



Федеративная реформа в Германии: еще одна неудавшаяся попытка

Федеральное правительство и земли не пришли к согласию

РАЙНЕР-ОЛАФ ШУЛЬЦЕ

После 13 месяцев прений совместному комитету Бундестага и Бундесрата по модернизации федеративной системы не удалось подвергнуть пересмотру и модернизации в высшей степени интегрированную систему внутригосударственного федерализма в Германии. Предполагалось, что комитет подготовит предложения к 17 декабря, однако 32 члена комиссии (см. блок 1), не имеющие права полного голоса, не смогли прийти к согласию. В повестку дня работы комиссии входил ряд всесторонних вопросов. Они были нацелены прежде всего на следующее:

- усиление способности федерального и земельных правительств быть более независимыми друг от друга в принятии решений;
- внесение большей прозрачности в разграничение полномочий между федеральным центром и землями и более четкое обозначение политической ответственности сторон;
- увеличение действенности и эффективности правительственных и административных структур.

Однако в повестку дня работы комитета не были включены такие важные аспекты немецкого федерализма, как пересмотр территориальных границ, или стержневые моменты бюджетного федерализма, в частности вопрос о совместных налогах, подоходный налог и налог на добавленную стоимость, а также «Пакт о солидарности», определяющий размеры федеральных и земельных трансфертов в пользу пяти восточно-германских новых земель до 2019 года. Не была затронута также система горизонтального выравнивания.

Что хочет Федеральное Правительство?

Первостепенной задачей Федерального Правительства являлось сокращение федеральных законопроектов, которые должны были быть одобрены второй палатой парламента — Бундесратом (контролируемым земельными правительствами). Число и диапазон этих законопроектов постоянно растет с 1950 г. Сегодня они составляют более 60% всех федеральных законопроектов. Если в двух палатах парламента — Бундестаге и Бундесрате — имеется большинство от оппозиционных партий, то необходимо достичь межпартийного компромисса по предложениям о федеративной реформе. В случае же углубления узкопартийного конфликта оппозиционные партии обычно используют Бундесрат в качестве инструмента для блокирования инициатив федерального правительства.

Райнер-Олаф Шульце — профессор политических наук Аугсбургского университета, Германия. Автор многочисленных работ по федеративному устройству Германии, Канады и государств Европы.

1. Кто вошел в состав комитета?

Члены	Права
Полноправные члены:	
* Союз/Федерация: 16 членов, назначенных в соответствии с их партийной принадлежностью в Бундестаге	Право на участие в дебатах, выдвижение предложений и право голоса
* Земли: премьер-министры 16-ти земель	
Члены-адъюнкты:	
* 4 члена, представляющие федеральное правительство	Право на участие в дебатах, выдвижение предложений, без права голоса
* 6 членов, представляющих парламенты земель	
* 3 члена, представляющие организации под эгидой правительств земель	
Эксперты: 12 ученых-экспертов (8 адвокатов-законников, 2 ученых в сфере политики, 2 экономиста)	Право на участие в дебатах, без права выдвигать предложения и без права голоса
Организации и процедура голосования	
2 рабочие группы по:	
* «разграничению законодательных полномочий и праву на участие»	
* «финансовые отношения»	
разделены на 7 тематических подгрупп	
Кворум	Две трети от полноправных членов
Председатели: Франц Мюнтеферинг, председатель фракции СПД в Бундестаге; Эдмунд Штойбер, премьер-министр Баварии	

С целью сокращения числа инициатив, на которые может быть наложено вето в Бундесрате, федеральное правительство стремится частично изменить три статьи в Конституции (которую немцы называют Основным законом). Это: статья о федеральных законопроектах, которая разъясняет, каким образом земли будут проводить свои организационные мероприятия, и кто будет управлять ими; законопроекты, касающиеся бюджетных обязательств земель; и условия, касающиеся совместных полномочий в таких областях как сельскохозяйственная политика, региональное развитие и структура университетского образования.

