

ФЕДЕРАЛИЗМ И ДЕМОКРАТИЯ. КОНСТИТУЦИОННЫЙ ПОРЯДОК В ФРГ

Федерализм в череде эпох

Истоки федерализма прослеживаются в далеком прошлом Германии¹. Веками культуре немецкого народа соответствовало государственное образование, включавшее в себя множество монархий и городов-государств, разобщенных и лишь умеренно проявлявших склонность к согласию между собой. Священная Римская империя германской нации существовала в средние века как союз феодалов, который вслед за другими нациями не сделал первый шаг к единому государству, и потому сильно пострадала от расчленения на малые государства и партикуляризма. Германский союз (просуществовавший с 1815 по 1866 гг.) можно рассматривать как конфедерацию немецких государств. Это был слабый союз, служивший прежде всего князьям-реакционерам как инструмент, сдерживавший национальное движение немцев к единству. В рамках международно-правового объединения союзное собрание князей создало совершенно особые законодательные полномочия прежде всего в плане полицейской государственности, и потому Союз остался без центральной исполнительной власти. Дальнейшее развитие объединения государств в духе национальной идеи затруднял постоянный антагонизм между двумя немецкими и одновременно европейскими великими державами — Австрией и Пруссией, которые в качестве влиятельных членов Союза конкурировали между собой за господство в Германии.

Основанная в 1871 г. Германская империя — первое национальное государство объединенных немцев — с самого начала обладала статусом полной государственности, включая и центральную исполнительную власть. В Германской империи был также сохранен принцип монархического союза: наряду с бундесратом (федеральным советом) при германском рейхстаге — народном представительстве — был со-

¹ Об истории федерализма см.: Friedrich, Manfred. *Geschichtliche Grundlagen des deutschen Föderalismus*, в: Hartmann, Jürgen (Hg.). *Handbuch der deutschen Bundesländer*, 1994. S. 19–32.

здан Имперский совет, который представлял монархии отдельных государств и города-государства и полномочия которого выходили далеко за пределы законодательной деятельности¹. Когда с основанием немецкой империи без участия Австрии завершилось австро-прусское противостояние в пользу Пруссии, значительное преобладание последней стало главным бременем, давившим на федеральный порядок. Уже только в территориальном составе и численности населения империи доля Пруссии превышала 60%. В особенности же прусское господство выражалось в двойном статусе прусского короля как императора Германии. Кроме того, обычно одному и тому же лицу предназначались посты прусского премьер-министра и имперского канцлера. В то же время сращивание имперской и прусской исполнительной власти только и держало империю в состоянии управляемости, так как лишь таким образом можно было устранить опасность возникновения неразрешимых противоречий между империей и господствовавшим в ней государством. К концу XIX в. устойчивая тенденция к унитаризму возвысила значение империи над федерализмом. Ей уступали по политической влиятельности все отдельные государства, включая Пруссию. На законодательную деятельность воздействовало то обстоятельство, что все меньшим становилось влияние бундесрата, тогда как в главный политический институт превращался германский рейхстаг в качестве органа общенародного представительства².

Коренное изменение в федеральный порядок внесла Веймарская конституция. Прежняя федеральная структура не была сохранена после того, как в 1918 г. не только императора, но и монархов отдельных государств вынудили отречься от престола. Палата земель (бундесрат) и Имперский совет по необходимости смирились с солидной утратой полномочий, сохранив лишь соучастие в управлении государством. Ввиду того что центральная власть обладала много большими полномочиями по сравнению с отдельными государствами, Веймарская республика считается децентрализованным единым государством³.

Национал-социалисты положили конец не только парламентаризму и демократии, но и федерализму. Земли были «унифицированы». Все суверенные права сосредоточивались в центре.

¹ Германский рейхстаг и бундесрат были уравнены в праве на законодательную деятельность. Кроме того, в компетенции бундесрата находились административные учреждения и инструкции. Его согласие требовалось для объявления войны или роспуска парламента. Бундесрат выполнял судебную функцию в конфликтах между землями.

² См.: Friedrich, Manfred, *Op. cit.*, 1994. S. 26.

³ *Ibid.* S. 28.

