

УДК 332(430)

Регион: экономика и социология, 2015, № 1 (85), с. 197–214

Й. Вагнер, Э. Маркварт

ЕДИНСТВО В МНОГООБРАЗИИ ФЕДЕРАТИВНОГО УСТРОЙСТВА ГЕРМАНИИ: НЕКОТОРЫЕ ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

Анализируются конституционные и теоретические аспекты реализации принципов сохранения и развития многообразия и единства федеративного государства. Рассмотрены конституционно-правовой статус федеральных земель, их полномочия и соотношение последних с полномочиями Федерации. Показано, как может существовать федеративное государство, которое, с одной стороны, в значительной мере учитывает региональные особенности каждой составной части федерации, а с другой стороны, в совокупности образует довольно гомогенную субстанцию, в которой обеспечиваются равноценные (или как минимум сопоставимые) условия жизни. Также показано, какие последствия для практики регионального развития имеет конституционное закрепление принципа федеративного устройства и в чем может и должно заключаться гарантированное Конституцией единство (единообразие) в рамках федеративного государства.

Ключевые слова: Германия, федеративное устройство, федеральные земли, полномочия (компетенции) субъектов федерации, финансовые основы федерализма, единство и многообразие, реформа федерализма

Согласно Основному закону (Конституции) Германия является демократическим, социальным, правовым государством с федеративным устройством. Немецкое федеративное устройство – особая форма федерализма. Как известно, федерализм – это общий принцип государственного устройства, в соответствии с которым суверенная государственная власть распределяется между несколькими уровнями носителей суверенитета. Федеративная модель предполагает,

что за каждым уровнем признаются статус и признаки государства (государственного образования) и, соответственно, признается одновременное, параллельное существование нескольких уровней государственности на одной территории. Таким образом, и Германии как федерации, и федеральным землям как субъектам федерации присущи все три элемента государства: территория, население и государственная власть. При этом два первых элемента для федерации и федеральных земель совпадают, а государственная власть распределена между уровнями в соответствии с разграничением компетенций.

Федерализм как общий принцип и федеративное устройство как его проявление означают, что, с одной стороны, разнородные внутренние государственные образования объединяются на более высоком уровне, а с другой стороны, «нижестоящий» государственный уровень сохраняется, продолжает свое функционирование. Условно говоря, из многообразия формируется единство, основной характеристикой которого является все то же многообразие.

На основе анализа теоретических и конституционно-правовых конструкций, касающихся немецкого федеративного государства, в настоящей статье показано, как может существовать федеративное государство, которое, с одной стороны, в значительной мере учитывает региональные особенности каждой составной части федерации, а с другой стороны, образует довольно гомогенную субстанцию, обеспечивающую равноценные (или как минимум сопоставимые) условия жизни. В качестве исходного пункта рассуждений следует принять нормы ст. 20 Конституции Германии, закрепляющие принцип федеративного устройства наряду с принципами демократического, правового и социального государства в качестве одного из базовых и неизменяемых принципов государственного устройства.

СМЫСЛ И ЗНАЧЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО ЗАКРЕПЛЕНИЯ ФЕДЕРАТИВНОГО УСТРОЙСТВА ГЕРМАНИИ

Конституция формирует основы функционирования того или иного государства, в ней отражены важнейшие решения, которые на долгое время определяют устройство общества и государства. Эти

решения должны быть выработаны законодателем. В послевоенной Германии разработкой Основного закона занимался Парламентский совет, который не был абсолютно свободен в выработке решений и их формулировке. Следует иметь в виду, что после разрушительной для страны диктатуры национал-социалистов и Второй мировой войны Германия была разделена на несколько зон оккупации. Соответственно, страны, осуществлявшие контроль над той или иной территорией Германии, имели собственные представления о ее будущем государственном устройстве и влияли на решения и их формулировки, вошедшие в последующем в Конституцию. Идея создания на немецкой земле федеративного государства впервые прозвучала на Ялтинской конференции в феврале 1945 г. Именно тогда было принято решение о разделении Германии на четыре зоны оккупации. США, Великобритания, Франция и СССР наделялись правом самостоятельно, независимо друг от друга определять порядок управления на соответствующей территории. Три западные державы (каждая в своей зоне юрисдикции) создали на базе существовавших ранее (исторически с начала XIX в.) государственных управленческих структур по несколько автономных государств (федеральные земли) с собственными конституциями. СССР для своей зоны оккупации избрал модель централистского, унитарного государства. Следует заметить, что формально и здесь поначалу были созданы некие «земли», которым предоставлялось право принятия собственных законодательных и исполнительно-распорядительных актов. Однако на практике восточно-германские земли не обладали никакой автономией, а в 1952 г. эти территориально-административные единицы были ликвидированы.

