

УДК 342.3

А. Ю. Саломатин

*доктор юридических наук, доктор исторических наук, профессор,
заведующий кафедрой теории государства и права и политологии
Пензенский государственный университет, г. Пенза, Россия*

Ж. А. Савченко

*магистрант
Пензенский государственный университет, г. Пенза, Россия*

ХАРАКТЕРНЫЕ ЧЕРТЫ ГЕРМАНСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

Аннотация. В статье рассматриваются особенности федеративного устройства Германии. Прослеживается динамика взаимоотношений между Федерацией и землями. В рамках кооперативного федерализма рассматривается система вертикального и горизонтального финансового выравнивания. Так, в частности, горизонтальное перераспределение средств между финансово сильными и финансово слабыми землями вызывает множество нареканий со стороны земель-доноров. В результате финансового выравнивания многие земли могут оказаться ниже среднего уровня. Особняком среди земель выделяется Бавария. Из всех земель она одна имеет сенат и правительство. Федеративная система Германии очень сложна по своей структуре и в связи с этим неизбежно ее последующее реформирование. В настоящее время многие политики выступают за объединение и тем самым сокращение числа земель.

Ключевые слова: федерализм; кооперативный федерализм; горизонтальное выравнивание; вертикальное выравнивание; бундесрат; исключительная компетенция; конкурирующая компетенция.

A. Yu. Salomatin

*Doctor of Law, Doctor of History, professor
Head of department of State and Legal disciplines
Penza State University, Penza, Russia*

Z. A. Savchenko

*Master student
Penza State University, Penza, Russia*

GERMAN FEDERALISM AND ITS FEATURES

Abstract. The article discusses the features of the German federalism. Traced the dynamics of the relationship between the Federation and the Lander. Within the framework of cooperative federalism reveals the features of vertical and horizontal financial equalization. In particular, horizontal transfers between financially strong and financially weak land causes many complaints from the land donor. As a result, many of the financial equalization of the land may be below average. Alone among the lands is allocated Bavaria. It is alone has the Senate and the government. The federal system in Germany is very complex in its structure and in this regard, it is inevitable subsequent reform. Currently, many politicians in favor of the union, and thereby reducing the number of land.

Key words: Federalism; Cooperative federalism; The horizontal alignment; Vertical alignment; Bundesrat; The exclusive competence; rival competence.

Государственно-правовая и политическая жизнь в условиях глобализации

Федеративное устройство Германии является историческим наследием. Еще на протяжении веков Германия была поделена на множество государств и впоследствии их объединения в 1871 году все время оставалась федерацией, исключая 12 лет нацистского режима и четырех десятков лет отдельного существования Германской Демократической Республики (ГДР) и Федеративной республики Германия (ФРГ).

Как писал известный германский юрист Р. Бернхардт: «Объединение Германии в 1990 г. не только не ослабило принципы федеративного государственного устройства, закрепленные в Основном законе, но скорее усилило их. На месте бывшей ГДР возникли пять новых федеральных земель, которые на равноправной основе объединены Основным законом с прежними одиннадцатью землями Германии и в то же время наделены собственными правами» [1].

Современная Федеративная Республика Германия (ФРГ) - конституционная федерация, учрежденная на основе Конституции 1949 года, именуемая Основным законом.

В состав ФРГ входит 16 земель, в том числе три города - Берлин, Гамбург и Бремен (таблица №1) [3].

Таблица №1

Федеральные земли Германии

Земля	Столица	Площадь (км ²)	Численность населения
Baden-Württemberg (Баден Вюртемберг)	Stuttgart (Штутгарт)	35,752	10,569,100
Bavaria (Бавария)	Munich (Мюнхен)	70,549	12,519,600
Berlin (Берлин)		892	3,375,200
Brandenburg (Бранденбург)	Potsdam (Потсдам)	29,477	2,449,500
Bremen (Бремен)		404	654,800
Hamburg (Гамбург)		755	1,734,300