В конце Второй мировой войны (1945 г.) централизованное нацистское государство потерпело поражение от оккупировавших его держав. Последние рассматривали федеральный порядок как эффективный инструмент разделения и децентрализации власти. В 1945—1946 гг. деление на земли было вновь восстановлено во всех четырех оккупационных зонах, в том числе советской. Сослаться на свою долгую историю государственной самостоятельности имели возможность только Бавария, Бремен, Гамбург и Саксония. Прочие земли создавались заново. В случае с Северным Рейном-Вестфалией или Саксонией-Ангальт появились на свет отчасти сомнительные с исторической точки зрения, искусственные территориальные образования. За исключением Бадена и Вюртемберга, слившихся (1952 г.) в одну юго-западную землю, и вошедшего в состав ФРГ (1956 г.) Саара нарезанные по оккупационным зонам земли продолжают существовать по сей день. Относительно короткая история большинства земель, а также смешение людских масс, вызванное переселением 12 млн. изгнанников из восточных областей сразу после войны, привели к тому, что у земель сравнительно меньше выражена культурная и социальная идентичность, чем это характерно для узаконенных конституцией территориальных объединений¹. До объединения (1990 г.) в Западной Германии было 11 земель, включая Западный Берлин. На территории ГДР пять земель, которые в 1952 г. упразднили и расчленили на административно-территориальные единицы в составе централизованного государства, были снова учреждены в 1990 г., а Западный Берлин объединен с Восточным в качестве новой федеральной земли. В этой связи стоит отметить, как быстро восприняла идею федерализма прежде централизованная ГДР. Организация тогдашней ГДР на федеральной основе при ее вступлении в федеративную республику вообще не обсуждалась. Можно предположить, что с учреждением земель утрата идентичности у населения ГДР отчасти компенсировалась усилившейся связью с отчизной.

Немецкий федерализм обладает «прирожденным» недостатком структурного свойства, который заключается в диспропорции, существующей между федеральными землями. Хотя различия в их демографическом и экономическом потенциалах не выдерживают сравнения с преобладанием Пруссии в Германской империи, они все же довольно значительны, отчего неоднократно выдвигались требования нового передела федеральной территории. «Большая четверка» — Северный Рейн-Вестфалия (17,9 млн. жителей), Бавария (11,6 млн.), Баден-Вюр-

¹ См.: Sontheimer, Kurte. Grundzüge des politischen Systems der neuen Bundesrepublik Deutschland, 1993, S. 286.

темберг (9,2 млн.) и Нижняя Саксония (7,2 млн.) — явно составляет более половины почти 80-миллионного населения страны, в то время как четыре самые малонаселенные земли — Мекленбург-Верхняя Померания (1,9 млн.), Гамбург (1,6 млн.), Саар (1,1 млн.) и Бремен (0,7 млн.) — все вместе насчитывают менее 7% жителей ФРГ¹. Сильное различие в потенциале земель возникает как следствие диспропорции в их экономической эффективности и концентрации финансового капитала. До объединения между землями уже существовали огромные различия, что вызывало необходимость полной и трудно осуществимой финансовой компенсации. В пяти новых землях, которые, за исключением Саксонии, относятся к малым территориям, эти различия еще более усилились в связи с тем, что в Восточной Германии существует только одна экономически эффективная отрасль — строительство, а доход на душу населения вчетверо меньше, чем в западных землях, и это ведет к громадным различиям в налоговых поступлениях.

Конституционные органы

Политические институты объединенной Германии тождественны существовавшим в прежней ФРГ. Объединение путем включения ГДР в состав федеративной республики не коснулось структур ее государственного устройства².

В ФРГ установлена настоящая парламентско-представительная демократия. Немецкая конституция (Основной закон) не предусматривает прямого политического участия граждан в управлении посредством плебисцита, кроме случаев передела границ земель. Основной закон учреждает те органы, которые осуществляют законодательную, исполнительную и судебную власти — бундестаг, бундесрат, федеральное правительство, федеральный президент и федеральный конституционный суд³.

Систему правления федеративной республики характеризует тесная связь парламента и правительства, которые, находясь во взаимозависимости, образуют центр политического руководства. Для понимания системы правления существенна также федеральная структура, в особенности взаимодействие между бундестагом, правительством и

¹ Цифровые данные приводятся по: Hartmann.Op. cit.

² О конституционных органах см.: Sontheimer, Kurte. Grundzüge des politischen Systems der neuen Bundesrepublik Deutschland, 1993; Hesse Joachim Jens, Ellwein, Thomas. Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 1992 Beyme, Klaus von. Das politische System der Bundesrepublik Deutschland nach der Vereinigung. München, 1991.

³ На уровне земель существуют свои парламенты, правительства и конституционные суды. Другие федеральные органы не имеют аналогов в землях.

бундесратом. По сравнению с другими странами в ФРГ высока значимость конституционного суда. Конституционные органы, деятельность которых основывается на принципе многообразной взаимозависимости, следует рассматривать не изолированно, а в более общем контексте, учитывающем, насколько согласованно они выполняют свои конституционные функции.

Бундестаг

Бундестаг — это парламентское учреждение, представляющее народ федеративной республики. Ему принадлежит центральное место в определенной конституцией ФРГ структуре власти, поскольку парламентско-представительный принцип последовательно проведен в Основном законе. Смысл выборов в бундестаг заключается в том, чтобы представительные учреждения отражали политическую волю народа. Проводимые раз в четыре года выборы — единственное выражение народной воли.

