

УДК 34
DOI 10.21685/2307-9525-2020-8-1-9

А. С. Корякина, Н. Д. Ризин

Пензенский государственный университет, г. Пенза, Российская Федерация

ГЕРМАНСКИЙ ФЕДЕРАЛИЗМ: ОПЫТ РЕФОРМИРОВАНИЯ

Аннотация. Германия является одной из самых старейших и успешных федераций мира, а правовая разработка в области германских федеративных отношений отличается своей тщательностью и эффективностью. Вопросы распределения компетенции между федерацией и ее субъектами, безусловно, являются приоритетной частью государственной политики. Федеративные государства принимают различные меры в целях решения проблемы функционирования разделения ветвей на федеральном и региональном уровне, ни одно не является монополистом истины. Было бы неправильным утверждать, что Германия окончательно урегулировала вопросы разграничения компетенции между центром и землями, между тем, функционирующая на сегодняшний момент модель германских федеративных отношений представляет значительный интерес для России. Конституционная реформа германского федерализма 2006 г., 2009 г. внесла существенные изменения в развитие федеративных отношений, трансформация которых получила конституционное закрепление.

Ключевые слова: германский федерализм, федеративные отношения, конституционная реформа, Бундесрат.

A. S. Koryakina, N. D. Rizin

Penza State University, Penza, the Russian Federation

GERMAN FEDERALISM: THE EXPERIENCE OF REFORM

Abstract. Germany is the most successful and oldest federation in the world. The distribution of powers between the federation and its subject is a priority part of state policy. The federal government is taking various measures to address branch separation. Germany has not settled the issues of delimitation of competencies. However, the experience of the state is interesting. The constitutional reform of German federalism in 2006, 2009, the introduction of significant changes in the development of federal relations, the transformation of which received constitutional consolidation.

Key words: German federalism, federal relations, constitutional reform, Bundesrat.

Германия является примером одной из самых успешных и старейших федераций мира, которая включает в состав 16 земель, обладающих собственными законодательными органами, а также три города – Берлин, Гамбург и Бремен. Отметим, что законодательными органами – ландтаги имеют однопалатную структуру, исключением является лишь Бавария. Федеральные земли имеют представительства, главной задачей которых является, прежде всего, соблюдение и защита интересов в Бундесрате, Бундестаге, Федеральном правительстве, а также осуществление представительства в столице Федерации. Выделяется исключительная и конкурирующая компетенции федерации и земель.

Исследуя отношения между федерацией и землями, некоторые исследователи, в частности Х. Клаатт, Х. Бауэр придерживаются позиции развития федеративных отношений, базирующихся на модели кооперативного федерализма. Нельзя не согласиться с учеными, что земли смогли построить оптимальный и эффективный механизм сотрудничества, благодаря чему достигли всестороннего согласования вопросов, относящихся к исключительной компетенции.

Между тем Г. Лембрух, Х. Мейер, выдвигая гипотезы о перспективах федеративных отношений, видят их будущее в развитии модели соревновательного федерализма. Исследователи полагают, что модель кооперативного федерализма исчерпала себя и не дает стимулов для развития развитым, экономически мощным землям. Отметим, что Бавария и Баден-Вюртемберг также выступают за концепцию «конкурентного федерализма». По мнению авторов, существенным недостатком модели является исключение возможности абсолютного равноправия каждой земли в рамках федерации.

В 1994 г. с целью усиления правового положения земель по отношению к Федерации были внесены существенные изменения в Основной Закон ФРГ. Федеральный конституционный суд ФРГ, основываясь на старой редакции ст. 72, постановил, что «при оценке необходимости использования Федерацией совместной компетенции этот вопрос остается на усмотрение Федерации». Так, была введена особая процедура в Федеральном конституционном суде, вследствие чего Федерация больше не имела возможности в области конкурирующей компетенции по своему усмотрению и бесконтрольно блокировать земельное законодательство.

В конце 90-х гг. в Германии развернулась полемика о трансформации федерализма, активизировались дискуссии по поводу проблем и перспектив развития германских федеративных отношений. Исследователи, ссылаясь на высокую степень финансовой и политической зависимости земель от центра, подвергали сомнению эффективность функционирования системы федеративных отношений [1, с. 110]. Противники кооперативного федерализма высказывались за политическую и финансовую эмансипацию земель от федерации, а также за сотрудничество на партнёрской основе [2, с. 100–103].

