



В. И. Васильев

## ГЕРМАНСКИЙ ФЕДЕРАЛИЗМ: НОВЫЕ ТЕНДЕНЦИИ

В последние годы политики и ученые разных стран и регионов мира проявляют большой интерес к проблемам федерализма. В условиях взаимодействия двух различных тенденций – роста самостоятельности регионов и возникновения многообразных форм межгосударственных объединений, в том числе и с участием регионов, налаживание гармоничных взаимоотношений между центром и субъектами федерации крайне важно для успешного решения общенациональных задач. Мировой опыт федерализма выявляет его различные модификации, связанные с историческими, социально-экономическими, политическими и культурными традициями. Для России, где процесс формирования федеративных отношений идет медленно и противоречиво, отсутствует разработанная стратегия взаимодействия центра с регионами, обращение к этому опыту особенно актуально.

В свете сказанного несомненный интерес представляет дискуссия по проблемам федерализма, развернувшаяся в Германии. Государственно-правовая практика последнего времени выявила здесь новую разновидность федерализма, основанного преимущественно на принципе соревновательности. В условиях рефедерализации некогда разделенной страны попытки безболезненно «встроить» новые федеральные земли в общегерманскую инфраструктуру обострили полемику между сторонниками двух разновидностей федерализма – кооперативного и соревновательного. Споры идут о механизме преодоления экономических диспропорций между Федерацией и землями (вертикальное финансовое выравнивание), с одной стороны, и между землями – с другой (горизонтальное финансовое выравнивание), возможностях и пределах нового территориального деления страны («нарезка» новых земель), объемах полномочий бундесрата. Данная тема еще мало изучена европейскими экспертами, а в отечественной политологии и вовсе рассматривается впервые. Между тем сопоставительный анализ позволяет понять логику споров сторонников двух вариантов федеративной идеи, а также увидеть перспективы развития научной мысли в этой области.

### Кооперативный федерализм

Концепция кооперативного федерализма возникла в ФРГ во второй половине 60-х годов. Она предусматривает консенсус и взаимовыгодное сотрудничество центра и субъектов Федерации, формирование общенациональной политики на основе разделения компетенций государственной власти разных уровней. Кооперативный федерализм под-

держивает баланс власти Федерации и земель, способствует концентрации сил всей страны и, таким образом, обеспечивает эффективное использование государственных средств. Это подвижная форма сотрудничества между Федерацией и землями, предполагающая общую ответственность за согласованную совместную политику в духе приверженности Федерации и без ущерба для полномочий обеих сторон.

Одна из форм такого сотрудничества – неформальное взаимодействие Федерации и земель, а также земель между собой на различных уровнях: от премьер-министров субъектов Федерации и руководителей отраслевых министерств до рядовых чиновников. Это и регулярные конференции премьер-министров федеральных земель, и встречи отраслевых министров субъектов Федерации, и заседания различных экспертных групп, на которых вырабатываются совместные подходы к решению конкретных проблем. Рекомендации таких встреч, как правило, принимаются во внимание вышестоящими федеральными и региональными инстанциями, хотя с юридической точки зрения это и необязательно. Наиболее эффективны консультации федерального канцлера с главами правительств земель, которые регулирует Регламент федерального правительства (принят в 1953 г.). Принимаемые на этих встречах рекомендации практически не зависят от мнения депутатов ландтагов, за что последние называют подобные мероприятия «отраслевой компанией». Таким образом, система кооперативного федерализма выводит из-под контроля ландтагов ряд направлений деятельности правительственных структур земель, почему иногда называется «кооперативным исполнительным федерализмом»<sup>1</sup>. В то же время партийные фракции ландтагов признают важность достигнутых представительной властью компромиссов и готовы принимать к сведению и одобрять согласованные рекомендации. В целях противодействия негативным сторонам «кооперативного исполнительного федерализма» президенты ландтагов проводят свои конференции, на которых в неформальной обстановке согласуются рекомендации по сохранению прерогатив земельного парламентаризма.

