

УДК 342(430)

Н.Г. Геймбух

КОНСТИТУЦИОННОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ГЕРМАНИИ В СФЕРЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВА С ИНСТИТУТАМИ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Статья посвящена конституционно-правовому регулированию вопросов взаимодействия высших органов государственной власти Федеративной Республики Германия с институтами Европейского союза. Рассматривая основные направления деятельности государства в данной сфере, автор исследует изменения конституционного законодательства Германии на современном этапе. Соответствующие конституционные изменения анализируются с точки зрения эволюции интеграционных процессов в современной Европе.

Ключевые слова: Основной закон ФРГ, Бундесрат, Европейский союз, Маастрихтский договор, Лиссабонский договор, европейская интеграция.

Федеративная Республика Германия установила тесные правовые, экономические, институциональные и социальные взаимосвязи со своими партнерами по Европейскому союзу, которые намерена развивать и впредь. Институты Европейского союза имеют первостепенное значение применительно к германским внешнеполитическим проблемам в Европе. Углубление политической и экономической интеграции в рамках Евросоюза означает еще более прочную институциональную «включенность» Германии в эту стабильную и мировую структуру на европейском континенте. В ФРГ придают фундаментальное значение конституционно-правовому регулированию вопросов взаимодействия высших органов государственной власти с институтами Европейского союза.

При принятии Основного закона в 1949 г. Германия заложила курс на европейскую интеграцию, зафиксировав в преамбуле цель: «...служить делу мира во всем мире в качестве равноправного члена в объединенной Европе...» [1. С. 825]. Эта конституционная идея получила свое развитие в других положениях Основного закона ФРГ.

Федеративная Республика Германия была уполномочена принять участие в создании Европейских сообществ в соответствии с абз. 1 ст. 24 Основного закона, который устанавливает, что «Федерация может законом передавать суверенные права межгосударственным учреждениям» [2. С. 114]. Такое определение позволяло посредством федерального закона брать на себя обязательства, которые ведут к передаче государственной власти (включая законодательную власть) межгосударственным организациям – в рамках действия Основного закона ФРГ. В указанной статье Основного закона было признано непосредственное действие правовых норм Европейских сообществ наряду с нормами национального правопорядка.

Итак, Основной закон ФРГ обосновал свою открытость для европейской интеграции в духе преамбулы посредством полномочий, предоставляемых

ст. 24. При помощи данных полномочий он создал необходимые конституционно-правовые основы для участия в организациях, образуемых в ходе этой интеграции. «Статья 24 Основного закона имеет поэтому принципиальное значение для понимания как конституции, так и государства» [3. С. 65]. В то же время в Основном законе ФРГ изначально содержались нормы, ограничивающие вторжение актов Европейских сообществ в германский внутренний правопорядок. Согласно абз. 3 ст. 79 «не допускается изменение настоящего Основного закона, затрагивающее разделение Федерации на земли, принципы участия земель в законодательстве или принципы, установленные в ст. 1 и ст. 20» (то есть основные права и свободы и конституционный строй государства) [2. С. 126].

В соответствии с указанными конституционными нормами Германия принимала активное участие в деятельности трех Европейских сообществ: Европейского объединения угля и стали (ЕОУС), созданного в 1951 г., Европейского экономического сообщества (ЕЭС) и Европейского агентства по атомной энергии (Евроатом), которые были образованы в 1957 г. Европейские сообщества имели первостепенное значение применительно к германским внешнеполитическим и экономическим проблемам в Европе. Федеративная Республика Германия являлась наряду с Францией движущей силой создания единого внутреннего рынка, экономического и валютного союза и развития политической интеграции Европейских сообществ.

Образование Европейского союза в 1992 г. на основе существовавших трех Европейских сообществ явилось новым этапом в развитии европейской интеграции. Договор о Европейском союзе от 7 февраля 1992 г. (Маастрихтский договор) переименовал Европейское экономическое сообщество в Европейское сообщество, ставшее основой Евросоюза [4. С. 169]. Вступление в силу Маастрихтского договора повлекло некоторые, порой существенные, изменения и дополнения конституций государств-членов Европейского союза.