Примечательно, что при подготовке к формированию единого государства на базе возникших таким образом федеральных земель Советский Союз выступал за модель централизованного, унитарного государства. Этому решительно воспротивились западные союзники, считавшие правильным сохранение федеральных земель как основы будущего федеративного государства. Поскольку достичь согласия не удалось, федеративная модель послужила основой государственного устройства только для западных федеральных земель, которые в дальнейшем и образовали единое федеративное государство.

Однако и у западных союзников не было единства в отношении конституционного регулирования государственного устройства послевоенной Германии. Так, Франция опасалась существенного усиления Германии в случае, если федеральная власть в стране будет слишком независимой в политическом, правовом и финансовом отношениях, и поэтому высказывалась за модель «свободного союза земель» по типу конфедерации. США же стремились к появлению достаточно сильного западно-германского государства, которое могло бы в случае необходимости противостоять централистски организованному «восточному соседу» – будущей ГДР. В результате союзники смогли выработать устроившую всех формулу, в соответствии с которой должна была быть принята Конституция, «позволяющая в будущем отменить установленное деление Германии, но не путем создания централистской империи, а путем федеративного устройства государства, которая будет защищать права отдельных государств (земель) и одновременно предусматривать создание единой центральной власти, а также гарантировать права и свободы каждого индивида»¹.

Именно в этих условиях Парламентскому совету, сформированному по инициативе западных союзников и состоявшему из депутатов недавно созданных федеральных земель, было поручено разработать проект Конституции. Совет справился с этой задачей в полном объеме. Применительно к рассматриваемому вопросу результатом его деятельности стали нормы ст. 20 Основного закона. Однако не только в данной статье, но и во всем тексте Основного закона мы имеем дело с нормами, отражающими этот «шпагат» между сохранением статуса земель как самостоятельных государств, с одной стороны, и существованием «соразмерной» центральной (федеральной) государственной власти – с другой.

ФЕДЕРАЛИЗМ И РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ВЛАСТНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ

Одно из следствий закрепления федеративного устройства состоит в признании того факта, что федерация и земли являются не только

¹ Лондонское коммюнике о Германии от 7 июня 1948 г. цитируется по [1, с. 196–197].

государствами (государственными образованиями), но также в принципе равными субъектами отношений. Это, в свою очередь, влечет за собой другой ключевой признак федеративного государства – вертикальное разделение властей (что в свое время послужило решающим аргументом в пользу федеративного устройства Германии для западных союзников). Наряду с традиционным горизонтальным разделением властей на законодательную и исполнительную возникает еще одна форма децентрации власти. Здесь уместно сослаться на ст. 30 Основного закона, которая содержит общую норму о том, что осуществление государственной власти и исполнение государственных полномочий, как правило, являются делом федеральных земель. И только в случаях, когда Основным законом тот или иной вопрос прямо отнесен к компетенции федерации, у нее появляются основания решать его. Таков общий принцип. Однако следует признать, что в последние десятилетия в Германии преобладали федеральные задачи (полномочия) над задачами (полномочиями) земель. Это, в свою очередь, позволяет говорить о том, что в части законодательной компетенции базовый конституционный принцип реализуется не в полном объеме.

