

Т.І. Гудзь

**ВІДОБРАЖЕННЯ ІНТЕРЕСІВ ЗЕМЕЛЬ
ФЕДЕРАТИВНОЇ РЕСПУБЛІКИ НІМЕЧЧИНИ
В СТРУКТУРІ ФЕДЕРАЛЬНОГО ПАРЛАМЕНТУ**

У світі існували й існують федерації, що склалися на основі об'єднання історично сформованих самостійних держав. Прикладом такого роду федеративного утворення може служити Федеративна Республіка Німеччина (Bundesrepublik Deutschland).

Федералізм у значенні федеративної державності існує в Німеччині майже півтора століття. Першою німецькою федеративною державою був Північно-Германський союз-1867 р., а першою формальною федеративною державою була кайзерівська імперія 1871 р. Остання характеризувалася сильно вираженими династичними тенденціями, домінуючою перевагою Прусії (її населення і площа складали дві третини чисельності населення і території країни) [1, с.24]. Після приходу до влади націонал-соціалістів елементи федералістської структури були ліквідовані шляхом залучення до пануючої ідеології на користь ригідної єдиної держави.

Після беззастережної капітуляції німецького вермахту в травні 1945 року держави-переможці представляли державну владу. Німеччина була розділена на чотири окупаційні зони. Великий Берлін одержав статус, визначений чотирма великими державами, частина Східної Прусії перейшла

під радянське управління, інші східні області за Одером і Нейсою відійшли до Польщі, а Саарська область стала складовою частиною французької економічної, митної і валютної зони.

Після прийняття Основного закону (конституції) 23 травня 1949 р. утворилася федеративна держава – Федеративна Республіка Німеччина. Держави-переможці вимагали ліквідувати Прусію, завдяки чому була усунута надзвичайна асиметрія. Водночас були штучно створені нові землі, які міцно прив'язувались до колишнього розподілу на окупаційні зони. Лише межі чотирьох земель – Баварії, Гамбурга, Бремена і Саксонії – не були суттєво змінені (це було обумовлено тим, що вони мали розвинені традиції державності).

Німецька федерація будувалася за територіальним принципом, а не на національній основі. Суб'єктами федерації виступали землі. Всього їх 16 (землі – Баварія, Гессен, Бранденбург, Саксонія, Саар, Рейнланд–Пфальц, Баден–Вюртемберг, Нижня Саксонія, Північний Рейн–Вестфалія, Шлезвіг–Гольштейн, Мекленбург–Верхня Померанія, Саксонія–Анхальт, Тюрінгія, а також три міста, які мають статус земель – Берлін, Гамбург і Бремен). За чисельністю населення землі ФРН різноманітні, причому різниця суттєва: від більш ніж 17 млн у Північній Рейн–Вестфалії і більш ніж 10 млн у Баварії до майже 1 млн у Саарі і близько 700 тис. чоловік у Бремені [2, с.14].

Землі мають власні конституції, які повинні відповідати основоположним принципам, сформульованим Основним законом Федеративної Республіки Німеччини. Поряд з цим, прийняття і вступ у силу конституцій земель не потребує затвердження федерацією. Землі наділяються значними правами, але лише у внутрішніх справах держави [3, с.175–176].

Федеративна Республіка Німеччина – це конституційна федерація. Ніяких договорів і угод між федерацією та землями не існує. Всі питання між органами державної влади центру і регіонів вирішуються Основним законом ФРН і конституціями земель [4, с.416].

Федеральне право має перевагу над правом земель. Це говорить про те, що коли якась життєва сфера або обставина регулюється федеральним законодавством, то воно має перевагу над земельним правовим регулюванням і, у випадку протиріччя, скасовує дію відповідного земельного закону [1, с.46].

Компетенція земель і федерації в Німеччині визначається не волею глави держави, а законами, прийнятими за участю самих членів федерації. Стаття 70 Основного закону закріплює, що «розмежування компетенції Федерації і земель визначається у відповідності до положень чинного Основного закону про виняткову та конкуруючу законодавчу компетенцію» [5, с. 180]. В статтях конституції закріплені наступні сфери законодавчої компетенції: виняткова компетенція федерації, виняткова компетенція земель і, так звана, конкуруюча законодавча компетенція федерації і земель. До конкуруючої компетенції в Німеччині належать питання цивільного і кримінального права, судоустрою, адвокатури, державного соціального забезпечення, громадянства в землях тощо. Федерація має перевагу щодо законотворчості з цих питань у випадку, коли цього вимагають загальнодер-

жівні інтереси, або коли регулювання даного питання законом окремої землі порушує інтереси іншої землі. В усіх інших випадках дана проблема остаточно вирішується тим законом, який було прийнято раніше – або федеральним, або земельним. Такі питання в Німеччині вирішуються відразу по суті, а на федеральному чи регіональному рівні це буде зроблено, не має значення. «Виграє» той, хто встиг зробити це раніше, так що термін «конкуруюча компетенція» цілком відбиває сутність спільної компетенції федерації і суб'єктів у ФРН [6, с.32].