В соответствии с этим в декабре 1992 г. в Основной закон ФРГ 1949 г. были внесены существенные изменения и дополнения, которые регулируют отношения Германии и Европейского союза. В ноябре 1991 г. Бундестаг и Бундесрат создали Парламентскую комиссию по конституционной реформе, которая должна была разработать правовые предложения по изменению Основного закона, учитывая положения Маастрихтского договора. Комиссия исследовала правовое значение Договора о Европейском союзе для конституционного строя Германии, влияние конституционно-правовых положений на передачу суверенных прав государства Евросоюзу, взаимоотношения Бундестага, Бундесрата и Федерального правительства по вопросам Европейского союза. По результатам деятельности Комиссии 21 декабря 1992 г. парламент ФРГ принял Закон о внесении изменений в текст Основного закона. Сущностью изменений явилось включение новой ст. 23 в Основной закон ФРГ.

Статья 23 касается участия ФРГ в объединенной Европе. Согласно данной норме «Федеративная Республика Германия участвует в развитии Европейского союза», который взял на себя обязательство гарантировать соблюдение демократических, государственно-правовых, социальных и федеративных принципов, а также защиту основных прав [5. С. 75]. В этих целях германское государство может передавать Европейскому союзу свои суверенные

права путем издания федерального закона, одобренного Бундесратом (абз. 1 ст. 23 Основного закона).

При этом для институтов Европейского союза и его регламентации, которые изменяют или дополняют Основной закон ФРГ, действуют правила абз. 2 ст. 79 Основного закона о том, что такой закон (об изменении или дополнении Основного закона) нуждается в одобрении двух третей членов Бундестага и двух третей голосов Бундесрата [5. С. 92]. Кроме этого, ст. 23 Основного закона подтверждает, что не допускается изменение настоящего Основного закона согласно абз. 3 ст. 79, затрагивающее разделение Федерации на земли, принципы участия земель в законодательстве или принципы, установленные в ст. 1 и 20 (то есть основные права и свободы и конституционный строй государства).

В новой норме Основного закона ФРГ закреплено, что в делах Европейского союза участвуют Бундестаг и земли ФРГ посредством их участия в Бундесрате. Поэтому по всем вопросам деятельности Европейского союза Федеральное правительство должно полно и своевременно информировать Бундесрат и Бундестаг (абз. 2 ст. 23 Основного закона). Федеральное правительство до начала своего участия в принятии нормативно-правовых актов Европейского союза обязано предоставить Бундестагу возможность дать по ним заключение. В соответствии с этим на ведущихся переговорах Федеральное правительство должно учитывать заключение Бундестага (абз. 3 ст. 23 Основного закона).

Особое значение в ст. 23 Основного закона отводится положениям, которые касаются участия Бундесрата в делах Европейского союза и направлены, таким образом, на охрану конституционных прав земель Германии. Участие Бундесрата в деятельности Евросоюза должно происходить в той мере, в какой он принимает участие в аналогичных внутригосударственных мерах, или когда земли обладают компетенцией в решении внутригосударственных мер (абз. 4 ст. 23 Основного закона). Если при этом затрагиваются интересы земель какой-либо областью исключительной компетенции Федерации, то «принимается во внимание» заключение Бундесрата (абз. 5 ст. 23 Основного закона).

Если же вопрос входит в сферу законодательных полномочий земель, затрагивающих организацию их служб или процесс их управления, то заключение Бундесрата *«должно быть»* принято во внимание» (абз. 5 ст. 23 Основного закона). Толкуя данную норму Основного закона, Федеральный Конституционный Суд ФРГ в Постановлении от 25 марта 1993 г. установил, что в этом случае «отклонение от решений и предписаний Бундесрата допустимо только по очень важным причинам» [6. S. 203].

В ситуации, когда по основному вопросу затрагиваются исключительные законодательные полномочия земель, «осуществление прав, принадлежащих Федеративной Республике Германия как члену Европейского союза, должно передаваться одному из представителей земель, назначаемому Бундесратом» [5. С. 75]. Осуществление прав производится при участии Федерального правительства Германии и в согласии с ним. При этом подчеркивается, что должна учитываться ответственность Федерации за государство в целом (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, профессор Классен, профессор Бруер, критиковали последнее положение ст. 23 Основного закона ФРГ. Они указывали на то, что формулировка абз. 6 ст. 23 является «слишком широкой и неточной» [7. S. 57]. 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.

Итак, 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 в процессе реформирования федеративных отношений Германии в 2006 г. одним из важных пунктов 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» [8. S. 29]. 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» [9. S. 104].

Таким образом, 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.

