**Конституция Германии**

Конституция ФРГ, выработанная в 1948—1949 гг. только для Западной Германии, т. е. для государства на территории трех западных оккупационных зон, 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 исчезла как юридический, в том числе и как международно-правовой, субъект. Произошло добровольное присоединение ГДР к ФРГ, увеличившее население и территорию последней (было включено шесть земель). Присоединение произошло на основе ст. 23 Основного закона ФРГ в действовавшей в то время редакции. Эта статья, перечислявшая земли ФРГ, устанавливала, что «в остальных частях Германии он (Основной закон) должен вступить в силу по их присоединении». В указанное время существовала и другая юридическая возможность объединения ФРГ и ГДР. Имевшаяся в то время в Основном законе ФРГ ст. 146 предусматривала возможность выработки новой Конституции, принятой «свободным решением немецкого народа». Как следствие объединения стали и довольно многочисленные поправки к Основному закону, которые, однако, в целом не поколебали его духа и принципов.

Первоначальный проект Основного закона ФРГ был подготовлен комитетом немецких специалистов конституционного права, действовавшим на основе указаний премьер-министров земель, в свою очередь уполномоченных губернаторами западных оккупационных зон. Проект был рассмотрен в Парламентском совете из депутатов, избранных ландтагами земель. Совет, выполнявший функции учредительного собрания, по существу таковым не был, поскольку не получил полномочий от избирательного корпуса для выполнения соответствующей функции. Окончательный проект был принят 8 мая 1949 г. 59 голосами против 12 и был передан для утверждения ландтагам земель. Хотя Бавария и отвергла предложенный проект из-за его слишком централистского характера, ее единственный голос не мог повлиять на судьбу Основного закона, который вступил в силу 23 мая 1949 г.

В основу акта были положены конституционные традиции Германии (Конституция 1871 г., Веймарская конституция 1919 г.), учтены конституционные тенденции межвоенного и послевоенного времени (например, «рационализация» в устройстве центральных органов государственной власти, точнее — в их отношениях), указания западных оккупационных властей.

Основной закон (ст. 20, 28) провозгласил ФРГ как правовое, федеративное, демократическое, республиканское и социальное государство. Эти определения встречаются в других конституциях зарубежных стран. Однако для Основного закона ФРГ, одного из первых в Европе, отличительной чертой стало провозглашение концепции правового государства. Подобная норма имеется и в других актах (например, в ст. 1 Конституции Испании 1978 г.), но в Основном законе ФРГ она носит более завершенный характер. «Правовое государство» — так Основной закон определяет ФРГ и ее земли (ст. 28), и поэтому все органы и институты, публичные и частные, обязаны подчиняться праву. Существующие органы конституционного контроля на общегосударственном уровне и в землях следят за соблюдением норм Основного закона.

Внутреннее единство правопорядка сочетается с признанием примата международного права; рецепция норм международного права во внутреннее происходит автоматически, поскольку «общие нормы международного права являются составной частью права федерации. Они имеют преимущество перед законами и непосредственно порождают права и обязанности для жителей федеральной территории» (ст. 25). В систему правового государства интегрирован и принцип разделения властей как по горизонтали — установление разграничения в компетенции между органами одного уровня, федерального и земельного, так и по вертикали — разграничение компетенции между федерацией и землями. Одной из причин закрепления принципа разделения властей явилось недавнее прошлое Германии: при фашистском режиме осуществлялись массовые и постоянные беззакония и репрессии. Несомненно идеологическое значение концепции правового государства, под которым понимается правовая форма организации и деятельности государственной власти и основанные на праве ее взаимоотношения с индивидами.

Конституция 1949 г. содержит достаточно широкий перечень прав и свобод. Этому институту посвящены первые 20 статей, а также ст. 33, 38, 101, 103 и 104. Кроме того, ст. 97 и 98 говорят о независимости судей, как одной из гарантий реализации прав и свобод. Важная норма содержится в п. 3 ст. 1, указывающей на обязательность основных прав и свобод, провозглашенных в Основном законе, для законодательной, исполнительной и судебной властей и провозглашающих эти права и свободы «как непосредственно действующее право».

