

О ФЕДЕРАТИВНОМ УСТРОЙСТВЕ СОВРЕМЕННОЙ ГЕРМАНИИ

В современных реалиях при рассмотрении политической системы любого государства важное значение имеет форма его государственного устройства, под которой понимается национально-территориальная организация государства, а также взаимоотношения центральных и региональных органов власти. Формы государственного устройства в разных странах разнообразны, но традиционно в науке конституционного права выделяют две основные формы – унитарную и федеративную. Анализ особенностей федеративного устройства современной Германии является целью данной статьи.

A. V. KULESH

ABOUT THE FEDERAL STRUCTURE OF MODERN GERMANY

In modern realities by consideration of political system of any state the form of its state system which is understood as the national and territorial organization of the state, and also relationship of the central and regional authorities is important. The forms of government in the different countries are various, but traditionally two main forms are distinguished in science of a constitutional right: unitary and federal. The analysis of features of the federal structure of modern Germany is the purpose of this article.



КУЛЕШ
Александр Владимирович,
кандидат исторических наук, доцент
по специальности «Право»

Введение

Федерация – это государственный союз, в который входят государственные образования, имеющие юридическую самостоятельность, формально ограниченную правами этого союза. Термин «федерация» очень древний. В разных источниках его происхождение трактуется по-разному, но в целом от позднелатинского: *Foedus* – договор, *Federatio* – союз, *Federare* – укреплять союзом. Так или иначе в основе этого понятия лежит слово «союз» и «договор».

Исходя из реалий современности выделяют две группы наиболее характерных существенных признаков федерации: признаки фактологические (сложившиеся) и признаки юридические, закрепленные в правовых нормах.

Основными фактологическими признаками федерации являются:

объединение государственно-политических образований по признакам географического соседства, общих экономических, военных, таможенных и торговых интересов;

отсутствие у субъектов (членов) федерации права выхода из федерации (союза);

территория федерации, союзного государства состоит из территорий субъектов (членов) федерации.

К юридическим признакам федерации представляется необходимым отнести следующие.

Федерация как государство имеет единую (общую) конституцию, в которой фиксируются субъекты (члены) федерации.

У субъектов федерации есть свои конституции, что является признаком их определенной самостоятельности, но по содержанию они не могут противоречить осново-

полагающим правовым нормам федеральной (общегосударственной) конституции.

Федерация (центр) имеет федеральную законодательную, исполнительную и судебную власть, которая через соответствующие общегосударственные органы распространяется на всю территорию союзного государства.

Субъекты федерации имеют собственные органы законодательной, исполнительной, исполнительной и судебной власти, полномочия которых распространяются только на территорию субъекта.

Между федерацией (центр) и субъектами федерации существует разграничение предметов ведения и сфер компетенции в области законодательной, исполнительной и судебной власти.

Существует федеральное (общегосударственное) гражданство, не исключающее параллельного гражданства субъектов (членов) федерации.

Федеративные государства имеют двухпалатный парламент, в котором первая (нижняя) палата является палатой представительства всего народа в целом с соответствующим пропорциональным численным представительством каждого субъекта федерации, а вторая (верхняя) палата – это палата представительства субъектов (членов) федерации, как правило, с равным числовым представительством [1, с. 247–248].

Основная часть

Конституция ФРГ, разработанная в 1948–1949 гг. только для Западной Германии – государства на территории трех западных оккупационных зон – и принятая Парламентским Советом 8 мая 1949г., утвердила образование ФРГ, а по прошествии десятилетий (в 1990 г.) стала

Основным законом для всей Германии. Интеграция Германской Демократической Республики в состав ФРГ, осуществленная 3 октября 1990 г., была проведена путем присоединения ГДР к ФРГ. Присоединение произошло на основе ст. 23 Основного закона (Конституции) ФРГ в действовавшей в то время редакции. Данная статья, перечислявшая земли ФРГ, устанавливала, что «в остальных частях Германии он (Основной закон) должен вступить в силу по их присоединении» [2, с. 143].

Создание современного германского федерализма в принципе является результатом политики оккупационных властей США, Великобритании и Франции в 1945–1949 гг., которые таким путем хотели нейтрализовать возможность возрождения централизованного милитаристского германского государства.