Земля	Столица	Площадь (км²)	Численность населения
Hesse (Гессен)	Wiesbaden (Висбаден)	21,115	6,016,500
Mecklenburg-Vorpommern (Мекленбург-Передняя Померания)	Schwerin (Шверин)	23,174	1,600,300
Lower Saxony (Нижняя Саксония)	Hanover (Ганновер)	47,618	7,779,000
North Rhine-Westphalia (Северный Рейн-Вестфалия)	Düsseldorf (Дюссельдорф)	34,043	17,554,300
Rhineland-Palatinate (Рейнланд-Пфальц)	Mainz (Майн)	19,847	3,990,300
Saarland (Саар)	Saarbrücken (Саарбрюкен)	2,569	994,300
Saxony (Саксония)	Dresden (Дрезден)	18,416	4,050,200
Saxony-Anhalt (Саксония Ангальт)	Magdeburg (Магдебург)	20,445	2,259,400
Schleswig-Holstein (Шлезвиг-Гольштейн)	Kiel (Киль)	15,763	2,806,500
Thuringia (Тюрингия)	Erfurt (Эрфурт)	16,172	2,170,500

Все субъекты Федерации имеют свои законодательные органы - ландтаги (сенаты), которые избираются гражданами в разных землях на 4 года или 5 лет. Обычно они однопалатные, за исключением Баварии, которая имеет две палаты. Ландтаги формируют правительства земли на основе тех же принципов, что и федерация. Положение премьер-министра земли аналогично положению федерального канцлера. Все федеральные земли имеют «земельные представительства в столице Федерации», которые возглавляют «уполномоченные» соответствующей земли. Перед земельными представительствами стоит задача соблюдать и защищать интересы земли в Бундесрате, Бундестаге, Федеральном правительстве, а также осуществлять общее представительство в столице Федерации.

Бундесрат представляет собой государственный законодательный орган, который состоит из членов земельных правительств. Земли имеют в

Бундесрате от 3 до 6 голосов в зависимости от численности их населения. Количество голосов означает, в первую очередь, какое количество делегатов может отправить земельное правительство в бундесрат.

В законодательной сфере различают исключительную и конкурирующую компетенции федерации и земель.

К исключительной компетенции относятся следующие вопросы: внешние сношения, а также оборона, включая защиту гражданского населения; гражданство Федерации; свобода передвижения, паспортное дело, эмиграция и иммиграция, выдача лиц другим государствам; валюта, денежное обращение, чеканка монет, эталоны мер и весов, исчисление времени; единство таможенной и торговой территории, договоры о торговле и судоходстве, свобода товарооборота, товарооборот и расчеты с границей, включая таможенную и пограничную охрану; взаимодействие Федерации и земель по вопросам: а) деятельности уголовной полиции, б) защиты основ свободного демократического строя, существования и безопасности Федерации или земель (охрана Конституции) и в) предотвращения на территории Федерации попыток путем применения силы или направленных на такое применение подготовительных действий поставить под угрозу внешние интересы Федеративной Республики Германия и т.д.

Конкурирующая законодательная компетенция охватывает следующие сферы: гражданское право, уголовное право и исполнение приговоров, судостроительство, судопроизводство, адвокатура, нотариат и юридическая консультация; акты гражданского состояния; право союзов и собраний; хозяйственное право; трудовое право и т.д.

Таким образом, можно сказать, что в законодательной сфере федерация имеет явное преимущество по сравнению с землями, в то время как исполнение федеральных законов является собственным делом земель.

Германию можно охарактеризовать как «кооперативную федерацию», так как существует конституционно оформленное сотрудничество Федерации и земель, а также земель между собой. Норма Основного закона ФРГ гласит: «Все власти Федерации и земель оказывают взаимную правовую и служебную помощь» (абз.1 ст.35) [5].

Кооперативный федерализм реализуется в форме горизонтального сотрудничества (между землями) и в форме вертикального сотрудничества (между Федерацией и землями).

Так как земли Германии совершенно не однородны по площади и численности населения, то следовательно, и финансовое состояние земель различно.

Для уравнивания финансового состояния существует принцип Финансового выравнивания.

Суть принципа заключается в перераспределении средств из федерального бюджета между финансово сильными и финансово слабыми землями (таблица № 2).

В Германии различают горизонтальное финансовое выравнивание (между землями) и вертикальное финансовое выравнивание (между Федерацией и землями). В случае необходимости могут использоваться оба способа.

Финансовое выравнивание в пользу финансово слабых земель должно приблизить их к среднему уровню. Финансово сильные же земли с более высокого уровня спускаются к среднему уровню [9].