Отто фон Ламбсдорф полагал, что германский федерализм имеет фиктивный, мнимый характер, в связи с чем полагал, что развитие федеративных отношений должно базироваться, прежде всего, на принципе соревновательности. Профессор К. Вайцзекер, анализируя состояние германского федерализма, нередко характеризовал его в качестве «маски централизма» [3, с. 462].

Таким образом, существующая обстановка и развернувшаяся полемика обусловили необходимость проведения конституционных реформ в области федеративных отношений, а принцип разграничения законодательных полномочий в определенной степени спровоцировал кризис [4, с. 144]. Так, более 60 процентов нормативно-правовых актов подлежали одобрению Бундесрата, что лишний раз является подтверждением наличия у конституционного органа сильных позиций в законодательной сфере.

Одной из самых влиятельных фигур по продвижению идей реформирования федерализма выступила баварская ХСС. Правительство Баварии было решительно настроено предпринять попытки обеспечения ее будущего как самостоятельной земли в Германии. Помимо ответственности для реализации указанного курса, было необходимо обладать значительным арсеналом гарантированных возможностей в целях проведения собственной земельной политики [5, с. 161–168].

В 2003 г. была сформирована комиссия по модернизации федерализма, в 2006 г. вступили в силу Закон об изменении Конституции Германии. Нельзя не согласиться с выдающимся ученым Г. Мауэр в том, что Федерация и земли Германии по-разному видели цели реформирования отношений [6, с. 34].

Конституционная реформа германского федерализма подразделяется на два этапа: в ходе первого в Конституцию ФРГ были внесены существенные изменения, затронувшие вопросы компетенции Федерации и земель в законодательной сфере. Конкурирующая компетенция в значительной степени была сокращена, а исключительная расширилась, помимо этого, землям было предоставлено право «отклонения» от федеральных предписаний, а также возможность совершенствования нормативно-правового регулирования по определенным вопросам. Так,

первый этап реформы 2006 г. закрепил трансформацию федеративных отношений на уровне конституционного законодательства.

Исполняя федеральные законы, земли имеют право самостоятельно регулировать организацию властей, а также административный процесс, если иное не установлено федеральными законами, принимаемыми с согласия Бундесрата. Помимо этого, на территории земель в случае расхождения законов земли с федеральными действуют те, которые были приняты позднее. Полагаем, что внесенные изменения могут повлечь за собой определенные сложности в правоприменительной практике: жителям ФРГ будет затруднительно ориентироваться в процессе применения правовых норм. К примеру, в определенных землях применению будет подлежать федеральное право, а в других, напротив, право земель.

Внесены изменения в распределение государственных налоговых поступлений между центром и земельными органами власти. В исключительную компетенцию земель вошли такие сферы, как жилищное право, лесное право, определенные вопросы в области трудового законодательства. К исключительной компетенции центра отнесли такие вопросы, как регистрация граждан, вопросы безопасности, а также атомная энергетика [7, с. 198].

Таким образом, первый этап реформы обусловлен, прежде всего, необходимостью упрощения политических процессов в государстве, планировалось, что внесения изменений в законодательство сделает их более прозрачными. Несмотря на то, что исследователи дают неоднозначную оценку, полагаем, что первый этап 2006 г. сыграл важную роль в совершенствовании системы федеративных отношений, в результате «кооперативный» федерализм был дополнен принципом состязательности, был расширен законодательный арсенал германских земель. Между тем представляется, что поставленные цели были достигнуты не в полном объеме, в частности, право вето Бундесрата не было значительно сокращено.

По окончании первого этапа реформы было упразднено рамочное законодательство Федерации, место которого теперь принадлежит исключительному или конкурирующему законодательству Федерации либо регулируется законодательством земель.

Нельзя не согласиться с тем, что реформа 2006 г. вернула некоторые законодательные права землям [8, с. 23–29]. Несмотря на это, далеко не все субъекты заинтересованы в приобретении самостоятельности в законодательной деятельности, что обусловлено незначительностью площади территорий и кадровым вопросом [9, с. 36–46].

Второй этап реформы, получивший старт в 2009 г., предполагал внедрение новой системы финансовых отношений, отказ от системы смешанного финансирования Федерации и земель. Важно подчеркнуть, что первоначальные цели были достигнуты не в полном объеме, так, было реализовано лишь закрепление сокращения и предотвращения государственной задолженности. Был воплощен в жизнь так называемый «долговой тормоз». Помимо этого, в силу ст. 72 Основного Закона в обязанности центра входит обеспечение равных условий жизни на территории страны, которое реализуется посредством использования механизмов финансового выравнивания между регионами. Выделяются механизмы вертикального и горизонтального выравнивания [10, с. 260].