В то же время в процессе исполнения законов, наоборот, ведущую роль играют именно федеральные земли, исполняющие как федеральные, так и собственные законы. Поскольку исполнение законов, в том числе федеральных, отнесено в Германии к компетенции земель, последние вправе здесь учитывать свои особенности. Правда, § 5 ст. 84 Основного закона допускает в порядке исключения издание федерацией подзаконных актов, предусматривающих единообразное исполнение соответствующих федеральных законов на всей территории. Однако на практике подобное регулирование встречается нечасто. Поэтому можно считать особенностью немецкой федеративной системы то, что не только вертикально разделено осуществление законодательных и исполнительных функций, но также эти функции вертикально взаимозависимы.

С организационной точки зрения передачу исполнительных функций землям можно считать политической децентрализацией. Хотя Основной закон и признает право федерации осуществлять некоторые функции надзора за исполнением землями федерального

законодательства, процедура подобного контроля достаточно сложна. Исполнение землями федерального законодательства, а также норм и программ Европейского союза в значительной степени возлагается и на местные власти (как правило, путем делегирования исполнения этих задач). Примечательно и важно с точки зрения организации исполнительной власти, что федерации разрешено иметь территориальные (субнациональные, региональные, в землях) органы государственного управления только в сферах, прямо перечисленных в Основном законе (это, в частности, национальная пограничная полиция, таможня и, как важное исключение, Федеральное ведомство занятости).

Таким образом, с одной стороны, предотвращается чрезмерная концентрация на уровне центральной власти. А с другой стороны, данная модель позволяет (и это представляет особый интерес с точки зрения предмета настоящей статьи) в значительно большей мере, нежели в централистском государстве, учитывать региональные особенности и региональное разнообразие. Основным закон допускает принципиальную возможность региональных диспропорций и неравенства и в известной мере даже создает предпосылки для этого, поскольку наделяет земли исключительными законодательными полномочиями. Учет особенностей осуществляется, как правило, тремя способами:

- в случаях, когда федеральная земля обладает собственной законодательной компетенцией, она решает соответствующие задачи путем принятия своих правовых актов;
- в случаях, когда задача отнесена к сфере регулирования федерацией, земли имеют возможность добиваться учета своих особенностей, специфических интересов через представительство в Бундесрате (законодательный орган федерации). В отдельных случаях Бундесрат большинством голосов представленных в нем федеральных земель вправе отклонить принятый закон (так называемые законы, требующие согласия Бундесрата; перечень оснований отнесения законов к данной категории определен в Основном законе) либо существенно осложнить принятие закона (прочие законы – здесь Бундесрату принадлежит

право выступить с возражениями и требовать созыва согласительной комиссии)²;

- в остальных случаях земли в рамках имеющихся возможностей вправе учитывать свои особенности при издании исполнительно-распорядительных актов, направленных на реализацию федеральных законов, при определении уполномоченных исполнительских структур и т.д. (в отличие от законодательных компетенций, разграниченных между федерацией и землями, исполнительные полномочия практически полностью находятся в ведении земель).

Указанные механизмы позволяют в значительной мере учитывать географические, культурные и экономические особенности территорий. Эта гибкость, в свою очередь, дает возможность снизить напряжение, которое могло бы возникать между изначально «неравными» землями при применении к ним абсолютно единых подходов. Кроме того, федерализм ведет к тому, что политические решения, сама политика и сами политики становятся более конкретными и «приземленными». На уровне земель и/или при их непосредственном и активном участии удастся находить более правильные и практичные политические решения, нежели на гораздо больших (объединенных) территориях, для которых характерны агрегированные решения [3]. Наконец, этот подход способствует также большей близости депутатов к своим избирателям и зависимости от них, необходимости решать не только «глобальные» задачи, но и конкретные проблемы избирателей. Более тесная связь имеет как минимум два положительных следствия: с одной стороны, у избирателей больше возможностей влиять на политиков, с другой – повышаются активность жителей и их готовность лично участвовать в политической жизни. В результате федеративные системы позволяют поддерживать стабильность демократии и укреплять право и возможности граждан в различных формах влиять на регулирование окружающей их действительности.

² Подробнее см.: [2].