Но, тем не менее, горизонтальное выравнивание не всегда должно приводить к достижению финансово слабыми землями среднего уровня.

В этом случае в процесс вступает вертикальное финансовое выравнивание между Федерацией и финансово слабыми землями. Из собственных средств Федерация может предоставлять слабым землям дополнительные отчисления. Кроме того, она может осуществлять дополнительные отчисления для удовлетворения особых нужд [4].

Принцип Финансового выравнивания неоднократно являлся предметом споров земель, решавшихся в Федеральном конституционном суде ФРГ.

Так, например, в 1998 году земля Гессен до «выравнивания» была самой сильной, на 18% превышая средний уровень, а после перераспределения сравнялась с землей Бремен, которая находилась на предпоследнем 15-м месте, отставая от среднего уровня на 28%. Это, конечно не могло устраивать сильные федеративные земли.

Баден-Вюртемберг, Бавария и Гессен обратились в Федеральный конституционный суд с запросами о конституционности отдельных норм закона о финансовом выравнивании. И в ноябре 1999 года суд фактически признал их правоту [8].

Таблица № 2

Выравнивание финансового положения федеральных земель в 1995-2013 гг.(в млн. евро) [9]

Земли, обязанные сделать отчисления

Страна/год	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Северный Рейн-Вестфалия	1.763	1.141	278	1.628	50	213	490	132
Бавария	1.295	1.884	2.277	2.047	1.859	2.315	2.234	2.093
Баден Вюртемберг	1.433	1.957	2.115	1.663	2.169	2.170	2.235	2.057
Гессен	1.101	2.734	2.629	1.910	1.876	1.529	1.606	2.418
Гамбург	60	556	268	197	656	578	383	623
Шлезвиг-Гольштейн	72	-	-	-	-	-	-	-

Страна/год	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Северный Рейн-Вестфалия	38	-	59	-	-	-	-
Бавария	2.311	2.923	3.354	3.511	3.621	3.797	4.320
Баден Вюртемберг	2.316	2.499	1.488	1.709	1.813	2.765	2.429
Гессен	2.885	2.470	1.902	1.752	1.799	1.304	1.711
Гамбург	368	371	45	66	92	25	-
Шлезвиг-Гольштейн	-	-	-	-	-	-	-

Земли, получающие отчисления

Страна/год	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Нижняя Саксония	231	568	952	487	392	446	363	240
Северный Рейн-Вестфалия	-	-	-	-	-	-	-	-
Рейнланд-Пфальц	117	392	229	419	259	190	294	346
Шлезвиг-Гольштейн	-	185	60	112	16	102	146	124
Саар	92	167	146	139	107	116	113	115
Гамбург	-	-	-	-	-	-	-	-
Бремен	287	442	402	407	346	331	366	417
Берлин	2.159	2.812	2.653	2.677	2.639	2.703	2.456	2.709
Саксония	907	1.182	1.031	1.047	936	930	1.020	1.078
Саксония-Анхальт	574	711	591	607	520	532	587	590
Тюрингия	521	670	573	571	500	517	581	617
Бранденбург	442	644	498	541	502	534	588	611
Мекленбург Передняя Померания	394	500	434	439	393	403	433	475
Всего	±5.724	±8.273	±7.568	±7.445	±6.610	±6.805	±6.948	±7.322

Страна/год	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Нижняя Саксония	318	317	110	259	209	178	106
Северный Рейн-Вестфалия	-	54	-	354	239	435	693
Рейнланд-Пфальц	343	374	293	267	246	256	243
Шлезвиг-Гольштейн	136	177	169	101	119	134	169
Саар	125	116	93	89	120	94	138
Гамбург	-	-	-	-	-	-	87
Бремен	471	505	433	445	518	521	589
Берлин	2.900	3.140	2.877	2.900	2.999	3.224	3.338
Саксония	1.165	1.158	910	854	923	961	1.002
Саксония-Анхальт	627	627	514	497	544	550	563
Тюрингия	644	637	497	472	531	542	547
Бранденбург	675	621	501	401	443	543	521
Мекленбург Передняя Померания	513	538	450	399	433	453	464
Всего	±7.917	±8.263	±6.848	±7.039	±7.324	±7.891	±8.459

Говоря о землях Германии, можно отметить, что особое положение занимает республика Бавария. Крупнейшая по территории и вторая по численности населения земля ФРГ, Бавария является образцом федерализма и региональной самостоятельности.

