

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
имени М.В. Ломоносова

ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ

Кафедра конституционного и муниципального права

**Тема: Этапы становления федерализма в Германии и его современное
состояние**

Курсовая работа студента

II курса дневного отделения,

Королькова В.В.

Научный руководитель –

заведующий кафедрой конституционного и муниципального права,

доктор юридических наук,

профессор, заслуженный деятель науки РФ

Авакьян С.А.

Дата сдачи курсовой работы: “ ___ ” _____ 20__ г.

Дата защиты: “ ___ ” _____ 20__ г.

Оценка: _____

Москва, 2017

Содержание

§4. Конституционно-правовая реформа федеративных отношений 2006 года (<i>Föderalismusreform I</i>).....	25
§5. Конституционно-правовая реформа федеративных отношений 2009 года (<i>Föderalismusreform II</i>).....	29
§6. Перспективы развития и реформирования федеративных отношений в Германии.....	32
Заключение.....	33
Список литературы.....	34

Введение

Сложная правовая природа федерализма и уникальность каждой федеративной практики явились причинами подробных и продолжительных исследований в рамках этой темы как в России, так и за её пределами. Актуальность данной проблемы едва ли можно переоценить: ведь вопросы федерации и федерализма не перестают быть популярными на протяжении многих столетий. На каждом этапе развития общества учёные пытались дать не просто дефиницию федерации и федерализма, но и создать универсальную теорию, применимую ко всем федеративным отношениям и федеративным практикам.

Особую роль, повлиявшую на понимание как федерации, так федерализма и его институтов, сыграло конституционное право Германии и политико-правовая доктрина этой страны. Помимо этого, история Германии предстаёт перед нами как самый богатый и иллюстрированный набор федеративных практик.

Главная цель данной работы заключается в том, чтобы обозначить основной вектор развития федеративных отношений в Германии, важнейшие проблемы германского федерализма и пути их решения. Подобный анализ, даже в самом общем виде, предоставляет возможность глубже понять природу федерализма, значение его институтов, а также практику их применения.

Глава первая. Теоретическая основа исследования

Существует великое множество определений как федерации, так и федерализма. Видится наиболее убедительным в этом ключе мнение М. Н. Марченко о том, что не стоит искать исчерпывающего определения федерации и федерализма, а следует сконцентрировать внимание на специфичных признаках и чертах, позволяющих отличить любое федеративное государство от унитарного¹.

Помимо выделения таких признаков в рамках нашей темы видится обоснованным хотя бы упомянуть о том, как соотносятся понятия «федерация» и «федерализм». В. Е. Чиркин термином федерация называет статическое, организационное, институциональное состояние государства, а понятие федерализма видит более широким, соотносящимся с динамикой, процессом, определённого рода отношениями². В литературе было замечено,

¹ Общая теория государства и права. Том 1. Государство/Отв. ред. М.Н. Марченко. М., 2014. С. 342.

² Чиркин В.Е. Современное федеративное государство. Учебное пособие. – М.: Издательство МНИМП, 1997. С. 6.

что федерализм и федерация соотносятся как содержание и форма одного и того же феномена³. Говоря уже о предмете нашего исследования, германском федерализме, Е. Р. Кастель отмечал, что в отличие от привычной отечественной трактовки федерализма как «формы государственного устройства», федерализм в Германии за всё время своего существования «проявил себя как особый политико-организационный феномен, который способствовал стабильности политической системы общества»⁴. Так что же это за феномен? И как его можно охарактеризовать?

Следуя совету М.Н. Марченко, сначала выделим основные черты федерации, позволяющие отличить её от любой другой формы государственно-территориального устройства и всевозможных международных объединений. Наиболее точные, и в то же время широко применимые критерии были предложены Суреном Адибековичем Авакьяном:

- 1) Характер внутренней структуры государства (на какие единицы делится государство);
- 2) Характер связей центра и частей государства (статус субъектов публично-правовых отношений: государства и его частей, а также способы их взаимодействия);
- 3) Специфика прав центра и субъектов федерации (уровень централизации и правового регулирования местных вопросов)⁵.

Говоря уже о федерализме, как о более широком понятии, принципе построения публично-правовой связи субъектов публичного права, который может присутствовать не только во внутреннем, конституционном законодательстве государства, но и, к примеру, на международном уровне, видится наиболее применимыми характеристики федерализма, предложенные У. Райкером:

- 1) Два уровня власти, осуществляющих свои полномочия в отношении одной и той же территории и одного и того же населения;
- 2) Каждый из этих уровней власти имеет по крайней мере одну сферу, решения по вопросам которой зависят только от него самого (исключительная компетенция);
- 3) Имеются определённые гарантии автономности каждого уровня власти в актах конституционного значения⁶.

³ Глигич-Золотарева М.В. Теория и практика федерализма: системный подход. – Новосибирск: Наука, 2009. С. 31.

⁴ Кастель Е.Р. Германский федерализм: историко-правовое исследование (1849-1990 гг.). Екатеринбург, 1995. С. 5.

⁵ Конституционное право: Энциклопедический словарь/Отв. ред. С.А. Авакьян. – М.: НОРМА, 2000.

⁶ Riker W.H. Federalism: Origin, Operation, Significance. – Boston: Little, Brown, 1964.

Учитывая специфику германского федерализма, который существует уже несколько столетий, описанные характеристики федерации и федерализма, данные С. А. Авакьяном и У. Райкером соответственно, позволят с разных позиций проанализировать федеративные отношения и доктрину в Германии с одной стороны, не углубляясь в теоретические споры о природе федерализма, с другой стороны, не замыкаясь исключительно рамками конституционных текстов. Прежде, чем мы перейдем к рассмотрению этапов становления современного федерализма в Германии, следует изучить исторические предпосылки возникновения федеративного государства и появления федеративных отношений в этой стране.

Глава вторая. Исторические предпосылки возникновения союзного государства (*Bundesstaat*) в Германии

Историю германской государственности, и, следовательно, первых попыток государственно-территориального устройства страны можно связать с созданием в 962 году Оттоном I Священной Римской империи. В разное время империя имела сложную сословную структуру, постоянно дробилась на меньшие вассальные княжества и имела черты как единого государства, так и объединения государств.

О зачаточных федеративных отношениях на территории современной Германии можно говорить с XIII века, когда стали складываться с разными целями союзы германских городов. Так, чисто торговой организацией на севере Германии была Ганза, а на Рейне – так называемый Рейнский союз городов 1254 года. Последний преследовал своей конечной целью объединение Германии снизу, лишив власти феодалов. О. фон Гирке называет Рейнский союз городов самым ранним федеративным устройством Германии⁷.

Следующим значительным шагом в сторону федеративных отношений можно считать так называемую Имперскую реформу императора Максимилиана I, учредившей вечный мир, имперское управление, имперский суд и администрацию. По мнению профессоров Ф. Эппинга и К. Хильгрубера, авторов комментария к Основному закону ФРГ, о начале реализации федеративного принципа можно говорить после Аугсбургского религиозного мира 1555 года, по итогам которого территория империи представляла из себя «лоскутное одеяло» из католических и протестантских

⁷ Rechtsgeschichte der deutschen Genossenschaft/ O. von Gierke. Berlin. – 1868. S. 479-480.

княжеств. Эта тенденция сохранялась вплоть до объединения империи на рейхстаге 1803 года⁸.

После развала Священной Римской империи германской нации были неоднократные попытки объединить германские земли в единое союзное государство. Однако, ещё несозревшая идея германского национального единства, не могла быть реализована сугубо политическими методами, как, например, в Рейнском союзе (1806-1813) или в проекте Конституции 1849 года (*Paulskirchenverfassung*), в которой, кстати, впервые предусматривалось федеративное устройство Германии. Это выражалось в первую очередь разграничением полномочий федерации и субъекта (по остаточному принципу определения полномочий субъекта), общегерманской налоговой системой, двухпалатном парламенте, а также в примате права империи над правом входящих в неё территорий⁹.

Гораздо более важной и результативной оказалась интеграция германских княжеств на базе Северогерманского союза (1866-1871), который заложил экономическую основу для создания Германской империи в 1871 году. По Конституции 1871 года «союзная территория состоит из государств: Пруссии с Лауенбургом, Баварии, Саксонии, [...], Саксен-Кобург-Готы, [...], Рейса старшей линии, Рейса младшей линии, [...]». Таким образом этот монархический гегемонистический федерализм представляется не столько союзом территорий, сколько союзом династий, каждая из которых имела собственное представительство на уровне федерации (в Бундесрате). Следовательно, можно говорить о династиях, как о субъектах федерации в Германской империи.

Веймарская конституция 1919 года предоставила новое закрепление федерализма: территория державы состояла из территорий германских земель, а не территорий родовых вотчин. Впервые разграничение полномочий между федерацией и её субъектами происходило таким образом, что у федерации и субъектов появились сферы общей компетенции (если вопрос, не отнесённый к исключительной компетенции федерации, не был ею урегулирован, то субъект оставлял за собой право нормотворчества по этому вопросу). Помимо этого, произошли изменения в порядке формирования палаты представителей субъектов: вводится ограничение на количество представителей в рейхсрате (максимум – 2/5 от общего числа представителей), пропорциональное представительство (1 представитель на 700.000 жителей земли), также введён парламентский контроль за

⁸ Grundgesetz. Kommentar. Herausgegeben von Prof. Dr. Volker Epping, Prof. Dr. Christian Hillgruber. Verlag C. H. Beck Munchen, 2009. S. 551.