ФИНАНСОВЫЕ ОСНОВЫ ФЕДЕРАЛИЗМА

Однако большинство положительных эффектов федерализма достигается только при наличии здоровой финансовой основы во взаимоотношениях различных акторов. Разграничение полномочий, равно как и самостоятельность федерации и федеральных земель, не имело бы особого смысла, если бы не сопровождалось финансовым обеспечением и при этом бюджеты федерации и земель не были бы в полной мере самостоятельны и независимы друг от друга. Именно поэтому требование бюджетной автономии является жестким конституционным принципом и закреплено в § 1 ст. 109 Основного закона.

В соответствии со ст. 104 Основного закона в Германии исполнение полномочий, и в первую очередь финансовое обеспечение их исполнения, следует за полномочиями (задачами). А это означает необходимость наделения федерации и земель требуемыми финансовыми ресурсами. При этом базовым механизмом формирования финансовой основы федерализма является закрепление налоговых источников, а дополнительными – различные механизмы финансового выравнивания. Статьи 106 и 107 Основного закона закрепляют налоговые доходы, которые должны обеспечивать исполнение полномочий (задач), отнесенных к компетенции того или иного уровня власти. При этом формируется четырехуровневая система финансового выравнивания.

На *первом этапе* (уровне) осуществляется разграничение налогов между федерацией и землями. Так, доходы от налога с транспортных средств в полном объеме поступают на федеральный уровень, в то время как, например, налог на наследование полностью перечисляется в бюджеты федеральных земель, а подоходный налог распределяется между федерацией, землями и общинами.

На *втором этапе* (уровне) перераспределяется часть налогов, закрепленных по закону за федеральным уровнем, в пользу всех федеральных земель либо отдельных федеральных земель. К примеру, законом может быть установлено предоставление части средств федерального бюджета наименее финансово обеспеченным землям в целях покрытия их общих финансовых потребностей для исполнения собственных полномочий (решения собственных задач).

На *третьем этапе* (уровне) происходит частичное перераспределение средств между отдельными федеральными землями (в рамках средств, отнесенных по закону к доходным источникам всех земель). В частности, доля федеральной земли в доходах от налога с оборота определяется в зависимости от численности ее населения.

На *четвертом этапе* (уровне) осуществляется заключительное (дополнительное) перераспределение средств между землями. Федерация гарантирует соразмерное выравнивание различий в финансовой обеспеченности земель, возникающих по итогам первых трех этапов.

Согласно п. 1 ст. 109 Основного закона федерация и федеральные земли в своих бюджетных делах самостоятельны и независимы друг от друга. Закрепленное право на бюджетную автономию означает, что федерация и федеральные земли самостоятельно составляют собственные бюджеты, исполняют их, представляют отчетность об исполнении и сами осуществляют проверку отчетности. На основании гарантированного Основным законом права федерации и федеральных земель на бюджетную автономию можно было бы предположить, что в положениях о земельных бюджетах найдутся значительные отклонения от Положения о федеральном бюджете. Однако подобная возможность была почти полностью исключена в ходе бюджетной реформы 1970 г., когда единство бюджетного права и бюджетных систем федерации и федеральных земель было закреплено в федеральном Положении о принципах бюджетного права федерации и федеральных земель.

Все земельные положения о бюджетах были приведены в соответствие с федеральным положением. Различия можно обнаружить только в ряде пунктов, в которых Закон о принципах бюджетного права федерации и федеральных земель допускает альтернативные решения. Так, например, федеральное законодательство дает возможность составлять бюджет на два года раздельно по годам. Этим регулированием пользуются некоторые земли, но не сама федерация, поскольку федеральный бюджет требует большей ежегодной адаптации к общеэкономическому развитию.

С учетом бюджетной автономии земель в Положении о принципах бюджетного права федерации и федеральных земель отсутствуют также положения об ограничении привлечения кредитов и о сверхплановых и внеплановых расходах. Однако и здесь соответствующее

земельное регулирование в значительной мере отвечает общим нормам бюджетного права федерации. Тогда как нормы бюджетного права федерации и земель аналогичны, структуры формирования и исполнения бюджетов весьма различаются.

