

УДК 342.24 (430)

DOI: 10.17223/22253513/27/2

Н.Г. Геймбух

ВОПРОСЫ КОНСТИТУЦИОННОЙ РЕФОРМЫ В ФЕДЕРАТИВНОЙ РЕСПУБЛИКЕ ГЕРМАНИЯ

Статья посвящена конституционной реформе, осуществляемой в настоящее время в Федеративной Республике Германия. Рассматривая основные направления реформирования федеративных отношений, автор исследует изменения конституционного законодательства Германии в системе финансовых взаимоотношений Федерации и земель, а также в сфере взаимодействия ФРГ с институтами Европейского союза.

Ключевые слова: конституционная реформа; кооперативный федерализм; принцип разграничения предметов ведения; европейская интеграция.

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 предполагает совершенствование порядка финансирования Германской федерации, в частности, в вопросах финансовой помощи и компенсаций. Сущность основных положений второго этапа конституционной реформы германского федерализма заключается в следующем.

1. Второй этап реформы германского федерализма регулирует финансовые конституционно-правовые вопросы. Новая редакция абз. 1 ст. 84 Основного закона ФРГ содержит важное политико-правовое положение, согласно которому Федерации запрещено передавать задачи общинам и объединениям общин. Федеральные законы не могут отныне ставить перед общинами задачи, требующие от органов местного самоуправления дополнительных материальных расходов [1. S. 71–72].

Имеющаяся до настоящего момента практика в этой сфере была бессистемной, потому что Федерация регулировала только передачу задач общинам, но не регулировала их финансирование. В то время как земли ФРГ должны гарантировать общинам финансирование тех передаваемых задач, которые регулируются законами земель.

2. Важной целью реформы «финансовой конституции» является отказ от системы совместного финансирования Федерации и земель, которое регулировалось ст. 91a, 91b, абз. 4 ст. 104a Основного закона ФРГ. В итоге отказаться полностью от совместного финансирования не удалось, что, видимо, так и предусматривалось.

В ходе установления нового регулирования финансовой ответственности были пересмотрены вопросы финансовой помощи и компенсаций.

Норма о предоставлении финансовой помощи землям ФРГ со стороны Федерации, ранее закреплённая в абз. 4 ст. 104а Основного закона, установлена теперь в новой ст. 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» [1. S. 92].

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

Согласно абз. 4 ст. 104а в новой редакции, предусмотрена необходимость одобрения Бундесрата в случае, когда федеральные законы, которые исполняют земли, «устанавливают обязательства земель по денежным выплатам или передаче вещей третьим лицам» [Ibid. S. 91].

Федерация также участвует в финансировании общих (совместных) задач, имеющих значение для всей национальной общности, которые предусмотрены в ст. 91а, 91b Основного закона. Федерация оказывает влияние на процесс исполнения этих задач. При этом список областей, в которых требуется соответствующее участие Федерации, сокращён: исключена такая сфера как «расширение и строительство высших учебных заведений, включая клиники при них» (абз. 1 ст. 91а Основного закона) [Ibid. S. 80–81].

В статье 91b Основного закона ФРГ внесены изменения, касающиеся заключения соглашений между Федерацией и землями, значение которых выходит за региональные рамки. В рамках данных соглашений была исключена такая область, как «планирование образования». Вместо нее включили сферу «помощи научно-исследовательским учреждениям при высших учебных заведениях». Также данная норма была дополнена еще одной областью для заключения подобных соглашений – «возможностью учебного процесса образовательной системы к интернациональному сравнению» (абз. 2 ст. 91b Основного закона) [Ibid. S. 81–82].

3. Второй этап реформы федерализма Германии затронул 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 [Ibid. 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 Федера-

ция 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 будет превышены определенные долговые рамки. В абзаце 5 ст. 109 определено распределение долговых санкций между Федерацией и землями ФРГ: штрафные выплаты в размере 65% будет нести Федерация и в размере 35% – земли [1. S. 104].

4. Вопрос об участии земель ФРГ в делах Европейского союза. Существенной проблемой в процессе реформы германского федерализма стало разграничение компетенции, связанной с участием в принятии европейских нормативно-правовых актов и исполнении европейских директив посредством издания нормативных актов внутригосударственного действия. [2. S. 364]. Здесь ст. 23 Основного закона ФРГ предусматривала общее право на получение информации и участие. В тех случаях, когда вопрос затрагивал законодательные полномочия земель, абз. 6 ст. 23 Основного закона предусматривал прямое участие земель и представление ими германской позиции в институтах Европейского союза.

