

УДК 342(430)

DOI: 10.17223/22253513/23/2

Н.Г. Геймбух

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ СОДЕРЖАНИЕ ПРИНЦИПА ВЕРНОСТИ ФЕДЕРАЦИИ В СОВРЕМЕННОЙ ГЕРМАНИИ

В статье исследуется принцип верности федерации как основополагающий принцип государственного (конституционного) права Федеративной Республики Германия. Раскрывая конституционно-правовое содержание принципа верности федерации, автор анализирует изменения конституционного законодательства Германии в системе финансовых взаимоотношений Федерации и земель, а также в сфере взаимодействия ФРГ с институтами Европейского союза. Соответствующие конституционные изменения анализируются с точки зрения конституционной реформы, осуществляемой в настоящее время в Федеративной Республике Германия.

Ключевые слова: принцип верности федерации, конституционный принцип, кооперативный федерализм, принцип разграничения предметов ведения, «финансовое выравнивание», принцип конкуренции (состязательности) между землями, европейская интеграция.

Основополагающим принципом Германской федерации является принцип верности федерации. Этот конституционный принцип имеет в германском государственном праве длительную традицию, которая восходит своими истоками к образованию Германской империи в 1871 г.

Профессор государственного права Германии Х. Бауэр определяет «принцип верности федерации» как «не противоречащее интересам Федерации поведение, которое является основной обязанностью в рамках Федерации» [1. С. 14]. Этот принцип закрепляет конституционно-правовую обязанность, в соответствии с которой земли должны сохранять верность по отношению друг к другу и по отношению к Федерации так же, как и Федерация по отношению к землям.

Федеральный конституционный суд ФРГ придает основное значение конституционному долгу верности со стороны Федерации и земель. В ходе своей деятельности он неоднократно указывал на то, что в германском федеративном государстве «все конституционно-правовые отношения между государством и его составными частями, а также конституционно-правовые отношения между субъектами определяются главенством *неписаного* конституционного принципа «взаимного долга» Федерации и земель: действовать в интересах Федерации» [2. С. 291].

Задачей принципа верности федерации является укрепление связи Федерации и земель в рамках общего конституционного права, способствуя тем самым укреплению федеративного порядка. Главная функция данного принципа, по мнению Федерального конституционного суда Германии, заключается в том, чтобы «ограничить эгоизм Федерации и земель» [2. С. 293]. Этот принцип возлагает на участников обязательства не предпринимать ничего, «что могло бы повредить государству в целом или его частям». В то же время

принцип соблюдения интересов федерации направлен и на сохранение самостоятельности Федерации и земель, ограничивая тенденции, грозящие нарушить баланс федеративного распределения прав и обязанностей.

Федеральный конституционный суд Германии пришел к следующему выводу, развивая принцип соблюдения интересов федерации: «Когда бы Федерация ни занималась достижением конституционно значимого соглашения, в котором заинтересованы и в которое вовлечены все земли, долг соблюдения интересов федерации запрещает Федерации действовать согласно девизу «разделяй и властвуй», то есть осуществлять раскол земель, достигая соглашения только с некоторыми из них и понуждая других к участию. Тот же принцип запрещает Федеральному правительству при переговорах, касающихся всех земель, относиться к земельным правительствам по-разному в зависимости от их партийно-политической ориентации» [2. S. 301].

В 1992 г., в связи с постепенным усилением процесса европейской интеграции, в Основном законе ФРГ была закреплена процедура участия Бундесрата в решении европейских вопросов (абз. 2, 4–7 ст. 23) [3. С. 123]. Изложенные в ней процедурные обязательства в основном соответствуют тем положениям, которые Федеральный конституционный суд вывел из принципа верности федерации еще до того, как данная поправка была внесена в Основной закон ФРГ. Из требования взаимного учета интересов Суд сделал вывод об обязанности Федерации и земель «тесно сотрудничать при подготовке правовых актов Европейских сообществ, затрагивающих законодательную компетенцию земель» [2. S. 305].

В ходе конституционного развития принцип верности федерации играет важную роль, поскольку он повышает способность конституционного права к изменениям и, будучи «неписаным конституционным принципом», особенно пригоден для быстрого реагирования на изменения в поведении активных политических сил, на трансформацию рамочных условий обычного, конституционного и международного права, а также на изменения последствий конституционной практики [1. С. 20].

