

# Роль немецкого Бундесрата как институционального механизма учета интересов территорий

Эмиль Маркварт

Федеративное устройство послевоенной Германии изначально определило целый ряд принципов и особенностей формирования и деятельности государственной системы. В частности, общеизвестно, что немецкий парламент состоит из двух палат: избираемого на всеобщих прямых выборах один раз в четыре года Бундестага (собственно представительный орган Федерации) и формируемого землями Бундесрата (Совет Федерации). Бундесрат представляет 16 федеральных земель. Его статус и полномочия определяются ст. 50 Основного закона Германии, которая устанавливает, что «через Бундесрат федеральные земли участвуют в законотворческом процессе, управлении Федерацией и во взаимодействии с Европейским Союзом». Следует отметить, что федерализм был и остается в Германии формой государственного устройства, позволяющей обеспечивать организационное единство государства и одновременно устанавливающей пределы такого единства с тем, чтобы не допустить чрезмерного единообразия и уничтожения особенностей каждой территории.

Бундесрат принято также характеризовать в качестве связующего звена между Федерацией и землями, одной из ключевых задач которого является уравновешивание интересов — соответственно Федерации и земель. Эта функция Бундесрата вытекает из того, что, будучи федеральным органом, он формируется землями — соответствующий порядок формирования и компетенция Бундесрата призваны в определенной мере компенсировать землям утрату значительной части законодательных компетенций. Кроме того, будучи законодательным органом, Бундесрат формируется исполнительной властью земель, что позволяет обеспечить непосредственное использование опыта исполнения законодательства в законотворческом процессе. Бундесрат нередко называют «самым оригинальным вкладом» Германии в решение проблем федерализма. По своей структуре, задачам и организации деятельности он на самом деле заметно отличается от своих собратьев — высших палат парламентов других стран, в т. ч. с федеративным устройством. С учетом особенностей формирования Бундесрата и его полномочий в немецкой политической и правовой литературе периодически ставится под сомнение его статус как второй, или высшей, палаты немецкого парламента. При этом нередко делается ссылка

на решение Конституционного суда Германии, еще в 1974 г. указывавшего: «В соответствии с нормами Основного закона Бундесрат не является второй палатой единого законодательного органа, которая участвует в законодательном процессе в полной мере и наравне с “первой палатой” — Бундестагом»<sup>1</sup>. В то же время необходимо подчеркнуть, что по существу Бундесрат играет чрезвычайно важную роль в законодательном процессе — не только консультативную, но и решающую (ниже эта роль будет подробно описана). Если считать определяющим критерием для отнесения органа к числу законодательных не порядок формирования и формально определенный (пусть и в Основном законе) статус, а его роль в принятии законодательных актов, то можно с уверенностью говорить, что Бундесрат является частью немецкого парламента. Однако его специфика — как в сравнении с Бундестагом, так и в сравнении с высшими палатами двухпалатных парламентов других стран — настолько очевидна, что политологи и юристы-конституционалисты называют Бундесрат единственным в своем роде органом в мире.

В Бундесрат входят представители земельных правительств. Именно правительства земель назначают и отзывают своих представителей в Бундесрате. Соответственно, никаких выборов в Бундесрат не проводится. Периодические изменения в его составе связаны с результатами выборов в соответствующих федеральных землях (здесь избираются земельные парламенты, которые формируют правительства земель, а последние, в свою очередь, определяют своих представителей в Бундесрате). При этом членами Бундесрата могут быть только действующие члены правительств соответствующих земель. В зависимости от численности населения земля имеет от трех до шести голосов. Земли, имеющие менее 2 млн жителей, обладают тремя голосами, от 2 до 6 млн — 4 голосами, 6–7 млн — 5 голосами и свыше 7 млн жителей — 6 голосами. Таким образом, в настоящее время земли имеют в совокупности 69 голосов. Описанное распределение голосов можно охарактеризовать как результат компромисса между принципами федеративного и демократического представительства.

Реализация в полном объеме принципа федеративного устройства (в «чистом» виде наблюдаемая, к примеру, в США) предполагает равное представительство всех субъектов Федерации, а реализация демократического принципа формирования (пропорционально численности населения) привела бы к тому, что, к примеру, Земля Северный Рейн-Вестфалия имела бы в 26 раз больше голосов, чем Бремен. Германия выбрала «средний путь». К слову, в период с момента создания Федерации в 1949 г. и до объединения с бывшей ГДР голоса в Бундесрате распределялись несколько иначе: земли имели от трех (при численности населения менее 2 млн чел.) до пяти (при численности населения более 6 млн чел.) голосов. При подписании Договора об объединении это соотношение было изменено на описанное выше с тем, чтобы четыре крупнейшие федеральные земли в совокупности обладали количеством голосов, позволяющим блокировать изменения в Основном законе (блокирующее меньшинство).

