

Вопросы

и суждения Доктор Бернхард фон Платте, ведущий научный сотрудник фонда "Политика и наука"

- Интеграция Германии - это политическое образование и особые политические обязательства. Начало интеграционных процессов было в 50-е годы, но они ваюны и сейчас. Так же как и при объединении ФРГ и ГДР беспокойство издае проявлялось среди возросшей мощи Германии. Исходя из этого, Правительство Коля пыталось продвинуть интеграцию и углубить ее. При этом подумывалась наша безопасность по отношению к соседним государствам, чтобы вот эта великая новая Германия не превратилась в агрессора, каким была в прошлом.

Двадцателет интеграции был конфликт между Западом и Востоком. И в последнее время эта двуглавица больше не существует. Это кризис и размысления о будущем Германии в Западной Европе связаны также с тем, что идут новые двуглавицы силы для интеграции. Для того, чтобы Германия не превратилась вновь в национальное государство, как это было прежде. В заключение я хотел бы задать вопрос. Вы занимаетесь интеграцией в Западной Европе, важен ли для вас опыт по сбору информации об интеграции европейских государств для СНГ?

Ответ: - Да, я занимаюсь вопросами интеграции, причем, не только 50-х годов, а начиная с 20-х годов. Речь идет о так называемой "Европейской идее" в различных этапах - пан-Европа, Третий Рейх и т.д.

Доктор Петер В. Шульце: - Конечно, мы здесь можем вести длительную дискуссию по поводу интеграции. Но я согласен с вами в одианной ситуации, однако я думаю, что вы несколько идеализируете и иллюстрируете подход к этому процессу. Дело в том, что вы выступили из вида многие негативные явления в

европейской интеграции. Теперь мы видим тенденцию экономическому объединению. Подобная тенденция наблюдается и в области местного самоуправления или, как мы говорим, коммунального самоуправления. И здесь видно как сливание, так и разделение полномочий. Я хотел бы указать на то, что вопрос территориального единства земель в федеральной системе очень тесно связан с возможностью финансиро-



Д-р Петер В. Шульце

вабившись пять новых немецких земель, здесь имеются тенденции к развитию. Эти земли нужно будет разделить по-новому, исходя из экономических потребностей. У нас сейчас нет проблемы территориальных границ, но у нас имеются новые структуры в системе финансов или в системе СМВ. Бросятся в глаза, что у каждой земли имеется собственная радиостанция, собственное телевидение, прочее. Так, например, было северонемецкое, центральнонемецкое радио, теперь все объединены в единую систему. Это как раз пример размыывания территориальных границ.

Другой аспект объединения - это сфера финансов. В каждой земле имеется свой центральный банк, а директор каждого земельного банка находится в составе правления Общегерманского федерального банка. А после объединения Германии этот принцип тоже был нару-

шен. Теперь мы видим тенденцию экономическому объединению. Подобная тенденция наблюдается и в области местного самоуправления или, как мы говорим, коммунального самоуправления. И здесь видно как сливание, так и разделение полномочий. Я хотел бы указать на то, что вопрос территориального единства земель в федеральной системе очень тесно связан с возможностью финансиро-

вой самостоятельности территорий. Это и есть немецкий федерализм. Конечно, в российском и немецком историн имеется много общего, но все-таки главное различие у нас в том, что со временем "Священной Римской империи германской нации" не было так называемой сильной центральной власти до 1871 года, т.е. до образования Германской империи. Но это не мешало отдельным государствам внутри империи организовывать унитарные государства. Был удивительный дуализм - федеративная структура и централизм. Но в отдельных, малых германских землях наблюдалось сильное стремление к централизму, которое в отдельных германских государствах достигало тенденции к местному самоуправлению. Один из примеров стремления к сильному централизованному государству - это 13 лет фашизма в Германии. Во время Веймарской респуб-

лика же была сильна идея федерализма. Все это сильно отличается от российских традиций. Многие земли в прошлом имели свои собственные войска. Еще в первой мировой войне такие земли принимали участие с своими собственными силами, у них были собственные знамена, военномачальники, посольства и посылы. В этих землях существовала и полная культурная автономия. Например, во Франкфурте имело место практически полная самостоятельность лишь с отдельными элементами подчинения центральной власти. В Германской империи была обща военная и политическая организация, а, в принципе, все остальное передавалось в ведение земель.

После разгрома фашизма структура федерализма возникла в несколько измененном виде. Отдельным землям дано было право на политическую самоорганизацию, у них не была собственная конституция, свои парламент, исполнительная власть, административно-финансовый аппарат, направленный на урегулирование всех вопросов. Под покровом федерализма организовывались отдельные элементы самоуправления. Но связь пути сообщения, транспорт - это концентрировалось в центральных федеральных структурах.

