

**МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
им. М.В. ЛОМОНОСОВА**

На правах рукописи

Авчухова Анна Александровна

**Современный опыт и тенденции немецкого федерализма
в условиях евроинтеграции**

**специальность 23.00.02 – политические институты,
этнополитическая конфликтология, национальные и политические
процессы и технологии**

АВТОРЕФЕРАТ

**диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук**

Москва 2006 г.

Работа выполнена на кафедре политического анализа факультета государственного управления Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова.

Научный руководитель: Доктор философских наук,
Профессор Белов Г.А.

Официальные оппоненты: Доктор политических наук,
Профессор Медведев Н.П.

Кандидат политических наук,
Федякин А.В.

Ведущая организация: кафедра политологии
Московского авиационного
института (государственного
технического университета)

Защита диссертации состоится «22» марта 2006 года в 15 часов 20 минут на заседании Диссертационного совета Д.501.001.27 при Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова по адресу: 119992, Москва, Ленинские горы, МГУ, 1-й учебный корпус, аудитория № 459.

С диссертацией можно ознакомится в читальном зале научной библиотеки МГУ им. М.В. Ломоносова, 1-й Учебный корпус

Автореферат разослан «21» февраля 2006 года

Ученый секретарь диссертационного совета _____ Пушкирева Г.В.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Актуальность изучения федерализма обусловлена тем, что сегодня он перестает быть принципом организации государственной власти, характерным сугубо для федераций, но постепенно его элементы можно обнаружить и в унитарных государствах, таких, как, например, Франция, Испания, Италия и т.п. Хотя, подобные явления проявляются, в первую очередь, в демократических странах, они, по мнению автора, свидетельствуют о медленном размывании классического унитарного государства.

Факт наличия элементов децентрализации в современных унитарных государствах демонстрирует, что федерализм, как принцип двойного разделения властей (не только по горизонтали – на законодательную, исполнительную и судебную, но и по вертикали – на федеральную, региональную и местную¹), является более прогрессивной, гибкой и перспективной формой политической интеграции общества, обеспечивающей мирное сосуществование и многообразие различных общностей. Основанный на свободе и уважении личности, на автономии коллективов и независимости их действий, на способности адаптации и открытом подходе², федерализм проявляет себя не только как теоретический конструкт, но и как динамично развивающийся феномен³, универсальная модель, которая может быть по-разному применима, и иметь различное воплощение в зависимости от национальных условий и особенностей.

Анализ проблематики федеративных отношений интересен в связи с усилением процессов глобализации и параллельно существующим стремлением государств к сохранению национальной уникальности. На фоне унификации принципов построения и совершенствования современного государства, заметны стремления сохранить историческое наследие и региональное своеобразие, что становится возможным в условиях

¹ Умнова И А Конституционные основы современного федерализма М Дело 1998, стр 161

² Авраменко С Л Швейцарский федерализм на рубеже тысячелетий Москва, МГУП, 2003, с 4

³ Benz A *Federalismus als dynamisches System Zentralisierung und Dezentralisierung im federalen Staat* Opladen: Westdeutscher Verlag, 1985

федерализма. Федерализм составляет органическую часть европейской политической культуры, базируется на ее единстве и отражает палитру ее многообразия. Свое новое преломление федерализм переживает в свете строительства Объединенной Европы⁴.

Поскольку, с точки зрения автора, Федеративная Республика Германия играет ведущую роль в проведении идеи «европейской федерации»⁵, центральное место в рассмотрении изложенной выше проблематики будет принадлежать этой крупнейшей и самой значительной федерации Европы. Иллюстрации из политической практики других европейских стран, как, например, Франции, Швейцарии, Испании, позволяют раскрыть уникальность немецкого федерализма, а также выявить общеевропейские тенденции. В ФРГ произошло вызревание предпосылок региональной децентрализации, воссоединение разделенной нации на основе общего культурного и языкового пространства, ставших впоследствии основой федеративного государства. Опыт Германии, как страны, обладающей знаниями по преодолению интеграционных проблем, имеет особую ценность⁶ и для Российской Федерации, которая после распада СССР столкнулась с проблемами именно такого рода⁷. Между напими странами есть определенные сходства по ряду параметров. Так, может быть сопоставлена послевоенная история восстановления Германии на принципах федеративного государства и аналогичные процессы в России в 90-е годы XX столетия, обе страны сталкиваются с общей проблемой преодоления региональной асимметрии. Кроме того, Германия является наиболее крупным государством в Европе, сопоставимым по масштабам, по крайней мере, с европейской частью России. Кроме того, Германия объективно

⁴ Fischer T Laufer H *Federalismus als Strukturprinzip fuer die Europaeische Union* Guetersloh, 1996

⁵ Andreani G *What Future for Federalism?* London: Centre for European Reform (CER), Oktober 2002, P 44

⁶ Белякова Т В Политика Германии в отношении Европейского Союза после прихода к власти кабинета Г Шредера В сб. Европейский Союз на рубеже веков, РАН, Институт научной информации по общественным наукам, Центр научно-информ исслед глобальных и региональных проблем, М, 2000, стр 257

⁷ Филиппов В Перспективы российской государственности в этническом контексте // Федерализм: Теория Практика История Институт экономики РАН, № 2 (18) 2000

занимает сегодня уверенную, независимую позицию не только в Европе, но и в мире, пользуется признанным авторитетом и уважением крупнейших держав; развивается на основе твердых демократических принципов, проводит самостоятельную и независимую международную политику; обладает развитой экономикой, достаточной ресурсной базой, имеет опыт успешного преодоления кризисных ситуаций. Россия, в свою очередь, отказавшись от коммунистического прошлого, стала также реализовывать себя на путях демократизации государства и общества. На правах самой высокоразвитой страны пост советского пространства, Российская Федерация является здесь бесспорным лидером, на которого не могут ни ориентироваться участники СНГ. С мировым сообществом Россия ведет активный диалог, строя свои отношения на основе партнерства и взаимного уважения; является действующим членом международных организаций и институтов, участвует реализации международных программ.

