

УДК 323.172(430)

Відродження та розвиток німецького федералізму в повоєнний час

О.А. МАЙОР

Ужгородський національний університет, м. Ужгород, Україна, E-mail: oxana_mayor@mail.ru

Авторське резюме

Шлях до розуміння природи німецької федеративної держави лежить в аналізі її історичного розвитку. Процес становлення федеративного устрою на німецьких землях є тривалим і досить складним, що зумовлено комплексом факторів соціального, правового і політичного характеру. Федеративні відносини на німецьких землях в той чи інший історичний період є відображенням політичних реалій і уроків попереднього державного розвитку. У статті розглянуто проблему відродження федеративних структур в контексті розвитку нової німецької державності. Виокремлено аргументи на користь федеративного устрою станом на той час. Встановлено завдання, що ставили перед собою батьки-творці Веймарської конституції. Відзначено, що багато уваги приділялося впровадженню механізмів контролю влади та ба-

© О.А. Майор, 2014

лансу повноважень, а не вертикальному розподілу компетенцій. Проаналізовано особливості функціонування системи західнонімецького федералізму. В статті проаналізовано основні структурні проблеми і дисфункції в системі німецького федералізму, що знайшли свій прояв у повоєнний час; розглянуто федеративні принципи території Східної Німеччини, які перебували в полі напруги з централістськими ідеологічними тенденціями в повоєнний період. Автор вказує на те, що на відродження німецького федералізму вплинули фактори як внутрішньополітичного, так і зовнішньополітичного характеру та робить висновок про необхідність трансформації федеративної системи.

Ключові слова: Німеччина, федералізм, федеральна система, конституція, повоєнний період, реформа.

Retrieval and the development of German federalism in the postwar period

O.A. MAYOR

Uzhhorod national university, Uzhhorod, Ukraine, E-mail: oxana_mayor@mail.ru

Abstract

The path to understanding the nature of the German federal state is the analysis of its historical development. The process of establishing the federal structure of the German territory is long and quite complex, due to complex factors of social, legal and political nature. Federal relations on German soil in a given historical period is a reflection of political realities and lessons of the previous state. This paper considers the problem of revival of federal structures in the context of the new German state. Author determined arguments in favor of the federal structure of the state at the time. Established a task that had set the parents creators of the Weimar constitution. It is noted that much attention has been given implementation mechanisms controlling the balance of power and authority, not the vertical distribution of competencies. The features of the functioning of West German federalism. This paper analyzes the main structural problems and dysfunctions in the system of German federalism, which found its expression in the post-war period; considered federal principles in Eastern Germany, who were in the tension field of centralist ideological trends in the postwar period. The author points out that the revival of German federalism influenced by factors such as domestic and foreign policy issues and concludes on the need for transformation of the federal system.

Keywords: Germany, federalism, federal system, constitution, post-war period, reform.

Постановка проблеми. Після поразки Німеччини в Першій світовій війні організаційні основи федералізму були суттєво модифіковані у зв'язку з перебудовою всієї державної системи. Нові державні засади були зафіксовані «Конституцією Німецької імперії» (Веймарською конституцією) від 11 серпня 1919 р. [1]. Конституцією було впроваджено республіканську форму, незважаючи на збереження назви «Німецька імперія», що мало підкреслити правовий зв'язок Веймарської республіки з кайзерівською імперією. Також відбувалися значні зміни в адміністративно-територіальній структурі нацистської Німеччини. Проте вони не мали суттєвого практичного значення, оскільки фактичними територіальними утвореннями стали області (gau) – одиниці партійного управління і одночасно військові округи [2]. Області (до 1938 р. – 32) очолювали гауляйтери, що призначалися Рейхсканцлером. У порівнянні з землями Веймарської республіки області відрізнялися співмірністю і цілісністю, що засвідчило чи не першу значну успішну спробу централізованих перетворень територіального устрою Німеччини, хоч і в негативному ідеологічному та політичному контексті. Централізація за часів гітлерівського режиму була одним з факторів, що сприяв відродженню федералізму в Німеччині після 1945 р.

Відродження федеративних структур на німецьких землях розпочалося вже після Другої світової війни в контексті розвитку нової німецької державності, який на сході і на заході

йшов різними шляхами.