Конституционные реформы 60-х годов усилили взаимодействие федерального центра и земель в решении важных национальных и региональных задач: Основной закон был дополнен разделом VIIa «Общие задачи Федерации и земель». Статьи 91a и 91b определили три блока важных проблем – строительство новых вузов и клиник, улучшение региональной экономической структуры в целом, совершенствование аграрной структуры и защита побережья<sup>2</sup>. В статье 91a зафиксировано, что Федерация возмещает не менее половины всех расходов при решении общих задач.

Новое распределение подоходного налога и налога на корпорации между Федерацией и землями способствовало укреплению бюджетов слабых в финансовом отношении Нижней Саксонии, Баварии, Рейнланд-Пфальца и других земель. Введение налога на добавленную стоимость помогло этим землям самостоятельно решать свои

<sup>1</sup> *Laufer H., Muench U. Das foederative System der BRD. Muenchen, 1997. S. 195.*

<sup>2</sup> *Конституции государств европейского союза. М., 1997. С. 212–213.*

проблемы. Вместе с тем внесение серьезных изменений в Основной закон, вмешательство федерального центра в дела субъектов, активность земельных правительств в работе бундесрата при выработке общенациональной политики при одновременном сужении полномочий ландтагов дали повод говорить об «унитарном федеративном государстве»<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Hesse K. *Der unitarische Bundesstaat*. Karlsruhe, 1962. S. 23.

Наиболее жесткие критики понятия «кооперативный федерализм» полагают, что прилагательное «кооперативный» носит чисто декларативный характер, поскольку сам термин «федерализм» подразумевает кооперацию составляющих его частей. Тем не менее это понятие, отвечая государственно-правовым реалиям, стало общепринятым политологическим термином.

### **Соревновательный федерализм**

Это словосочетание появилось в Германии в ходе дискуссий 90-х годов по конституционно-правовым и государственно-политическим вопросам. В литературе пока нет устоявшейся точной дефиниции понятия «соревновательный федерализм». Популяризаторы данной идеи – политики и публицисты Баварии.

Сторонники соревновательного федерализма считают, что кооперативная модель федерализма переживает кризис. Налицо не только отсутствие четкого разграничения компетенций между центром и землями, но и сужение автономии последних в результате постоянно растущей зависимости от Федерации. Расширение практики согласования субъектами Федерации законов с бундесратом затрудняет, по их мнению, эффективное управление государством. Например, централизация налоговой системы приводит к тому, что важнейшие законы в этой сфере принимаются на федеральном уровне, а участвующие в подготовке «налогового пирога» должны их одобрять.

В противовес кооперативной концепция соревновательного федерализма предусматривает содействие расширению на принципах субсидиарности компетенций и повышению ответственности земель как автономных центров. Соревновательный характер федерализма, полагают его сторонники, поможет землям мобилизовать собственные силы и возможности, благодаря чему в Германии установятся равноценные жизненные условия и повысится общее благосостояние. Модификация федерализма призвана, полагают его сторонники, нейтрализовать тенденции централизации как в Германии, так и на Европейском континенте<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> *Regierungsprogramm der Bayerstaatsregierung 1998–2003*. Bayer. Staatskanzlei (Hrsg.). 1998 S. 157–158.

Многие политики и государствоведы ФРГ обосновывают необходимость пересмотра полномочий Федерации и земель в пользу последних, возражают против превращения бундесрата ФРГ в сугубо координирующий орган. С их точки зрения, внесение изменений в Основной закон помогло бы частично рассредоточить общие задачи, дать землям и коммунам больше автономии в налоговой и финансовой сферах. Тогда земли, обладающие собственным материальным и

научным потенциалом, смогли бы вступить в соревнование идей и практических дел. Существующие проблемы, по их мнению, могут быть разрешены путем реформирования федеративной государственности, включая перераспределение финансовых потоков по вертикали и горизонтали<sup>5</sup>.

**Предпочтения  
политических  
партий**

<sup>5</sup> Maennle U.  
*Perspektiven des  
Federalismus auf  
dem Weg ins 21.  
Jahrhundert //  
Tagungs- und  
Materialienband zur  
Fortentwicklung des  
deutschen  
Federalismus.  
Baden-Baden, 1998.  
S. 13–17.*

<sup>6</sup> *Das Parlament.*  
20.11.1998. № 48.