Между Германией и Россией имеется также различие на рубеже веков. Заканчивается оно в том,



Д-р Бернхард фон Платте

что тогда в России основным агентом преобразований являлось государство, а в Германии - частное предпринимательство. Единственная фаза тотального централизма в истории

Германии в период фашизма не сформировалась экономическая сфера. Здесь можно указать, что в некоторых областях немецкий фашизм убрал препятствия и препоны для развития промышленности. Поэтому после разгрома фашизма Германия пришла к реформированию систем в других условиях, чем Россия. У нас было гражданское, ориентированное на рынок общество. Нам не нужно было импортировать капитал, учиться ему. Он у нас был. Этот фактор нельзя сбрасывать со счетов. Многие формы, которые были созданы, особенно в политической области, закрепленные в конституции экономические формы, они не могут быть перенесены в Россию. Мы теперь видим эту же самую проблему на примере бывшей ГДР. Те многие формы, которые создавались в Западной Германии последние 40 лет, связанные с огромным финансированием и программой поддержки, очень плохо укореняются в новых немецких землях. Над этим фактором стоит поразмыслить. Чтобы экономические преобразования были успешными, нужно время. В этот период многие программы просто потерпели неудачу. Если проблемы возникают в новых немецких землях при неустанной поддержке Западной Германии, то в России они будут и подавно.

Хотелось бы предостеречь от иллюзии,

что все процессы, происходящие у нас в Германии в течение 40 лет, могут быть слепо перенесены на другую почву. Это не говорит о том, что вы не должны учиться на нашем опыте, мы

можем бы и учиться, и настраиваться. Например, по вопросу крестьянства мы единственные европейцы, которые могут дать вам какое-либо совет, так как мы со времени создания ЕС уничтожили мелкое и среднее крестьянство. Программы ЕС были программами концентрации доходов от капитала, я хотел бы привести небольшой пример из своего собственного опыта. В 1980 году я купил крестьянское хозяйство, в деревне было тогда 200 жителей, но по-настоящему 20 крестьян. Сегодня там осталось только один крестьянин, а все остальные потеряли средства в экономическом плане, их задавило конкуренция цен. Но еще важнее то, что эти крестьяне не могли быть поведенных рабочих, в принципе, это были семейные предприятия, мелкие, средние. На эти фермах работали 2-3 семьи, а моделью уже не могла работать на земле. Вторая причина заключалась в том, что фермы были в долгах, ведь для производства все большей продукции нужно покупать новую технику, кредиты предоставлялись банками, а если был урожай или что-то еще, то крестьянин должен банку. В ЕС и в Германии существуют, что одна ферма, должен иметь примерно 80-100 га и только при том условии, что он владеет самой современной техникой. Конечно, не исключено и такое, что фермер может обработать 200-300 га в одиночку. Это обеспечит его полностью. Но многие факторы поддерживают крестьянскую опасность. В редких случаях возникают так называемые кооперативные крестьянские товарищества, например, в виноградарстве, но не повсеместно.

В Германии и во всей Западной Европе имеется тенденция к приватизации коммунальных предприятий, только исходя из экономических причин. Дело в том, что бюджет отдельных муниципалитетов настолько перегружен, и муниципальное управление такими предприятиями уже просто нерентабельно.

Правовые основы разграничения земель в сфере законодательства между федерацией и субъектами федерации на примере РФ (ФРГ)

Е.Н. Барышников,
стипендиат РПА,
АГУ

Федеративное устройство государства базируется на определенных принципах, одним из которых является разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти федерации и субъектами федерации.

Проблема такого разграничения имеет для любого федеративного государства большое значение, ибо посредством его определяется в конечном счете статус субъектов федерации. При этом самым разнородным компонентом является собой довольно сложная право-правовая структура, а к его разрешению с точки зрения определенности соответствующих правовых основ федеративные государства подходят по-разному. В частности, это можно проследить на примере РФ и ФРГ.

В силу абз. 2 ст. 70 Основного закона ФРГ, разграничение компетенции федерации и земель устанавливается согласно конституционным предписаниям об исключительной и конкурирующей законодательной компетенции. Что же касается РФ, то здесь, в отличие от ФРГ, данный вопрос решается как не конституционный, так и на договорной основе, причем первый способ разграничения компетенции в силу ст. 15 Конституции имеет приоритетный характер. Федеративный договор в части, не противоречащий конституции, создает юридическую силу. Наряду с этим пункт 20 статьи 78 Конституции РФ заключенные индивидуальные договоры по разграничению полномочий.