Степень разработанности темы. Традиционно концепция федерализма тесно связывается с государственно-территориальным устройством, подробно рассматриваемым в рамках юридической науки. Исследование конкретной политической практики федерализма, его видоизменение через призму национального государства (Германии), а затем и Европейского сообщества в ключе развивающейся европейской интеграции представляется значительно менее разработанной областью в российской политологии.

Неслучайно, что впервые федерализм получил философское обоснование еще в XVI-XVII веках в трудах немецкого мыслителя Иоганна Альтузия (1557-1638)⁸, который вложил в термин «федерализм» истинно политический смысл, рассмотрев транзакции общественных групп и корпораций, основывающиеся на общем согласии всех участников, в качестве основы совместного проживания на одной территории («право

⁸ Friedrich C.J. Johannes Althusius und sein Werk im Rahmen der Entwicklung der Theorie von der Politik Berlin Drucker u H., 1974.

сожительства» от лат. «*jus symbioticum*»)⁹. Вклад в дальнейшую теоретическую базу федерализма внес известный германский государствовед Георг Елинник¹⁰, разграничивший в немецкой конституционной доктрине «союзное государство» и «союз государств». Вопросов специфики немецкого федерализма, тесно связанный с историческими предпосылками, а также поисками обще германской идентичности, касались не только немецкие – К.Л. Мибах¹¹, Х. Лауфер¹², У. Менх¹³, Х. Шульце¹⁴, Т. Адорно, К. фон Бойме¹⁵, но и российские авторы – С.Ю. Данилов¹⁶, И.М. Бусыгина¹⁷, И.Б. Гоптарева¹⁸ и др.

Поскольку федеративная система ФРГ строится на принципах тесной взаимопомощи земель и Союза, она получила название «кооперативного федерализма». В ее основе лежит принцип сотрудничества и солидарной ответственности по поддержанию единообразных жизненных условий во всех субъектах, что приводит к практике «политической переплетенности». Положительные и отрицательные стороны данной модели рассматривали Х. Класс¹⁹, У. Шойнер²⁰, Й. Вельк²¹, Х. Бауэр²², Дж. С. Гарднер²³, Р.А. Лорц²⁴, М.П. Бочаров²⁵, И.М. Бусыгина²⁶.

⁹ Klempa W The Concept of the covenant in the 16th and 17th century continental and British reformed theology. Bern Kim, Major Themes, Alliance, 1987.

¹⁰ Елинник Г Общее учение о государстве - Антология мировой политической мысли в 5 т Т 1. Зарубежная политическая мысль: истоки и эволюция Редактор А В Матешук Изд-во «Мысль», М., 1997

¹¹ Miebach K Foederalismus in der Bundesrepublik Deutschland Innepolitik, Basis-Info, 4-1997, In-Press, <http://www.inter-nations.de>. Code Nr 770 Q 8515.

¹² Laufer H, Muench U Das foederative System der Bundesrepublik Deutschland UTB fuer Wissenschaft Leske+Budrich, Opladen, 1998.

¹³ Laufer H, Muench U Das foederative System der Bundesrepublik Deutschland. UTB fuer Wissenschaft Leske+Budrich, Opladen, 1998.

¹⁴ Schulze H German States and German nation since the second world war Conference on the history and methodology of international relations, 20-23 Sept 1989, Perugia, 15p

¹⁵ v. Beyme K Das politische System der Bundesrepublik Deutschland nach der Vereinigung Vollstaendig ueberarbeitete Neuauflage Serie Piper Muenchen, Zuerich, 1993.

¹⁶ Данилов С Ю Правовые демократические государства: очерки истории. Отклонение от демократии: опыт Германии, Выпуск 1 Информационно-аналитический центр «МАРКЕТИНГ», М., 1999

¹⁷ Бусыгина И М Германский федерализм: история, современное состояние, потенциал реформирования // ПОЛИС, № 5, 2000.

¹⁸ Гоптарева И Б Политико-правовые истоки учения о федерализме // Право и Политика, М., Nota Bene, № 9, 2001.

¹⁹ Klatt H Centralizing Trends in West German Federalism, 1949-89, in Charlie Jeffery, ed., Recasting German Federalism: The Legacies of Unification, (London: Pinter, 1999), P 42

²⁰ Scheuner U Kondifiktrregelung und Kooperation im italienischen und deutschen Verfassungsrecht, «Leale collaborazione» und Bundestreue im Vergleich, 1999

²¹ Woelk J Kondifiktrregelung und Kooperation im italienischen und deutschen Verfassungsrecht, «Leale collaborazione» und Bundestreue im Vergleich, 1999

Поскольку политическая составляющая федерализма распространяется и на область финансовых отношений, связанную с распределением ресурсов, бюджетный федерализм в ФРГ выходит за рамки сугубо экономического направления. Новое звучание он приобретает в сфере финансового выравнивания и создания единообразных жизненных условий, когда происходит реформирование и постепенная трансформация «солидарного» федерализма в сторону альтернативной модели «соревновательного» федерализма. Этую тему затрагивают в своих работах такие западные ученые, как Г. Лембрух²⁷, Р. Ваттс²⁸, Х. Мейер²⁹, У. Леонарди³⁰, В. Ренцш³¹, Х. Маккенштайн³², В. Каспер³³, К. Форстнер³⁴ и др. Российские исследователи также затрагивали данную проблематику³⁵.