Если по основному вопросу затрагиваются исключительные законодательные полномочия земель, то осуществление прав, принадлежащих Федеративной Республике Германия как члену Европейского союза, должно передаваться одному из представителей земель, назначаемому Бундесратом. Осуществление прав производится при участии Федерального правительства Германии и в согласии с ним (абз. 6 ст. 23 Основного закона). Таким образом, в данном случае в качестве представителя ФРГ в компетентные органы ЕС должен был быть направлен один из представителей земель.

Известные представители государственного (конституционного) права Германии, а именно профессор Эверлинг и профессор Класе, критиковали последнее положение ст. 23 Основного закона ФРГ. Они указывали на то, что формулировка абз. 6 ст. 23 является слишком широкой и неточной [3. S. 345; 4. S. 45]. В процессе реализации нормы применялась инструкция, разработанная Федеральным правительством Германии. В соответствии с ней решения в институтах Европейского союза принимались представителем земель, назначаемым Бундесратом. Между тем инструкция не решала проблем, связанных с применением этой нормы Основного закона ФРГ.

Таким образом, при реализации данной нормы Основного закона постоянно возникали трудности, которые заключались в нахождении консенсуса между Федерацией и землями в вопросах, связанных с участием в делах Европейского союза. Поэтому одним из важных пунктов реформирования федеративных отношений Германии в 2006 г. стала ст. 23 Основного закона.

В период работы Комиссии по реформе федерализма подробным образом обсуждался вопрос об участии земель в европейских делах. В целях улучшения качества представительства германских интересов в Европейском союзе Федерация стремилась к внесению изменений в ст. 23 Основного закона ФРГ, в соответствии с которыми земли наделялись бы гораздо меньшими полномочиями. Сторона Федерации настаивала на расширении компетенции Федерации в сторону более определенного и более эффективного ведения переговоров в Брюсселе. Вследствие чего требовала права на исключительное представительство ФРГ в Европейском союзе и отмену ст. 23 Основного закона, которая закрепляла возможность земель оказывать влияние на национальную европейскую политику.

Земли ФРГ, наоборот, принципиально выступали за сохранение регулирования, установленного в ст. 23 Основного закона. А для усиления своих позиций они хотели развить и усовершенствовать внутригосударственный процесс выработки единой позиции до принятия решений на общеевропейском уровне. По их представлениям, в вопросах общеевропейского регулирования в области законодательных полномочий земель, или при учреждении земельных ведомств, или при регулировании их административных процедур Федерация должна была полностью зависеть от решений Бундесрата.

В итоге был найден компромисс, который должен улучшить позицию ФРГ в переговорах с Европейским союзом через оптимизацию сотрудничества уровней Федерации, а также через взаимное сотрудничество политических игроков в пределах этих уровней.

Законом о внесении изменений в Основной закон ФРГ от 28 августа 2006 г. были внесены изменения в абз. 6 ст. 23 Основного закона ФРГ. Указанная норма, согласно новой редакции, применяется, когда «по основному вопросу затрагиваются исключительные законодательные полномочия земель в области школьного образования, в области культуры или в области радиовещания» [1. S. 29–30]. Только в этом случае в качестве представителя ФРГ в компетентные органы Европейского союза должен быть направлен один из представителей земель, уполномоченный Бундесратом.

Если по основному вопросу затрагиваются исключительные законодательные полномочия земель *в иных областях*, то «права, принадлежащие Федеративной Республике Германия как члену Европейского союза, осуществляются Федерацией» [5. S. 104]. Итак, изменения, внесенные в ст. 23 Основного закона ФРГ в 2006 г., не нарушили прежнюю основную концепцию нормы. С их помощью была внесена определенность в процесс реализации данной нормы Основного закона ФРГ.

5. Внесение изменений в «финансовую конституцию» Германской федерации должно быть реализовано в процессе второго этапа реформы. Для этого 15 декабря 2006 г. Бундестаг и Бундесрат создали комиссию по реформе «финансовой конституции», которая получила название Комиссии по реформе федерализма-2. Председателями Комиссии по реформе федерализма-2 были назначены Председатель фракции СДПГ П. Штрук как

представитель федерального уровня и министр-президент земли Баден-Вюртемберг Г. Оттингер, который представляет интересы земель.

Целью второго этапа конституционной реформы федерализма Германии является внедрение новой системы финансовых взаимоотношений по вертикали и 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. Второй этап реформы федерализма планируется завершить в конце 2019 г.

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.

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.

Стоит заметить, что проблемы, которые возникали при функционировании федеративных структур Германии до проведения конституционной реформы, не в последнюю очередь могут быть объяснены итогами более ранних реформ федеративного государства.

По мнению немецкого профессора В. Рудцио, следствием этих реформ явился «слишком быстрый переход от федерализма с четким разграничением сфер ответственности к кооперативному федерализму» [6. S. 352]. В рамках системы «федерализма сотрудничества» утрата федеральными землями законодательных полномочий и финансовой независимости сопровождалась началом более интенсивного участия земель в формировании федеральной политики через Бундесрат и резким возрастанием кооперации.

