

---

## ИДЕИ И ПРАКТИКА

---

**Г. ВОЛЬМАН\***

**ПОЗИЦИЯ РЕГИОНОВ В НЕМЕЦКОЙ  
ФЕДЕРАЛЬНОЙ СИСТЕМЕ МЕЖДУ  
ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЕЙ И РЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЕЙ:  
ВОЗДЕЙСТВИЕ РЕФОРМ ФЕДЕРАЛЬНЫХ  
ОТНОШЕНИЙ**

*Аннотация.* В данной статье обсуждаются изменения, произошедшие с немецким землями (первый субнациональный уровень, Länder) в рамках федеральной системы в связи с двумя последними конституционными реформами (так называемые «реформа федерализма I» и «реформа федерализма II») в 2006 и 2009 гг. Сначала будут представлены основные характеристики германской федеральной системы, затем охарактеризована позиция земель внутри федеральной системы, в особенности – их законодательные функции и полномочия. Далее будут описаны конституционные реформы 2006 и 2009 гг.

*Ключевые слова:* ФРГ; федерализм; регионы-земли Германии; реформа федеративных отношений.

---

\* **Вольман Гельмут**, Университет Гумбольдта в Берлине (Германия),  
e-mail: hellmut.wollmann@rz.hu-berlin.de

**Hellmut Wollmann**, Humboldt Universität zu Berlin, e-mail: hellmut.wollmann@rz.hu-berlin.de

H. Wollmann

**The position of the regions in Germany's federal system between  
de-centralization and re-centralization:  
The impact of the recent federalism reforms**

*Abstract.* This article discusses the changes that occurred with the German lands (the first subnational level, Länder) within the federal system in connection with the last two constitutional reforms (the so-called «reform of federalism I» and «reform of federalism II») in 2006 and 2009. At the beginning of the article the main characteristics of the German federal system are presented, then follows the characterization of the position of the lands within the federal system, in particular their legislative functions and powers. Further, the constitutional reforms of 2006 and 2009 are described.

*Keywords:* Germany; federalism; regions of Germany; the reform of Federal relations.

**Регионы (земли) в германской федеральной системе**

Германская федеральная система состоит из двух уровней: федерального («federation», Bund) и уровня федеральных / региональных земель (Länder). Местное самоуправление также состоит из двух уровней – районов (counties, Kreise) и муниципалитетов (Gemeinden, Städte), и в конституционном плане является неотъемлемой частью региональной администрации.

После освобождения Германии от гитлеровского режима в 1945 г. и последовавшей за этим оккупации союзниками, реконструкция демократических институтов происходила «снизу вверх». Местная власть оказалась единственной публичной структурой, пережившей в организационном плане коллапс Третьего рейха, тогда как региональный уровень управления был восстановлен в Западной оккупационной зоне в конце 1940-х годов, а окончательно – лишь после создания ФРГ в 1949 г. Границы земель во многом следовали за произвольно установленными демаркационными линиями трех Западных оккупационных зон, а не в русле исторических традиций, за исключением Баварии, восстановленной в ее исторических границах.

В результате было создано 11 земель, три из которых получили статус «города государственного значения», т.е. регионов, объединяющих функции города и земли (Берлин, Гамбург и Бремен). После объединения Германии в 1990 г. пять земель присое-

динились к Федеративной Республике. На настоящий момент средний размер населения земель – 5,2 млн жителей: от 600 тыс. в Бремене до 17,8 млн в Северной Вестфалии (см. таблицу).

Таблица

**Население 16 федеральных земель  
по состоянию на 15 декабря 2015 г.**

Федеративная Республика Германия	82,18 млн
Северный Рейн – Вестфалия	17,8 млн
Бавария	12,8 млн
Баден-Вюртенберг	10,8 млн
Нижняя Саксония	7,9 млн
Гессен	6,1 млн
<b>Саксония</b>	4,0 млн
Рейнланд-Пфальц	4,0 млн
Берлин (город-регион)	3,5 млн
Шлезвиг-Гольштейн	2,8 млн
<b>Бранденбург</b>	2,4 млн
<b>Саксония-Анхальт</b>	2,2 млн
<b>Тюрингия</b>	2,1 млн
Гамбург (город-государство)	1,7 млн
<b>Мекленбург-Померания</b>	1,6 млн
Саар	990 тыс.
Бремен (город-государство)	660 тыс.