⁹ См. Конституции и законодательные акты буржуазных государств XVII-XIX вв. М., 1957. С. 519-545.

деятельностью правительства, который можно квалифицировать как контроль субъектов федерации за федеральной исполнительной властью.

С приходом к власти нацистов, де-юре действующая Веймарская конституция сохраняло своё действие, но де-факто применялась избирательно. Акты 1933-1934 гг. (Закон в целях устранения бедствий народа и государства 24.03.1933, Закон об обеспечении единства партии и государства 01.12.1933, Закон о переустройстве империи 30.01.1934, Закон о ликвидации рейхсрата 14.02.1934) фактически срастили партийный аппарат с государственным. В интересующем нас аспекте федерализма наблюдалась полная централизация и превращение Германии в унитарное военизированное государство, поэтому о федерализме в Третьем рейхе говорить не приходится.

Такова краткая хронология развития федерализма и федеративных отношений в Германии до 1945 года. Я бы хотел подробно остановиться на становлении современного, послевоенного федерализма в Германии, условно разделив этот процесс на четыре этапа:

- 1) Слияние послевоенных оккупационных зон в единое союзное государство и состояние его основных федеративных институтов;
- 2) Объединение ФРГ и ГДР на основе принципа федерализма, а также экономические последствия этого объединения;
- 3) Интеграция германской федеративной государственности в структуры Европейского Союза;
- 4) Реформы федерализма в Германии (2006-2009 гг.): проблематика и сущность реформ, а также вектор дальнейшего развития федерализма в Германии.

На каждом из указанных этапов важно не просто описать ход развития федеративных отношений, но и основные проблемы и тенденции, которые стояли перед конституционно-правовой доктриной и практикой Германии.

Глава третья. От оккупационных зон к федеративному государству

§1. Развал нацистского государства и появление оккупационных зон. Безоговорочная капитуляция Германии означала ликвидацию Третьего рейха и всех его государственных и партийных органов. 5 июня 1945 года командующими оккупационными войсками четырёх государств (СССР, США, Великобритании и Франции) была опубликована Декларация о поражении Германии, в которой было объявлено, что державы-победители «берут на себя верховную власть в Германии». Для контроля за исполнением условий безоговорочной капитуляции, а также восстановлением

инфраструктуры и политической системы Германии был создан Союзный Контрольный Совет¹⁰.

На Потсдамской конференции летом 1945 года союзники приняли решения в отношении Германии (так называемые «четыре Д»): демилитаризация, денацификация, демократизация, декартелизация¹¹. Вопросы государственно-территориального устройства поднимались ещё на Ялтинской конференции: «Соединенное Королевство, Соединенные Штаты Америки и Союз Советских Социалистических Республик будут обладать по отношению к Германии верховной властью. При осуществлении этой власти они примут такие меры, включая полное разоружение, демилитаризацию и расчленение Германии, которые они признают необходимыми для будущего мира и безопасности», также речь шла о французской оккупационной зоне и учреждении Контрольного совета по Германии¹². Потсдамские соглашения ставили целью не просто создание оккупационных зон, но и правовое регулирование их функционирования, регламентацию деятельности.

§2. Интеграционные процессы в оккупационных зонах западных союзников. Однако, уже 7 августа 1945 года от выполнения Потсдамских соглашений отказалась одна из сторон: Франция, которая на Потсдамской конференции не была представлена, посчитала, что не связана пунктами Потсдамского соглашения и не обязуется выполнять их в своей оккупационной зоне. «Вето» французской стороны затронуло вопрос о создании в Германии органов государственной власти, немедленном решении проблем политического и государственно-территориального характера. Французское правительство также заявило: «никакие соображения экономического интереса или упрощения контроля не должны быть первичными по отношению к политике децентрализации Германии»¹³. Всё это происходило на фоне оживлённых дискуссий политиков и правоведов о том, как организовать германское государство: оставить его унитарным (хоть и с изменениями), создать федеративное или конфедеративное образование, принудительно разделить Германию на отдельные государства. Такое разнообразие мнений обусловлено уникальностью ранее не используемой категории «оккупационная зона».

А в 1946 году об отказе выполнения Потсдамских соглашений заявили США, мотивировав своё решение тем, что соглашения приносят пользу лишь

¹⁰ Ахтамзян А.А. Объединение Германии. Обстоятельства и последствия: очерки – М.: МГИМО-Университет, 2008. С. 12.

¹¹ Там же. С. 15.

¹² Крымская конференция 4-11 февраля 1945 г. Протокол работы Крымской конференции. Расчленение Германии. Зона оккупации для французов и Контрольный Совет для Германии. С. 277-278.

¹³ Некрасова Т.А. Федерализм и политика в землях французской зоны оккупации Германии в 1945-1949 г. М.: 2009.

советской стороне. С этого времени началась активная подготовка к объединению оккупационных зон США, Великобритании и Франции в одно федеративное государство. Так, 2 декабря 1946 года произошло объединение Американской и Британской оккупационных зон в т.н. Бизонию – административную единицу, имеющую народное представительство.

СССР выступал против федерализации Германии. В отличие от западных союзников, предлагавших восстановить Германию снизу вверх и предоставить решающее право землям в лице их премьер-министров, СССР предлагал подключить к разработке партии и профсоюзы, а также начать с общегерманского уровня, как можно скорее избрав центральное правительство. Создание такого государства повлекло бы за собой создание советско-германский альянса, чего опасались западные союзники, и именно это сподвигло на федерализацию Германии¹⁴. Создание ФРГ было осуществлено в три этапа.

Во-первых, 7 июня 1948 года было опубликовано коммюнике Лондонской конференции, которое предоставляло самим немцам возможность разработать общую основу для свободной и демократической формы правления, чтобы тем самым облегчить восстановление германского единства. Создание государства не означало возрождения централизованного рейха, а должно было строиться на основе умеренного федерализма, который «в равной мере защищает права отдельных государств и в то же время предполагает соответствующую центральную власть, гарантирующую свободу индивида»¹⁵.

В документах, переданных военными губернаторами западногерманским премьер-министрам 1 июля 1948 года во Франкфурте-на-Майне, содержалось предложение созвать Конституционное собрание для разработки демократической конституции. Ключевым положением этих документов было создание федеративного государства с целью восстановления германского единства, защиты прав земель и гарантии личных прав и свобод. В случае, если проект конституции будет отвечать указанным требованиям, то оккупационные правительства одобряв его, вынесут вопрос о конституции на референдум. На референдуме предполагалось также решить вопрос о границах земель, искусственно созданных оккупационными правительствами.

Началом второго этапа можно считать конференцию западногерманских премьер-министров, проходившую 8-10 июля 1948 года в Кобленце, на которой они должны были принять или отклонить

¹⁴ Там же. С. 160-161.

¹⁵ Schlusskommunique der Londoner Sechs-Machre-Konferenz uber Deutschland. Berlin, 7 Juni 1948// Der Parlamentische Rat 1948-1949. Bd. 1. S. 4.

предложение, содержащееся во франкфуртских документах. Самым острым вопросом на конференции стоял вопрос земельного и народного представительства в создаваемом федеративном государстве. В ответной ноте по итогам конференции премьер-министры выразили нежелание созывать общенациональное собрание до тех пор, пока не будут созданы условия для объединения всей Германии, а не только оккупационных зон западных союзников. Премьер-министры предложили вместо Конституционного собрания созвать Парламентский совет, который был бы призван заниматься не обсуждением проекта конституции, а подготовить проект «основного закона для единого управления оккупационной территорией». Также премьер-министры отклонили ратификацию Основного закона в форме референдума, т.к. подобная процедура принятия документа должна соответствовать процедуре одобрения будущей общей конституции Германии, когда она объединится¹⁶. На фоне этого временного характера создаваемой территории германского государства появился вариант «динамичного стержневого государства», предложенный Э. Ройтером, который лёг в основу концепции «фрагментарного государства». Однако «фрагментарный» характер государства не должен был повлиять на качество и полноту конституционных принципов, которые лежат в его основе. Речь шла только о территориальной фрагментарности и последующем вхождении территории Восточной Германии в состав этой общегерманской государственной структуры¹⁷.

С целью подготовки решений по территориальному вопросу летом 1948 года союзниками был создан комитет по проверке земельных границ, результатом работы которого было решение о сохранении существующих границ при условии некоторых изменений: так, изменение границ между землями требовалось только на юго-западе Германии (Баден и Вюртемберг) из-за внутреннего разделения оккупационными границами. В последствии этот территориальный вопрос будет решён в 1952 году, когда внутригерманские границы единственный раз претерпели изменение с объединением Бадена и Вюртемберга.

На третьем этапе, после того, как между немцами и союзниками была достигнута договорённость о принятии Франкфуртских документов, началась подготовка проекта конституции, который должен был быть принят Парламентским советом, в состав которого в конечном счёте вошли 65 депутатов от различных политических партий. Для разработки проекта был созван Конституционный конвент в Херрехимзее из представителей земель (по одному от каждой земли). Конвент заседал с 10 по 25 августа 1948 года.

¹⁶ Васильев В.И. Германский федерализм: проблемы развития. – М.: «Компания Спутник+», 2000. С. 202-203.

¹⁷ Там же. С. 204-205.

Самыми острыми вопросами были именно вопросы федерализма: что считать источником федеративной власти, как устроить вторую палату парламента, как распределить вопросы финансов. Сложности создавались с одной стороны интересами самих земель, тем не менее заинтересованных в объединении, и, с другой стороны, интересами стран-союзников, учитывать которые было необходимо.

