

**ПРОБЛЕМА РЕФОРМУВАННЯ ФЕДЕРАТИВНОЇ СИСТЕМИ ОБ'ЄДНАНОЇ
НІМЕЧЧИНИ**

ФРН – одна з провідних соціальних і правових держав світу, в плані розвитку федеративних відносин в кін. ХХ- поч. ХХІ ст. практично зайшла в конституційно-політичний тупик. Проблема реформування німецького федералізму набула гостроти у зв'язку з приєднанням нових земель у 1990 р. Однак не можна однозначно стверджувати, що проблеми функціонування федеративної системи породжені суто об'єднанням. На необхідність реформування німецького федералізму вплинули фактори, як внутрішньополітичного (об'єднання німецьких земель, державно-управлінські та фінансово-економічні проблеми), так зовнішньополітичного характеру (європейська інтеграція).

Зважаючи на проблеми у функціонуванні федеративної системи об'єднаної Німеччини, тема реформування федералізму є під пристальною увагою німецької науки. Німецькі вчені В.Клут [9], Г.Лауфер, У.Мюнх [10], В.Рудціо [11], Р.-О.Шульце [6] акцентують дослідницьку увагу на структурних проблемах федералізму, взаємовідносинах центру і суб'єктів федерації, трансформації інституційних основ федеративного устрою ФРН та ін. Політико-правова та історична природа німецького федералізму розглянута в працях російських дослідників І. Бусигіної [1], Є. Казак [2], І. Лексина [4]. Основні проблеми федеративної системи ФРН, функціонування владних органів федерального та земельного рівнів висвітлено в дослідженнях українських науковців А.Ключковича [3], О.Нойманн [5]. Слід відмітити, що попри значний інтерес вітчизняної науки до всього спектру проблем пов'язаних з модернізацією державно-владної системи, реформуванням адміністративно-територіального устрою, взаємодії центру і регіонів, ступінь вивчення проблематики німецького федералізму, його реформування є недостатнім і потребує всебічного аналізу.

Метою даної статті є висвітлення основних структурних проблем федеративної системи ФРН, з'ясування перспективних напрямків та основних етапів реформування німецького федералізму.

Впродовж усієї історії ФРН західнонімецька модель федералізму доводила свою ефективність і дієздатність, оскільки її основи були розроблені понад 60 років тому і піддалися незначному реформуванню. Однак, на думку Р.-О. Шульце, всередині федеративної системи ФРН, з самого початку, існували щонайменше чотири структурні проблеми [6, с.13]:

1. Протидіючі сили. В основі централізованої федеративної системи Західної Німеччини два суперечливі політичні принципи: в горизонтальному зрізі (всередині федерації і земель) політичні сили в федеральному та земельних урядах діють відповідно до законів конкуренції і ринку, а по вертикалі (федерація-земля) вони дотримуються політики примирення і згоди.

2. Адміністративний федералізм, що ґрунтується на взаємопов'язаності взаємозалежності елементів системи державного управління, є недостатньо прозорий і підкреслює втрату впливу федеральним і земельними парламентами.

3. Занадто багато політичних суб'єктів володіють широкими повноваженнями «вето». Як наслідок – гальмування процесу прийняття політичних рішень.

4. Неузгодженості в прийнятті рішень між федеральною законодавчою владою і виконавчою владою земель та муніципалітетів.

Сама ідея федеративних відносин потребувала перегляду, оскільки при створенні німецької федерації в сер. ХХ ст. вертикальний розподіл влади розглядався як другорядне завдання. Головною ціллю було недопущення узурпації влади, як це засвідчив сумний досвід Веймарської республіки, та дотримання балансу між гілками влади, рівності і взаємопов'язаності федеральних земель.

З часу створення ФРН, хоч і задля благих цілей, все більше наростали централізаційні та уніфікаційні тенденції, і на кінець 1980-х рр. ФРН, на думку самих німецьких вчених, перетворилася в своєрідну «унітарну федерацію» [9, с.49-50].

Впродовж 1950-80-х рр. моделі «унітарної федерації» і «кооперативного федералізму»

спочатку добре виконували свої завдання щодо розширення законодавчої компетенції федерації, залучення земель до прийняття федеральних рішень, створення спільних інститутів, надання федеральної допомоги землям і вирівнювання соціально-економічної асиметрії, але згодом рівні влади стали занадто залежними один від одного в прийнятті рішень, що в кінцевому рахунку майже паралізувало механізм «конституційної регенерації» [4, с.122]. В результаті втрачалася чіткість і розмежованість компетенції між рівнями влади.

