

В.И. Шабаета

**ОСОБЕННОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ
ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В ФРГ:
ФЕДЕРАЛЬНЫЙ И МЕСТНЫЙ УРОВЕНЬ**

Германия в течение последних полутора столетий является одним из политических и экономических лидеров Европы, от которого в значительной степени зависит развитие всего региона. Несмотря на поражение во Второй мировой войне, она быстро восстановила свои позиции и превратилась в образец для других стран. Развитие социальной рыночной экономики позволило добиться высоких темпов экономического роста, повышения уровня жизни населения и его социальной защищенности. Особенно высоко оценивается германский федерализм, обеспечивающий гармоничное взаимодействие местной и центральной власти.

Современная Федеративная Республика Германия (ФРГ) – классическая парламентская республика, в которой исполнительная власть подотчетна законодательной. Эта система обеспечивает реализацию демократических принципов в достаточно полном объеме. Именно поэтому германский опыт активно изучается за рубежом, особенно в странах Центральной и Восточной Европы, избравших новый путь развития после распада социалистической системы. При этом наибольший интерес представляют долговременные процессы, происходящие в политической, экономической и социальной сферах ФРГ.

**Государственное устройство.
Центральные органы власти**

Современная конституция (Основной закон) ФРГ вступила в силу 23 мая 1949 г. как временный документ. Однако несмотря на

некоторые изменения, основные ее положения до сих пор сохранились в неприкосновенности. Основной закон делится на две части. Как и во всех современных демократических конституциях, на первом месте находится раздел «Основные права» (Die Grundrechte), посвященный основным правам и свободам личности; второй раздел – «Федерация и земли» (Der Bund und die Lander) – открывается статьей 20, провозглашающей, что «ФРГ является демократическим и социальным правовым государством».

Федеративное государственное устройство является традиционной формой государства для Германии. Основная его функция – соединение максимально возможной децентрализации принятия хозяйственно-политических решений с максимально необходимым централизованным регулированием. *Федеральный президент (Bundespräsident)*, являясь главой правительства, выполняет в основном представительские или формальные функции. Он не оказывает практически никакого влияния на экономическую политику страны.

Главным из государственных органов Германии можно назвать бундестаг (Bundestag) или парламент, который унаследовал все функции рейхстага, а также приобрел широкие полномочия помимо них. Парламент формируется на основе всеобщих прямых выборов при тайном голосовании, срок его полномочий – четыре года. Основная функция бундестага – законодательная. Бундестаг также выбирает канцлера. Практически ни одно важное хозяйственно-политическое решение не принимается без обсуждения в бундестаге. Кроме того, бундестаг имеет право проводить парламентские расследования по различным вопросам, касающимся, как правило, злоупотреблений в сфере исполнительной власти.

В реальности все основные вопросы решаются в парламентских кулуарах: «неформальные соглашения за закрытыми дверями по-прежнему являются одним из инструментов эффективного правления» (3, с. 53).

Бундесрат (Bundesrat), или Союзный совет, является органом, воплощающим федеральный принцип построения германского государства: он представляет интересы земель на высшем уровне. Через него осуществляется двусторонняя связь между федеральными и земельными властями. Членами бундесрата становятся главы и министры земельных правительств. Каждая земля посылает своих представителей в соответствии с квотой, зависящей от численности населения. Ежегодно члены бундесрата избирают из своих рядов председателя, который является главой одного из земельных пра-

вительств. Кроме того, избираются три вице-президента, которые вместе с главой бундесрата образуют президиум, функции которого аналогичны функциям президиума бундестага. В бундесрате формируются постоянно действующие профильные комитеты, аналогичные по своим функциям парламентским. В целом бундесрат играет роль верхней палаты парламента, но с существенными оговорками. Основная функция Союзного совета – законодательная, через него, как и через парламент, проходят все законопроекты, но его мнение имеет различный вес в зависимости от содержания закона. Бундесрат обязательно участвует в решении споров между федеральными и земельными правительствами. Обязать земли к выполнению своих функций в отношении федерации можно только с одобрения бундесрата. Задача бундесрата заключается в эффективном представлении интересов земель на федеральном уровне и недопущении излишней концентрации власти в федеральном центре, и с этой задачей он успешно справляется.

Правительству (Bundesregierung) принадлежит исполнительная власть на федеральном уровне. Главой германского правительства является федеральный канцлер, который избирается парламентом на неопределенный срок. Он имеет право формировать кабинет министров и председательствовать в нем (министры назначаются президентом по предложению канцлера). Глава правительства определяет основы государственной политики и имеет право давать указания министрам. В то же время каждый член правительства имеет право действовать самостоятельно в рамках своих полномочий и несет полную ответственность за свои действия. Глава правительства имеет лишь ограниченное право вмешиваться в деятельность отдельных ведомств. Многие важные решения принимаются коллегиально.

В распоряжении главы правительства находится *Администрация федерального канцлера (Bundeskanzleramt)* – один из важнейших центров власти в государстве. Правительство принимает решения по текущим вопросам внутренней и внешней политики и издает постановления и распоряжения, имеющие законодательную силу. От правительства исходит и большая часть законопроектов. Хотя федеральное правительство обладает широкими полномочиями, в целом оно подконтрольно бундестагу. Само по себе правительство представляет собой весьма эффективный орган исполнительной власти, в котором каждое ведомство располагает необходимой свободой действий.

