

М. Ю. Шнайдерман

*студентка 3 курсу економіко-правового факультету
Одеського національного університету імені І. І. Мечникова,
спеціальність «Право»*

*Науковий керівник: к. ю. н., доцент, доцент кафедри конституційного
права та правосуддя Одеського національного університету
імені І. І. Мечникова О. М. Садовська*

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ФЕДЕРАТИВНИХ ВІДНОСИН В ФРН

На сьогоднішній день в умовах розвитку світової глобалізації, роль суб'єктів федерації набуває важливого значення. Так, Асамблея європейських регіонів на своєму засіданні у 1996 р. прийняла Декларацію щодо регіоналізму у Європі [1], де п. 3 Преамбули закріплено, що «регіони представляють собою важливий та незамінний елемент побудови Європи та процесу європейської інтеграції». Як зазначають німецькі вчені-правознавці: «Хто має на меті вивчати федералізм у всієї його досконалості, той повинен звернутися до досвіду Німеччини, яка практикує його століттями» [2, с. 318].

Федеративна Республіка Німеччина є демократичною та соціальною федеративною державою [3, ст. 20], яка складається з 16 земель федерації, що мають власну державність з усіма суверенними правами та компетенціями. ФРН є конституційною федерацією, що заснована Конституцією 1949 р., що раніше мала назву Основний закон. Найменування Основний закон застосовувалось, тому що

при прийнятті цей акт розглядався як тимчасовий: вважалось, що справжня Конституція буде прийнята після об'єднання Німеччини. 3 жовтня 1990 р. цей правовий акт став повноцінним у справжньому розумінні Конституції. На думку німецький вчених-юристів: «Об'єднання Німеччини у 1990 році не лише не послабило принципи федеративного державного устрою, сформованого самою історією, що закріплено в Основному законі, а скоріш посилило їх» [4, с. 50].

Розподіл компетенції між землями та Федерацією закріплено в Основному законі ФРН 1949 р., компетенція розподілена в сфері законотворчості, виконавчої влади та фінансами, що побудована на принципі розподілу влади. Державні повноваження закріплюються ст. 30 Основного закону за землями, оскільки в Німеччині діє презумпція компетенції земель, що підтверджує децентралізованість Німецької федерації тобто, якщо Федерація вважає потрібним використати компетенцію для врегулювання певних питань, то дане повноваження Федерації повинно бути прямо закріплено в законі.

Про наявність презумпції земель свідчать положення, що регулюють законодавчу (абз. 1 ст. 70 ОЗ), виконавчу (ст. 83 ОЗ) та судову гілку влади (ст. 92 ОЗ). Але в сфері міжнародних відносин діє презумпція компетенції Федерації. «Германія виступає в міжнародних правовідносинах як єдине ціле», – до такого висновку прийшов Федеративний конституційний суд ФРН [5, с. 16]. Так, ст. 32 Основного Закону закріплює, що правом укладати міжнародні договори від імені Федеративної Республіки Німеччина може виключно Федерація. Землі мають лише право в межах своєї виключної законодавчої компетенції укладати договори з іноземними державами.

При аналізі положень щодо компетенції Федерації та земель може виникнути враження, що ФРН це «слабка федерація», однак це не так. У 2006 р. почався активний процес реформування федеративних відносин. Головною метою при проведенні «конституційної реформи» було недопущення узурпації влади. На даний момент в рамках законотворчої компетенції розрізняються: виняткова компетенція федерації, конкуруюча компетенція федерації і земель, виключна компетенція земельного законодавця [6, с. 26]. Завдяки

таким змінам німецький федералізм створює перевагу Федерації в одній сфері, але компенсує перевагою земель в іншій.

Іншою особливістю німецького федералізму є як інститут конкуруючої (спільної) компетенції. Як зазначає Г. Хессе, кооперативний федералізм в Німеччині є загальна формула більш досконалої співпраці між федерацією, землями та громадянами, яка задається інститутом конкуруючої компетенції. Здійснюване на основі чіткої компетенції та координації співробітництва може сприяти необхідному в сучасній соціальній державі однаковому й ефективному виконанню державних завдань, не призводячи до централізації [7, с. 123].

Відповідно до абз. 2 ст. 72 Основного закону ФРН Федерація має право скористатися конкуруючою законодавчою компетенцією лише при наявності особливих умов, а саме при необхідності забезпечення рівноцінних умов життя на території Федерації або збереження правової та економічної єдності. Якщо такі умови відсутні, то Федерація не має право приймати закони у сфері конкуруючої компетенції. У 1994 р., у зв'язку з тенденцією розвитку ФРН до більш централізованої держави, до Основного закону були внесені зміни, що певним чином поліпшили положення земель. Таким чином, Федеральний конституційний суд отримав право перевірки необхідності застосування спільної компетенції. Федерація втратила право самостійно вирішувати використання спільної компетенції та безконтрольно блокувати земельне законодавство.

Німеччина в процесі свого розвитку, як кожна федеративна держава, мала тенденцію до централізації. Таким чином, «необхідна регулярна перевірка розмежування компетенції між Федерацією та землями на предмет того, чи відповідає реально діюча сьогодні конституція наміру її авторів» [8, с. 53].