Так как ФРГ является идейным вдохновителем интеграции в Европе, а немецкий федерализм мог бы стать своего рода прообразом будущего ЕС, тема объединения, а также роли и места национальных государств и регионов (в частности, Германии) приобретает в наши дни особую актуальность. В России исследованием этих вопросов занимались

²² Bauer H Die Bundesstreue – Zugleich ein Beitrag zur Dogmatik des Bundesstaatsrechts und zur Rechtsverhältnislehre. Tübingen 1992.

²³ Gardner J S Altered States What America Can Learn from German Federalism Occasional Paper № 8, American Council on Germany, New York 1996.

²⁴ Lorz R A. Interorganisationspekt im Verfassungsrecht, Tübingen 2001.

²⁵ Бочаров М.П. От социальных ценностей к социальному государству М , Изд-во «ЛУЧ», 1997.

²⁶ Бусыгина И.М. Германский федерализм история, современное состояние, потенциал реформирования // ПОЛИС, № 5, 2000.

²⁷ Lembruch G German Federalism and the challenge of Unification. Federalizing Europe? Oxford University Press, 1996, P.170.

²⁸ Watts R Comparing Federal Systems in the 1990's Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, Kingston, Ontario, Canada, 1996

²⁹ Мейер Х // Растрделение финансовой власти в федеративном государстве // Казанский федералист, № 1(5), зима, 2003.

³⁰ Leonardi U German Federalism Towards 2000: To be Reformed or Deformed? In Charlie Jeffery, ed , Recasting German Federalism: The Legacies of Unification, (London Pinter, 1999).

³¹ Foederative Problembewältigung: zur Einbeziehung der Neuen Laender in einem Gesamtdeutschen Finanzausgleich ab 1995, Zeitschrift fuer Parlamentsfragen, 1 (1994).

³² Mackenstein H, Charlie J Financial Equalization in the 1990s: On the Road Back to Karlsruhe? in Charlie Jeffery, ed., Recasting German Federalism: The Legacies of Unification London, Pinter, 1999

³³ Kasper W. Federations Competing Jurisdictions // POLITEKONOM № 2, 1997

³⁴ Форстнер К Между субсидиарностью и надгосударственностью: германский федерализм в европейском контексте В сб . Политическая регионалистика: теория и практика, М , Изд-во Российского университета дружбы народов, 2003, с 34-36

³⁵ Бюджетный федерализм в России. проблемы, теория, опыт, Институт экономики переходного периода, авторский коллектив (И Трунин, А Золотарева, С Синельников, С Днепровская, С Четвериков, Ronald L Watts, Paul Hobson, Robin Boadway М , 2001 <http://www.iet.ru/special/cepra/federalizm/federalizm.html>, 12.06.2004

Л.Ф.Болденкова³⁶, Т.В. Белякова³⁷, А. Бузганов, А. Калганов, П. Шульце³⁸, К.Форстнер³⁹, Т.Г.Эш⁴⁰, Х.Бругман⁴¹, П.Хасснер⁴² и др.

Существенный вклад в разработку тематики, связанной с федеративными отношениями, внесли и ученые, исследующие общие проблемы федерализма, регионалистики, исторических форм эволюции власти и государственного управления в стабильных и переходных обществах – М.В. Столяров⁴³, Г.А. Белов⁴⁴, В.Н. Лексин⁴⁵, Н.П. Медведев⁴⁶, В.И. Васильев⁴⁷, Р.В. Знаменщиков⁴⁸ и др.

Цель предлагаемого исследования. На основе изучения и анализа современных процессов развития германской федерации и объединения в рамках Европейского Союза, раскрыть специфику и перспективы немецкого федерализма, выявить тенденции федерализации на общеевропейском уровне.

Достижению поставленной цели способствовало решение следующих задач:

- изучение предпосылок формирования современной федеративной модели Германии;

³⁶ Болденкова Л Ф Комментарий к рекомендациям российско-канадской конференции Современный федерализм: опыт и перспективы // Панорама-Форум, 1996, № 4

³⁷ Белякова Т В Политика Германии в отношении Европейского Союза после прихода к власти кабинета Г Шредера В об Европейский Союз на рубеже веков, РАН, Институт научной информации по общественным наукам, Центр научно-информ исслед глобальных и региональных проблем, М, 2000

³⁸ Бузганов А, Калганов А, Шульце П Интеграция как стратегия модернизации европейский валютный союз и его значение в рамках глобализирующей мировой экономики Альтернативы модернизации мировой экономики М., 1997.

³⁹ Форстнер К Между субсидиарностью и надгосударственностью германский федерализм в европейском контексте В об Политическая регионалистика теория и практика, М , Изд-во Российского университета дружбы народов, 2003, с.34-36

⁴⁰ Ash T G Im Namen Europas. Muenchen 1993.