Нормы, регулирующие отношения Федеративной Республики Германия с Европейским союзом, не ограничиваются новой ст. 23. Согласно Закону о внесении изменений в Основной закон ФРГ от 21 декабря 1992 г. необходимо отметить также положения ст. 45 об образовании Бундестагом комитета по делам Европейского союза, ст. 50 об участии земель через посредство Бундесрата в делах этого Союза, абз. 3-а ст. 52 об участии Бундесрата в этих же делах, абз. 1 ст. 28 о предоставлении избирательного права гражданам государств-членов Европейского союза на местных выборах в ФРГ, ст. 88 о возможности передачи Центральным банком ФРГ некоторых полномочий в ведение Европейскому центральному банку.

В сфере взаимодействия ФРГ с институтами Европейского союза значительную роль в системе высших органов государственной власти играет Бундесрат. Земли в ФРГ посредством своего участия в Бундесрате приобщены к формированию воли Федерации, так как через Бундесрат они «участвуют в законодательстве и управлении Федерацией» (ст. 50 Основного закона). Данная норма Основного закона ФРГ была дополнена Законом от 21 декабря 1992 г., согласно которому «через посредство Бундесрата земли участвуют ... и в делах Европейского союза» [5. С. 131].

Бундесрат как федеральный орган государственной власти выполняет следующие основные функции:

- представляет интересы земель на федеральном уровне, а также, опосредованно, на уровне Европейского союза;
- осуществляет контроль над тем, чтобы политические идеи и административный опыт земель учитывались в федеральном законодательстве и при управлении Федерацией, а также в делах Европейского союза;
- несет общегосударственную ответственность за Федеративную Республику Германия вместе с другими федеральными органами государственной власти.

Выполняя эти функции, Бундесрат является, с одной стороны, противовесом Бундестагу и Федеральному правительству Германии, с другой – связующим звеном между Федерацией и землями, между Федеральным правительством и правительствами земель Германии.

Стоит отметить, что в вопросах, связанных с объединением Европы, федерализм стал играть в Германии важную интегрирующую роль. Законом от 21 декабря 1992 г. ст. 52 Основного закона ФРГ была дополнена абзацем 3а, устанавливающим, что «по вопросам, относящимся к ведению Европейского союза, Бундесрат может создать Европейскую палату, решения которой приравниваются к решениям Бундесрата» [5. С. 132].

При создании Европейской палаты учитывается представительство земель в Бундесрате, а также то, что голоса земли могут подаваться только согласованно. Европейская палата занимается проектами Европейского союза, которые носят срочный или секретный характер.

Изменения в германском законодательстве, которые потребовались в силу создания Европейского союза в 1992 г., расширили правовую компетенцию земель ФРГ. Новая ст. 23 Основного закона подчеркивает, что земли ФРГ содействуют деятельности Европейского союза посредством их участия в Бундесрате. Таким образом, Бундесрат участвует в процессе решения вопросов в отношении позиции Федеративной Республики Германия в Европейском союзе. Кроме этого, положения ст. 23 Основного закона ФРГ получили свое развитие в Законе о сотрудничестве Федерации и земель по вопросам Европейского союза от 12 марта 1993 г. [10. S. 170].

Также следует обратить внимание на нормы конституционного законодательства ФРГ, которые регулируют вопросы финансовых взаимоотношений государства с Европейским союзом. Законом о внесении изменений в Основной закон ФРГ от 28 августа 2006 г. были внесены изменения в данные нормы Основного закона ФРГ. 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 [8. 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 определено распределение долговых санкций между Федерацией и землями ФРГ: штрафные выплаты в размере 65% будет нести Федерация и в размере 35% – земли [8. S. 104].

По мере дальнейшего усиления процесса европейской интеграции Федеративная Республика Германия принимает активное участие в развитии Европейского союза и его институтов. В 2009 г. вступил в силу Лиссабонский договор 2007 г., который внес существенные изменения в структуру Евросоюза. Европейское сообщество прекратило свое существование. Исчезает деление на право Сообществ и право Союза. Правовую основу Европейского союза образуют два обновленных учредительных акта: Договор о Европейском союзе и Договор о функционировании Европейского союза. Вступление в силу Лиссабонского договора открывает новый этап в развитии европейской интеграции.

