки, – дозволяє зробити ряд висновків:

1. Хоча належним стандартом відповідно до бачення Ради Європи (її Венеціанської комісії), Організації безпеки і співробітництва у Європі визнаються прямі вибори, непрямі також допускаються для формування органів державної влади (других палат парламентів та інституту президентства) і виборних посад муніципального рівня. Щодо останнього, однак, у документах Конгресу місцевих і регіональних влади Європи відзначається корисність прямих виборів міських голів і відзначається тенденція на користь таких виборів.
2. *Через непрямі виборчі процедури обираються глави держав у 8 із 15, тобто майже половині, парламентських республік держав-членів ЄС:* Греції, Естонії, Італії, Латвії, Мальті, ФРН, Угорщині, Чехії. За такої ситуації успіх виборів та легітимність органу та його керівника (або представників) у всіх варіантах виборчих процедур – як прямих, так і непрямих – залежить від дієвості інститутів демократії в країні.
3. *Історично*, як загальновизнано дослідниками виборчих систем, непряма модель виборів дозволяла *організувати волевиявлення громадян на величезних малозаселених територіях*, коли забезпечити явку виборців на дільниці у день голосування було дуже складно, часто практично неможливо. А непряма модель виборів вирішувала завдання політичного делегування і забезпечувала функціонування виборних органів влади у державі. У деяких сучасних демократіях (наприклад, у процедурі обрання президента США) вона зберігається радше за традицією (однак традиційність не виступає достатньою підставою для того, аби не переглядати процедури: у Фінляндії з 1994 року відмовились від непрямих виборів президента і перейшли до прямої електоральної процедури як тієї, що забезпечує більш високий рівень легітимності першої особи держави та забезпечує її пряму підзвітність перед виборцем. У ряді європейських країн, таких як ФРН та Італія, перехід до непрямого обрання керівника держави зумовлено *прагненням у повоєнну пору подолати спадщину диктаторських режимів*. У таких країнах та тих, на формування політичних систем яких вони справили вплив, у міру розширення у спільнотах політичного інтересу та емансипації влади зростала роль представницької демократії та піднесення ролі парламентаризму, який формувався та зберігається сьогодні як знак довіри суспільства до своєї системи представництва. *Обрання президента парламентом має місце в тих країнах, де сильні традиції парламентаризму і існує довіра до парламенту*, який формується *виключно за відкритими процедурами*, вільно та представляє різні суспільні групи та інтереси.
4. Якщо розглядати спосіб обрання президента, то в різних політичних системах держав Європи він варіює. Зокрема, тільки в парламентських республіках фіксуються різні способи легітимації глави держави. З теоретичної точки зору *спосіб обрання президента через непрямі вибори не може виступати ознакою парламентської республіки*. Якщо парламентом президент обирається у 8 країнах ЄС – Греції, Естонії, Італії, Латвії, Мальті, ФРН, Угорщині, Чехії, то є 7 країн Європи, форму правління в яких можна класифікувати як парламентську, але президент у них отримує свій мандат під

час прямих виборів. 3-поміж 27 держав, які входять до ЄС⁵⁵, такий порядок має місце в Австрії, Болгарії, Ірландії, Словаччині, Словенії, Литві та Румунії.

5. У ході дослідження *не виявлено залежності між видом організації структури парламенту та способом обрання президента – як за двопалатної (Італія, Чехія), так і за однопалатної (Латвія) його структури глава держави може наділятися мандатом від парламенту.*
6. *Для уникнення ситуації з необранням президента, що може бути наслідком процедурної недосконалості, актуалізованої на тлі суспільних і політичних розбіжностей, що своєю чергою, спричинила нестабільність (як це мало місце у Молдові у 2009-2010 роках), конституції деяких держав закріплюють можливість багатостановчих і повторних електоральних процедур зі зміною умов голосування. У Латвії конституційно кількість турів не обмежена. У Чехії в разі необрання президента у трьох турах, оголошуються нові вибори. В Італії вибори глави держави тривають доти, поки кандидатура не задовольнить колегію електорів (у 1971 році процедура містила аж 23 тури).*
7. Відрізняються також механізми непрямого обрання глав держав: парламентські республіки сучасної Європи ґрунтуються на міцних партійних інститутах, які суто через парламенти реалізують довіру виборців у формуванні та здійсненні державної політики (у розглянутих нами політичних системах – у Чехії, Угорщині, Латвії), і в них вибори президента відбуваються *на основі мандата парламенту.*