В соответствии со ст. 20 Конституции Федеративная Республика Германия является демократическим и социальным федеративным государством [2, с. 162]. Первоначально (в 1949 г.) Конституция закрепила федеративное устройство государства в составе 11 земель (включая города Бремен и Гамбург), в последующем (в 1952 г.) три земли объединились в одну, в 1957 г. в состав ФРГ была включена Саарская область, а после вхождения в 1990 г. ГДР в ФРГ на территории бывшей ГДР было образовано пять новых федеральных германских земель – субъектов федерации.

В настоящее время в состав ФРГ входит 16 земель – ее субъектов, в том числе три города – Берлин, Гамбург и Бремен, приравненных по статусу к земле. Между землями существуют различия в уровне экономического развития, в исторических традициях, размерах территории, численности населения. Крупнейшая по территории земля – Бавария – в 174 раза больше самой малой земли Бремен, а наиболее населенная земля – Северный Рейн-Вестфалия – в 26 раз превосходит Бремен. Других территориальных образований, кроме земель, являющихся субъектами федерации, в ее составе не существует (каких-либо особых федеральных территорий в Германии нет, административно-территориальное деление – это уже деление земель) [3, с. 466].

Основной закон устанавливает, что конституционный порядок в землях – субъектах федерации должен соответствовать принципам федеральной Конституции, республиканского, демократического, социального и правового государства; земли имеют свои конституции, свои парламенты – ландтаги, принимают законы, имеют свое правительство, но, хотя некоторые земли в их конституциях называются государствами, государственного суверенитета и международной правосубъектности они не имеют и по существу государствами не являются [3, с. 466].

Правовой статус земель – субъектов федерации детально не рассматривается в Основном законе ФРГ, так как в нем отсутствует специальный раздел, регулирующий вопросы федеративного устройства государства. Вместе с тем нормативные положения, регулирующие федеративные отношения в Германии, содержатся практически в каждом из разделов Конституции, где особое место занимают конституционно-правовые нормы, опре-

деляющие взаимоотношения федерации (центра) и земель (субъектов федерации) [4, с. 204].

В соответствии с нормами конституционного права на территории ФРГ должен обеспечиваться единый уровень жизни, у граждан всех земель должны быть равные права, свободы, обязанности и ответственность; кадры федеральных органов власти должны формироваться с участием всех земель; все земли независимо от их размеров имеют равный конституционно-правовой статус, а федеральное право имеет перевес над правом земель [2, с. 168–169].

Значительное место в Основном законе ФРГ занимают нормы о разграничении компетенции федерации (центра) и субъектов федерации. Четко различаются исключительная компетенция федерации, конкурирующая (совместная) компетенция федерации и земель, а также компетенция земель. К исключительной компетенции федерации в соответствии со ст. 73 Конституции Германии отнесены такие сферы общегосударственной деятельности, как международные отношения, оборона, национальная безопасность, гражданство федерации, денежное обращение, режим мер, весов и стандартизации, федеральные железные дороги и воздушное сообщение, почта, телесвязь, сотрудничество федерации и земель и др. [2, с. 181].

Конкурирующими (совместными) сферами компетенции федерации (центр) и субъектов федерации в соответствии со ст. 74 Основного закона, являются гражданское право, уголовное право и исполнение приговоров, судоустройство, адвокатура, нотариат, акты гражданского состояния, право союзов и собраний, охрана немецкого культурного наследия от вывоза за границу, дела беженцев, гражданство в землях и т. д. [2, с. 182].

Исключительная компетенция земель в Основном законе не оговорена и носит остаточный характер: земли, как гласит ст. 70 Основного закона, имеют право законодательства в той мере, в какой Основной закон не предоставил такие полномочия федерации [2, с. 180].

Особенность германского федерального конституционного законодательства состоит в том, что земли как субъекты федерации обладают законодательными полномочиями в сфере конкурирующей (совместной) компетенции лишь тогда и постольку, когда и поскольку федерация не пользуется своими законодательными правами. Вместе с тем ст. 72 Основного закона предусмотрено, что федерация (центр) имеет право законодательства в сфере совместной компетенции при возникновении актуальной необходимости в федеральном регулировании, когда вопрос не может быть эффективно урегулирован самостоятельно субъектом федерации, если регулирование вопроса законодательством земли могло бы нарушить интересы другой земли или страны в целом, а также в случае необходимости сохранения правового или экономического единства страны [2, с. 180].