Таким образом, в случае, как и с первым этапом, достигнутые результаты реформы в значительной степени отличаются от ее первоначальных целей. В частности, неразрешенным остался вопрос усиления финансовой автоматизация, а также проблема смешанного финансирования. В 2013 г. власти земель Баварии и Гессена обратились в суд с иском об оспаривании системы выравнивания финансовых возможностей, в результате чего предъявленные требования были удовлетворены.

На сегодняшний день выдвигаются различные гипотезы о перспективах развития федеративных отношений. По-прежнему, не урегулирован вопрос

асимметрии земель, а также их финансового уравнивания. Проанализировав ситуацию в Германии, можно проследить появление новой линии разграничения не только между востоком и югом, «старыми» и «новыми» землями, но и между южными и северными регионами. Система финансового выравнивания теряет свою гибкость, появляются финансово сильные и финансово слабые земли [11, с. 42–45].

По-прежнему продолжают обсуждения перспективы территориальной реформы, в первую очередь это связано с экономическими проблемами. Так, по мнению премьера-министра Баварии Маркуса Зёдера, необходимо внесение значительных изменений в существующую систему федеративных отношений, ведь именно федерализм является гарантом успеха. Помимо этого, политик весьма неоднозначно высказывается в пользу дальнейшего вмешательства со стороны федерального правительства и выступает за расширение компетенции земель. По словам Маркуса Зёдера, земли способны более эффективно заниматься разрешением вопросов, связанных, к примеру, с правовым регулированием охоты, охраны природы [12, с. 837].

Исследователи предполагают целесообразным сокращение количества федеральных земель. Так, по итогам исследования сотрудников Фонда имени Бертельсмана было выявлено, что меньше половины жителей Германии считают существование федеральных земель излишним. Больше половины опрошенных приветствовали бы слияние их субъекта федерации с соседним, видят выход в уменьшении числа федеральных земель.

В настоящее время система федеративных отношений в ФРГ подвергается значительной перестройке. Исследователи предполагают, что новый этап реформы федеративных отношений, в которой вряд ли заинтересована общественность, в отличие от предыдущих реформ 2006 и 2009 гг., будет иметь латентный характер.

В рамках исследования был проведен опрос, где в качестве респондентов выступили 56 граждан, средний возраст которых составил 25 лет. Большинство жителей (37 человек) против реформирования федеративных отношений, 11 респондентов одобрили перспективу реформирования германского федерализма, 8 жителей воздержались от ответа. Таким образом, полагаем, что общественность не желает дальнейшего реформирования системы федеративных отношений.

2 июня 2017 г. единогласно было принято 13 поправок к Основному закону о реформировании финансовых отношений между Центром и землями. Таким образом, были внесены изменения в Основной Закон ФРГ, которые связаны с нормативно-правовым регулированием не только федерального налогового выравнивания, но и с расширением полномочий Федерации в области финансовой помощи землям.

Изменения являются важным шагом в реформировании финансовых отношений между Центром и землями, благодаря которому стороны продемонстрировали свою способность действовать в рамках солидарного федерализма. Одной из сильных сторон германского федерализма является реализация политики, ориентированной, прежде всего, на граждан. Эти преимущества федерального порядка следует не только поддерживать, но и расширять и укреплять. Компетенция Федерации по совместному финансированию инвестиционных проектов федеральных земель и муниципалитетов была дополнена в частности тем, что в настоящее время центр вправе осуществлять контроль и мониторинг.

В настоящий момент на рассмотрении находится законопроект о внесении поправок в Основной закон (BT-Drs. 19/3440), который предусматривает возможность реализации федеральным правительством финансовой поддержки финансово слабым землям в области образовательной инфраструктуры, а также в области социального жилья.

Вышеупомянутые поправки к статьям Основного Закона могут свидетельствовать о дальнейшем реформировании системы федеративных отношений.

Между тем, в отличие от предыдущих этапов федеративной реформы, реформа федеративных отношений будет проходить тихо и незаметно. Исследователи нередко стали именовать ее латентной [10].