По мнению профессора Клауса Штерна, принцип верности федерации пронизывает все государственное право, являясь «определяющим элементом федеративного порядка. Для Федерации и для земель он является амбивалентным, обеспечивая «единство и вместе с тем плюрализм», обязывая к сотрудничеству и вместе с тем к уважению самостоятельности участников, препятствуя как явной унитаризации, так и явной партикуляризации» [4. S. 435].

Итак, принцип федеративной верности призван обеспечить стабильность федеративных отношений и усилить правовую связь между Федерацией и ее субъектами: он предполагает обязанность участников федеративных отношений к взаимному уважению, поддержке и партнерству. Принцип федеративной верности также означает, что ни один из участников федеративных отношений не может отстраниться от исполнения возложенной на него обязанности под предлогом того, что кто-то из других участников федеративных отношений не выполняет своих обязанностей [5. С. 108].

В государственном (конституционном) праве Германии из принципа верности федерации вытекают обязанности взаимного предоставления помощи,

взаимного уважения, взаимной готовности к пониманию, а также обязанности по согласованию действий и сотрудничеству. Также к ним относятся обязанности Федерации по защите земель в отношениях с другими государствами и Европейским союзом, требующие, чтобы Федерация защищала и охраняла земли, действенно представляла их интересы во внешних отношениях.

После объединения Германии в функционировании федеративной государственности возникают трудности, связанные с неравенством экономических потенциалов и усилением диспропорции между новыми субъектами федерации и «старыми» землями ФРГ. В рассуждениях, каким образом могут быть устранены эти трудности, на первый план выступает концепция «кооперативного федерализма». Германия характеризуется как «кооперативная федерация», поскольку имеет место *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) [3. С. 127].

Так как после объединения Германии немецкий федерализм отличает высокая степень неоднородности – в этих условиях большую роль играет солидарность земель, которая является условием функционирования кооперативного федерализма. Директор Германского института по исследованию федерализма Х.П. Шнайдер уточняет, что германский федерализм основан на признании такого положения, как равноправия субъектов федерации или союзнической ответственности субъектов федерации друг за друга при взаимной помощи в случае необходимости [6. S. 81].

Действительно, осуществляемое на основе четкой концепции и координации сотрудничество между Федерацией и ее членами может содействовать необходимому в современном государстве единообразному и эффективному выполнению государственных задач, не приводя к централизации. В свое время К. Хессе указывал на то, что «кооперативный федерализм» является поэтому не панацеей, но сравнительно лучшим путем дальнейшего развития федеративного строя наряду с конкретными частными поправками к распределению компетенции в федеративном государстве» [7. С. 123].

Кооперативный федерализм реализуется в форме горизонтального сотрудничества (между землями) и в форме вертикального сотрудничества (между Федерацией и землями). В частности, система «федерализма сотрудничества» представляет собой широкую сеть неформального взаимодействия земель на всех уровнях: от членов правительств и депутатов ландтагов до чиновников различных рангов. Каждый год в ФРГ проходят 4–5 конференций премьер-министров земель, около 10–13 конференций глав родственных министерств.

Одну из основных групп обязательств, вытекающих из принципа верности федерации, составляют обязательства по оказанию помощи и поддержки. Наиболее характерным примером подобных обязательств может служить «финансовое выравнивание», которое призвано обеспечивать Федерации и входящим в ее состав субъектам достаточное финансирование.

«Финансовое выравнивание» означает распределение средств из федерального бюджета между финансово «сильными» и финансово «слабыми» землями. Целью этого выравнивания является «обеспечение равного уровня

жизни на всей территории ФРГ», что закреплено в Основном законе ФРГ (абз. 3 ст. 106) [3. С. 157]. Федеративная Республика Германия обладает наиболее отлаженной и в то же время наиболее сложной системой финансового выравнивания.

Необходимость финансового выравнивания заключается в том, что грубое распределение налоговых поступлений и принципиальная ориентация на сумму местных налоговых поступлений не могут в достаточной степени учитывать финансовые потребности каждого отдельного члена федерации.

В ФРГ существует *горизонтальное финансовое выравнивание* (между землями) и *вертикальное финансовое выравнивание* (между Федерацией и землями). При необходимости Федерация использует обе формы.