В настоящее время в Германии действует правительство так называемой «большой коалиции» двух крупнейших партий – социал-демократов и христианских демократов. Коалиционный договор был подписан 12 ноября 2005 г. В соответствии с ним канцлером стала А. Меркель. При подписании договора каждая сторона подчеркивала его «временный» и «вынужденный» характер. Несмотря на существующие между членами правительства разногласия по внешней и внутренней политике, правительство демонстрирует высокую степень стабильности.

Конституционный суд (Bundesverfassungsgericht) с резиденцией в Карлсруэ создан для того, чтобы не допускать нарушения Основного закона, и обладает монопольным правом трактовать последний. Конституционный суд не может возбуждать иск по собственной инициативе. Правом возбуждения иска обладают президент, бундестаг (не менее одной трети депутатов), бундесрат, федеральное и земельные правительства. Отдельные граждане имеют право подать «конституционную жалобу» на действия властей, но суд вправе отказаться от ее рассмотрения.

Германский федерализм

Германия является федеративным государством, в котором «горизонтальное» разделение власти между законодательной, исполнительной и судебной властями сочетается с «вертикальным» разделением – между федерацией и ее субъектами – землями. Страна состоит из 16 федеральных земель. Идея парламентаризма и правового государства осуществляется в первую очередь на уровне федерации и земель. Каждая земля обладает собственной государственностью, имеет собственное правительство и парламент. На федеральном уровне интересы земель выражает бундесрат. Земли не имеют права выхода из состава федерации, и она не может быть распущена на отдельные составляющие. Целью федеральной системы является предотвращение излишней концентрации власти в одних руках и увеличения доли участия населения в политической жизни на всех уровнях. Компетенция федеральных, земельных и местных (коммунальных) властей достаточно четко разграничена.

Центр занимается теми вопросами, которые целесообразно решать в общегосударственном масштабе, – внешняя политика, оборона, валютная система, транспорт и телекоммуникации, внешняя торговля, часть налогового законодательства и значительная

часть экономической и социальной системы. В компетенции *земель* находится система образования, здравоохранения, службы общественной безопасности, охрана окружающей среды, вопросы культуры. Для реализации особо важных проектов в этих областях может быть направлено федеральное финансирование. Земельные правительства практически самостоятельно обеспечивают реализацию федеральных законов при отсутствии каких-либо конкретных указаний федеральных ведомств, которые не имеют на местах своих органов управления. Существует понятие «конкурирующее законодательство» – земли имеют право издавать свои законы в случае, если нет соответствующих федеральных законов (гражданское и уголовное право, экономическое законодательство, трудовое право и пр.). Федеральное право имеет преимущество перед земельным, но центр не имеет права вмешиваться в компетенцию земель. Регулярно проходят встречи федерального канцлера с главами правительств земель. Каждая земля имеет в столице свое представительство во главе с уполномоченным земли при федерации.

Особенностью германского федерализма является то, что федерация практически не имеет исполнительных органов на местах, проведение в жизнь федеральных законов обеспечивают земельные исполнительные органы. Федеральное правительство имеет право лишь осуществлять надзор за тем, чтобы земли исполняли законодательные нормы. В рамках федеральной системы каждый субъект федерации пользуется на своей территории широкими правами и полномочиями. Тот же принцип действует и внутри отдельных земель. Распределение полномочий между органами власти разного уровня осуществляется достаточно грамотно; на каждом уровне есть свой независимый источник доходов, с помощью которого решается необходимый круг задач.

Распределение налоговых поступлений между разными уровнями власти происходит следующим образом:

- федерации принадлежат доходы от таможенных пошлин и косвенных налогов (на табак, кофе, алкоголь, нефтепродукты);
- землям принадлежат доходы от налогов на состояние и наследство, автомобили, пиво, лотереи;
- общинам принадлежат доходы от поземельного и других мелких местных налогов.

Другие налоги (промысловый, подоходный) распределяются между общинами, землями и федерацией в определенном процентном соотношении. Из всех налоговых поступлений сегодня почти

половина приходится на долю федерации и немногим больше 10% – на долю общин (3, с. 67).

Коммунальное самоуправление в ФРГ реализуется на уровне городов, общин и районов. Низшим уровнем самоуправления и основой германской *местной власти* являются общины – самоуправляющиеся административно-территориальные единицы с собственными органами исполнительной и представительской власти. Общины обладают финансовой автономией, имеют право объединяться в союзы для оптимального решения своих задач, в частности, для реализации проектов, имеющих значение для нескольких общин. Всего в Германии более 16 тыс. общин. В сельской местности общины объединяются в уезды – их в ФРГ более 500 (3, с. 69). У каждой общины и уезда есть свой устав. У органов местного самоуправления есть свои общегерманские общественные организации (Германский съезд городов, Германский съезд сельских уездов и пр.), которые способствуют развитию сотрудничества между ними. Финансовые средства, необходимые для успешного самоуправления на местном уровне, обеспечиваются системой бюджетного федерализма.

В рамках системы органов власти ФРГ низовой уровень – общины – пользуется достаточно широким объемом прав и привилегий. Это превращает общины в демократический «фундамент» германской системы органов власти. Местные органы власти способны более точно учитывать географические, демографические, исторические условия регионов, устанавливать приоритеты и находить адекватные решения. Это обеспечивает эффективность управления и сохраняет богатое разнообразие социальных и культурных форм. Считается, что хотя в целом экономическая политика должна стремиться к глобальному воздействию, а не быть дифференцированной по отраслям или предприятиям, необходимо, чтобы политические меры различались в зависимости от особенностей регионов.

