



«Родоначальница всех реформ»

Компромисс в Германии означает выход из тупика, в котором оказался немецкий федерализм

МАРГАРЕТ ХЕККЕЛЬ

1 сентября 2006 года стало днем, когда многие немецкие политики продвинулись на много лет вперед.

В этот день разработанная ими федеративная реформа — самая масштабная с 1949 года — обрела силу закона. Премьер-министр Баварии Эдмунд Штойбер назвал ее «родоначальницей всех реформ».

Основной принцип этой реформы — распутывание противоречий между землями и федеральным центром в деле принятия решений. Одна из ее целей сводится к тому, чтобы облегчить простым людям задачу разобраться в том, кто именно несет ответственность за тот или иной закон. Поскольку Германия является федеративным государством, большинство законодательных инициатив, исходящих от *Бундестага*, нижней палаты парламента Германии, должны быть также одобрены *Бундесратом*, верхней палатой парламента, представляющей *16 немецких земель*. Очень часто позиции политиков в Бундестаге и Бундесрате не совпадают, и главы правительств земель используют *Бундесрат* в качестве своего инструмента для притодействия федеральному правительству. Политическая сдержанность иногда сменяется совместной работой, результатом которой является почти идеальное законодательство. Даже лидеры земель были вынуждены признать, что настало время для изменения существующей системы. Возможность для проведения широкомасштабной федеративной реформы появилась, когда осенью 2005 года к власти пришла так называемая «большая коалиция» социал-демократов и христианских демократов: партнеры по коалиции получили большинство в обеих палатах немецкого парламента.

Земли получают больше полномочий

Сегодня, благодаря реформе, Бундесрат имеет право наложить вето на меньшее количество законов — некоторые говорят на одну треть, а некоторые говорят о 40% и более, — тогда как прежде речь шла о 60%. В обмен на это земли получают в предмет своего исключительного ведения образование, соблюдение законности в системе исполнения наказаний в тюрьмах, закон, регулирующий проведение публичных демонстраций, оплату жалованья чиновникам и даже право принятия решения о начале учебного года в школах. Конечно, есть еще ряд перемен, однако выше

Маргарет Хеккель — политический редактор газет «Вельт», «Вельт ам зоннтаг» и «Берлинер моргенпост», выходящих в издательстве «Аксель шпрингер ферлаг» в Берлине. Ранее, до начала работы в «Аксель шпрингер ферлаг», была политическим редактором «Файнэншл таймс Дойчланд» и главой берлинского бюро этого издания.



Фото АГ: Рейтер/Мануэла Харггине

Шестилетние дети во время их первого школьного дня в Берлине. Будут ли все немецкие дети начинать школьное обучение в этом же возрасте сейчас, когда сфера образования находится под контролем земель?

названные изменения являются самыми важными. Федеральный центр, с другой стороны, получает больше властных полномочий в деле сохранения окружающей среды и регулирования водных ресурсов.

Помимо канцлера Меркель и ее главных партнеров по коалиции Эдмунда Штойбера и Курта Бека, министр внутренних дел Вольфганг Шаубле также сыграл важную роль в проведении реформ. В общем и целом реформы ослабили поводы в отношении земель и дали им шанс отойти от системы в основном «сотрудничающего» федерализма к его в большей степени «соревновательному» варианту. Сотрудничающий федерализм, практикуемый в Германии, оказался очень дорогим: в тех случаях, когда центральное правительство в Берлине и земли не могли договориться о совместных действиях, Берлин пытался купить представителей другой стороны. Классический пример этого произошел в 1999 году, когда канцлер Герхард Шредер и его коалиция, состоящая из социал-демократов и партии зеленых, решила провести через парламент новую реформу налогообложения. В бундесрате в то время большинство мест было в руках оппозиции, а именно у христианских демократов, которые хотели заблокировать эту реформу. Шредер попытался уговорить некоторых лидеров христианских демократов в ряде земель — к примеру, пообещав мэру Берлина (город Берлин является землей и имеет места в Бундесрате) выделить денежное средства для его города в обмен на поддержку налоговой реформы в ходе голосования. Таким образом, эта реформа прошла — однако расходы налогоплательщика были гораздо больше, чем они могли бы быть. На повестке дня значится

еще одно дело — так называемый Закон Гарца о реформе рынка труда. Как и прежде, некоторые земли дали согласие на ее проведение лишь после того, как федеральный центр выделил на это больше средств.

