

Могилевець О. Ю.

НІМЕЦЬКА ФЕДЕРАЛЬНА РЕФОРМА 2006 РОКУ: НОВІ ЗАКОНОДАВЧІ КОМПЕТЕНЦІЇ ФЕДЕРАЦІЇ ТА ЗЕМЕЛЬ

Статтю присвячено основним аспектам федеральної реформи 2006 р. у Федеративній Республіці Німеччина. Розглянуто головні зміни у поділі владних повноважень між федерацією та землями після федеральної реформи у Німеччині.

Після уніфікації Східної та Західної Німеччини з жовтня 1990 р., точніше після приєднання так званих «нових земель», питання модернізації німецького федерального устрою особливо гостро постало на порядку денному. Щоправда, в 1994 р. було здійснено перші реформаторські спроби після об'єднання ФРН, але основні проблеми, зокрема переплетіння федерально-земельних компетенцій, залишилися невирішеними. Саме тому пізніше влітку 2006 р. двома третинами голосів членів Бундестагу та Бундесрату була ухвалена найбільша реформа в історії Основного закону, або Конституції Німеччини.

Тематиці реформування федерального устрою ФРН присвячена значна кількість праць німецьких (В. Клют (*Kluth*), Х. Рауда (*Rauda*) та Й. Центхьофер (*Zenthöfer*), Р. Хольтшнайдер (*Holtshneider*) та В. Шьон (*Schön*)) і російських дослідників (І. Бусигіна, В. Васильєв та інші).

У роботі «Закон про федеральну реформу. Вступ та коментарі» під редакцією В. Клюта висвітлюється історія німецького федералізму, розкриваються основні етапи, цілі та засади федеральної реформи 2006 р. [8]. Працю Х. Рауди та Й. Центхьофера «Новий Основний закон» присвячено аналізу та тлумаченням важливих конституційних змін. Наводиться також текст Основного закону Німеччини зі змінами після прийняття федеральної реформи у 2006 р. [16]. Робота «Реформа федеральної держави» під редакцією Р. Хольтшнайдера та В. Шьона присвячена новому поділу повноважень між федерацією та землями у таких основних сферах, як вища освіта, внутрішня безпека, навколишнє середовище, промисловість тощо [6].

У статті І. Бусигіної «Німецький федералізм: історія, сучасний стан, потенціал реформування» розкрито, що німецька федеративна традиція виросла з історії держави, а її вік істотно перевищує вік власне федералізму. Показано, що система німецького федералізму за останні роки зазнала значних змін, серед яких поступове збільшення централізації [1]. Стаття В. Васильєва «Деякі аспекти сучасної дискусії німецького

федералізму» присвячена як можливостям та мемам нового територіального поділу держави після приєднання східних земель, так і механізмам подолання економічної диспропорції між федерацією та землями, з одного боку, і між землями, з іншого. Зазначено, що, незважаючи на сучасні дискусії, федеративний принцип є надійним механізмом забезпечення політичної та соціально-економічної стабільності суспільства у ФРН [2].

Проте мусимо констатувати, що німецька федеральна реформа 2006 р. недостатньо висвітлена у вітчизняній науковій літературі, хоча існують деякі праці російською мовою. Отже, мета цієї статті полягає у тому, щоб проаналізувати основні зміни щодо поділу повноважень між федерацією та землями після прийняття федеральної реформи у Німеччині.

Необхідність реформування федерального устрою у Федеративній Республіці Німеччина, зокрема вдосконалення взаємодії між федеральною та земельними владами, дискутувалася науковцями, громадськими та політичними діячами вже впродовж довгого часу. Але особливого значення вона набуває після об'єднання Східної та Західної Німеччини у 1990 р. На думку дослідника Х. Клатта (*Klatt*), збільшення німецької федерації з 11 до 16 земель кинуло справжній виклик федеральній системі [12, 1]. У 1994 р. була проведена незначна конституційна реформа, але головні проблеми не були вирішені [8, 44]. Тому пізніше, 16 та 17 жовтня 2003 р., Бундестаг та Бундесрат створили спільну Комісію з модернізації федерального устрою (*Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung*), до складу якої увійшли 16 депутатів Бундестагу та 16 голів земельних урядів. Головами Комісії були обрані тодішній голова фракції Соціал-демократичної партії Німеччини (СДПН) Ф. Мюнтеферінг (*Müntefering*) та Міністр-президент Баварії Е. Штойбер (*Stoiber*). Після одного року обговорень 13 грудня 2004 р. Ф. Мюнтеферінг та Е. Штойбер виступили з проектом реформ, але