Депутатский корпус бундестага выбирается довольно сложным способом. 656 депутатов определяются на основе избирательного права по системе так называемого пропорционального представительства¹. Подача голосов на выборах состоит из двух отдельных процедур: избиратель, голосуя по одному из бюллетеней, один голос подает за кандидата в данном избирательном округе, а другой — за кандидатов той или иной партии (в целом за ее список по второму бюллетеню). Первым, так сказать, голосом он определяет кандидата, а с помощью второго голоса, который является решающим, он выбирает партийный список. По избирательному праву по системе пропорционального представительства двухчастное голосование определяет распределение мест в бундестаге. На территории ФРГ в избирательных округах подачей первого голоса были избраны прямые кандидаты по мажоритарной системе. Подача второго голоса выявляла количество мест для каждой партии по избранным от нее прямым кандидатам. После того как они заняли свои места, еще причитающиеся партиям мандаты заполнялись в порядке очередности кандидатами из партийных спи-

¹ На время выборов 1990 г. действовали чрезвычайные постановления. Восточная и Западная Германия считались обособленными избирательными округами, где отдельно принималось за основу пятипроцентное ограничение. Несмотря на недостатки организационного характера, благодаря этому был дан шанс на представительство в общенемецком парламенте особенно тем партиям, которые были вновь образованы на Востоке по праву гражданства. В самом деле, восточногерманский Союз 90/Зеленые получил 8 мандатов в бундестаге при 5,9 % поданных голосов на Востоке и 1,2 % на Западе ФРГ. Аналогичный выигрыш от постановления получила ПДС.

сков. Реальным шансом на получение прямого мандата в бундестаг обладают только кандидаты от партии.

Примером распределения мандатов могут служить результаты, которых добился Христианско-социальный союз (ХСС) в 1994 г. на выборах в бундестаг¹. В одной лишь Баварии он получил 51,2% вторых голосов, что составило 7,3% вторых голосов на всей территории ФРГ. При такой доле, находившейся в пропорциональном соответствии к другим партиям, в бундестаге ХСС в целом досталось 50 мест. Обладание мандатами на эти места определили первые голоса: прямые кандидаты от ХСС получили большинство в 44 избирательных округах Баварии. Таким образом, по прямым выборам в бундестаг попало 44 парламентария от ХСС. Другие шесть парламентских мест, которые ему причитались по количеству поданных за него вторых голосов, были заняты в порядке очередности кандидатами из партийного списка.

При выборах в бундестаг (а также всех других парламентских выборах в ФРГ) действует пятипроцентный барьер, который обычно высчитывают по количеству поданных вторых голосов. Под это ограничение не подпадает партия в том случае, если ей удалось получить не менее трех прямых мандатов при подаче первых голосов².

Законодательная деятельность бундестага продолжается четыре года, после чего происходит обновление его состава в результате новых выборов. По Основному закону у него нет права на самороспуск. Роспуск парламента федеральным президентом предусмотрен только в двух случаях: если на поставленный канцлером вопрос о доверии получен отрицательный результат при голосовании; если ни один из кандидатов на пост канцлера в третий раз не набирает требуемого относительного большинства голосов.

Решающая роль в организации работы бундестага принадлежит фракциям¹. Они располагают правом на вмешательство в деятельность парламентского аппарата. Фракции определяют ход пленарных заседаний и работы комитетов. Обе крупнейшие фракции ХДС/ХСС и СДПГ в свою очередь функционируют как парламент. Во фракции, насчитывающей более двухсот членов, исключается возможность того, чтобы каждый депутат в отдельности высказывал свое мнение. Поэтому различными сферами политики занимаются рабочие группы, создаваемые во фракциях. Они не только готовят постановления сво-

¹ См: Wirtschaft und Statistik, No 11, 1994, Endgültiges Ergebnis der Wahl zum 13. Deutschen Bundestag am 16. Oktober 1994. S. 879–889.

² Хотя на выборах 1994 г. ПДС (наследница СЕПГ) набрала 4,4% голосов во всей ФРГ, ей удалось вторично войти в бундестаг благодаря успеху четырех кандидатов в Восточном Берлине.

их фракций, но и фактически предreshают их принятие благодаря глyбоким профессиональным знаниям. Председателям и правлениям фракций отведена ключевая позиция, влияющая на ход работы парламента. Поэтому руководство фракции ответственно за ее образ действий, рабочую обстановку в ней и эффективность ее деятельности.

Депутат поставлен в двойственную позицию конституционным правом. Согласно Основному закону, депутат в качестве представителя всего народа несет ответственность перед своей совестью, но вместе с тем конституция предоставляет партиям решающую роль в демократической организации волеизъявления. Благодаря партийному мандату отдельный депутат фактически является делегатом своей фракции. Только при ее поддержке он может добиться собственного успеха в парламентской деятельности. Отсюда неизбежно давление на депутата со стороны своей фракции, которое дает о себе знать, когда принимаются чрезвычайные, социально значимые и очень спорные решения, подобные, например, решению, принятому в 1991 г. о будущем местопребывании правительства (в Бонне или Берлине).