§3. *Институты федерализма в проекте Основного закона.* Распределение полномочий между федерацией и субъектом было построено по остаточному принципу определения полномочий субъектов федерации (т.е. – полномочия, не отнесённые конституцией к ведению федерации, являются полномочиями субъектов федерации). Помимо этого, федеральная конституция и конституции земель, уже принятые к тому времени, должны находиться в отношениях субординации (т.е. подчинения). Хотя никаких нарушений со стороны конституций земель по отношению к проекту конституции не было, Конституционный конвент всё же включил в проект конституции общие требования к земельным конституциям: демократичность, наличие народных представительств, многопартийность, гарантии прав человека, принцип разделения властей, и т.д.

Исполнение федеральных законов во всех сферах, кроме внешней политики, федеральных железных дорог и почты, было решено оставить за субъектами, что соответствовало конституционным традициям Веймарской республики.

Вопрос о второй палате Конституционным конвентом так и не был решён. Нужно было выбрать форму представительства субъектов: сенат, как в США, в котором субъект федерации представлял один выборный сенатор, или бундесрат, как практиковалось в Германии прежде и соответствовало её федеративным традициям, в котором субъекты представлены пропорционально населению и экономическому потенциалу. Высказывались опасения, что действующие унитарно Бундестаг и сенат приведут в будущем к тому, что централизация окажется сильнее федерализма. В конечном итоге в проекте Основного закона, переданным Конституционным конвентом Парламентскому совету, содержалось три модели второй палаты: модель сената и две модели Бундесрата. Разница между сенатом и Бундесратом была в порядке формирования органа, а между двумя моделями Бундесрата – в полномочиях.

Первая модель предусматривала создание равноправных Бундесрата (органа представительства субъектов) и Бундестага (органа представительства народа). Чтобы быть принятым, федеральный закон должен был бы получить большинство голосов в обеих палатах. Вторая

модель, «мягкого Бундесрата», не предполагала качественного равноправного участия Бундесрата в законотворчестве – главная роль в законодательстве отводилась Бундестагу. Отвлекаясь от формализма, в сущности своей вопрос состоял в том, чтобы решить, как субъекты федерации будут влиять на законодательный процесс в создаваемом федеративном государстве, а также какими для этого они будут располагать рычагами¹⁸.

Только Парламентский совет, несмотря на две попытки прямого влияния союзников (22 ноября 1948 года и 2 марта 1949 года), смог решить эту дилемму в пользу первой модели бундесрата – одержала верх тенденция к большей федерализации государства¹⁹.

Полномочия в области финансов также стали предметом ожесточённой дискуссии. Союзники, стремящиеся создать слабую федерацию с сильными субъектами, настаивали на том, чтобы большинство полномочий в области финансов было отнесено к ведению субъектов. Однако, на стороне Парламентского совета было время. Страх перед советской угрозой толкнул западные страны на уступки. На фоне подготовки к созданию НАТО, западные министры иностранных дел заявили 8 апреля 1949 года о готовности принять любые предложения, которые бы в равной мере учитывали интересы субъекта и интересы федерации.

§4. Проблема равноправия федерации и субъектов. Тенденция к централизации государства. Став величайшим в своём роде компромиссом, Основной закон ФРГ был принят 8 мая Парламентским советом и вступил в силу с 23 мая 1949 года. Несмотря на то, что германскую федерацию нельзя назвать централизованной (субъекты для этого имеют слишком много полномочий), следует отметить, что федеративная структура Германии имеет тенденцию к централизации при общем равенстве как федерации, так и её субъектов. Это равенство закрепляется в ст. 30 Основного закона, согласно которой «осуществление государственных полномочий и государственных задач является делом земель, поскольку Основной закон ФРГ не устанавливает и не допускает другого регулирования». Органы государственной власти федерации и органы государственной власти субъектов федерации реализуют государственно-властные полномочия независимо друг от друга. В истории конституционной практики Германии уже были примеры того, как удельный вес получала либо федерация (по Веймарской Конституции после реформы ст. 73), либо субъекты (по Конституции Германской Империи 1871 г.).

¹⁸ Там же. С. 208-209.

¹⁹ Некрасова Т.А. указ. сочин. С. 202.

Проблему равенства федерации и её субъектов неоднократно поднимал Конституционный Суд ФРГ в своих решениях. В решении от 10 мая 1960 года: «Федеральная Конституция в принципе требует уважения к конституционному строю земель; вмешательство в эту сферу федеральной власти допустимо только в тех случаях, когда оно прямо предписывается или допускается Основным законом ФРГ». Также Конституционный Суд высказался решительно против завуалированных стремлений к централизации государства сверх меры с помощью федеральных законов, которые могут «мягко» изменить содержание федеративных отношений, нарушить этот сложный баланс федеративных сил. Сложно было бы себе представить, что Конституционный Суд ФРГ принимал подобные решения безосновательно. Видимо, тенденция к централизации, о которой я упомянул выше, всё-таки имеет место быть, но только на доктринальном уровне, потому что все попытки «протолкнуть» её на уровне законодательном пресекаются Конституционным Судом.

Немецкая доктрина государственного права всегда была направлена на самые актуальные и болезненные проблемы конституционной практики своего государства. В XVIII-XIX веках учёные делали упор на разработке понятий суверенитета, конфедерации и федерации потому что перед ними стояла задача определить внешний облик их сложного государственного образования. В XX же веке в доктрине особое внимание уделено вопросам федерализма и унитаризма. В аналогичном направлении движется отечественная государственно-правовая мысль. С одной стороны, по мнению В.Е. Чиркина, давление субъектов может вызвать принятие мер по децентрализации государства²⁰. С другой стороны, по мнению С.А. Авакьяна, государство (как институт) на протяжении всего своего существования было, есть и будет централизованной субстанцией²¹. Сущность федерализма заключается в балансе между этими, казалось бы, противоречивыми категориями федерализма и унитаризма. Идеального равенства между этими понятиями быть не может, потому что баланс должен отвечать потребностям общества и текущей конъюнктуре. Следовательно, не исключено, что одна из этих категорий может перевесить другую, тем не менее, не исчезая полностью.

С момента принятия Основного закона ФРГ наблюдалась уже отмеченная ранее тенденция к централизации. Несмотря на чётко выраженную позицию Конституционного Суда ФРГ, доктрина не стояла на месте и пыталась объяснить (или даже оправдать) перевес в сторону

²⁰ Чиркин В.Е. указ. сочин. С.11-14.

²¹ Авакьян С.А. Конституционно-правовые проблемы централизма, демократии и децентрализации в современном государстве // Конституционное и муниципальное право. 2005. №8. С.2.

унитаризма. Так, например, следует упомянуть о теории «унитарной федерации», разработанной К. Хессе в начале 1960-х годов²².

В отличие от российской «унитарной федерации», «унитарная федерация» в Германии смогла наладить канал взаимодействия федерации и её субъектов с помощью т.н. кооперативного федерализма – т.е. целенаправленного, рационального и результативного взаимодействия в области совместной компетенции.

§5. *Федеративные начала в области государственных финансов.* Х раздел Основного закона ФРГ ещё называют Финансовой конституцией Германии. В его содержании чётко прослеживаются идеи федерализма. Во-первых, финансовая система Германии состоит из трёх звеньев: федерального, региональных и местных бюджетов. Во-вторых, раздел содержит нормы о бюджетном федерализме, а именно:

- 1) Распределение расходов между упомянутыми тремя звеньями;
- 2) Распределение компетенций в области налогового законодательства;
- 3) Распределение налоговых поступлений²³.

Для решения этих вопросов Основным законом предусмотрена так называемая система «финансового выравнивания». Она представляет из себя двухуровневый механизм первичного распределения и вторичного перераспределения.

Первичное распределение (вертикальное финансовое выравнивание) предусматривает разделение доходов от налогов между федерацией, землями и коммунами. В ст. 106 Основного закона перечислены налоги, распределяемые между этими субъектами публичного права. Любопытно, что после финансовой реформы 1969 года образовался налоговый союз, т.е. разделение долей от некоторых налогов между федерацией, субъектами и муниципалитетами (например, подоходный налог распределяется следующим образом: федерация – 42,5%, субъект – 42,5%, муниципалитет – 15%). Между отдельными землями налоги распределяются не по размеру уплаченных налогов, а по численности их населения.

Вторичное перераспределение (горизонтальное финансовое выравнивание) – это механизм финансовой помощи нуждающимся субъектам. Основным законом предусмотрена гарантия степени выравнивания финансового потенциала федеральных земель в 90%. Важнейший вопрос этого процесса заключается в распределении совокупной доли регионов от поступлений с НДС. Это связано с тем, что налог с оборота

²² См. Hesse K. Der unitarische Bundesstaat. Karlsruhe, 1962.

²³ Баранова К.К. Бюджетный федерализм и местное самоуправление в Германии. М. – «Дело и Сервис», 2000 С.25-26.

(НДС) – единственный из всех основных налогов перераспределяется сразу в процессе первичного распределения. Таким образом для целей горизонтального финансового выравнивания полностью используется региональная доля налога с оборота. В таком случае доли от налоговых поступлений разделяются аналогичным способом – по численности населения земель²⁴.

Глава четвёртая. Объединение Германии

§1. Социально-политические предпосылки процесса объединения ФРГ и ГДР. Объединению ФРГ и ГДР предшествовал ряд политических и социальных событий. Начало процессу объединения было положено тогда, когда из ГДР началась массовая нелегальная миграция населения на территорию ФРГ летом 1989 года, сопровождавшаяся массовыми протестами. В октябре на праздновании 40-летия ГДР советские руководители заявили, что не будут оказывать никакой помощи руководству республики до тех пор, пока последняя не станет на путь реформ и перестройки. После смещения с должности генсека ЦК СЕПГ Э. Хонеккера было объявлено о начале реформ, но массовые протесты населения зашли слишком далеко. Так, объявленное 9 ноября «безоговорочное открытие границ» ГДР, приведшее к падению Берлинской стены, по сути означало самороспуск ГДР²⁵.