Федерація стримувала політичну свободу земель шляхом широкої законодавчої компетенції і змішаного фінансування, а землі мали можливість через орган земельного представництва (Бундесрат) блокувати рішення федерації. В політичному розрізі негативним було те, що відбувалося розмивання відповідальності рівнів публічної влади і їх політиків, зокрема, перед виборцями.

Процес прийняття рішень потрапляє у т.зв. «пастку політичної взаємозалежності» (Politikverflechtungsfalle), внаслідок якої дієздатність як федерації, так і земель, знижується або паралізується через необхідність узгоджень рішень між рівнями влади, насамперед в сфері законодавства. Процес прийняття спільних рішень в сфері законодавства ускладнюється партійно-політичними суперечностями, що проявляються між владними суб'єктами федерального та земельного рівнів щодо конкретних питань [11, с.327-328].

З приєднанням нових земель старі суперечності поглибилися, а також проявилися нові проблеми в структурі німецького федералізму. Насамперед, збільшилася кількість коаліцій, гравців з правом «вето», гостро проявилися економічні і соціальні відмінності між східними і західними землями.

Таким чином, чимало практичних проблем і дисфункцій німецького кооперативного федералізму не знаходили свого вирішення через складність і непрозорість політико-правових відносин, різних цілей федерації та земель, політичну пов'язаність рівнів влади.

Всі ці труднощі викликали необхідність структурного реформування політичної системи, але довгий час Німеччина не була готова до реформ. І винні в цьому не тільки державні структури. Р.-О. Шульце, серед основних причин гальмування процесу реформування німецького федералізму, виокремлює: колишні успіхи федеративної моделі ФРН; консервативний щодо нововведень електорат; політична культура, яка сфокусована на інститутах влади і орієнтована на принципи загальної згоди; політичні партії та політичні діячі, що уникають нововведень [6, с.13].

Після десятиліття критики спеціалістами, окремими державними діячами, до владної еліти дійшло розуміння необхідності змін. Центральним пунктом реформування федеративних відносин було розмежування компетенції і взаємовідносин між рівнями влади в державі в нових умовах ХХІ ст.

Серед найбільш дискутованих і перспективних напрямків реформи федералізму варто виокремити :

1. Реформування територіального устрою. У зв'язку з об'єднанням Німеччини, усунення конфліктності, вирівнювання економічних диспропорцій між землями, на початку 1990-х рр. була висунута ідея об'єднати західні і східні землі таким чином, щоб вони закрили колишній кордон між двома державами.

2. Реформа компетенції між федерацією і землями. Постає необхідність чітко розмежувати компетенції земель і федерації, відмовитися від рамкового законодавства, розширити компетенцію земель та ін.

3. Відновлення балансу поділу влади між виконавчою та законодавчою органами на земельному рівні. Оскільки в центрі політичного процесу є саме земельний уряд з його реальними управлінськими функціями на противагу обмеженим законодавчим повноваженням ландтагу, це спричинює ряд сумнівних наслідків. По-перше, знижується значення і роль ландтагів, які на практиці мають дуже обмежену сферу діяльності. По-друге, депутати Бундесрату, який складається з представників земельних урядів, неохоче використовують своє право «вето» при «наступі» федерації на компетенції федеральних земель. По-третє, федеративна система, що склалась у Німеччині, веде до мінімізації політичної автономії окремих земель і посилення колективного впливу земельних урядів на політику держави [1]. В реформних проектах йдеться про необхідність послаблення невиправдано гіпертрофованої

політичної ролі земельних урядів і посилення значення ландтагів, їх контролюючих функцій та вплив на законодавство федерального рівня.

4. Участь Бундесрату в федеральному законодавстві. Внаслідок послідовної позиції Бундесрату і Федерального конституційного суду (ФКС) щодо інтерпретації впливу федерального законодавства на інтереси земель, доля федеральних законів, стосовно яких Бундесрат володіє правом вето, в 1949-1993 рр. зростає приблизно з 10 до 55-60% [4, с.130]. Оскільки вибори до Бундестагу і ландтагів відбуваються в різний час, Бундесрат інколи ставав форумом для опозиційних партій, блокуючи федеральне законодавство. Тому скорочення частки законів, що потребують схвалення Бундесратом, стало одним з важливих завдань реформи.