<sup>7</sup> Rau J. *Wir  
brauchen die Vielfalt  
in der Einheit // Die  
Neue Gesellschaft  
Frankfurter Hefte.*  
1999. № 6. S. 506.

Обратимся к позициям основных партий по отношению к моделям федерализма. Социал-демократы ФРГ считают, что в результате федеральных выборов 27 сентября 1998 г. власть получила мандат на закрепление конституционных основ федерализма. Теоретики и функционеры партии ищут пути адаптации бундесрата и земель к новым национальным и европейским реалиям. Все земельные парламенты, заявил в 1998 г. президент бундесрата, премьер-министр земли Гессен социал-демократ Г.Айхель, недовольны тем, что в результате смещения законодательных компетенций в пользу федерального центра они превратились в структуры со статусом исключительно административно-управленческих контрольных органов<sup>6</sup>. Подобная тенденция ставит под угрозу их будущее полноценное существование.

Необходима, соглашаются все, реформа федерализма, которая могла бы остановить очевидное выхолащивание государственности субъектов Федерации. Предлагается создать совместную комиссию бундесрата и бундестага, целью работы которой должно стать прежде всего совершенствование системы финансовых отношений между Федерацией и землями, а также непосредственно между землями. В этой связи СДПГ считает актуальной передачу прежнего «каталога задач» в ведение земель (в частности, усиление парламентского контроля в землях за использованием финансовых средств). Новая «нарезка» федеральных земель, сокращение их количества, полагают социал-демократы, чревата трансформацией федеративного государства на основе принципов, чуждых исторически сложившемуся, плюралистическому немецкому сознанию. Сильные земли и дееспособные регионы как в ФРГ, так и Европе – современный ответ на проявления национализма, с одной стороны, и провинциального сепаратизма, с другой<sup>7</sup>.

Социал-демократы привержены модели кооперативного федерализма, позволяющей всем землям через бундесрат участвовать в формировании общегосударственной политики и распределении финансовых потоков.

Сторонники Христианско-демократического союза считают, что федеративное устройство страны доказало свою жизнеспособность в течение десятилетий и может служить хорошим примером для «Европы регионов». Вместе с тем делегирование Федерации многих вопросов, которые ранее входили в компетенцию земель, по их мнению, не способствовало развитию федерализма. Необходимо усилить ответственность каждого уровня государственной власти за выполнение его обязанностей. Христианские демократы рекомендуют бундесрату ис-

пользовать свои права только в случаях вмешательства центра и европейских структур в земельные сферы. Христианские демократы понимают федерализм как принцип многообразия, различий и соревновательности. В их выступлениях звучит мысль о том, что принципы единообразия и уравниловки размывают существо федералистской идеи.

Признавая соревновательный федерализм, христианские демократы в то же время не отказываются от кооперативной модели. Они считают, что в общеевропейском контексте германскому федерализму необходимо более тесное взаимодействие земель<sup>8</sup>. Эгоистические интересы отдельных земель и отказ от принципа солидарности между ними и Федерацией, а также между землями христианские демократы воспринимают как противоречащие федеративному устройству страны<sup>9</sup>.

Партия «Союз 90 / зеленые» настаивает на масштабной реформе федеральной системы финансовых отношений и предлагает создать специальную комиссию с участием центра и земель. Не имея собственной конструктивной программы модернизации федерализма, «зеленые» в основном разделяют взгляды социал-демократов на кооперативный федерализм.

Свободные демократы изложили свои подходы к реформе государственного устройства в трех манифестах близкого этой партии фонда Науманна: «Против закостенелости в нашем государстве – за обновление федерализма» (февраль 1998 г.), «За обновление системы управления финансами Федерации и земель» (август 1998 г.), «Субсидиарность без каких-либо “если” и “но”» (октябрь 1999 г.). Председатель фонда, известный политический и общественный деятель граф О.Ламбсдорф, представляя эти документы, высказался за федерализм, основанный на принципе соревновательности, который может быть реализован при соблюдении двух условий – четком разграничении компетенций между Федерацией и землями и последовательной реализации принципа субсидиарности. СвДП выступает за конституционную реформу, направленную на трансформацию кооперативной модели федерализма в модель соревновательную. Для либеральных демократов реформа федерализма означает обеспечение приоритета личности, создание условий для соревновательности и возможностей противодействовать централизации<sup>10</sup>. Ламбсдорф характеризует существующую систему как «мнимый федерализм»<sup>11</sup>.