\*Земли Восточной Германии выделены жирным шрифтом.

Постоянно возникают дискуссии по поводу перекраивания границ и масштабов федеральных земель, особенно небольших. Однако на практике только единожды границы были изменены: в начале 1950-х годов три региона юго-востока слились в федеральную землю Баден-Вюртенберг. В 1995 г. была осуществлена другая попытка – референдум о слиянии города Берлина и региона Бранденбург. Жители Берлина проголосовали за слияние, тогда как жители земли отвергли эту идею достаточно представительным большинством. Дебаты по поводу изменения границ земель предполагают, что, несмотря на искусственность установления этих границ после 1945 г., а также несмотря на то что население этих территорий благодаря притоку беженцев и вынужденных переселенцев с Восточной Германии не было «коренным» (в Шлезвиг-Гольштейн, к примеру, доля таковых доходила до 40%), у жителей земель достаточно быстро появилась региональная идентичность, которая, как показывает случай Бран-

денбурга, является важным фактором сопротивления попыткам изменить региональный ландшафт.

### **Ключевые измерения «вертикального разделений властей» в германской федеральной системе**

#### *Федеральный статус земель*

В конституционной традиции, берущей начало с Бисмаркского Рейха, основанного в 1871 г. как союз независимых (суверенных) государств, федеральные земли уже с конца 1940-х годов имели сформированную региональную идентичность и даже некоторые претензии на квази-государственность (*Eigenstaatlichkeit*). Помимо классической триады законодательной, исполнительной и судебной властей (представленной земельным парламентом, администрацией и нижними уровнями судебной системы), каждая из федеральных земель имеет свой собственный конституционный суд, арбитражный суд, а также представительство («посольство») на федеральном уровне в Берлине и на уровне Европейского союза в Брюсселе и даже собственный (региональный) флаг и гимн.

Решающая роль Федерального совета (Бундесрата) в национальном законодательном процессе и процессе осуществления политического курса зафиксирована в статье 40 федеральной Конституции, которая гласит, что «земли участвуют в законодательстве и управлении Федерацией, а также в вопросах деятельности Европейского союза, через Бундесрат (Федеральный совет)». Бундесрат является второй («верхней») палатой, которая наряду с нижней (Бундестаг) играет ключевую роль в федеральной политике, в особенности – законотворчестве, таким образом, являясь краеугольным камнем вертикального разделения властей [см.: Benz, 1999; Wollmann, Bouckaert, 2006; Kuhlmann, Wollmann, 2014, p. 70].

Особой чертой германского федерализма является контроль над голосованием в Совете со стороны земельных правительств (а не парламентов!). Организационно напоминая Рейхсрат (Совет рейха времен Бисмарка и поздней Германской империи, который был собранием полусуверенных монархов и принцев, присоединившихся к ней), «принцип Федерального совета» (*Bundesratsprinzip*) зиждется на представительстве исполнительной власти

федеральных земель по контрасту с «принципом сената». Последний присущ американской модели, где два сенатора от каждого штата напрямую избираются населением, формируя сенат. Федеральный совет имеет 69 голосов (от трех до шести на каждый регион), которые распределяются между землями согласно размеру населения. Небольшие регионы имеют серьезные преимущества в представленности: так Северная Вестфалия с населением 17 млн имеет шесть голосов, а Бремен с 660 тыс. – три голоса.

Статья 77 Основного закона предполагает разделение в федеральном законодательном процессе между законопроектами, не требующими согласия (*Einspruchsgesetze*), и законопроектами, требующими согласия (*Zustimmungsgesetze*). Первые предполагают, что отказ (*Einspruch*) в принятии законопроекта, принятого большинством голосов в Совете, может быть пересмотрен Федеральным Парламентом посредством большинства голосов, а сам законопроект вступает в силу без согласия Совета. По контрасту, последние не могут быть приняты без согласия Федерального совета, который в этом случае обладает абсолютным правом вето. Конституция перечисляет предметы ведения, которые подпадают под определение «требующих согласия», например, налогообложение и финансовые вопросы. Также согласно статье 84 Основного закона в версии до конституционной реформы 2006 г., согласие Совета было необходимо для законопроектов, которые определяли имплементацию законов и сопутствующие процедуры администрациями земель. В результате вплоть до 1980-х годов до 70% федеральных законодательных актов требовали согласия Совета ввиду возможности использования права вето [Wollmann, Bouckaert, 2006, p. 28].