---

<sup>1</sup> Перевод цитаты из решения Конституционного суда Германии – см.: BVerfGE 37, 363, Aktenzeichen 2 BvF 2, 3/73.

Представители одной земли должны голосовать единообразно. То есть в данном случае не может быть речи о мандате на свободное волеизъявление. Позиция земли определяется на заседаниях правительства этой земли. Члены Бундесрата выражают при голосовании не свою волю, а позицию соответствующей земли. Примечательно, что указания о голосовании членам Бундесрата вправе давать только правительство земли, а не ее парламент. Еще одна специфическая особенность голосования в Бундесрате: здесь практически невозможно воздержаться от голосования. Голоса воздержавшихся автоматически становятся голосами «против», т. к. решения принимаются либо абсолютным (более 1/2), либо квалифицированным (более 2/3) большинством от общего количества голосов (т. е. от 69). Члены Бундесрата не получают оплаты за свою деятельность; им лишь компенсируются затраты. Член Бундесрата имеет право участвовать в работе Бундестага, его комитетов и комиссий, а также вправе выступать на заседаниях Бундестага, комитетов и комиссий. Это право корреспондирует с обязанностью соответствующих органов предоставить члену Бундесрата возможность выступить на заседании. Председателем Бундесрата по очереди на один год становится премьер-министр одной из земель. Последовательность определена соответствующим соглашением премьер-министров земель от 1950 г., в соответствии с которым первым председательствует премьер-министр земли с наибольшей численностью жителей (и далее — по убыванию). Какое-либо избрание (выборы) председателя не проводится.

Значительная часть законов требует согласия Бундесрата. Это касается в первую очередь законов, которые затрагивают интересы земель, в том числе в сфере компетенции и финансового обеспечения последних. В настоящее время в составе Бундесрата сформировано 16 постоянных комитетов, среди них комитет образования и науки, комитет внутренних дел, комитет по делам Евросоюза. На основании специального Соглашения между Федерацией и землями Бундесрат в 1988 г. создал (и впоследствии несколько реформировал) специальную Европейскую палату (Палату по делам ЕС), основная задача которой состоит в подготовке проектов документов по делам Евросоюза в срочных, не терпящих отлагательства случаях. Следует иметь в виду, что после подписания Маастрихтского соглашения 1992 года Германия внесла изменения в ст. 23 своего Основного закона, расширяющие права земель по участию в делах ЕС, а затем (в 1993 г.) приняла специальный Закон о взаимодействии Федерации и земель по делам ЕС. Установленные названным Законом права и обязанности земель по участию в общеевропейских делах реализуются через Бундесрат и ориентируются на законодательно установленное разграничение полномочий между Федерацией и землями. Так, например, в случае обсуждения и решения на уровне ЕС вопросов, отнесенных по немецкому законодательству к компетенции земель (образование, культура и т. д.), от имени Германии в процессах участвует представитель федеральной земли, определенный Бундесратом.

Как отмечено выше, специфика формирования Бундесрата, обязанность представителей земель в Бундесрате голосовать в соответствии с указаниями делегировавших их правительств земель, а также особенности участия Бундесрата в законодательном процессе ведут к тому, что Бундесрат сложно «в чистом виде» называть второй (высшей) палатой парламента. В то же время статус

этого органа как защитника интересов регионов можно назвать уникальным. В сущности, в системе разделения властей Бундесрат выполняет три центральные функции:

- защиту интересов земель по отношению к Федерации и опосредованно — к Европейскому Союзу;
- привнесение политического и организационно-управленческого опыта земель в законодательство Федерации, ЕС и действия правительства;
- несение — наряду с другими конституционными органами власти Федерации — ответственности за общие дела Федерации.

Бундесрат, с одной стороны, представляет собой на федеральном уровне некий противовес Бундестагу и Федеральному правительству, а с другой, как отмечалось выше, является связующим звеном между землями и Федерацией. Несмотря на то что в Бундесрате отсутствуют партийные фракции, политика партий тем не менее играет здесь определенную роль. Как правило, при голосовании происходит консолидация голосов земель, ведомых на данный момент той или иной партией. Впрочем, здесь бывают исключения. Ниже мы еще вернемся к этому вопросу.