Федерация обладает правом при наличии вышеперечисленных факторов издавать общие предписания по следующим вопросам: правовое положение лиц, состоящих на публичной службе земель, общин и иных корпораций публичного права, общие принципы высшего образования, общее положение о печати и кино, охота,

охрана природы и забота о ландшафтах; отвод земли, организация территорий и водоснабжение, регистрация жителей и выдача удостоверений личности. В Конституции ФРГ достаточно подробно урегулированы вопросы, касающиеся финансовых взаимоотношений федерации (центра) и земель (субъектов федерации). Федерация и земли раздельно несут расходы для решения своих задач, если Конституцией не предусмотрено иное. Если земли действуют по поручению федерации, то последняя несет связанные с этим расходы [4, с. 206].

В соответствии со ст. 35 Основного закона все учреждения федерации (центра) и земель (субъектов федерации) должны оказывать друг другу взаимную помощь, а для сохранения или восстановления общественного порядка либо безопасности земля в особых важных случаях может просить федерацию о направлении сил и подразделений федеральной пограничной охраны (вооруженных сил) на свою территорию [2, с. 169].

Конституция Федеративной Республики Германии (ст. 37) допускает возможность применения федерального принуждения в отношении земель – субъектов федерации. Применение принуждения возможно только в случае, когда земля не выполняет возложенных на нее Основным законом и другими федеральными законами обязанностей. В данной ситуации федеральное Правительство с согласия Бундесрата – палаты представительств субъектов федерации в парламенте Германии – может принять необходимые меры, чтобы побудить землю к выполнению своих обязанностей [2, с. 170].

Высшим представительным и законодательным органом земли – субъекта федерации в Германии является ландтаг (парламент), который формируется путем всеобщих, равных, прямых выборов при тайном голосовании сроком на четыре или пять лет. В большинстве земель действует однопалатные ландтаги и только в Баварии парламент имеет две палаты. Ландтаг принимает законы земли, осуществляет надзор за их исполнением, избирает премьер-министра – главу правительства земли и осуществляет контроль за деятельностью исполнительной власти земли [4, с. 206].

Федеральная законодательная власть в Германии представлена парламентом. По вопросу понятия германского парламента существует определенное различие: одна часть немецких и многие иностранные ученые-юристы считают, что парламент ФРГ состоит из двух палат – Бундестага и Бундесрата. Вторая часть немецких юристов придерживается той точки зрения, что только Бундестаг может именоваться парламентом, так как он представляет немецкий народ как единое целое [4, с. 207].

Бундестаг состоит из депутатов, избираемых на основе всеобщих, равных, прямых выборов при тайном голосовании сроком на четыре года. Право избирать депутатов предоставляется гражданам ФРГ, достигшим 18 лет и проживающим на территории федерации не менее трех месяцев, а право быть избранным имеют лица, достигшие 18 лет, являющиеся не менее одного года германскими гражданами и не лишенные активного избирательного права. При выборах депутатов Бундестага применяется смешанная – мажоритарно-пропорциональная – избирательная система. Первая половина депутатов избирается

в избирательных округах-территориях с примерно одинаковым количеством избирателей, а вторая половина избирается по партийным спискам – таким образом каждый избиратель на выборах в Бундестаг имеет два голоса (два бюллетеня для голосования) и оба голоса (бюллетеня) могут подаваться независимо друг от друга [4, с. 207]. В компетенцию Бундестага входит проявление законодательной инициативы, принятие законов, утверждение федерального бюджета, избрание федерального Канцлера, парламентский контроль за деятельностью федерального Правительства, ратификация международных договоров, принятие решения об объявлении состояния обороны и др.

В соответствии со ст. 50 Основного закона ФРГ Бундесрат (по мнению ученых-прагматиков, вторая (верхняя) палата германского парламента) – это федеральный орган, посредством которого земли – субъекты федерации, «участвуют в законодательстве и администрации и в делах Европейского союза» [2, с. 147]. Бундесрат по нормам конституционного права (ст. 51 Основного закона) не является выборным органом государственной власти, так как его члены назначаются правительствами земель (органами исполнительной власти земель) из их состава и отзываются ими (как правило, это премьер-министры земель). Какого-либо срока полномочий для этого органа власти конституция не устанавливает, поэтому он имеет переменный членский состав.