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. *Grundgesetz*. Textausgabe mit sämtlichen Änderungen und andere Texte zum deutschen und europäischen Verfassungsrecht. 3. Aufl. / Dreier H., Wittreck F. Tübingen, 2017. 736 s.

2. *Huber P.* Der Beitrag der Föderalismusreform zur Europatauglichkeit des Grundgesetzes // *Zeitschrift für Gesetzgebung.* 2006. S. 354–376.
3. *Everling.* Deutsches Verwaltungsblatt. 1993. 936 s.
4. *Classen C.* Zeitschrift für Rechtspolitik. 1993. 57 s.
5. *Classen C.* Verbesserung der Europatauglichkeit // *Starck Ch.* Föderalismusreform. München, 2007. 198 s.
6. *Rudzio W.* Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. 3. Aufl. Opladen, 1991. 390 s.

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

THE ISSUES OF CONSTITUTIONAL REFORM IN THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY

Key words: constitutional reform; cooperative federalism; principle of differentiation of subject matter; European integration.

DOI: 10.17223/22253513/27/2

The constitutional reform of German federalism is divided into two stages. First stage of reform, feature the Law on amendments to the Basic law of Germany from August 28, 2006 the Second stage of the reform involves improving the order of financing of the German Federation, in particular in matters of financial aid and compensation. The essence of the main provisions of the second stage of the constitutional reform of German federalism is as follows.

An important objective of the reform of the "financial Constitution" is the rejection of the system of joint financing of the Federation and the lands, which were regulated by article 91A and article 91b, paragraph. 4 of article 104A of the Basic law of Germany. In the end, to abandon the joint funding failed, what it expected. Financial assistance and compensation issues were re-settled in the course of establishing a new financial liability regulation.

The second stage of the reform of federalism in Germany also touched upon the issues of financial regulation in relations with the European communities. In case of violation of the Federal Republic of Germany criteria for the debt established by this Agreement, private land will have to reckon with the possibility of introducing sanctions against them, if they have exceeded certain debt limits. In par.5 article 109 the distribution of debt sanctions between the Federation and the lands of Germany: the punitive damages in the amount of 65 percent will be borne by the Federation and 35 per cent of the land.

The issue of participation of German lands in the Affairs of the European Union. A significant problem in the process of reform of German federalism was the division of competence related to participation in the adoption of European regulations and the implementation of European directives through the publication of regulations of domestic action [2. S. 364]. Here, article 23 of the Basic law of Germany provided for a General right to information and participation. In those cases, when the question was raised by the legislative authority of the land, par. 6 art. 23 the Basic law provided for the direct participation of the lands and their representation of the German position in the institutions of the European Union.

The concept of reform in the sphere of financial federalism is based on the idea of introducing the principle of competition between lands. As part of the new regulation of the competence of the Federation and lands in the field of Finance, there should be a redistribution of a number of powers to collect and receive taxes, as well as the abandonment of the system of mixed financing of the Federation and lands.

So, the constitutional reform of federalism in modern Germany played an important role in improving the system of federal relations of the state. As a result of large-scale changes in the functioning of the German federal system as a whole, the "cooperative" German federalism was supplemented by the principle of competition (competition) between the lands.

References

1. Dreier, H. & Wittreck, F. (eds) (2017) *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]. 3rd ed. Tübingen: Mohr Siebeck.
2. Huber, P. (2006) Der Beitrag der Föderalismusreform zur Europatauglichkeit des Grundgesetzes [The Contribution of the Federalism Reform to the European Opportunity of the Basic Law]. *Zeitschrift für Gesetzgebung*, 21. pp. 354–376.
3. Everling, U. (1993) Überlegungen zur Struktur der Europäischen Union und zum neuen Europa-Artikel des Grundgesetzes [Reflections on the structure of the European Union and the new Europe article of the Basic Law]. *Deutsches Verwaltungsblatt* [German administrative sheet], 108(17). pp. 936–947.
4. Classen, C. (1993) Maastricht und Verfassung: kritische Bemerkungen Zum neuen “Europa-Artikel” [Maastricht and constitution: critical remarks on the new “Europe article”]. *Zeitschrift für Rechtspolitik* [Journal of Legal Policy], 26(3). pp. 57–61.
5. Classen, C. (2007) Verbesserung der Europatauglichkeit [Improving European Opportunity]. In: Starck, Ch. *Föderalismusreform* [Reform of Federalism]. Munich: C. H. Beck; Franz Vahlen.
6. Rudzio, W. (1991) *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland* [The political system of the Federal Republic of Germany]. 3rd ed. Opladen: VS Verlag für Sozialwissenschaften.