внаслідок численних суперечок щодо освітньої галузі Комісія закінчила свою роботу [13, 20].

Аналізуючи ситуацію, яка склалася восени 2005 р., німецький дослідник Х. Хіллгрубер (*Hillgruber*) зазначає: «Досить часто можна почути, що німецька федерація знаходиться у серйозній легітимізаційній кризі та потребує фундаментальної структурної реформи, оскільки теперішня федерація є такою, що не має майбутнього» [10, 1270] (*переклад автора*). З підписанням коаліційної угоди 18 листопада 2005 р. між політичними партіями Християнсько-демократичний союз (ХДС), Християнсько-соціальний союз (ХСС) та Соціал-демократична партія (СДПН) федеральна реформа набуває нового значення і стає частиною домовленостей між коаліціантами. Під час обговорень було вирішено, що спочатку будуть відрегульовані федеральні та земельні компетенції, потім фінансові відносини між федерацією та землями [13, 21]. Як зазначають науковці Р. Хольтшнайдер та В. Шьон: «Прийняття федеральної реформи мало стати першим великим проектом нового уряду» [6, 6] (*переклад автора*). Тому 30 червня та 7 липня 2006 р. Бундестагом і Бундесратом була ухвалена федеральна реформа [5, VII]. У Бундестазі реформаторський законопроект здобув необхідні дві третини голосів (428 депутатів підтримали реформу, 162 проголосували проти та 3 утрималися). Під час голосування у Бундесраті 14 земель із 16 підтримали федеральну реформу [13, 23]. Тобто тільки земля Мекленбург-Передня Померанія проголосувала проти та земля Шлезвіг-Гольштейн утрималася від голосування. Отже, можемо констатувати, що реформаторський проект здобув у Бундесраті 62 голоси з можливих 69 [14].

Оцінюючи результати федеральної реформи, німецький науковець В. Ройттер (*Reutter*) зазначає, що загалом було змінено 25 статей Основного закону з 183, тобто на 11 статей більше, ніж за останньої великої конституційної реформи у 1994 р. [17]. Однак слід наголосити, що у 2006 р. набула чинності тільки перша частина реформи (*Föderalismusreform — 1*), яка була спрямована на уточнення поділу компетенцій між федерацією та землями, друга частина реформи (*Föderalismusreform — 2*), яка має на меті модернізацію федерально-земельних фінансових відносин, ще не прийнята. Хоча, як пише німецький дослідник Х.-Й. Боель (*Boehl*): «Вже у грудні 2006 р. була призначена Бундестагом та Бундесратом Комісія з модернізації фінансових відносин» [4, 17] (*переклад автора*).

Унаслідок прийняття першої частини федеральної реформи Бундестагом та Бундесратом поділ законодавчих компетенцій між федерацією та землями, на думку німецького дослідника

Х. Олера (*Ohler*), зазнав значних структурних змін, серед яких: по-перше, скасування рамкової компетенції (*Rahmengesetzgebung*), або рамкових приписів (скасування статті 75 Основного закону Німеччини). Йдеться про те, що раніше федерація мала право видавати рамкові законодавчі приписи, які землі зобов'язані були ухвалити, з метою встановлення «рівних умов життя» на території федерації. До рамкового законодавства належали: правові аспекти вищої освіти; правові відносини преси; полювання; охорона природи та ландшафтів; розподіл землі, регіональне планування та управління водними ресурсами; реєстрація місця проживання та видача посвідчень особи; захист німецьких культурних надбань від вивезення за кордон [7, 31]. Тому рамкова компетенція поступово перетворилася на важливе джерело впливу федеральної влади на земельну.

