

УДК 342.24 (430)

Н.Г. Геймбух

ОСНОВНЫЕ ЧЕРТЫ КОНСТИТУЦИОННОЙ МОДЕЛИ СОВРЕМЕННОГО ГЕРМАНСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

В статье анализируются изменения конституционного законодательства Германии в вопросах разграничения предметов ведения Федерации и земель. Автор исследует правовую природу распределения компетенции между Федерацией и землями в законодательной сфере, в финансовой области, а также в сфере исполнения законов. Соответствующие конституционные изменения рассматриваются с точки зрения реформы федерализма, осуществляемой в настоящее время в Федеративной Республике Германия.

Ключевые слова: кооперативный федерализм, принцип разграничения предметов ведения, Основной закон ФРГ, Бундесрат, конституционная реформа.

В процессе развития федеративных структур Германии к 2003 г. возникла необходимость в реформировании института германского федерализма. Это связано с тем, что сложившийся порядок разграничения законодательной компетенции между Федерацией и землями приводил к законодательному кризису. Так, одобрению Бундесрата подлежали примерно 60 % от общего числа всех федеральных законов.

Наряду с Бундестагом и Федеральным правительством Бундесрат обладает правом законодательной инициативы. Участие Бундесрата в законодательном процессе имеет различное значение в зависимости от того, к какому типу законов относится данный законопроект. Исходя из функций Бундесрата, выделяют два вида законов: «требующие одобрения» и «с правом опротестования».

Весьма сильны позиции Бундесрата, когда речь идет о законах, требующих его одобрения. Такими являются законы, затрагивающие *интересы земель*. Они не могут быть приняты, если их не одобрил Бундесрат. Причем предполагается, что если закон содержит хотя бы одно положение, относящееся к правам земель, то одобрение Бундесрата требуется для всего закона. Именно из-за таких отдельных положений многие федеральные законы, в целом не затрагивающие интересы земель ФРГ, все же должны быть одобрены Бундесратом [1. S. 934].

Если в 1949 г. только 10 % всех законов требовало одобрения со стороны Бундесрата, то в результате постепенного усиления позиций земель через Бундесрат к 1998 г. их число возросло до 60 %.

Согласие Бундесрата требовалось в соответствии со ст. 84 Основного закона ФРГ в тех случаях, когда законы содержали положения, которые затрагивали учреждения органов власти и административный процесс. Согласно ст. 104а Основного закона ФРГ необходимо было одобрение со стороны Бундесрата, если законы касались финансового регулирования и расходов. Также такое согласие требовалось по ст. 75 Основного закона ФРГ – в случае ра-

мочного регулирования и по ст. 91, если речь шла о совместных задачах Федерации и земель. Итак, принятие законов в тех случаях, когда это касалось земель, требовало, как правило, согласия Бундесрата. Это тормозило процесс принятия важных для страны законов.

Поэтому целью конституционной реформы германского федерализма явилось совершенствование порядка разграничения законодательной компетенции между Федерацией и землями, а также снижение количества случаев, в которых требуется одобрение Бундесрата. В основу концепции реформы федерализма была заложена идея внедрения принципа состязательности между землями. Это дополнило бы «кооперативный» германский федерализм принципом конкуренции [2. S. 19]. Кроме этого, назрела необходимость реформы и в отношении дальнейшей интеграции федеративного государства Германии в объединенную Европу, что было призвано сделать федерализм ФРГ более «европейски пригодным».

Закон о внесении изменений в Основной закон ФРГ, именуемый в Германии как Закон о реформе федерализма, вступил в силу 1 сентября 2006 г. [3]. Данный закон означал по существу частичную реформу федеративного устройства страны и внес изменения в 25 статей Основного закона ФРГ.

Конституционная реформа германского федерализма разбита на два этапа. Первый этап реформы оформлен Законом о внесении изменений в Основной закон ФРГ от 28 августа 2006 г. Второй этап реформы предполагает внесение изменений в порядок финансирования Германской федерации. Сущность основных положений первого этапа реформы германского федерализма 2006 г. заключается в следующем.