Сходные оценки высказывает профессор Кельнского университета, известный ученый К.К.Вайцеккер, по мнению которого современная форма федерализма в сущности маскирует централизм. Более того, он готов назвать его псевдофедерализмом<sup>12</sup>. Профессор публичного права высшей школы в Шпейере Х.Х. фон Арним, касаясь кризиса федеративной системы объединенной Германии, говорит об «искажениях федерализма»<sup>13</sup>.

<sup>8</sup> *Zukunftsprogramm. Vorlage des CDU-Bundesvorstandes an den 10. Parteitag der CDU Deutschlands vom 17–19. Mai 1998 in Bremen. S. 28–30.*

<sup>9</sup> *Freiheit in Verantwortung. Grundsatzprogramm der CDU. Beschluss des 5. Parteitages der CDU vom 23. Februar 1994 in Hamburg.*

<sup>10</sup> *Frankfurter Allgemeine Zeitung. 30.10.1999.*

<sup>11</sup> *Die Welt. 5.02.1998.*

<sup>12</sup> *Foederalismus zwischen Konsens und Konkurrenz. Baden-Baden, 1998. S. 149–150.*

<sup>13</sup> *Die Tagespost. 28.08.1999.*

**Федеральные  
земли и их  
ориентации**

Позиции некоторых земель по отношению к двум разновидностям федерализма обнаруживают как традиционный подход, так и новый взгляд на перспективы германского федерализма.

Особое место в дискуссии по этим проблемам занимает Бавария со своими богатыми федералистскими традициями. Только ландтаг этой земли в 1949 г. проголосовал против Основного закона страны, так как, по мнению баварцев, документ мало учитывал самостоятельность субъектов Федерации. Однако Бавария не ставила под сомнение обязательность выполнения конституции и свою принадлежность к общему государству. До последнего времени «свободное государство Бавария» было единственной землей с бикамеральной законодательной системой, состоящей из двух частей земельного парламентского механизма – ландтага и сената. Своеобразие партийного ландшафта этой земли заключается в том, что только здесь ХСС действует самостоятельно, образуя в то же время в бундестаге вместе с ХДС единую фракцию.

Представители баварской политической и научной элиты убеждены, что федерализм – своеобразный отличительный знак государственности Германии, удобный инструмент для достойного ответа на вызовы международной конкуренции в различных областях политики и экономики в условиях растущей глобализации.

В государствах с федеративным устройством, считают баварцы, политика реализуется непосредственно на «местах», ее отличают каждодневные контакты с людьми, транспарентность принятия и реализации решений. Такая модель учитывает исторически сложившиеся различия, культурное многообразие, а также интересы больших и малых групп.

Хотя, как полагают баварцы, из Германии исходят важные импульсы для построения федеративной Европы, немецкий федерализм приобрел свойства, ограничивающие возможности самостоятельного развития земель и тем самым уменьшающие его соревновательный характер<sup>14</sup>. Новые реалии, считают баварцы, настойчиво диктуют безотлагательный переход к варианту конкурентного федерализма.

Баварский ХСС стремится развивать федерализм, основанный на принципах конкуренции земель, по следующим направлениям: четкое разграничение компетенций между Федерацией и землями; реформа системы финансовой компенсации землям; регионализация системы социального страхования. Земли должны иметь больше самостоятельности в таких сферах, как экономика, финансы, сельское хозяйство, градостроительство, социальное жилищное строительство, высшее образование. Председатель ХСС, премьер-министр Баварии Э.Штойбер, резко критикующий позицию социал-демократов, убежден, что землям необходимо приложить значительные усилия для противодействия опасностям усиливающейся централизации.