Тем не менее всегда актуальна задача согласования общей направленности социальной и экономической политики федерации, земель и общин. Полной гармонии здесь не существует. Между органами власти идет постоянная конкурентная борьба за укрепление властных позиций и за большую часть общественных денег. Если активность местных властей направлена на создание благоприятных условий хозяйствования и развитие инфраструктуры, то это благотворно сказывается на экономическом развитии региона и страны в целом. Но попытки привлечь в свои регионы фирмы или

предприятия путем их субсидирования или предоставления им общественных благ могут иметь негативные последствия, поскольку не обеспечивают эффективное использование общественных ресурсов и подрывают конкурентный порядок.

Четкое разделение полномочий в условиях конкуренции предполагает и жесткую ответственность разных уровней власти. Только это может обеспечить баланс между общегосударственными и регионально обособленными хозяйственно-политическими мерами.

Экономическая политика

Экономическую систему Германии называют социальной рыночной экономикой (Soziale Marktwirtschaft) (СРЭ), или социальным рыночным хозяйством. Считается, что этот термин был введен Людвигом Эрхардом в 50-е годы прошлого века, но над этой концепцией и ранее работали несколько групп ученых-экономистов, которые придерживались разных точек зрения. Если одни исследователи считали приоритетной социальную ответственность государства, то другие полагали, что оно должно создавать оптимальные условия для бизнеса.

Однако общим было понимание необходимости создания базы для возрождения экономики Германии. Важнейшим элементом этого нового (достойного) порядка являлась конкуренция, призванная охранять одних от принуждения и силового воздействия других. При этом значительная роль отводилась государству, которое должно было «определять рамки конкуренции, устанавливать правила игры и в большей мере быть третейским судьей, но не делать собственную игру» (12, с. 9).

В июне 1948 г. в результате реформы Л. Эрхарда были созданы предпосылки для успешного внедрения СРЭ, и это имело решающее влияние на экономическое и социальное развитие ФРГ в послевоенный период. Дальнейшее развитие экономики ФРГ определялось теоретической концепцией экономического и общественного порядка, предложенной К. Аденауэром и включенной в конституцию 1949 г. Эта концепция предполагала обеспечение личных и основных экономических свобод, защиту частной, но социально ответственной собственности, и государство, гарантирующее социальное согласие и выравнивание.

В настоящее время СРЭ подразумевает использование всех преимуществ рыночного механизма с максимальным смягчением

его недостатков. С одной стороны, предпринимателям предоставляется высокая степень свободы, а государственное регулирование сведено к минимуму. В экономической системе государству отводится функция создания рамочных условий хозяйствования, то есть соответствующего правового поля, общепризнанных «правил игры» с целью создания благоприятной среды для здоровой конкуренции и недопущения монополизации рынков. Одновременно государство должно поощрять ответственность и самостоятельность каждого отдельного человека.

С другой стороны, бизнес должен быть социально ответственным. Благосостояние одних не должно достигаться за счет других, поскольку «общество контрастов» непременно будет нестабильным. Поэтому государство должно гарантировать каждому человеку социальную защиту, должно способствовать примирению интересов работников и работодателей, служить посредником между ними. Поскольку эти задачи часто противоречат одна другой (например, предприниматели заинтересованы в снижении налогов и зарплаты работников, а государству для обеспечения высокого уровня жизни нужно удерживать эти показатели на высоком уровне), то поиски «золотой середины» становятся основным содержанием государственной экономической и финансовой политики.

Лозунг СРЭ «Благосостояние для всех» ориентирует на возможно большее число участников. При этом государство должно обеспечивать социальное выравнивание с целью расширения общественной базы рыночной экономики. Поэтому добросовестная конкуренция должна дополняться социальным обеспечением и поддержкой тех участников, которые не могут выстоять в этой конкуренции, т.е. гарантией справедливости шансов и минимального удовлетворения потребностей. Ведущим выступает лозунг «Помощь для самопомощи» (13, с. 14). Правда, политики поставили для своей деятельности в рыночной экономике определенные условия: рыночные стимулы не должны искажаться слишком значительным перераспределением, поскольку груз высоких налогов является одной из причин слабого экономического роста Германии, а недостаточный рост – важным источником социальной несправедливости.

Поскольку речь идет о лучших условиях и правилах, то государство должно уйти оттуда, где оно снижает мотивацию к производительной деятельности, и сконцентрироваться в тех сферах, где речь идет об ускорении темпов роста и соблюдении равенства возможностей, а также обеспечивать справедливость в отношении

разных поколений. Социальную рыночную экономику в Германии, в которой существенную роль играет государственное регулирование, нельзя считать системой «регулируемого рынка» или «смешанной экономики», поскольку доминирующей силой регулирования хозяйственной жизни является конкуренция. Государственная экономическая политика по существу подчинена принципам конкурентного порядка.

