

Німецький Бундесрат: особливості формування і повноваження

Олена Нойманн,
аспірант кафедри політології
Національного університету
„Києво-Могилянська академія”

У статті розглядається специфіка формування, особливості роботи та повноваження німецького Бундесрату. Зазначається, зокрема, що Бундесрат не є другою палатою бікамерального парламенту Німеччини.

Попередні зауваги

Бундесрат, або Федеральна рада Німеччини, належить до п'яти конституційних органів влади Федеративної Республіки Німеччини (ФРН), серед яких Бундестаг, Федеральний уряд, Федеральний президент і Федеральний конституційний суд. Бундесрат є інституцією, яка представляє та відстоює інтереси земель у процесі прийняття федеральних рішень, тим самим захищаючи федералізм від унітаристських тенденцій. Щоправда, останнім часом деякі дослідники, окрім німецьких, визначають Федеральну раду як другу або верхню палату двопалатного парламенту ФРН, при чому першою або нижньою палатою у даному випадку є Бундестаг. Однак маємо зазначити, що Основний Закон (Конституція) Німеччини такого визначення, як „друга палата” стосовно Бундесрату не використовує. Підґрунтям некоректного тлумачення ролі та значення Федеральної ради Німеччини слугує, як зазначав С. Рябов, те, що ідею бікамералізму пов'язують саме з федеративним державним устроєм. Але це не означає, що засади бікамералізму можуть бути втілені тільки у федераціях, оскільки зміст бікамералізму слід шукати у загальній теорії представництва [17, с. 32].

Певний внесок у дослідження як особливостей формування, так й механізмів роботи Федеральної ради Німеччини зробила значна кількість дослідників як американських (А. Гунлікс, А. Магхан, С. Петтерсон), німецьких (Х. Лауфер, У. Мюнх, Г. Рішер, В. Рудціо, Р. Штурм та інші), так і російських (В. Васильєв, О. Штерел-Май).

Праця „Сенати. Бікамералізм у сучасному світі” за редакцією американських авторів С. Петтерсона та А. Магхана присвячена теорії і

практиці бікамералізму у таких країнах, як Австралія, Велика Британія, Канада, Італія, Іспанія, ФРН, США та деяких інших. Показано, що німецький Бундесрат відіграє важливу роль в управлінні федерацією [10]. У праці „Федеративна система Федеративної Республіки Німеччини” німецьких дослідників Х. Лауфера і У. Мюнх висвітлюється як поняття та сутність федералізму, так і його історичний розвиток у Німеччині, починаючи з часів Рейнського союзу, тобто з 1806 року, й до сьогодення. Розкривається також роль Бундесрату у процесі прийняття федеральних рішень у ФРН. Окрім цього, науковці звертають увагу на сучасний стан німецького федералізму, зокрема й на можливості його реформування [6].

Стаття „Федералізм та виборча система у Німеччині” російського науковця В. Васильєва присвячена визначенню правового статусу Бундесрату як органу представництва інтересів земель та механізму його формування. Розкриваються також особливості німецької виборчої системи, яка відображає основні принципи німецького федералізму [16]. Слід звернути увагу й на статтю „Бундесрат у часи Великої Коаліції” німецького професора К. Штюве, у якій проаналізовано значення Бундесрату у законодавчому процесі ФРН з 1966 по 1969 рік та починаючи з 2005 року. Хоча деякі дослідники використовують стосовно Бундесрату поняття „вето-гравець”, оскільки він має право вето щодо визначених Основним Законом категорій законів, науковець акцентує на тому, що в часи Великої Коаліції ця роль йому не була притаманною [14].

Мусимо констатувати, що засади формування та повноваження Бундесрату Федеративної Республіки Німеччини недостатньо висвітлені у вітчизняній науковій літературі. Отже мета цієї статті – проаналізувати особливості формування та завдання Федеральної ради Німеччини на сучасному етапі.

