

ЗЕМЕЛЬНИЙ ПАРЛАМЕНТАРИЗМ НІМЕЧЧИНИ (НА ПРИКЛАДІ ЛАНДТАГУ БАВАРІЇ)

Статтю присвячено аналізу організаційної будови та завдань ландтагу Баварії, однієї з земель Федеративної Республіки Німеччини. Авторка наводить також результати виборів депутатів ландтагу Баварії у вересні 2008 р.

Ландтаги (*Landtage*)¹, або земельні парламенти, є земельними законодавчими інституціями Федеративної Республіки Німеччини (ФРН). Вони різняться між собою щодо чисельності депутатського корпусу, тривалості легіслаційного періоду та кількості ухвалених законів. За результатами виборів восени 2008 р. ландтаг Баварії (*bayerischer Landtag*) належить до найчисельніших серед німецьких земельних парламентів. До цього слід додати, як високий рівень законотворчої діяльності, так і те, що до 1998 р. він був єдиним двопалатним ландтагом серед земельних парламентів Німеччини. Разом з цим, за рівнем промислового розвитку Баварія (*Bayern*) належить також до найбагатших німецьких земель з одним із найнижчих рівнів безробіття. Все це обумовило вибір автором ландтагу Баварії як прикладу.

Внесок у дослідження проблематики німецького земельного парламентаризму зробили такі науковці, як М. Бахманн (*M. Bachmann*), Б. Васнер (*B. Wasner*), П. Мерц (*P. März*), А. Мітцель (*A. Mintzel*), Г. Оберройтер (*G. Oberreuter*), В. Райніке (*B. Reinicke*), В. Ройттер (*B. Reutter*), М. Трефс (*M. Trefs*), М. Хенкер (*M. Henker*), Е. Хепбурн (*E. Hepburn*) та інші.

Робота «Федералізм, парламентаризм та демократія: земельні парламенти у федеративній державі» німецького професора В. Ройттера присвячена аналізу сучасного стану парламентаризму земель ФРН. Особливо слід відзначити значну кількість таблиць, що їх наводить автор, і котрі дають змогу порівняти структуру та діяльність німецьких ландтагів між собою [12]. У праці «Бастіон свободи: 60 років баварській Конституції, баварському ландтагу» німецьких дослідників М. Хенкера, М. Бахманна та В. Райніке розкрито, як історію ухвалення сучасної Конституції Баварії, так і діяльність ландтагу впродовж цього періоду. Зазначено, що баварський ландтаг був єдиним земельним парла-

ментом, який не ратифікував Основний Закон, або Конституцію, ФРН у травні 1949 р. [6]. Варто відзначити також статтю «Зневажена нація: ХСС та територіальний розкол у баварській партійній політиці» англійської дослідниці Е. Хепбурн, у якій проаналізовано роль та значення партії Християнсько-соціальний союз (ХСС) у політичному спектрі Баварії крізь призму історії та сьогодення. Показано, що саме через апелювання до баварської культури та минулого ХСС вдається домінувати у баварській політиці [7].

Щоправда, маємо констатувати, що особливості земельного парламентаризму Федеративної Республіки Німеччини на сучасному етапі залишаються поза увагою українських науковців. Отже, мета цієї статті – розкрити організаційні засади та функції ландтагу Баварії як приклад німецького земельного парламентаризму.

Ландтаг Баварії, згідно з земельною Конституцією (ст. 13, ч. 1) складається з 180 депутатів [14, 126], які обираються за так званою покращеною пропорційною системою («*verbessertes Verhältniswahlssystem*»). Тобто політична партія або об'єднання, подолавши 5 % загороджувальний бар'єр (*Sperrklausel*)², отримують ту кількість місць у парламенті, що відповідає частці здобутих ними голосів. Кожен виборець під час голосування має два голоси: першим він обирає кандидата у депутати від виборчої дільниці (*Stimmkreis*) (на території Баварії налічується 91 виборча дільниця, виходячи зі 125 тис. чол. з правом голосу у кожній з них), другим – кандидата від партійного списку у виборчому окрузі (*Wahlkreis*) (земля поділяється на 7 виборчих округів: Верхня Баварія (*Oberbayern*), Нижня Баварія (*Niederbayern*), Верхній Пфальц (*Oberpfalz*), Верхня Франконія (*Oberfranken*), Середня Франконія (*Mittelfranken*), Нижня Франконія (*Unterfranken*) та Швабія (*Schwaben*) [4, 140]) [1, 9].