Немецкая модель СРЭ основывается на частном хозяйстве и на принципе конкуренции. Но устойчивость и эффективность системы достигается за счет дополнения конкурентных отношений государственным регулированием, которое обеспечивает определенные интересы сообщества и поддерживает конкурентный порядок в целом. Таким образом, в СРЭ активно действует государство, и здесь очень важны четкие и жесткие границы его деятельности, нарушение которых может угрожать основным принципам системы. Поэтому особую роль играют правила, которые должно выполнять и гарантировать государство. Соблюдение правил и защита прав собственности обеспечиваются общественными институтами, совокупность которых придает государству характер «правового государства», гарантирующего господство закона. Сильная государственная власть обеспечивается не регулированием хозяйственных процессов, а политикой хозяйственного порядка, создающей и поддерживающей внешние институты и регулирующей развитие внутренних институтов.

В сфере создания и поддержания институтов нельзя рассчитывать на «разумность и рациональность государственных структур, поскольку политическим структурам присуща тенденция создавать неэффективные права собственности, которые приводят к стагнации и упадку» (4, с. 13). Нужны институты, которые вынуждали бы государство устанавливать эффективный хозяйственный порядок. В какой-то мере эту проблему могут решить разделение властей, публичность (гласность), наличие сильных альтернативных структур (оппозиции) и международная конкуренция, но автоматическая реакция властей не гарантирована.

Безусловно, адекватной рынку можно считать лишь ту деятельность государства, которая создает внешние институты рыночного хозяйства, обеспечивает необходимые условия его функционирования, не вмешиваясь в этот процесс. Если же государство воздействует на хозяйственные процессы, то практически всегда происходит деформация рыночных отношений. Это не значит, что

такое воздействие недопустимо, напротив, в отдельных случаях оно необходимо, например, когда кризис в определенной отрасли может вызвать такие социальные последствия, которые потрясут основы СРЭ и демократического общества. Поэтому иногда приходится прибегать к нерыночным методам, чтобы сохранить рыночную систему.

Немецкая модель СРЭ считалась образцовой и отлично действовала в годы экономического подъема. Тем не менее после 60 лет нового порядка немцы не склонны праздновать победу. По мере того, как число нуждающихся увеличивается, а экономические успехи остаются довольно скромными, ситуация вызывает недовольство и серьезные споры. Согласно опросам Института Алленсбаха (Institut Allensbach) в мае 2008 г., 38% немцев не имеют «хорошего мнения» о СРЭ и только 31% опрошенных заявили о «хорошем мнении», хотя еще в январе 2008 г. их было 39% (11, с. 26).

«Антисоциальными» в социальной экономике оказались высокая безработица и то, что миллионы людей, работая, не могут обеспечить себе необходимый минимум средств существования. Противоречит принципам СРЭ и возрастающий разрыв между бедностью и богатством. Слово «социальный» приобретает в последнее время отрицательный оттенок, а СРЭ несет тяжелые потери. Средний класс, являющийся опорой СРЭ, становится наиболее ущемленной частью общества. Люди с зарплатой 4400 евро облагаются самой высокой налоговой ставкой и платят самые высокие социальные взносы, в то время как служащие с годовым доходом в более чем 100 тысяч евро в последние годы получали льготы (7, с. 26). Высказывается мнение, что необходимо «повернуть вспять» либеральные реформы последних лет, только в этом случае можно снова рассчитывать на солидаризацию общества.

Особенно резко ухудшилось мнение об СРЭ в Западной Германии. Либералы настаивают на том, что Л. Эрхард имел в виду, прежде всего, обеспечение максимальной экономической свободы и лишь потом, как следствие экономических успехов, – социальной защиты. Они считают, что нынешнее государство берет на себя слишком большие социальные обязательства, не соответствующие состоянию экономики. Степень вмешательства бюрократии в экономику слишком велика. В то же время левые политики, напротив, выступают за увеличение налогового бремени на представителей «большого бизнеса» и сохранение всей социальной системы. Для них на

первом месте стоит благо каждого конкретного человека, а стимулировать развитие экономики можно, считают они, другими путями.

До сих пор существует ошибочное мнение, что СРЭ по Л. Эрхарду означает торможение рыночных сил и социальное выравнивание, что при СРЭ речь идет о том, чтобы перераспределять так много, чтобы все чувствовали себя в равной степени обеспеченными не только своими доходами, но и помощью государства. В действительности же Л. Эрхард считал, что рынок сам развивает социальные силы, он создает рост и тем самым материальные предпосылки для социальной политики: «Чем свободнее экономика, тем более она социальна» (11, с. 27). Кредо Л. Эрхарда заключалось в том, что существование рыночной экономики может быть оправдано тем, что большая часть населения получит от нее пользу. Но чтобы иметь дополнительную выгоду от этой экономической системы, самим гражданам нужно активно участвовать в экономической жизни и тем самым в повышении собственного благосостояния. И для этого им нужна свобода, которой они часто лишены. Так, за последние 30 лет государство расширило свое участие во многих областях общественной жизни: если в 1970 г. доля государства составляла 39%, то начиная с 80-х годов она колеблется между 45 и 50% (10, с. 50). Многие области забюрократизированы, гражданское участие в управлении сокращается в результате государственного регламентирования.