Також пропонуються різні варіанти стосовно зміни способу формування Бундесрату з метою подолання бюрократизму та підвищення прозорості законодавчого процесу: приміром запровадження прямих виборів представників до Бундесрату; включення в склад Бундесрату депутатів ландтагу з метою подолання «засилля» чиновництва в державному органі.

5. Реформа фінансово-бюджетних відносин між федерацією і землями. Серед основних пропозицій: чіткий розподіл податкової бази між федерацією, землями; скорочення фінансового вирівнювання між землями; скасування спільного фінансування федерацією і землями та ін.

В 2003 р. була утворена Комісія Бундестагу і Бундесрату з реформування федеративного устрою. Діяльність комісії з реформування була невдалою, вона не змогла запропонувати такий законопроект, який би влаштував федерацію і всі землі. Серед основних причин, слід назвати, насамперед, відсутність політичної волі та небажання йти на компроміси в питаннях реформування з боку основних політичних сил федерації та земель. Міркування партійно-політичного характеру стали на заваді інституційним реформам та підвищенню адаптивності політичної системи в цілому.

Процес підготовки реформи розпочався лише після виборів до Бундестагу восени 2005 р., в результаті яких була створена «велика коаліція» (Християнсько-демократичного союзу, Християнсько-соціального союзу та Соціал-демократичної партії Німеччини) і досягнуто політичний компроміс з ряду питань реформування. При цьому уряд А.Меркель декларував неодноразово необхідність реформаційних заходів щодо чіткого розмежування компетенції між федерацією і землями, перегляд їх фінансово-бюджетних відносин, розширення повноважень земель та ін.

В травні-червні 2006 р. вперше в історії ФРН були проведені спільні слухання Бундестагу і Бундесрату, присвячені реформі федеративних відносин. Серед цілей, які ставилися на першому етапі реформування, варто виокремити: чітке розмежування компетенції між федерацією і землями; зменшення категорії законів, які потребують схвалення Бундесратом; скорочення змішаного фінансування та ін.

30 червня 2006 р. було ухвалено пакет змін, які вважають наймасштабнішими реформними заходами щодо федеративного устрою з часу прийняття Конституції 1949 р. Закон про зміни до конституції ФРН вступив в дію з 1 вересня 2006 р. [7], означивши перший етап реформи федеративних відносин.

Закон, зокрема, зафіксував наступні основні зміни: скасовано цілий блок т.зв. «рамкових» компетенцій (ст. 75 Основного закону – ОЗ), які перерозподілені між федерацією і землями; конкуруюче законодавство було скорочено і врегульовано по-новому, взамін розширено виключні компетенції федерації та земель; у окремих випадках землі отримали право відступу від регулювання федеральних законів, ухвалюючи т.зв. «відступне законодавство»; скорочено змішане фінансування і спільні цілі федерації і земель; відбулося скорочення ряду законів, які повинні ухвалюватися Бундесратом; змінено конституційні положення, що стосуються участі земель у політиці Європейського Союзу.

Попри суттєві конституційні зміни перший етап реформування зазнав значної критики з боку дослідників, політиків, громадськості. Ряд критиків вказували, що зміни не були настільки кардинальними і послідовними, як очікувалося. Ряд цілей реформування федеративних відносин не було досягнуто або втілено не повністю. Наприклад, кількість законів, що потребують схвалення Бундесрату скоротилася, але значно менше, ніж очікувалося. Також ставиться під сумнів сприятливість для земель змін щодо скорочення змішаного фінансування і

нового регулювання в сфері європейської інтеграції.

Деякі реформені кроки можуть розглядатися як суперечливі із неоднозначними наслідками. Наприклад, на думку О.Нойманн, реформа 2006 р., «надавши значні законодавчі повноваження землям, разом з таким нововведенням, як право відступу, з одного боку, сприяла посиленню ролі ландтагів як форумів здійснення земельної політики і разом з цим надала більше можливостей мешканцям земель впливати на ухвалення земельних рішень; а з іншого – через Бундесрат послабила роль земель в управлінні федерацією» [5, с.11]. Також із запровадженням права відступу може виникнути небезпека т.зв. «законодавчої конкуренції» між федерацією й землями, що може в перспективі стати новим полем для земельних законодавчих зловживань.

