# ФЕДЕРАЛИЗМ И ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА В ГЕРМАНИИ

Федеративная Республика Германия является одной из стран, обладающих уни­кальным опытом построения демократического, правового, социального федератив­ного государства." Федерализм, — отмечает известный немецкий государствовед М. Боте, — выступает как форма, которая позволяет в границах большого государст­венного образования сохранять исторически сложившееся многообразие и своеобразие традиций, обычаев и культуры различных групп и слоев населения или наций". Конкретное воплощение идей федерализма, было найдено, в частно­сти, в *бундесрате* и соответствующем избирательном законодательстве.

Согласно Основному закону ФРГ бундесрат является одним из пяти постоянных конституционных органов страны, наряду с федеральным президентом, бундеста­гом, федеральным правительством и федеральным конституционным судом. В рос­сийской политологической и государствоведческой литературе его нередко рассматривают в качестве второй палаты единого германского парламента. Конституция ФРГ однозначно определяет, что законы страны принимаются бундестагом, а Бундесрат призван выполнять контрольные функции, играть роль своего рода тормоза в случае принятия скоропалительных законопроектов, оказывать влияние на решения бундестага и федерального правительства. Имея статус органа Федерации и не являясь земельным органом или "земельной палатой" в собственном смысле слова, бундесрат отражает один из основных принципов федерализма — единство в многообразии.

Элементы федеративного устройства Германии были заложены еще в первой федеральной конституции 1871 г., констатировавшей завершение процесса объеди­нения страны. Этим актом, в частности, предусматривалось создание бундесрата как федералистско-монархического правительственного органа, формирующегося из представителей правительств вошедших в состав объединенной Германии госу­дарств. Обладая правом абсолютного вето, бундесрат тех лет выполнял функции верхней палаты федерального парламента.

В годы Веймарской республики роль федерального органа стал играть рейхсрат. Полномочия этого политического института, по сравнению с прежним бундесратом, были существенно ограничены, в частности, он был лишен права абсолютного вето. С приходом к власти национал-социалистов Германия по сути дела превратилась в жестко централизованное унитарное государство. Традиция федеративного разви­тия страны оказалась прерванной. Ее восстановление началось лишь после краха нацистского режима.

Начавшаяся в 1946 г. разработка нового Основного закона страны проходила в обстановке ожесточенных споров между поклонниками сенатской модели формиро­вания федерального органа и сторонниками восстановления традиционных для Гер­мании форм. В ходе долгих дискуссий был найден компромиссный вариант, предполагающий сохранение тра­диционных принципов формирования данного федерального органа при существен­ном сокращении сферы его компетенции. Эта модель, известная как "смягченный вариант бундесрата", и была закреплена Конституцией ФРГ 1949 г.

Согласно Основному закону ФРГ, бундесрат состоит из членов земельных прави­тельств \*. Он не является выборным органом и не связан какими-то сроками полно­мочий. Состав бундесрата ретируется постепенно, по мере выборов в ландтаги (местные представительные органы) земель и формирования земельных правительств. Видимо, по этой причине бундесрат иногда называют "вечным федеральным органом".

Конституционно-правовой статус членов бундесрата во многом отличен от ста­туса депутатов бундестага, т.е. собственно парламента. Постоянные члены бундес­рата иих заместители подчинены своему земельному правительству и при голосовании обязаны отражать его точку зрения. Члены бундесрата не обладают парламентской неприкосновенностью и лишены значительной части льгот, предо­ставляемых депутатам бундестага.

Работа бундесрата протекает главным образом в комитетах, которых в настоящее 1ремя насчитывается семнадцать. Сфера полномочий таких комитетов в основном соответствует разделению функций между министерствами и ведомствами. В каж­дом из комитетов земли имеют по одному голосу, направляя туда по одному члену бундесрата, как правило, тех, чья деятельность в земельном правительстве соответ­ствует профилю того или иного комитета.

Правовой статус включения бундесрата в законодательный процесс Федерации закреплен в статьях 50, 77 и ряде других статей Основного закона ФРГ. Согласно Конституции, бундесрату, совместно с бундестагом, предоставлено право избирать членов федерального Конституционного суда. Генеральный прокурор ФРГ может назначаться лишь с согласия бундесрата. В случае, если федеральный президент не в состоянии исполнять свои обязанности, их берет на себя президент бундесрата. На рассмотрение бундесрата передаются все законопроекты, принятые бундестагом. Те из них, которые затрагивают компетенцию земель (примерно каждый второй законопроект, в т.ч. законодательные акты по бюджетным и налоговым вопросам, по

вопросам территории и границ земель, структуры и организации земельных властей, образования и культуры), должны получить одобрение этого органа.

Бундесрат обладает серьезными правами и в области управления Федерацией. Так, в частности, он имеет возможность до определенной степени контролировать правительство. Последнее, согласно ст.53 Конституции ФРГ, обязано информиро­вать бундесрат о своих текущих делах, включая вопросы социально-экономического положения страны, обороны и внешней политики.