Аналіз досліджень і публікацій. Зважаючи на проблеми у функціонуванні федеративної системи післявоєнної Німеччини, можна погодитися з І. Бусигіною, що федеративний устрій, впроваджений після війни, «не був штучним чи фальшивим, оскільки «старий» федералізм, чий розвиток був перерваний нацизмом, опирався на примат традиції та історичної самоідентифікації, а «новий», повосенний федералізм, є федералізмом функціональним, таким, що водночас і відповідає сучасним реаліям, і конструює їх. Практично впродовж усієї сорокарічної історії Західної Німеччини федералізм демонстрував свою ефективність, що було зумовлено не тільки обраною інституційною моделлю, але й рядом передумов, – виокремлює Р.-О. Шульце. Політико-правова та історична природа німецького федералізму розглянута в працях російських дослідників І. Бусигіної [1], Є. Казак [2], І. Лексина [4].

Мета дослідження. Метою даної статті є висвітлення основних структурних проблем федеративної системи Німеччини у післявоєнний період та з'ясування напрямків і основних етапів відродження німецького федералізму.

Виклад основного матеріалу. Після капітуляції централізованої гітлерівської Німеччини її межі (станом на 1938 р.) були урізані, а основна територія була розподілена союзниками на зони окупації і впроваджено режим союзного управління. В 1949 р. відбулося утворення двох німецьких держав – Федеративної Республіки

Німеччини (ФРН) і Німецької Демократичної Республіки (НДР), об'єднання яких в єдину державу відбулося тільки через 40 років.

Щоб зрозуміти зміст федеративного устрою сучасної Німеччини, варто приділити увагу саме післявоєнному устрою, оскільки «німецький федералізм, яким ми його знаємо сьогодні, – це значною мірою післявоєнний витвір союзників, хоч і створений з опорою на історичні традиції» [3]. На окупаційних територіях союзників конфігурація земельних одиниць Веймарської республіки зазнала значних змін.

В окупаційних зонах західних союзників (американська, британська, французька) в тій чи іншій мірі впроваджувалися федералістські елементи спочатку на рівні земель. В окупаційній зоні США восени 1945 р. було створено координуючий орган для трьох земель – Земельну раду (нім. *Länderrat*). Окупаційну зону Великобританії спершу організували на централістських засадах, однак у 1947-1948 рр. американська і британська зони були об'єднані в одну т.зв. «Бізону» (нім. *Bizone*). Земельна рада як своєрідний федеративний орган представництва земель зберігся. Інституційна структура Бізони до певної міри вплинула на формування інститутів майбутньої ФРН. В 1948 р. французька окупаційна частина приєдналася до Бізони утворивши т.зв. «Тризону» (нім. *Trizone*), де було створено спільні контролюючі і координуючі структури. Кінцевою метою було створення демократичної федеративної німецької держави, хоча серед союзників і не було згоди щодо ступеня федералізації. Аргументів на користь федеративного устрою було в той час чимало: по-перше, створення «безпечної» німецької держави за допомогою федералізму, посилення вертикального розподілу влади і децентралізації управління.

По-друге, адміністративно-територіальна організація і визначення меж західнонімецьких земель, що залишилися з минулої державної історії, позбавляли необхідності створювати щось нове і штучне. Але при визначенні кордонів земель окупаційна влада все одно вдавалася до нарізки нових територіальних меж, оскільки, перш за все, орієнтувалася на зручності управління, аніж на історичні адміністративні кордони [4]. Нові кордони земель створювалися також з метою подолання т.зв. «антипруссського комплексу» - поділу території колись могутньої Пруссії, що, з однієї сторони, призвело до усунення колишньої земельної асиметрії, а з іншої – породило нові штучні межі земель. В результаті тільки такі землі, як Баварія, Гамбург, Бремен могли опиратися на історичні межі.

По-третє, слід взяти до уваги, що федералістський принцип післявоєнної організації держави практично не викликав суперечок у німецькому політикумі (хоча населення було менш однозначне). Після війни основні німецькі політичні партії загалом підтримували федеративний устрій країни: СДПН – у більш

централізованій формі, тоді як християнські демократи – за менш жорстку конструкцію союзу. Парламентська рада, що розробляла Основний закон, змушена була шукати компроміс.