¹ У німецьких містах-землях ландтаги мають синонімічні назви: у Берліні Abgeordnetenhauses (*Abgeordnetenhauses*), і у Бремені та Хамбурзі Бюргершафт (*Bürgerschaft*).

² У всіх земельних парламентах ФРН нині є 5% загороджувальний бар'єр [13, 343–344]. До 1973 р. політичним партіям, щоб бути представленими у ландтазі Баварії, необхідно було подолати 10% загороджувальний бар'єр [10, 86].

Слід зазначити, що загальна кількість депутатських місць баварського ландтагу може бути збільшена за рахунок додаткових мандатів (*Überhangmandate*), які виникають тоді, коли частка перших голосів будь-якої партії є більшою, ніж загальна кількість здобутих нею голосів. Разом з цим за для збереження пропорційності результатів виборів інші партії отримують також вирівнювальні мандати (*Ausgleichsmandate*) [1, 10].

За результатами виборів 28 вересня 2008 р. загальна кількість членів парламенту Баварії склала 187 осіб і мандати були розподілені між політичними партіями так: Християнсько-соціальний союз (*Christlich-Soziale Union*) – 92 мандати (у 2003 р. – 124), Соціал-демократична партія Німеччини (СПДН) (*Sozialdemokratische Partei Deutschlands*) – 39 (41), Бюндніс 90/ Зелені (*Bündnis 90/Die Grünen*) – 19 (15), Вільні виборці (ВВ) (*Freie Wähler*) – 21 та Вільна демократична партія (ВДП) (*Freie Demokratische Partei*) – 16. Останні дві політичні сили не були представлені у ландтазі з 2003 по 2008 рр. [8]. Впродовж майже 50 років ХСС домінував у баварському ландтазі, маючи при цьому абсолютну більшість голосів, і відповідно, починаючи з 1966 р., одноосібно очолював земельний уряд [7, 190]. Втім, порівнюючи результати виборів 2003 та 2008 рр., можна стверджувати про значне падіння його електоральної підтримки з 60,7 % [9, 58] до 43,4% [8]. Серед можливих причин, на нашу думку, можна назвати партійні протистояння щодо посади голови партії Християнсько-соціального союзу напередодні виборів. Окрім цього, з огляду на те, що ХСС входить до правлячої коаліції на чолі з канцлером А. Меркель (Християнсько-демократичний союз (ХДС) (*Christlich Demokratische Union Deutschlands*)) на федеральному рівні, дослідники прогнозують можливість втрати голосів виборців під час виборів до Бундестагу восени 2009 р.

Розглянемо стисло організацію роботи ландтагу Баварії. На чолі парламенту перебуває Президент, який разом з віце-президентами (*Vizepräsidenten*) та секретарями (*Schriftführern*) утворює Президію (*Präsidium*). До завдань Президента належать керування пленарними засіданнями, представництво ландтагу за його межами та внутрішнє адміністрування. Віце-президенти та секретарі мають допомагати президентові у виконанні його завдань [1, 12–13]. У 2008 р. вперше в історії баварського парламентаризму Президентом була обрана жінка Б. Штамм (*Stamm*) (ХСС) [1, 98]. Поряд з Президією ще однією управлінською інституцією ландтагу є Рада старійшин (*Ältestenrat*), яка займається координацією роботи парламенту, зокрема визначенням його порядку денного. До складу Ради входять Президент та призначені

представники фракцій, наразі загальна кількість членів Ради старійшин становить 16 осіб [1, 13]. Слід зазначити, що право створити фракцію (*Fraktion*) у парламенту Баварії мають щонайменше 5 депутатів, які зазвичай є депутатами однієї політичної партії [3, 10].