Особую обеспокоенность у федерального правительства вызывает вопрос о совпадающем законодательстве (см. блок 2). Необходимость реформы была продиктована тем фактом, что федеральному правительству — в соответствии с его конституционной обязанностью по обеспечению равенства на территории всей страны — приходится заниматься различными областями политики, которые изначально были отданы в сферу компетенции земель. Федеральное правительство также хочет действовать более независимо от правительств земель на наднациональном уровне путем отмены раздела Основного закона, который отводит землям роль в между-

народных делах. По существующему сейчас положению земли напрямую участвуют в переговорах на европейском уровне, всякий раз, когда они затрагивают эксклюзивные полномочия земель. Во многих других областях федеральное правительство вынуждено выполнять свои обязательства по определению общей позиции с землями до вступления в переговоры с Евросоюзом.

Кроме того, федеральному правительству строго предписано урегулировать разграничения полномочий в области охраны окружающей среды (особенно в сфере ядерной энергетики) и передать их в эксклюзивное ведение федерального центра.

У земель есть свои собственные идеи

Правительства земель стремятся вновь получить властные полномочия в различных политических областях в русле совпадающего законодательства в обмен на уступки в отношении урезания их права вето в Бундесрате. В частности они требуют:

- полномочий в социальной сфере, покрывающих права, обязательства, а также выплаты зарплат служащим (включая учителей, преподавателей университетов и сотрудников полиции);
- эксклюзивных полномочий в сферах региональной политики, включая политику в области трудовой занятости населения, обеспечения жильем, а также в области экономической политики, охраны окружающей среды и социальной поддержки;
- эксклюзивных полномочий в сфере образования, за исключением научных разработок;
- отмену «рамочного» федерального законодательства.

Кроме того, новые земли Восточной Германии призывают к тому, чтобы положения «Пакта о солидарности» были закреплены в Основном законе страны.

Компромисс

Политики единодушны в том, что очень важно распутать клубок имеющихся противоречий, однако их подходы к этому существенно разнятся, особенно в отношении подходящих методов и инструментов решения проблемы. К примеру, эксперты, такие как Фриц Шарпф, член комитета, подготовивший подробный доклад о «капканах в деле принятия совместных решений» в рамках немецкого федерализма, последовательно отстаивают необходимость исключения положений о совместном ведении из некоторых областей законодательства. Он также призывает к большей самостоятельности земель в бюджетных вопросах и к наделению их правом юрисдикции над величиной налогов и их ограничениями в ряде сфер налогообложения.

Политики и высокопоставленные служащие предлагают другой путь. Они прежде всего настаивают на пересмотре полномочий. И им не по душе идея исключения земель из процесса федерального законодательства (за исключением политики в области охраны окружающей среды). Как известно, ряд вопросов вызывает разногласия среди правительств богатых и крупных, бедных и небольших, восточных и западных земель. Об этом свидетельствуют и многочисленные разногласия во взглядах на немецкий федерализм. Спикеры двух палат Эдмунд Штойбер и Франц Мюнтеферинг предпринимали ряд серьезных попыток к примирению и выступили с компромиссным предложением.

Суть их компромисса сводится к тому, что Бундесрат должен будет продолжать участвовать в федеральном законодательстве, сохраняя право приостанавливающего вето на все законопроекты и право абсолютного вето на вопросы налогообложения и законопроекты, касающиеся финансовых обязательств земель. Однако земли откажутся от права абсолютного вето, которое они сейчас имеют, на те федеральные инициативы, в которых суть законопроекта сводится к общефедеральному уровню, хотя земли



Здание Бундесрата в

оставляют за собой право на управление и проведение в жизнь этих законов. Этот компромисс предусматривает, что правительства земель будут иметь право не принимать участия в подобных случаях.

Изменения в области налогообложения сводятся к тому, чтобы дать землям полномочия на сбор налогов на собственность и в сфере страхования, тогда как федеральное правительство оставляет в своем ведении налоги на автотранспортные средства. И федеральный центр, и правительства земель не должны превышать 3-процентного бюджетного дефицита — ограничения, предусмотренного Маастрихтским соглашением.