Риск того, что между верхней и нижней палатами парламента возникнет тупиковая ситуация в отношении актов, требующих согласия, особенно ярко проявлялся в прошлом, когда большинство в разных палатах контролировалось разными политическими партиями таким образом, что «правительственное большинство» находилось в Бундестаге, а «оппозиционное большинство» – в Бундесрате. Неудивительно, что расширение предметов ведения, требующих согласия Совета, постоянно критикуется.

## Вертикальное разделение законодательной власти между Федерацией и землями

Вплоть до реформы 2006 г. различалось четыре типа законодательных компетенций:

- исключительное ведение Федерации;
- рамочные законодательные полномочия (*Rahmengesetzgebung*) Федерации;
- совместное ведение (*konkurrierende*) Федерации и регионов;
- исключительное ведение каждой из земель.

Статья 73 Основного закона предоставляет право исключительного ведения федеральному центру по вопросам внешней политики и обороны, включая защиту гражданского населения; национального гражданства; паспортов, миграционной политики и экстрадиции; монетарной политики; стандартов измерений и т.д. Законодательство в отношении этих вопросов носит, таким образом, централизованный характер, тогда как по всем остальным – децентрализованный. Исключительные права на законодательные решения на уровне земель, в свою очередь, включают, например, нормативное обеспечение местного самоуправления (принятие местных конституций, хартий). За исключением действия параграфа 2 статьи 28 Конституции (*Grundgesetz*), которая предоставляет «институциональные гарантии» местному самоуправлению (*kommunale Selbstverwaltung*), нет никаких других федеральных регуляций в отношении местного уровня управления. Традиционно образование (начальное, среднее и высшее) также находится в исключительной сфере ведения федеральных земель, что обозначается (и отстаивается) как «суверенитет в вопросах культуры» (*Kulturhoheit*). Соответственно, все государственные школы и университеты управляются и финансируются регионами. Земли самостоятельно принимают законодательные акты в отношении школ и университетов, хотя последние имели ограничения в виде «рамочных федеральных законов» до реформы 2006 г. (см. ниже). Также каждый регион имеет собственное законодательство о полиции, о поддержании и защите «общественного порядка», например, в сфере строительства, выбросов вредных веществ, контроля над уровнем шума и загрязнением окружающей среды и т.д.

Поскольку принятие региональных законодательных актов привело к значительному правовому разнообразию и гетерогенно-

сти регионов, постепенно механизмы и процедуры взаимодействия эволюционировали в сторону «кооперативного федерализма» (kooperativer Föderalismus), направленного на гармонизацию в этой сфере. Так, периодически проводятся конференции земельных министров, ответственных за ту или иную сферы деятельности, для согласования различных регуляций, например в строительстве, путем выработки и принятия «модельного регулирования» (Musterbauordnung). В сфере образования также возникли соответствующие комиссии: «постоянная конференция земельных министров по культурным вопросам» (Ständige Kultusministerkonferenz) или «конференция ректоров университетов» (Rektorenkonferenz), которые имеют свой постоянный офис и сотрудников.

### **Рамочные законодательные полномочия Федерации**

Федеральный законодатель в определенных Конституцией случаях правомочен устанавливать «законодательные рамки» (Rahmengesetzgebung), в пределах которых регионы имеют возможность принимать собственные акты. Предметы ведения, подпадающие под действие «рамочной» схемы, регулируют правовой статус гражданских служащих, а также устанавливают общие принципы системы высшего образования (Hochschulwesen). Предполагалось, что норма о «рамочном законодательстве» в Основном законе 1949 г. будет использоваться только федеральным центром для обозначения «правовых рамок», оставляя детали на усмотрение земельным властям. По прошествии лет, однако, федеральный законодатель все больше использовал эту норму таким образом, что поле для отдельных регионов законодательных инициатив значительно сузилось.