⁴¹ Brugmans H Europe one civilization, one destiny // Europe dream, adventure, reality N Y , 1987, pages 19-51

⁴² Hassner P Nationalstaat, Nationalismus – Selbstbestimmung. Dic neue Weltpolitik. Baden-Baden, 1996

⁴³ Столяров М В Россия в Пути: Новая федерация и Западная Европа Изд-во ФЭН, Казань, 1998

⁴⁴ Белов Г А Функция политической системы // Кентавр, № 3, 1995

⁴⁵ Лексин В Н Договорное регулирование федеративных отношений в РФ М,1998

⁴⁶ Медведев Н П Политическая регионалистика. Изд-во Гардарики, М., 2002

⁴⁷ Васильев В И Некоторые аспекты современной дискуссии о германском федерализме // ПОЛИС, № 1, 2000

⁴⁸ Знаменщиков Р В Принципы федерализма в России и Германии (сравнительное конституционно-правовое исследование) Дисс канд экон наук: Спец 12 00 02 - конституционное право, муниципальное право/ТюмГУ; Науч рук дюн, проф Невинский В В -Тюмень, 2003, с 224

- исследование основных элементов немецкого «кооперативного» федерализма, рассмотрение экономических основ и политических механизмов взаимодействия Союза и земель;
- анализ противоречий немецкого федерализма и путей их преодоления;
- рассмотрение роли ФРГ в стимулировании процессов Европейской интеграции; выявление элементов федерализма в рамках Евросоюза;
- анализ проблем процесса объединения Европы.

Основные положения, выносимые на защиту.

1. Современный германский федерализм имеет глубокие корни. В этом состоит существенная специфика ФРГ. Система «кооперативного» федерализма строиться на принципах единобразия жизненных условий, финансового выравнивания, взаимной верности земель и Союза, а также земель друг другу.

2. Объединение ФРГ и ГДР обнажило ограниченность возможностей перераспределения финансовых ресурсов в рамках солидарной модели германского федерализма и обусловило необходимость использования альтернативного подхода, получившего название «конкурирующего» федерализма.

3. Увеличению политического веса Германии на международной арене способствовали, прежде всего, значительные национальные успехи в экономике, а также демократизация государства и общества. Это позволило ей стать лидером процесса Европейской интеграции под лозунгом «федерализации Европы».

4. Процесс объединения Евросоюза и внутренней интеграции носит противоречивый характер, обусловленный такими факторами, как увеличение затрат на финансирование общеевропейских органов власти, общее снижение уровня жизни в Европе, споры относительно границ расширения ЕС и приема новых членов. Однако интеграция, возможно, медленно, но будет продолжаться.

Теоретико-методологические основания исследования. Теоретико-методологический базис диссертации составляют приемы и способы научного анализа, необходимость применения которых обусловлена выбранными направлениями исследования. К использованным в диссертации подходам можно отнести институциональный, сравнительно-сопоставительный (компаративный), социологический, нормативный, структурно-функциональный, коммуникативный методы, а также системный подход, метод исторических аналогий, метод экстраполяции и прогнозирования. Поскольку в рамках данного исследования федерализм рассматривается не только как демократический способ территориальной организации власти, но и как динамично и всесторонне развивающаяся плюралистическая политическая концепция⁴⁹, методологическую основу исследования также составляют положения теории плюралистической демократии (Р. Даль⁵⁰, А. Лейпхарт) и теории разделения властей (Дж. Локк, Т. Гоббс, Ж.-Ж. Руссо, Ш.-Л. Монтескье, Т. Джейфферсон⁵¹, Дж. Мэдисон).

Эмпирический базис исследования составляют материалы политологических исследований, изложенных в научных публикациях как российских, так и зарубежных авторов, занимающихся проблемами федерализма, регионализации и Европейской интеграции; официальные документы, публикуемые федеральным правительством ФРГ; статьи в современных российских и зарубежных периодических изданиях по актуальным проблемам, связанным с диссертационной тематикой; участие автора в Европейских Летних Академиях, проводимых Высшей федеральной школой государственного управления, г. Брюль, Германия, в частности (23-31.08.2000г. - «Пути к новой организации Европы»; 17-31.08.2001г. - «Помнить, Забыть, Создавать. Актуальные знания по проблемам глобализации в современном мире»); а также в Открытом общественном форуме ««Good Governance» – концепция эффективного управления и

⁴⁹ Белов Г.А Политология ЧеРо, М , 1997, стр.229

⁵⁰ Даль Р Полиархия, плюрализм и пространство // Вопросы философии. №3, 1994

⁵¹ Джейфферсон Т Заметки о штате Виргиния Л., 1990.

международная кооперация», проходившем 04-06.03.2002г. в Москве при поддержке программы ТРАНСФОРМ Правительства ФРГ и Государственной Думы РФ.

Научная новизна исследования и основные выводы заключаются в следующем:

1. в рамках системно-исторического подхода определены предпосылки и представлены этапы развития современной федеративной модели ФРГ; проведен анализ их специфики, дана характеристика «кооперативного» / «солидарного» федерализма;
2. проанализированы последствия объединения 2-х Германий и активной роли ФРГ в рамках Европейской интеграции;
3. выявлено, что в современных условиях «кооперативный» / «солидарный» федерализм утрачивает свою эффективность, поскольку финансовое выравнивание, призванное поддерживать единообразие жизненных условий, снижает стимулы развития федеральных земель;
4. показана сущность и отражен механизм функционирования альтернативной модели «конкурирующего» / «соревновательного» федерализма, позволяющей на практике преодолеть выявленные слабости «кооперативного» федерализма;
5. раскрыты ключевые тенденции в рамках Евроинтеграции, свидетельствующие, в целом, о ее продолжении; выделены и проанализированы факторы, осложняющие объединительный процесс в Европе;
6. принцип федерализма обоснован как гибкая, саморазвивающаяся, перспективная и многоаспектная политическая категория, имеющая широкое поле преломления в условиях глобализации.