Рассмотрев осуществление типичных парламентских функций, можно понять, как работает бундестаг². Функция контроля над правительством является главной во всей истории идеи парламентаризма. В настоящее время, однако, эта функция чаще не принадлежит всему парламенту как целому. Принцип парламентского контроля за исполнительной властью возник тогда, когда парламент противостоял ей как особой, т. е. в демократическом смысле вовсе не легитимной, власти. При парламентской системе разделение полномочий по конституции заменено все шире распространяющимся согласованием полномочий между законодательной и исполнительной властями. Поэтому контроль парламента можно в целом отнести разве только к министерской администрации. Разносторонние, в том числе и личные связи и зачастую совпадающие интересы правительства и фракции, располагающей большинством голосов, приводят к тому, что фракция не стремится подвергать правительство всеобъемлющему контролю. В то же время у оппозиции, находящейся в меньшинстве, нет возможности отправить правительство в отставку. Конструктивный вотум недоверия является для бундестага главным способом отправить канцлера в отставку. Вопрос о недоверии канцлеру должен голосоваться в бундестаге одновременно с предложением кандидатуры его преемника как единая, совокупная революция. Такие попытки были дважды предприняты за всю историю ФРГ. В 1972 г. Вилли Брандту удалось отк-

¹ О фракциях см.: Hesse Joachim Jens und Ellwein Thomas. Op. cit. S. 249–258.

² О функциях бундестага см.: Beyme, Klaus von. Op. cit. S. 254–272.

нить подобный вотум. Меньшего успеха в 1982 г. добился Гельмут Шмидт, и его сменил Гельмут Коль. Тогда произошла смена правительства благодаря тому, что СвДП поменяла своего партнера по коалиции (СДПГ) на ХДС/ХСС и в рамках конструктивного вотума недоверия выбрала в качестве канцлера Гельмута Коля, возглавлявшего ХДС/ХСС.

В законодательном процессе главенствует бундестаг, и в этом состоит его основная функция. Впечатляющий по международным меркам выпуск законов свидетельствует о прилежном исполнении им этой функции¹. Законодательная инициатива исходит от бундестага, но подавляющая часть законопроектов (почти три четверти) поступает от правительства ФРГ, частично от бундесрата. Однако право на формулировку законов принадлежит только бундестагу. Закон обретает силу только по принятому им окончательному решению. Работа над законодательными актами ведется в парламентских комитетах. При этом правящие фракции не считают себя в общем и целом послушными исполнителями, помогающими правительству. Предварительно составленные министерской бюрократией проекты дополняются на заседаниях комиссий, подвергаясь политической экспертизе фракций, и в результате сильно видоизменяются. Результаты работы комиссии в большинстве случаев обсуждаются на пленарном заседании, где и принимаются законы. Работа в комитетах требует больших специальных знаний, и это способствует углублению профессиональной специализации парламентариев.

Свою функцию по избранию канцлера (а не правительства) бундестаг выполняет по предложению федерального президента. Выборы канцлера — опосредованный способ его демократической легитимации народом. Избранный в результате демократических выборов бундестаг выбирает канцлера и утверждает новое правительство: срок их полномочий один и тот же. Поэтому голосование за депутатов бундестага представляет собой не столько парламентские выборы, сколько избрание правительства. Это подтверждается тем, что представители обеих крупных партий ХДС/ХСС и СДПГ избираются в бундестаг большей частью на индивидуальной основе, их члены лично участвуют в голосовании по кандидатуре канцлера. Его избрание депутатами бундестага в таком случае — скорее формальное подтверждение большинством полномочий правительства, полученных в результате парламентских выборов. В истории ФРГ право федерального президента на предложение кандидатуры канцлера до сих пор не имело никакого значения. Оно было ограничено стабильным наличием парламент-

¹ См.: Beyme, Klaus von. Op. cit. S. 264–265.

ского большинства и ясной установкой партнеров по коалиции на то, чтобы выдвигать на выборах перспективных кандидатов.

Бундесрат

Федеральная структура придает системе правления особый характер. Он находит свое выражение в таком конституционном учреждении как бундесрат, который, будучи представительным органом, не имеет аналогов в мире.

69 членов бундесрата не избираются прямым голосованием в землях или их парламентами. Они должны входить в земельное правительство и в качестве его членов направляются в бундесрат, их статус совершенно отличается от депутатского. Каждый из них сам не решает, как ему голосовать. Голоса от одной земли подаются всеми ее представителями единогласно. Поскольку должности в бундесрате заняты членами земельных правительств, то проходящим в нем прениям больше свойственна точность, присущая технократизму, и выдержанный тон, нежели ожесточенная полемика.

Количество членов бундесрата (и, соответственно, голосов), представляющих одну землю (не менее трех, но не более шести), зависит от числа ее жителей. У 17-миллионной земли Северный Рейн-Вестфалия шесть голосов, тогда как на Бремен с населением в 680 тыс. человек приходится три голоса. Неравное соотношение между числом жителей и представительских голосов должно исключить преобладание определенных интересов крупных, экономически сильных земель. Четыре самые большие земли, располагая более чем третью голосов, получают возможность гарантировать себе право вето на изменение конституции.