Представництво земель у сучасній державній системі Німеччини на федеральному рівні здійснюється через верхню палату парламенту – Бундесрат (Bundesrat), який поряд із Федеральним президентом, Бундестагом, Федеральним урядом і Федеральним конституційним судом є одним із постійних конституційних органів ФРН.

Прообразом сучасного Бундесрату була так звана земельна рада (Laenderrat), створена в американській окупаційній зоні восени 1945 р. Після об'єднання американської, британської і французьких зон у 1947–1948 рр. був утворений спільний трьохзональний комітет, що будувався на федеративних принципах, на яких наполягали американці. З прийняттям у травні 1949 року Основного закону ФРН Бундесрат легітимувався як верхня палата парламенту. Водночас, на думку деяких дослідників конституційного ладу Німеччини, Бундесрат взагалі не є організацією парламентського типу, оскільки позбавлений ознаки представництва виборців [7, с.123–124]. Дійсно, Основний закон ФРН не містить чіткого визначення Бундесрату як верхньої палати парламенту, обмежуючись твердженням, що він є органом, через який землі беруть участь у законодавстві та здійснюють управління Федерацією [5, с.176].

Бундесрат виконує дві основні функції: захищає інтереси земель перед федерацією, а через неї – і перед Європейським Союзом, а також впроваджує у законодавство і практику управління федерацією політичні ідеї і досвід управління земель.

Бундесрат є постійно діючим федеральним органом. На відміну від сенатської системи федеративних держав (що існує, зокрема, у США і Швейцарії) Бундесрат складається не з обраних народних представників, а, відповідно до ст.51 Основного закону, формується із членів урядів федеральних земель. Міністри-президенти (прем'єр-міністри) земель обов'язково повинні бути членами Бундесрату [5, с.177].

Кількість голосів кожної землі визначається чисельністю її населення. Вони мають не менше трьох голосів: землі з населенням понад два мільйони чоловік – чотири голоси, землі з населенням понад шість мільйонів чоловік – п'ять голосів і (з 1990 р.) землі з населенням понад сім мільйонів чоловік – шість голосів. Всього до складу Бундесрату входить 68 членів.

Бундесрат терміном на один рік обирає свого голову (в німецькій мові ця посада, як і інші посади голів, має назву «президент Бундесрату»). Він вибирається лише з міністрів-президентів земель у наступній послідовності: спочатку від найбільшої землі, потім по низхідній до самої малої. Претендуючи на цей пост, всі землі мають рівні права. Цій посаді в Німеччині

приділяється значна увага, оскільки саме голова Бундесрату має виконувати повноваження Федерального президента у випадку, коли той не в змозі їх виконувати [5, с.176].

Склад Бундесрату змінюється лише тоді, коли в одній з федеральних земель відбувається зміна уряду або окремих міністрів. Члени Бундесрату мають імперативний мандат: вони зв'язані директивними вказівками своїх земельних урядів. Представники однієї землі повинні голосувати однаково, тому для голосування достатньо присутності одного члена земельного уряду або уповноваженого від землі; він має у своєму розпорядженні всі голоси, що має відповідна земля.

Відповідно до п. 3 статті 52 Основного закону абсолютна більшість, необхідна для прийняття Бундесратом рішень, складає не менше 35 голосів, однак у деяких випадках (наприклад, при внесенні поправок до Конституції) необхідна більшість у дві третини голосів [5, с.174].

Конституційно-політична роль і значення Бундесрату визначаються, насамперед, прерогативою надання згоди на деякі законопроекти. Це повноваження надає Бундесрату а, отже, і землям можливість суттєво впливати на законодавчий процес, оскільки на практиці його згоди потребує близько половини федеральних законів. Насамперед, потребують погодження ті закони, які стосуються суттєвих інтересів земель, наприклад, щодо фінансів або суверенітету земель. В усіх інших випадках Бундесрат не має права «вето», а може лише внести протест щодо законопроекту, який Бундестаг може відхилити більшістю голосів. Якщо Бундестаг і Бундесрат не дійшли згоди, то з членів обох палат утворюється узгоджувальна комісія (до складу якої входять по 16 членів Бундесрату і Бундестагу). Практика свідчить, що у більшості випадків узгоджувальна комісія досягає компромісного рішення.