Безусловно, предполагаемые изменения могут стать сильным толчком и повлечь за собой значительные изменения в системе финансовых отношений. Несмотря на это, полагаем, что весомым препятствием на пути реализации вышеупомянутого законопроекта может стать так называемая «вечная гарантия». В силу ст. 79 Конституции ФРГ Основной закон подвергается изменениям только на основании закона, который специально изменяет или дополняет текст Основного закона. Таким образом, для принятия закона необходимо одобрение 2/3 членов Бундестага и в 2/3 депутатов Бундесрата.

Таким образом, остается открытым вопрос, связанный с одобрением вышеупомянутого законопроекта 2/3 членов Бундестага и 2/3 членов Бундесрата. Члены Бундестага дают неоднозначную оценку предполагаемым изменениям системы федеративных отношений, доказательством тому являются слушания в Бюджетном комитете, состоявшиеся 8 октября 2018 г. Между тем в планируемой реформировании могут быть заинтересованы члены Бундесрата.

Сказать, что Германия окончательно справилась со своими проблемами, авторам не предоставляется возможным, однако функционирующая на сегодняшний день модель федерализма представляет значительный интерес для Российской Федерации. В ходе реформ 2006 и 2009 гг. федеративные отношения подверглись определённой коррекции, их трансформация была закреплена на конституционном уровне.

В ходе первого этапа реформы конкурирующая компетенция была сокращена, а исключительная увеличена, земли получили право «отклонения» от обязательных предписаний федерации, а также создавать и совершенствовать собственное правовое регулирование в рамках конкретных вопросов. Важно отметить, что первый этап реформы 2006 г. закрепил трансформацию федеративных отношений на уровне конституционного законодательства. Немаловажную роль сыграл в развитии федеративных отношений и второй этап. В результате внесенных изменений был воплощен в жизнь так называемый «долговой тормоз».

В настоящее время система федеративных отношений в ФРГ подвергается значительной перестройке. Исследователи предполагают, что новая реформа федеративных отношений, в которой вряд ли заинтересована общественность, в отличие от предыдущих реформ 2006 и 2009 гг., будет иметь латентный характер. Предполагаемые изменения могут стать сильным толчком и повлечь за собой значительные изменения в системе финансовых отношений. Несмотря на это, полагаем, что весомым препятствием на пути реализации вышеупомянутого законопроекта может стать так называемая «вечная гарантия».

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бусыгина И. М. Германский федерализм: история, современное состояние, потенциал реформирования / И. М. Бусыгина // Полис. — 2000. — № 5. — С. 110–120.
2. Каширских О. Н. Германский федерализм: от кооперативного к конкурентному / О. Н. Каширских // Современная Европа. — 2007. — № 4 (32). — С. 100–113.
3. Васильев В. И. Современный германский федерализм (политические реалии и проблемы развития): автореф. дис. ... д-ра политич. наук: 23.00.02 / В. И. Васильев. — Москва, 2001. — 41 с.
4. Чиркин В. Е. Верхняя палата современного парламента. Сравнительно-правовое исследование / В. Е. Чиркин. — Москва : Норма, 2009. — 144 с.
5. Васильев В. И. Некоторые аспекты современной дискуссии о германском федерализме / В. И. Васильев // Полис. Политические исследования. — 2000. — № 1. — С. 161–168.

6. Mayer H. Der kooperative Föderalismus der Bundesrepublik Deutschland und die Politikverflechtungsfalle nach Fritz W. Scharp / H. Mayer. — GRIN Verlag, 2007. — 34 p.
7. Starck Ch. Föderalismusreform / Ch. Starck — München: Verlag, 2007. — 188 p.
8. Геймбук Н. Г. Вопросы конституционной реформы в федеративной республике Германия / Н. Г. Геймбук // Вестник Томского государственного университета. Право. — 2018. — № 27. — С. 23–29.
9. Гуляков А. Д. Генезис федерализма в странах Европы / А. Д. Гуляков, А. В. Малько, А. Ю. Саломатин // Современная Европа. — 2018. — № 1 (80). — С. 36–46.
10. Зонтхаймер К. Федеративная Республика Германия сегодня. Основные черты политической системы / К. Зонтхаймер; пер. с нем. Г. Я. Рудого; под общ. ред. и с предисл. Я. С. Драбкина. — Москва : Памятники ист. мысли, 1996. — 318 с.
11. Геймбук Н. Г. Эволюция финансовых взаимоотношений Федерации и земель в современной Германии / Н. Г. Геймбук // Вестник Томского государственного университета. — 2011. — № 2. — С. 42–45.
12. Detterbeck K., Renzsch W., Schieren S. Föderalismus in Deutschland / K. Detterbeck, W. Renzsch, S. Schieren — München, Walter de Gruyter, 2010. — 390 p.