Для немецкого федерализма характерно сочетание полномочий, осуществляемых на земельном и федеральном уровнях¹. В качестве второй палаты бундесрат несет совместную ответственность за интересы всего государства. Он обеспечивает влияние земельных правительств на федеральную политику. Через него земли участвуют в законодательной деятельности федерального уровня. Большая часть федеральных законов обязательно должна пройти одобрение бундесратом². Он также одобряет представленные в виде законов нарушения права, которые предписывают изменения в конституции, затрагивают бюджетные доходы земель или посягают на их административную власть. В качестве представительства земельных правительств бундесрат олицетворяет собой учреждения, взявшие на себя значительную ответственность за исполнение федеральных законов. Бундесрат создает возможность для более успешного взаимодействия между администрацией земель и законодательной деятельностью. Таким образом улуч-

шается подготовленность законов с точки зрения их применимости администрацией. По своим функциям бундесрат действует не только как «второй парламент», но и как «второе правительство» исполнительной власти земель³.

Бундесрат превратился в главный институт управления земель. Усиление централизма, продолжавшееся вплоть до 70-х гг., не повлекло за собой сужения полномочий земель как таковых⁴. Возросшее значение бундесрата в законодательной деятельности скорее привело к изменению влияния институциональных структур на уровне земель. Их правительства получили больше ответственности перед федеральным учреждением за законодательную деятельность. Это бесспорно произошло за счет сужения законодательных полномочий земельных парламентов, которым не дано права на контроль за деятельностью их правительств в бундесрате.

Последнее время значимость бундесрата усилилась в результате ратификации Маастрихтского договора. Его права на участие в формировании волеизъявления ФРГ по общеевропейским проблемам существенно расширились. Конституцию дополнила новая, 23-я статья, согласно которой теперь требуется абсолютное согласие бундесрата на любую последующую передачу полномочий ФРГ Европейскому союзу. Поэтому с институциональной точки зрения он оказался в выигрыше после Маастрихта.

С 1949 по 1990 г. ХДС/ХСС обладал большинством в бундесрате¹. Распределение мест в нем, которое может меняться каждый раз после выборов в парламент земли, в 1995 г. свидетельствует о явном перевесе СДПГ. Причем, как и в 70-е гг., в бундесрате большинство принадлежит к противоположной политической ориентации, чем в бундестаге. В общем и целом, разумеется, и в бундесрате голосуют, сообразуясь с партийной линией. Тем не менее он не позволяет себе проводить активную политику, четко направленную против федерального правительства. Во-первых, есть существенные различия в интересах земель, возглавляемых одной и той же партией, к примеру, когда крупная земля противостоит малой или восточная — западной. Во-вторых, оказывает влияние тот факт, что в землях правят разные коалиции; причем партнеры должны считаться друг с другом, голосуя в бундесрате. Ввиду и того и другого факторов весьма неясны политические возможности большинства.

¹ См. ниже раздел: Федерализм на основе сотрудничества.

² Reuter, Konrad. *Federalismus*. 1991. S. 91.

³ Hesse, Joachim Jens, Ellwein Thomas. *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*. 1992. S. 285–289.

⁴ См.: Friedrich, Manfred. *Op. cit.* S. 30.

Итак, бундесрат вряд ли обладает возможностью активно формировать собственную политику, хотя, конечно, пользуется влиянием, подвергая модификации или при необходимости блокируя законодательные инициативы федерального правительства. Поскольку бундесрат собирается лишь примерно 12 раз в год, он больше работает как учреждение по ратификации, в точности следуя подготовленной программе заседаний². По сравнению с бундестагом его обычно меньше замечает общественность. Он привлекает к себе внимание, когда требуется его одобрение политически спорных решений бундестага.

Федеральное правительство

В рамках политического руководства, осуществляемого вместе с парламентским большинством, правительству ФРГ принадлежит организационная функция в государственном управлении. Федеральный канцлер играет значительную роль. Он единственный член правительства, которого избирает бундестаг. По его предложению федеральный президент назначает министров. Право канцлера давать директивы является конституционной основой его могущества (принцип канцлера). Таким образом он определяет политику правительства, а также несет за нее ответственность перед бундестагом. Однако его политическая власть в субъективном и объективном смысле фактически ограничена обязательствами по соглашениям с коалицией и пожеланиями его партии.

Правительство является коллегиальным органом. По всем важным вопросам решения принимаются большинством голосов членов кабинета. Разногласия между министрами устраняет правительство (принцип кабинета). В рамках общих директив правительственной политики каждый федеральный министр действует и несет ответственность самостоятельно (принцип компетенции). Он ни от кого не зависит, когда устанавливает внутриведомственный порядок, а также выполняет свои задачи¹. Кроме традиционных министерств (внешних сношений, финансов, внутренних дел, юстиции), существует целый ряд ведомств, занятых социальным обеспечением в широком смысле, и других специализированных ведомств. Министр иностранных дел занимает самый престижный пост в правительстве, будучи, как правило, и вице-канцлером. Поскольку до сих пор все канцлеры стремились в

значительной мере сами определять внешнюю политику, свобода действий министра иностранных дел была сильно ограничена. Влиятельным ведомством является министерство финансов. Ему вменяется в обязанность задача по координации всей финансовой политики правительства. Кроме того, министр финансов обладает правом вето по экономическим вопросам².