### **Совместное ведение Федерации и регионов**

Данная норма установлена статьей 72 Основного закона 1949 г., и она предполагала, что, хотя Федерация и земли обладают полномочиями по принятию законодательства по вопросам совместного ведения, федеральные нормы будут скорее исключением. Соответствующий конституционный принцип, содержащийся в

параграфе 2 статьи 72 («Федерация должна обладать правом принимать законы по данным вопросам только в случае... если федеральное регулирование необходимо в целях обеспечения национальных интересов»), был разработан как ограничение федерального центра. Однако в одном из ключевых решений в 1953 г. Федеральный конституционный суд постановил, что вопрос о соответствии «национальным интересам» находится в «разумной дискреции» (*pflichtgemäßes Ermessen*) федерального законодателя. Более того, суд постановил, что осуществление «разумной дискреции» не является подсудным, т.е. не может быть обжаловано в Конституционном суде. Таким образом, Конституционный суд занял дружественную позицию по отношению к федеральному центру, а не регионам. В результате федеральный законодатель активно использовал свои полномочия по предметам совместного ведения и оставлял лишь ограниченное пространство для региональных властей.

На протяжении последующих лет список законодательных вопросов, подпадающих под действие статьи 72 о совместном ведении, постоянно расширялся посредством многочисленных конституционных поправок. В результате федеральные законы и общестрановые нормы стали преобладать в жизни ФРГ, двигая германскую правовую систему в сторону того, что не без критических коннотаций получило название «унитарного федерального государства» [Hesse, 1962].

Таким образом, в отношении включенности федеральных земель в законодательный процесс (как индикатора их позиции в правовой системе) наша оценка остается несколько амбивалентной. С одной стороны, пропорция федеральных законодательных инициатив, которые требуют согласия Федерального совета, до недавнего времени усиливала позицию земель как вето-игроков в соответствующих сферах принятия решений. С другой стороны, несмотря на наличие исключительных законодательных полномочий, роль регионов в законодательном процессе сократилась, о чем свидетельствует расширение федеральных инициатив в сферах совместного ведения. В дополнение к последнему земли столкнулись с возрастающим воздействием общеевропейских норм (особенно после создания Европейского союза Маастрихтским договором 1992 г.), которые также сократили пространство для законодательных маневров.



На этом фоне все возрастающее количество акторов призывает к конституционным реформам: с одной стороны, федеральный центр призывает к сокращению доли законодательных актов, требующих согласия земель, с другой – региональные власти настаивают на восстановлении и расширении их законодательных полномочий и сферы ведения.

### **Федеральная реформа (I) 2006 г.**

В середине октября 2003 г. федеральное правительство и правительства земель договорились создать Комиссию по реформам, состоящую из 16 представителей от Бундестага и такого же количества от Бундесрата, с мандатом на «модернизацию федеральной системы» [Wollmann, Bouckaert 2006, p. 29; Wollmann, 2010]. Два раунда продолжительных и напряженных дискуссий, в том числе – с переговорами в ультимативной форме, привели к компромиссу, закрепленному в конституционных поправках, вступивших в силу 1 сентября 2006 г. [Ibid, p. 84].

Во-первых, компромисс удовлетворил интерес федерального центра в сокращении «чрезмерной» доли законодательства, нуждающегося в согласовании с землями. Конституционная поправка к статье 84 Конституции провозгласила, что федеральные земли имеют право «устанавливать соответствующие нормы и регулировать административные процедуры... в тех случаях, когда они исполняют федеральное законодательство в пределах собственных полномочий». Таким образом, значительная часть законодательства, требующего согласия, была устранена.

Во-вторых, в соответствии с пожеланиями земель практика «рамочного» регулирования была полностью отменена. Более того, вместе с отменой рамочного регулирования системы высшего образования федеральный центр полностью устранился из системы образования в целом. Данные меры сопровождались аннулированием статьи 91 б Основного закона «Строительство университетов и планирование образовательного процесса», находившегося в совместном ведении. Последняя мера была названа «запретом на сотрудничество» (Kooperationsverbot) между Федерацией и землями, включая финансовые вопросы. Таким образом, регионы взяли на себя всю полноту политической и финансовой ответственности

за образовательный сектор, таким образом подтвердив и усилив традиционный «суверенитет в области культуры».

Отмена рамочного регулирования «правовых отношений с гражданскими служащими земель и муниципалитетов» имела далеко идущие последствия, поскольку отныне каждая земля могла принимать собственное законодательство, особенно – в чувствительной сфере заработных плат.

В-третьих, сфера применения исключительного ведения федеральных земель существенно расширилась, особенно в отношении таких вопросов, как регулирование исправительной системы, массовых публичных акций, общественного питания и часов работы частного бизнеса.