Помимо этого, некоторые немецкие экономисты, в частности Альтхаммер (J. Althammer), задаются вопросом, «сохранится ли социальное государство Германии в условиях глобализации, возможно ли вообще в условиях глобализации сохранять социальный экономический порядок?» Сопровождающие глобализацию международное разделение труда, специализация и дифференциация, а также интенсивная конкуренция представляют собой новые мощные движущие силы для экономического роста. Германия с ее высокой степенью открытости экономики (экспортная квота более 45%) является выигравшей от глобализации стороной. Особенно благотворно это отразилось на развитии рынка рабочей силы: с 2005 г. появилось более 1,5 млн. рабочих мест (13, с. 13). Правда, это не всегда становилось известно общественности, поскольку увеличение занятости на динамично развивающихся средних предприятиях проходит незаметно, а заявления представителей предприятий, которые закрывают производство или сокращают рабочие места, звучат громко. Делается вывод, что следует доверять ры-

ночно-экономическим стимулам вместо того, чтобы поддерживать промышленность с помощью массовых субвенционных программ.

В то же время глобализация ставит политику и общество перед новыми вызовами. Прежде всего повысилось предложение рабочей силы, особенно низкоквалифицированной, в том числе в связи с обострением ситуации в развивающихся странах, где во многих случаях нет возможности получить рабочее место и достаточный доход. Нужно искать пути предложить этим рабочим возможность более продуктивной деятельности. Перед Германией стоит задача учета данных обстоятельств в своей социально-экономической политике, включая необходимость повышения профессиональной гибкости и мобильности рабочей силы. Уход от проблемы является ошибочной политикой по отношению ко многим предприятиям, зависящим от международных договоренностей, и приведет к потере динамики экономического развития и ущемлению менее мобильных, привязанных к национальным стандартам занятых.

В своем выступлении по бюджету 2007 г. федеральный канцлер А. Меркель отметила, что после нескольких лет стагнации в Германии, наконец, снова начался подъем, хотя предстоит еще многое сделать. Курс на санацию должен быть продолжен, рабочие места должны быть снова гарантированными. При существующих 4 миллионах безработных нельзя чувствовать удовлетворение. Необходимо дать людям шанс на рынке рабочей силы, поскольку работа дает уверенность в своих силах и обеспечивает социальные контакты и тем самым свободу самоопределения.

С началом мирового кризиса ориентация немецкого правительства на СРЭ снизилась. То, что пять лет назад на партийном съезде в Лейпциге считалось правильным, теперь должно быть изменено – приходится думать о национализации и экспроприации, закачивать миллиарды евро в экономику и банковскую систему.

До последнего времени большинство немцев переживали экономический кризис как процесс, который затрагивал миллионеров, а их непосредственно не касался. Однако ситуация изменилась: рабочие места, жилье, деньги, собственный бизнес, учеба для многих оказались под угрозой. Кризис затронул все слои общества и породил неуверенность в будущем. Сообщения из мира финансов вызывают ужас уже у тысяч простых людей, а не только у политиков и руководителей экономики. Отказы банков в выдаче кредитов имеют вполне реальные последствия и не только для обладателей миллиардов, но и для тех, кому деньги нужны на ежедневные по-

купки в супермаркетах. От внешних услуг приходится отказываться, заменяя их собственными силами.

В феврале 2009 г. Федеральное агентство по труду сообщило об увеличении числа безработных на 63 тыс. человек. Как отрицательная тенденция рассматривается удвоение числа частично занятых в последнем квартале 2008 г. Если обычно поступление заказов, например, на химическом гиганте BASF колебалось из месяца в месяц приблизительно на 10%, то с прошлой осени их количество снизилось почти на 50%. Многие из почти 300 производств работают не на полную мощность, а другие уже остановились.

Никто не знает точно, как будут развиваться события дальше, но об этом думают и делают прогнозы в различных немецких учреждениях. Президент Института мировой экономики в Киле считает, что люди еще не понимают масштабов кризиса (6). В числе возможных последствий он называет следующие:

- нарушения в энергоснабжении;
- обострение экологических проблем;
- отказ от выполнения обязательств восточноевропейскими странами, бремя которых ляжет на западные страны;
- возникновение беспорядков в России и Китае, если население этих стран потеряет надежду на повышение благосостояния;
- осложнение положения банков и финансовой системы в целом – в настоящее время раздается много денег ненадежным клиентам почти без всяких условий.

Несколько тормозит кризис немецкая социальная система, прежде всего от массовых увольнений защищает неполная занятость. Но ежедневно появляющиеся статистические данные дают основания для опасений, что худшее еще впереди. Ситуация обостряется и нужно предотвратить крушение всей системы.

Финансовая политика

Большое значение в любом государстве имеет устройство (порядок) государственных финансов, поскольку оно определяет материальную основу экономического регулирования и социальной политики, а также обеспечивает сбалансированное разделение властных полномочий и ответственности разных уровней государственного управления и тем самым устойчивость всей системы.

Именно поэтому финансам отведено значительное место в Основном законе ФРГ. Конституционные нормы четко разграничи-

вают финансовую ответственность (то есть финансирование определенных государственных задач) между федерацией и землями и одновременно фиксируют соответствующее распределение государственных доходов, в результате чего появляется тесная финансово-экономическая взаимосвязь между распределением задач, расходов и налоговых поступлений. Система «финансового выравнивания» – основной вопрос Конституции ФРГ, который приобрел особое значение и новые тенденции после объединения Германии в 1990 г. Здесь действует двухступенчатый механизм – первичное распределение налоговых поступлений, или вертикальное «финансовое выравнивание» и их вторичное перераспределение, или горизонтальное «финансовое выравнивание».