Что касается законодательной власти, то планируемые изменения, включающие увеличение производства и использование ядерной энергии, внешнюю политику в области культуры, а также политику в области охраны окружающей среды, являются исключительной прерогативой федерального центра, но с оговоркой, что в области охраны окружающей среды землям будет сделан ряд исключений.

В то же время ряд вопросов будет передан из перечня совместных полномочий в исключительную компетенцию земель. К ним относятся: обслуживание населения (структура, права, обязанности, выплата зарплат гражданским служащими и другим категориям наемных лиц), система наказания, ряд аспектов коммерческого законодательства (например, время работы магазинов и офисов) и муниципальное жилье. Вопросы, касающиеся средств массовой информации и кино, будут также переданы в исключительное ведение земель.

Почему реформа не удалась

Достигнутый компромисс, несомненно, изменит отношения между центром и землями. Реформа приведет к сокращению числа федеральных законопроектов, на которые может быть наложено вето Бундесрата, приблизительно с 60 до 40 процентов. Это является главной целью федерального правительства.

Некоторые второстепенные полномочия будут переданы землям. Однако наиболее важные аспекты принятия решений в области публичной политики останутся по-прежнему в ведении федерального центра. Даже в области образования федеральное правительство оставит себе ряд полномочий, касающихся базового законодательства и совместных задач. Федеральное правительство сможет сохранить свою способность оказывать влияние на земли, иницируя, например, условия глобальных программ и устанавливая стандарты, касающиеся всех земель.

17 декабря правительства земель окончательно отклонили предложение о проведении реформы. Большая часть



противников реформы пришлось на земли, где власть находится в руках христианских демократов, упорно сопротивляющихся попыткам федерального правительства сохранить некоторое влияние в сфере образования. Однако их сопротивление свидетельствует также о разногласиях, имеющихся среди правителей земель, касающихся более фундаментального изменения правил игры. В известном смысле вопрос об образовании лишь ускорил гибель компромисса. Он стал особым яблоком раздора буквально за несколько дней до того, как предложения комитета, как ожидалось, должны были быть одобрены и когда

2. Как устроена федеральная система Германии

(из «Федерации», вып. 3, № 3)

Германский федерализм является высокоинтегрированной и централизованной системой управления государством. Это и есть модель внутригосударственного федерализма, суть которого наиболее точно выразил Фриц В. Шарф термином *Politikverflechtung*, то есть взаимозависимое правление, основанное на совместных выработке и принятии решений.

Термин *Politikverflechtung* применим для политической системы, где все важные политические решения принимаются совместно, на общегосударственном и местном административных уровнях на основе выработанных в процессе дискуссий между участниками соглашений. Это означает, что большая часть правительственных шагов должна проводиться в жизнь совместно федеральным правительством и *земельными* администрациями: в горизонтальном срезе — посредством сотрудничества между субъектами федерации, и в вертикальном — между государством и землями, а также через многоуровневую систему управления. Этот процесс вовлекает административные институты различных уровней — от местного до Европейского Союза. Организационно, взаимозависимую систему управления порождает следующее:

- **Положения Конституции**, согласно которым федеральные законы имеют преимущество над местными; положения, которые позволяют федеральному правительству действовать и вмешиваться в том случае, если в отношении какой-то сферы совместной ответственности субъект федерации еще не издал соответствующий закон, а также если государственные интересы или интересы других членов федерации затрагиваются законодательством отдельной земли, или ради сохранения юридического и экономического единства федерации.
- **Функционально дифференцированное распределение обязанностей**. Здесь законотворчество вершится, главным образом, на федеральном уровне (за исключением сфер культуры, образования и права, которые находятся в пределах компетенции земель), в то время как земельные и городские управления решают большую часть административных вопросов.
- **Участие земель в федеральном законотворчестве** через Бундесрат. Участие земель в нижней палате строится на так называемом принципе Бундесрата — он не тождественен и никак не соотносится с системой, где число представителей пропорционально количеству избирателей; структура непропорциональна и перегружена. Представителей не выбирают, а назначают местные администрации. Они должны голосовать блоком, согласно решениям, принятым кабинетами делегировавших их земель.