Первый абзац первой статьи баварской конституции 1946 года гласит: «Бавария — вольная земля», она вошла в состав ФРГ на правах «автономной республики» (дословно «свободного государства»). Основным законом Федеративной Республики Германия из-за недостаточно выраженного федерализма баварским ландтагом был первоначально отклонен. При этом было принято решение о присоединении, если большинство западногерманских земель Основным законом примут. С 1949 года Вольная Земля Бавария входит в состав Федеративной Республики Германия.

Из всех 16 земель бундесланда только Бавария имеет, кроме однопалатного парламента, еще сенат и правительство, отвечающее за вопросы местной компетенции - законы о труде, судопроизводство, бизнес и торговлю, дорожный транспорт, здравоохранение, окружающую среду, а также региональную культуру, образование, телекоммуникации, полицию. Федеральному правительству остается внешняя политика, воздушный транспорт, вопросы обороны, борьба с международной преступностью и защита конституции.

Бавария верит, что расширение прав отдельных федеральных земель - это важно и нужно. В рамках федерации необходимо развивать конкуренцию между землями за лучшие решения, которые вывели бы Германию на передовые позиции в современном глобальном мире, проводить перераспределение федерального бюджета в пользу той или иной земли на более справедливых условиях. Это повысит ответственность и пойдет на пользу каждой отдельно взятой земле. Разумеется, как и прежде, остается неизменным принцип солидарности всех федеральных земель. Проверенный рецепт баварской «вольности» в рамках единой Германии, который она готова предложить Евросоюзу, в том, что широкие права федеративных земель или отдельных стран Европы не посягают на компетенции центра и на всей общей территории существует единство законов и прав граждан [6].

Из-за своей сложности федеративная система Германии не раз подвергалась реформированию.

17 октября 2003 г. в ФРГ была образована совместная Комиссия Бундестага и Бундесрата по модернизации федеративного устройства.

Сопредседателями данной комиссии стали тогдашний секретарь СДПГ Ф. Мюнтеферин и премьер-министр Баварии, член партии ХСС Э. Штойбер.

18 ноября 2005 года был подписан коалиционный договор ХСС и СДПГ. В договоре были оговорены предложения партий по разграничению полномочий и ответственности между землями и центром. 7 июля 2006 года реформа вступила в силу.

15 декабря 2006 года был запущен новый этап реформы федерализма. Основные нерешенные на первом этапе вопросы: уменьшение долгов земель, а так же неравномерность финансовых взаимоотношений между федерацией и землями и между самими землями.

Дело в том, что «горизонтальное выравнивание», в рамках кооперативного федерализма вызывает много нареканий. Прежде всего, со сторо-

ны либералов (СвДП, О. Ламбсдорф), которые выступают за снижение «благотворительной» роли государства [2].

С данными предложениями согласны и другие политики. Например, премьер-министр Баварии- Штойбер (ХСС) требует усиления регионализации, а премьер-министр Баден-Вюртемберга- Тойфель (ХДС) - выступает за то, чтобы сократить число земель и увеличить законодательные сроки. Депутат ландтага Саксонии-Анхальта Бернхард Ротесобирает поддерживает объединение трех федеральных земель - Саксонии-Анхальта, Саксонии и Тюрингии - в один субъект федерации.

Сами же жители Германии, судя по всему, невысокого мнения о федерализме своей страны. Исследование фонда имени Бертельсмана (Bertelsmann-Stiftung), проведенное по случаю 60-й годовщины образования ФРГ, показало, что четверть всех немцев считают существование федеральных земель вовсе излишним. 57 % опрошенных приветствовали бы слияние их субъекта федерации с соседним.

Таким образом, поиски более эффективной модели федерализма осложняются в Германии такими факторами как [2]: обострение противоречий между финансово бедными и финансово богатыми землями, наличием конкурирующих проектов крупных политических партий и потребностями европейского федерализма.