В свою очередь, СДПГ и «зеленые» критикуют подход ХСС к существующей системе государственного устройства, включая пробле-

<sup>14</sup> Maennle U. *Foederalismus zwischen Konsens und Konkurrenz. Baden-Baden, 1998. S. 13–14.*

му возможного сокращения количества земель. Они считают, что такая позиция подрывает сотрудничество между землями, угрожает единству Германии и обвиняют Штойбера в дешевом популизме, отстаивании «эгоистических позиций региональной партии». Вместе с тем у социал-демократов Баварии есть точки соприкосновения с оппонентами по вопросам распределения налогов земли и некоторым другим.

<sup>15</sup> *Handelsblatt*,  
10.02.1998.

Противоречия между СДПГ и ХСС Баварии обострились после того, как социал-демократы совместно с «зелеными» и СвДП поддержали инициативу маловлиятельной Экологическо-демократической партии земли по упразднению второй важной составляющей парламентского механизма – сената. На состоявшемся 8 февраля 1998 г. референдуме почти 70% избирателей высказались за прекращение полномочий баварского сената<sup>15</sup>. Тем самым системе бикамерализма был нанесен удар, что повлечет за собой изменения конституционного порядка в «свободной республике Бавария» и, видимо, скажется на принимаемых решениях ландтага. Вместе с тем упразднение сената – совещательного и рекомендательного органа парламентской системы Баварии (он сложил полномочия 31 декабря 1999 г.), предполагает активизацию коммунальных образований: объединение округов, общин и городов земли. Именно они смогут в определенной степени продолжать специфические традиции местного самоуправления в Баварии, которые всегда олицетворяли оригинальность федерализма бело-голубых цветов. Особенно острый характер носят здесь дискуссии о дотационности земель, неизменно ставится вопрос о слиянии слабых в финансовом плане земель с более сильными субъектами Федерации.

Баварцы не питают иллюзий относительно того, что им в ближайшем будущем удастся внести радикальные изменения в нынешнюю федеральную структуру Германии. Вместе с тем уже сама постановка вопроса о реформе и сокращении дотаций слабым землям заставляет боннских (берлинских) политиков не забывать о необходимости считаться с позицией Баварии по ключевым вопросам внутренней и внешней политики ФРГ. Наконец, правящая партия Баварии не упускает возможности напомнить общественности об особом историческом пути земли, ее ведущей роли в становлении и развитии германской государственности на федералистских началах.

За соревновательный федерализм последовательно выступают также Баден-Вюртемберг и Гессен.

Руководители столицы страны, Берлина, имеют собственную точку зрения на развитие германского федерализма. Анализируя с позиций этого города-земли федеративное устройство государства, его политики и ученые связывают с будущим федерализма иные надежды и опасения, нежели официальные лица Мюнхена, Штутгарта или Саарбрюкена. Правящий бургомистр Берлина Э.Дипген (ХДС), оценивая положение дел в стране, приходит к заключению, что тактика глав субъектов Федерации, где у власти находится ХДС, может создать пе-

<sup>16</sup> *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 14.01.1998.

рекос в сложившемся равновесии интересов земель и центра. В этом контексте Дипген вспоминает печальный опыт эпохи Вестфальского мира, закрепившего в 1648 г., по его мнению, распад империи<sup>16</sup>. По этому намерения и действия своих коллег из Баварии, Баден-Вюртемберга и Саара бургомистр Берлина характеризует как нарушающие принцип общегосударственной солидарности и способные привести к «дезинтеграции федеративной республики».

Руководители Берлина недовольны и тем, что все чаще земли оплачивают расходы Федерации. Только Берлин из своей кассы ежегодно выделяет 500 млн марок на прием беженцев из Югославии. Земля-город оплачивает внешнеполитические расходы, что входит в обязанности Федерации. Такое положение дел противоречит статье 104а Основного закона, согласно которой «Федерация и земли раздельно несут расходы на решение своих задач, поскольку действующий Основной закон не предусматривает иного»<sup>17</sup>. Политики и ученые предпочитают модель кооперативного федерализма, обеспечивающую, по их мнению, как общенациональные, так и региональные интересы.