Особливості формування та роботи німецької Федеральної ради

Бундесрат Федеративної Республіки Німеччини складається з представників урядів земель, які їх призначають та відкликають. Кількість представників, або голосів від кожної землі визначається відповідно до чисельності населення (за так званим принципом Бундесрату, або геометричним принципом) [6, с. 143]. Зокрема, в Основному Законі Німеччини (стаття 51) зазначається, що кожна земля має щонайменше 3 голоси. Землі з населенням понад 2 мільйони чоловік мають 4 голоси, землі з населенням понад 6 мільйонів – 5, землі з населенням понад 7 мільйонів – 6 голосів. Кожна земля має стільки членів, скільки голосів [4, с. 35]. Отже, відповідно до чисельності населення земель, 3 голоси мають такі землі, як Бремен, Гамбург, Мекленбург-Передня Померанія та Саар; 4 голоси – Берлін, Бранденбург, Рейланд-Пфальц, Саксонія, Саксонія-Ангальт, Тюрингія та Шлезвіг-Гольштейн; 5 голосів – Гессен (до 1996 року мав 4 голоси [9, с. 86]); 6 голосів – Баварія, Баден-Вюртемберг, Нижня

Саксонія та Північна Рейн-Вестфалія. До об'єднання Східної та Західної Німеччини у 1990 році максимальна кількість голосів для землі становила лише 5 [5, с. 345].

Щоправда, голоси однієї із земель не можна поділити, оскільки вони мають бути використані тільки одностайно та через відповідних членів або їх представників (стаття 51 Основного Закону ФРН) [4, с. 35]. Наразі німецька Федеральна рада складається з 69 членів, які мають імперативний мандат, тобто вони повинні голосувати так, як було вирішено їх місцевими урядами заздалегідь [1, с. 52]. Російський дослідник В. Васильєв зазначає: „Позиція землі з того чи іншого питання готується на засіданнях відповідних кабінетів та представляється одним із членів земельної „команди”, який під час голосування піднімає руку за свою землю” [16, с. 141]. Проте принцип формування німецького Бундесрату все частіше зазнає нищівної критики з боку громадськості з огляду на міністерську бюрократизованість процедури прийняття федеральних рішень та недостатність демократичної легітимності. На противагу пропонується сенатський принцип формування Федеральної ради, за яким члени представницького органу обираються безпосередньо народом та кількість представників не залежить від чисельності населення землі. Прикладом застосування цього принципу є Сенат Сполучених Штатів Америки.

Важливо зазначити, що Бундесрат не є виборним органом, тобто не має визначеного терміну повноважень. Склад його ротується поступово в залежності від виборів до ландтагів (місцевих представницьких органів) та формування земельних урядів. Можливо, тому Бундесрат інколи називають „довічним федеральним органом” [16, с. 140].

На чолі Федеральної ради стоїть Президент, який обирається терміном на один рік (стаття 52 Основного Закону Німеччини) [4, с. 35]. Втім, вибори Президента є тільки формальним виборчим актом, оскільки 1950 року голови земельних урядів уклали „Кьонігстайнську угоду”, згідно з якою головування у Бундесраті змінюється на основі ротації відповідно до чисельності земельного населення, починаючи з найбільшої землі [8, с. 274]. Зрозуміло, що ця домовленість була спрямована, з одного боку, на уникнення головування більшості у Федеральній раді, та, з іншого – на встановлення рівності земель, тобто на надання можливості кожній землі, незважаючи на чисельність її населення, висувати свого президента хоча б і один раз на 16 років. До президії німецького Бундесрату, окрім президента, на сьогодні входять також два віце-президенти, а не три як зазначається у багатьох монографіях та публікаціях у періодичних виданнях, наприклад [6, с. 149; 15, с. 85]. Суперечливість обумовлюється тим, що Федеральна рада ФРН у червні 2007 року ухвалила постанову 310/07, за якою кількість посад віце-президентів була скорочена з метою поліпшення роботи Бундесрату.

Необхідно наголосити, що президент Бундесрату посідає після

федерального президента найвищу представницьку посаду; він може заміщувати федерального президента у випадку нездатності виконання ним своїх функцій (стаття 57 Основного Закону ФРН) [18, с. 11]. Серед завдань президента одним з найголовніших є скликання Бундесрату. Президент має скликати його на вимогу щонайменше двох земель або Федерального уряду (стаття 52 Основного Закону Німеччини) [4, с. 35]. Засідання Бундесрату, так само, як і Бундестагу, є публічними, якщо за певних обставин не буде вирішено провести закриті засідання. Члени Федерального уряду мають право як відвідувати пленарні засідання і виступати на них, так і брати участь у засіданнях комітетів, на яких можуть бути присутніми також федеральні службовці [5, с. 346].