Процент законодательных актов, нуждающихся в согласовании с Федеральным советом, существенно сократился с 2006 по 2009 г. (с 53 до 39%), тем самым «разблокировав» законодательный процесс. В то же время большинство земель, воспользовавшись правом регулировать гражданскую службу, приняли собственное законодательство в вопросах найма и заработных плат региональных и муниципальных чиновников. В результате денежное вознаграждение и пенсии гражданских служащих стали значительно варьироваться от одного региона к другому; те земли, которые оказались экономически и финансово в более выгодном положении (например, Баден-Вюртемберг), смогли предложить и поддерживать более выгодные условия, чем их менее богатые аналоги (например, Берлин). Различия в уровне заработных плат и условий найма между землями стали сказываться на привлечении (или оттоке) квалифицированного персонала, что позволило некоторым авторам обозначить эту тенденцию как «дарвиновский федерализм».

### **Федеральная реформа – II 2009 г.**

Во время первых дебатов о федерализме в 2006 г. была создана новая Комиссия с мандатом на «модернизацию финансовых отношений между Федерацией и землями». Как и предшествующая комиссия, новая также была создана в пропорции 50 на 50 из представителей Бундестага и Федерального совета. После продол-

жительных дебатов и переговоров стороны согласились на конституционные поправки, которые вступили в силу 1 августа 2009 г.

В соответствии с Пактом о стабильности и росте, принятом шестнадцатью странами – членами Европейского союза в 1997 г., который устанавливает «набор правил, необходимых для обеспечения разумной политики в сфере государственных финансов странами – членами ЕС, а также координации фискальной политики», федеральная реформа 2009 г. ввела в действие конституционную норму под названием «долговой тормоз» (*Schuldenbremse*). Согласно данной конституционной поправке, принцип «сбалансированного бюджета» с 2016 г. стал обязательным для ФРГ, а для федеральных земель – с 2020 г. Для последних принцип «бюджетного тормоза» ставит на карту конституционные гарантии статьи 109 Конституции, которая содержит фундаментальный принцип федерализма об «автономии и взаимной независимости» Федерации и регионов в бюджетных вопросах. Тем временем до 2020 г. пять финансово проблемных федеральных земель (Бремен, Саар, Верхняя Саксония и Шлезвиг-Гольштейн) должны получать до 800 млн евро ежегодно (совокупно 7,2 млрд евро) в рамках «помощи по консолидации» (*Konsolidierungshilfe*), половина которой финансируется федеральным центром, вторая половина – другими землями. Предоставление помощи будет обусловлено тем, что каждый получающий ее регион «будет преследовать политику консолидации, которая позволит сбалансировать бюджет к 2020 г.» В 2010 г. был создан «Совет по стабильности» (*Stabilitätsrat*), состоящий из федеральных министров финансов и экономики, а также из министров финансов земель. Совет получил мандат на обеспечение соблюдения регионами новой бюджетной дисциплины, что по факту означает централизованный надзор за регионами.

### **Реформы декабря 2016:**

#### **Отмена горизонтального финансового выравнивания и его замена федеральным финансированием**

Федеральная конституция предусматривает в статье 72, что Федерация обязана обеспечивать «равные (*gleichwertige*) условия жизни на всей территории республики». В целях борьбы и преодоления регионального неравенства Конституция устанавливает ме-

ханизмы финансового выравнивания между регионами, которые, в свою очередь, должны «обеспечивать разумное уравнивание несопоставимых финансовых возможностей земель с учетом финансовых возможностей и нужд муниципалитетов» (статья 107, параграф 2). В соответствии с данным конституционным мандатом были выработаны механизмы вертикального и горизонтального выравнивания. Первые относятся к финансовой помощи из федерального центра, последние – к финансовым трансфертам между регионами, которые основываются на принципе взаимной солидарности между ними. Основываясь на сложной формуле, регионы на протяжении многих лет остаются разделенными на «доноров» и «реципиентов».

Композиция доноров и реципиентов постепенно менялась, следуя за изменениями в межрегиональном социально-экономическом развитии и различиях в нем. К примеру, земля Баден-Вюртемберг была донором с самого начала, Бавария оставалась получателем большого объема трансфертов до 1989 г., когда из-за быстрого развития она присоединилась к донорам и стала одним из самых заметных сторонников реформирования формулы выравнивания, согласно которой Бавария стала основным «плательщиком». Неудивительно, что механизм выравнивания постоянно сопровождался конфликтами между состоятельными землями и финансово неблагополучными. Неоднократно Федеральный Конституционный суд выступал в качестве арбитра в спорах между донорами и реципиентами по поводу предполагаемых недостатков механизма выравнивания.