<sup>17</sup> *Grundgesetz fuer die Bundesrepublik Deutschland. Bayerische Landeszentrale fuer politische Bildung. Muenchen, 1998. S. 177.*

В новых землях Германии также популярна идея кооперативного федерализма, рассматриваемого как тип политико-территориального устройства страны, обеспечивающего эластичность их «врастания» в общегосударственную структуру. Категории «справедливости» и «солидарности», искаженные при прежнем режиме, остаются ключевыми ориентирами для большинства населения новых земель. Но здесь не отрицается и тип соревновательного федерализма. Прежде всего это относится к Саксонии и Тюрингии, правительства которых возглавляют христианские демократы, добившиеся неплохих экономических показателей.

Отдельно следует сказать о проблеме сокращения количества земель, о которой много рассуждали и в прежней ФРГ. Попытка такого рода была предпринята властями двух земель – Берлина и Бранденбурга. Однако, несмотря на все усилия, в Бранденбурге она завершилась неудачей. На состоявшемся в мае 1996 г. референдуме 67,2% избирателей высказались против слияния двух регионов в новую федеральную землю Берлин-Бранденбург. Граждане крупнейшей по площади восточной земли ФРГ не пожелали, чтобы «бранденбургский орел попал в объятия берлинского медведя»<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> *Laufer H., Muench U. Op. cit. S. 257.*

В дискуссии о возможном укрупнении земель важную роль играют традиции этатизма, закрепившие привилегированные позиции немецких чиновников и нейтрализующие попытки сокращения влиятельных постов в престижных инстанциях земельной бюрократии – правительстве и парламенте.

**Новый этап дискуссии о федерализме**

Острота дискуссии о будущем федеративном устройстве страны была предопределена обращением Баварии, Баден-Вюртемберга и Гессена в Федеральный Конституционный Суд по вопросу совершен-



<sup>19</sup> *Sueddeutsche Zeitung*, 10.08.1999.

ствования существующей системы финансового выравнивания (июль 1998 г.). Премьер-министры земель, подавшие жалобу, 8 июля 1999 г. представили общественности документ «Совместные позиции о необходимости проведения реформы федерализма на принципах соревновательности и достижений»<sup>19</sup>.

Штойбер, Э.Тойфель (премьер-министр Баден-Вюртемберга) и Р.Кох (премьер-министр Гессена) предложили начать модернизацию принципов германского федерализма, чтобы реализовать положения Основного закона о достижении не единообразных, а равноценных условий жизни. Для решения этих задач федерализм должен опереться на принцип соревновательности. Руководители трех земель считают, что ситуацию может изменить возвращение землям их полномочий прежде всего в области налогового законодательства. Пакет реформ «южан» предусматривает изменение системы финансового выравнивания земель, так как, по мнению Коха, существующий порядок лишает сильные в экономическом отношении земли какого-либо стимула улучшать сбор налогов: с 1 млн марок дополнительно получаемых налогов 800 тыс. Гессен должен направлять в «общеземельный котел».

Развивая уже упоминавшуюся проблему сокращения числа земель, Штойбер предлагает подумать и об их новой «нарезке». Когда некоторые из земель не в состоянии покрывать расходы на содержание собственного парламента и их поддерживают другие земли в рамках механизма финансового выравнивания, не исключена возможность слияния отдельных земель в более крупные образования, считает баварский премьер-министр. Есть все основания полагать, что после поражения социал-демократов и убедительной победы христианских демократов в Тюрингии и Саксонии осенью 1999 г. расширится круг сторонников реформирования германской модели федерализма.

Такие подходы вызвали полемику сильной в финансовом отношении Баварии с традиционным реципиентом Рейнланд-Пфальцем, рассматривающим федеральный центр как надежный источник финансирования. Ключевой момент спора – система финансового выравнивания. Правительство Рейнланд-Пфальца упрекает Баварию в том, что эта земля в течение 37 лет была реципиентом и пользовалась преимуществом модели финансового выравнивания, конституционность которой теперь ставит под сомнение.