У 2002 – 2005 роках у Федеральній раді відбулося 35 пленарних засідань та 563 засідання комітетів і підкомітетів (див. **таблицю**). Німецький дослідник Р. Штурм зазначає, що справжня робота Бундесрату відбувається саме в комітетах, які формуються відповідно до завдань Бундесрату у законодавчому процесі, що, у свою чергу, відповідає відомчому поділу федеральних міністерств [12, с. 57]. На сьогодні у Федеральній раді Німеччини налічується 16 комітетів, серед яких аграрний комітет, комітет з безпеки, комітет з внутрішніх справ, комітет із закордонних справ, комітет з культурних питань, комітет з навколишнього середовища, охорони природи та реакторної безпеки, комітет з питань праці та соціальної політики, комітет з питань Європейського Союзу, правовий комітет, промисловий комітет, фінансовий комітет [6, с. 153]. З 1988 року у Бундесраті діє також палата з питань Європейської Спільноти (з 1993 року палата з питань Європейського Союзу (ЕС)). Рішення, ухвалені палатою з питань ЄС, діють як рішення, що були прийняті Бундесратом [15, с. 86].

Таблиця

Робота Бундесрату у цифрах

Засідання	Легіслатурний період Бундестагу						
	1 – 11. 1949 – 1990	12. 1990 – 1994	13. 1994 – 1998	14. 1998 – 2002	15. 2002 – 2005	16. 2005 – 23.01.2008	Разом
1. Пленарні засідання	627	51	54	50	35	25	842
2. Засідання комітетів та підкомітетів	8723	1138	931	843	563	397	12595

Статистичні дані наводяться з 7 вересня 1949 року по 23 січня 2008 року.

Водночас науковці, досліджуючи роботу комітетів Федеральної ради Німеччини, наголошують на існуючій „ієрархії комітетів” [5, с. 346], вищі щаблі якої посідають комітети із закордонних справ, безпеки та питань ЄС, членами яких зазвичай є прем'єр-міністри земель. Втім на практиці членство прем'єр-міністрів, з одного боку, сприяє кращій координації та взаємодії федеральних і земельних міністерств щодо вироблення зовнішньополітичного курсу Німеччини, але з іншого – бюрократизації процесу прийняття федеральних рішень або перенесення його у площину міністерств.

Повноваження німецької Федеральної ради

Значення та роль Бундесрату у політичній системі Німеччини розкривається у статті 50 Основного Закону, де зазначено, що землі беруть участь через Бундесрат в законодавчому процесі, управлінні федерацією та у справах Європейського Союзу [4, с. 35]. Окрім цього, Основний Закон надає Бундесрату й інші повноваження, серед яких, наприклад, обрання половини суддів Федерального конституційного суду Німеччини (стаття 94 Основного Закону ФРН) [1, с. 52], іншу половину суддів обирає Бундестаг. Проте одним з найголовніших завдань Бундесрату є законотворча діяльність. Бундесрат, поряд з Бундестагом і Федеральним урядом, має право законодавчої ініціативи, хоча й використовує це право, на відміну від останніх, не досить активно. Підтверджують це статистичні дані Бундестагу, за якими з 1949 по 2005 рік Бундесратом було запропоновано 852 законопроекти (з них ухвалено 233), а Федеральним урядом – 5619 (ухвалено 4809), Бундестагом – 3445 (ухвалено 1190) [2, с. 9].

Характеризуючи повноваження Федеральної ради Німеччини, важливо наголосити, що до 2006 року науковці, громадські та політичні діячі використовували стосовно Бундесрату такі визначення, як „вето-гравець” або „блокуючий федералізм”. Задля пояснення ситуації, яка склалася, важливо спочатку зазначити, що „німецьке конституційне право розрізняє федеральні закони, які потребують схвалення Бундесрату, та закони, які не потребують такого схвалення. Закони, які потребують схвалення, досить чітко визначаються Основним Законом” [18, с. 11]. До таких законів належать, по-перше, закони щодо конституційних змін, які потребують схвалення двох третин голосів Бундесрату або 46 голосів, по-друге, закони щодо фінансових відносин федерація – землі та закони щодо земельного управління, для схвалення яких необхідно 35 голосів [6, с. 164].