В течение 2016 г. конфликт между Федерацией и землями по поводу будущего финансового выравнивания обострился в связи с грядущим введением «долгового тормоза». Как и подобные конфликты между уровнями власти, и другие вопросы, помимо выравнивания (такие, как вертикальное разделение властей и полномочий), были объединены и положены на стол переговоров. 9 декабря 2016 г. канцлер Ангела Меркель и премьер-министры регионов встретились и заключили компромисс, чтобы удовлетворить противоречащие интересы всех сторон. Поскольку правящая «большая коалиция» ХДС и СДПГ контролирует достаточное большинство в обеих палатах парламента, можно легко предположить (по состоянию на февраль 2017 г.), что соответствующие

конституционные и законодательные поправки будут скоро одобрены.

Ключевым пунктом компромисса 6 декабря 2016 г. стало решение об отмене горизонтального механизма выравнивания между землями и его замена на финансовые трансферты из федерального центра напрямую конкретным регионам. На первый взгляд, регионы только выиграли от переноса финансового бремени бюджетного выравнивания на федеральный центр. Федеральный министр финансов, яростный противник реформы, посчитал это свидетельством огромного влияния земель на отношения между Федерацией и регионами. Бавария и другие «богатые» земли, казалось, могли выиграть в «перетягивании каната». Однако при более внимательном рассмотрении есть признаки пирровой победы по множеству направлений. Во-первых, в попытке получить краткосрочные финансовые преимущества земли отказались от отработанного принципа взаимной (горизонтальной) солидарности, который метафорически и несколько эмоционально называют «палатой сердца» федерализма. Позволив Федерации взять на себя финансирование всего механизма выравнивания, они предоставили Федерации еще один рычаг и преимущество для осуществления контроля сверху.

Более того, в качестве еще одного важного компонента компромиссного пакета от 6 декабря 2016 г. земли согласились уступить Федерации значительные позиции в вопросах функционирования межрегиональной автодорожной системы (автобанов) и совместной системы сбора доходов, а также в вопросе прямого финансового вмешательства в капиталовложения на местном уровне, которое было явно исключено в ходе предыдущих конституционных реформ.

В глазах многих релевантных акторов и наблюдателей, компромиссный пакет и сделка 6 декабря 2016 г. вносят свой вклад в движение германской федеральной системы в сторону «централизованного государства», хотя пока еще и рано делать обоснованные оценки данного развития.

## Заключение

В своем историческом развитии политическая система Германии была отмечена «децентралистской» и федералистской чертами, которые, будучи вписанным в ее «политическую ДНК», проявляют себя в позиции и роли германских регионов. Эти черты восходят к бисмарковскому рейху 1871 г., который возник из-за объединения суверенных государств (включая карликовые), и уходит корнями в Средневековье. В то время как после 1919 г. Веймарская республика, несмотря на свою явную федеральную основу, проявляла централизационные тенденции, политико-административная система Германии после 1933 г. под нацистским режимом пережила процесс принудительного межправительственного согласия (*Gleichschaltung*).

После 1945 г., следуя за освобождением Германии от нацистского режима, реконструкция демократических институтов в ФРГ несла в себе некоторые черты децентрализации по ряду причин. Во-первых, после 1945 г. федеральные земли были восстановлены еще до создания Западной Германии в мае 1949 г. Парламентский совет (*Parlamentarischer Rat*), который создал проект Конституции 1949 г., состоял из членов недавно избранных региональных легислатур, которые были естественными сторонниками сильных позиций земель. Во-вторых, западные оккупационные власти настояли на своем желании наделить регионы конституционно широкими полномочиями в целях недопущения воссоздания сверхдоминирующего центрального правительства. Таким образом, земли получили не только квазимонополию в осуществлении административных функций (наряду с муниципальными властями), но и значительные законодательные полномочия. В дополнение ко всему Федеральный совет, состоявший из представителей регионов, был наделен значимым влиянием на федеральный законодательный процесс и процесс принятия решений.

