



Большая коалиция делает перемены возможными

Германия на пороге федеративной реформы

ХАРТМУТ КЮНЕ

Предыстория: 10 марта премьер-министры большинства из 16 германских земель были готовы реформировать федеративную систему их страны. Выступая в Бундсрате, верхней палате немецкого парламента, мэр Берлина Клаус Воверайт, член Социал-демократической партии, выступил в поддержку реформы и вновь предостерег от «возобновления старых баталий». Премьеры всех земель — христианские демократы и социал-демократы — были настроены в поддержку реформы. В то время как реформа, похоже, соберет, по прогнозам, необходимые две трети большинства в Бундсрате, шансы на ее прохождение в Бундестаге гораздо ниже. Если все члены правящей коалиции в Бундестаге проголосуют за нее, реформа пройдет. В случае же свободного голосования шансы на принятие реформы значительно меньше. Предложенная реформа дала бы землям увеличение властных полномочий в обмен на урезание их прав блокировать федеральное законодательство.

«Лучше не знать, как делаются законы и сосиски», — сказал канцлер Отто фон Бисмарк. Основатель германской империи знал, почему он так говорит. Дело в том, что «железный канцлер» был сведущим не только в политике и экономике, он был еще владельцем поместья в Померании, где он предположительно наладил массовое производство сосисок. Сегодня — подобно своим великим праотцам — немцам не нравится сосисочная технология в сфере политики. И немцы действительно не любят политиков. Многие политики даже говорят о кризисе в политической системе Германии. Немцев «раздражают политики», и они открыто говорят об этом. Они больше не понимают свою политическую систему и полагают, что она не способна решать каждодневные проблемы.

Такая апатия вызвана целым рядом причин. Налицо замедление развития в экономике, страна в долгах, растет уровень безработицы. Короче говоря, политики не могут решить проблем, стоящих перед их согражданами. Однако в Германии — в отличие от всего Запада — есть ощущение, что эти проблемы, возможно, как-то связаны с федеративной системой страны.

Федеральное законодательство часто блокировано

Одна цитата проливает свет на все. Экспертный совет, наблюдающий за ходом экономического развития страны, группа профессоров-экономистов, констатировал: «Действующая структура федерализма создает большое, а возможно, самое большое препятствие для проведения коренных реформ». Диагноз поставлен. Федеральное правительство и 16 земель блокируют действия друг друга, и весь политический процесс медленно агонизирует.

Хартмут Кюне изучал право в Гейдельберге и Женеве. Он сотрудничал с Сенатом Берлина и возглавлял берлинское бюро еженедельной газеты «Райншпер меркур». В настоящее время он является политическим обозревателем этой газеты. Автор книги «Модель расширяющегося федерализма?» (Auslaufmodell Föderalismus? – A model for a federal takeoff?), Olzog Verlag, 2004.

Наиболее наглядным примером является то, что обе палаты Федерального Законодательного органа, Бундестаг и Бундсрат, блокируют действия друг друга.

Есть еще и другие проблемы, такие как плохо отлаженная координация между федеральным правительством и землями.

Бывший министр образования Эдельгард Бульман посетовал на хаос, царящий во всем из-за сложившихся условий: «16 министров земель, федеральный министр образования и Совет по науке не должны быть теми, кто должен обсуждать, как починить крыши университетов».

Эта проблема существует уже давно, и она в какой-то степени проливает свет на то, как трудно реформировать политический процесс в Германии, поиском решения которого начинают заниматься только сейчас. В конце 2003 г. была создана Комиссия по федеральной политической системе, которую ее участники сокращенно называют «Kombo». В состав Kombo входят 16 губернаторов земель, такое же количество членов Бундестага и федеральные министры. Два политических тяжеловеса ведут переговоры: Эдмунд Штойбер, губернатор Баварии и глава Христианско-социального союза, и Франц Мюнтеферинг, лидер Социал-демократической партии в Бундестаге. Но в конечном итоге все усилия оказались тщетными. Конечно, комиссия очень близко подошла к достижению компромисса в декабре 2004 г., однако в сфере образовательной политики сложились непреодолимые препятствия между центристами и сторонниками предоставления больших прав землям. И возник конфликт среди политиков левого и правого толка.