Участие Бундесрата в законодательном процессе зависит от того, к какой категории относится тот или иной законопроект. В принципе ст. 50 Основного закона Германии говорит об «участии», «содействии» (*Mitwirkung*) Бундесрата в законотворчестве. На самом деле такое «содействие» может выражаться как в консультировании и экспертировании законопроектов, в активном «соучастии» в разработке законопроектов, так собственно и непосредственно в их принятии. Формы и степень участия Бундесрата в законодательном процессе различают в первую очередь в зависимости от того, относится законопроект к числу требующих согласия Бундесрата (*Zustimmungsgesetze*) или к числу тех, где Бундесрат вправе лишь возражать (*Einspruchsgesetze*).

Очевидно, что Бундесрат имеет большие полномочия при принятии законопроектов, требующих его согласия. К данной категории относятся три группы законов:

- изменяющие Основной закон (любые изменения Основного закона требуют согласия квалифицированного большинства членов Бундесрата);
- затрагивающие доходы земель (к примеру, законы о налогах, сборах, платежах, если хотя бы часть их поступает землям или общинам);
- затрагивающие суверенитет исполнительной власти земель.

Примерно половина федеральных законов требуют согласия Бундесрата (за период с 1949 по 2013 г. — 51%). Следует, однако, отметить, что после проведения реформы федерализма в 2006 г. доля таких законов несколько уменьшилась и составила, к примеру, за 2005–2009 гг. 41,7% всех законов. На практике наибольший объем требующих согласия Бундесрата законов относится к третьей группе. Если федеральный закон содержит хотя бы одну норму, затрагивающую управленческие полномочия земли (например, в части распределения исполнительной компетенции, установления сборов за те или иные действия органов исполнительной власти или сроков исполнения и т. п.), он попадает в категорию требующих согласия Бундесрата (хотя в нем может и не быть иных норм, затрагивающих интересы земель, — например, в тех же международных соглашениях

или законах об обороне). В случае возникновения спора о том, относится ли соответствующий закон к категории требующих согласия Бундесрата, решение принимает президент ФРГ. Однако оно может быть обжаловано в Конституционном суде Германии. Последний же принимает уже окончательное решение по данному вопросу.

Обычный порядок прохождения законов, требующих согласия Бундесрата, выглядит следующим образом. Правом законодательной инициативы в Бундестаге обладают Федеральное правительство, Бундесрат и депутаты Бундестага (ст. 76 Основного закона). Наиболее часто (73% случаев) законодательная инициатива исходит от Федерального правительства. Законопроект, подготовленный Федеральным правительством, направляется в Бундесрат, который дает отзыв на него. Правительство вместе с отзывом Бундесрата и своими пояснениями к нему направляет законопроект в Бундестаг. Бундестаг вправе отклонить законопроект, и в этом случае он дальше не рассматривается. В случае же принятия Бундестагом законопроект направляется в Бундесрат для получения согласия. Бундесрат вправе дать свое согласие, и в этом случае принятый закон направляется на подпись и оглашение (опубликование) президенту ФРГ. Если Бундесрат отклоняет законопроект, то он считается непринятым.

Кроме того, у Бундесрата есть возможность обращения в так называемую согласительную комиссию. В состав комиссии входит равное число (по 16) представителей Бундестага и Бундесрата. Согласительная комиссия, в свою очередь, вправе выработать предложения по изменению законопроекта — в этом случае измененный законопроект вносится в Бундестаг. Если согласительная комиссия не вырабатывает изменений, то законопроект в изначальном виде (как правило, с пояснениями согласительной комиссии) вновь направляется в Бундесрат, который принимает соответствующее решение — согласиться, либо отклонить законопроект. Примечательно, что основным инициатором обращений в согласительную комиссию является именно Бундесрат (88% от общего числа обращений).

Таким образом, судьба законопроектов данной категории находится в руках Бундесрата. Поскольку Бундесрат также вправе инициировать законопроекты сам (подобные инициативы составляют 11% от общего числа), то он обязан в этом случае на первом этапе получить отзыв Федерального правительства и затем направить законопроект с отзывом и при необходимости своими замечаниями к отзыву в Бундестаг. Дальнейшая процедура аналогична описанной выше. Наконец, как отмечалось ранее, с законодательной инициативой могут выступать и депутаты Бундестага (16% законодательных инициатив). В этом случае отзыва Бундесрата не требуется — свое отношение к инициативе он высказывает после поступления уже принятого Бундестагом законопроекта в Бундесрат в рамках описанной процедуры. Из общего числа законопроектов, требующих согласия, Бундесрат в среднем отклоняет около 10%. За период с 2009 по 2013 г. из 208 подобных законопроектов отклонено было 14. Позднее восемь из них были приняты после доработки согласительной комиссией.