Перелік законів, що потребують схвалення Бундесрату, можна вивести логічним шляхом зі змісту низки статей Основного закону ФРН. Їх можна розділити на три групи: 1) закони, що змінюють Конституцію (необхідна більшість у дві третини); 2) закони, що стосуються фінансового становища земель; 3) закони, що регулюють адміністративне верховенство земель.

На відміну від Бундестагу Бундесрат не обмежується законодавчою діяльністю, а й бере участь у здійсненні виконавчої влади федерації. Близько вісімдесяти відсотків законопроектів у ФРН розробляє Федеральний уряд. Постанови, які він видає на основі федеральних законів, повинні отримати згоду Бундесрату. Під час їх розгляду в парламенті Бундесрату надається право першого голосу [8, с.508]. Ст.76 Основного закону закріплює, що Федеральний уряд повинен спочатку направити свої законопроекти в Бундесрат, якому належить право висловитися з приводу цих законопроектів. Проте на даному етапі рішення Бундесрату має лише дорадчий характер. У комітетах Бундесрату законопроекти розглядаються щодо їх доцільності, відповідності Конституції, фінансових і політичних вимог. Досвід і знання, які землі отримують в процесі виконання законів, використовуються у федеральному законодавстві, і землі, таким чином, здійснюють через Бундесрат контроль за діяльністю Федерального уряду [5, с.185].

Бундесрат як загальнодержавний орган наділений винятково федеральною компетенцією. До його повноважень не входять земельні питання, а також координація процесу вирішення тих проблем, які землі хочуть врегулювати спільно й узгоджено. Це відбувається на так званому «третьому рівні» самокоординації земель.

Партійна належність урядів земель може не збігатися з партійною належністю Федерального уряду. Це об'єктивно сприяє запобіганню «монополізації» федеральної державної влади і підтримці регіональних інтересів [3, с.176]. Кожна земля представляє в Бундесраті свої особливі інтереси, й іноді прагне отримати в союзники інші землі, які переслідують ту ж мету. Це відбувається незалежно від того, яка там партія правляча і призводить до чергування більшості. У випадку, коли правлячі партії не мають більшості в Бундесраті, завжди доводиться йти на взаємні поступки.

При виконанні своїх завдань Федерація і землі зобов'язані обмежувати один одного і, водночас, рахуватися і взаємодіяти один з одним. Таким чином, Бундесрат, з одного боку, є певною протигагою Бундестагу і Федеральному уряду, а з іншого – виступає як сполучна ланка між федерацією і землями. У цілому німецький федералізм, спрямований на підтримку «сильної» федерації і «сильних» земель (суб'єктів федерації), розглядається як важливий фактор гармонізації розвитку суспільства, держави та особи [3, с.177].

Мотивація на користь федералізму, управління через обраних демократичним шляхом адміністраторів має у всіх цивілізованих країнах цілком слушні соціальні і політичні міркування: федеративний устрій повинен наближати органи влади до людини. На місці легше зрозуміти і вирішити проблеми життя людей, ніж з єдиного бюрократичного центру, особливо проблеми житла і працевлаштування, освіти і культури тощо.

Відносини між центром і членами федерації повинні, звичайно, будуватися на довірі, регламентуватися визначеними, юридично обґрунтованими нормами, що можуть керуватися тільки законодавством, розробленим за участю членів федерації.

Список літератури: 1. Мибах К.М. Федерализм в Федеративной Республике Германии. М., 1996. 2. Ахтамазян А.К. К проблеме федерализма: из опыта ФРГ // Духовное наследие. Обозреватель. 1994. № 3–4. 3. Невинский В.В. Вводная статья // Конституции государств Европейского Союза. М., 1997. 4. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. Учебник. М., 1997. 5. Основной закон Федеративной Республики Германии // Конституции зарубежных государств. М., 1999. 6. Жиринова Н. Она мешает нам жить // Час пик. 1997. № 3. 7. Урьяс Ю.П. Механизм государственной власти ФРГ. М., 1988. 8. Баглай М.В. Конституционное право зарубежных стран. Учебник. М., 1999.

Надійшла до редколегії 04.09.01