Права и свободы и их прямое действие, по мысли создателей этого акта, также должны служить подтверждением существования правового государства. Эта концепция, однако, в значительной мере колеблется, по крайней мере если рассматривать ее строго юридически, поскольку ст. 18 говорит о возможности лишения ряда прав и свобод. Их могут быть лишены лица, которые злоупотребляют свободой мнений, свободой печати, преподавания, собраний, объединения, тайной переписки, собственности или правом убежища «для борьбы против основ свободного демократического строя». Лишение указанных прав и свобод, объем лишения определяются федеральным Конституционным судом по запросу либо Бундестага, либо федерального Правительства. Продолжительность санкции также устанавливается названным судом; она не может быть менее года. Однако практическое применение указанной конституционной нормы более чем скромно. До конца 80-х годов было только два обращения в федеральный Конституционный суд, и оба были отклонены. К названным ограничениям прав и свобод примыкает и возможность запрещения политических партий Конституционным судом, если «партии по своим целям или поведению своих сторонников стремятся причинить ущерб основам свободного демократического порядка, либо устранить его, или поставить под угрозу существование Федеративной Республики» (п. 2 ст. 21). Решение о запрещении должно выноситься по запросу Бундестага, Бундесрата или федерального Правительства. Если неконституционность политической партии будет признана, то она распускается и ей запрещено восстанавливаться в какой-либо иной форме. Наиболее известными случаями в практике Конституционного суда стали роспуск в октябре 1952 г. неонацистской партии и в августе 1956 г. Коммунистической партии Германии. Норма указанной статьи находится в противоречии с провозглашенным в Конституции политическим плюрализмом. Впрочем, применение нормы о запрещении воссоздания партии зависит от субъектов обжалования в Конституционный суд. В частности, в 1968 г. коммунисты образовали Германскую коммунистическую партию, а крайне правые в 1964 г.— Национал-демократическую партию, которая на общефедеральных выборах 1969 г. не смогла преодолеть пятипроцентный барьер и ее влияние стало быстро угасать.

Обращает на себя внимание включение в Основной закон различного рода чрезвычайного законодательства (состояние напряженности — ст. 80-а; состояние обороны — более десятка статей под различными буквами с общей цифрой 115). Правда, эти нормы были включены в 1968 г. — в период «холодной войны», но их присутствие в акте имеет и вполне определенный подтекст, поскольку основной смысл этого законодательства — «отражение опасности, угрожающей существованию или основам свободного демократического строя Федерации или одной из земель» (п. 4 ст. 87-а).

Основной закон 1949 г. учредил в ФРГ строй парламентарной республики, в которой система органов государственной власти базируется на принципе разделения властей. Хотя этот принцип прямо не упоминается, его трехзвенная структура отчетливо угадывается в положениях п. 2 ст. 20, говорящих об осуществлении власти через специальные органы законодательства, исполнительной власти и правосудия.

Законодательная власть в ФРГ вверена двухпалатному парламенту; палаты — Бундестаг и Бундесрат — не имеют равного статуса (как в порядке их формирования, так и в объеме полномочий). Нижняя палата — Бундестаг избирается на четыре года путем прямых выборов (половина членов в округах — по мажоритарной системе относительного большинства, половина — по партийным спискам, выдвигаемым в каждой земле, по пропорциональной системе с последующим учетом распределения мест, полученных по мажоритарной системе). Первоначально кажется несколько странным порядок формирования верхней палаты—Бундесрата: она включает членов правительства земель. Причем каждая земля располагает числом мест от трех до шести в зависимости от численности проживающего в ней населения. Каждая земля может послать столько членов, сколько имеет голосов. Места в Бундесрате распределяются с некоторым завышенным представительством для небольших земель. Для членов Бундесрата установлен принцип согласованной подачи голосов, в соответствии с которым представители каждой земли подают один общий голос. Его члены имеют императивный мандат. Земельные правительства указывают своим представителям, как они должны голосовать по обсуждаемым вопросам. Такая организация верхней палаты имеет, однако, исторические корни. Конституция Германии 1871 г. в ст. 6 распределяла в Бундесрате места между субъектами империи таким образом, что «каждый член Союза .(каждое государство) может представить столько уполномоченных в Союзный совет, сколько он имеет голосов, но все его голоса могут вотировать только в одном смысле».

Очевидно, что вхождение в состав Бундесрата членов правительств земель или их представителей в определенной мере усиливает эффективность этой палаты вследствие административного опыта ее членов. В законодательном процессе нижняя палата обладает перевесом при разногласиях с Бундесратом (ст. 77—78). Законодательная инициатива принадлежит членам обеих палат и Правительству. Оно свои проекты вносит в Бундесрат, который свои предложения должен передать Бундестагу в трехмесячный срок.

Полномочия федерального парламента распространяются на сферу исключительной компетенции федерации, на сферу конкурирующей компетенции федерации и земель, и на вопросы, по которым федерация может издавать общие предписания. Эта достаточно широкая компетенция оговорена в Основном законе. Законы же, ведущие к увеличению бюджетных расходов и предусматривающие новые расходы или допускающие их в будущем, принимаются только с согласия федерального Правительства. Единовластие парламента в законодательной области подрывает установленная возможность передачи этих полномочий Правительству — делегированное законодательство.