Процесс законотворчества в Германии стал быстрее и прозрачнее. Сокращается количество законов, которые требуют одобрения Бундесрата. Бундесрат должен соглашаться даже с теми законами, которые вызывают значительные финансовые расходы в землях. По мнению профессора государственного права Германии К. Штарка, в итоге первого этапа реформы федерализма в Германии «исполнительная власть земель ФРГ оказывает теперь меньше влияния через Бундесрат на законодательство Федерации в обмен на то, что законодательная власть земель ФРГ усилила свои позиции в результате расширения законодательной компетенции земель» [2. S. 3].

Механизм распределения государственных полномочий в Федеративной Республике Германия непосредственно связан с теорией разделения властей: каждая из традиционных ветвей власти (законодательная, исполнительная и судебная), в свою очередь, распределяется между федеральным центром и отдельными землями. Распределение компетенции между Федерацией и землями достаточно тщательно проработано в Основном законе, причем компетенция разграничена применительно к законодательству, исполнительной деятельности и финансам.

Осуществление государственных полномочий и выполнение государственных задач возлагаются ст. 30 Основного закона ФРГ на земли, поскольку Основной закон ФРГ не устанавливает или не допускает иного регулирования. Это своеобразная форма *презумпции компетенции земель*, которая свидетельствует о принципиальной децентрализованности Германской федерации. Она означает, что если Федерация желает воспользоваться компетенци-

ей по регулированию того или иного вопроса, то данное полномочие Федерации должно быть прямо предусмотрено в специальном конституционном положении.

Указанная презумпция находит свою дальнейшую конкретизацию в презумпции законодательной (абз.1 ст. 70 Основного закона), исполнительной (ст. 83 Основного закона) и судебной (ст. 92 Основного закона) компетенции земель. Однако в сфере международных отношений, наоборот, презюмируется компетенция федерального центра. «Германия выступает в международных правоотношениях как единое целое», – к такому выводу пришел Федеральный конституционный суд Германии [4. S. 347]. Правом заключать международные договоры от имени Федеративной Республики Германия обладает исключительно Федерация (ст. 32 Основного закона). Земли располагают только лишь правомочием в рамках своей исключительной законодательной компетенции заключать договоры с иностранными государствами [5. С. 13].

Рассмотрим распределение компетенции в области законодательства. Основной закон ФРГ 1949 г. различает исключительную компетенцию Федерации, конкурирующую (совместную) компетенцию Федерации и земель, а также компетенцию по принятию основ федерального законодательства (рамочное регулирование со стороны Федерации), которая является особым видом разграничения компетенции.

Если рассматривать разграничение компетенции между Федерацией и землями в ФРГ, то в принципе почти все законодательство является либо исключительной компетенцией Федерации, либо совместной компетенцией. Можно сказать, что исключительная компетенция у земель есть только в области культуры и в области обеспечения общественной безопасности.

При анализе распределения только законодательной компетенции может возникнуть впечатление, что Федеративная Республика Германия является централизованным государством и, соответственно, «слабой федерацией». Однако это не так. Немецкий подход заключается в том, что законодательная компетенция предоставляется Федерации, а равновесие и децентрализация достигаются тем, что реализация полномочий исполнительной власти относится преимущественно к компетенции земель, потому что земли самостоятельно исполняют федеральные законы (и, конечно, свои собственные законы).

Таким образом, особенность немецкого федерализма заключается в том, что перевес Федерации в одной сфере компенсируется перевесом земель в другой. Такая модель отличается гибким и уравновешенным разделением государственных функций.

Итак, в процессе развития любого федеративного государства всегда присутствует естественная тенденция к централизации этого государства. Германская федерация в своем развитии имела подобную тенденцию к централизации. Из этого можно сделать вывод, что «необходима регулярная проверка разграничения компетенции между Федерацией и ее субъектами на предмет того, соответствует ли реальная действующая сегодня конституция намерениям ее создателей» [6. С. 53].

