

**Д. Е. Гаврютов**

*Тверской государственный университет, 2 курс, бакалавриат*

*Научный руководитель: к.ист.н. В. А. Антонцева*

## **РЕФОРМА ФЕДЕРАЛИЗМА ФРГ 2006–2009 ГОДОВ: ПРИЧИНЫ ОГРАНИЧЕННОЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ И РОЛЬ БУНДЕСРАТА**

К началу 2000-х годов германский федерализм оказался в положении, которое в политической науке получило обозначение *Politikverflechtungsfalle* – «ловушка политического переплетения». Этот термин был введён немецким политологом Ф. Шарпфом в 1985 году для описания институциональной ситуации, при которой взаимозависимость уровней власти препятствует реформированию самой системы [Scharpf 1985: 325]. Симптомом кризиса стала высокая доля законов, требующих обязательного одобрения Бундесрата: по данным самого Бундесрата, в 14-м легислатурном периоде (1998–2002) она составляла около 54,8 % от всех принятых законов, а в среднем за весь период с 1949 по 2006 год – приблизительно 53 % [Bundestag URL].

Реформа федерализма 2006–2009 годов задумывалась как ответ на эту проблему. По масштабу конституционных изменений она стала крупнейшей перестройкой Основного закона ФРГ с момента его принятия в 1949 году: поправки затронули 25 из 183 статей и изменили 21 федеральный закон [Геймбух URL]. Запланированный правительством ориентир состоял в снижении доли так называемых *Zustimmungsgesetze* до 35–40 %, тогда как более амбициозная экспертная оценка Научной службы Бундестага полагала возможным снижение и до приблизительно 25 % [Bundestag URL]. Фактический результат оказался посередине: в 17-м легислатурном периоде (2009–2013) показатель составил около 38,3 %, в последующих периодах колебался в диапазоне 34–38 % [Bundestag URL]. Таким образом, правительственный ориентир был достигнут, но более глубокого снижения, на которое надеялись эксперты и критики прежней системы, не произошло. Настоящая статья посвящена анализу причин этой ограниченной эффективности.

Цель исследования – установить институциональные и политические факторы, объясняющие сохранение значимого блокирующего потенциала Бундесрата после реформы. Рабочая гипотеза состоит в том, что одним из ключевых таких факторов является нетронутость реформой механизма согласительного комитета (*Vermittlungsausschuss*), а также сохранение партийной политизации верхней палаты. Источниковую базу составляют тексты Основного закона ФРГ, статистические данные Бундесрата и Бундестага, а также работы германских и российских специалистов.

Понять смысл реформы невозможно без обращения к исторической логике германского федерализма. Основным законом 1949 года закрепил двухуровневую конструкцию: федерация занималась преимущественно нормотворчеством, а земли – его исполнением. Этот принцип функционального разделения породил постоянную потребность в координации, ставшую институциональной основой для распространения «кооперативного федерализма». Концептуальной базой данной модели служит принцип субсидиарности, согласно которому, как формулирует Н.В. Павлов, «в демократическом обществе власть принятия решений делегируется снизу-вверх» [Павлов 2007: 55].

На практике, однако, кооперативная модель развивалась во многом противоположно своей декларируемой логике. Реформа 1969 года правительства «большой коалиции» под руководством К.-Г. Кизингера зафиксировала в Основном законе принцип «кооперативного федерализма», расширила перечень «совместных задач» (статьи 91a и 91b) и тем самым ещё теснее переплела интересы земель и федерального центра [Павлов 2007: 57]. В качестве компенсации за утраченные законодательные полномочия земли усилили своё влияние через Бундесрат. Долгосрочные последствия этого сдвига оказались значительными: если в 1949 году лишь около 10 % федеральных законов требовали согласия верхней палаты, то к концу 1990-х годов их доля стабильно превышала 50 % [Bundestag URL].

Дополнительное измерение проблемы – партийно-политическое. Г. Лембрух одним из первых описал ситуацию, при которой Бундесрат, формально призванный представлять административные интересы земель, оказывается включён в логику межпартийного противостояния [Lehmbruch URL]. Мотивация оппозиционных партий использовать верхнюю палату как инструмент политического давления, по его наблюдению, вытекает не из предметного содержания конкретного закона, а из самой логики конкурентной партийной системы. К лету 2005 года в 11 из 16 земель у власти находился оппозиционный блок ХДС/ХСС, что позволяло ему систематически блокировать законодательную программу красно-зелёного правительства Г. Шрёдера [Павлов 2007: 58]. Эту динамику Ф. Шарпф впоследствии охарактеризует как ключевой источник институционального недуга, при котором ни одна сторона не способна последовательно реализовать собственную реформистскую программу [Scharpf URL].