Литература

1. Конституции буржуазных государств Европы. М.: Изд-во иностр. лит., 1957. 885 с.
2. Конституции зарубежных стран. М.: Юрлитинформ, 2000. 366 с.
3. Хессе К. Основы конституционного права ФРГ. М.: Юрид. лит., 1981. 367 с.
4. Европейский союз: Прошлое, настоящее, будущее / под ред. Ю.А. Борко. Т. 2: Документы Европейского союза. М.: Право, 1994. С. 169–237.
5. Конституции зарубежных государств: учеб. пособие / сост. В.В. Маклаков. М.: Волтерс Клувер, 2006. 608 с.
6. BVerfGE 92. 270 S.
7. Classen C. Zeitschrift für Rechtspolitik. 1993. 140 S.
8. Grundgesetz. Textausgabe mit sämtlichen Änderungen und andere Texte zum deutschen und europäischen Verfassungsrecht. 2. Auflage / Dreier H., Wittreck F. Tübingen, 2007. 727 S.
9. Classen C. Verbesserung der Europatauglichkeit // Starck Ch. Föderalismusreform. München: Verlag C.H. Beck, 2007. S. 103–124.
10. Bundesgesetzblatt. 1993. Teil III. S. 130–190.

Gamebuch N.G.

THE CONSTITUTIONAL LEGISLATION OF GERMANY IN THE SPHERE OF COOPERATION OF THE STATE WITH EUROPEAN UNION INSTITUTIONS.

Keywords: basic law of FRG, Bundesrat, European Union, Maastricht treaty, Lisbon treaty, European integration.

The Federative Republic of Germany pays great attention to the constitutional legal regulation of cooperation of the higher bodies of state power with European Union institutions. Under the Basic law 1949 Germany set a course for European integration and laid its aim in the preamble: “to serve the cause of peace all over the world being an equal partner of integrated Europe ...”. This constitutional idea was developed in other provisions of the Basic law of FRG. The Federative Republic of Germany was empowered to participate in the creation of European communities in accordance with Paragraph 1, Article 24 of the Basic law which states that “The Federation can by law transfer sovereign rights to interstate government agencies”.

The formation of the European Union in 1992 on the basis of three European communities was an important step in the development of European integration. The entry into force of the European Union Treaty dated 07.02.1992 (the Maastricht Treaty) resulted in some essential changes and additions into the Constitutions of the member states of the European Union. Within this framework, in December 1992 some essential changes and additions regulating the relations between Germany and European Union were made into the Basic law of FRG.

Article 23 deals with the participation of FRG in integrated Europe. Under this norm “The Federative Republic of Germany takes part in the development of the European Union” which shall ensure both the observance of democratic, state legal, social and federative principles and the protection of basic rights.

For this purpose Germany can transfer its sovereign rights to the European Union by way of making new federal laws after approval in the Bundesrat.

The Bundesrat plays a prominent role in the system of the higher bodies of state power in the sphere of cooperation of Germany with European Union institutions. Being the members of the Bundesrat, the lands of FRG are involved in the formation of the will of the Federation because in this way they “take part in a law making process and government of the Federation” (Article 50 of the Basic law). The above norm of the Basic law of FRG was added by the Law dated 12.12.1992 according to which “through the Bundesrat the lands participate... in the European Union affairs”.

Germany pays special attention to the norms of the constitutional legislation which regulate the issues of its financial relationship with the European Union. The law dated 28.08.2006 made some amendments to these norms of the Basic law of FRG.

References

1. Gurvich G.S. (ed.) *Konstitutsii burzhuaiznykh gosudarstv Evropy* [Constitutions of the European bourgeois countries]. Moscow: Inostrannaya literatura Publ., 1957. 885 p.

2. Dubrovin V.N. (ed.) *Konstitutsii zarubezhnykh stran* [Constitutions of foreign countries]. Moscow: Yurlitinform Publ., 2000. 366 p.
3. Hesse K. *Osnovy konstitutsionnogo prava FRG* [Fundamentals of FRG constitutional law]. Translated from German by E.A. Sidorov. Moscow: Yuridicheskaya literatura Publ., 1981. 367 p.
4. Borko Yu.A. (ed.) *Evropeyskiy soyuz: Proshloe, nastoyashchee, budushchee* [The European Union: past, present and future]. Moscow: Pravo Publ., 1994, vol. 2, pp. 169-237.
5. Maklakov V.V. *Konstitutsii zarubezhnykh gosudarstv* [Constitutions of foreign states]. Moscow: Volters Kluver Publ., 2006. 608 p.
6. *BVerfGE* 92. 270 p.
7. Classen C. *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 1993. 140 p.
8. *Grundgesetz*. Textausgabe mit sämtlichen Änderungen und andere Texte zum deutschen und europäischen Verfassungsrecht. 2. Auflage. Dreier H., Wittreck F. Tübingen, 2007. 727 p.
9. Classen C. *Verbesserung der Europatauglichkeit*. In: Starck Ch. *Föderalismusreform*. München: Verlag C.H. Beck, 2007, pp. 103-124.
10. *Bundesgesetzblatt*, 1993. Teil III, pp. 130-190.