Значительно уже возможности влияния Бундесрата на принимаемые законы, не требующие его согласия (*Einspruchsgesetze*). Однако Бундесрат вправе реализовать здесь свое право возражать против принятия законопроекта. После

принятия законопроекта Бундестагом он направляется в Бундесрат. Последний вправе одобрить его, и в этом случае закон направляется на подпись президенту. В случае неодобрения Бундесрат вправе обратиться в согласительную комиссию, которая, в свою очередь, вправе выработать предложения по изменению законопроекта либо отказаться от внесения изменений. Если в законопроект вносятся изменения, он возвращается в Бундестаг для принятия решения. В случае отказа согласительной комиссии от внесения изменений в законопроект у Бундесрата есть несколько вариантов действий. Если он соглашается с согласительной комиссией и одобряет законопроект, последний направляется на подпись президенту ФРГ. Если Бундесрат продолжает возражать и не одобряет законопроект, то имеет существенное значение, какое большинство проголосовало против одобрения законопроекта. Если речь идет о простом (абсолютном) большинстве, то законопроект возвращается в Бундестаг, который может преодолеть возражение Бундесрата простым большинством голосов. Если же против одобрения проголосовало не менее 2/3 членов Бундесрата, то Бундестаг может преодолеть такое возражение также не менее чем 2/3 голосов депутатов. Если возражение преодолено, то законопроект считается принятым, и закон направляется на подпись президенту. В противном случае законопроект считается отклоненным.

Наконец, довольно специфическим можно считать полномочие Бундесрата по даче согласия на принятие затрагивающих интересы земель и общин исполнительных актов (постановлений) федеральных органов исполнительной власти — Федерального правительства и федеральных министерств. Среди таких актов можно назвать правила дорожного движения, постановление о застройке земельных участков, постановление о вредных для здоровья веществах, постановление о подлежащих охране видах животного и растительного мира, постановление о минимальных санитарно-гигиенических требованиях к мясу птицы и др.

Необходимость получения согласия Бундесрата определяется особенностью немецкой федеративной системы, суть которой состоит в том, что осуществление законодательных и исполнительных функций имеет как вертикальное разделение, так и вертикальную взаимозависимость. В соответствии со ст. 83 Основного закона по общему правилу исполнение федеральных законов находится в ведении земель, если Основным законом не установлено иное. С организационной точки зрения передачу исполнительных функций землям можно признать политической децентрализацией. Исполнение землями федерального законодательства, а также норм и программ ЕС в значительной степени возлагается и на местные власти (как правило, путем делегирования исполнения этих задач). Примечательно, что Федерации разрешено иметь территориальные (субнациональные, региональные, в землях) органы государственного управления только в сферах, прямо перечисленных в Основном законе (в частности, в национальной пограничной полиции, таможне и — как важное исключение — Федеральном ведомстве занятости (труда)). Таким образом, Бундесрат от имени федеральных земель обеспечивает учет интересов последних не только в законодательном процессе, но и при принятии значительного числа важных актов федеральной исполнительной власти.

Бундесрат — орган политический, ибо решает политические задачи и состоит из политиков. Поэтому в известной мере можно говорить о существовании на федеральном уровне некой политической конкуренции между Бундесратом, Бундестагом и Федеральным правительством. Однако если два последних федеральных органа напрямую зависят от соотношения сил различных партий, то Бундесрат в первую очередь представляет интересы федеральных земель, а не партий. В то же время совершенно очевидно, что и Бундесрат не свободен от партийной политики. Двойственность положения членов Бундесрата (и опосредованно самого органа в целом) очень точно описал в свое время премьер-министр Земли Северный Рейн-Вестфалия Х. Кюн, который выступая перед Бундесратом в 1971 г., отмечал: «Мы одновременно являемся “отцами своих земель” и “сыновьями своих партий”, которые должны обладать способностью идти на компромиссы, не компрометируя при этом самих идей»<sup>2</sup>.