Разграничение компетенции в ФРГ осуществляется отсутствием конституционного закрепления предметов ведения компетенции земель. Общим правилом здесь выступает положение о том, что земли имеют право законодательства в той мере, в какой Основным законом права законодательной власти не предоставлены субъектам федерации (абз. 1 ст. 70 ОЗ). Так, в сфере исключительной компетенции федерации (ст. 74 ОЗ) земли имеют право законодательства лишь при предоставлении такого права федерацией. В сфере конкурирующей компетенции (ст. 74 ОЗ) земля имеет право законодательства лишь по условию, поскольку они не урегулированы федеральным законом. А федеральный законодатель может пригнать и к императивному регулированию, если посчитает это необходимым. Следовательно, конкурирующая компетенция не может канализировать как совместное ведение федерации и земель. Наконец, по вопросам "рамочной" компетенции (ст. 75 ОЗ) федерация издает общие предписания, но субъекты могут развить законодательство земель. Все иные вопросы, находящиеся за пределами

ст. ст. 73, 74, 75 ОЗ ФРГ, составляют остаточную компетенцию земель (законодательство о местной администрации, школа, культура и др.). Таким образом, в сфере закондателей полномочий фактически доминирует ведение федерации.

В российской Конституции указаны на остаточную компетенцию субъектов федерации ст. 78, в силу которой они обладают всей полнотой государственной власти вне пределов ведения РФ и ее полномочий перед совместным ведением. Однако соотствующее исключительное ведение субъектов РФ в ней (подобно ОЗ ФРГ) не определяется. Но, в отличие от ФРГ, данный вопрос не решается в индивиду-

ально, при наличии такого закона, а также конституционно оговоренных предметов исключительного ведения РФ. Однако под вопросом необходимость в заключении индивидуальных договоров об ограничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти федерации и субъектами федерации, наличие которых в условиях конституционной федерации не имеет определенной степени неопределенности и даже парадоксального характера. Подводя итог сказанному, можно было бы сделать следующий вывод: в РФ ограничиться лишь конституционными предписаниями в разрешении вопроса о распределении компетенции между федерацией и субъектами

дятся отношения между законодательством государства и законодательством земель. Очень важно отметить, что при наличии конкуренции, но одновременно имеется в наличии законное ведение законодательства государства. Например, вы знаете, что у нас имеется две палаты в составе федеральный совет, последний представлен в парламентами земель, а по поводу выборов и назначения в законодательстве. И каждая земля, в зависимости от своих размеров, от количества населения, предоставляется в различной пропорции. Например, в некоторых новых областях у нас есть парламентского совета. Это касается оборонных затрат, международных отношений. А в отношении законодательства и законодательства федеральный совет имеет определяющее значение во всех вопросах, касающихся земель. Федеральная земля. Федеральная земля должна иметь право законодательства и бюджета, а в противном случае она не может участвовать в передаче информации. В первую очередь это в тех случаях, когда законы не должны быть приняты федеральными землями. Такие правила производства в управлении очень важны.

В докладе господина Ступина мы говорили об муниципальном уровне самоуправления. Я понял, что здесь речь идет о самоуправлении на уровне "районной крест", то есть в территориальной единице, которую можно было бы сравнить с нашей федеральной землей.

В Германии в отношении органов местного самоуправления мы используем такой термин только для муниципалитетов, это имеет системное значение. Муниципалитеты сами осуществляют власть на местах, но все это в рамках федеральных и земельных законов. Муниципалитеты не имеют права издавать собственные законы, а также издавать законы о государстве и земли, издавая собственные законы, но не подходит под понятие "местное самоуправление".

А.В.Артурт, к.и.н., доцент АГУ: Я бы хотел упомянуть о том, что Германия деловая путаница в попытках установить некие аналогию между Россией и Германией в отношении системы управления. Здесь правильно было сказано, что ограниченность возможностей для ведения. Мне кажется, что основа различия, основанная на историческом развитии в принципиальной разнице размеров систем, которыми мы управляем. Я хочу сказать, что федеральный орган управления в России один из 89 субъектов федерации, в Германии же мы имеем в местных полномочиях (в том числе и на издание собственного законодательства). Поэтому участие парламента в законодательстве относительно ограничено. Но в бы хотеть оставаться там, как в каком состоянии нахо-

дятся отношения между законодательством государства и законодательством земель. Очень важно отметить, что при наличии конкуренции, но одновременно имеется в наличии законное ведение законодательства государства. Например, вы знаете, что у нас имеется две палаты в составе федеральный совет, последний представлен в парламентами земель, а по поводу выборов и назначения в законодательстве. И каждая земля, в зависимости от своих размеров, от количества населения, предоставляется в различной пропорции. Например, в некоторых новых областях у нас есть парламентского совета. Это касается оборонных затрат, международных отношений. А в отношении законодательства и законодательства федеральный совет имеет определяющее значение во всех вопросах, касающихся земель. Федеральная земля. Федеральная земля должна иметь право законодательства и бюджета, а в противном случае она не может участвовать в передаче информации. В первую очередь это в тех случаях, когда законы не должны быть приняты федеральными землями. Такие правила производства в управлении очень важны.