Канцлер Германии Анхела Меркель и вице-канцлер Франц Мюнтеферинг

Левые и правые объединяются

Положение дел изменилось в ноябре 2005 г., когда к власти в Германии пришла так называемая Большая коалиция во главе с канцлером Анжелой Меркель, христианской демократкой. Христианско-демократический союз и Христианско-социальный союз (сформировавшие большую консервативную партию) плюс социал-демократы являются партнерами в правительстве. Старый антагонизм между левыми и правыми исчез. Но есть еще один момент. Новое правительство крайне нуждается в успехе. Разнородной коалиции трудно выступать единым фронтом в шероховатых сферах экономической и социальной политики. Но ситуация выглядит иначе, когда дело касается федерализма. Данный вопрос в меньшей степени оспаривается двумя коалиционными партнерами, и поэтому новое правительство намерено продемонстрировать свою готовность к переговорам.

Христианские демократы и социал-демократы в ноябре прошлого года пришли к соглашению об активном возобновлении работы над реформой федерализма. Большая

коалиция вновь приступила к этому вопросу в конце февраля. Партнеры по коалиции намерены преобразовать соглашение о коалиции, придав ему форму обязательного закона. Такая трансформация, как ожидается, произойдет этим летом. Затем в Основной закон (Конституцию Германии) также будут внесены поправки. Чтобы добиться успеха в этом начинании, новому правительству нужно будет проявить больше политической силы. А канцлеру придется уделять пристальное внимание этому проекту. До сих пор Анхела Меркель, казалось, проявляла робость в вопросе реформирования федерализма.



Канцлер Германии Анхела Меркель и глава правительства Баварии Эдмунд Штойбер

Какое лечение и от какой болезни необходимо германскому федерализму?

Что именно точно нужно сделать? Какими недугами страдает федеративная система Германии и какое лечение правительство намерено назначит пациенту? Или скорее всего необходимо хирургическое вмешательство? Сначала посмотрим на симптомы:

Во-первых, налицо антагонизм между Бундестагом и Бундесратом. Бундесрат в федеративном отношении является самой сильной в мире верхней палатой парламента, составленной из входящих в него субъектов федерации. В нем нет членов, избранных специально для этой палаты субъектами федерации, как это имеет место в американском сенате. Вместо этого в Бундесрате определенное число мест имеют правительства земель. Членами бундесрата являются не индивидуальные представители, а правительства земель. Так же обстоят дела и в Совете Евросоюза. Таким образом, государства с большим числом населения, такие как Германия, имеют в ЕС большее число голосов, чем, например, Мальта или Люксембург. В Бундесрате Бавария имеет шесть голосов, а каждая из земель с меньшим числом населения, такие как Гамбург или Бремен, имеют по три голоса.

И это не единственное отличие. Бундесрат обладает значительной властью — такой, которая отличает его конституционально от второй палаты в других федеративных государствах. Бундесрат имеет право вето над 60 процентами всех федеральных законов. Право вето распространяется почти на все законы в сфере налогообложения. Короче говоря, губернаторы земель могут блокировать решения федерального правительства, связанные с финансированием, или если они касаются правительств самих земель. Это означает, что ничто не сдвинется с места до тех пор, пока Бундесрат и Бундестаг не придут к согласию.