Таким образом, в Федеративной Республике Германия законодательная власть практически полностью сосредоточена в руках Федерации. Исполнительная же деятельность осуществляется преимущественно землями, хотя

при этом федеральный центр в ряде случаев может подвергнуть ее серьезной корректировке.

В процессе реформы федерализма были внесены изменения в вопросы разграничения компетенции между Федерацией и землями в области законодательства. В результате упразднено рамочное законодательство Федерации (ранее закрепленное в ст. 75 Основного закона). Теперь его место принадлежит исключительному или конкурирующему законодательству Федерации либо регулируется законодательством земель.

Сфера конкурирующей законодательной компетенции согласно ст. 72 Основного закона в новой редакции раскрывается сейчас в следующих категориях:

(1) земли обладают полномочием на законодательство лишь тогда и постольку, когда и поскольку Федерация не пользуется своими законодательными правами (абз.1 ст. 72);

(2) Федерация по ряду позиций, закрепленных в абз. 1 ст. 74 Основного закона: п. 4, п. 7, п. 11, п. 13, п. 15, п. 19а, п. 20, п. 22, п. 25, п. 26 – имеет право законодательства в этой сфере только, если это необходимо в общегосударственных интересах для установления равноценных условий жизни на федеральной территории либо сохранения правового или экономического единства (абз. 2 ст. 72);

(3) земли имеют право по некоторым вопросам (охрана окружающей среды, использование и охрана природных ресурсов, высшее образование) принимать законы, отклоняющиеся от федеральных законов;

федеральные законы по данным вопросам вступают в силу не ранее чем через шесть месяцев, если законодательство с согласия Бундесрата не устанавливает иное;

на территории земель в случае расхождения их законов с федеральными законами по указанным вопросам действует тот закон, который принят позднее (абз.3 ст. 72);

(4) федеральным законом может быть установлено, что федеральное законодательное регулирование, необходимость в котором отпала, может быть заменено правом земель (абз. 4 ст. 72) [7. S. 53–55].

Итак, в 2006 г. ст. 72 Основного закона ФРГ была дополнена новым положением, согласно которому земли ФРГ приобрели право по некоторым позициям принимать законы, отклоняющиеся от федеральных законов. Земли ФРГ теперь обладают «правом на отклонение» [8. S. 1539]. При этом для земель установлен срок в шесть месяцев для того, чтобы отреагировать на новое федеральное законодательство с обновленным отклонением. Но из федеральной компетенции соответствующая проблематика не выведена, так как на территории земель в случае расхождения их законов с федеральными действуют те законы, которые приняты позднее.

Статья 74 Основного закона ФРГ в редакции Закона 2006 г. определяет сферу конкурирующего законодательства, перечисляя 32 позиции (акты гражданского состояния, трудовое право и социальное обеспечение, право союзов и собраний, пребывание и поселение иностранцев и др.). При этом установлено, что законы об ответственности государства, которая включена в

указанный перечень, нуждаются в одобрении Бундесрата. Все остальные, стало быть, этого не требуют [7. S. 57–62].

В отношении исполнения федеральных законов в Германии имеются также существенные нововведения. Согласно ст. 83 Основного закона ФРГ исполнение федеральных законов возложено на земли, поскольку Основной закон не определяет или не допускает иного. Таким образом, в сфере исполнения федеральных законов ФРГ презюмируется компетенция земель.

Согласно абз. 1 ст. 84 Основного закона ФРГ земли при исполнении федеральных законов сами регулируют организацию властей и административный процесс, если иное не установлено федеральными законами, принимаемыми с согласия Бундесрата. Данная норма Основного закона была дополнена в 2006 г. новым положением о том, что «земли могут при этом отклоняться от федеральных законов, а новое федеральное законодательство по данным вопросам вступает в силу не ранее чем через шесть месяцев, если законодательство с согласия Бундесрата не установит иное» [7. S. 71–72].

Итак, в данном случае, как и в случае конкурирующего законодательства (абз. 3 ст. 72 Основного закона), на территории земель при расхождении их законов с федеральными действуют те законы, которые приняты позднее. Земли здесь также обладают «правом на отклонение». При этом для земель установлен срок в 6 месяцев для того, чтобы отреагировать на новое федеральное законодательство с обновленным отклонением.