Пришествие соревновательного федерализма?

Некоторые политики, однако, опасаются, что движение в сторону соревновательного федерализма будет иметь свою обратную сторону. Они больше всего обеспокоены положением дел в таких сферах, как образование, охрана окружающей среды, выплата заработной платы местным чиновникам и государственным служащим, включая учителей и сотрудников полиции. В то время как некоторые из этих опасений, возможно, оправданны, другие являются следствием неудачного эксперимента с соревновательной системой в целом.

В качестве примера можно привести размеры заработной платы у государственных и местных чиновников. Офицеры полиции одного ранга и возраста получают одинаковую заработную плату в земле Бавария на юге страны и в земле Шлезвиг-Гольштейн на севере Германии. Разница в оплате есть между востоком и западом Германии, однако не в пределах самой Восточной Германии — скажем, в Тюрингии и Саксонии. В принципе Бавария может решать вопрос о повышении зарплат офицеров полиции на 10%, поскольку там слишком много вакансий и уровень безопасности на улицах Баварии считался угрожающим. Поэтому вполне возможно, что служащий полиции из Тюрингии или даже Шлезвиг-Гольштейна может переехать в Баварию для получения более высокой зарплаты. Конечно, это будет беспокоить министров финансов Тюрингии и Шлезвиг-Гольштейна, поскольку они не могут следовать примеру своих коллег и имеют вакантные места, которые им необходимо заполнить. В условиях рыночной системы такие вещи срабатывают, однако применительно к Германии речь идет о новом опыте, не прошедшем еще проверки — испытания на прочность. Между тем профсоюзы готовы обсудить иной путь: они опасаются, что стандарты в деле заработной платы и условий труда приведут к движению вниз по спирали, поскольку земли могут самостоятельно принимать решения на этот счет.

В сфере образования растет обеспокоенность, что единые стандарты будут отменены и им на смену придут 16 различных земельных законодательств. Однако в прошлом не было государственного учебного плана и почти не было стандартизированного тестирования, принятого в таких странах, как Великобритания или США.

Тем не менее, земли сейчас имеют почти полную самостоятельность в отношении систем начального, основного и университетского образования. Баден-Вюртемберг, к примеру, мог бы сейчас принять решение, что все пятилетние дети будут проходить первую ступень обучения, тогда как соседняя с ним Бавария могла бы решить, что обучение в школе начинается только с семилетнего возраста. Недостатки этого налицо: семья с детьми дошкольного возраста, переехавшая из Баварии в Баден-Вюртемберг, будет испытывать трудности. На практике ни один здравомыслящий министр образования ни одной из земель не сделает этого. Однако потенциальные признаки конфликта имеются — и они будут обсуждены в ходе сложных переговоров министров образования всех 16 земель, включая и федеративного министра просвещения. И ясно, что такая самостоятельность будет подвергнута более тщательной проверке на государственном уровне, чтобы убедиться в том, что все земли обязаны соблюдать минимальные стандарты в сфере образования. На деле это



Министр внутренних дел Германии
Вольфганг Шаубле

уже происходит после обнаружения шокирующих данных Организации по экономическому сотрудничеству и развитию (ОЭСР), представленных на базе проведенного в Пизе исследования в области образования — исследования, показавшего, что Германия далеко отстает от многих промышленно развитых стран в вопросах образования.