Як підсумовує І. Бусигіна: «Необхідність повністю порвати з нацистським минулим, реалії окупаційних зон, сильний «антипруссський комплекс» і невдовзі ще на додаток тертя Захід-Схід – ось чотири «акушери» при народженні нової держави в західній частині» [5].

Конституція ФРН від 23 травня 1949 р. передбачала створення федерації у складі 11 західнонімецьких земель. Територіальний і кількісний склад земель Західної Німеччини змінювався тільки в межах першого десятиріччя. У 1952 р. за результатами референдумів землі Баден, Вюртемберг-Баден, Вюртемберг-Гогенцолерн були об'єднані в землю Баден-Вюртемберг, також земля Саар з 1957 р. перебуває в складі ФРН. Система західнонімецького федералізму відзначалася сильно інтегрованою структурою, що було першопочатково закладено творцями Основного закону 1949 року. І в даному аспекті вплинули не тільки традиції чи вимоги союзників. Одним з основних завдань, що ставили перед собою батьки-творці Конституції, було запобігання можливості зловживання владою. Тому багато уваги приділялося впровадженню механізмів контролю влади та балансу повноважень, а не вертикальному розподілу компетенцій. Іншим основним завданням було намагання досягти в єдиній федеративній державі рівних умов для життя для всіх її суб'єктів (земель) без диференціації. Наступне завдання полягало в тому, щоб виконавча влада земель могла впливати на федеральну політику, без надання землям більшої незалежності чи стимуляції конкуренції між ними.

Після ухвалення конституції 1949 р. контроль союзників над Західною Німеччиною поступово послаблювався, і в 1955 р. ФРН отримала повний державний суверенітет.

Практично впродовж всієї сорокарічної історії Західної Німеччини федералізм демонстрував свою ефективність, що було зумовлено не тільки обраною інституційною моделлю. Р.-О. Шульце виокремлює ще ряд передумов:

- по-перше, німецьке суспільство – це монокультурне суспільство, яке було відносно однорідним у соціальному і культурному відношенні після відродження Західної Німеччини;

- по-друге, незначні економічні відмінності, в першу чергу, завдяки тому, що федеральний уряд вживав енергійних заходів для того, щоб пожвавити економіку і соціальну сферу. Ці умови домінували протягом «30 блискучих років» благоденства держави до 1970-х років;

- по-третє, спільне політичне середовище – партійна система, яка була надзвичайно інтегрована як горизонтально, так і вертикально. Навіть опозиційні політичні сили мали багато спільного на рівні держави і суб'єктів федерації, а політичні фігури по вертикалі переміщалися

всередині партій. Політичні партії на федеральному і місцевому рівнях, як правило, вдавалися до поступок та компромісів, а не протистояння, що призводило, без окремих винятків, до спокійного, помірного політичного життя в минулому Західної Німеччини [6].

В радянській зоні окупації також було обрано земельний принцип територіальної організації, який потім зафіксувала Конституція НДР від 7 жовтня 1949 р. [7]. Після війни було утворено 5 земель, які ще до проголошення загальнодержавної Конституції ухвалили свої конституції в 1946-1947 рр. [8], де зафіксували основи земельної законодавчої, виконавчої та судової організації.

Склад НДР утворили Східний Берлін та п'ять східнонімецьких земель: Бранденбург, Мекленбург, Саксонія, Саксонія-Ангальт і Тюрингія (див. дод.). Законодавчими органами земель стали ландтаги, а виконавчими – земельні уряди (розд. 6. Конституції). Конституційно був закріплений також вищий державний орган земельного представництва – Палата земель (Länderkammer), члени якої обиралися ландтагами відповідно до ст. 72 Конституції з урахуванням фракційно-політичного та кількісно-територіального критеріїв. Слід зазначити, що в сфері співвідношення повноважень Конституція 1949 р. істотно розширила виняткові компетенції центральної влади порівняно з положеннями Веймарської конституції.

У післявоєнний час на території Східної Німеччини федеративні принципи перебували в полі напруги з централістськими ідеологічними тенденціями, що поступово визначило курс на рефедералізацію країни [9].