Таким образом, существующая система финансирования обеспечивает устойчивость федеративной модели. В то же время нельзя не отметить, что в течение многих лет в Германии ведутся активные дискуссии о необходимости совершенствования сложившейся системы. Особую активность в этих дискуссиях проявляют именно федеральные земли и муниципалитеты, настаивающие на закреплении за ними больших и лучших налоговых источников. Первый этап современной реформы федерализма в Германии, осуществленный в 2006 г., собственно, и стал результатом таких дискуссий, инициированных землями.

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ «ЕДИНСТВА В МНОГООБРАЗИИ»

Сущностное содержание принципа единства в многообразии вытекает из нормы § 1 ст. 28 Основного закона, согласно которой конституционное устройство федеральных земель должно соответствовать принципам республиканского, демократического, социального и правового государства в смысле, заложенном в Основном законе. Кроме того, в землях и муниципалитетах должны действовать представительные органы населения, формируемые на основе всеобщих, непосредственных, свободных, равных выборов при тайном голосовании. Таким образом, данная норма распространяет базовые принципы Основного закона на федеральные земли. Это, соответственно, ограничивает свободу пересмотра земельных конституций. Нормы земельных конституций, противоречащие базовым принципам Основного закона, признаются ничтожными.

В то же время очевидно, что в силу федеративного устройства земли должны обладать достаточно высокой степенью конституционно-правовой автономии. Норма ст. 28 Основного закона не означает требования полного единообразия Основного закона и земельных конституций. Отклонения в конституционно-правовом регулировании государственного устройства на уровне земель допустимы в той мере, в какой обеспечивается некая минимально необходимая степень

их соответствия, согласованности с общими принципами, установленными Основным законом. Наряду с этим стремление обеспечить единство федеративного государства вытекает из требования равенства (равноценности) условий жизни на всей территории, характерного для социального государства. Этот принцип нашел свое отражение в § 2 ст. 72 Основного закона. В развитие данного принципа федерации предоставлено право законодательного регулирования только в случаях, когда и поскольку такое регулирование необходимо в интересах всего общества для установления равноценных условий жизни на территории всей федерации или для обеспечения единства правового и экономического пространства. При этом круг вопросов, регулируемых федерацией, в последнее время (после реформы федерализма 2006 г.) существенно сужен.

Безусловно, передача регулирования тех или иных сфер на уровень федеральных земель не исключает возможности возникновения, сохранения или установления равноценных (равных) условий проживания для жителей различных территорий. Активное же законодательство федерации в вопросах так называемого «конкурирующего законодательства» (т.е. в вопросах совместной или конкурирующей компетенции федерации и земель) необходимо лишь тогда, когда разнообразие правового регулирования на уровне земель ведет к возникновению столь существенных проблем, которые с точки зрения интересов как федерации, так и самих земель не могут считаться приемлемыми.

Единство правового регулирования само по себе не является целью и смыслом законодательства в этой сфере. Оно требует принятия федерального закона только в случаях, когда различия в правовом регулировании в землях либо отсутствие правового регулирования на земельном уровне несут угрозу сохранению функционирующей согласованной системы права. По сути, в основном речь здесь идет о правовой неопределенности и о связанных с различиями правового регулирования недопустимых препятствий в правовом обороте между федеральными землями. Единство экономического пространства может потребовать принятия федерального закона, к примеру, в случае, когда различное регулирование на уровне земель приведет к ограничениям в части трудоустройства граждан, имеющих ту или иную квалификацию, полученную в другой земле.

У федерации существует и собственное весьма широкое поле для законотворческой деятельности (в рамках так называемой исключительной компетенции федерации), что позволяет создавать равноценные условия жизни для граждан на всей территории. Именно равноценность жизненных условий является основным аргументом при обосновании необходимости исключительной компетенции федерации в целом ряде сфер регулирования. Федерация обладает значительным объемом законодательных компетенций, позволяющих гарантировать единое правовое регулирование в этих сферах. Более того, в соответствии со ст. 31 Основного закона федеральное законодательство имеет приоритет по отношению к земельному законодательству. Соответственно, законодательство федеральной земли, вступающее в противоречие с федеральным законодательством, признается Конституционным судом недействующим.

РАЗГРАНИЧЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ КОМПЕТЕНЦИЙ ДО И ПОСЛЕ РЕФОРМЫ ФЕДЕРАЛИЗМА 2006 Г.

До реформы федерализма в Германии существовало четыре типа законодательных компетенций:

- *исключительные законодательные полномочия федерации.* Согласно ст. 73 Основного закона к исключительным законодательным полномочиям федерации относятся: иностранные дела и оборона, включая защиту гражданского населения; гражданство; паспорта, иммиграция, эмиграция и экстрадиция; валюта, деньги, монеты, регулирование мер и весов и т.д.;
- *рамочные законодательные полномочия федерации.* В некоторых конституционно определенных областях федерация имела возможность определять законодательные рамки, конкретное наполнение которых земли осуществляют посредством своего собственного законодательства. В частности, рамочно федерация регулировала правоотношения государственных гражданских служащих, работающих в земельных и местных органах власти, общие принципы организации системы высшего образования и научных исследований;

- *совместные законодательные полномочия.* Здесь и федерация, и каждая из земель в принципе обладают законодательной властью и осуществляют законодательные функции, но в вопросах, затрагивающих общенациональные интересы, федеральная законодательная власть превалирует и при необходимости изменяет уже существующее законодательство земель;
- *исключительные законодательные полномочия земель.* Как уже отмечалось ранее, Основной закон наделил земли исключительными законодательными полномочиями, на основании которых сформирован значительный массив законодательства земель: собственные конституция и положения об организации местного самоуправления; законодательство об административно-территориальном устройстве и организации государственной власти; законодательство о школьном и высшем образовании; собственное законодательство о полиции; строительные нормы и правила (в том числе касающееся выдачи разрешений на строительство и др.), нормы в области контроля выбросов вредных веществ и контроля шума и др.

Результатом реформы федеральной системы Германии явились поправки в ст. 84 Основного закона, вступившие в силу 1 сентября 2006 г. Можно отметить следующие основные изменения, касающиеся разграничения компетенций по уровням государственной власти:

- *отмена рамочных законодательных полномочий федерации.* Отмена рамочного участия федерации в регулировании системы высшего образования привела, в частности, к полному отказу федерации от регулирования образования (на самом деле федеральное регулирование в этой сфере постепенно стало довольно незначительным и практически перешло в компетенцию земель). Отмена рамочного регулирования правоотношений государственных гражданских служащих, работающих в федеральных землях и местных органах власти, позволила землям самим решать соответствующие вопросы, в том числе и болезненный вопрос оплаты труда чиновников;

- *изменения в части совместных законодательных полномочий.* Существенным институциональным нововведением стало принятие законодательного механизма, в соответствии с которым в рамках совместной законодательной компетенции при наличии соответствующих федеральных правовых норм допускается принятие землями собственного законодательства, частично отличающегося от положений федерального закона (в данную группу полномочий попадают, в частности, полномочия в области охраны природы и садово-паркового хозяйства, распределения земель, управления водными ресурсами);
- *расширение сферы исключительных законодательных полномочий земель.* Ранее существовавшая сфера исключительных законодательных полномочий земель была заметно расширена в ходе конституционной реформы 2006 г., что затронуло, в частности, регулирование таких сфер, как система исполнения наказаний, собрания и шествия, общественное питание, время работы объектов розничной торговли.

После проведения реформы большинство земель, получив соответствующие возможности, стали самостоятельно регулировать, в частности, условия найма и оплаты труда служащих земель и муниципалитетов. Одним из следствий разных условий и разного уровня оплаты труда служащих в федеральных землях является довольно заметный переток квалифицированных кадров между землями. Пожалуй, в наибольшей степени децентрализация повлияла на сектор образования, где полномочия различных уровней государственной власти были существенно перегруппированы. Необходимо заметить, что федеральная реформа 2006 г. была раскритикована представителями практически всех политических лагерей за то, что не устранила ряд имевшихся недостатков системы образования, а некоторые из них еще и усугубила. Постепенно сложилось общее мнение, что реформа привела к слишком большому вертикальному разрыву в полномочиях и ответственности. В настоящее время представители подавляющего большинства политических и общественных сил признают необходимость реформы федерализма (но при этом речь не идет о возврате к ранее существовавшей модели).