Засідання баварського ландтагу відбуваються публічно, якщо за пропозицією 50 депутатів або земельного уряду, двотретинною більшістю присутніх членів парламенту не буде вирішено про проведення закритого засідання (ст. 22, ч. 1 Конституції Баварії) [14, 128]. У 2003–2008 рр. у ландтазі Баварії відбулося 130 пленарних засідань та 1279 засідань комітетів [2]. Безперечно, це свідчить, що значна частина парламентської роботи проходить саме у комітетах (*Ausschüsse*), де рішення готуються та дискутуються. Так само, як засідання пленуму, засідання комітетів також відбуваються публічно. Кількість комітетів земельного парламенту коливається від 9 до 13 залежно від легіслаційного періоду. Так, у 2003 р. налічувалося 12 постійних комітетів; галузі діяльності яких здебільшого відповідають галузевому поділу земельних міністерств [10, 91–92]. Загальна кількість комітетів також дорівнює 12, серед яких: Комітет з бюджету та фінансових питань; Комітет з конституції, права, парламентських питань та захисту прав споживачів; Комітет з комунальних питань та внутрішньої безпеки; Комітет з промисловості, інфраструктури, транспорту та технологій; Комітет з харчування, сільського та лісового господарств; Комітет з соціальних питань, родини та праці; Комітет з вищої освіти, дослідження та культури; Комітет з освіти, молоді та спорту; Комітет з громадських питань; Комітет зі скарг та петицій; Комітет з федеральних та європейських справ і Комітет з навколишнього середовища та охорони здоров'я [1, 104–109]. Важливе значення серед парламентських комітетів має Комітет з розслідувань (*Untersuchungsausschuss*), який повинен бути сформований ландтагом на вимогу кваліфікованої меншості або 1/5 від загальної чисельності депутатського корпусу, тобто на вимогу щонайменше 38 його членів. Комітет має значні повноваження, зокрема, може допитувати свідків та відповідальних осіб за для розкриття справи або питання, яке цікавить громадськість. З 1946-го по 2003 рр. ландтаг загалом створив 51 Комітет з розслідувань [6, 70], з 2003 по 2008 рр. – 3 [2].

Легіслаційний період баварського парламенту з 1998 р. триває 5 років¹, раніше депутати ландтагу обиралися терміном на 4 роки [11, 276]. Не варто забувати також про те, що земельний парламент може бути достроково розпущений за однією з таких умов, якщо: по-перше, це рішення

¹ Члени 13-ти з 16 земельних парламентів ФРН обираються терміном на 5 років [13, 343–344].

було підтримано абсолютною більшістю у 94 депутати, виходячи з загальної кількості у 187 чол., тобто йдеться про саморозпуск ландтагу (*Selbstauflösung*); по-друге, впродовж 4 тижнів після відставки або смерті міністра-президента землі не було обрано його наступника, і, по-третє, рішення щодо розпуску ландтагу було підтримано населенням землі під час референдуму (*Volksentscheid*) [1, 11].

Структура баварського парламенту істотно не відрізняється від структури інших ландтагів ФРН, особливо з часу скасування другої палати – Сенату (*Senat*) у 1998 р. [10, 91]. Тоді під час референдуму законодавча ініціатива «Струнка держава без Сенату» («*Schlanker Staat ohne Senat*») здобула більшість голосів (69,2 % [6, 72]). Втім, Сенат поставив під сумнів чинність цього рішення та звернувся зі скаргою до Конституційного суду Баварії (*Bayerischer Verfassungsgerichtshof*), який 17 вересня 1999 р. скаргу не задовольнив. До складу Сенату входили 60 членів, обиралися ВОНИ з громадських груп та об'єднань, релігійних спільнот і призначалися на 6 років. Сенат, так само як ландтаг та земельний уряд Баварії, мав право вносити на розгляд парламенту законодавчі ініціативи та висловлювати позицію щодо урядових законопроектів. Водночас, друга палата баварського ландтагу мала тільки часткове вето (*suspensives Veto*) щодо ухвалених парламентом законів, тобто суттєво змінити або припинити дію закону Сенат не мав права [9, 51]. Інакше кажучи, Сенат не був другою палатою ландтагу Баварії, а скоріше інституцією представництва інтересів громадських об'єднань та спільнот землі.