Але нерідко буває, що для більшої суспільної легітимності у ході обрання глави держави формуються *спеціальні виборчі інститути, до яких делегуються авторитетні у суспільстві особи*, так, як це робиться у ФРН, де для обрання президента скликаються *Федеральні Збори*, що складаються з депутатів Бундестагу – нижньої палати парламенту, та такої ж кількості делегованих ландестагами (парламентами земель федерації), шанованих у суспільстві достойників, чи Італії, де засідає *колегія електорів, до якої входять сенатори, депутати нижньої палати парламенту і представники регіонів.*

В Естонії над обранням глави держави працює *парламент*, а якщо йому це не вдається у перших трьох турах, подалі формується *колегія електорів із числа депутатів парламенту та делегатів від Рад місцевого самоврядування.*

8. У ході дослідження виявлено *інваріантність обсягу мандата глави держави у парламентських республіках у законодавчій сфері.* У конституціях це співвідношення реалізується з різним значенням. У деяких парламентських республіках президент наділений правом законодавчої ініціативи (наприклад, у Латвії), в інших, приміром, у ФРН – ні. У деяких він має право "вето" на закони парламенту (скажімо, у Латвії, Естонії чи Італії), у деяких (наприклад, у ФРН) – ні (див. серію даних за додатками 1-5). Відмінності в обсязі мандата глав республік пов'язана не стільки зі способом його обрання, скільки із принципом делегування повноважень різним інститутам влади і пов'язаною з ними відповідальністю у ході історичного становлення та оформлення цих повноважень.

⁵⁵ Після останнього розширення ЄС 1 січня 2007 року.

9. *Різною у парламентських республіках (навіть у частині тих, де глава держави обирається парламентом) є міра впливу президента на виконавчу владу як у кадровій площині, так і у формуванні політики.* Наприклад, у Латвії президент має право ініціювати позачергове засідання уряду, сформувати для нього порядок денний та головувати під час засідання, впливаючи таким чином на урядову політику. У Чехії президент може брати участь у засіданнях уряду та в обговореннях питань порядку денного.
10. *Уряд формується на основі політичної розстановки сил у парламенті і несе відповідальність за свою діяльність перед парламентом* – лише в його компетенції висловлення недовіри уряду, тоді як президент не має впливу на діяльність уряду (власне, цей компонент політичної системи і характеризує політичну систему як парламентську, хоча й призначає главу уряду (прем'єр-міністра), враховуючи розстановку політичних сил у парламенті.
11. Для парламентських республік характерним є *право глави держави на передбачених конституціями підставах достроково припинити повноваження парламенту – хоч одно-, хоч двопалатного.* У більшості держав з парламентською політичною системою і бікамеральною організацією парламенту розпуску підлягає лише одна із палат, як правило, палата депутатів. Однак, наприклад, в Італії президент може припинити діяльність обох палат, причому навіть одночасно. Тобто *серед повноважень, якими парламент наділяє інститут президентства у парламентських республіках, є і право припинення повноважень, звернене на сам парламент, хоч би у який спосіб – прямий чи непрямий – не обирався глава держави.*
12. Водночас спостерігаються закладені в конституціях баланси впливу, що процедурно зумовлюють *відповідальність глав держав за їхні дії щодо парламенту.* Так, у Латвії президент перебуває у залежності від обґрунтованості своїх ініціатив щодо дострокового припинення повноважень парламенту. Якщо пропозиція глави держави про розпуск парламенту не буде підтримана виборцями (а це питання виноситься на всенародне голосування), то у відставку йде сам президент.
13. Будучи обраними у непрямий спосіб, керівники держав часто наділяються виключними повноваженнями у сфері помилювання, укладання міжнародних договорів, представництва держави на міжнародному рівні.
14. Загалом *для забезпечення політичної стабільності у парламентських республіках важливо, щоб президент і уряд були лояльними один стосовно одного, а також у відносинах із парламентом.* Така лояльність є виявом того типу політичної культури, що виробляється у *політичних системах консолідованих демократій. Консолідована демократія, що у своєму базисі характеризується поділом у суспільстві цінностей верховенства права⁵⁶, виступає необхідною передумовою для вироблення довіри щодо діяльності парламенту, у тому числі у питанні наділення ним когось із співгромадян повноваженнями першого представництва країни.*