данной задачи должны заключать индивидуальные договоры и соглашения с органами власти субъектов РФ и текущее федеральное законодательство. Так, например, в соответствии с п. 10 ст. 72 Конституции предметом совместного ведения является в частности координация международных связей субъектов РФ. В силу отсутствия детализирующих данное положение норм, что имело место до недавнего времени, упомянутые связи развивались субъектами РФ хаотично. Улучшению положения способствовал Указ Президента РФ о координации роли МИД РФ в проведении внешней дипломатической работы от 12.03.00.

Изменив этот нормативно-правовой акт закрепил возможность заключения соглашений с субъектами и административно-территориальными образованиями иностранных государств, возможность открытия ими своих зарубежных представительств. Вполне возможно и принятие специального федерального закона, который бы определил содержание полномочий в рамках совместной компетенции абсолютно для всех субъектов РФ. В принципе, как это сделано в ФРГ, довольно проблематично, в частности, в силу факта наличия совместной компетенции. Для четкого разграничения полномочий между ними нужна конкретика, которую и несут в себе обозначенные выше правовые акты.

Вопросы и суждения

Д-р Франс-Йоанн Шпангер, Гансбургский институт проблем мира

Господин Барышников очень правильно говорил о преобладании федеральной власти в законодательстве Германии. Исходя из прежнего опыта Германии можно было бы предположить, что федеральная власть государства в законодательстве в Германии составляет 80-90% всех законодательных инициатив исходя от самого государства. Поэтому участие парламента имеет право выбирать федеральное правительство, они могут также поддерживать и регулировать правила государственного законодательства. Поэтому участие парламента в законодательстве относительно ограничено. Но в бы хотеть оставаться там, как в каком состоянии нахо-

равно, но не полностью, к земле в ФРГ. Но почти каждый из регионов нашей страны по своим особенностям выделяет отдельные европейские государства. Поэтому спорный вопрос о разграничении компетенции решается на своем уровне, если не по качеству, то по количеству, выходящая федеральный задачам некоторых европейских государств. В частности, это касается в первую очередь регионального развития. Решать вопросы регионального развития из центра, это не совсем правильно по государственному смыслу. С моей точки зрения, мы можем говорить сейчас об очень сложных отношениях "регион - район - муниципалитет". Уже в рамках с социальным и экономическим значением земле государственного управления существует множество вариантов сотрудничества и выравнивания. Здесь району как единице государственного управления не предоставляется законные права. Это очень неравнозначная точка зрения, она требует дальнейшего разрабатки.

Ю.Г.Чернышов, проф. АГУ: Я бы хотел задать вопрос о том, что Германия имеет опыт отсюда тоталитаризма одновременно. Вопрос был поставлен так: какой из них является более правильным? Вы соотнесением, но задумываясь, ответил, что правильнее было бы сравнить по этому вопросу.

Ответ: Это двоякий, широчайший вопрос. Для предостережения обиды в отношении Германии мы используем такой термин только для муниципалитетов, это имеет системное значение. Муниципалитеты сами осуществляют власть на местах, но все это в рамках федеральных и земельных законов. Муниципалитеты не имеют права издавать собственные законы, а также издавать законы о государстве и земли, издавая собственные законы, но не подходит под понятие "местное самоуправление".

А.В.Артурт, к.и.н., доцент АГУ: Я бы хотел упомянуть о том, что Германия деловая путаница в попытках установить некие аналогию между Россией и Германией в отношении системы управления. Здесь правильно было сказано, что ограниченность возможностей для ведения. Мне кажется, что основа различия, основанная на историческом развитии в принципиальной разнице размеров систем, которыми мы управляем. Я хочу сказать, что федеральный орган управления в России один из 89 субъектов федерации, в Германии же мы имеем в местных полномочиях (в том числе и на издание собственного законодательства). Поэтому участие парламента в законодательстве относительно ограничено. Но в бы хотеть оставаться там, как в каком состоянии нахо-

Отвественный редактор выпуск
Д.и.н., профессор АГУ Ю.Г. Чернышов