28 ноября выступая в Бундестаге федеральный канцлер Г. Коль предложил свою программу «Десять пунктов по преодолению германского раскола...». Он предлагал поэтапно через создание конфедеративной структуры прийти к интеграции в единое федеративное государство. В речи Г. Коль старался избегать термина «конфедерация», поскольку не хотел закреплять текущий статус-кво (две Германии), а планировал создать одну. Процесс объединения был запущен.

Объединение Германии было основано на ст. 23 Основного закона ФРГ и окончательно завершилось 14 октября 1992 года. Самыми проблемными линиями в этом процессе были:

- 1) Финансовые вопросы. Впервые с 1949 года возник конфликт между «бедными» и «богатыми» землями ФРГ, а также между землями с большим и низким экономическим потенциалом;
- 2) Культурные вопросы между старыми и новыми субъектами федерации;

²⁴ Там же. С. 42-57.

²⁵ Ахтамзян А.А. указ. сочин. С.71-81.

- 3) Неравенство городов федерального значения и равнинных земель;
- 4) Противоборствующие политические силы в разных субъектах федерации.

Таким образом, с одной стороны тенденция к унитаризму в ФРГ была нейтрализована появлением новых субъектов федерации с проблемной экономикой, что, несомненно, привело к усилению федерализма в части представительства земель и их влияния на положение дел в стране. Однако с другой стороны катастрофическое социально-экономическое неравенство субъектов федерации создавало основу для дальнейшего господства унитаризма: только сильная федеральная власть могла решить указанные выше вопросы. Предлагались разнообразные варианты решения этих финансовых проблем в рамках федерации: от модернизации системы финансового выравнивания до возможного укрупнения федеральных земель²⁶.

§2. Проявление унитаризма в области федеральных финансов. Федерация взяла на себя основную нагрузку по финансированию процесса объединения. В начале 1993 года федерация согласилась на предложенное землями соотношение финансовых расходов 3:1 в пользу федерации²⁷. Подобная система поддавалась широкой критике ещё до её принятия. Со временем прогнозы сбылись: федерация была вынуждена ввести «налог солидарности» - 7,5% надбавки к подоходному налогу. Федерация и земли вместо практиковавшейся ранее доктрины кооперативного федерализма боролись друг с другом за возможные выгоды и уменьшение расходов, отказываясь искать максимально эффективные пути выхода из сложившейся ситуации. Под предлогом федерального регулирования финансов были внесены изменения в налоговое законодательство. Самые крупные налоги федерация закрепила за собой (местные налоги на потребление и расходы), оставив субъектам менее доходные налоги (на владельцев собак, охотников и рыболовов, на напитки, и др.), что, несомненно, повлияло на федеративные отношения и федерализм в целом. Так, например, к 2000 году, в налоговой практике ФРГ появилась тенденция к отказу земель от своей исключительной компетенции в области налогового законодательства²⁸.

Сказалось это и на системе финансового выравнивания земель, которая, однако, не претерпела существенных изменений: был создан фонд «Германское единство» и программа финансового оздоровления «Подъём Востока», произошло распределение доходов от НДС в пользу присоединившихся земель. Однако попытка подъёма финансов восточных

²⁶ Там же. С. 231-235.

²⁷ Peffekoven R. Reform des Finanzausgleiches – eine vertane Chance, in Finanzarchiv, 1994, Band 51. S. 289.

²⁸ Баранова К.К. указ. сочин. С.29-31.

земель за счёт этих федеральных программ довела до абсурда систему финансового выравнивания: в 1993 года прямые федеральные дотации впервые превзошли размер горизонтального финансового выравнивания (механизм которого должны были дополнять), а после 1995 года прямые дотации федерации стали доводить степень выравнивания финансового потенциала субъектов федерации до уровня в 99,5%. Подобная бессмысленная мера лишила регионы-донора мотивации увеличивать свой ВВП, а регионы-акцепторы – стимула самостоятельно увеличивать доходы и развивать производство²⁹.

Таким образом, возросшее влияние федерации на финансы в 1990-е годы можно расценивать как возвращение в конституционную практику тенденции к унитаризму в Германии. Эта тенденция впервые нашла своё отражение не в области распределения компетенций, не в области земельного представительства, а в области финансов. Этот шаг укрепил позиции федерации, поставил многие регионы в зависимость от центра, увеличил меру вмешательства федерации в дела субъектов.

Глава пятая. Соотношение германского федерализма и европейской интеграции

§1. Феномен «Европейского федерализма» как отражение процесса евроинтеграции. В начале прошлого десятилетия появилось понятие «Европейского федерализма». Под ним понимается особая форма политического союза государств Западной Европы, где политическая интеграция основывается на слиянии государственных структур в более широкую надгосударственную общность с созданием новых институтов власти и передачи им части полномочий государственных органов. По-прежнему оставаясь конфедерацией, Европейский Союз, тем не менее, обладает многими институтами, которые имманентны федеративному устройству³⁰. Если придерживаться той точки зрения, что «федерализм» – более широкое понятие, чем понятие «федерация», что федерализм имманентен не только федерации, но и, например, унитарному государству (региональное государство), то, на мой взгляд, уместно использовать понятие «Европейского федерализма» применительно к Европейскому Союзу и его институтам. Однако, важно помнить, что ЕС является не окончательно

²⁹ Там же. С.57-65.

³⁰ Авчухова А.А. Современный опыт и тенденции немецкого федерализма в условиях евроинтеграции. Диссертация на соискание учёной степени кандидата политических наук. М, 2006. С.104.

сформировавшейся структурой, а динамично развивающимся объединением государств³¹.

§2. *Взаимное влияние германского федерализма и европейской интеграции.* Ещё в 2000 году ФГР официально заявила о приоритетности внешнеполитического курса на евроинтеграцию. Объединенный в 1990 году немецкий народ мог бы поспособствовать формированию общеевропейской системы ценностей, созданию «новой европейской ментальности». Подобные заявления вызвали опасения у многих государств, которые считали, что Германия под предлогом расширения влияния Европы будет действовать исключительно в своих интересах. Немецкая сторона в свою очередь заявляла, что опыт построения союзных и федеративных отношений, которым обладает ФРГ, может помочь в создании общеевропейской надгосударственной структуры³². Так или иначе, взаимное влияние германского федерализма и европейской интеграции бесспорно.

Уже в 1990-е годы в немецкой литературе было отмечено, что интерес федеральных земель ФРГ к европейской интеграции отразился в договорных документах союза. Так, в ч.3 ст. 5 Маастрихтского договора был закреплён трёхуровневый принцип субсидиарности, предусматривающий взаимодействие в рамках сообщества (первый уровень), взаимодействие на уровне стран-участниц (второй уровень), и взаимодействие на уровне субъектов федераций и регионов унитарных государств (третий уровень). Такое более тесное партнёрство согласно принципу субсидиарности призвано теснее связать народы Европы в решении насущных проблем³³.

Влияние Германии на внутренний климат ЕС обуславливается не только вопросами, которые она лоббирует в органах союза. Именно по инициативе федеральных земель ФРГ в 1994 году по Маастрихтскому договору был создан Комитет регионов. Этот орган, состоящий из премьер-министров земельных правительств, министров, местных депутатов, государственных секретарей и мэров, призван консультировать Европейский Совет и Европейскую Комиссию. В состав Комитета входит 353 местных представителя, которые формально делятся на фракции и назначаются на должность Европейским Советом на пятилетний срок. По амстердамскому договору 1997 года компетенция Комитета регионов была расширена: у него появились права на заслушивание по вопросам занятости, экологии, профобразования, транспорта и социальной сферы, Комитету предоставлено право самостоятельно определять порядок своего функционирования. В этом

³¹ Агеев В.В. Федерация в межгосударственной интеграционной группировке. Калининград, КГТУ, 2006. С. 95.

³² Авчухова А.А. указ. сочин. 89-94.

³³ Dr. Kurt Bohr. Föderalismus. Demokratische Struktur für Deutschland und Europa/Verlag C.H.Beck. München, 1992. S. 167-168.

набирающем силу органе самую активную роль играют именно федеральные земли ФРГ. Таким образом они могут напрямую влиять на европейскую политику, минуя органы государственной власти ФРГ. Недаром М. Деген называл Комитет регионов «бундесратом в миниатюре»³⁴. В условиях централизации федеральной власти германские земли нашли способ своего влияния на решение не только сугубо немецких, но и общеевропейских вопросов. Создание Комитета регионов – это первый, пусть и скромный шаг в направлении повышения роли регионов в ЕС. За короткий срок своего функционирования Комитет показал свою необходимость³⁵.

Также говоря о влиянии федерализма ФРГ и её субъектов на европейскую интеграцию, необходимо упомянуть следующее:

- 1) Субъекты ФРГ, выходя за рамки привычно понимаемых компетенций федерации и её субъектов, изменили парадигму понимания европейской политики, которая перестала быть классической внешней политикой, а стала всё более и более влиять на внутреннюю политику федерации;
- 2) Непосредственные контакты субъектов федерации с органами Европейского Союза более не рассматриваются как нарушение конституционного права федерации на внешнюю политику и международных договоров о ЕС;
- 3) Германские федеральные земли имеют более благоприятные условия для лоббирования своих интересов в органах ЕС, чем регионы любых других европейских государств: непосредственно через федерацию, путём специфической представительской деятельности земельных бюро и министров по делам ЕС в федеральных землях;
- 4) Влияние федеральных земель ФРГ на процесс европейской интеграции также обусловило появление такой категории как европейский федерализм³⁶.