До основних завдань баварського парламенту, так само як й інших ландтагів ФРН, належать виборче (обрання міністра-президента землі (*Wahl des Ministerpräsidenten*) та членів уряду або формування уряду (*Regierungsbildung*)), законодавче (*Gesetzgebung*) та контролююче (*Kontrolle*). Як проголошується у Конституції Баварії (ст. 44, ч. 1), земельний міністр-президент має бути обраним новообраним ландтагом впродовж одного тижня після зібрання парламенту терміном на 5 років [14, 132]. Це рішення повинна підтримати звичайна більшість членів парламенту, але при цьому йдеться про присутність щонайменше половини з них [12, 201]. Починаючи з конституційних змін, ухвалених у лютому 1998 р., до складу баварського уряду можуть входити щонайбільше 17 міністрів та секретарів, кандидатури яких мають бути підтримані парламентом Баварії. Щоправда, якщо політичні відносини між головою уряду та ландтагом унеможливають співпрацю повної довіри, то міністр-президент повинен піти у відставку [9, 51].

Класичне завдання будь-якого парламенту, баварського також, – законодавча діяльність. Згідно зі статтею 71 Конституції Баварії, носіями законодавчої ініціативи є власне ландтаг (точніше депутати або фракції), уряд та народ [14, 135]. Щодо народної ініціативи, то її мають підтримати $\frac{1}{10}$ мешканців землі з правом голосу (це близько 900 тис. чол.). Після цього, якщо цей законопроект не підтримає ландтаг, тоді має бути проведений референдум. Разом з цим, парламент може внести також свій, «удосконалений», законопроект на розгляд референдуму [3, 24]. Оцінюючи законодавчу діяльність парламенту Баварії за останній легіслаційний період, маємо зазначити, що з 2003 по 2008 рр. загалом було внесено 245 законодавчих ініціатив, з яких ухвалено 182 [2], тобто це близько 36 законів щорічно. Не слід забувати також і про те, що федеральне право має перевагу над земельним (стаття 31 Основного Закону ФРН) [5, 28]. Втім, із федеральним реформуванням у 2006 р. землі здобули так зване право відступу (*Abweichungsrecht*), за яким німецькі ландтаги після ухвалення федерального закону можуть упродовж 6 місяців до набуття його чинності ухвалити свій відступний закон щодо визначених Основним Законом галузей. Чинним буде закон, прийнятий останнім.

Контроль над діяльністю земельного уряду може здійснюватися ландтагом Баварії за допомогою таких інструментів, як: 1) інтерпеляції (*Interpellationen*) або великі письмові запити (*große schriftliche Anfragen*), право робити які мають фракції або щонайменше 20 членів парламенту щодо особливо важливих питань [1, 25] (так, з 1958 по 2006 рр. до уряду Баварії було спрямовано загалом 217 великих письмових запитів [12, 277]); 2) письмові запити (*schriftliche Anfragen*), що можуть використовуватися кожним членом ландтагу за для з'ясування того чи іншого питання; 3) актуальна година (*aktuelle Stunde*) або обговорення під час пленарного засідання важливої теми, яка пропонується однією з фракцій [3, 4–5] (наприклад, з 1998 по 2003 рр. у баварському ландтазі було проведено 47 актуальних годин [12, 262]); 4) право звернення зі скаргою до Конституційного суду Баварії щодо порушень Конституції та законів Баварії міністром-президентом, міністрами або секретарями (стаття 59 Конституції Баварії) [14, 135]; 5) право створення Комітету з розслідувань (про що вже зазначалося вище), тощо. Варто також наголосити й про так званий «громадський контроль», або петиційне право (*Petitionsrecht*), мешканців Баварії. Так, з 2003 по 2008 рр. до земельного парламенту надійшло 13 тис. петицій, з яких близько 30 % були задоволені [2].

Таким чином, можна зробити висновки, що: по-перше, Християнсько-соціальний союз у

порівнянні з результатами виборів 2003 р. втратив близько 18 % голосів виборців, що, своєю чергою, може призвести до поразки блоку ХДС/ХСС під час виборів членів Бундестагу восени 2009 р., оскільки зазвичай баварські вибори – це своєрідний тест для виборів федеральних; по-друге, аналіз статистичних даних щодо кількості проведених засідань пленуму та комітетів ще раз свідчить про те, що значна частина роботи парламенту Баварії відбувається саме у комітетах – співвідношення засідань пленуму та

комітетів дорівнює 1:10; по-третє, із запровадженням права відступу земель під час модернізації федерального устрою у 2006 р. очікується, на нашу думку, підвищення законотворчої активності земель, але тільки щодо конституційно визначених галузей, де ландтаги мають право відступу. Втім, це може також зумовити ефект «пінг-понгу» між Бундестагом та ландтагами ФРН, хоча робити висновки можна буде тільки після прикладів використання права відступу німецькими ландтагами.