Федеративний державний устрій ФРН будується на принципі вірності федерації. Професор державного права Німеччини Х.Бауер визначає «принцип вірності федерації», як «поведінку, що не суперечить інтересам Федерації, що є основним обов'язком в рамках Федерації» [9, с. 14]. Цей принцип закріплює конституційний обов'язок,

відповідно до якого землі повинні зберігати вірність по відношенню до Федерації, так і навпаки. Даний принцип також покладає на учасників обов'язок не застосовувати нічого, що може завдати шкоди Федерації або її суб'єктам. Також принцип вірності федерації спрямований на охорону самостійності Федерації та земель, та регулює баланс між розподілом компетенції центру та суб'єктів.

В результаті конституційної реформи 2006 р. були внесені зміни до Основного закону щодо питань розподілу компетенції між Федерацією та землями в сфері законодавства. Також було скасовано рамочне законодавство Федерації. Тепер воно регулюються лише виключним або спільним законодавством Федерації або земель. Землі ФРН отримали право щодо ряду питань приймати закони, що відхиляються від федеральних законів, а також землі в праві відхилити закон [10, с. 148]. Також земель існує шестимісячний строк протягом якого, вони можуть відреагувати на нове федеративне законодавство з відкликом.

Відповідно до ст. 74 Основного закону ФРН до сфери конкуруючої компетенції відносить 32 позиції (цивільне законодавство, кримінальне законодавство, виконання покарань, судоустрій, судочинство, адвокатура, акти громадянського стану, союзи і зборів, перебування і проживання в ФРН іноземних громадян, біженців та переміщених осіб, соціальне забезпечення та ін.). При цьому слід зазначити, що закони щодо відповідальності держави, котрі включені в зазначений перелік, потребують схвалення Бундесрату. У сфері конкуруючої компетенції землі можуть приймати закони лише в тій мірі, в якій федерація не користується своїми законодавчими правами.

Відповідно до абз. 1 ст. 84 Основного закону землі під час виконання федеральних законів самостійно регулювати організацію влади та адміністративний процес, якщо інше не закріплено законом. У випадку конкуруючого законодавства (абз. 3 ст. 72 Основного закону), на території земель при розходженні федеральних та земельних актів діють ті, що були прийняті пізніше.

«Право на відклик» має як позитивні, так і негативні аспекти. На думку проф. К. Штарк, такі положення Основного закону можуть

викликати проблеми їх інтерпретації та практичні труднощі. В процесі відкликання земель від федеративного законодавства може виникнути наступне правове становище: в одних землях буде діяти федеративне право, в інших – право земель [11, с. 4].

Але з «правом на відклик» у земель ФРН з'явилась можливість розширити сферу своєї компетенції за рахунок компетенції Федерації та, відповідно, розвиватися без обов'язкової згоди Бундесрату [12, с. 7]. Завдяки чому значно скорочується час прийняття законів, що дозволяє більш ефективно та своєчасно приймати та змінювати закони, що будуть відповідати фактичній обстановці в суспільстві.

Таким чином, конституційна реформа 2006 р. відіграла важливу роль в регулюванні функціонування федеративних структур Німеччини. В умовах системи «федерального співробітництва» землі отримали право активної участі у формуванні федеральної політики через Бундесрат, що надає змогу враховувати інтереси населення суб'єктів федерації на рівні ФРН.

Література:

1. Декларация щодо регіоналізму у Європі: міжнародний договір Асамблеї Європейських Регіонів від 04.12.1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://constituanta.blogspot.com/2013/03/1996.html>. – Назва з екрана.
3. Основний Закон Федеративної Республіки Німеччина від 23.05.1949 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.bundestag.de/grundgesetz>. – Назва з екрана.
4. Бернхардт Р. Конституционное правосудие и принципы федеративного государственного устройства в ФРГ / Р.Бернхардт // Современный немецкий конституционализм: Сб. статей. – М., 1994.
5. Геймбух Н. Г. Совершенствование конституционного законодательства Германии о разграничении предметов ведения федерации и земель / Н. Г. Геймбух // Вестник Томского государственного университета. Серия «Право». – 2015. – №4. – С. 14-20.
6. Геймбух Н. Г. Вопросы конституционной реформы в Федеративной Республике Германия / Н.Г. Геймбух // Вестник Томского государственного университета. Серия «Право». – 2018. – № 27. – С. 23-29.
7. Хессе К. Основы конституционного права ФРГ / К. Хессе. – М.: Юрид. лит., 1981 – 368 с.
8. Бланкенгель А. Распределение компетенции и государственность немецких земель / А.Бланкенгель // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. – М., 2003. – № 3 (44). – С. 52-57.

9. Бауэр Х. Верность федерации как определяющий принцип германского федерализма / Х.Бауэр // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. – М., 2003. – № 3 (44). – С. 14-21.
10. Grundgesetz. Textausgabe mit samtlichen Anderungen und andere Texte zum deutschen und europaischen Verfassungsrecht. 2. Auflage / H. Dreier, F. Wittreck. – Tubingen, 2007. – 727 s.
11. Starck Ch. Foderalismus Reform / Ch. Starck – Munchen, 2007. – 198 s.
12. Rudzio W. Das Politische System der Bundesrepublik Deutschland / W.Rudzio. – 3. Aufl. – Opladen, 1991. – 476 s.