Сильной позиции федерального канцлера соответствует в организационном плане его канцелярия. Она является институциональным центром исполнительной власти. Здесь готовятся к осуществлению директивы. Сюда из министерств приходит вся информация, относящаяся к общей политике правительства. Главе канцелярии, чья должность менее заметна общественности, принадлежит решающая роль в координации и осуществлении политики правительства³.

Федеральный президент

Федеральный президент является главой государства ФРГ. В силовом поле политики страны президент по должности не играет важной роли. Его главная функция заключается во внутреннем и внешнем представительстве. При этом самым главным инструментом воздействия на общественное мнение является его речь. Федеральный президент не имеет голоса, но владеет речью! Во время его публичных выступлений за границей предъявляются очень высокие требования как к моральной безупречности и политическому чутью, так и к ораторскому дарованию ввиду необходимости зачастую весьма деликатно обходиться с немецкой историей.

Срок пребывания в должности президента составляет 5 лет. Переизбрание на нее возможно только один раз. Для того чтобы не подорвать независимость власти президента, который должен исполнять обязанности объединителя общества, оставаясь вне политической конфронтации, настоящей предвыборной борьбы за его пост не ведется. Федеральное собрание, созываемое с единственной целью — выбрать президента, состоит поровну из депутатов бундестага и представителей, избранных парламентами земель.

Федеральный конституционный суд

¹ 65-я статья Основного закона регламентирует распределение полномочий. См. также: Fangmann, Helmut. Grundgesetz. 1991. S. 256f.

² Статья 112 Основного закона.

³ О канцелярии см.: Müller-Rommel, Ferdinand u. Pieper, Gabriele. Das Bundeskanzleramt als Regierungszentrale. В: Aus Politik und Zeitgeschichte, В 21–22, S. 3–13, 1992.

¹ Hartmann, Jürgen. Handbuch der deutschen Bundesländer. Frankfurt/Main, 1994.

² Kurtz Sontheimer, Grundzüge des politischen Systems der neuen Bundesrepublik Deutschland. München, 1993. S. 289.

Конституционный суд ФРГ является независимой судебной палатой, равноправной с такими федеральными институтами, как бундестаг, бундесрат, правительство и президент². В качестве «верховного суда» ему придан чрезвычайно высокий статус. Он считается стражем конституции. Французский знаток Германии некогда назвал его «самым своеобразным и любопытным институтом в западно-германской конституционной системе»³. Конституционный суд пользуется двумя принципами — инновационным и консервативным. Он оберегает конституцию от неправильного использования. Кроме того, он совершенствует ее с помощью интерпретации, имеющей обязательную силу.

В судебной палате институционально закреплен принцип верховенства конституции над облеченными в форму закона политическими действиями парламента и правительства¹. Федеральный конституционный суд обладает исключительным правом выносить решения по конституционным вопросам. Международные сравнительные исследования показали, что в Германии широко используется обращение к юрисдикции конституционного суда².

Судебная палата приступает к рассмотрению дела только после обращения к ней. Дела, принимаемые ею к производству, можно классифицировать следующим образом:

- Споры между учреждениями

Истолкование Основного закона в случае разногласий между федеральными учреждениями по поводу прав и обязанностей (например, президента, министра, фракции, комитета бундестага) касается последовательности действий и их взаимного согласования.

- Контроль за абстрактными нормами

Проверка совместимости федерального права с Основным законом и земельного права с федеральным. При этом нужно исходить из принципа, согласно которому подчиненные правовые нормы (законы, правительственные распоряжения) должны соответствовать Основному закону. Ходатайство могут представить федеральное правительство, земельное правительство или треть депутатов бундестага.

- Споры между землями и федерацией

Решение по поводу конкретного спора между федерацией и землей, в особенности об использовании последней федерального права

¹ О должности федерального президента и Рихарде фон Вайцзекере см.: Sontheimer, Kurte. Op. cit. 1993. S. 279–283.

² О федеральном конституционном суде см.: Sontheimer Kurte. Op. cit. 1993. S. 300–307.

³ Beyme, Klaus von. Das politische System der Bundesrepublik Deutschland nach der Vereinigung. München. 1991. S. 370.

или об осуществлении федерального контроля. Ходатайство может поступить либо от федерального правительства, либо от земельных правительств.

- Жалобы конституционному суду

В конституционный суд ФРГ может обратиться каждый, кто считает, что действиями самой государственной власти очевидным и непосредственным образом попораны его гражданские права. Суд принимает решение только в том случае, если дело уже было рассмотрено в обычном судебном порядке. Жалобы составляют около 95% прошений, поданных в конституционный суд³.