Элементы так называемого рационализированного парламентаризма были включены в государственную систему ФРГ. Некоторые особенности взаимоотношений между центральной исполнительной властью и парламентом, точнее — с его нижней палатой, направлены на то, чтобы избежать практики Веймарской республики, отличавшейся своей политической неустойчивостью, и совместить существование парламентского режима со стабильной исполнительной властью. Как и в каждой парламентской республике центральная исполнительная власть в ФРГ бивалентна: она имеет во главе “слабого” Президента и “сильного” Канцлера. Президент избирается Федеральным собранием, включающим не членов обеих палат парламента, а лишь одной — нижней, к которым добавляется равное число членов, избираемых ландтагами земель. Такой порядок избрания подчеркивает существование федеративной формы государственного устройства. Президент может быть переизбираем лишь один раз, и он не несет ответственности за свои действия на посту главы государства. Все акты Президента должны быть контрассигнованы Канцлером, за исключением актов, касающихся назначения и увольнения федерального Канцлера, роспуска Бундестага, когда последний не может избрать Канцлера (ст. 63), и просьбы Президента к федеральному Канцлеру продолжать ведение дел до назначения его преемника. Роль Президента увеличивается в случае, когда в Бундестаге отсутствует устойчивое большинство депутатов, поддерживающих Канцлера; если в нижней палате отсутствует партия или коалиция, обладающая большинством мест, то роль Президента возрастает, поскольку ему лично принадлежит право предложить кандидатуру Канцлера и тем самым выбрать направление политического развития страны на несколько лет вперед.

Средством стабильности исполнительной власти учредители Конституции избрали особый статус главы Правительства — Канцлера. Он получает власть непосредственно от Бундестага, будучи избранным по предложению Президента без прений. Жесткие временные рамки, установленные в п. 3 и 4 ст. 63 Конституции для избрания Канцлера и возможного при этом роспуска Бундестага, подчеркивают значение этого лица в системе органов исполнительной власти. Только федеральный Канцлер несет ответственность перед Бундестагом; министры назначаются и увольняются федеральным Президентом по предложению Канцлера, Данное обстоятельство также подчеркивает статус Канцлера.

Еще одним элементом обеспечения стабильности Правительства стал конструктивный вотум недоверия Канцлеру, установленный ст. 67 Основного закона. Канцлер может быть смещен со своего поста только путем избрания Бундестагом большинством голосов его преемника. Будучи процедурой весьма громоздкой, этот вотум недоверия всегда требует значительной консолидации оппозиционных сил вокруг конкретной кандидатуры, противопоставляемой правящему Канцлеру. Деструктивный вотум недоверия, наиболее часто используемый в зарубежных странах,— более “мягкая” и гибкая процедура. Если в результате негативного голосования Правительство уходит в отставку, то в таких случаях у политических партий в парламенте всегда есть достаточный простор во времени и выбор кандидатур для формирования нового Правительства. Если Президент по просьбе Правительства распускает парламент в качестве ответной меры на деструктивный вотум, то проводятся новые выборы и речь должна идти о формировании нового Правительства с учетом расстановки политических сил в стране в данный момент.

Практическое применение института конструктивного вотума оказалось не столь радужным, как предполагалось. Стабильность исполнительной власти очевидна с введением конструктивного вотума недоверия, но только при условии достаточно широкой поддержки Канцлера в Бундестаге. Но при этих же условиях устойчивость обеспечивается и при введении деструктивного вотума недоверия. Практика показывает, что, когда в Бундестаге у Канцлера отсутствует широкая поддержка, этот институт ведет к политическим кризисам. С 1949 г. этот вотум имел только два случая применения. В 1972 г. Канцлер — социал-демократ В. Брандт располагал только очень небольшим большинством депутатов в Бундестаге. 23 апреля 1972 г. Свободная демократическая партия внесла резолюцию о конструктивном вотуме недоверия, который был отвергнут большинством всего лишь в два голоса. Канцлер не мог оставаться в столь непрочном положении, и он инспирировал всеобщие выборы в конце того же года, форсировав процедуру роспуска Бундестага. В. Брандт поставил вопрос об ответственности Правительства (ст. 68 Конституции) и потребовал от своих министров голосовать против Правительства; в результате 248 членов палаты проголосовали “против” и 233 — “за”, что дало возможность потребовать от Президента ФРГ распустить Бундестаг и назначить новые выборы. В 1982 г. была внесена резолюция о конструктивном вотуме недоверия в отношении Г. Шмидта. Свободная демократическая партия из-за разногласий по социальным вопросам перешла на сторону ХДС/ХСС. 1 октября 1982 г. 256 голосами против 235 и 4 воздержавшихся эта резолюция была принята, и Г. Коль, став во главе новой партийной коалиции ХДС/ХСС и СвДП, наследовал пост Канцлера от представителя Социал-демократической партии. Неустойчивость Правительства Г. Коля была очевидна и в этом случае, и 17 декабря 1982 г. он поставил вопрос о доверии на основании ст. 68 Конституции, потребовав от своих сторонников воздержаться от голосования. В результате Г. Коль оказался в меньшинстве (218 голосов СДПГ, “против” — 8 и 248 воздержавшихся депутатов от СвДП и ХДС/ХСС), что опять-таки позволило потребовать от Президента страны распустить Бундестаг и назначить новые выборы.