Дискуссия о федерализме вступила в новую фазу после того, как девять земель в совместном документе обратились к Баварии, Баден-Вюртембергу и Гессену с просьбой отозвать иск из ФКС. Берлин, Бранденбург, Бремен, Мекленбург – Передняя Померания, Нижняя Саксония, Рейнланд-Пфальц, Саар, Саксония-Ангальт и Шлезвиг-Гольштейн предложили начать переговоры о реформе федеративного устройства страны, в рамках которой «не должно состояться радикальной реорганизации финансового законодательства, выгодной лишь богатым землям»<sup>20</sup>. Премьер-министр Баден-Вюртемберга Тойфель отверг инициа-

<sup>20</sup> *Die Welt*, 25.08.1999.

титу «девятки», участники которой, по его мнению, хотят затянуть решение назревшей проблемы.

Прагматичен подход коллеги «южан» по ХДС, премьер-министра земли Тюрингии Б.Фогеля. Он выступил в октябре 1999 г., после победы христианских демократов на выборах в этой земле, с предложением разработать концепцию дальнейшего оказания финансовой помощи новым субъектам Федерации. Фогель пытается найти выход из ситуации, затягивание разрешения которой может привести к сокращению возможностей будущего поколения расплачиваться за финансовые долги предыдущих. Он призывает не замалчивать того обстоятельства, что и через десять лет, прошедших с момента воссоединения Германии, очевидно остается различный уровень зарплат и доходов восточных и западных немцев. Для решения этой сложнейшей проблемы вполне подойдет, по его мнению, испытанная временем модель кооперативного федерализма, обновленная элементами конкуренции.

Апогеем полемики между сторонниками кооперативного и соревновательного федерализма явилось рассмотрение обращения трех «южан» в Карлсруэ в сентябре 1999 г. Член Бременского сената К.Першау (ХДС), в компетенцию которого входят вопросы финансов, назвал этот иск попыткой пересмотреть конституционную основу федеративного государства, нарушением принципа солидарности и равноправного сотрудничества в пользу соревновательности. В Основном законе, утверждают он и другие противники обращения в ФКС, не закреплены положения о соревновательном федерализме. Конституция говорит о кооперативном характере государственного устройства, позволяющем Федерации и землям строить свои отношения на принципе консенсуса при соблюдении и самостоятельности, и ответственности<sup>21</sup>.

Вердикт ФКС по запросу Баварии, Баден-Вюртемберга и Гессена относительно конституционности системы горизонтального финансового выравнивания был обнародован 12 ноября 1999 г. Его смысл заключается в том, что Конституция поручает законодателю, т.е. бундестагу, до конца 2004 г. обновить существующую систему финансового выравнивания. Стержнем решения является положение о разработке так называемого закона масштабов (Massstaebegesetz). В этом базовом документе должны быть определены критерии и цели, исходя из которых следует распределять финансы между Федерацией и землями. Только после этого в законе о финансовом выравнивании должно быть определено, кто и сколько будет получать<sup>22</sup>.

Руководители различных субъектов Федерации отнеслись к вердикту ФКС как к «соломонову решению», с одной стороны, удовлетворившему амбиции премьер-министров Баварии, Баден-Вюртемберга и Гессена, с другой – давшему надежду главам ряда регионов и политических партий. Поручение законодателю принять в 2005 г. новый закон о горизонтальном финансовом выравнивании политики из южных земель восприняли как «добрый знак для федерализма», а представители некоторых новых земель – как «мудрое решение». Судя по форму-

<sup>21</sup> *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 22.09.1999.

<sup>22</sup> *Bundesverfassungsgericht. Pressemitteilung*, 1999. № 117. V. 11. November.

<sup>23</sup> *Die Welt*.  
12.11.1999.

<sup>24</sup> Wachendorfer-  
Schmidt U. *Der Preis  
des Foederalismus //*  
*Politische*  
*Vierteljahresschrift.*  
*Maerz, 1999. Heft 1.*  
*S. 21.*

лировкам документа, судьи ФКС отдают свои симпатии федерализму, опирающемуся на принцип соревновательности<sup>23</sup>. До 1 января 2003 г. сохраняет силу закон о земельном финансовом выравнивании. Принятие нового закона по времени должно совпасть со вступлением в силу модернизированного Договора солидарности (срок действия Договора солидарности 1993 г. заканчивается в 2004 г.<sup>24</sup>), уже получившего название «Договор солидарности-II». В этом вновь проявляется стремление различных сил общества совместными усилиями преодолеть финансовые, экономические и морально-психологические противоречия между Восточной и Западной Германией. Очевидно, уже в ближайшее время начнут поступать соответствующие поправки в Основной закон. Предложения будут разрабатываться в рамках консультаций, новый импульс которым дало решение судей ФКС.