- Контроль за конкретными нормами

Основной закон дает конституционному суду исключительное право решать, противоречат ли законы конституции. Если суд любой инстанции, рассматривая конкретное дело, убедится в том, что какой-то закон противоречит конституции, он должен обратиться в конституционный суд. Вплоть до его решения рассмотрение судебного дела откладывается. Отклонение законов вменяется в обязанность одному лишь конституционному суду. Решение суда, в свою очередь, имеет силу закона.

Федеральный конституционный суд состоит из двух судебных палат по 8 судей в каждой. Обе палаты обладают своей особой компетенцией; судьи прикомандированы к одной из палат. Часто они называются «палатой по основным правам граждан» и «палатой по государственному праву». Судей утверждает парламент. Половину из них выбирает бундесрат большинством в две трети голосов. Другую половину тоже выбирает квалифицированное большинство парламентского комитета по выборам судей, куда входит 12 человек, подобранных соответственно распределению мест в бундестаге. Кандидаты должны быть пригодными к занятию судейской должности; часть из них должна сначала поработать в федеральных судах высшей инстанции. Только непрерывная 12-летняя служба способна избавить судей от партийно-политического давления. Обязательность квалифицированного большинства нужна для того, чтобы повысить в должности тех кандидатов, чьи общественно-политические взгляды тяготеют к центризму широкого спектра.

¹ Законодательство подчинено конституции. Для ее изменения требуется квалифицированное большинство (в две трети голосов) в бундестаге и в бундесрате.

² Sontheimer, Kurte. Grundzüge des politischen Systems der neuen Bundesrepublik Deutschland. 1993. S. 301.

³ См.: Beyme, Klaus von. Das politische System der Bundesrepublik Deutschland nach der Vereinigung. München, 1991. S. 378.

Многие решения конституционного суда являются комментариями к основному закону и его усовершенствованием. Суд независим от бундестага и правительства и неоднократно отменял их действия. Его продуманные решения содействовали установлению принципиального согласия между политическими силами. К тому же не следует недооценивать его деятельности по восстановлению политической стабильности Германии¹.

Федерализм на основе сотрудничества: законодательство и правление

Суть федерального порядка заключается в том, что государственная власть разделена на два разных уровня. Наряду с общереспубликанским порядком в каждой земле есть своя собственная государственная власть. Земли имеют свои конституции, правительства, парламенты и конституционные палаты. В конституции федерализм как определяющий государствообразующий принцип Германии записан с «оговоркой о вечности». Следовательно, его невозможно ликвидировать законным путем¹. Федеративная государственная структура Германии абсолютно прочна. До сих пор не предпринимались попытки изменить ее в сторону сепаратизма или централизма.

По контрасту с американской моделью в немецком федерализме часто отмечают сотрудничество в качестве его основы. Характерная черта двойственного федерализма США ведет свое происхождение от значительного обособления обеих сфер государственных полномочий в законодательной деятельности, исполнении законов и судопроизводстве. Напротив, существенная особенность немецкого федерализма состоит в том, что полномочия на законодательство и правление перекрываются на федеральном и земельном уровнях².

Законодательство можно подразделить по сферам влияния на область исключительной законодательной компетенции федерации, на общегосударственное законодательство, подлежащее конкретизации, на сферу конкурирующей законодательной компетенции и на область исключительной компетенции земель³. С целью сохранения единства федерации как правового государства конституцией утвержден принцип, согласно которому «федеральное право превышает земельное право». Он остается в силе для правовых норм всех уровней: обычные юридические предписания, исходящие от федеральных властей, имеют преимущество, к примеру, перед конституционным правом зе-

¹ См.: Pitz, Frank, Ortwein, Heike. Das politische System Deutschlands. München, 1995. S. 210.

мель. По конституции законодательство в соответствии с основной презумпцией компетенции прежде всего подчинено землям. Однако фактически получается так, что законотворчество осуществляется главным образом на федеральном уровне.

Под исключительную законодательную компетенцию федерации подпадают те сферы, в которых абсолютно необходимо и возможно унифицированное, распространяющееся на все земли регулирование. Законы о внешних сношениях, обороне, валюте или ядерной энергии приняты на федеральном уровне.

В сферах, где имеет место конкурирующая законодательная компетенция, растет унитарная тенденция к тому, чтобы считаться с федеральными полномочиями. Конституцией предписано, что в таких сферах законодательные полномочия остаются за землями. Однако они при определенных условиях могут отойти к федерации. В прошлом статья 72, II Основного закона оказалась «тройным конем централизма», что позволяет федерации действовать в направлении создания одинаковых условий жизни на всей территории ФРГ¹. Области конкурирующей законодательной компетенции, например в гражданском, уголовном, хозяйственном и трудовом праве, за небольшими исключениями теперь также попадают в ведение федерации.