Для лучшего понимания контекста дискуссий о современном немецком федерализме важно иметь в виду, что с момента своего основания в 1949 г. немецкий (изначально западно-германский) федерализм был ориентирован на то, чтобы обеспечить баланс разнонаправленных векторов: унитарное государство против федеративного, равенство в масштабах страны против межрегионального неравенства, однородность против неоднородности, солидарность против конкуренции. С одной стороны, федеративная система Германии нормативно и политически основана на принципах равенства и социальной справедливости. С другой стороны, политическая децентрализация и вертикальное разграничение власти привели к региональной дифференциации и некоторому социально-экономическому неравенству. Можно говорить о том, что в 1950–1960-е годы в ходе тяжелого послевоенного физического, экономического и социального восстановления страны власть федерации продолжала укрепляться, а полномочия земель уменьшались, вследствие чего образовалось так называемое унитарное федеративное государство.

В некотором смысле квинтэссенцией этого периода стала осуществленная в 1969 г. реформа Основного закона, в результате которой федерация получила право обязывать федеральные земли проводить единообразную конъюнктурную и бюджетную политику. В этой связи уместно упомянуть нормы ст. 104b Основного закона, направленные на обеспечение равномерности экономического развития всей территории Германии. Так, в соответствии с нормами данной статьи федерация вправе по вопросам, отнесенным к ее законодательной компетенции, выделять землям финансовую помощь (субвенции) на наиболее значимые инвестиции земель и муниципалитетов (объединений муниципалитетов), необходимые для недопущения или преодоления общего экономического дисбаланса, либо для выравнивания экономического развития на территории федерации, либо для содействия экономическому развитию того или иного региона. Однако следует иметь в виду, что такие субсидии на инвестиционные проекты федерация вправе предоставлять лишь в отдельных случаях. По общему же правилу земли должны обходиться теми средствами, которые они получают в рамках описанной выше модели распределения налоговых доходов и которые должны обеспечить им государственную самостоятельность и финансовую автономию в рамках федеративного устройства [4].

В развитие упомянутой нормы Основного закона и как реакция на экономические риски в 2009 г. в Германии был принят Закон об инвестициях в будущее [5], регулирующий основания и порядок предоставления субсидий на инвестиции земель и муниципалитетов. Закон, в частности, предусматривает три основных направления субсидирования инвестиций: развитие инфраструктуры образования, содействие городской застройке и развитие инфраструктуры в сельской местности. Эти законодательные установки реализуются в рамках отдельных программ, исполнительно-распорядительных актов. Их реализация позволяет постепенно приближаться к заявленной цели – к созданию для граждан равноценных условий жизни на территории всей федерации. В обмен на сокращение законодательных полномочий земель были значительно расширены полномочия Бундесрата, и землям, таким образом, было предоставлено право влиять на федеральную политику и федеральное законодательство.

Одной из основных задач проведенной в 2006 г. реформы германского федерализма (которая практически повсеместно рассматривается как первый этап реформирования) было ослабление упомянутой тенденции к унитаризму посредством децентрализации власти и передачи ряда полномочий землям. В результате властные полномочия земель расширились. Безусловным преимуществом подобного расширения законодательных полномочий земель можно считать увеличение возможностей последних в адаптации правового положения региона к его потребностям и интересам. В то же время это сопряжено с возрастанием риска возникновения в дальнейшем серьезных правовых и социально-экономических диспропорций в развитии земель и неравенства в уровне жизни и уровне получаемого образования.

В заключение отметим, что очень большое значение в плане обеспечения единообразия правового пространства наряду с федеральными законами имеет единообразное толкование права федеральными судами, и в первую очередь толкование Основного закона и базовых принципов Конституционным судом Германии, который, безусловно, играет особую роль в данном процессе. Однако и прочие федеральные суды, стоящие в конце цепочки правосудия, вносят существенный вклад в обеспечение единого правового поля. При этом немаловажно отметить, что все суды, за исключением федеральных, т.е. все суды, в компетенцию которых входит непосредственное разрешение дел, – это суды федеральных земель.