Теоретическое и практическое значение диссертации.

Теоретическое значение данного исследования состоит в разработке и анализе актуальных процессов федерализации в Европе, затрагивающих региональный, национальный и наднациональный уровни. Полученные в

данной связи выводы могут использоваться для дальнейшего и более углубленного изучения специфики современных федеративных отношений, многообразия отдельных элементов федерализма, характерных не только для собственно федераций, но и для ряда унитарных государств.

С практической точки зрения, выявленные результаты исследования позволяют применить накопленный опыт для облегчения процесса установления и поддержания двухсторонних связей между субъектами федерации и федеральным центром, развивать горизонтальное, межрегиональное сотрудничество, совершенствовать практику государственного и регионального управления. Также полученные выводы представляют интерес в рамках изучения и совершенствования процессов федерализации и в современной России.

Материалы диссертации могут быть использованы при чтении курсов, подготовки и проведению семинарских занятий по общей и прикладной политологии, теории государственного управления, geopolитике, политической регионалистике.

Апробация результатов исследования. Основные идеи диссертации были изложены автором на научных, в том числе и международных конференциях (в частности: Международной Научной Конференции студентов, аспирантов и молодых ученых «Ломоносов» в 2001, 2002 гг.). Наиболее интересные положения и выводы были изложены в научных публикациях по теме предлагаемого исследования.

СТРУКТУРА И ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, двух глав, шести параграфов, заключения и библиографии.

Во Введении формулируется актуальность выбранной темы, обозначается степень ее разработанности, раскрываются поставленные перед диссертацией цели, показывается новизна полученных результатов и их

практическая значимость. Также представлены эмпирический базис исследования и его теоретико-методологические основания.

В первой главе «Основы и изменения в федеративных отношениях в Германии» анализируются истоки, трансформация и современный облик германского федерализма.

В частности, в § 1 «Предпосылки немецкого федерализма» констатируется, что федерализм – это комплексная политico-правовая система, включающая тесно переплетенные между собой правовые, институциональные и аксиологические элементы. Многофакторная обусловленность позволяет рассматривать федерализм и как политico-философскую теорию, имеющую глубокую историческую основу, и как реально существующий способ организации государственной власти, горизонтальное и вертикальное распределение ее отраслей, практику их взаимного равновесия. Поэтому федерализм оказывает влияние на институциональную структуру, его реальные формы многообразны и мультиаспектны, и они подлежат рассмотрению сквозь призму конкретной культурной среды.

Существенная особенность немецкого федерализма и его уникальность состоит в том, что он имеет глубокие исторические корни, восходящие к Священной Римской Империи Германской Нации. Раздробленность привела к беспрецедентной региональной и культурной децентрализации и полицентризму. Объединяющими факторами выступали язык и культура.

Разделение Германии на отдельные государства и отношения между Германией и ее остальными соседями, всегда представляли проблему не только для самих немцев, как разделенной нации, но и для всей Европы⁵². Географическое положение в центре Европы делало Германию территорией, где скрещивались политические интересы великих мировых держав европейской периферии – Франции, Англии, Российской империи. Поэтому

⁵² Schulze H German States and German nation since the second world war Conference on the history and methodology of international relations, 20-23 Sept 1989, Perugia P 15

процесс образования германского национального государства оказывал воздействие на стабильность международного сообщества.

Немецкий федерализм второй половины XX века – это продукт сознательной деятельности в области интеграции; результат центростремительных, а не центробежных тенденций. Таким образом, он был легитимирован в первую очередь исторически, а уже потом конституционно-политически.

В § 2 «Особенности кооперативной модели ФРГ» комплексно рассмотрена современная система немецкого федерализма, в основе которой лежит солидарный принцип. Если до начала XX века шло формирование отдельных федеративных элементов, и этот процесс протекал на основе традиции и долгой исторической самоидентификации, то «новый» федерализм имеет яркие функциональные признаки и конструктивный характер, отвечающий современным реалиям, к которым он быстро приспосабливается. Сегодня к интеграционных факторам относятся структура и размещение производства, социальная политика, строящаяся на принципе формирования единообразных жизненных условий, партийная система. Федеративная система ФРГ строится на принципах тесной взаимопомощи земель и Союза. Такая практика сложилась и существенно оправдала себя в период послевоенной экономической и хозяйственной разрухи, для преодоления которой требовались совместные усилия, когда все субъекты находились в одинаково трудном положении.

Сформировавшаяся модель немецкого федерализма получила название «кооперативной», поскольку в ее основе лежат принципы сотрудничества, взаимной верности земель друг другу и Союзу, а также солидарной ответственности по поддержанию единообразия жизненных условий во всех субъектах. Кооперативный федерализм развит, институционализирован и имеет неформальные горизонтальные и вертикальные каналы контактов и координации. Горизонтальная кооперация или самокоординация осуществляется посредством совместных усилий земель в решении

имеющихся проблем; при вертикальной кооперации задействуются ресурсы центральных и региональных органов власти. Уровни принятия решений в ФРГ глубоко проникают друг в друга, и эта особенность является следствием двойного разделения властей. Многосторонние связи позволяют объединить воедино Союз и земли, создать почву для достижения общих интересов на основе консенсуса. Однако решения, принимаемые подобными совместными институтами, часто носят рекомендательный характер.