Таким образом, к началу 2000-х годов германский федерализм, по характеристике Н.В. Павлова, превратился в государство, где «стали преобладать централизованное законодательство и федеративное управление» [Павлов 2007: 57]. Возникло системное противоречие: ландтаги утрачивали роль реальных законодательных органов, тогда как земли оставались главными исполнителями федеральных решений, в принятии которых они участвовали лишь опосредованно – через позиции земельных правительств в Бундесрате.

Точкой отсчёта реформы стало 17 октября 2003 года, когда Бундестаг и Бундесрат учредили совместную Комиссию по модернизации федеративных отношений. Реализация её наработок стала возможной с приходом к власти в ноябре 2005 года новой «большой коалиции», располагавшей необходимым большинством в две трети голосов [Павлов 2007: 58]. Цели реформы были закреплены в коалиционном договоре от 18 ноября 2005 года «Вместе за Германию – с мужеством и человечностью».

Центральной идеей первого этапа (2006) стало так называемое разграничение (*Entflechtung*). Было упразднено рамочное законодательство (*Rahmengesetzgebung*), прежде создававшее обширные «серые зоны» в распределении компетенций [Геймбух URL]. В сферу исключительной компетенции земель были переданы образовательная политика, регулирование высшей школы, жилищное право, государственная служба на земельном уровне, нормирование времени работы магазинов, право собраний и печати. Федерация, напротив, закрепила за собой борьбу с международным терроризмом, атомную энергетику, регистрацию граждан, нотариат, регулирование оборота оружия [Павлов 2007: 58–59]. Принципиально новым инструментом стало «право отклонения» (*Abweichungsrecht*): в ряде специально оговорённых сфер земли получили возможность принимать нормы, отступающие от федеральных стандартов [Геймбух URL].

Второй этап реформы (2009) был посвящён финансовым отношениям. Поводом к его запуску послужило тяжёлое долговое положение государства: к 2007 году совокупный государственный долг ФРГ превышал 1,5 трлн евро [Павлов 2007: 61]. Главным итогом этапа стало конституционное закрепление «долгового тормоза» (*Schuldenbremse*) в новой редакции статей 109 и 115 Основного закона. Согласно этим нормам, для федерального бюджета с 2016 года устанавливается лимит структурного дефицита в 0,35 % валового внутреннего продукта, а земли с 2020 года обязаны исполнять свои бюджеты без структурной задолженности вовсе. Одновременно продолжал действовать «Пакт солидарности II», предусматривавший трансферты в восточные земли в размере 156 млрд евро до 2019 года [Павлов 2007: 60]. Общая цель обоих этапов – повысить дееспособность государства, ослабив его «взаимозаблокированность», – оставалась единой [Геймбух URL].

Реформа разворачивалась на фоне нарастающей тенденции к фактической централизации при формальном сохранении федералистской формы. Земли систематически обменивали свои законодательные компетенции, по выражению Н.В. Павлова, «на право голоса на федеральном уровне» [Павлов 2007: 57]. Возникал характерный парадокс: федерализм как форма государственного устройства сохранялся, тогда как реальные законодательные полномочия концентрировались у федерального центра.

В финансовом измерении ситуацию усугубляло резкое усиление межземельной зависимости после объединения страны в 1990 году. Объём средств на выравнивание финансовых различий между землями вырос примерно с 1,5 млрд евро в 1994 году до более чем 8 млрд евро в 2000 году [Павлов 2007: 60]. Бавария, чьи взносы возросли с 6 млн марок в 1993 году до 2,3 млрд евро в 2001 году, безуспешно пыталась оспорить систему выравнивания в Конституционном суде [Павлов 2007: 60]. Финансовая зависимость большинства земель от федеральных решений воспроизводила их мотивацию к участию в законодательном процессе через Бундесрат, поддерживая тем самым его блокирующий потенциал. На эту проблему указывал и Н.В. Павлов, замечая, что «землям требуется большая финансовая автономия, в противном случае все реформы обречены на провал» [Павлов 2007: 61].