В свою очередь, говоря о влиянии европейской интеграции на германский федерализм, следует отметить следующее:

- 1) Завершение процесса объединения Германии и начало процесса европейской интеграции стали главными причинами поправки к Основному закону ФРГ в 1992 году. Прежняя редакция ст. 24 ставила главной целью действующей Конституции создание единого немецкого государства, восстановление национального единства

³⁴ Degen M. Der Ausschuss dre Regionen – Bilanz und Perspektiven//F.Borkenhagen. Europapolitik der deutschen Länder. Opladen: Leske Budrich, 1998. S.103-127.

³⁵ Агеев В.В. указ. сочин. С.106-111

³⁶ Там же. С.146-147.

Германии. Редакция 1992 года провозгласила целью евроинтеграцию;

- 2) Новая редакция ст. 24 Основного закона ФРГ открыла перспективы для практического сотрудничества федеральных земель ФРГ и органов ЕС в условиях глобализации и европейской интеграции³⁷;
- 3) Возникшая ситуация повлекла за собой усиление наднационального уровня власти в ЕС, появление за федеральными землями новых полномочий, что не могло не вступить в коллизию с тенденцией к унитаризму, которая прослеживалась до этого времени. Таким образом можно рассматривать процесс европейской интеграции как одну из ключевых причин реформ федерализма в Германии.

Глава шестая. Современное состояние германского федерализма

§1. Предпосылки реформ федеративных отношений. Согласно абзацу 3 ст. 79, не допускается смена федеративного устройства государства на другую форму государственно-территориального устройства – так называемая «оговорка о вечности»³⁸. Подобные оговорки существуют также для институтов демократии, правового государства, защиты прав и свобод граждан. Ряд норм о разграничении законодательных полномочий и распределении налоговых поступлений казуистичны и оставляют мало места для их модификации путём толкования. Поскольку политическая и социально-экономическая ситуация регулярно изменяется, также регулярно возникает необходимость в коррекции данных положений Основного закона³⁹. Для германской конституционно-правовой традиции характерно закрепление конституционно-правовых преобразований федеративного устройства на уровне конституционных норм, а не норм текущего законодательства. Это позволяет Основному закону ФРГ оставаться реально действующим нормативным актом, который реально отражает существующие федеративные отношения, и его положения не заменяются и не выхолащиваются текущим федеральным законодательством⁴⁰.

Обобщая сказанное в предыдущих главах, хотелось бы отметить основные стадии развития федеративной системы Германии, предопределивших её текущее состояние и проблемы.

³⁷ Там же. С.180-181.

³⁸ Фромон М. Пересмотр конституции и конституционного правила, неприкосновенные в немецком праве// Современное конституционное право. Сб. науч. трудов /РАН ИНИОН. Отв. ред. Алферова Е.В. М., 2010. С. 151.

³⁹ Румянцев А.Г. Немецкое общество, государство и право в 1949-2009 годах: что было, что изменилось и чего можно ожидать// Сравнительное конституционное обозрение. 2009. №3 (70). С.61.

⁴⁰ Казак Е.С. Конституционно-правовые реформы федеративных отношений в России и Германии. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. М., 2011. С. 67-68

С 1949 по 1969 годы действовала устойчивая тенденция к централизации, т.н. «*unitarischer Bundesstaat*». С 1970-х годов значительная политическая взаимосвязь и координация субъектов и федерации привела к возникновению кооперативной федерации («*kooperativer Bundesstaat*») с тенденцией к «исполнительному федерализму». Унитарная федерация достигла наивысшей точки развития. Поскольку отсутствовало чёткое разграничение компетенций в федеративном государстве, такое государственное развитие было опасным. Федерация, сдерживая политическую свободу действий земель с помощью своей широкой законодательной компетенции, держала земли с помощью смешанного финансирования в «золотой узде». Также произошло размытие ответственности разных уровней публичной власти⁴¹. Сложности, связанные с осуществлением преобразований и изменений, обусловленных объединением Германии и европейской интеграции, проиллюстрировали недостатки унитарной модели федерации, усилили её критическое рассмотрение и оценку, что, в конечном счёте и привело к реформам. Поэтому к концу XX – началу XXI века в рамках доктрины кооперативной федерации появились две тенденции. Во-первых, стремление к децентрализации и деконцентрации, к инновациям посредством конкуренции (т.н. «рефедерализация» («*Reföderalisierung*») под лозунгом «конкурентного федерализма»). Во-вторых, на фоне проблем усиливающейся интернационализации и европейской интеграции получила место для реализации «солидарная консенсуальная модель» («*solidarische Konsensmodell*»), осуществляемая в форме переговорного или многостороннего федерализма⁴².

§2. *Проблемы федеративных отношений в Германии.* Таким образом, на рубеже двух тысячелетий федеративным отношениям в Германии были имманентны следующие проблемы.

1. Теория совместного принятия решений Ф. Шарпфа («*Politikverflechtungsthese*»), по которой решения федерального правительства зависят напрямую от единогласного (или почти единогласного) согласия правительств земель. Однако, выработать по-настоящему качественное консенсуальное решение было сложно, если вообще возможно: в случае, если у участников обсуждения были конкурирующие или противоположные интересы, Бундесрат использовался как стратегический инструмент в руках оппозиции для противодействия федеральному правительству. Как отмечает К. Ауэл, в соответствии с этой теорией политическая дееспособность, как федерации, так и земель

⁴¹ Gröpl C. Staatsrecht I. Staatsgrundlagen, Staatsorganisation. Mit Einführung in das juristische Lernen. 2. Aufl. Verlag C.H. Beck. München, 2010. S. 166.

⁴² Katz A. Staatsrecht. Grundkurs im öffentlichen Recht. 18. Aufl. Heidelberg, 2010. S. 138.

значительно снижается из-за многослойных переплетений обеих уровней власти в сфере законоотворчества, финансов и управления. Таким образом, участники этих обсуждений оказываются пойманными в «ловушку совместных решений», представляющую собой структуру, которая в силу своей институциональной логики систематически генерирует неэффективные и неадекватные решения, но в то же время не способна изменить институциональные условия своей логики принятия решений⁴³.

2. Зависимость законодателя от согласия Бундесрата предоставляет землям возможность оказывать влияние на содержание законодательных актов даже по вопросам, по которым они не обладают правом обязательного одобрения законов. Бундесрат может использовать свои властные полномочия таким образом, чтобы добиться согласительных процедур и за закрытыми дверями Согласительного комитета выторговать у федеральных властей так называемые «пакетные решения». Конституционно-правовая проблема в данном случае заключалась в том, что результаты переговоров между федерацией и её субъектами не могли быть однозначно отнесены к кому-то из участников этих обсуждений. Таким образом, для граждан оставалось неясным, за что ответственна федерация, а за что Бундесрат или его политическое большинство⁴⁴.

3. В Германии отсутствует выражающая интересы земель партийно-политическая система. Более того, в немецкой политической системе доминируют партии, которые организованы и действуют на федеральном уровне (исключение – Бавария, где действует Христианско-социальный союз, тесно связанный с Христианско-демократическим союзом). Сложилась практика, при которой Бундесрат вследствие влияния партийной принадлежности стал трибуной политической оппозиции, поскольку, как правило, большинство в Бундестаге и Бундесрате принадлежат партиям с противоположными интересами⁴⁵.

4. Движение к централизации было поддержано местными земельными правительствами, потому что их руководителям (министрам-президентам) было выгодней участвовать в федеральной политике через Бундесрат, чем ограничиваться рамками политики земель, а также самостоятельно заботиться о делах своих земель без привлечения парламентов. Таким образом, реальное представительство земель на федеральном уровне осуществлялось через правительство и государственных служащих, а не через парламенты земель. Справедливо указание на т.н. исполнительный федерализм («*Executivföderalismus*»), при котором механизмы взаимодействия федерации и её субъектов находятся в руках

⁴³ Auel K. Still No Exit from the Joint-Decision Trap: the German Federal Reform(s). P. 52-53.

⁴⁴ Казак Е.С. указ. сочин. С. 78-79.

⁴⁵ Kluth W. Föderalismusreformgesetz. Einführung und Kommentierung. S. 51.

правительства и администрации земель, в то время как парламенты земель ушли на второй план. Пока полномочия парламентов субъектов федерации уменьшались, они увеличивались при помощи дополнительных прав участия в федеральном законодательном процессе посредством Бундесрата. Этот процесс можно назвать «компенсацией посредством участия»⁴⁶.

5. Текущая территориальная организация земель влечёт за собой большие различия между землями и городами-землями, количеством проживающего в землях населения, ведут к структурным проблемам, которые ещё больше усиливаются тем, что в экономически слабых регионах доминируют небольшие земли. Было бы рационально произвести территориальную реорганизацию федерации, однако с политической точки зрения этот процесс проблематичен (единственный в своём роде стоящий на повестке дня вопрос об объединении Берлина и Бранденбурга на первом референдуме потерпел неудачу).