Кооперативный федерализм в ФРГ опирается на систему бюджетного федерализма, которая выдержала испытание Германским объединением, но особенных результатов позволила достигнуть в период до воссоединения страны. Ее целью является перераспределение финансовых ресурсов государства с для поддержания равенства возможностей всех граждан, независимо от места их проживания. Важным инструментом достижения поставленной цели служит финансовое выравнивание. Так, по многим важнейшим параметрам отчетливо заметна тенденция к региональной гармонизации, подтягиванию уровня жизни в восточных землях к западногерманским стандартам.

Вместе с тем, все еще сохраняющееся неравенство между бывшими Западными и Восточными землями на фоне тенденции замедления темпов экономического роста в ФРГ и, как следствие, уменьшение возможностей перераспределения ресурсов в восточные земли, недостаточный рост их экономического потенциала, инициированная богатыми землями острая дискуссия о пределах территориального перераспределения серьезно подрывают солидарность между землями, на которой основывается стабильность всей системы, приводят затуханию процесса выравнивания социальных показателей в последние годы. По-видимому, потенциал ослабления региональных социальных диспропорций в значительной степени исчерпан. В дальнейшем

рост благосостояния в новых землях будет во все большей мере определяться эффективностью развития их региональных экономик⁵³.

Рассмотрению имеющихся сбоев в функционировании современного кооперативного федерализма в ФРГ и путем их преодоления посвящен § 3 «Изменения и противоречия немецкого федерализма». Урегулированное в централизованном порядке распределение государственных доходов по горизонтали и по вертикали порождает конфликты между федерацией и землями, поскольку поддержка «бедных» регионов за счет налоговых поступлений «более состоятельных» подрывает экономическую мощь последних, что неоднократно приводило к обращениям в Федеральный конституционный суд.

Критика существующей системы выравнивания направлена на недостатки, обусловленные политическим и финансовым сращиванием по оси «Союз – земли – общины». Общественные задачи (т.е. задачи земель, по которым Союз берет на себя половину расходов, согласно статье 91 а/б Основного Закона) и смешанное финансирование многочисленных проектов (статья 104-а Основного Закона), а также само распределение налоговых средств и, в особенности, механизм финансового выравнивания уменьшают и запутывают ответственность каждого уровня за свою финансовую политику⁵⁴. Крупным недостатком существующей системы является то, что налоговые поступления лишь в относительно малой степени идут на пользу земле, которой они принадлежат.

Кроме того, Союз вступает в коалиции с группами земель, особенно, при распределении государственных доходов по горизонтали и таким образом проводит выгодные для него решения в жизнь. Самы же земли могут оказывать влияние на налоговое законодательство Федерации через Бундесрат только объединившись в союзы, поскольку отдельно взятые регионы, также как и

⁵³ Игудин А, Попонова Н Некоторые проблемы межбюджетных отношений в Германии и России // Финансы, 1999, № 4.

⁵⁴ Статья 91 а/б, статья 104-а Основного закона ФРГ Основной Закон Федеративной Республики Германии от 23 мая 1949 года. Конституции зарубежных государств 3-е издание, М, Изд-во БЕК, 2000

малые земли со структурными особенностями, не имеют большого веса. Отрицательным последствием является угроза дальнейшего смещения компетенции от земель к Союзу, как следствие перекладывания субъектами ответственности на федеральный уровень в сфере перераспределения денежных средств в масштабах всего государства.

Поэтому центральной проблемой в нынешних дискуссиях о федерализме в Германии остаются реформы в области выравнивания финансовых возможностей земель. В статье 107 Основного закона гарантируется соразмерное выравнивание различий финансовых возможностей германских земель⁵⁵. На практике это представляет собой сложный и спорный процесс перераспределения государственных доходов по горизонтали (между землями) и по вертикали (между Союзом и землями), ориентирующийся на то, в какой мере налоговые поступления земли в расчете на каждого жителя превышают общефедеральный уровень или не достигают его.

Не только основной целью финансово-налоговой политики, но и конституционно-правовой, а также политической необходимостью является достижение пропорциональности в доходах и расходах таким образом, чтобы сохранить стимул к развитию и у «богатых» и у «бедных» субъектов, обеспечить солидарность земель. Прозрачная, гармоничная система была бы на пользу, как землям-донорам, так и землям-получателям, поскольку убедительнее оправдывала бы помочь, обеспечивала бы большую свободу планирования и способствовала бы открытой конкуренции. Перенесения принципа конкуренции на отношения земель между собой, а также с Союзом, видится одним из перспективных решений, дающих повод говорить о системе «конкурирующего» или «соревновательного» федерализма в ФРГ, призванного заменить «кооперативный» или «солидарный» федерализм, суть которого сводится к конкуренции между субъектами. При этом речь вовсе не идет о полной отмене государственной поддержки, направленной на выравнивание возможностей

⁵⁵ Статья 107 Основного закона ФРГ. Основной Закон Федеративной Республики Германии от 23 мая 1949 года. Конституции зарубежных государств 3-е издание, М., Изд-во БЕК, 2000.

различных регионов, но о том, чтобы сделать ее адресной, отказаться от нее там, где она стала излишней согласно принципу субсидиарности, переживающему сегодня новое рождение.