Динамика статистики Бундесрата позволяет точно оценить итоги реформы. До её вступления в силу средняя доля Zustimmungsgesetze по совокупности легислатурных периодов 1949–2006 годов составляла около 53 %; в 14-м (1998–2002) и 15-м (2002–2005) периодах – 54,8 % и 50,6 % соответственно [Bundestag URL]. После вступления реформы в силу 1 сентября 2006 года показатель начал устойчиво снижаться: в 16-м периоде (2005–2009) он составил 41,8 %, в 17-м (2009–2013) – 38,3 %, в 18-м (2013–2017) – 35,8 %, в 19-м (2017–2021) – 37,8 %, в 20-м (2021–2025) – 34,7 % [Bundestag URL]. Запланированный правительством ориентир в 35–40 %, таким образом, был достигнут уже к концу первого послереформенного легислатурного периода. В то же время более амбициозный экспертный прогноз – снижение приблизительно до 25 %, рассчитанный Научной службой Бундестага гипотетически для 14-го и 15-го периодов [Bundestag URL], – реализован не был. Именно эту «промежуточную» эффективность реформы Ф. Шарпф уже в 2006 году охарактеризовал как «скудный» (dürftig) результат: по его оценке, права согласия Бундесрата в политически важных вопросах сократились лишь в ограниченном объёме [Scharpf URL].

Объяснение этого ограниченного эффекта складывается, на наш взгляд, из трёх взаимосвязанных факторов. Первый – новые «стыковые зоны», порождённые самим Abweichungsrecht. В сферах, где земли получили право отклонения, одновременно может действовать как федеральное законодательство, так и земельные нормы, причём приоритет получает более поздняя по времени принятия [Геймбух URL]. Это создаёт новые основания для конфликтов о границах компетенций, разрешение которых вновь требует согласительных процедур.

Второй фактор – партийная политизация Бундесрата. Реформа перераспределила предметные компетенции, но не затронула порядка формирования верхней палаты и правил голосования в ней. Как ещё в 1976 году показал Г. Лембрух, мотивация оппозиционных партий использовать Бундесрат в качестве инструмента политического давления определяется не

предметным содержанием конкретного закона, а самой логикой конкурентной партийной системы [Lehmbruch URL]. К этому необходимо добавить специфический эффект «больших коалиций»: на протяжении большей части периода 2005–2025 годов федеральное правительство формировалось коалициями ХДС/ХСС и СДПГ, располагавшими широким большинством одновременно в Бундестаге и в земельных правительствах. Это структурно снижало конфликтность отношений между палатами и могло маскировать реальный блокирующий потенциал реформированной системы; настоящая её проверка предстоит лишь в случае возникновения противоположных партийных большинств в Бундестаге и Бундесрате.

Третий и, на наш взгляд, ключевой фактор – нетронутость реформой механизма *Vermittlungsausschuss*. Согласительный комитет – совместный орган Бундестага и Бундесрата (по 16 членов от каждой палаты), учреждённый статьёй 77 Основного закона. Принципиально важно, что он может быть созван применительно к любому федеральному закону – и к *Zustimmungsgesetze* (требующим согласия Бундесрата), и к *Einspruchsgesetze* (по которым Бундесрат лишь обладает правом возражения). Хотя для второго типа возражение Бундесрата может быть преодолено квалифицированным большинством Бундестага, сама возможность задержки и переговоров создаёт значимое политическое давление на федеральное правительство. Таким образом, сокращение числа законов первой категории не устраняет возможности их фактической блокировки или существенной модификации через согласительную процедуру. Реформа изменила то, что согласовывается, но во многом оставила неизменным то, как это согласовывается.

Реформа 2006–2009 годов не стала финальной точкой в эволюции германского федерализма. В 2013 году Бавария и Гессен оспорили в Федеральном конституционном суде систему финансового выравнивания. Это инициировало новый раунд переговоров, завершившийся в 2017 году принятием 13 поправок к Основному закону, которые перестроили налоговое распределение и расширили полномочия федерации в области финансовой помощи землям [Корякина, Ризин 2020: 76–77]. Существенно изменилась статья 104b: федерация получила более широкие возможности контролировать использование выделяемых ею субсидий [Геймбух URL].