Бундесрат участвует во всем процессе федерального законотворчества. Существует два вида законопроектов: те, где нижняя палата имеет право только отлагательного вето, и те, на которые она может наложить абсолютное вето. В случае, если мнение большинства одной палаты расходится с мнением большинства другой палаты, рассматриваемый законопроект передается в согласительный комитет, куда входят 16 представителей Бундестага и Бундесрата. Вторая группа законов, подпадающая под абсолютное вето, включает не только 60 процентов всех федеральных законов, но всю основную часть законодательства — экономическую и социальную сферу, вопросы налогообложения и постановления, касающиеся государственных финансов.

федеральный министр образования Эдельгард Бульман вновь заявил о необходимости фундаментальных изменений в германской трехуровневой системе начального и среднего образования и введения общих для всей страны стандартов.

Были и еще ряд причин, приведших к провалу реформы. Например, восточногерманские земли упорно сопротивлялись любым попыткам затронуть их полномочия в области бюджетного федерализма и горизонтального выравнивания. С 1998 года более богатые земли на западе подталкивали к проведению реформирования в этой области, но земли на востоке продолжали сопротивляться.

Самым весомым аргументом со стороны земель, управляемых христианскими демократами, было то, что во время как реформы дадут возможность федеральному правительству действовать более самостоятельно, попытки, направленные на децентрализацию, не приведут к ожидаемому эффекту. И поэтому они предпочитают сохранить статус-кво, чем пойти на неприемлемые для них реформы. Этот статус-кво пока дает им возможность играть значительную роль на федеральном уровне, оказывать влияние на важные законопроекты через Бундесрат и при этом не вызывать недовольства электората за непопулярные меры.

Ряд обозревателей считает, что, возможно, самым большим изъяном реформы явилось то, что она не была достаточно далеко идущей. Более адекватное содержание реформы должно было быть нацелено на растущее культурное многообразие в Германии и на устранение социального неравенства. Одним из путей решения этих задач могло бы стать укрепление механизма «освобождения» (от налога и т.п.). Такой путь привел бы к созданию более асимметричной федеративной системы, то есть к тому, чего, как представляется, опасаются все стороны. Однако к крайнему сроку в декабре правительства земель не совсем были готовы к тому, чтобы, в частности, продать свое право вето в Бундесрате в обмен на расширение своих полномочий в сфере налогообложения и важных законодательных полномочий.

Процесс прохождения реформы в Германии является еще одним подкреплением точки зрения, что тенденции к «мегаконституциональной политике» обречены на провал, даже если в обществе достигнуто согласие о необходимости конституционных перемен. Для того, чтобы провести действительно структурную реформу в федеративном государстве, возможно, было бы более целесообразно создавать комитеты или конституционные комиссии, в которые входили бы не только политики, непосредственно заинтересованные в исходе реформы, но также и эксперты, не являющиеся приверженцами перемен, и рядовые граждане.

При анализе основных сложных проблем, накопившихся на политической повестке дня в Германии, складывается впечатление, что дело, похоже, идет к тому, что федеральный центр и правительства земель вскоре вновь возобновят переговоры и придут к какому-нибудь соглашению. Немецкие эксперты предсказывают, что новое соглашение по реформе, будет, судя по всему, похожим на то, что предложили спикеры двух палат парламента. Ведущие политики из всех партий, вместе с Хорстом Келером, Президентом Федеративной Республики Германии, единодушно говорят о том, что необходимо в ближайшее время прийти к такому соглашению, хотя непохоже, что состав комитета по подготовке реформы будет сформирован по-новому.

По мнению обеих сторон, в том числе и сопредседателя парламента Эдмунда Штойбера, возможность прийти к соглашению будет исчерпана этим летом. После этого политические партии будут отдавать приоритет подготовке к следующим выборам, которые состоятся летом 2006 года.