Более интересным и более значительным по объему является горизонтальное выравнивание. Оно осуществляется между «сильными» с финансовой точки зрения и «слабыми» землями. Сопоставление для каждой федеральной земли финансовых возможностей и выявленных с учетом количества населения финансовых потребностей показывает, что в некоторых частях Федерации финансовые возможности превышают финансовые потребности, а в некоторых, финансово «слабых», они – значительно ниже уровня этих потребностей.

Финансовое выравнивание в пользу финансово «слабых» земель за счет финансово «сильных» земель должно вести к тому, чтобы «слабые» земли, по крайней мере, приблизились к среднему уровню. Финансово «сильные» земли, предоставляя средства для осуществления такого выравнивания, также с более высокого уровня спускаются к среднему уровню. К настоящему моменту регулирование финансового выравнивания стало еще сложнее в деталях [8. S. 734]. Пределы горизонтального выравнивания ограничены: оно обязательно должно приводить к тому, чтобы финансово «слабые» земли всегда достигали среднего уровня.

Здесь вступает в силу процесс вертикального финансового выравнивания между Федерацией и финансово «слабыми» землями. Из своих собственных средств Федерация может предоставлять «слабым» землям общие дополнительные отчисления, что регулярно и происходит. Объем подобных отчислений был в последние несколько лет достаточно велик, поскольку таким образом были частично преодолены огромные различия между землями бывшей ГДР и западногерманскими землями. В 2005 г. на эти отчисления Федерацией было выделено 10,5 млрд евро. Однако к 2019 г. они будут уменьшены до 2 млрд евро [9].

Итак, по данному обзору немецкого финансового выравнивания можно понять, насколько сложной стала со временем эта система, и что она из-за своей сложности неоднократно становилась предметом споров, решавшихся в Федеральном конституционном суде ФРГ.

В отношении «финансового выравнивания» Федеральный конституционный суд ФРГ установил, что принцип верности федерации *обязывает* отдельные земли независимо от их суверенности и финансовой самостоятельности оказывать определенную финансовую поддержку другим, более слабым в этом отношении землям. Однако обязанность взаимной поддержки не безгранична: помощь оказывается только в том случае, если она действи-

тельно необходима и если оказывающая ее сторона на это способна [2. S. 331]. Поэтому финансовое выравнивание не должно серьезным образом ослаблять экономику земель-доноров или вести к нивелированию финансового состояния земель.

Вышеизложенное позволяет заметить, что отношения кооперативного федерализма, с одной стороны, помогают сглаживать противоречия между центром и субъектами федерации, позволяют выполнять значительные программы в целях развития определенных областей народного хозяйства, регулировать различного рода общественные отношения. С другой стороны, финансирование из федерального бюджета такого рода программ объективно ведет к снижению активности самих субъектов федерации.

Конституционная реформа германского федерализма, оформленная Законом о внесении изменений в Основной закон ФРГ от 28 августа 2006 г., предполагает совершенствование порядка финансирования Германской федерации, в частности, в вопросах финансовой помощи и компенсаций.

Норма о предоставлении финансовой помощи землям ФРГ со стороны Федерации, ранее закрепленная в абз. 4 ст. 104а Основного закона, установлена теперь в новой статье – 104b Основного закона. Цели предоставления Федерацией финансовой помощи определены в абз.1 ст. 104b – «для покрытия особо важных расходов земель и общин (объединений общин), которые необходимы:

- 1) для того, чтобы избежать нарушения общего экономического равновесия;
- 2) для выравнивания возможных экономических различий на территории Федерации;
- 3) для оказания помощи в экономическом развитии» [10. S. 92].

Далее уточняется, что теперь разрешается предоставлять финансовую помощь землям ФРГ только *на определенный срок* и при условии *регулярной отчетности* земель о расходовании предоставленных средств (абз. 2 ст. 104b Основного закона).

В процессе реформы германского федерализма были затронуты также вопросы финансового регулирования во взаимоотношениях с Европейскими сообществами. Правовой основой данного финансового регулирования является новый абз. 6 ст. 104а Основного закона ФРГ, который устанавливает разграничение полномочий между Федерацией и землями при нарушении наднациональных и международно-правовых обязательств [10. S. 91–92].