Несмотря на отсутствие специального правового регулирования, немецкая политическая культура, признающая в целом политический характер Бундесрата, в то же время исходит из того, что основная задача этого органа — представление интересов земель, а не реализация партийных интересов и «партийной дисциплины». На практике роль партийной политики значительно усиливается, когда большинство в Бундестаге и Бундесрате принадлежит различным партиям (или партийным коалициям, поскольку в последние десятилетия ни на федеральном уровне, ни на уровне федеральных земель ни одной из партий не удается править без формирования коалиции). К примеру, парламентское меньшинство (оппозиция), не имеющее возможности реализовать свою позицию в Бундестаге, иногда стремится сделать это через Бундесрат, в котором оно на данный момент может быть большинством. Обычно это имеет место в случаях, когда меньшинство в Бундестаге стремится заблокировать принятие того или иного закона. Безусловно, соответствующие политические конstellации учитываются и парламентом большинством. Принимая вопреки мнению оппозиции тот или иной закон, партия или коалиция, имеющая большинство в Бундестаге, но не в Бундесрате, понимает сложность, а порой и невозможность прохождения этого закона в Бундесрате. В таких случаях стороны, как правило, пытаются достичь компромисса уже на ранних стадиях. Иногда, однако, определенную роль играет и политическая тактика: те или иные законопроекты, требующие согласия Бундесрата, принимаются только тогда, когда можно рассчитывать на поддержку большинства в нем. Одним из довольно известных примеров подобной практики последних лет стало принятие в 2013 г. Закона о пособиях матерям, осуществляющим уход за детьми в возрасте от 1 до 3 лет на дому. Законопроект был инициирован Христианско-Социальным союзом (Бавария) — участником коалиции предыдущей легислатуры на федеральном уровне. Несмотря на то что законопроект не находил большой поддержки даже в рядах коалиции, он являлся частью коалиционного соглашения. Оппозиция возражала против принятия данного закона. Понимая возможные сложности с прохождением закона в Бундесрате, где большинство на тот момент составля-

---

<sup>2</sup> Цитируется по книге: *Dr. Konrad Reuter. Bundesrat und Bundesstaat - Der Bundesrat der Bundesrepublik Deutschland*. Berlin, 2009, 14. Auflage. P. 57.

ли земли, ведомые оппозицией, коалиция долгое время откладывала его принятие, параллельно организовав развернутую дискуссию в СМИ и на других площадках. Незадолго до окончания срока правления коалиции сложился благоприятный политический расклад как в Бундестаге, так и в Бундесрате, и даже несмотря на отсутствие окончательного консенсуса Закон был принят и вступил в действие с 1 августа 2013 года. Однако на практике возникали и обратные ситуации, когда, несмотря на то что и в Бундестаге, и в Бундесрате большинство представляла, казалось бы, одна и та же партия, — последний блокировал законопроекты, инициируемые партийным большинством. С политической точки зрения это объясняется не только несогласием земель с политикой федерального центра, но и тем, что коалиции в федеральных землях различны по составу. Так, партия «зеленых» (B90/Grüne) на федеральном уровне вторую легислатуру находится в оппозиции, в то время как на уровне отдельных земель она входит в правящие коалиции и поэтому имеет возможность оказывать существенное влияние на политику через участие в Бундесрате.

В завершение отметим, изучение опыта работы немецкого Бундесрата свидетельствует о том, что данный орган, безусловно, играет очень важную роль в согласовании интересов Федерации и федеральных земель, в законодательном и политическом процессах в Германии. Его никак нельзя отнести к «декоративным» органам власти, безропотно исполняющим волю «центра» и правящей партии. За 65 лет своего существования Бундесрат зарекомендовал себя как активно действующий институт политической и парламентской демократии в Германии, обеспечивающий баланс интересов различных уровней власти и нередко выступающий оппозицией парламентскому большинству. В связи с этим необходимость и значимость данного органа в современной Германии никем не оспаривается.

### Список используемых источников

1. *Dr. Konrad Reuter. Bundesrat und Bundesstaat. Der Bundesrat der Bundesrepublik Deutschland.* Berlin, 2009. 14. Auflage.
2. Решение Конституционного суда Германии от 25.06.1974 о необходимости получения согласия Бундесрата см.: BVerfGE 37, 363, Aktenzeichen 2 BvF 2, 3/73.
3. <http://www.bundesrat.de/DE/dokumente/statistik/statistik-node.html> (статистические данные).
4. [http://www.bundesrat.de/SharedDocs/downloads/DE/statistik/gesamtstatistik.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](http://www.bundesrat.de/SharedDocs/downloads/DE/statistik/gesamtstatistik.pdf?__blob=publicationFile&v=3) (статистические данные).