Законодательные полномочия земель все же ограничены только в немногих областях. Культура при этом является средоточием суверенитета земель. Он особенно значим в делах воспитания и образования, сопряжен с ответственностью за создание и содержание высших школ, развитие науки и искусства, а также прессы и телевидения. Помимо культуры, другие важные области, подвластные земельному законодательству, составляют коммунальное самоуправление и охрана правопорядка. Федеральное право также вторгается в компетенцию земель с целью создания одинаковых условий жизни для всей страны в таких сферах, как дело высшего образования, для чего издаются общие предписания, которые пока еще позволяют землям регламентировать лишь детали. Можно обнаружить и другую, прямо не связанную с законодательными полномочиями, форму нарушения прав земель на определение общественных задач и субсидии на капитальное строительство, которые были зафиксированы основным законом в 1969 г.²

¹ Статья 20, I в сочетании со статьей 79, III определяет неприкосновенность принципа федеративной государственности.

² См.: Plöhn Jürgen und Steffani, Winfried. Bund und Länder in der Bundesrepublik Deutschland, в: Hartmann, Jürgen (Hg.). Handbuch der deutschen Bundesländer. 1994. S. 35.

³ О законодательстве см. прежде всего: Hesse, Joachim Jens, Ellwein, Thomas. Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. 1992. S. 78—80.

Общественные задачи федерального и земельного уровней между прочим включают в себя создание высших школ, совершенствование региональной хозяйственной структуры и планирование образования, т. е. ключевые сферы реализации земельных задач. Правительства земель наравне с федеральным представлены в «комитетах планирования». Решения могут быть приняты только с согласия федеральной власти и большинства земель. Для того чтобы ограничить федеральное влияние, необходимо одобрение конкретного проекта со стороны той земли, на территории которой его предстоит осуществить. Все же у земель слабые позиции. Против воли федерального правительства нельзя ничего добиться в вопросе общественных задач. Земли подвергаются значительному принуждению к участию в реализации общественных задач, так как только благодаря ему им достается причитающаяся часть федеральных субсидий. Но впоследствии это ложится дополнительным бременем на бюджеты земель, поскольку им приходится мобилизовывать денежные средства на содержание созданных сооружений. Такая зависимость возникает в случае получения землями и общинами федеральных субсидий, например, на дорожное строительство. Федерация управляет землями, пользуясь заманчивой для них возможностью постоянно направлять туда финансовые средства¹.

То что основной законодательный процесс теперь идет на федеральном уровне, вовсе не означает, что земли как субъекты не играют никакой роли. Основанному на сотрудничестве федерализму свойственно как раз то, что на общегосударственном уровне федеральная власть перекрывается властью земель. Будучи второй палатой, состоящей из представителей правительств земель, бундесрат принимает непосредственное участие в законодательном процессе².

Полномочия земель перекрывают федеральную компетенцию в том отношении, что большая часть практической деятельности по управлению, а также исполнение федеральных законов находятся в ведении земель³. Преимущества сильно децентрализованного управления землями заключаются в более тесной связи с практикой и приближенности к населенным пунктам, что допускается более дифференцированной регламентацией управления.

Выводы

Федерализм, основанный на сотрудничестве, характеризуется связью между федеральным и земельным уровнями в области законо-

¹ Там же. С. 79.

² Об общественных задачах см.: Reuter, Konrad. *Föderalismus*. 1991. S. 76—79.

дательства, управления и финансов. Законодательный процесс происходит преимущественно на федеральном уровне, а управленческая деятельность осуществляется в первую очередь на земельном. Бундесрат функционирует как посредник, который в качестве законодательного учреждения федерального уровня и представителя правительств земель связывает оба уровня в силу своего двойственного характера. Своеобразием этого федерального учреждения в конституционной структуре Германии вызвано тесное сотрудничество между федеральной и земельной исполнительными властями: законодательный процесс, инициированный в первую очередь со стороны федеральной исполнительной власти, согласовывается с практическим опытом земельного правления посредством обмена. Для этого существует множество комиссий по координации между федеральными и земельными правительствами, а также между последними¹. Тесная связь между исполнительными властями обоих уровней государства находится в полном соответствии с традицией конституционной истории Германии.

¹ Неудивительно, что смешанное финансирование общественных задач и субсидии подвергаются со стороны ученых критике с точки зрения теории федерализма за неэффективность, культивацию однообразия и недостаточную ясность процедуры согласования. См.: Scharpf, Fritz W. *The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration*, в: *Public Administration*. Vol. 66. No. 3. Autumn 1988. P. 239—278.

² О полномочиях бундесрата см.: Reuter, Konrad. *Föderalismus*. 1991. S. 88—99.

³ По преимуществу федерация возглавляет управленческие учреждения, которые осуществляют деятельность, ориентированную на общие для всей страны цели. Федеральное правление среднего и низшего звеньев ограничено, осуществляясь в немногих сферах. Вследствие этого там нет «мастодонтов» центральной власти.

¹ См. об этом: Бейме, Клаус фон., Das politische System der Bundesrepublik Deutschland nach der Vereinigung. München, 1991. S. 337f.