Одним из путей решения служит ограничение горизонтального распределения доходов государственного бюджета между федеральными землями, четкое разделение налоговой базы между Союзом, землями и общинами, отмена совместного финансирования. В землях усиливаются настроения в поддержку сокращения горизонтального выравнивания (между богатыми и бедными землями), а действие системы вертикального выравнивания (между федерацией и землями) считается справедливым лишь для «новых» земель, чье экономическое положение пока оставляет желать лучшего. Однако, скорее всего, из-за их колоссальных потребностей значительное уменьшение доли, вносимой состоятельными землями, вряд ли предвидится.

В целом, реформы носят корректирующий характер и не направлены на коренные изменения. Система федерализма в ФРГ открыта для инноваций, что является залогом ее потенциала для будущего успешного развития. На сегодняшний день федеративное строительство в Германии продолжает совершенствоваться.

Основываясь на том факте, что федерализм органично вписывается в рамки европейской демократии и культуры, и, в связи с тем, что в наши дни его элементы обнаруживаются и в ряде унитарных государств, таких, как например, Франция, федерализм переживает новое преломление не только на уровне национальных государств, тенденции федерализации могут претендовать на универсальность. Данный тезис тем более справедлив, что принцип федерализма используется и в процессе строительства единой Европы⁵⁶. Более подробному анализу этого факта, а также исключительно важной роли Федеративной Республики Германия в продвижении евроинтеграции посвящена глава 2 «Современные тенденции развития Европейского Союза».

⁵⁶ Fischer T, Lauffer H. Foederalismus als Strukturprinzip fuer die Europeaische Union. Guetersloh, 1996

Как показано в § 1 «Федеративные очертания Евроинтеграции», Германия являлась одним из инициаторов и идейных вдохновителей европейской интеграции и сегодня продолжает отстаивать необходимость окончания начатых реформ ЕС. Немецкую федеративную систему рассматривают как прообраз будущего Европейского Союза, поскольку у Германии имеется опыт преодоления интеграционных проблем, ей удалось оперативно восстановить разрушенное хозяйство после Второй мировой войны, и укрепить демократические институты, став одним из самых развитых государств на континенте, что даже дало повод для опасений в заново нарождающейся германской гегемонии.

Приоритетным направлением германской внешней политики на сегодняшний день служит расширение Европейского Союза за счет включения в него стран центральной и восточной Европы. Этот факт, с точки зрения государств-кандидатов на вступление в ЕС, является позитивным фактором, дающим дополнительный стимул для развития их экономики и демократических институтов, а также серьезную финансовую помощь. Германия финансирует около $\frac{3}{4}$ всех взносов в общеевропейский бюджет, что оказалось значительной нагрузкой на немецкую экономику. В связи с этим, ФРГ справедливо отмечает, что для успешного продвижения по пути объединения необходима большая вовлеченность и заинтересованность со стороны всех ее соседей по Евросоюзу.

Объединение Европы поднимает вопрос о ее федеративных перспективах. Вновь становятся актуальными поиски европейской идентичности. Осознание общей исторической судьбы, единой культурной основы является важным сплачивающим началом, способствующим не только количественному привлечению новых членов ЕС, но и их адаптации. Без этого идею объединения было бы легко дискредитировать, обвинив Евросоюз в закрытости и элитарности. В качестве основных аргументов в пользу федеративного сценария развития ЕС приводятся такие факты, как разработка Европейской конституции и проведение референдумов по ее проекту в странах ЕС, прямые выборы в Европарламент, построение единой общеевропейской системы органов власти,

введение Евро, экономический и торговый союзы, общие начинания в области обороны и безопасности и т.п. Может показаться, что происходит видимая централизация, вступающая в противоречие с принципом субсидиарности, который был провозглашен основным принципом построения Евросоюза. Однако предполагается, что по мере того, как сотрудничество между государствами-членами будет все теснее, а их количество возрастет, ЕС принятие решений перейдет на уровень децентрализованных структур.

Открывающиеся в этой связи новые перспективы для развития регионов раскрываются в § 2 «Особенности европейской региональной политики». Регионы уже сегодня являются активно действующими акторами общеевропейской политики, имеют свои представительства в органах европейской власти и активно строят партнерские отношения друг с другом. Целью этого является стремление решать общерегиональные проблемы совместными усилиями и под свою ответственность. Подобные процессы носят название «трансграничный регионализм».

Отмечая увеличение влияния регионов, стоит отметить и наличие прямо противоположных тенденций. Они выражены в определенном сужении региональных полномочий, вызванном поиском и установкой четких границ компетенции Евросоюза. В этом находит свое реальное проявление негативный побочный эффект Европейской формы глобализации. Хотя вмешательство во внутренние дела регионов стараются законодательно ограничивать, в том числе и на уровне объединенной Европы, особенно в начале наслаждения и пересечения компетенций были вполне возможны. Объединение Европы особенно понапачалу также сопровождалось сокращением объема национальной автономии. Это вызвало волну опасений в плане появления нового «европейского сверхгосударства» и открытый протест регионов. При активной поддержке немецких земель это движение вылилось в принятие Евросоюзом концепции, получившей название «Европа Регионов». Ее суть сводится к тому, чтобы компенсировать регионам частичную утрату их компетенции, дав

субъектам возможность реально участвовать в процессе принятия решений, и, тем самым, влиять на политику, проводимую Европейским Союзом.

