

УДК 341.213.4

Н.Г. Геймбух

ЭВОЛЮЦИЯ ФИНАНСОВЫХ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЗЕМЕЛЬ В СОВРЕМЕННОЙ ГЕРМАНИИ

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. Соответствующие конституционные изменения анализируются с точки зрения эволюции федеративных отношений в современной Германии.

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

Закрепление в Основном законе ФРГ 1949 г. принципа федеративной государственности оказало наибольшее влияние на конституционный строй современной Германии. Объединение Германии в 1990 г. повлекло изменение состава Германской федерации: в нее вошли пять новых восточногерманских земель. После объединения Германская федерация насчитывает шестнадцать земель (одиннадцать старых западных земель и пять присоединенных территорий бывшей ГДР).

В связи с этим большие сложности вызывает неравенство экономических потенциалов новых субъектов федерации в сравнении со «старыми» землями ФРГ, проблемы их «финансового» выравнивания, «кооперация» и т.д. При решении этих проблем большую роль играет принцип федерализма, который является одним из стержней германской государственности. Федеративная государственность в новых условиях выступает как форма созидания политического единства Германии.

К. Хессе, характеризуя ФРГ до объединения с ГДР, отмечал: «Предпосылки созидания единства через федерацию: существование различий между государствами-членами, чья индивидуальность должна посредством федеративного устройства поддерживаться, обеспечиваться и объединяться в коллективное взаимодействие в единстве государства в целом, в Федеративной Республике Германия в значительной степени отпали» [1. С. 116]. Нужно признать, что в новой ситуации данные предпосылки имеют место снова.

К преимуществам федерализма относят сохранение регионального внутреннего своеобразия и многообразия и одновременно органического единства федерации. Исходя из этого создание и поддержание германского единства предполагает не уничтожение и нивелирование индивидуальности «новых» земель, а сохранение и использование ее для пользы государства в целом.

Принцип федеративного государства и сегодня еще оказывает интегрирующее воздействие.

С конституционно-правовой точки зрения институты федерализма ФРГ получили сравнительно безболезненное применение в новых федеральных землях. В связи с этим известный германский юрист профессор Р. Бернхардт отмечает: «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» [2. С. 50].

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.

Федеральный конституционный суд ФРГ придает центральное 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» [3. S. 291 (348)].

Профессор государственного права Германии Х. Бауэр определяет «принцип верности федерации» как «не противоречащее интересам Федерации поведение, которое является основной обязанностью в рамках Федерации» [4. 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.

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» [3. S. 293 (348)]. 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 не 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» [3. 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) [5. С. 123]. Изложенные в ней процедурные обязательства в основном соответствуют тем положениям, которые Федеральный конституционный суд вывел из принципа федеративной верности 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» [3. S. 305 (348)].

По мнению профессора Клауса Штерна, принцип верности 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» [6. Bd. 1. S. 435].

В ходе конституционного развития принцип федеративной верности 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 [4. С. 20].

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.

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, действительно 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 фе-

дерация», 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) [5. С. 127].

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 [7. S. 81]. Так как после объединения Германии немецкий федерализм отличается высокая степень неоднородности, в этих условиях большую роль играет солидарность земель, которая является условием функционирования кооперативного федерализма.

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» [1. 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 федеративной верности, 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. 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.

«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) [5. С. 157]. Федеративная Республика Германия обладает наиболее отлаженной и в то же время наиболее сложной системой финансового выравнивания.

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 не 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 [10].

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 действительно необходима и если оказывающая ее сторона на это способна [3. S. 331 (348)]. 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 [3. 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 произойдет превышение определенных долговых рамок. В абз. 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 [3. 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 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.

Таким образом, 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 будет дополнен принципом конкуренции (состязательности) между землями [11. S. 19].

Литература

1. Хессе К. Основы конституционного права ФРГ. М., 1981. 367 с.
2. Бернхардт Р. Конституционное правосудие и принципы федеративного государственного устройства в ФРГ // Современный немецкий конституционализм: Сб. статей. М., 1994. С. 44–51.
3. BVerfGE 43. 291(348) S.
4. Бауэр Х. Верность федерации как определяющий принцип германского федерализма // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. М., 2003. № 3 (44). С. 14–21.
5. Конституции зарубежных государств: Учеб. пособие / Сост. проф. В.В. Маклаков. М., 2006. 608 с.
6. Stern K. Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. München, 1984. 748 S.
7. Chancen des Föderalismus in Deutschland und Europa. Baden-Baden, 1994. 121 S.
8. Giegerich T. Europäische Verfassung und deutsche Verfassung im transnationalen Konstitutionsierungsprozess: 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 / Dreier H., Wittreck F. Tübingen, 2007. 727 S.
11. Starck Ch. Föderalismusreform. München, 2007. 198 S.