Розглянемо детальніше процедуру ухвалення законів, які потребують затвердження Федеральної ради Німеччини. Якщо Бундесрат підтримує законопроект, який він має схвалити, то цей документ надсилається до уряду, а він передає його федеральному президентові на підпис. Якщо Бундесрат не підтримує законопроект (а це можливо тоді, коли опозиція має більшість і в Бундестазі, і в Бундесраті, тобто коли йдеться про так

званий „поділений уряд”), то тоді Бундесрат, Федеральний уряд або Бундестаг можуть скликати погоджувальний комітет, до складу якого входять по 16 представників від Бундестагу і Бундесрату, але під час роботи у цьому комітеті члени Бундесрату звільняються від обов’язку виконувати рішення земельних урядів і виступають як незалежні політики [16, с. 142]) задля вирішення суперечки. Коли погоджувальний комітет не зможе дійти компромісу, то законопроект не має шансів бути прийнятим. Але якщо компромісу досягнуто, то законопроект повертається до Бундестагу, який має проголосувати „за” чи „проти”, не вносячи при цьому змін до законопроекту. Якщо ж законопроект підтримується, то його повертають до Бундесрату на схвалення (для цього Бундесрат має три тижні) [5, с. 349]. Але якщо Бундестаг чи Бундесрат не підтримують пропозицію погоджувального комітету, то закон не приймається [18, с. 12]. До федеральної реформи 2006 року частка законів, які потребували схвалення Федеральної ради Німеччини, складала близько 60 % від загальної кількості законів. Зрозуміло, що це був сильний важіль впливу Бундесрату на процес прийняття федеральних рішень та давало йому можливість їх блокувати.

Що стосується законів, які не потребують схвалення, то в цьому випадку Бундесрат теж не є безвладним – він має право заперечувати або протестувати. Якщо заперечення підтримується більшістю голосів Бундесрату, то більшість у Бундестазі може це заперечення опротестувати; заперечення, яке потребує двох третин голосів, так само може бути опротестоване двома третинами більшості Бундестагу (стаття 77 Основного Закону Німеччини) [8, с. 275]. Але останнє слово щодо законів, які не потребують схвалення Бундесратом, залишається за Бундестагом.

1 вересня 2006 року вступила в силу перша частина федеральної реформи, яка, між іншим, спрямовувалася на зменшення можливості Бундесрату блокувати процес прийняття федеральних рішень та позбавлення його ролі „вето-гравця”. Внаслідок цього перелік законів, які потребують схвалення Федеральної ради, був скорочений. Нині такими законами є закони щодо земельних установ та земельного управління (стаття 84 Основного Закону ФРН) [4, с. 52], їх частка складає 25 % [7, с. 48]. Тим часом Р. Штурм зазначає, що „блокування ніколи не було у Бундесраті постійною проблемою. Випадків, коли Бундесрат блокував законодавчий процес федерації, було загалом небагато. Здебільш від 1 до 3 %, в окремих випадках зонайбільше на 6 % законодавства було накладено вето Бундесратом” [12, с. 40]. Такої ж точки зору дотримується й К. Штюве. Він зазначає, що з 2005 року Бундесрат жодного разу не проголосував проти закону, який потребував його схвалення [14, с. 27]. Інакше кажучи, Бундесрат роль „вето-гравця” виконував тоді, коли співвідношення партійних більшостей у Бундестазі та Бундесраті було різним.

Висновки

1. Федеральна рада не є другою, або верхньою, палатою бікамерального парламенту ФРН. Це окремий державний орган, який захищає інтереси земель у процесі прийняття федеральних рішень.

2. Оцінюючи представництво земель у Бундесраті, маємо констатувати надрепрезентованість деяких земель. Прикладом є Бремен, який має таку ж кількість голосів, як і Гамбург.

3. Непрямий спосіб формування Федеральної ради з чиновників міністерств сприяє як бюрократизації процесу прийняття федеральних рішень, так і посиленню координації між земельними та федеральними міністерствами ФРН.