Главным звеном трехзвенной общегосударственной финансовой системы ФРГ является бюджет, его структура и бюджетный процесс соответствуют федеративному характеру государственного строя. В госбюджет включаются доходы и расходы трех уровней административного управления – федерации (центральный бюджет), земель (региональные бюджеты) и общин (местные бюджеты). Сводный (консолидированный) госбюджет получается путем сложения доходов и расходов бюджетов всех трех уровней за вычетом межбюджетных трансфертов (субсидий, дотаций). Сюда же включаются средства фонда социального страхования и социального обеспечения.

Государственный бюджет является сложным инструментом воздействия как на экономику страны в целом, так и на отдельные хозяйственные процессы. Бюджетная политика ФРГ подчиняется общим целям экономической политики и опирается на отлаженный механизм ее реализации, на широкий арсенал средств и методов формирования доходно-расходных статей госбюджета. Формирование доходов бюджета представляет собой систему финансовых каналов, по которым в казну поступают средства от физических и юридических лиц. Особую роль здесь играет налоговая политика. Налоговые поступления составляют 4/5 всех доходов бюджета, при этом на 2/3 налоговые поступления формируются за счет прямых налогов (подходного или налога на зарплату, корпорационного, промыслового), а также налога с оборота (4, с. 83).

Вместе с тем германская система налогообложения давно подвергается критике по причине ее сложности и слишком высоких ставок налогов, что в конечном счете вместо социального выравнивания увеличивает социальную несправедливость. Предла-

гаемая налоговая реформа включает снижение налоговых ставок, расширение налогооблагаемой базы и отмену налоговых льгот.

Кроме налоговых поступлений, доходы центрального бюджета складываются из прибыли от экономической деятельности государственных предприятий и рентных платежей, в частности многомиллиардная прибыль ЦБ ФРГ, а также процентные выплаты за межгосударственные кредиты, доходы от участия в капитале и пр. Собранные в госбюджет средства распределяются по многочисленным сферам, обеспечивая функционирование всех сторон общественной системы. За счет бюджета в первую очередь обеспечивается финансирование традиционных сфер деятельности федерации, земель и общин. В то же время выполнение многих государственных задач ложится на земли с их общинами, из бюджетов которых финансируется до 3/5 всех расходов сводного бюджета ФРГ (4, с. 84).

Структура расходов федерального бюджета отражает функции, выполняемые федеральным правительством. На центральное правительство ложатся все военные расходы и расходы, связанные с внешними отношениями, основная часть социальных затрат и расходов на финансовое содействие – субсидирование, льготное кредитование или прямое финансирование отдельных отраслей, производств и регионов, на науку и образование, на содержание административного аппарата.

Важное место в системе государственного регулирования занимают бюджетные расходы на экономику (на жилищное строительство, коммунальное хозяйство, энергетику, добывающую и обрабатывающую промышленность, связь, транспорт и сельское хозяйство). Из них 90% идет на финансирование производственной инфраструктуры: строительство и поддержание дорог, портов, аэродромов, федеральной железной дороги и почты (4, с. 84).

Поскольку бюджет выступает материальной базой государственного регулирования, то особое значение имеют не традиционные статьи расходов, удовлетворяющие общественные потребности, а те, которые стимулируют хозяйственную активность частного бизнеса, т.е. прежде всего капитальные расходы госбюджета: финансирование государственных капиталовложений, инвестиционные кредиты и субсидии, т.е. расходы, на которые идут «сбережения» госбюджета.

Регулирующий аспект бюджетной политики государства играет очень важную роль. Бюджет активно используется для воздействия на производство и прежде всего на инвестиционный процесс.

За почти полувековой период бюджетная политика Германии накопила богатый опыт многостороннего и целенаправленного влияния на накопление основного капитала в стране. Особой активности бюджетная политика страны достигла в объединенной Германии. Теперь чрезвычайно велик диапазон сфер ее деятельности, задачи, подлежащие неотложному решению, сложны и многообразны, и огромен масштаб задействованных денежных потоков. Но следует подчеркнуть, что при обвальных финансовых потоках в новые земли правительство по-прежнему придерживается главной цели своей бюджетной политики – снижения доли государственных расходов и налогов в ВВП, так что успешно проводимая политика консолидации бюджета в 80-е годы продолжается и в объединенной Германии.

Перед финансовой политикой стоят две трудно совместимые задачи – уменьшение налогового давления на экономику и дефицитности бюджета. Огромный рост долга вынуждает федеральные и земельные правительства, равно как и общины, сдерживать расходы, осуществлять режим жесткой экономии с целью снижения долга.

Нынешний финансовый кризис – самый опасный со времен Великой депрессии. Как и в 30-е годы, оптимизм в обществе сменился неуверенностью, а ажиотаж на рынках – паникой. Однако ошибки прошлого многому научили, накоплен опыт преодоления проблем, созданы инструменты управления рынками и экономическими процессами. Для выхода экономики и общества из кризиса нужно учитывать три обстоятельства: во-первых, нужно действовать быстро. ЦБ и правительство уже предприняли ряд мер по повышению ликвидности, регулированию процесса слияний и поглощений и укреплению гарантий по депозитам. Во-вторых, действовать нужно комплексно и творчески, изыскивать новые подходы, чтобы воздействовать на все проблемные области финансового рынка – ликвидность, плохие активы, нехватка капитала и кризис доверия. В-третьих, действовать надо на основе сотрудничества, согласованно, общими усилиями. В плане действий, предложенном странами «Большой семерки», центральное место занимает обязательство использовать все имеющиеся средства для систематической поддержки основных финансовых учреждений. В плане намечаются особые механизмы, которые страны могут применять для поддержки финансовой системы, возобновления кредитных операций и восстановления доверия.