⁵⁶ Див. Шаповаленко М. В. Консолідована демократія в Україні: перспективи розвитку // Матеріали конференції "Розвиток демократії та демократична освіта в Україні" / М. Шаповаленко. – 2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : веб-портал "Розбудова демократії"
http://www.edportal.org.ua/books/Conference_2000/Shapovalenko.pdf.

15. *У країнах консолідованої демократії непрямі вибори успішно легітимізують владу:* парламенти і суспільства європейських демократій демонструють відданість тим кандидатам, які прагнуть належно представляти інтереси суспільства і держави на міжнародній арені, і докладають зусиль до того, аби глава держави не лише в силу посадових обов'язків і можливостей, а й в силу особистих здібностей і якостей міг виступати моральним авторитетом і представляти державу як її "перший громадянин".

16. *Непрямі вибори глави держави у країнах "четвертої хвилі" демократичного транзиту, до яких належить Україна, за умов домінування закритої виборчої системи у ході формування парламенту та органів місцевого самоврядування, поширеного правового нігілізму, зрощення інтересів бізнесу та влади здатні на першому етапі привести до закріплення контрольованості політичного процесу з боку більш економічно сильних гравців, знизити рівень демократичної участі через обмеження широкого суспільного представництва та зменшить легітимність влади. У наслідку **перехід до непрямих виборів президента може виступити одним із чинників гальмування самого демократичного транзиту та зміни його характеру.***

1. Повноваження президентів у парламентських республіках щодо парламенту (на прикладі шести країн Європейського Союзу)

	Проголошення виборів, скликання парламенту, участь у засіданнях парламенту	Право законодавчої ініціативи	Право "вето"	Право достроково припинити повноваження парламенту або однієї з палат
Естонія	Оголошує чергові і позачергові вибори, скликає і відкриває першу сесію Рійгікогу, може додатково скликати засідання і позачергові сесії Рійгікогу.	Не наділений правом законодавчої ініціативи, крім змін до Конституції. Наділений правом в особливих випадках видавати укази, що мають силу закону, які мають бути затверджені Рійгікогу.	Наділений правом "вето".	Має право припинити повноваження Рійгікогу на передбачених засадах.
Італія	Призначає вибори палат та день їх першого засідання. Може скликати надзвичайну сесію, призначити 5 сенаторів. Після виходу у відставку може стати сенатором пожиттєво.	Не наділений правом законодавчої ініціативи, однак може видавати декрети, що мають силу закону, та регламенти.	Наділений правом "вето".	Має право припинити повноваження будь-якої з палат (Палати депутатів чи Сенату) або усього парламенту.
Латвія	Дата виборів до Сейму встановлена Конституцією.	Наділений правом законодавчої ініціативи.	Наділений правом "вето". Може винести невідписаний закон на всенародний референдум для ухвалення рішення.	Може ініціювати розпуск Сейму, скликати засідання Сейму, винести це питання на всенародне голосування.
Угорщина	Призначає вибори до Державних Зборів і органів місцевого самоврядування.	Наділений правом законодавчої ініціативи.	Наділений правом "вето".	Має право припинити повноваження парламенту – Державних Зборів.
ФРН	Може вимагати скликання сесії Бундестагу (нижньої палати парламенту).	Не наділений правом законодавчої ініціативи.	Не наділений правом "вето".	Має право на конституційних підставах припинити повноваження Бундестагу (нижньої палати парламенту).
Чехія	Скликає сесію Палати депутатів, має право брати участь у засіданнях Палати депутатів і Сенату.	Не наділений правом законодавчої ініціативи.	Наділений правом "вето", крім конституційних законів.	Розпускає Палату депутатів на визначених Конституцією підставах.