По-друге, посилення виключної компетенції (*ausschließliche Gesetzgebung*), як федеральної, так і земельної. По-третє, часткове розширення конкуруючої або спільної компетенції (*konkurrierende Gesetzgebung*) федерації та земель. Проте, на думку російської дослідниці І. Бусигіної, у конкуруючій компетенції не йдеться про спільне володіння у повному значенні цього слова, оскільки пріоритет належить федеральному законодавцю [1, 115-116]. По-четверте, створення права відступу земель (*Abweichungsrecht*) та, по-п'яте, надання частини федеральних компетенцій землям [15, 5]. До цього переліку необхідно також додати й зменшення блокування Бундесратом процесу прийняття федеральних рішень через скорочення категорій законів, які потребують його схвалення (*Zustimmungsgesetze*).

Отже, розглянемо основні зміни у поділі законодавчих компетенцій між федеральним та земельним рівнями на сучасному етапі у Німеччині:

Виняткова федеральна та земельна компетенції. З ухваленням першої частини реформи федерація та землі здобули нові виняткові повноваження щодо галузей, які раніше входили до рамкових приписів. Реформа надала землям виняткове законодавче право щодо преси; зібрань; утримання місцевих чиновників та суддів; закриття магазинів; проведення виставок, ярмарків, ринків; вищої освіти, за винятком вступу та закінчення вищих навчальних закладів; місць позбавлення волі тощо. У свою чергу федерація здобула виняткові законодавчі компетенції щодо захисту від міжнародного тероризму; зброї та вибухових речовин; забезпечення інвалідів війни; атомної енергії; реєстрації місця проживання та видачі посвідчень особи; захисту німецьких культурних надбань від вивезення за кордон

[3, 189]. Підсумовуючи, можемо констатувати, що після того, як реформа набрала чинності восени 2006 р., землі отримали нові компетенції щодо 15 галузей, порівнюючи з федерацією, яка здобула тільки 6 [11, 53]. Зрештою, надання значної кількості компетенцій землям призведе до посилення ролі ландтагів або земельних парламентів Німеччини [18, 48].

Конкуруюча компетенція. Під час реформування федерального устрою конкуруючі компетенції, на відміну від рамкових, не були скасовані та частина рамкових приписів була передана конкуруючій компетенції. Згідно зі статтею 74 Основного закону Німеччини до нової конкуруючої компетенції належать: права та обов'язки земельних і муніципальних службовців відповідно до рангу; полювання, охорона природи та ландшафтів, земельний розподіл, регіональне планування та водні ресурси; вступ та закінчення вищих навчальних закладів [5, XIV-XV].

«Право відступу» земель. З федеральною реформою 2006 р. землі здобули так зване «право відступу» щодо полювання (окрім видачі ліцензій на полювання); охорони природи та збереження ландшафту (окрім загальних принципів охорони природи та збереження природи морів); розподілу землі, водних ресурсів (окрім правил щодо вмісту речовин); вступу та закінчення вищих навчальних закладів; тощо (стаття 72 (3 (1-6)) Основного Закону ФРН) [9, 43]. Йдеться про те, що після прийняття федерального закону щодо перерахованих вище галузей земля може ухвалити свій відступний закон, але тільки впродовж 6 місяців до набуття чинності федерального закону [8, 55].

Проте, як зазначає Х. Олер, згідно зі статтею 84 (1) Основного закону Німеччини в особливих випадках земельне «право відступу» може бути скасоване федерацією [15, 9]. Критики впровадження «права відступу» земель застерігають щодо можливого ефекту «пінг-понгу», тобто федерація приймає закон, землі ухиляються від його виконання прийняттям свого відступного закону, тоді федерація приймає новий закон, землі знову ухиляються тощо [7, 25]. Варто також наголосити, що в Основному законі ФРН у статті 125 (б) достатньо чітко прописані терміни набуття чинності «права відступу» земель. Прикладом є охорона природи, ландшафтів та водні ресурси, щодо яких землі будуть мати «право відступу» тільки з січня 2010 р. Хоча щодо вступу та закінчення вищих навчальних закладів земельне «право відступу» набрало чинності вже з серпня 2008 р. [9, 84].