Местное самоуправление

Институт местного самоуправления является базовым элементом германской экономической системы. Концепция СРЭ ставит своей целью достижение бесконфликтного государственного порядка, свидетельствующего об эффективности функционирования всей экономической системы. На уровне местных органов власти это вполне реальная задача, несмотря на многочисленные проблемы и трудности. Но решается эта задача не в рамках каждого отдельного местного образования, а в масштабе государства: в Германии развитию местного самоуправления всегда придавалось приоритетное значение.

Идея децентрализации государственной власти реализуется за счет сильного института местного самоуправления, который является реальным противовесом центральным и региональным властям. В Германии основой эффективного местного самоуправления является право финансовой автономии местных органов власти, которое реализуется за счет равномерного включения местных бюджетов в систему фискального федерализма. Местные финансы являются неотъемлемым элементом финансовой системы федеративного государства.

Местный бюджет является основным инструментом реализации права местных органов власти на самостоятельное решение вопросов местного сообщества. Кроме того, именно на местном уровне возможно достижение максимальной прозрачности бюджетного процесса для граждан, а поскольку местный бюджет разрабатывается местной администрацией, они могут также участвовать в формировании бюджета, что абсолютно исключено на уровне федерации и регионов. Право местных органов власти на ведение собственных финансов является составной частью понятия «самоуправление», под этим понимается право городов и сельских коммун на осуществление под собственную ответственность политики доходов и расходов в рамках установленного законом бюджетного хозяйства. Самостоятельная финансовая политика коммуны должна отвечать, во-первых, принципу соответствия расходов доходам, то есть средства коммуны должны быть по возможности получены на ее территории, во-вторых, соответствовать принятым на земельном и федеральном уровнях законам о бюджетном хозяйстве и налогообложении.

Коммуны, осуществляя собственную экономическую политику, создают хозяйственную и социальную инфраструктуру на

своей территории, формируют уникальное размещение хозяйственных и социальных объектов. Коммунальная экономическая политика проводится в трех направлениях:

- содействие созданию новых производств на территории коммуны (политика размещения);

- содействие развитию уже имеющихся производств с целью увеличения числа рабочих мест (политика развития);

- содействие размещению на территории коммуны инновационных наукоемких производств (политика создания технологических парков).

Финансовая конституция Германии определяет принцип ответственности размеров расходных статей федерального и земельных бюджетов масштабам возложенных на них задач, и это определяет состояние коммунальных финансов. Существует точка зрения, что «наличие минимального финансирования максимально удовлетворяет принципу “демократической ответственности” местных органов власти» (Баранова, с. 66). Законодательно определяемый уровень минимального финансирования, с одной стороны, не позволяет коммунальной администрации пренебрегать выполнением своих задач под предлогом отсутствия средств, а с другой стороны, вынуждает ее экономно вести свое бюджетное хозяйство. Определенная финансовая автономия местных органов власти делает их ответственными в глазах избирателей и за бюджетное планирование, и за реальное исполнение бюджета.

Финансовые потребности коммуны имеют двойственную природу и, соответственно, финансируются из разных источников. Во-первых, существуют различия географического, экономического и социального характера, которые коммуны не могут компенсировать самостоятельно. Такие выходящие за рамки самоуправления различия финансируются из федеральных и земельных бюджетов в виде компенсационных федеральных и региональных трансфертов. Во-вторых, существуют финансовые потребности, направленные непосредственно на удовлетворение интересов жителей общины. Источниками местных финансовых потребностей являются коммунальные налоги, сборы и платежи.

Финансовые отчисления коммуналам из федеральных и региональных бюджетов могут носить целевой и нецелевой характер. Наибольшего размера достигают финансовые отчисления земель местным органам власти от совокупной доли общих налогов, поступающих в пользу федеральных земель (подходный налог, на-

лог на корпорации и на добавленную стоимость), и от собственно региональных налогов. Правда, вопрос о целесообразности и эффективности целевых отчислений (субвенций) коммунальным предприятиям постоянно дискутируется. В общем объеме отчислений их доля невелика (менее 10%), но она имеет тенденцию к увеличению (1, с. 79). Особенно сильно размер целевого субсидирования вырос после объединения Германии. Этот финансовый инструмент играет важную роль в финансировании процесса интеграции восточных земель.

Критика субвенций связана с тем, что, выделяя их, федерация получает право издавать директивные постановления и таким образом прямо вмешиваться в дела городов и коммун, ущемляя их право на самоуправление. Последствия такого вмешательства нередко оказываются негативными или далекими от первоначальных планов. Основная проблема заключается в том, что этот финансовый инструмент не соответствует рыночной экономике, он непредсказуемым образом вмешивается в рыночный процесс и может иметь самые неожиданные последствия. Тем не менее в определенных сферах альтернативы субвенциям не существует, и специалисты в области финансов считают, что это нормальный инструмент осуществления государственной экономической политики и отказываться от него не следует. Например, использование субвенций полностью оправдало себя при экономическом подъеме восточных земель. В то же время субсидии нецелевого характера (дотации) использовались неэффективно, большие суммы были попросту растрачены. Положительным итогом дискуссий о целевых отчислениях можно считать усиление контроля над субвенциями.