Таким образом, необходимость реформ назревала как в отношении внутренней работоспособности федеративного государства, так и в отношении его интеграции в объединённую Европу. Высшей целью реформ было разграничение законодательной компетенции и уменьшение количества случаев, в которых требуется одобрение федеральных законопроектов Бундесратом. Планируемые реформы решено было проводить под лозунгом: «столько федерализма, сколько это возможно, и лишь столько централизма, насколько это необходимо»⁴⁷. Именно в таком ключе было решено искать баланс между централизмом и федерализмом, о которых шла речь в главе первой настоящей работы.

§3. Реформы федеративных отношений в новейшей истории Германии. Первая конституционная реформа в Германии, направленная на усиление прав земель и парламентов земель, была проведена в 1994 году. Выдающихся результатов реформа не принесла, однако дала Федеральному Конституционному Суду ФРГ почву для более широкого толкования конституционных норм. После реформы федерация должна была доказывать не просто политическую обязательность для использования своей законодательной компетенции в сфере конкурирующего законодательства, а предметно обоснованную необходимость единообразного федерального регулирования. Кроме того, реформой было введено т.н. «право возврата», т.е. федеральным законом могло быть установлено, что законодательное регулирование, необходимость которого более не закреплена в Основном законе, может замещаться правом земель⁴⁸.

⁴⁶ Казак Е.С. указ. сочин. С. 81-83

⁴⁷ Казак Е.С. указ. сочин. С. 85-86

⁴⁸ Там же. С. 74.

Однако подобные изменения федеративных отношений в сфере законоотворчества не соответствовали интересам ни земель, ни федерации. Вскоре после проведения реформы стали высказываться предложения о дальнейших преобразованиях. Уже в 1998 году министры-президенты земель приняли решение о необходимости активной модернизации федеративного устройства и в 1999 году делегировали руководство этим процессом Баварии и Бремену⁴⁹.

После десятилетней интенсивной критики федеративной системы Германии в 2003 году была образована совместная Комиссия Бундестага и Бундесрата по модернизации федеративного устройства (*Föderalismuskommission I*). В неё вошли 32 члена с правом голоса, по 16 представителей от Бундестага и Бундесрата. Федерация не имела представителей с правом голоса в Комиссии I, однако была представлена главой канцелярии федерального канцлера, министром юстиции, министром финансов и министром сельского хозяйства. Всего в Комиссию I вошли 102 человека⁵⁰. Комиссия начала работу в конце 2003 года и должна была разработать предложения, чтобы «улучшить положение федерации и земель в отношении свободы действий и принятия решений», «более чётко определить различные сферы политической ответственности», а также «повысить целесообразность и эффективность выполнения задач».

Позиция 16 федеральных земель не была единой, однако целью их взаимодействия был переход от федерализма, предполагающего простое участие земель в федеральном законодательстве, к федерализму, предполагающему определяющее участие земель⁵¹.

Поскольку реформа должна была быть легитимной с точки зрения демократической системы, реформа конституции федеративного государства должна была осуществляться теми самыми структурами, которые она была призвана изменить. Попытки реформирования компетенций и структур, реализовываемого в рамках этих структур и теми институтами, которые подлежат реформированию, обречено на провал⁵². В декабре 2004 года Комиссия I завершила свою работу и направила выработанные ею предложения в Бундестаг и Бундесрат. Реализация предложенного компромиссного проекта привела бы к усилению федерации, а не

⁴⁹ Mayer H. Die Föderalismusreform 2006. Konzeption, Kommentar, Kritik. Berlin, 2008. S.20.

⁵⁰ Moore C., Jacoby W., Gunlicks A.B. Introduction: German Federalism in Transition?, 2008. P.5.

⁵¹ Kemmer M. Модернизация федеративных отношений в Федеративной Республике Германия. Станут ли препятствием модернизации сами структуры, подлежащие изменению //Сравнительное конституционное обозрение. 2005. №2 (51). С.110.

⁵² Там же. С. 111-113.

федеративных структур. Уже тогда было понятно, что федеративная реформа потерпела неудачу⁵³.

Дефекты сложившейся немецкой кооперативной модели федерализма, выявленные практикой проблемы и недостатки реализации теории унитарной федерации, высокие требования федеративной системы Германии к достижению консенсуса по различным вопросам, а также полярное разнообразие интересов у различных земель и групп послужили с одной стороны причиной проведения реформы, и, с другой стороны, причиной её провала⁵⁴.

§4. Конституционно-правовая реформа федеративных отношений 2006 года (*Föderalismusreform I*). После федеральных выборов 2005 года была создана «большая коалиция», состоящая из партий ХДС/ХСС и СДПГ, что послужило новым толчком в сторону реформы федеративных отношений. В договоре о создании коалиции от 11 ноября 2005 года содержался раздел, посвящённый реформированию Основного закона, а также проект этой реформы.

Реформа федеративных отношений по этому проекту называлась первым этапом реформы (*Föderalismusreform I*), не включала в себя два аспекта, которые не рассматривались Комиссией по модернизации федеративного устройства. Это были, во-первых, реформа федеральной системы финансовых отношений, второй этап реформы (*Föderalismusreform II*), направленный на модернизации сложной системы финансового выравнивания земель, и, во-вторых, реформа территориальной организации, третий этап реформы (*Föderalismusreform III*), предусматривающем объединение некоторых федеральных земель. Договор о создании коалиции стал основой для внесённого в Бундестаг «большой коалицией» законопроекта о реформе федеративных отношений в Германии. Первый этап реформы должен был иметь следующие цели:

1. Разграничение законотворческих полномочий федерации и земель, исключение рамочного законодательства;
2. Уменьшение количества федеральных законов, требующих обязательного одобрения Бундесрата;
3. Сокращение смешанного финансирования и пересмотр условий предоставления федеральной помощи, подтверждая при этом ранее сделанные обещания новым землям;

⁵³ Mauer H. Staatsrecht I. Grundlagen. Verfassungsorgane, Staatsfunktionen. 5 Aufl. München, 2007. S.318.

⁵⁴ Казак Е.С. указ. сочин. С. 90-92.

4. Пересмотр прав участия земель в переговорах и их обязанностей, а также принятие землями ответственности за соблюдение наднационального законодательства⁵⁵

Обсуждение этого законопроекта об изменении Основного закона проходило в специальных комитетах, состоящих из членов правительства, министров-президентов земель, членов Бундестага и Бундесрата. В конечном итоге Закон об изменении Основного закона ФРГ⁵⁶ был подписан Федеральным Президентом 28 августа и вступил в силу 1 сентября 2006 года. Описанные выше цели реформы были реализованы следующим образом.

Разграничение законотворческих полномочий до реформы происходило при помощи трёх источников законодательной компетенции: исключительная компетенция федерации, конкурирующая и рамочная компетенция. К исключительной компетенции федерации реформой были отнесены: охрана немецкого культурного наследия от вывоза за границу; регистрация населения и выдача удостоверений личности; защита от угрозы международного терроризма посредством федерального ведомства уголовной полиции ФРГ; законодательство об оружии и взрывчатых веществах; обеспечение инвалидов войны, родственников погибших и попечение о бывших военнопленных; ядерная энергетика.

В сфере конкурирующей компетенции была проведена новая дифференциация. Во-первых, критерий «необходимости» для осуществления федерального регулирования в данной сфере после проведения реформы продолжает распространяться только на часть законов, к остальным законам он больше не применим. Этот критерий должен соблюдаться только в десяти вопросах из семидесяти. Во-вторых, в определённых случаях нормы законов земель могут отклоняться от регулирования федеральных законов, формируя тем самым отклоняющееся законодательство⁵⁷. Земли теперь могли отступать от норм федеральных законов в шести сферах конкурирующей компетенции: охота; защита природы и охрана ландшафтов; распределение земли; землеустройство; водное хозяйство; приём в высшие учебные заведения и окончание учёбы в них. Отмена федерального закона, по предмету которого принят отклоняющийся закон субъекта, влечёт за собой недействительность отклоняющегося закона. Эта модель получила ироничное название «модель пинг-понга»⁵⁸.

⁵⁵ Moore C., Jacoby W., Gunlicks A.B. указ. сочин. P.5-6.

⁵⁶ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006//Bundesgesetzblatt 2006, Teil I, Nr. 41, §2034.

⁵⁷ Mauer H. указ. сочин. S.319.

⁵⁸ Казак Е.С. указ. сочин. С. 96-97

Рамочная компетенция была упразднена. Это было обусловлено детальным, а не рамочным регулированием по вопросам этой компетенции федерацией.

Вторым пунктом реформы было сокращение количества законов, требующих одобрения Бундесрата, что само по себе было сложной задачей потому что от степени вовлечения Бундесрата в законодательный процесс зависело политическое влияние министров-президентов. Компенсацией за ограничение права на обсуждение в Бундесрате вопросов для федеральных земель стало право отклонения от федерального законодательства при определённых условиях⁵⁹. Помимо этого, органам местного самоуправления удалось исключить федеральное вмешательство: теперь федеральным законом нельзя передавать задачи органам местного самоуправления и их объединениям – любые новые перераспределения задач будут исходить от земель, которые сохраняют конституционную ответственность за свои муниципалитеты⁶⁰.

В сфере смешанного финансирования были осуществлены следующие изменения. После проведения финансовой реформой 1969 года «смешанного финансирования», при котором федерация могла предоставлять до 50% финансовых средств для финансирования особо значимых для общества задач федеральных земель, началось активное вмешательство федерации с помощью этого института в дела бедных федеральных земель. По реформе 2006 года удалось сократить перечень предметов для такого финансирования, но не полное его исключение. Кроме того, была введена норма, устанавливающая совместное бремя расходов федерации и земель за нарушение наднациональных или международно-правовых обязательств Германии.