2. Повноваження президентів у парламентських республіках щодо уряду (на прикладі шести країн Європейського Союзу)

	Участь у формуванні уряду	Контрасигнація	Право участі у засіданнях уряду
Естонія	Призначає кандидата на пост прем'єр-міністра.	Укази президента, що мають силу закону, затверджує Рійгікогу.	Не наділений правом участі у засіданнях уряду.
Італія	Призначає голову Ради міністрів і за його пропозицією – міністрів.	Усі акти президента мають бути завізовані відповідними урядовцями.	Не наділений правом участі в засіданнях уряду.
Латвія	Президент уповноважує особу для формування складу уряду.	Має місце щодо актів у відносинах з урядом.	Наділений правом скликання, ведення та формування порядку денного надзвичайного засідання уряду.
Угорщина	Пропонує Державним Зборам кандидатуру на пост прем'єра для призначення. За пропозицією прем'єр-міністра призначає і звільняє членів уряду.	Має місце щодо актів у відносинах з урядом.	Не наділений правом участі в засіданнях уряду.
ФРН	Пропонує кандидатуру на пост Федерального канцлера, яку обирає Бундестаг.	Має місце у відносинах з урядом, крім трьох випадків.	Не наділений правом участі у засіданнях уряду.
Чехія	Призначає і відкликає прем'єр-міністра та уряд.	Має місце у відносинах з урядом.	Наділений правом участі в засіданнях уряду та обговорення питань порядку денного.

3. Повноваження президентів у парламентських республіках у сфері національної безпеки та зовнішньої політики
(на прикладі шести країн Європейського Союзу)

	Статус Верховного головнокомандувача Збройними Силами республіки	Право оголошення воєнного або надзвичайного стану	Право представляти державу	Право укладання міжнародних договорів
Естонія	Призначає командувача Силами оборони за пропозицією уряду.	Вносить до парламенту пропозицію запровадити надзвичайний і воєнний стан.	Представляє державу, признає і відкликає дипломатичних представників.	Не має права ратифікувати і денонсувати міжнародні договори.
Італія	Командувач Збройними Силами.	Оголошує стан війни за рішенням обох палат.	Не представляє державу, акредитує і приймає дипломатичних представників.	Ратифікує міжнародні договори, інколи з дозволу палати парламенту.
Латвія	Командувач Збройними Силами. У разі війни призначає Верховного головнокомандувача.	Оголошує стан війни за рішенням парламенту (Сейму).	Представляє державу, акредитує дипломатичних представників.	
Угорщина	Верховний головнокомандувач Збройними Силами, призначає генералів Збройних Сил, очолює Раду оборони.	Належить парламенту (Державним Зборам), але у виключних випадках може бути здійснене президентом.	Представляє державу, акредитує дипломатичних представників.	Укладає міжнародні договори.
ФРН	Не має повноважень у сфері командування Збройними Силами Федерації.	Стан оборони констатується обома палатами парламенту за клопотанням Федерального канцлера.	Представляє федерацію в міжнародно-правових відносинах.	Укладає договори з іноземними державами.
Чехія	Верховний головнокомандувач Збройними Силами.	Рішення про воєнний стан ухвалюється простою більшістю Палати депутатів і простою більшістю Сенату.	Представляє державу, признає і відкликає послів. Приймає дипломатичних представників.	Укладає і ратифікує міжнародні договори, які у разі необхідності схвалюються парламентом.