Земли против Берлина

Это создает и другую проблему. Большинство, составленное из различных партий, или различные коалиции обычно правят в обеих палатах законодательного органа. С момента принятия Основного закона прошло 57 лет. На протяжении 37 лет оппозиционная партия в Бундестаге имела большинство в Бундесрате. Это сковывало возможности федерального правительства в принятии решений. Правительство автоматически имеет большинство в Бундестаге — иначе оно просто не придет к власти. Однако правительство не может обойти Бундесрат. Политолог Франц Вальтер из Геттингена называет это, по его словам, «политикой вето». Полномочия, которыми наделен Бундесрат, делают невозможными ни быстрое управление, ни быструю реакцию. Необходимы компромиссы. Граждане страны больше не знают, кто и за что отвечает.

Налицо еще один признак: на протяжении многих лет земли постепенно ущемлялись в своих полномочиях. Конечно же,

не в Бундесрате. Но для осуществления своих властных полномочий во второй палате парламента правительства земель должны сотрудничать на федеральном уровне.

Другой вопрос состоит в том, сколько именно властных полномочий земли имеют на своем собственном уровне. Ответ сводится к тому, что у них таких полномочий не много. Они принимают решения в деле управления университетами и школами и даже руководят полицией. Однако на этом властные полномочия земель заканчиваются. Они не могут собирать никаких налогов на своих собственных территориях. Они не могут решать, какую зарплату будут получать их служащие-бюджетники, и они не вправе распоряжаться в сфере гражданского или уголовного законодательства. Еще более худшим моментом является то, что Берлин вмешивается даже в такие сугубо исконные сферы ведения земель, как образование. Федерального правительство, к примеру, требует строительства школ, в которых дети могут находиться под присмотром во второй половине дня. Таких школ в Германии недостаточно. Но Берлин выделяет гораздо больше средств университетам. Федеральное правительство не имеет властных полномочий ни в одной из этих сфер, однако земли мирятся с таким вмешательством, поскольку они получают деньги от федерального правительства на каждый проект, в котором участвуют федеральные власти. Один старый немец сказал: «Деньги никогда не пахнут». В результате более бедные земли в финансовом отношении зависимы от федерального правительства. Земли Саар, Бремен и Берлин не могли бы существовать без трансфертов из федерального бюджета. И они в большей или меньшей степени скатываются к статусу управляемых территорий.

Больше власти землям?

Именно это произойдет, если все пройдет в соответствии с планом, разработанным Большой коалицией. План нацелен на усиление прав земель. Они смогут в будущем выплачивать зарплату своим собственным бюджетникам — затраты, которые составляют около 40 процентов их бюджетов. Также федеральное правительство в итоге будет в той или иной степени постепенно вытеснено из сферы образования.

Что дадут земли взамен? Они сократят в значительной степени свои права накладывать вето в сфере законодательства в Бундесрате. Эксперты надеются, что только от 35 до 40 процентов федеральных законов могут быть заблокированы правительствами земель. Однако новые правила настолько неопределенны, что не ясно, согласится ли Бундесрат отдать так много властных полномочий, на что надеются многие. Однако всеобъемлющая реформа федеративной системы в Германии началась. Это может иметь эффект того, что положение дел в Германии вновь начнет улучшаться. Только из-за одного этого Большая коалиция достойна похвалы.

Сейчас, после того как две самые крупные партии объединились в Большую коалицию, лоббисты формулируют свои требования. Служащие-бюджетники готовятся защищать себя в будущем в ситуации, когда Берлин больше не будет решать, сколько денег они будут зарабатывать. Богатые земли смогут избежать этой битвы. В результате учителя опасаются, что в скором времени образуется большой разрыв между школой в Гамбурге и школой в Мюнхене. Это может вызвать проблемы, поскольку многие немцы хотят иметь одинаковые стандарты жизненных условий по всей стране, что зафиксировано в одном из положений Конституции. Вместо соперничества среди земель многие хотят унификации правил, которые бы действовали повсеместно. Однако только федеративная страна предлагает своим гражданам роскошь принятия даже самых маленьких решений на уровне простых обывателей. Этот факт, как представляется, не понятен многим немцам — и по этой причине германский федерализм, конечно, останется в стадии работы над его усовершенствованием.