Інший важливий напрямок реформування, що не включив перший етап і став на порядку денному після 2006 р., – це реформа фінансово-бюджетних федеральних відносин. Зокрема передбачалися наступні цілі: скорочення і запобігання державній заборгованості; посилення податкової автономії земель; перегляд горизонтальної системи фінансового вирівнювання та ін.

Другий етап реформування розпочався у 2009 р. Політично рішення про подальше реформування було прийнято в рамках великої коаліції з метою здійснити реформи до кінця її строку повноважень в 2009 р. Підготовкою реформи з 2006 р. впродовж двох років займалися представники федеральних та земельних структур в рамках Комісії з модернізації фінансових відносин між федерацією і землями. Комісії вдалося запропонувати компромісний варіант реформи фінансових відносин між федерацією і землями, який отримав підтримку на законодавчому рівні.

В Законі про зміну Основного закону 2009 р. [8] було зафіксовано наступні нововведення федеральної реформи: конституційне закріплення для федерації та земель заборони покриття бюджетного дефіциту за допомогою кредитів; надання «землям-боржникам» консолідованої допомоги; створення інституту для контролю за федеральним та земельними бюджетами.

Другий етап реформування також піддався значній критиці за поверхневність і звуженість перетворень. Як і в рамках першого етапу, прийняті нововведення відрізняються від запланованих масштабних цілей, оскільки початкова мета модернізації і реформування фінансово-економічних відносин і земель була замінена ціллю скорочення і запобігання росту державної заборгованості. Оцінка фінансово-бюджетних реформ має суперечливі відгуки і ускладнюється тим, що деякі зміни вступають в дію тільки в 2016-2020 рр.

Даючи оцінку федеральним реформам 2006-2009 рр., слід взяти уваги ряд факторів, які впливали на їх результативність. Ініціаторами реформ були федеральні землі, які різняться за своїм потенціалом: бідні і багаті, відносно невеликі землі-міста і землі з великою територією та ін. Жоден з суб'єктів федеративних відносин, не бажав відмовлятися від власних інтересів і прав на користь спільного інтересу – усунення проблем і підвищення ефективності системи федералізму, що ускладнювало перспективи реформ. У процесі обговорення запланованих змін стало зрозуміло, що в учасників різні інтереси і цілі, які важко узгодити. Ця обставина ставила під загрозу майбутні перетворення, тому лише завдяки партійно-політичному фактору – зусиллям великої коаліції (ХДС/ХСС-СДПН) було досягнуто компромісу, який задовольнив усіх учасників і дозволив здійснити заплановані перетворення, хоч і в меншому обсязі, ніж потрібно для перебудови федеративної системи.

Окрім протиріч інтересів учасників, на масштабах і результатах реформи позначився сам механізм прийняття рішень, який сформувався в Німеччині. В умовах завищених вимог і правил стосовно досягнення консенсусу і солідарності між учасниками в прийнятті рішень, а також способів блокування колективних рішень, здійснити радикальні перетворення надзвичайно складно.

Також слід наголосити на тих перешкодах реформування системи федеративних відносин, що створюються самими елементами цієї системи, тобто тими суб'єктами та інститутами, які повинні бути реформовані. Складність самореформування є особливістю німецької моделі федерації.

Таким чином труднощі реформування системи федералізму обумовлена різними інтересами учасників федеративних відносин, механізмом прийняття рішень, що визначило компромісний і не достатньо глибокий характер перетворень.

Незважаючи на критику, не заперечується й позитивне значення реформ. Є.Казак,

оцінюючи реформаційні кроки 2006-2009 рр., вказує, що реформа нормалізувала політико-правові відносини між рівнями влади, зачепила інституційні основи німецької федеративної системи, змінивши не тільки компетенційні сфери федерації і земель, але й німецьку модель федерації в цілому [2, с. 24]. Німецька кооперативна модель трансформується в дуалістичну з чітко розмежованою компетенцією і відповідальністю федерації і земель, і доповнюється елементами конкурентного федералізму (шляхом відступного законодавства земель).