Список использованной литературы

1. Бернхардт Р. Конституционное правосудие и принципы федеративного государственного устройства в ФРГ / Р. Бернхардт // Современный немецкий конституционализм. — М. : Изд-во ИГиП РАН. — 1994. — С. 43-51.
2. Бовкун Е. Германия в поисках другого федерализма / Е.Бовкун // Российская Федерация сегодня. — 2004. — № 4 — С. 23-25.
3. Витковский О.В. Федерализм против централизма. Некоторые политико-географические аспекты и проблемы воссоединенной Германии / О.В. Витковский // Вопросы экономической географии зарубежных стран. — М. — 1992. — С. 91-92.
4. Геймбух Н.Г. Эволюция финансовых взаимоотношений Федерации и земель в современной Германии / Н.Г. Геймбух // Вестник Томского государственного университета. — 2011. — № 2. — С.42-45.
5. Конституции зарубежных государств: Учеб. пособие / сост. проф. В.В. Маклаков. — М. : БЕК, 2006. — 584 с.
6. Конституции зарубежных стран: сборник /сост. Дубровин В.Н. — М. : Юрлитинформ, 2008, — 447 с.
7. Павлов И. Германский федерализм: опыт реформирования / И. Павлов // МЭ и МО. — 2007. — №10. — С.57-61.
8. Рудый К.В. Финансовые, денежные и кредитные системы зарубежных стран / К.В. Рудый. — М. : Новое знание, 2004. — 396 с.
9. Черник А. Межбюджетные отношения в системе федерализма: германский вариант / А. Черник // Финансы. — 2002. — №4. — С. 20-21.

Referenses

1. Bernkhardt R. The constitutional justice and the principles of a federal state system in Germany. *Sovremennyi nemetskii konstitutsionalizm = Modern German constitutionalism*, 1994, pp. 43-51 (in Russian).
2. Bovkun E. Germany in search of other federalism. *Rossiiskaia Federatsiia segodnia = The Russian Federation today*, 2004, no. 4, pp. 23-25 (in Russian).
3. Vitkovskii O.V. Federalism against centralism. Some political and geographical aspects and problems of the reunited Germany. *Voprosy ekonomicheskoi geografii zarubezhnykh stran = Questions of economic geography of foreign countries*, 1992, pp. 91-92 (in Russian).
4. Geimbukh N.G. Evolution of financial relationship of Federation and lands in modern Germany *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta = Tomsk State University Journal of Law*, 2011, no. 2, pp.42-45 (in Russian).
5. Maklakov V.V. (ed.) *Konstitutsii zarubezhnykh gosudarstv: Ucheb.posobie* [Constitutions of the foreign states: Manual]. Moscow, BEK Publ., 2006, 584 p.
6. Dubrovin V.N (ed.) *Konstitutsii zarubezhnykh stran: sbornik* [Constitutions of foreign countries: collection]. Moscow, Iurlitinform Publ., 2008, 447 p.
7. Pavlov N. German federalism: experience of reforming. *Mirovaia ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniia = World Economy and International Relations*, 2007, no. 10, pp.57-61 (in Russian).
8. Rudyi K.V. *Finansovye, denezhnye i kreditnye sistemy zarubezhnykh stran* [Financial, monetary and credit systems of foreign countries]. Moscow, Novoe znanie Publ., 2004, 396 p.
9. Chernik A. The interbudgetary relations in system of federalism: German option. *Finansy = Finance*, 2002, no. 4, pp. 20-21 (in Russian).

Информация об авторах

Саломатин Алексей Юрьевич — доктор юридических наук, доктор исторических наук, заведующий кафедрой теории государства и права и политологии, Пензенский государственный университет, 440026, г. Пенза, ул. Красная 40, Россия, e-mail: valeriya_zinovev@mail.ru.

Савченко Жанна Александровна — магистрант, Пензенский государственный университет, 440026, г. Пенза, ул. Красная 40, Россия, e-mail: valeriya_zinovev@mail.ru.

Authors

Salomatin Aleksey Yurievich — Doctor of Law, Doctor of History, Head of the Department State and Law Theory and Political Sciences, Penza State University, 40 Krasnaya Street, Penza, 440026, Russia, e-mail: valeriya_zinovev@mail.ru.

Savchenko Zhanna Aleksandrovna — Master student, Penza State University, 40 Krasnaya Street, Penza, 440026, Russia, e-mail: valeriya_zinovev@mail.ru.