Список источников

1. *Маркварт Э.* Роль немецкого Бундесрата как институционального механизма учета интересов территорий // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. – 2014. – № 5.
2. *Bundesstaat und Kommunale Selbstverwaltung nach den Föderalismusreformen.* (2009). Berlin, Deutscher Landkreistag, 141.
3. *Handbuch des Föderalismus.* (2012), I, § 15, Rn. 5.
4. *Huber, N.* (1951). Quellen zum Staatsrecht der Neuzeit, 2, 196–197.
5. *Gesetz zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder* Zukunftsinvestitionsgesetz – ZuInvG. Available at: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/zuinvg/gesamt.pdf> (date of access: 10.03.2011).

Информация об авторах

Вагнер Йоханнес (Германия, Берлин) – доктор права, референт Немецкого союза муниципальных районов (Deutscher Landkreistag, Ulrich-von-Hassell-Haus Lennéstr. 11, 10785, Berlin, e-mail: dr.johannes.wagner@gmail.com).

Маркварт Эмиль (Германия, Берлин) – доктор экономики, профессор, президент Европейского клуба экспертов местного самоуправления (Deutscher Landkreistag, Ulrich-von-Hassell-Haus Lennéstr. 11, 10785, Berlin, e-mail: postkasten2006@yandex.ru).

UDC 332(430)

Region: Economics and Sociology, 2015, No. 1 (85), p. 197–214

J. Wagner, E. Markwart

UNITY IN DIVERSITY OF GERMAN FEDERAL STRUCTURE: SOME THEORETICAL ASPECTS

The paper analyzes constitutional and theoretical aspects needed to save and increase diversity and establish unity of a federal state. It examines the constitutional status of the federal states (Bundesländer), their competence and how their powers shall be compared with the ones of the Federation. It is demonstrated how a federal state can exist when, on the one hand, it takes into

account regional peculiarities of each «component» of the federation and, on the other hand, forms a rather homogeneous matter which reflects equivalent (or at least comparable) living conditions. The article also shows possible consequences that constitutional entrenchment of the principle of federal structure could have for the regional development practices and how the unity (uniformity) guaranteed by the Constitution can and should be implemented in the framework of a federal state.

Keywords: Germany, federal structure, federal states, powers (competence) of the federal subjects, financial fundamentals for federalism, unity and diversity, the reform of German federalism

References

1. *Markwart, E.* (2014). Rol nemetskogo Bundesrata kak institucionalnogo mekhanizma ucheta interesov territoriy [The role of the German Bundesrat as an institutional mechanism to respect interests of territories]. *Problemnny analiz i gosudarstvenno-upravlencheskoye proektirovanie* [Problem Analysis and State Management Planning], 5.
2. *Bundesstaat und Kommunale Selbstverwaltung nach den Föderalismusreformen.* (2009). Berlin, Deutscher Landkreistag, 141.
3. *Handbuch des Föderalismus.* (2012), I, § 15, Rn. 5.
4. *Huber, N.* (1951). Quellen zum Staatsrecht der Neuzeit, 2, 196–197.
5. *Gesetz zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder* Zukunftsinvestitionsgesetz – ZuInvG. Available at: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/zuinv/gesamt.pdf> (date of access: 10.03.2011).

Information about the authors

Wagner, Johannes (Germany, Berlin) – J.D., assistant in German Association of Municipal Areas (Deutscher Landkreistag, Ulrich-von-Hassell-Haus Lennéstr. 11, 10785, Berlin, e-mail: dr.johannes.wagner@gmail.com).

Markwart, Emil (Germany, Berlin) – Doctor of Economics, professor, President of the European Club of Experts in Local Self-Government – ECE LSG (Deutscher Landkreistag, Ulrich-von-Hassell-Haus Lennéstr. 11, 10785, Berlin, e-mail: postkasten2006@yandex.ru).

Рукопись статьи поступила в редколлегию 21.10.2014 г.

© Вагнер Й., Маркварт Э., 2015