Современная дискуссия о федерализме в объединенной Германии показывает, что федеративный принцип надежно обеспечивает политическую и социально-экономическую стабильность в обществе. Полемика о преимуществах и особенностях кооперативного федерализма обогащает исследования его модификации, основанной на принципе соревновательности. Как можно видеть, пристрастия и вкусы отдельных политиков, оригинальные подходы к рефедерализации ФРГ не мешают ведущим партиям занимать единую созидательную позицию по дальнейшему совершенствованию федеративного устройства страны.

Развитие федеративной структуры Германии характеризуется исключительно эволюционной направленностью. При этом политики смело идут на пересмотр тех конструкций, которые в других исторических и социально-экономических условиях казались им неизбежными. Баварец Ф.Й.Штраус еще в 1969 г. связывал успех конституционных реформ, прежде всего в финансовой сфере, с эффективным механизмом кооперативного федерализма. Политик общегерманского масштаба, он предостерегал в 1985 г. от такого развития федерализма, который мог бы нанести ущерб гласности принятия политических решений при возможном усилении централизма.

Ведущие политики ФРГ считают, что кооперативный и соревновательный варианты федерализма дополняют друг друга и тем самым являются несущими опорами государственности страны. Их дальнейший сравнительный анализ может быть добротной основой для рассмотрения в бундесрате проблем «растущей путаницы в сфере разграничения компетенций» между Федерацией, землями и европейскими институтами, возникшей в результате решения общих задач, смешанного финансирования и расширения федерального законодательства за счет сужения земельного<sup>25</sup>.

Содержательная полемика о германском федерализме, усилившаяся после вердикта ФКС в ноябре 1999 г., продолжается и дополняется дискуссией по другим направлениям – реформированию системы социальной защиты и участию ФРГ в европейской и мировой политике

<sup>25</sup> *Antrittsansprache  
des  
Bundesratspraesiden-  
ten K.Biedenkopf.*  
*Bulletin. Presse-und  
Informationsdienst  
der Bundesregierung.*  
*1999. № 78. S. 737.*

XXI в. Возможные изменения в системе социального обеспечения напрямую связаны с модернизацией модели финансового выравнивания. Социальная составляющая дискуссии вновь выявила остроту соперничества между двумя ведущими политическими силами. Если лидер социал-демократов Г.Шредер предлагает модель «Нового центра», то председатель ХДС В.Шойбле решение неотложных проблем видит в проекте «Новая социально ориентированная рыночная экономика». Проект христианских демократов, основанный на принципах социальной справедливости и экономической эффективности, призван дать достойный ответ на социальные последствия глобализации<sup>26</sup>.

<sup>26</sup> *Sueddeutsche Zeitung*, 8.11.1999.

**Германский  
федерализм  
в европейском  
контексте**

Политики и эксперты убеждены в том, что объединенная Германия может занять достойное место в Европе XXI в., лишь модернизовав свое государственное устройство и создав адекватную вызовам времени гибкую модель социальных амортизаторов, нейтрализующих бремя расходов страны и помогающих раскрыть творческий потенциал отдельного гражданина. Принципом государственного устройства Европы, считают немцы, должен стать федерализм. В этой связи представленные в бундестаге партии и немецкие европарламентарии выступают за реформу Европейского парламента, предлагая бикамеральную парламентскую систему. Палата, состоящая из представителей национальных партий (*Buergerkammer*), должна быть дополнена конструкцией из членов парламентов стран, входящих в Евросоюз (*Staatenkammer*).

В таком контексте понятна и постановка вопроса о европейской конституции с разграничением компетенций между Федерацией и ее европейскими составляющими, хотя эта проблема носит пока чисто академический характер<sup>27</sup>.

<sup>27</sup> *Ibid.*, 5.11.1999; 27–28.11.1999.