Институт местного самоуправления, наряду с принципом разделения властей и теорией правового государства, рассматривается в правовой науке Германии и как основной элемент понятия «демократия». Идея парламентаризма и правового государства осуществляется в первую очередь на уровне федерации и земель, которые по Конституции обладают своей государственностью.

Германская Конституция представляет собой стройную, последовательную и полную систему законов, обеспечивающих правовые нормы жизнедеятельности государства и гарантирующих механизмы реализации этих законов, в первую очередь финансовых. На современном этапе можно с полным основанием говорить:

а) о разделении компетенций между федерацией, землями и коммунальными предприятиями в сфере государственного управления;

б) о распределении финансовых средств между тремя уровнями власти с целью обеспечения выполнения функций, входящих в их компетенцию.

Традиционное разделение компетенций между уровнями государственной власти в Германии выглядит следующим образом:

- федерация в большинстве случаев обладает законодательной властью;
- государственное управление и администрация в большинстве случаев входят в компетенцию земель и коммун;
- правосудие тесно взаимодействует на федеральном и земельном уровнях.

Исторический опыт германского федерализма подтверждает состоятельность этой формы государственного устройства, при котором достигается национальное согласие при решении неотложных социально-экономических проблем, обеспечиваются права человека. За свою почти 60-летнюю историю ФРГ совершила эволюцию от дуалистической модели федерализма до его унитарно-кооперативной разновидности, которая проявляет тенденцию к возможной трансформации в конкурирующий тип федерализма. Эти процессы являются результатом политической практики самого государства.

Однако очевидные успехи не могут скрыть и те издержки, которые присущи сложившейся модели федерализма. В частности, содержание Основного закона и конституционная реальность расходятся: федерация в значительной степени обладает конкурирующим законодательством; Федеральный центр все активнее принимает рамочные документы по регламентации правовых норм в отдельных сферах, например, рамочный закон о высшей школе, рамочный закон о правах чиновников. В результате земли все больше рассчитывают на возможность участия в законодательстве через бундесрат, а у парламентов регионов значительно сужаются их законодательные функции. Централизация все больше вытесняет практику децентрализованных методов, которая оптимально отвечала бы требованиям местных властей и граждан. Центр настолько решительно использовал свои права в области конкурирующего законодательства, что земли практически не обладают налоговой автономией, они не имеют возможности оказывать влияние на ситуацию по сборам доходов, в отличие от коммун, обладающих несколько большими правами в области налоговой политики. После конституционных реформ 1969 г. система смешанного финансирования проектов с участием федерации и земель вытеснила четкую модель разграничения компе-

тенций в области финансов. В реальности федерация принимает решения, а земли и общины должны изыскивать возможности по реализации поставленных Центром задач. В результате не достигнуты равные материальные условия, не оправдали себя нормативные акты для реализации этого конституционного поручения законодателя. Внесенные в 1994 г. в Основной закон изменения о достижении равноценных жизненных условий тоже не привели к устранению экономических различий даже между старыми субъектами федерации, напротив, эти различия обострились.

Налицо не только отсутствие четкого разграничения компетенций, но и ограничение автономии земель в результате постоянно растущей зависимости от федерации. К сожалению, землям не удается реализовать требования о предоставлении им большей внутренней самостоятельности и использования собственных ресурсов.

Список литературы

1. *Баранова К.К.* Бюджетный федерализм и местное самоуправление в Германии. – М.: Дело и сервис, 2005. – 235 с.
2. *Васильев В.И.* Германский федерализм: проблемы развития. – М.: Компания Спутник +, 2000. – 407 с.
3. *Власов Н.А.* Германия в начале XXI века / С.-Петерб. гос. ун-т. Фак. междунар. отношений. – СПб., 2008. – 307 с.
4. Механизм регулирования экономики в Германии: как он функционирует и чему учит? / Белов В.Б., Грачева М.В., Гутник В.П. и др. – М.: ВлаДар, 1995. – 220 с.
5. *Althammer J.* Zur Zukunft des Sozialstaates im globalen Wettbewerb: Soziale Marktwirtschaft auf Weltebene // Polit. Meinung. – Bonn, 2008. – Jg. 53, N 462. – S. 22–24.
6. Die Krise schlägt zu // Stern. – Hamburg, 2009. – N 13. – S. 98–108.
7. Helfende Hand am rechten Arm // Wirtschaftswoche. – Frankfurt a. M., 2008. – N 27. – S. 26–29.
8. *Oettinger G.H.* Soziale Marktwirtschaft // Polit. Meinung. – Bonn, 2008. – Jg. 53, N 6. – S. 50–53.
9. *Ramthun Ch.* Kein Wohlstand für alle // Wirtschaftswoche. – Frankfurt a. M., 2008. – N 24. – S. 24–31.
10. *Schaefer M.* Sechzig Jahre sozialer Marktwirtschaft: Weichenstellungen für die Zukunft // Polit. Meinung. – Bonn, 2008. – Jg. 53, N 462. – S. 9–10.
11. *Walter N.* Über vorübergehende Entwicklungen und unberechtigte Kritik: Ein Erfolgsmodell für Wohlstand // Ibid. – S. 11–14.