Этот сдвиг показателен. Федерация наращивает своё присутствие в сферах, формально закреплённых за землями, – но через финансовые инструменты, а не через прямое расширение законодательных полномочий. Перед нами своеобразная «тихая экспансия» центральной власти, не требующая пересмотра конституционного разграничения компетенций. А.С. Корякина и Н.Д. Ризин характеризуют происходящее как «латентную реформу»: по их оценке, в отличие от реформ 2006 и 2009 годов, новый этап перестройки федеративных отношений проходит «тихо и незаметно» [Корякина, Ризин 2020: 77]. Это наблюдение представляется

обоснованным: финансовая зависимость слабых земель и сохранение Vermittlungsausschuss структурно воспроизводят условия, при которых блокирующий потенциал верхней палаты может вновь актуализироваться при изменении политической конъюнктуры. По мнению автора настоящей статьи, именно это и составляет главный нерешённый вопрос германского федерализма: укрепляя солидарные финансовые механизмы, реформаторы не устранили процессуальные институты, способные при определённых обстоятельствах превратить кооперацию в блокировку.

Подводя итог, реформу германского федерализма 2006–2009 годов следует охарактеризовать как масштабный, но сознательно ограниченный конституционный проект. Разграничение законодательных компетенций, упразднение рамочного законодательства, конституционное закрепление «долгового тормоза» – все эти институциональные достижения являются значительными. Заявленный правительственный ориентир – снижение доли Zustimmungsgesetze до 35–40 % – был достигнут, однако более глубокого снижения, способного действительно устранить «ловушку политического переплетения», не произошло. Объяснение этого результата складывается из трёх структурных факторов: новых «стыковых зон», порождённых правом отклонения; партийной политизации Бундесрата, не поддающейся устранению через одно лишь перераспределение предметных компетенций; и – что принципиально важно – сохранения механизма Vermittlungsausschuss, позволяющего инициировать согласительную процедуру по любому закону вне зависимости от его формальной категории. Реформа изменила предмет согласования, но во многом оставила нетронутым сам механизм. Общий вектор последующего развития – нарастающая фактическая централизация через финансовые инструменты при формальном сохранении федерализма. Германский опыт показывает, что успех реформы федерализма определяется не только содержанием изменений в части разграничения компетенций, но и готовностью затронуть процессуальные механизмы согласования и устранить политические стимулы к блокированию. Для российской науки германский опыт ценен прежде всего как иллюстрация институциональной инерции: даже обстоятельная конституционная реформа способна изменить лишь те стороны системы, на которые она была непосредственно нацелена, тогда как сопряжённые механизмы продолжают функционировать по прежней логике.

#### ЛИТЕРАТУРА

Геймбух Н.Г. Вопросы конституционной реформы в Федеративной Республике Германия. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/voprosy-konstitutsionnoy-reformy-v-federativnoy-respublike-g-ermaniya> (дата обращения: 23.04.2026).

Корякина А.С., Ризин Н.Д. Германский федерализм: опыт реформирования // Электронный научный журнал «Наука. Общество. Государство». 2020. Т. 8, № 1 (29). С. 73–79. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/germanskiy-federalizm-opyt-reformirovaniya> (дата обращения: 23.04.2026).

Павлов Н.В. Германский федерализм: опыт реформирования // Мировая экономика и международные отношения. 2007. № 10. С. 53–63. Bundestag. Auswirkungen der ersten Stufe der Föderalismusreform: Wissenschaftliche Dienste, WD 3 – 255/09. URL: <https://www.bundestag.de/resource/blob/494344/9b3e3ea9656984aa3519be862fc9063c/Auswirkungen-der-Foederalismusreform-I-data.pdf> (дата обращения: 23.04.2026).

Lehmbruch G. Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Stuttgart: Kohlhammer, 1976. URL: [https://www.researchgate.net/publication/255754171\\_Parteienwettbewerb\\_im\\_Bundesstaat](https://www.researchgate.net/publication/255754171_Parteienwettbewerb_im_Bundesstaat) (дата обращения: 23.04.2026).

Scharpf F.W. Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich // Politische Vierteljahresschrift. 1985. Jg. 26, H. 4. S. 323–356.

Scharpf F.W. Föderalismusreform: Weshalb wurde so wenig erreicht? // Aus Politik und Zeitgeschichte. 2006. Nr. 50. URL: <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/29337/foederalismusreform-weshalb-wurde-so-wenig-erreicht/> (дата обращения: 23.04.2026).