Зменшення політичної блокади Бундесратом. Більшість науковців до 2006 р., оцінюючи значення Бундесрату у німецькій політичній системі,

використовували щодо нього поняття «вето-гравець», який може блокувати прийняття законів, що потребують його схвалення, наклавши на них вето. Раніше частка таких законів становила близько 60 % від загальної кількості законів. Окрім того, як вважають науковці Х. Рауда та Й. Центхьофер: «До цього часу ситуація блокування досить часто виникала через співвідношення різних партійних більшостей у Бундестазі та Бундесраті» [16, 7] (*переклад автора*). Тому задля того, щоб зменшити блокування Бундесратом законодавчого процесу, категорії законів, які потребують його схвалення, були скорочені. Згідно зі статтею 84 (1) Основного закону Німеччини, у винятках, за умови особливої необхідності, федерація може керувати, не надаючи землям право відступу. Ці закони потребують схвалення Бундесрату [9, 52]. Інакше кажучи, наразі частка законів, які потребують схвалення Бундесрату, становить тільки 30 % від усієї кількості [16, 7].

Водночас слід зазначити, що науковці сперечаються щодо ролі та значення першої частини німецької федеральної реформи. Наприклад, німецька дослідниця К. Рогалл-Гроте (*Rogall-Grothe*) вважає, що реформа, яка спрямована на встановлення чіткого поділу компетенцій між федерацією та землями, здатна привнести більше прозорості та демократії у процес ухвалення федеральних рішень у Німеччині [18, 48] (*переклад автора*). Проте чіткий поділ повноважень між федеральним та земельним рівнями веде не тільки до збільшення прозорості, але «також і до посилення ролі федерації» (*переклад автора*), - додає інший дослідник, В. Клют [8, 55]. У свою чергу відомий німецький професор політичної науки К. фон Бейме (*von Beume*) констатує, що федеральна реформа стала владним інструментом для великих та заможних земель, оскільки надання значних компетенцій землям, особливо щодо утримання місцевих чиновників та суддів, може стати важким тягарем для бідних земель [3, 189-190] (*переклад автора*).

Таким чином, можемо зазначити, що: по-перше, одним з головних результатів федеральної реформи 2006 р. є більш чіткий поділ повноважень між федерацією та землями у ФРН, що у свою чергу приведе до підвищення ефективності та прозорості ухвалення федеральних рішень; по-друге, модернізація федерального устрою обмежила можливість блокування законодавчого процесу Бундесратом через скорочення категорій законів, які потребують його схвалення, та разом з цим значно послабила повноваження Бундесрату, на відміну від Бундестагу; по-третє, передання у земельну компетенцію магазинів, виставок, ярмарків та ринків посилить фінансову конкуренцію

між землями та призведе до конкуруючого федералізму (*Wettbewerbsföderalismus*), від чого застерігають науковці. Проте перша частина федеральної реформи набрала чинності тільки восени 2006 р., а «право відступу» щодо навколишнього середовища землі отримують тільки у 2010 р., тому оцінювати результати та наслідки модернізації федерального устрою Німеччини - як позитивні,

так і негативні - ще досить рано. Отже, тільки після набуття чинності всіма змінами, які були ухвалені влітку 2006 р., можна буде говорити про результати реформування. Наприкінці варто наголосити, що деякі науковці вже сьогодні говорять про третю частину реформи, яка буде присвячена новому розподілу земель у Федеративній Республіці Німеччина.