В этом ключе уместно говорить уже о четвёртом пункте предмета реформы, связанным с европейской интеграцией. Теперь, если на переговорах по главному вопросу затрагиваются исключительные законодательные полномочия земель в области школьного образования, культуры или радиовещания, охрана прав ФРГ как государства-члена ЕС передаётся от федерации представителю земель, которого назначает Бундесрат.

Помимо указанных четырёх пунктов реформой было внесено дополнение, касающееся особого статуса Берлина: он был непосредственно провозглашён столицей ФРГ, что повлекло за собой ответственность федерации за его материальное благосостояние.

⁵⁹ Moore C., Jacoby W., Gunlicks A.B. указ. сочин. P.7.

⁶⁰ Казак Е.С. указ. сочин. С.99.

С одной стороны, самую масштабную реформу федеративных отношений со времён принятия Основного закона в 1949 году можно рассматривать как реализацию концепции смягчённого конкурентного федерализма или учреждение экспериментальной федерации. С другой стороны, некоторые как немецкие, так и зарубежные исследователи относятся без особого энтузиазма к результатам реформы 2006 года. По их мнению важнейшие цели реформы (сокращение перечня законов, требующих согласия Бундесрата; чёткое разграничение исключительной компетенции федерации и её субъектов; и т.д.) не были достигнуты⁶¹.

Однако были и реальные достижения реформы. В марте 2008 года федеральное правительство ФРГ по запросу партии СДПГ проанализировало работу реформированных институтов за прошедший год с момента вступления реформы силу. В официальном ответе на запрос правительство указало, что количество законов, требующих одобрения Бундесрата, за первый год сократилось до 44,2%. Мало того, согласно приведённым в ответе данным, если бы реформы не было, количество таких законов было бы на 15% больше и составило бы 59,2%⁶². Не стоит, однако, принимать эти данные как абсолютно истинные.

Важно отметить, что реформа затронула институциональные основы федеративных отношений в Германии, изменив не только компетенции федерации и земель, но и немецкую модель федерации в целом. В существующую в Германии парадигму кооперативного федерализма были внесены элементы конкуренции. Несмотря на широкую критику и незавершённость, все учёные сходятся на положительном моменте: эта реформа, в отличие от других, была реализована. Кроме того, было уместно проведение реформ федеративных отношений в три этапа. В этой связи следует сказать, что вскоре после вступления федерального закона о поправке к Основному закону ФРГ, была внесена инициатива в отношении разработки второго этапа реформы⁶³.

§5. *Конституционно-правовая реформа федеративных отношений 2009 года (Föderalismusreform II)*. 15 декабря 2006 года, практически сразу же после начала реализации реформы федеративных отношений, Бундестаг и Бундесрат по просьбе парламентских фракций ХДС/ХСС, СДПГ и СвДП создали «Совместную Комиссию по модернизации финансовых отношений между федерацией и землями» (Комиссию II, *Föderalismuskommission II*).

⁶¹ Там же. С.104-105.

⁶² Höreth M. A Successful Failure? The Contested Implications of Germany's Federal Reforms//German Federalism in Transition. Reforms in a Consensual State. Oxon, 2010. P.36.

⁶³ Казак Е.С. указ. сочин. С.115-116

Таким образом, намеченная «большой коалицией» крупная трёхступенная реформа федеративных отношений наметила своё продолжение.

Объектом предполагаемых изменений на втором этапе реформы должна была стать система финансов ФРГ, которая действовала с нарушением принципа институциональной симметрии. Согласно этому принципу, для достижения наиболее оптимальных результатов налогоплательщики, субъекты, принимающие решения и конечные выгодополучатели должны быть идентичны. Такой подход позволяет минимизировать количество третьих лиц, которые наживаются на общественных благах, т.к. только выгодополучатели принимают решение о необходимом объёме общественных благ. В сложившейся немецкой практике существовали не только механизм совместного принятия решений разными уровнями публичной власти, но и совместное взимание налогов и перераспределение доходов, что превращало финансовые отношения между федерацией и землями в настоящий Гордиев узел. Каждый участник финансовых отношений Германии, уже давно лишённый стимулов для собственных действий и финансовой активности, стремился к тому, чтобы по его счетам платил другой. Поскольку политические элиты земель стремились финансировать расходы земель кредитами из федерального центра, подобная институциональная асимметрия привела к увеличению дефицита государственного бюджета. Изменить статус-кво без фундаментальной реформы федеративных отношений не представлялось возможным.

Предстоящая реформа экономической конституции Германии должна была решить три основные проблемы финансовых отношений в федеративной республике:

1. Недостаточная налоговая автономия земель;
2. Финансовое выравнивание;
3. Растущая задолженность.

Проблема недостаточной налоговой автономии земель заключалась в том, что земли могли свободно действовать только в сферах государственных расходов и получения кредита, практически не обладая автономией в сфере налогов. Налоговая политика в ФРГ настолько централизована, что только муниципальные образования имеют в своём распоряжении налог на прибыль коммерческих предприятий и налог на землю, на доходы от которых они могут влиять посредством налоговых ставок. В 2006 году порядка 68% от всех налоговых поступлений составляли общие (федерации и земель) налоги. Однако в то время как федеральный уровень не имеет каких-либо ограничений в отношении планирования своих налогов, на земельном уровне

такие ограничения были⁶⁴. Регулирование общих налогов осуществляется централизованно, земельные правительства могут влиять на налоговое законодательство только через Бундесрат, который в свою очередь является законодательным органом федерации. Такая сложная система налогообложения привела к невозможности контроля граждан за всей налоговой системой.

Вторая существенная проблема немецкой финансовой системы – финансовое выравнивание (т.е. перераспределение налоговых поступлений между федерацией и землями, а также между землями) всё чаще критиковалась как чрезмерная сложная, несправедливая и малоэффективная система. Такая система сложилась в ФРГ исторически: когда требовалось изменение распределения финансов между федерацией и землями, ранее достигнутый в существовавшей финансовой системе консенсус оставили без изменений, а необходимые дополнения вносились за счёт приращения к имеющемуся регулированию. Для того, чтобы заново перестроить финансовые отношения федерации и земель, требовались обширные и продолжительные переговоры. Так и получилась система, более сложная, чем того требовал предмет её регулирования. Однако сама по себе сложность не является проблемой, в отличие от вызванной ею нетранспарентности. Это, в свою очередь, привело к тому, что система финансового выравнивания стала восприниматься как несправедливая как финансово сильными, так и финансово слабыми землями, а также к заблуждениям граждан относительно финансового положения земли, в которой они проживают⁶⁵.

Третья важная проблема экономической конституции Германии, рост государственной задолженности, в отличие от предыдущих двух широко освещалась в прессе. Так как земли не обладают финансовой автономией, а их расходы частично ограничены, кредиты стали самым быстрым и лёгким способом получения финансовых средств для реагирования на непредвиденные кризисные ситуации⁶⁶. Дело усугублялось тем, что действовало исключение из положений экономической конституции, согласно которому превышение пределов задолженности является допустимым для защиты от нарушения общеэкономического баланса, а также практиковались по отношению к ограничению долгов государственные инвестиции.

Комиссия II начала свою работу в марте 2007 года и ставила своей целью решение всех указанных выше проблем и закончила её очередным компромиссом в 2009 году. 1 августа 2009 года вступил в силу «Закон об

⁶⁴ *Jochimsen B.* Fiscal Federalism in Germany: Problems, Proposals and Chances for Fundamental Reform. P.85-86

⁶⁵ *Казак Е.С.* указ. сочин. С.118-120

⁶⁶ *Jochimsen B.* указ. сочин. P.88-89

изменении Основного закона ФРГ»⁶⁷, а 10 августа 2009 года был принят «Сопроводительный закон ко второй реформе федеративных отношений», который привёл в соответствие с новыми нормами Основного закона ФРГ ряд нормативных правовых актов.

Реформой совершенно не было затронуто федеративное финансовое выравнивание, в небольшой степени были увеличены доходы земель (в особенности законодательная компетенция в налоговой сфере), а также было достигнуто т.н. «ограничение долгов», запрещавшее землям брать займы «в неограниченном количестве». Теперь кредиты можно получить только в чрезвычайных ситуациях и для выравнивания спада экономической активности. Помимо этого, были введены ограничения на долг федерации (не более 0,35% от ВВП). Для приведения в соответствие с новыми нормами экономической конституции всех финансовых дел было дано время: положения для федерации вступили в силу в 2016 году, а для земель вступят в 2020 году под условием, что эти положения не будут отменены новыми конституционными изменениями.

Любопытно изменение абзаца 2 статьи 109 Основного закона ФРГ, по которому федерация и земли обязаны совместно исполнять предписания Европейского Союза о бюджетной дисциплине (речь идёт о Пакте ЕС о стабильности и развитии), согласно которым дефицит в каждом государстве-члене ЕС не должно превышать 3% его ВВП, а общая государственная задолженность – 60% ВВП. ФРГ нарушала эти положения в 2001 и 2005 годах. Можно сказать, что если уж не вся реформа федеративных отношений в Германии, то точно её часть, касающаяся финансов, была продиктована в известной мере международно-правовыми нормами Европейского Союза. Таким образом мы можем наблюдать развитие ранее отмеченной мною тенденции об усилении взаимного влияния германского федерализма и европейской интеграции.

Реформа изменила фатальную кредитную политику федерации и земель. Теперь для каждого получения кредита требовалось уполномочивание посредством федерального закона. Предусмотрен ряд исключений из этого общего правила, в частности, кредиты, обусловленные экономическим спадом.