4. Повноваження президентів у парламентських республіках у сфері формування державних органів
(на прикладі шести країн Європейського Союзу)

	Конституційний Суд	Верховний Суд	Національний банк
Естонія	Повноваженнями у сфері конституційної юрисдикції наділений Державний суд Естонії.	Призначає за пропозицією Державного суду – повітових і міських суддів, а також адміністративних та окружних суддів.	Призначає президента Ради Банку Естонії за пропозицією Ради Банку.
Італія	Призначає за власною квотою 1/3 членів Конституційного Суду.	Головує у Вищій раді магістратури. Віце-голова обирається парламентом.	Центробанк Італії перебуває у корпоративній власності.
Латвія	Судді затверджуються Сеймом.	Судді затверджуються Сеймом.	Нагляд за діяльністю <i>Latvijas Banka</i> здійснює Сейм.
Угорщина	Формується виключно Державними Зборами.	Пропонує кандидатуру Державним Зборам на посаду голови Верховного Суду. За пропозицією голови призначає його заступників.	Призначає та звільняє голову і заступника голови Національного банку.
ФРН	Формується порівну обома палатами парламенту.	Утворюється за рішенням федерального міністра спільно з комітетом з виборів суддів, який формується із галузевих міністрів земель і такої ж кількості осіб, обраних Бундестагом.	Статус Федерального банку ФРН незалежний.
Чехія	Призначає суддів Конституційного Суду за згодою Сенату (верхньої палати парламенту), голову і його заступників.	Призначає суддів безстроково, призначає голову і заступників Верховного Суду з числа його суддів.	Призначає членів Банківської ради Чеського національного банку.

5. Повноваження президентів у сфері захисту прав людини (на прикладі шести країн Європейського Союзу)

	Помилування та амністія	Нагородження
Естонія	Виключна компетенція помилування та амністії.	Виключна компетенція нагородження відзнаками республіки.
Італія	Виключна компетенція помилування та пом'якшення покарання.	Виключна компетенція нагородження відзнаками республіки.
Латвія	Право помилування. Амністію оголошує парламент (Сейм).	Ухвалює рішення Орденовський капітул при канцелярії президента, вручає президент.
Угорщина	Загальну амністію оголошує парламент. Президент має право індивідуального помилування.	На основі законів присвоює звання, нагороди і дозволяє їх носіння.
ФРН	Має право помилування від імені Федерації.	Нагороджує відзнаками держави за поданням інших суб'єктів держави. Може уповноважити на це інший орган держави.
Чехія	Має право здійснювати помилування та оголошувати амністію.	Приймає рішення про нагородження і вручає відзнаки. Може уповноважити на це інший орган держави.

Непрямі вибори в європейських демократіях

Конончук Світлана Григорівна

Літературний редактор Олена Решетова

Дизайн обкладинки Лариси Конончук

Оригінал-макет виготовлено на обладнанні
Українського незалежного центру політичних досліджень
01034, м. Київ, вул. Лисенка, 8, оф. 9
Тел./факс: (044) 279-2435, 599-4251
ucipr@ucipr.kiev.ua, <http://www.ucipr.kiev.ua>

Підписано до друку 29.01.2010 р. Формат 70x108/16. Папір офсетний.
Друк офсетний. Гарнітура Times New Roman. Ум. друк. арк. 3,7.
Фіз. друк. арк. 4. Тираж 750 прим.

Віддруковано у друкарні ТОВ "Агентство "Україна"
01034, м. Київ, вул. Гончара, 55
(Свідоцтво про реєстрацію серії ДК №265 від 30.11.2000 р.)