К. Штарк считает, что при реализации указанных норм Основного закона ФРГ, а именно абз. 3 ст. 72 и абз. 1 ст. 84, возникнут проблемы их интерпретации и практические трудности. По его мнению, в процессе отклонения земель от федерального законодательства может возникнуть следующее правовое состояние: в одних землях будет действовать федеральное право, а в других – право земель [2. S. 4]. Вследствие введения «права на отклонение» земельное законодательство стало более сложным. В будущем гражданам ФРГ будет труднее ориентироваться, в каком случае следует использовать федеральный закон, а в каком – земельный закон.

Несмотря на эти сложности, посредством «права на отклонение» у земель ФРГ появляется возможность расширить свою сферу компетенции за счет компетенции Федерации и, соответственно, развиваться без обязательного согласия Бундесрата [2. S. 7]. Такая правовая структура имеет функцию автоматической поддержки успешного законодательного опыта земель без дополнительных процедур легитимации закона.

В рамках реформы федеративного устройства Германии отменено рамочное законодательство Федерации (ранее закрепленное в ст. 75 Основного закона). В силу этого Законом от 28 августа 2006 г. в ст. 73 Основного закона ФРГ, которая определяет вопросы исключительной законодательной компетенции Федерации, внесены изменения.

Согласно ст. 73 в новой редакции Федерации предоставлена исключительная законодательная компетенция в области борьбы с международным терроризмом (через Федеральное ведомство уголовной полиции). К компетенции Федерации также отнесены такие вопросы, как служба связи, регистрация граждан и выдача удостоверений личности, атомная энергетика, право на ношение оружия и хранение взрывчатых веществ, ликвидация последст-

вий войны, нотариат, охрана немецкого культурного наследия от вывоза за границу (ранее это входило в область рамочной компетенции) [7. S. 55–57].

В сферу исключительного земельного законодательства включено регулирование государственной службы на земельном уровне, в том числе оплата труда земельных и муниципальных служащих, отбывание наказания заключенными, определение времени работы магазинов, нормирование гостиничного и ресторанного сервиса. В компетенцию земель перешли также жилищное право, право собраний и объединений, законодательство о печати [7. S. 55–57].

Дополнительно земли ФРГ приобрели права в области образования и защиты окружающей среды, а также упомянутое «право на отклонение», благодаря которому они решают, могут ли земельные законы отклоняться или, наоборот, подчиняться федеральным законам.

Политика в области образования стала исключительной компетенцией земель. У Федерации остается компетенция лишь в определении общих правил организации высшей школы и оформления документов по окончании высшей школы. Федерация вышла из финансирования организации высшей школы и из прямой финансовой помощи в школьном образовании. Высшая школа почти полностью перешла в компетенцию земель. Федерация может участвовать только в финансировании научных исследований и только при согласии всех земель.

В области охраны окружающей среды принцип отклонения вводится для тех статей закона, которые ранее были закреплены в рамочном законодательстве. Это означает, что земли своим законом могут «изменять» определенные части федеральных законов.

Итак, конституционная реформа федерализма в современной Германии сыграла важную роль в совершенствовании системы федеративных отношений государства. В результате масштабных изменений в функционировании германской федеративной системы в целом «кооперативный» германский федерализм был дополнен принципом конкуренции (состязательности) между землями [2. S. 19].

Конституционно-правовой процесс реформирования германского федерализма в современный период указывает на то, что система федеративных отношений в Германии постоянно развивается. Совершенствование федеративной формы государственного устройства является залогом демократического развития, гражданского мира и согласия, а также стабильности сложных государств.

Литература

1. *Häde U.* Zur Föderalismusreform in Deutschland // *Juristen Zeitung*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2006. S. 930–940.
2. *Starck Ch.* Föderalismusreform. München: Verlag C.H. Beck, 2007. 198 S.
3. *Bundesgesetzblatt*. 2006. Band I.
4. BVerfGE 2. 350 S.
5. *Кровельщикова В.В.* Конституционные суды земель Германии: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 2004. 25 с.