Второй этап реформы не реализовал большую часть изначально заявленных целей, особенно таких важных как усиление финансовой автономии земель, преодоление смешанного финансирования и

⁶⁷ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes//Bundesgesetzblatt. Teil I. Nr. 48. 2009. S.2248

преобразование системы экономического выравнивания. Предполагается, что эти цели станут предметом рассмотрения Комиссии III⁶⁸.

§6. *Перспективы развития и реформирования федеративных отношений в Германии.* Помимо этого, потенциальный вектор для будущих реформ федеративных отношений в Германии лежит в области территориальной реорганизации существующих земель (*Föderalismusreform III*), как это и планировалось изначально.

Половинчатые итоги реформ 2006 и 2009 годов дают основания и обуславливают необходимость дальнейшего реформирования германской модели федерации и федеративных отношений. В связи с этим возникло мнение, что трёх этапов для реформы федеративных отношений явно будет недостаточно, потому что наиболее важные и проблемные вопросы не были затронуты проведёнными реформами.

Как было отмечено выше, германской модели федерации имманентна сложность её самореформирования. Итоговое решение может быть принято только при условии согласия всех или квалифицированного большинства субъектов федеративных отношений, что является логичной, но малоэффективной необходимостью: каждый такой субъект обладает собственными интересами, отказываться от которых он не намерен. Наряду с этим, важно отметить фундаментальность подготовки германской реформы. Из этого следует, что процесс реформирования федеративных отношений начавшийся в 2006 году, продолжается до сих пор, и закончится не скоро⁶⁹.

Заключение

В ходе своей работы я пришёл к выводу, что германский федерализм – уникальное конституционно-правовое явление. Зародившиеся ещё в средневековье в виде идеи о едином децентрализованном государстве федеративные отношения в Германии претерпели множество изменений. Современный германский федерализм – не просто принцип деления функций власти и распределения компетенций между субъектами федеративных отношений. Это один из основополагающих принципов германского конституционного правопорядка, сложный и многогранный механизм учёта интересов различных групп, в какой-то мере, германский федерализм – это национальная идея немецкого народа.

Тут уместно протянуть мост между обществом и правом: неопределённости, связанные со статусом Европейского Союза, с его будущим, обусловлены неопределённостью всего европейского общества,

⁶⁸ Казак Е.С. указ. сочин. С.125-129.

⁶⁹ Там же. С.133-139.

европейской культуры, связанной с историческим выбором дальнейшего пути развития. Экономические и социальные изменения, которые за собой влечёт европейская интеграция обусловили дальнейшее развитие германского федерализма как национальной идеи, и, следовательно, как конституционно-правового института. Незаконченный характер конституционных реформ федеративных отношений 2006 и 2009 годов подтверждает эту гипотезу.

Поскольку Европейский Союз видится мне не столько объединением, сколько процессом, ведущим к этому объединению, уместно говорить о том, что конституционная реформа федеративных отношений в Германии – это планомерный процесс, неразрывно связанный с европейской интеграцией. За всё время своего существования немецкий народ и Германия стремились оказывать определяющее влияние на европейскую политику. Увеличивающиеся возможности федеральных земель ФРГ в обход федерального центра влиять на политику в Европе дают все основания предполагать, что Германия приспособливает свои федеративные институты для реализации своего давнего стремления в новых социально-экономических условиях европейской интеграции. Взаимное проникновение европейской интеграции и германского федерализма допускает появление у одного из них свойств и особенностей, имманентных другому. В этом ключе возможно предположение о том, что в скором времени (в 2020-е годы) у европейской интеграции появится тенденция к централизации, характерная на всех этапах современному германскому федерализму. Однако этот вопрос рационально осветить в отдельной работе.

Список использованной литературы

1. Работа подготовлена при помощи СПС КонсультантПлюс;
2. *Auel K.* Still No Exit from the Joint-Decision Trap: the German Federal Reform(s);
3. *Degen M.* Der Ausschuss dre Regionen – Bilanz und Perspektiven//F.Borkenhagen. Europapolitik der deutschen Länder. Opladen: Leske Budrich, 1998;
4. *Dr. Kurt Bohr.* Föderalismus. Demokratische Struktur für Deutschland und Europa/Verlag C.H.Beck. München, 1992;
5. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006//Bundesgesetzblatt 2006, Teil I, Nr. 41, §2034;
6. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes//Bundesgesetzblatt. Teil I. Nr. 48. 2009. S.2248;

7. Grundgesetz. Kommentar. Herausgegeben von *Prof. Dr. Volker Epping, Prof. Dr. Christian Hillgruber*. Verlag C. H. Beck München, 2009;
8. *Hesse K.* Der unitarische Bundesstaat. Karlsruhe, 1962;
9. *Höreth M.* A Successful Failure? The Contested Implications of Germany`s Federal Reforms//German Federalism in Transition. Reforms in a Consensual State. Oxon, 2010;
10. *Jochimsen B.* Fiscal Federalism in Germany: Problems, Proposals and Chances for Fundamental Reform;
11. *Katz A.* Staatsrecht. Grundkurs im öffentlichen Recht. 18. Aufl. Heidelberg, 2010;
12. *Kluth W.* Föderalismusreformgesetz. Einführung und Kommentierung;
13. *Mauer H.* Staatsrecht I. Grundlagen. Verfassungsorgane, Staatsfunktionen. 5 Aufl. München, 2007;
14. *Mayer H.* Die Föderalismusreform 2006. Konzeption, Kommentar, Kritik. Berlin, 2008;
15. *Moore C., Jacoby W., Gunlicks A.B.* Introduction: German Federalism in Transition?, 2008;
16. *O. von Gierke.* Rechtsgeschichte der deutschen Genossenschaft. Berlin. – 1868;
17. *Riker W.H.* Federalism: Origin, Operation, Significance. – Boston: Little, Brown, 1964;
18. *Авакьян С.А.* Конституционно-правовые проблемы централизма, демократии и децентрализации в современном государстве // Конституционное и муниципальное право. 2005. №8;
19. *Авакьян С.А.* Основные теории и практики федерализма: пособие для студентов вузов - Leuven: Garant publ., 1999;
20. *Авчухова А.А.* Современный опыт и тенденции немецкого федерализма в условиях евроинтеграции. Диссертация на соискание учёной степени кандидата политических наук. М, 2006;
21. *Агеев В.В.* Федерация в межгосударственной интеграционной группировке. Калининград, КГТУ, 2006;
22. *Ахтамзян А.А.* Объединение Германии. Обстоятельства и последствия: очерки – М.: МГИМО-Университет, 2008;
23. *Баранова К.К.* Бюджетный федерализм и местное самоуправление в Германии. М. – «Дело и Сервис», 2000;
24. *Болтенкова Л.Ф.* Учение о федерализме и его реализация в развитии государств (второе тысячелетие до н.э. – настоящее время)– М: РАГС, 2006;
25. *Глигич-Золотарева М.В.* Теория и практика федерализма: системный подход. – Новосибирск: Наука, 2009;

26. *Казак Е.С.* Конституционно-правовые реформы федеративных отношений в России и Германии. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. М., 2011;
27. *Кастель Е.Р.* Германский федерализм: историко-правовое исследование (1849-1990 гг.). Екатеринбург, 1995;
28. *Кеттер М.* Модернизация федеративных отношений в Федеративной Республике Германия. Станут ли препятствием модернизации сами структуры, подлежащие изменению // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. №2 (51);
29. *Кокошкин Ф.Ф.* Лекции по общему государственному праву/ Под редакцией и с предисловием В.А. Томсинова. М.: Издательство «Зерцало», 2015;
30. Конституции и законодательные акты буржуазных государств XVII-XIX вв. М., 1957;
31. Конституционное право: Энциклопедический словарь/Отв. ред. С.А. Авакьян. – М.: НОРМА, 2000;
32. Крымская конференция 4-11 февраля 1945 г. Протокол работы Крымской конференции. Расчленение Германии. Зона оккупации для французов и Контрольный Совет для Германии;
33. *М. Ориу.* Основы публичного права: Монография. – М.: ИНФРА-М, 2016;
34. *Миронюк М.Г.* Современный федерализм: Сравнительный анализ: Учебное пособие – М.: Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД России; Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2008;
35. *Некрасова Т.А.* Федерализм и политика в землях французской зоны оккупации Германии в 1945-1949 г. М: 2009;
36. Общая теория государства и права. Том 1. Государство/Отв. ред. М.Н. Марченко. М., 2014;
37. *Румянцев А.Г.* Немецкое общество, государство и право в 1949-2009 годах: что было, что изменилось и чего можно ожидать// Сравнительное конституционное обозрение. 2009. №3 (70);
38. Федералист. Политические эссе *А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея*/ под общей ред. с предисловием Н.Н. Яковлева – М: издательская группа «Прогресс» - «Литера», 1993;
39. *Фромон М.* Пересмотр конституции и конституционного правила, неприкосновенные в немецком праве// Современное конституционное право. Сб. науч. трудов /РАН ИНИОН. Отв. ред. Алферова Е.В. М., 2010;
40. *Чиркин В.Е.* Современное федеративное государство. Учебное пособие. – М.: Издательство МНИМП, 1997;

41. *Чичерин Б.Н.* Общее государственное право/ Б.Н. Чичерин под редакцией и с предисловием В.А. Томсинова. М.: Издательство «Зерцало», 2014;
42. *Яценко А.С.* Теория федерализма: опыт синтетической теории права и государства. В двух томах. Изд. 2-е. – М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2012.