Число представителей земель в Бундесрате зависит от численности населения каждой земли, но не пропорционально ему: земли имеют от трех до шести представителей, тогда как численность населения может различаться в десятки раз, а размеры территории – более чем в сто раз. При голосовании в Бундесрате каждая земля имеет число голосов, равное числу ее представителей (следовательно, в данном отношении земли неравноправны, так как более крупные имеют большее число голосов и больший вес при принятии решений Бундесратом [2, с. 174]. Бундесрат принимает активное участие в законодательной деятельности: он обладает правом законодательной инициативы и его участие в принятии конституционных и федеральных законов является обязательным. Бундесрат вправе опротестовывать обыкновенные законы, принятые Бундестагом (нижней палатой), что влечет повторное голосование в Бундестаге [4, с. 210].

При определенных условиях Бундесрат может стать единственным законодательным органом. Согласно ст. 81 Основного закона по требованию федерального Правительства Президент ФРГ может объявить состояние такой законодательной необходимости в двух случаях: во-первых, если Бундестаг отклоняет правительственный законопроект, хотя федеральный Канцлер связал с ним вопрос о доверии; во-вторых, если при постановке вопроса о доверии федеральный Канцлер не получил большинства голосов в Бундестаге, а Бундестаг отклоняет законопроект, признанный федеральным Правительством неотложным. В этих случаях для принятия закона достаточно согласия только Бундесрата [2, с. 188].

Бундесрат, в отличие от Бундестага, участвует в осуществлении исполнительной власти федерации. В согласии Бундесрата нуждаются многие постановления федерального Правительства, издаваемые на основании

федеральных законов и федеральное Правительство обязано держать Бундесрат в курсе текущих дел (ст. 53 Основного закона) [2, с. 175].

Наряду с федеральным Правительством Бундесрат участвует в федеральном надзоре за землями. В согласии Бундесрата нуждаются общие административные предписания федерального Правительства, адресованные землям. По предложению федерального Правительства Бундесрат определяет нарушение землями норм федерального права и дает согласие федеральному правительству на применение союзного принуждения в отношении земель, если они не выполняют своих конституционных обязанностей.

По вопросам, относящимся к ведению Европейского союза, Бундесрат может создать Европейскую палату, решения которой приравниваются к решениям Бундесрата [4, с. 211].

Заключение

Анализ конституционного права ФРГ позволяет сделать определенные выводы и изложить некоторые предложения по совершенствованию государственного устройства страны в соответствии с основополагающими принципами классического федерализма.

В связи с тем что Бундесрат обладает конституционными функциями и полномочиями в сфере законодатель-

ной деятельности и является представительным органом власти, сформированным землями, представляется возможным рассматривать его как вторую (верхнюю) палату германского парламента – палату представительства субъектов федерации, а Бундестаг как первую (нижнюю) палату – палату представительства всего народа в целом.

Сопоставление предметов ведения Бундестага, который избирается в ходе всенародных прямых выборов, и Бундесрата, который формируется путем назначения депутатов правительствами земель – субъектов федерации, показывает, что полномочия депутатов Бундесрата в принятии важных решений для страны чрезвычайно значимы, а реально-естественные правомочия по представлению власти народа ФРГ в связи с отсутствием прямых выборов депутатов Бундесрата крайне недостаточны – данное положение предопределяет проведение конституционной реформы и внесение изменений в Основной закон, предопределяющих введение прямых выборов депутатов Бундесрата.

Если все земли – субъекты федерации по нормам конституционного права имеют равный конституционно-правовой статус, они должны иметь равное количество депутатов в Бундесрате – второй (верхней) палате парламента ФРГ – палате представительства субъектов федерации.

Список использованных источников

1. Чудаков, М. Ф. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учеб. пособие / М. Ф. Чудаков. – Минск : Новое знание, 2001. – 576 с.
2. Конституции зарубежных государств : учебное пособие / сост. В. В. Маклаков. – Изд-во БЕК, 1996. – 432 с.
3. Чиркин, В. Е. Конституционное право зарубежных стран : учебник / В. Е. Чиркин. – М. : Норма: ИНФРА-М, 2012. – 608 с.
4. Лапшина, И. Е. Конституционное право зарубежных стран : учеб. пособие / И. Е. Лапшина. – М. : ТКВелби, Изд-во Проспект, 2004. – 2072 с.