Федеративное государственное устройство, по модели ФРГ, предполагает, что при выполнении своих функциональных задач центр и федерированные единицы взаимно контролируют и дополняют друг друга. В этом взаимозависимом процессе бундесрату отведена роль противовеса (своего рода контрвласти) по отношению к бундестагу и федеральному правительству и одновременно связующего звена между Федерацией и землями. Осуществление этих функций идет по следующим основным направлениям:

— через бундесрат земли напрямую представляют свои интересы перед Фе­дерацией;

— посредством бундесрата земли участвуют в законодательном процессе Федера­ции в целом, компенсируя тем самым ограниченность собственных компетенции;

— бундесрат обеспечивает землям трибуну для обмена политическим и управлен­ческим опытом;

— участвуя в работе бундесрата, земельные политики берут на себя обязательства в качестве федеральных политиков и тем самым несут ответственность за дела всего государства.

Особое место среди политических институтов, обеспечивающих успешное функ­ционирование германской федеративной системы, занимает т.н. *согласительный комитет,* созываемый по инициативе бундесрата, бундестага либо правительства страны для урегулирования противоречий между этими тремя конституционными органами. Состав комитета формируется за счет членов, делегируемых бундестагом и бундесратом (по 16 от каждой стороны). Примечательно, что во время работы в согласительном комитете члены бундестага и бундесрата не обязаны выполнять указания делегировавшихих органов (члены бундесрата освобождаются также от обязанности подчиняться решениям своих земельных правительств), выступая в качестве независимых политиков.

Согласительные комитеты - относительно новый инструментарий германского законодательства и потому они нередко подвергаются критике. Их, в частности, обвиняют в том, что они пытаются играть роль "третьей ветви" высшей законода­тельной системы и, игнорируя волю компетентного парламентского большинства, выступать в качестве некоего "надпарламентского образования".

В 1951 г. Федеральное правительство заложило в свой регламент положение о ежегодных совещаниях канцлера с главами земельных правительств для обсуждения важнейших политических, экономических, социальных и финансовых вопросов Федераций и земель.

Среди других институтов “федерализма сотрудничества” можно назвать конференции президентов земельных парламентов, совещания премьер-министров различных земель, а также институтов земельных представительств в Бонне.

К важным элементам германского федеративного устройства относится и избирательная система страны, через которую проводятся интересы как Федераций в целом, так и конкретных земель. Конституцией ФРГ установлено, что выборы во все народные представительства являются общими, прямыми, свободными , равными и тайными. Выборы в бундестаг производятся на основе одного из вариантов пропорциональной системы – т.н. персонализованного пропорционального представительства, отражающего федеративный принцип построения государства: границы избирательных округов для голосования по партийным спискам соответствуют границам федеральных земель, что обеспечивает региональное представительство не только в бундесрате, но и в парламенте. Все остальные аспекты избирательной системы определяются землями и Федерацией самостоятельно, на основе соответствующих законов.

Существенные различия наблюдаются и в структуре, функциях и полномочиях органов, участвующих в законодательном процессе на уровне отдельных земель. Особенно показателен в этом отношении пример Баварии. Бавария является единственной землей, парламент которой состоит из двух частей: ландтага и сената, представляющего социальные, экономические и культурные соединения.

Важное место в избирательной системе ФРГ отведено т.н. "пятипроцентной ого­ворке", согласно которой представительство в бундестаге, ландтагах и других выбор­ных органах получают только те партии, которые набрали на выборах не менее 5% голосов избирателей. Но и этот порог вряд ли можно считать обязательным для всех земель и всех типов выборов.

В последние годы в ФРГ наблюдается все большее усиление земельного начала в политической жизни страны. Считается, что данный процесс, получивший в полит­ологической литературе название процесса рефедерализации объединенной Герма­нии, был инициирован в декабре 1990 г. принятием т.н. "Мюнхенского заявления". В этом документе, подписанном премьер-министрами 16 федеральных земель, под­черкивалось значение федерализма для дальнейшего развития Германии и Европы и отмечалось, что для разрешения проблем новых земель и преодоления сложностей, вызванных объединением государства, на немецкий федерализм возлагается обязан­ность "показать себя с лучшей стороны" (2, с. 69).

Только федеративное государство и его институты, считают немецкие политики и ученые, в состоянии нейтрализовать негативные последствия прихода к власти на уровне Федерации или в конкретной земле радикальной партии любой окраски, не дать им принять разрушительные формы. Попытки такого рода партии провести соответствующие ее политическим установкам "преобразования" в рамках всей страны могут быть остановлены и скорректированы таким федеральным конститу­ционным органом, как бундесрат. Земельные правительства на основе своих консти­туций также располагают действенными правовыми рычагами, позволяющими предотвратить радикализацию политики отдельных земель.

Опыт федерализма в ФРГ показывает, что вопросы распределения политической власти, взаимоотношений между Федерацией и землями, снятия противоречий меж­ду различными государственными институтами могут решаться исключительно кон­ституционно-правовыми методами урегулирования. Эффективное взаимодействие федерации и земель обеспечивает целостность страны и стабильность в обществе, оберегает конституционно-демократический строй от рецидивов тоталитарного прошлого с его жесткой унитарностью, гарантирует избирателю на федеральном, земельном и коммунальном уровнях право на активное участие в процессе принятия государственных решений на благо отдельного гражданина и всего общества.