С 1950-х годов законодательный и политический вес федерального правительства постоянно увеличивался вместе с послевоенной экспансией Западной Германии, созданием государства всеобщего благосостояния и попытками справиться с экономическими и военными вызовами, в то время как роль федеральных земель и в законодательстве, и в определении политического курса уменьшалась. Тенденция на централизацию была зафиксирована во фразе 1962 г. «унитарное федеративное государство» (*unita-*

gischer Bundesstaat) [Hesse, 1962]. С 1980-х годов, а особенно после создания Европейского союза в 1992 г., германская политическая система испытывает все большее влияние «европеизации» в сфере формотворчества и судебных разбирательств. Пока федеральное правительство (вместе с другими национальными государствами – членами ЕС), будучи членом Европейского совета, продолжило движение в сторону общеевропейских норм и политических курсов, земли и их парламенты в качестве субнациональных игроков остаются позади.

Реформа федерализма I 2006 г. была призвана вновь усилить законодательную роль земель за счет расширения компетенций в части регионального нормотворчества, тем самым усиливая «гетерогенность» правового поля и уравнивая их позиции по отношению к федеральным органам власти. Однако для осуществления данной цели регионы заплатили цену в виде снижения сферы применения «права вето» в Федеральном совете по поводу национального законодательства. Реформа федерализма-II 2009 г. конституционно обязала Федерацию (с 2016 г.) и земли (с 2020 г.) применять бюджетную дисциплину в рамках принципа сбалансированного бюджета (так называемый «долговой тормоз»). В данном вопросе ставкой оказывается бюджетная автономия земель, которая гарантирована буквой Конституции и является одним из оснований федерализма в Германии. Кроме всего прочего, создание «Совета по стабильности» также указывает на растущие центристские тенденции в вопросе бюджетного контроля над регионами.

Наконец, победа регионов в «перетягивании каната» с федеральным центром по поводу финансового выравнивания (центр взял на себя обязательства горизонтального и вертикального фискального балансирования бюджетов регионов) может стать пирровой, поскольку ее ценой явилась передача значительных операционных полномочий и возможностей для вмешательства со стороны Федерации в дела регионов.

Таким образом, несмотря на то что земли остаются влиятельными региональными игроками в германской архитектуре федерализма (за счет их квазимонополии в области административных функций, расширения законодательных полномочий с 2006 г. и значительного влияния посредством Федерального совета), процесс «ползучей» (ре) централизации в сторону «унитарного федеративного государства» постепенно продолжает разворачиваться.

## Список литературы

- Benz A.* From joint decision traps to over-regulated federalism – adverse effects of a successful constitutional reform // German politics. – 2008. – Vol. 17, N 4. – P. 440–456.
- Benz A.* From unitary to asymmetric federalism in Germany: Taking stock after 50 years // The journal of federalism. – Oxford, 1999. – Vol. 29, N 4. – P. 55–78.
- Gunlicks A.B.* German federalism and recent reform efforts // German law Journal. – 2005. – Vol. 10. – P. 1286–1300. – Mode of access: [www.germanlawjournal.com/article](http://www.germanlawjournal.com/article) (Дата посещения: 20.07.2017.)
- Gunlicks A.B.* German federalism reform part one // German law journal. – Charlottesville, VA, 2007. – Vol. 8, N 1. – P. 111–132.
- Gunlicks A.B.* The Länder and German federalism. – Manchester: Manchester univ. press, 2003. – 256 p.
- Hesse K.* Der unitarische Bundesstaat. – Karlsruhe: C.F. Müller, 1962. – 34 S.
- Kuhlmann S., Wollmann H.* Introduction to comparative public administration: Administrative systems and reforms in Europe. – Cheltenham, Glos: Edward Elgar publishing, 2014. – 360 p.
- Scharpf F.W.* No exit from the joint decision trap? Can German federalism reform itself? // MPIfG Working Paper. – 2005. – Vol. 5, N 8. – Mode of access: <http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp05-8/wp05-8.html> (Дата посещения: 08.08.2017.)
- Scharpf F.W., Reissert B., Schnabel F.* Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik. – Kronberg: Scriptor, 1976. – 320 S.
- Wollmann H.* Le fédéralisme allemande devient-il plus «hétérogène» et «concurrentiel»? // Pouvoirs Locaux. – P., 2010. – N 86. – P. 82–90.
- Wollmann H., Bouckaert G.* State organization in France and Germany between territoriality and functionality // State and local government reforms in France and Germany / V. Hoffmann-Martinot, H. Wollmann (eds). – Wiesbaden: VS Verlag. – P. 11–38.