REFERENCES

1. Busygina I. M. German Federalism: History, Current State, Potential for Reform. *Polis = Polis*, 2000, no. 5, pp. 110–120 (in Russian).
2. Kashirskikh O. N. German Federalism: from Cooperative to Competitive. *Sovremennaiia Evropa = Contemporary Europe*, 2007, no. 4 (32), pp. 100–113 (in Russian).
3. Vasil'ev V. I. *Sovremennyi germanskii federalizm (politicheskie realii i problemy razvitiia): avtoref. dis. ... d-ra politich. nauk: 23.00.02* [Modern German Federalism (Political realities and Development Problems): abstract of diss. of doct. of policy]. Moscow, 2001, 41 p.
4. Chirkin V. E. *Verkhniaia palata sovremennogo parlamenta. Sravnitel'no-pravovoe issledovanie* [Upper House of the Modern Parliament. Comparative and Legal Research]. Moscow, Norma Publ., 2009, 144 p.
5. Vasil'ev V. I. Some Aspects of the Modern Discussion about German Federalism. *Polis. Politicheskie issledovaniia = Polis. Political Studies*, 2000, no. 1, pp. 161–168 (in Russian).
6. Mayer H. *Der kooperative Föderalismus der Bundesrepublik Deutschland und die Politikverflechtungsfalle nach Fritz W. Scharp*. GRIN Verlag, 2007, 34 p.
7. Starck Ch. *Föderalismusreform*. München: Verlag, 2007, 188 p.
8. Geimbukh N. G. The Issues of Constitutional Reform in the Federal Republic of Germany. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo = Tomsk State University Journal of Law*, 2018, no. 27, pp. 23–29 (in Russian).
9. Guliakov A. D., Mal'ko A. V., Salomatina A. Iu. Genesis of Federalism in Europe. *Sovremennaiia Evropa = Contemporary Europe*, 2018, no. 1 (80), pp. 36–46 (in Russian).
10. Zontkhaimer K.; Drabkin Ia. S. (ed.) *Federativnaia Respublika Germaniia segodnia. Osnovnye cherty politicheskoi sistemy* [Federal Republic of Germany today. Main features of the political system]. Moscow, Pamiatniki ist. Mysli Publ., 1996, 318 p.
11. Geimbukh N. G. Evolution of Financial Relationship between the Federation and Lands in Modern Germany. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo = Tomsk State University Journal of Law*, 2011, no. 2, pp. 42–45 (in Russian).
12. Detterbeck K., Renzsch W., Schieren S. *Föderalismus in Deutschland*. München, Walter de Gruyter, 2010, 390 p.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Корякина Ангелина Сергеевна — магистрант юридического института Пензенского государственного университета, 440026, г. Пенза, ул. Красная 40, Российская Федерация, e-mail: angelinakoryakina@mail.ru.

Ризин Никита Дмитриевич — соискатель юридического института Пензенского государственного университета, 440026, г. Пенза, ул. Красная 40, Российская Федерация, e-mail: nikita587699@gmail.com.

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Koryakina Angelina S. — Master Student, Institute of Law, Penza State University, 40 Krasnaya Street, Penza, 440026, the Russian Federation, e-mail: angelinakoryakina@mail.ru.

Rizin Nikita D. — Applicant, Institute of Law, Penza State University, 40 Krasnaya Street, Penza, 440026, the Russian Federation, e-mail: nikita587699@gmail.com.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ

Корякина А. С. Германский федерализм: опыт реформирования / А. С. Корякина, Н. Д. Ризин // Электронный научный журнал «Наука. Общество. Государство». — 2020. — Т. 8, № 1 (29). — С. 73–79. — URL: <http://esj.pnzgu.ru>. — DOI: 10.21685/2307-9525-2020-8-1-9.

FOR CITATION

Koryakina A. S., Rizin N. D. German Federalism: the Experience of Reform. *Electronic scientific journal «Science. Society. State»*, 2020, vol. 8, no. 1, pp. 73-79, available at: <http://esj.pnzgu.ru>. DOI: 10.21685/2307-9525-2020-8-1-9. (In Russian).