У 1952 р. II партійна конференція владної партії – Соціалістичної єдиної партії Німеччини (СЕПН) проголосила будівництво соціалізму в НДР. Переслідуючи цілі щодо подолання регіоналізму і розбудови соціалістичної системи, 23 липня 1952 р. було проголошено Закон «Про подальшу демократизацію структур і процедур державної влади в землях НДР», відповідно до якого 5 земель було реорганізовано в 14 адміністративно-територіальних округів (з 1961 – 15 округів). Необхідність таких перетворень пояснювалася потребою в демократичному контролі й ефективному управлінні народним господарством відповідно до принципів територіальної спеціалізації і цілісності, а також ліквідації земель як пережитків феодального ладу.

Відповідно були ліквідовані ландтаги, земельні уряди і суди, відмінено конституції і земельні закони. Взамін впроваджена представницька (беціркстаги) і виконавча структура (ради округів) радянського взірця. Попри те, що ці округи мали органи самоуправління, політика владного режиму була спрямована на послаблення регіонального самоуправління та самотності.

Палата земель, незважаючи на скасування земельної структури, продовжувала існувати й

після реформи 1952 р. У 1954 р. до Палати земель були навіть проведені вибори від беціркстагів. Однак у 1958 р. Палата земель була ліквідована і парламент став однопалатним.

Проголошення курсу соціалістичного будівництва вимагало усунення всіх адміністративних структур, які перешкождали б формуванню централізованої держави. Землі, які зіграли значну роль у процесі демократизації східнонімецького суспільства, були оголошені перешкодою на шляху подальших соціально-політичних перетворень. Однак у культурно-історичній пам'яті населення НДР землі й після їх ліквідації продовжували існувати. Наявність певного розриву між офіційно-централістською лінією СЕПН і регіонально-неформальною історичною пам'яттю населення привело до того, що склалася певна невизначена ситуація: офіційна й неофіційна картини суспільства розрізнялися, і це тривало всі роки існування НДР.

Реформа державного устрою була закріплена і в новій Конституції 1968 р., де було зафіксовано унітарність і централізованість державної влади за принципом демократичного централізму.

Таким чином, в історії НДР федеративні елементи були слабко виражені і, зрештою, поступилися централістським цілям соціалістичної системи.

Новий етап у розвитку німецького федералізму був пов'язаний з демократичною революцією в НДР та процесом об'єднання Німеччини, що стало можливим завдяки кризі і розпаду соціалістичної системи. Відновлення земельного устрою НДР і питання про об'єднання Німеччини опинилися в центрі політичного життя країни в 1989-1990 рр. 22 липня 1990 р. Народна палата НДР прийняла рішення про ліквідацію округів і відновлення земель, що було реалізовано в контексті інтенсивного об'єднувачого процесу. Вже 18 травня 1990 р. в Бонні підписано «Договір про валютний, економічний і соціальний союз між НДР і ФРН», який почав діяти з 1 липня 1990 р.

Паралельно відбувалося врегулювання міжнародно-правових аспектів об'єднання. Вирішальний акт було підписано 12 вересня 1990 р., коли міністри закордонних справ шести держав-учасниць переговорів за формулою «2+4» підписали в Москві «Договір про остаточне врегулювання відносно Німеччини». Договір фактично підвів ризик під усім комплексом зовнішньополітичних питань німецької єдності і підсумками Другої світової війни в Європі загалом.

З жовтня 1990 р. територія колишньої НДР стала складовою об'єднаної ФРН. Причому формально відбулося не входження НДР у склад ФРН, а приєднання до ФРН новоутворених східнонімецьких земель.

Висновки. Об'єднання Німеччини відбулося швидко і, на перший погляд, є успішним. Але попри те, що інституційна структура західнонімецької держави представлена і на сході, про-

цес об'єднання в економічному, соціальному, культурному аспектах далекий до завершення, і впливає на політичне життя, на функціонування федеративної системи впродовж десятиліть.

Таким чином, історичний розвиток німецького федералізму відбувався впродовж двох останніх століть, однак сучасні кордони земель засвідчують, що далеко не всі німецькі землі зберегли їх столітні територіальні межі.