1. Бусыгина И. М. Германский федерализм: история, современное состояние, потенциал реформирования // Полис. - 2000. - № 5. - С. 110-120.
2. Васильев В. И. Некоторые аспекты современной дискуссии о германском федерализме // Полис. - 2000. - № 1. - С. 161-168.
3. Веуте К. von. Föderalismus und regionales Bewusstsein. Ein internationaler Vergleich. - München: Verlag C. H. Beck oHG, 2007. - 267 s.
4. Boehl H.-J. Föderalismusreform I: Die wesentlichen Punkte // Föderalismusreform II: Weichenstellungen für eine Neuordnung der Finanzbeziehungen im deutschen Bundestaat. Ergebnisse einer gemeinsamen Konferenz der Konrad-Adenauer-Stiftung, der Bertelsmann Stiftung und des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung Tübingen / R. T. Baus, T. Fischer, R. Hrbek (Hrsg.). - 1. Auflage. - Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2007. - S. 11-18.
5. Das neue Grundgesetz / T. Huber (Hrsg.). - Heidelberg; München; Landesberg; Berlin: Verlagsgruppe Hüthig Jehle Rehm GmbH, 2006. - 148 s.
6. Die Reform des Bundesstaates / R. Holschneider, W. Schön (Hrsg.). - 1. Auflage. - Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2007. - 489 s.
7. Dokumentation der Grundgesetzänderungen // Blickpunkt Bundestag: Föderalismusreform und Grundgesetz. Sonderthema. - 2006. - № 7. - S. 24-37.
8. Föderalismusreformgesetz. Einführung und Kommentierung / W. Kluth (Hrsg.). - 1. Auflage. - Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2007. - 296 s.
9. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland / Deutscher Bundestag (Hrsg.). - Berlin: Verwaltung Referat Öffentlichkeitsarbeit Berlin, 2007. - 97 s.
10. Hillgruber C. German Federalism - an Outdated Relict? // German Law Journal. - 2005. - Vol. 6. - No. 10 (October). - P. 1270-1282.
11. Holschneider R. Föderalismusreform in Deutschland: politische Einschätzungen zu den Aussichten der beabsichtigten Finanzverfassungsreform // Föderalismusreform II: Weichenstellungen für eine Neuordnung der Finanzbeziehungen im deutschen Bundestaat. Ergebnisse einer gemeinsamen Konferenz der Konrad-Adenauer-Stiftung, der Bertelsmann Stiftung und des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung Tübingen / R. T. Baus, T. Fischer, R. Hrbek (Hrsg.). - 1. Auflage. - Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2007. - S. 52-59.
12. Klatt H. German Unification and the Federal System // Federalism, Unification and European Integration / C. Jeffery, R. Sturm (Ed.). - London: Frank Cass, 1993. - P. 1-21.
13. Mayntz G. Klare Aufgaben für Bund und Länder // Blickpunkt Bundestag: Föderalismusreform und Grundgesetz. Sonderthema. - 2006. - № 7. - S. 20-23.
14. Mehrheit für Föderalismusreform im Bundesrat // http://www.bundesrat.de/cln_051/nn_8344/DE/service/thema-aktuell/06/Foedreform.html
15. Ohler C. Die Föderalismusreform 2006: der Vortrag. - Jena: ELSA Jena e. V., 2007. - 16 s.
16. Rauda C., Zenthöfer J. Das neue Grundgesetz. — Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 2006. — 138 s.
17. Reutter W. Regiren nach der Föderalismusreform // Aus Politik und Zeitgeschichte. - 2006. - № 50. - S. 12-17.
18. Rogall-Grothe C. Föderalismusreform in Deutschland: Politische Einschätzungen // Föderalismusreform II: Weichenstellungen für eine Neuordnung der Finanzbeziehungen im deutschen Bundestaat. Ergebnisse einer gemeinsamen Konferenz der Konrad-Adenauer-Stiftung, der Bertelsmann Stiftung und des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung Tübingen / R. T. Baus, T. Fischer, R. Hrbek (Hrsg.). - 1. Auflage. - Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2007. - S. 46-51.

O. Y. Mogylevets

THE 2006 GERMAN FEDERAL REFORM: NEW LEGISLATIVE POWERS OF THE FEDERATION AND THE LÄNDER

The article is devoted to the main aspects of the 2006 federal reform in the Federal Republic of Germany. The author considers the changes in the distribution of powers between the federation and the Länder after the federal reform in Germany.