В сфере присоединения земель ФРГ к бюджетной дисциплине Европейских сообществ удалось найти единую позицию между Федерацией и землями. В Основном законе ФРГ закреплено положение о том, что Федерация и земли в соответствии с Договором об учреждении Европейского сообщества должны совместно выполнять обязательства, подчиняясь бюджетной дисциплине Европейских сообществ (абз. 5 ст. 109 Основного закона).

В случае нарушения Федеративной Республикой Германия критериев по долгам, установленных этим Договором, отдельные земли вынуждены будут считаться с возможностью введения против них санкций, если с их стороны будут превышены определенные долговые рамки. В абз. 5 ст. 109 установле-

но распределение долговых санкций между Федерацией и землями ФРГ: штрафные выплаты в размере 65% будет нести Федерация, в размере 35% – земли [10. S. 104].

Итак, целью конституционной реформы федерализма Германии является внедрение новой системы финансовых взаимоотношений по вертикали и по горизонтали, что должно усовершенствовать модель федеративного государственного устройства. Должны быть решены вопросы резкого ограничения долгов земель и устранения несоответствий в системе финансовых отношений между Федерацией и землями, с одной стороны, и между самими землями – с другой. Процесс реформирования германского федерализма планируется завершить к концу 2019 г. [11. С. 72–74].

В основе концепции реформы в сфере финансового федерализма лежит идея внедрения принципа состязательности между землями. В рамках нового регулирования компетенции Федерации и земель в области финансов должны состояться перераспределение ряда полномочий по взиманию и получению налогов, а также отказ от системы смешанного финансирования Федерации и земель.

Таким образом, в результате масштабных изменений в функционировании германской федеративной системы в целом «кооперативный» германский федерализм будет дополнен принципом конкуренции (состязательности) между землями [12. S. 19].

Литература

1. *Бауэр Х.* Верность федерации как определяющий принцип германского федерализма // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. М., 2003. № 3 (44). С. 14–21.
2. *BVerfGE 43.* S. 290–348
3. *Конституции зарубежных государств: учеб. пособие / сост. проф. В.В. Маклаков.* М., 2006. 608 с.
4. *Stern K.* Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. München, 1984. 748 S.
5. *Геймбух Н.Г.* «Верность федерации» как основополагающий конституционный принцип германского федерализма // Правовые проблемы укрепления российской государственности: сб. статей. Томск, 2010. Ч. 46. С. 107–109.
6. *Chancen des Föderalismus in Deutschland und Europa.* Baden-Baden, 1994. 121 S.
7. *Хессе К.* Основы конституционного права ФРГ. М., 1981. 367 с.
8. *Giegerich T.* Europäische Verfassung und deutsche Verfassung im transnationalen Konstitutionalisierungsprozess: Wechselseitige Rezeption, konstitutionelle Evolution und föderale Verflechtung. Berlin, 2003. 1534 S.
9. *Мейер Г.* Распределение финансовой власти в федеративном государстве // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. М., 2003. № 3 (44). С. 39–45.
10. *Grundgesetz.* Textausgabe mit sämtlichen Änderungen und andere Texte zum deutschen und europäischen Verfassungsrecht. 2. Auflage / H. Dreier, F. Wittreck. Tübingen, 2007. 727 S.
11. *Геймбух Н.Г.* Конституционно-правовые основы реформирования федеративных отношений в современной Германии // Государство и право. М., 2011. № 7. С. 68–74.
12. *Starck Ch.* Föderalismusreform. München, 2007. 198 S.

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

CONSTITUTIONAL AND LEGAL CONTENT OF THE PRINCIPLE OF FEDERATION ALLEGIANCE IN MODERN GERMANY

Key words: principle of allegiance to the federation; constitutional principle; cooperative federalism; principle of differentiation of areas of jurisdiction; "financial alignment"; principle of the competition (competitiveness) between lands; European integration.

The fundamental principle of the German federation is the principle of allegiance to the federation. This principle enshrines a constitutional and legal duty according to which lands have to remain faithful to one another and to the Federation as well as the Federation to lands.

The federal constitutional court of Germany attaches the central significance to the constitutional duty of allegiance of the Federation and lands. It repeatedly pointed out that in the German federal state "all constitutional legal relations between the state and its constituent parts as well as the constitutional legal relations between subjects are defined by the domination of the unwritten constitutional principle of "a mutual debt" of the Federation and lands: to act for the benefit of the Federation. Thus, the principle of federal allegiance is intended to provide stability in federal relations and to strengthen legal connection between the Federation and its subjects: it implies the duty of participants of federal relations to mutual respect, support and partnership.