6. Blankenagel A. Распределение компетенции и государственность немецких земель: три небольших урока для федеративных государств // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2003. № 3 (44). С. 52–57.

7. *Grundgesetz*. Textausgabe mit sämtlichen Änderungen und andere Texte zum deutschen und europäischen Verfassungsrecht. 2. Auflage / H. Dreier, F. Wittreck Tübingen, 2007. 725 S.

8. Rengeling H. Föderalismusreform und Gesetzgebungskompetenzen // Deutsches Verwaltungsblatt. 2006. S. 1537–1549.

Gamebuch Nadezhda G. Tomsk State University (Tomsk, Russian Federation)

BASIC FEATURES OF THE CONSTITUTIONAL MODEL OF MODERN GERMAN FEDERALISM.

Keywords: cooperative federalism, principle of distinction between competences, the Basic law of Germany, Bundesrat, constitutional reform.

The need to reform the institute of German federalism arose in the course of the development of federative structures in Germany in 2003. It was stipulated by the fact that the established order of delineation of legislative competences between the Federation and the lands resulted in a legislative crisis. Therefore, only about 60% of all federal laws were approved by the Bundesrat.

Thus, the purpose of the constitutional reform of German federalism was the development of the order of delineation of legislative competences between the Federation and the lands and the decrease of the number of cases in which the approval of the Bundesrat was necessary. The law on amending the Basic law of FRG which is known in Germany as the Law on the reform of federalism came into force 01.09.2006.

The essence of basic provisions of the first stage of the reform of German federalism 2006: the law making process of Germany became quicker and more transparent; the number of laws to be approved by the Bundesrat reduced; the legislation on delineation of competences between the Federation and the lands was amended. Framework legislation of the Federation was repealed and its place was taken by exclusive and competing legislation of the Federation or by legislation of the lands. In 2006 Article 72 of the Basic law of FRG was added by a new provision, according to which the lands of FRG acquired the right to adopt the laws which on some positions were inconsistent with federal laws. Now the lands of FRG have “the right to reject”. The lands have a six months term to react to new federal laws with a renewed rejection.

There are also great changes in the sphere of federal laws execution in Germany. According to Article 83 of the Basic law of FRG, the execution of federal laws is vested in the lands since the Basic law neither defines nor admits any alternatives. Thus, the competence of the lands prevails in the sphere of execution of federal laws.

The constitutional reform of federalism in modern Germany has played an important role in the development of the system of federative relations in the state. The result of large-scale changes in the functioning of the German federative system taken as a whole is that the principle of competitiveness (rivalry) between the lands supported the “cooperative” German federalism.

References

1. Häde U. *Zur Föderalismusreform in Deutschland*. In: *Juristen Zeitung*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2006, pp. 930-940.

2. Starck Ch. *Föderalismusreform*. München: Verlag C.H. Beck, 2007. 198 p.

3. *Bundesgesetzblatt*, 2006, vol. I.

4. *BVerfGE* 2. 350 p.

5. Krovell'shchikova V.V. *Konstitutsionnye sudy zemel' Germanii*: avtoref. dis. kand. yurid. nauk [The constitutional courts of German Lands. Abstract of Law Cand. Diss.]. Tomsk, 2004. 25 s.

6. Blankenagel A. *Raspredelenie kompetentsii i gosudarstvennost' nemetskikh zemel': tri nebol'shikh uroka dlya federativnykh gosudarstv* [Distribution of competences and statehood of German lands: three small lessons for federal states]. *Konstitutsionnoe pravo: Vostochnoevropeyskoe obozrenie*, 2003, no. 3 (44), pp. 52-57.

7. Dreier H., Wittreck F. *Grundgesetz. Textausgabe mit sämtlichen Änderungen und andere Texte zum deutschen und europäischen Verfassungsrecht*. Tübingen, 2007. 725 p.

8. Rengeling H. Föderalismusreform und Gesetzgebungskompetenzen. *Deutsches Verwaltungsblatt*, 2006, pp. 1537-1549.