Всередині федеративної системи об'єднаної Німеччини окреслилися ряд напрямків з вирішення кола проблем, пов'язаних з прийняттям рішень суб'єктами федерації, їх фінансування, розподілом компетенції між центром і землями, діяльності Бундесрату та ін. Впродовж 2006-2009 рр. були в Німеччині проведені наймасштабніші федеральні реформи з часу заснування ФРН. Реформи сприяли нормалізації політико-правові відносин між рівнями влади в структурі федералізму, оптимізації фінансово-бюджетних відносин між федерацією і землями. Однак ці реформи в своїй основі мали складний компромісний характер і не вирішили всіх проблем. Необхідність подальшого реформування в системі федералізму усвідомлюється управлінцями, політиками, науковцями, громадськістю. Політична система ФРН не консервується, не перебуває в стані стагнації, а робить спроби подолати проблеми та дисфункції і здатна, на нашу думку, на адекватну трансформацію для забезпечення власної ефективності та дієздатності.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Бусьгіна І.М. Германський федералізм: історія, сучасне становище, потенціал реформування/ І.М. Бусьгіна // Поліс. – 2000. – № 5. – С. 110-120.
2. Казак Е. С. Конституційно-правові реформи федеративних відносин в Росії і Німеччині: автореф. дис. канд. юр. наук: спеціальність 12.00.02 / Казак Елена Сергеевна; Моск. гос. ун-т ім. М. В. Ломоносова. – Москва, 2011. – 29 с.
3. Ключкович А. Федеральна рада Німеччини між представництвом партійних та земельних інтересів / А. Ключкович // Науковий вісник Ужгородського університету. Серія : Політологія, Соціологія, Філософія. Випуск 4. – Ужгород : Видавництво УжНУ «Говерла», 2006. – С. 181-188.
4. Лексин І.В. Федеративне устроювання сучасної Німеччини: проблеми і напрямки трансформації / І.В. Лексин // Російський юридический журнал. – 2009. – №5(68). – С.121–133.
5. Нойманн О. Ю. Федеральна та земельна законодавча влада та їх вплив на місцеве самоврядування в об'єднаній Німеччині: автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 / О. Ю. Нойманн ; НАН України, Ін-т політ. і етнонац. дослідж. ім. І.Ф. Кураса . — К., 2011. — 16 с.
6. Шульце Р.-О. Германський федералізм на перехресті / Райнер-Олаф Шульце // Федеративні відносини. – 2003. – Випуск 3 (№3). – С.13-16.
7. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006 // Bundesgesetzblatt. – 2006. – Teil I. – Nr. 41. – S. 2034-2038.
8. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 29. Juli 2009 // Bundesgesetzblatt. – Teil I. – Nr. 48. – 2009. – S. 2248-2250.
9. Kluth W. Föderalismusreformgesetz. Einführung und Kommentierung / Winfried Kluth. – Baden-Baden: Nomos, 2007. – 296 S.
10. Laufer H. Das föderale System der Bundesrepublik Deutschland (8. Auflage) / Heinz Laufer, Ursula Münch. – München: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, 2010. – 327 S.
11. Rudzio W. Das Politische System der Bundesrepublik Deutschland / Wolfgang Rudzio. 7. aktualisierte und erweiterte Auflage. – Wiesbaden: VS Verlag für Sozialw., 2006 – 527 S.

АНОТАЦІЯ

Майор О. ПРОБЛЕМА РЕФОРМУВАННЯ ФЕДЕРАТИВНОЇ СИСТЕМИ ОБ'ЄДНАНОЇ НІМЕЧЧИНИ

У статті розглянуто проблему реформування федеративної системи в об'єднаній Німеччині. Встановлено етапи реформування федеративних відносин, охарактеризовано конституційні зміни 2006, 2009 р. та політичний контекст реформ. В статті проаналізовано основні структурні проблеми і дисфункції в системі німецького федералізму, що знайшли свій прояв до і після об'єднання Німеччини. Особлива увага приділяється результатам та оцінкам федеральних реформ 2006-2009 рр.

Ключові слова: Німеччина, федералізм, федеральна реформа, Бундесрат, політична система, федеральні землі.

SUMMARY

Major O. THE PROBLEM OF REFORMING THE FEDERAL SYSTEM OF UNITED GERMANY

The given article is devoted to the problem of reforming of the federal system in the united Germany. The stages of reforming of the federal law system are defined, the constitutional changes of 2006 and 2009 are characterized, the political context of reforms is dealt with. The main structural problems as well as the disfunctions in the system of German federalism are analyzed, as they became apparent before and after the process of uniting Germany. Special attention is paid to the results and assessment of federal reforms of 2006—2009. The author makes the conclusion about the adequate transformation of the federal system of the FRG for insuring of its own efficiency and capacity to function.

Keywords: Germany, federalism, federal reform, Bundesrat, political system, federal lands