In the state (constitutional) law of Germany the duties of mutual assistance, mutual respect, mutual readiness for understanding, and the obligation for coordination of actions and cooperation result from the principle of allegiance to the federation. They also include the obligations of Federation to protect the lands in relations with other states and the European Union implying that the Federation will protect the lands and effectively represent their interests in external relations.

One of the main groups of obligations is made of obligations for assistance and support. Being the most characteristic example of such obligations, "financial alignment" is intended to provide funding for the Federation and its subjects. "Financial alignment" means the distribution of means from the federal budget between financially "strong" and financially "weak" lands. The purpose of this alignment is "ensuring the equal standard of living on the territory of all Germany" that is enshrined in the Basic law of Germany (Paragraph 3, Article 106). The Federal Republic of Germany has the most smoothly running and complicated system of financial alignment. As far as "financial alignment" is concerned, the Federal constitutional court of Germany established that the principle of allegiance to the federation obliges separate lands to give certain financial support to weaker lands irrespective of their sovereignty and financial independence. However, the duty of mutual support is not boundless: help is given only if it is necessary and if the party rendering it is capable of it. Therefore, financial alignment should not seriously weaken the economy of donor lands or level the financial condition of lands.

References

1. Bauer, H. (2003) Vernost' federatsii kak opredelyayushchiy printsip germanskogo federalizma [Fidelity of the federation as the determining principle of German federalism]. *Konstitutsionnoe pravo: Vostochnoevropeyskoe obozrenie*. 3(44). pp. 14–21.
2. *BVerfGE*. 43. pp. 290–348
3. Maklakov, V.V. (ed.) (2006) *Konstitutsii zarubezhnykh gosudarstv* [Constitutions of Foreign States]. Moscow: Wolters Kluwer.
4. Stern, K. (1984) *Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland* [State Law of the Federal Republic of Germany]. Munich: C.H.BECK.
5. Geymbukh, N.G. (2010) "Vernost' federatsii" kak osnovopolagayushchiy konstitutsionnyy printsip germanskogo federalizma ["Fidelity to the Federation" as the fundamental constitutional principle of German federalism]. In: Lebedev, V.M., Osokina, G.L. & Arakcheev, V.S. (eds) *Pravovye problemy ukrepleniya rossiyskoy gosudarstvennosti* [Legal problems of strengthening Russian statehood]. Issue 46. Tomsk: Tomsk State University. pp. 107–109.
6. Tilman, E. (ed.) (1994) *Chancen des Föderalismus in Deutschland und Europa* [Opportunities of Federalism in Germany and Europe]. Baden-Baden: Nomos-Verlag.
7. Hesse, K. (1981) *Osnovy konstitutsionnogo prava FRG* [The Fundamentals of the German Constitutional Law]. Translated from German. Moscow: Yuridicheskaya literatura.
8. Giegerich, T. (2003) *Europäische Verfassung und deutsche Verfassung im transnationalen Konstitutionalisierungsprozess: Wechselseitige Rezeption, konstitutionelle Evolution und föderale*

Verflechtung [European constitution and German constitution in the transnational constitutionalization process: Reciprocal reception, constitutional evolution and federal integration]. Berlin: Springer.

9. Meyer, G. (2003) Raspredelenie finansovoy vlasti v federativnom gosudarstve [Distribution of financial power in a federal state]. *Konstitutsionnoe pravo: Vostochnoevropeyskoe obozrenie*. 3(44). pp. 39–45.

10. Dreier, H. & Wittreck, F. (eds) (2007) *Grundgesetz. Textausgabe mit sämtlichen Änderungen und andere Texte zum deutschen und europäischen Verfassungsrecht* [Basic Law. Text edition with all changes and other texts on German and European constitutional law]. 2nd ed. Tübingen: Mohr Siebeck.

11. Geymbukh, N.G. (2011) Constitutional and legal basis of reforming of federal relations in the modern Germany. *Gosudarstvo i pravo – State and Law*. 7. pp. 68–74.

12. Starck, Ch. (2007) *Föderalismusreform* [Reforms of Federalism]. Munich: Vahlen.