4. Хоча землі через Бундесрат і беруть участь у законотворчій діяльності, управлінні федерацією та у справах ЄС, проте прийняття федеральної реформи Бундестагом та Бундесратом влітку 2006 року значно послабило роль Федеральної ради як інституту представництва інтересів земель. Це підтверджується скороченням категорії законів, які потребують його схвалення, що, у свою чергу, посилило позиції іншого законодавчого органу – Бундестагу.

Література:

1. **Detterbeck S.** Öffentliches Recht für Wirtschaftswissenschaftler. Staatsrecht, Verwaltungsrecht, Europarecht mit Übungsfallen. – 5., überarbeitete und erweiterte Auflage. – München: Verlag Franz Vahlen GmbH, 2006. – 590 s.

2. Deutscher Bundestag: Weg der Gesetzgebung/ Deutscher Bundestag (Hrsg.). – Berlin: Verwaltung Referat Öffentlichkeitsarbeit Berlin, 2005 (Stand: März, 2005). – 15 s.

3. Die Arbeit des Bundesrates im Spiegel der Zahlen. Gesamtstatistik// http://www.bundesrat.de/cln_051/SharedDocs/Downloads/DE/statistik/gesamtstatistik,templateId=raw,property=publicationFile/pdf/gesamtstatistik.pdf

4. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland / Deutscher Bundestag (Hrsg.). – Berlin: Verwaltung Referat Öffentlichkeitsarbeit Berlin, 2007. – 97 s.

5. **Gunlicks A. B.** The Lander and the German Federalism / C. Jeffery, C. Lees (Ed.). – Manchester and New York: Manchester University Press, 2003. – 409 p.

6. **Laufer H., Munch U.** Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland. – Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006. – 472 s.

7. **Rogall-Grothe C.** Föderalismusreform in Deutschland: Politische Einschätzungen // Föderalismusreform II: Weichenstellungen für eine Neuordnung der Finanzbeziehungen im deutschen Bundestaat. Ergebnisse

einer gemeinsamen Konferenz der Konrad-Adenauer-Stiftung, der Bertelsmann Stiftung und des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung Tübingen / R. T. Baus, T. Fischer, R. Hrbek (Hrsg.). – 1. Auflage. – Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2007. – S. 46 – 51.

8. **Rudzio W.** Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. – 7. Auflage. – Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006. – 527 s.

9. **Schmidt M. G.** Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. – München: Verlag C. H. Beck, 2005. – 128 s.

10. **Senates.** Bicameralism in the contemporary world / S. C. Patterson, A. Mughan (Ed.). – Columbus; Ohio: Ohio State University Press, 1999. – 360 p.

11. Stimmenverteilung // http://www.bundesrat.de/cln_050/nn_9540/DE/struktur/stimmenverteilung/stimmenverteilung-node.html?__nnn=true

12. **Sturm R.** Die Föderalismus-Reform I: Erfolgreiche Verfassungspolitik // Föderalismusreform II: Weichenstellungen für eine Neuordnung der Finanzbeziehungen im deutschen Bundestaat. Ergebnisse einer gemeinsamen Konferenz der Konrad-Adenauer-Stiftung, der Bertelsmann Stiftung und des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung Tübingen / R. T. Baus, T. Fischer, R. Hrbek (Hrsg.). – 1. Auflage. – Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2007. – S. 34 – 45.

13. **Sturm R.** Föderalismus in Deutschland / Landeszentrale für politische Bildungsarbeit Berlin (Hrsg.). – Opladen: Leske+Budrich, 2001. – 152 s.

14. **Stuwe K.** Der Bundesrat in Zeiten Großer Koalition // Aus Politik und Zeitgeschichte. – 2008. – № 16 (14. April). – S. 24 – 31.

15. **Zweite Kammern** / G. Riescher, S. Russ, M. C. Hass (Hrsg.). – München; Wien: Oldenbourg, 2000. – 426 s.

16. **Васильев В. И.** Федерализм и избирательная система в Германии // Полис. – 1995. – № 4. – С. 139 – 145.

17. **Рябов С.** Бікамералізм без федералізму. До питання про доцільність двопалатного парламенту в Україні // Людина і політика. – 2001. – № 1. – С. 32 – 43.

18. **Штерел-Май А.** Федерализм в Германии. – М.: ИПЧФ РАН. – 20 с.