Завершуючи історичний екскурс, можна погодитися з І. Бусигіною, що федеративний устрій, впроваджений після війни, «не був

штучним та/чи фальшивим, оскільки «старий» федералізм, чий розвиток був перерваний нацизмом, опирався на примат традиції та історичну самоідентифікацію, а «новий», повоєнний федералізм є федералізмом функціональним, таким, що водночас і відповідає сучасним реаліям, і конструює їх». Однак успішна західнонімецька модель федералізму, яка довела свою ефективність впродовж 40 років, в об'єднаній Німеччині почала демонструвати кризові ознаки, що поставило на порядок денний гостру необхідність її реформування.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Бусыгина И.М. Германский федерализм: история, современное состояние, потенциал реформирования / И.М. Бусыгина // *Полис*. – 2000. – № 5. – С. 110-120.
2. Вершинин С.Е. Жизнь – это надежда: Введение в философию Эрнста Блоха / С.Е. Вершинин. – Екатеринбург: Изд-во Гуманит. ун-та, 2001. – С. 32-33.
3. Леванский С.А. Германия: федерализм в мононациональном государстве / С.А. Леванский // *Полис*. – 1995. – № 5. – С. 117.
4. Лексин И.В. Федеративное устройство Веймарской Республики и фашистской Германии / И.В. Лексин // *Российский юрид. журнал*. – 2009. – № 3. – С. 76.
5. Шульце Р.-О. Германский федерализм на перепутье / Райнер-Олаф Шульце // *Федерации*. – 2003. – Вып. 3. – С. 14.
6. Die Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik vom 7. Oktober 1949. Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik. 1949.
7. Gesetz über die weitere Demokratisierung des Aufbaus und der Arbeitsweise der staatlichen Organe in den Länder in der Deutschen Demokratischen Republik vom 23. Juli 1952. Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik. 1952.
8. Kilper H. Föderalismus in der Bundesrepublik. Deutschland. Eine Einführung / Heiderose Kilper, Roland Lhotta. – Opladen : Leske + Budrich 1996. P. 242.

Стаття надійшла до редакції 23.05.2014

REFERENCES:

1. *Busygina, I. M.* Germaniskij federalizm: istorija, sowremennoje sostojanije, potencial reformirowanija (German federalism: history, modern condition, potential of reforming.). *Polis*, 2000, no. 5, pp. 110-120.
2. *Vershynin, S.E.* Zhynz – eto nadezhda: Vvedenije v filosofiju Ernsta Blocha (Life - is hope: Introduction to Philosophy of Ernst Bloch). *Yekaterinburg: Izdatelstvo Gumanitarnogo universiteta*, 2001/ - P.32-33.
3. *Levanskyj, S.A.* Germanija: federalizm v mononazionalnom gosudarste (Germany: Federalism in mono-ethnic state)/ *Polis (Politicheskije issledovanija)*. 1995. №5. P.117.
4. *Leksin, I.W.* Federatiwnoje ustrojstwo sowremennoj Germanii: problemy i naprawlenija preobrazowanij (Federal system of modern Germany: problems and tendencies of reforming). *Rossijskij juridiceskij zurnal*, 2009, no. 5(68), pp.121-133.
5. *Shulce, R.-O.* Germaniskij federalizm na pereputje (German federalism on cross-roads). *Federacii*, 2003, no. 3, pp.14.
6. Die Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik vom 7. Oktober 1949. Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik. 1949.
7. Gesetz über die weitere Demokratisierung des Aufbaus und der Arbeitsweise der staatlichen Organe in den Länder in der Deutschen Demokratischen Republik vom 23. Juli 1952. Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik. 1952.
8. Kilper H. Föderalismus in der Bundesrepublik. Deutschland. Eine Einführung / Heiderose Kilper, Roland Lhotta. – Opladen : Leske + Budrich 1996. P. 242.

Майор Оксана Андріївна – викладач
Ужгородський національний університет
Адреса: 88000, Ужгород, вул. Університетська, 14
E-mail: oxana_mayor@mail.ru

Mayor Oxana Andrijivna – lecturer
Uzhhorod national university
Address: 14, Universytetska str., Uzhhorod, 88000
E-mail: oxana_mayor@mail.ru