На ряду с распространенным мнением о благополучных перспективах расширения Евросоюза, наблюдается все большее разочарование идеей интеграции со стороны простых европейцев, которые страдают от связанных с этим растущих издержек, ухудшения уровня жизни, увеличения уровня преступности, в ряды которой вливаются выходцы из недавно присоединившихся стран восточной Европы и т.п. Анализ подобных антиинтеграционных тенденций приводится в § 3 «Противоречия и проблемы Европейского объединения». Критику функционирования Евросоюза вызывают нечеткое распределение функций и полномочий между руководством ЕС и государствами-членами, непрозрачные процедуры принятия решений, недостаточная развитость интеграционных и коммуникационных процессов, низкий уровень координации между различными политическими сферами и институтами ЕС и стран-участниц, Европарламент пока еще не рассматривается в качестве представительного органа, отражающего нужды обычных граждан. Все это приводит к росту бюрократии и серьезному дефициту легитимности. Подобные факты связывают с опасностью распространения такого явления, как «евроскепсис». Под этим понятием понимается разочарование в идеи построения Единой Европы, что тормозит интеграционные процессы. В последнее время европессимизм наиболее ярко проявился в отрицательных итогах голосования по проекту Европейской Конституции, прошедшего во Франции и Нидерландах. Это связано с тем, что использование таких понятий как «федерализм» и «конституция» применительно к ЕС в настоящий момент вызывает, по меньшей мере, недоверие, если не сказать открытое неодобрение. Поэтому к акциям антиглобалистов, рассматриваемым ранее с точки зрения уличного хулиганства, анархизма и нигилизма, в обществе теперь относятся терпимее, с большим пониманием и, порой, с сочувствием. Это показывает, что Евросоюз до сих пор пока не стал государством граждан.

По-прежнему, ведутся дискуссии о возвращении национальных валют, продолжаются переговоры относительно конфигурации органов власти ЕС, не подтверждаются ожидания экономического бума, который рассматривался почти как естественное следствие объединения. По мере увеличения количества вступающих в Европейский Союз стран сотрудничество становится все более комплексным и разнородным, это затрудняет поиск консенсуса и усложняет согласительные процедуры. На этом фоне все чаще встречаются вспышки «национального снобизма» со стороны отдельных стран-членов. Нередко на этой почве возникали разногласия между Германией и Францией.

Отношения этих двух стран являются особой проблемой в Европе, поскольку взаимопонимание между ними могло бы стать «мотором» интеграции. Однако на деле наблюдается только констатация готовности идти на встречу друг другу, но не само движение на встречу. Объективно выдвижение Германии на первый план не только в экономике, но и в политике отодвинула Францию в тень, с чем она до конца так и не смогла смириться. Поэтому если Германия, особенно в начале, выступала ярым приверженцем объединения в Европе и расширения границ ЕС, то Франция избрала более консервативный подход. Но теперь, когда настало время для ряда серьезных реформ в Еврозоне, таких, как, например, аграрная, структурная реформы, от готовности обеих стран идти на уступки будет зависеть будущий успех.

Утверждая, что Евросоюз является собой нечто среднее между федерацией и межгосударственным содружеством, тем самым, констатируется наличие в ЕС, как тех, так и других элементов. На фоне общеевропейской интеграции продолжается и интеграция внутри отдельных стран Европы. Но пока нет необходимости в полном растворении национальной идентичности и суверенитета в рамках Еврозоны. Возможно, это объясняется переходным, реформенным периодом, который пока продолжается. По этой причине, по мнению автора, речь может идти не о окончательно оформленвшемся сообществе, а о незавершенном процессе.

Таким образом, справедлив вывод о том, что сообщество представляет собой в данный момент «законодательный и конституционный гибрид»⁵⁷ Таким образом, использование формулы «или – или» при характеристике феномена евроинтеграции не вполне корректно, и оправданным является сочетание федеративных, конфедеративных, национально-государственных, региональных признаков. Как уживаются друг с другом национальная, региональная и местная идентичность – точно так же можно испытывать наряду с чувством принадлежности к определенной нации также и чувство европейской солидарности. Таким образом, необходимо продолжать поиск более содержательных ответов на вопрос о том, какими путями пойдет европейская интеграция в XXI веке. Как и в прошлом, они будут убедительными лишь при условии, что европейская интеграция с национальной точки зрения принесет пользу.

В **Заключении** диссертации излагаются общие выводы и подводятся основные итоги проведенного исследования.

⁵⁷ Halstein W Europe in the making, New-York, Norton and Co., 1972, p 39

Основные публикации автора по теме диссертации

1. Авчухова А. Универсальное и национальное в политическом плюрализме. В сб.: Ломоносовские чтения, М., изд-во «Университетский гуманитарный лицей», 2001. 0,1 п.л.
2. Авчухова А. Практика разделения властей на примере германской модели. Материалы Международной Конференции студентов и аспирантов по фундаментальным наукам «Ломоносов», вып. 6, М., изд-во МГУ, 2001. 0,1 п.л.
3. Авчухова А.А. Опыт взаимодействия Союза и земель в системе кооперативного федерализма ФРГ // Вопросы гуманитарных наук, №3, 2005. 1,7 п.л.
4. Авчухова А.А. Проблемы региональной асимметрии в контексте реформ // Вопросы гуманитарных наук, №3, 2005. 0,2 п.л.
5. Авчухова А.А. Бюджетный федерализм как инструмент достижения единогообразия жизненных условий // Современные гуманитарные исследования, №3, 2005. 2,2 п.л.

Для заметок

Отпечатано в копицентре «СТ ПРИНТ»
Москва, Ленинские горы, МГУ, 1 Гуманитарный корпус
www.stprint.ru e-mail zakaz@stprint.ru тел 939-33-38
Тираж 100 экз Подписано в печать 17.02.2006 г



2006A
1618

■-1618