Указанные два случая роспуска Бундестага в результате применения конструктивного вотума недоверия и последующей реакции обоих канцлеров нельзя признать нравственно оправданными шагами. Этот вотум плохо работает при относительно равном соотношении правящих и оппозиционных сил в нижней палате. Деструктивный вотум недоверия был бы в этих случаях более оправданным. Представляется, что конструктивный вотум недоверия — всего лишь упрощенная система стабильности Правительства, которая зависит не только от юридических конструкций, содержащихся в Основном законе, но и от политических причин. Наиболее очевидна зависимость от существующей в стране партийной системы, дисциплинированности этих партий. В ФРГ главным образом в результате введения пятипроцентного барьера для получения мест в Бундестаге почти исчезли мелкие партии. На политической сцене остались только СДПГ, ХДС/ХСС и партия среднего масштаба — СвДП, которая и стала определяющим фактором в формировании и поддержании устойчивости Правительства.

Основной закон учредил в ФРГ федеративную форму территориального устройства. Федерация возникла не в результате договора ее субъектов, а в силу императивных указаний оккупационных держав. Вопрос о федеративном государстве не может быть предметом пересмотра (п. 3 ст. 79). Согласно ст. 30 “осуществление государственных полномочий и выполнение государственных задач принадлежит землям, поскольку настоящий Основной закон не устанавливает или не допускает другого порядка”. Но эта норма тут же уточняется в следующей статье: “Федеральное право имеет перевес над правом земель”. К ведению последних относятся области их исключительной компетенции, точно не оговоренные в Конституции и имеющие остаточный характер (ст. 70), а также сфера конкурирующей компетенции в случаях, когда федерация не использует своих полномочий в этой области.

По сравнению с огромной компетенцией штатов в США автономия земель ФРГ не кажется столь значительной. К их ведению относится культура, строительство, местные финансы, образование. Земли имеют право заключать международные соглашения (например, в 1965 г. Бавария заключила Конкордат с Ватиканом). Исполнительными органами власти являются земельные правительства, а премьер-министр (буквально — “министр-президент”) совмещает функции главы правительства и главы “государства”, т. е. главы земли. Правительство подотчетно ландтагу. Ландтаги однопалатны; исключение составляет Бавария, в которой местный парламент имеет двухпалатную структуру. В каждой земле (за исключением Шлезвиг-Гольштейна) существует свой орган конституционного контроля. Земли обладают достаточно развитыми формами непосредственной демократии. Если федеральный Основной закон предусматривает проведение референдума только при территориальных изменениях, то в землях получили распространение конституционные и законодательные референдумы, народная инициатива для роспуска ландтага, народная законодательная инициатива.

Для развития федерации характерны как центробежные, так и центростремительные тенденции. Сепаратистским устремлениям в отдельных землях противостоит генеральная тенденция к подчинению субъектов федерации центральной власти. Последняя проявляется в расширении полномочий федерации, зафиксированных в Основном законе (расширение сферы конкурирующего законодательства и права на издание “общих предписаний” в конце 60-х — начале 70-х годов); в фактическом расширении полномочий федеральных органов, часто объясняемом необходимостью координации действий центра и мест. Все большее значение приобретает финансовая зависимость земель от центрального Правительства — дотации землям, различные субсидии.

Заметным нововведением в конституционной системе ФРГ стал федеральный Конституционный суд. Конституционная юстиция в этой стране появилась только после принятия Основного закона 1949 г. Круг полномочий Государственного суда, существовавшего в Веймарской республике, ограничивался лишь спорами между федерацией и землями. Конституционному суду предоставлены обширные полномочия, он является настоящим судьей по отношению к четырем другим органам федерации — Бундестагу, Бундесрату, Президенту республики и Правительству. Практически под его контролем находятся все органы государственной власти. Он может аннулировать акты по мотивам их неконституционности. Как показывает практика, неконституционным может быть объявлен весь акт, его часть. Конституционность акта может быть признана и лишь при соблюдении определенных условий, поставленных Судом. Последнее обстоятельство указывает на обширность полномочий Суда. Состоящий из двух палат по восемь судей в каждой, он фактически представляет два одинаковых суда, каждый со своей компетенцией. Признанный выносить юридические решения, которые всегда являются политическими по существу, Суд видит свою задачу в приспособлении Основного закона к потребностям текущего момента.