В сфере охраны окружающей среды федеральные власти могут разработать сейчас закон о сохранении национальной природы. Однако в некоторых аспектах земли могут «самоустраниться» или выбрать вариант неучастия в федеральном законодательстве. Причина таких странных примеров кроется в необходимости достижения компромисса: ни Берлин, ни земли не откажутся от своих прав, и поэтому в некоторых сферах новая федеративная реформа страдает от той же нехватки компромисса, которая омрачала ее и прежде. В принципе крупная компания, активно действующая во всех 16 землях, может теперь рассчитывать на общее законодательство для управления подобным бизнесом по всей Германии. Однако если дела такой компании пойдут плохо, она сможет также найти 16 различных регулирующих актов для своей работы. Время покажет, будет ли общий смысл преобладать над индивидуальными интересами земель.

Еще одна сфера, в которой явно хотят проведения «матери всех реформ», — это область финансов. Финансовая реформа была выведена за рамки переговоров, потому что все вовлеченные в них политики опасались, что даже число голосов, имеющихся у большой коалиции, будет недостаточным для достижения соглашения по такой крайне противоречивой проблеме. Переговоры о проведении финансовой реформы будут проведены в будущем в рамках так называемой Федеративной реформы II, однако почти никто в Германии не уверен, что можно будет многого добиться.

Причина сложной структуры финансовых потоков между землями объясняется тем, что с 1945 года большинство налогов, лишь за небольшим исключением, по-прежнему остаются в ведении федерального центра. Подоходный налог, к примеру, делится между Берлином (42,5%), землями (42,5%) и органами местного самоуправления и городами (15%). 50% средств от всей суммы налогов на прибыль корпораций идет в федеральный портфель, а оставшаяся

Продолжение на стр. 12

Германия (краткая справка)

Название:	Федеративная республика Германии (<i>Bundesrepublik Deutschland</i>)
Столица:	Берлин
Субъекты федерации:	16 Земель (<i>Länder</i>)

Центральное правительство:

Глава государства:	Президент (<i>Bundespräsident</i>)
Избирается:	Членами Бундестага и равным количеством членов земельных законодательных органов власти
Глава правительства:	Канцлер (<i>Bundeskanzler/Bundeskanzlerin</i>)
Избирается:	Бундестагом
Парламент:	
Нижняя палата:	Бундестаг (<i>Bundestag</i>), состоящий из 614 членов
Избирается:	В ходе всеобщих выборов по смешанной пропорциональной системе
Верхняя палата:	Бундесрат (<i>Bundesrat</i>), состоящий из 69 членов
Избирается:	Правительствами Земель



Компромисс в Германии означает выход из тупика, в котором оказался немецкий федерализм

половина достается землям. Поступления от налога на добавленную стоимость в Германии, к примеру, также делятся между тремя уровнями власти — и поэтому также постоянно меняются. Но в еще большей степени систему осложняет то, что средства от сбора налогов также делятся между «богатыми» и «бедными» землями — причем более богатые обязаны субсидировать более бедных. Если одна из бедных земель накопила слишком много долгов, они должны быть погашены — как, например, в случае земель Бремен и Саар. Многие сетуют, что такая система ведет к коллективной безответственности, потому что бедные земли знают, что кто-то всегда оплатит счет за их «расточительность».

19 октября 2006 года вердикт Конституционного суда Германии в отношении города Берлина подтвердил, что город не может выйти из затруднительного положения. Берлин накопил долг в размере 60 миллиардов евро и обратился в суд с просьбой, что он не может погасить долг без помощи федерального правительства и других земель. Один из судей базирующегося в Карлсруэ суда достал берлинский плакат «бедный, но сексуальный» и надел его себе на голову, заявив, что, возможно, Берлин был сексуальным, потому что он не был бедным. Решение суда повлияло на размеры планируемой федеративной финансовой реформы.

Многое еще предстоит сделать в отношении федеративной реформы в Германии. В свои первые годы федерализм обслуживал страну достаточно хорошо. Однако по мере усложнения законов лишь немногие эксперты знают, кто и за что отвечает и кто действительно должен платить по счету. Ситуация сложилась не в пользу федеративного государства, поскольку его жители стали склонны рассматривать федерализм скорее как препятствие, не как достижение. То, что Германия приступила, наконец, после стольких лет бездействия, к проведению федеративной реформы, звучит многообещающе. И еще более обещающим будет, если страна найдет смелость провести и федеративную финансовую реформу. 