1. Bayerischer Landtag : 16. Wahlperiode 2008 – 2013 / A. Holzapfel (Hrsg.). – Rheinbreitbach : Neuer Darmstädter Verlagsanstalt, 2009. – 182 s.
2. Bilanz 15. Wahlperiode (2003 bis 2008). – Режим доступу до : http://www.bayern.landtag.de/cps/rde/xchg/SID-0A033D45-A4F02EA7/www/x/-/www/190_85.htm#Fachausschuesse
3. Der bayerische Landtag: das Parlament von A bis Z/ Bayerischer Landtag (Hrsg.). – Poling : ESTA-Druck GmbH, 2007. – 25 s.
4. Gesetz über Landtagswahl, Volksbegehren und Volksentscheid // Bayerischer Landtag : 16. Wahlperiode 2008 – 2013 / A. Holzapfel (Hrsg.). – Rheinbreitbach : Neuer Darmstädter Verlagsanstalt, 2009. – S. 138–166.
5. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland : Textausgabe/ Deutscher Bundestag (Hrsg.). – Berlin : Verwaltung Referat Öffentlichkeitsarbeit Berlin, 2007. – 97 s.
6. Henker M. Bollwerk der Freiheit : 60 Jahre Bayerische Verfassung, Bayerischer Landtag / Michael Henker, Matthias Bachmann, Wolfgang Reinicke. – Hefte zur Bayerischen Geschichte und Kultur. Band 35. – Augsburg : Haus der Bayerischen Geschichte, 2006. – 79 s.
7. Hepburn E. The Neglected Nation : The CSU and the Territorial Cleavage in Bavarian Party Politics / Eve Hepburn // German Politics. – 2008. – Vol. 17. – No. 2. – P. 184–202.
8. Landtagswahl 2008 : Endgültiges Ergebnis. – Режим доступу : http://www.bayern.landtag.de/cps/rde/xchg/SID-0A033D45-3461429E/www/x/-/www/83_3550.htm
9. März P. Freistaat Bayern : ein fünftel Deutschlands / Peter März // Die deutschen Länder : Geschichte, Politik, Wirtschaft / H.-G. Wehling (Hrsg.). – 3., aktualisierte Auflage. – Wiesbaden : VS Verlag für Sozialwissenschaft, 2004. – S. 35–69.
10. Mintzel A. Landesparlamentarismus in Bayern / A. Mintzel, B. Wasner // Länderparlamentarismus in Deutschland : Geschichte – Struktur – Funktionen / S. Mielke, W. Reutter (Hrsg.). – Wiesbaden : VS Verlag für Sozialwissenschaft, 2004. – S. 79–107.
11. Oberreuter H. Land (Freistaat) Bayern / Heinrich Oberreuter // Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland / U. Anderson, W. Woyke (Hrsg.). – 4., völlig überarbeitete und aktualisierte Auflage. – Bonn : Bundeszentrale für politische Bildung, 2000. – S. 272–279.
12. Reutter W. Föderalismus, Parlamentarismus und Demokratie. Landesparlamente im Bundesstaat / Werner Reutter. – Opladen & Farmington Hills : Verlag Barbara Budrich, 2008. – 402 s.
13. Trefs M. Die Wahlsysteme der Länder / Matthias Trefs // Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich/ A. Hildebrandt, F. Wolf (Hrsg.). – 1. Auflage. – Wiesbaden : VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008. – S. 331–344.
14. Verfassung der Freistaates Bayern // Bayerischer Landtag: 16. Wahlperiode 2008 – 2013 / A. Holzapfel (Hrsg.). – Rheinbreitbach: Neuer Darmstädter Verlagsanstalt, 2009. – S. 126–137.

Olena Neumann

THE *LÄNDER* PARLIAMENTARISM OF GERMANY (THE EXAMPLE OF THE LANDTAG OF BAYERN)

The article is devoted to the organisation and main tasks of the Landtag of Bayern, a Land of the Federal Republic of Germany. The author shows the results of the Landtag's elections which were held in September, 2008.