

УДК 323.172 (430): 342.24

## СТАНОВЛЕННЯ НІМЕЦЬКОГО ФЕДЕРАЛІЗМУ: ПОЛІТИКО ПРАВОВІ ТА ІСТОРИЧНІ АСПЕКТИ

Оксана Майор

*Ужгородський національний університет,  
факультет суспільних наук, кафедра політології та державного управління,  
вул. Університетська 14, 88000, Ужгород, Україна  
e-mail: oxana\_mayor@mail.ru*

У статті аналізуються історична самоідентифікація та традиційність німецького федералізму, розвиток якого був перерваний нацизмом. Автор вказує аргументи на користь федеративного устрою, а саме – створення «безпечної» держави за допомогою федералізму та посилення вертикального розподілу влади.

*Ключові слова:* федералізм, конституція, суб'єкт, повноваження, структура, федерація, конфедерація, система.

Мета дослідження – виявити і дослідити історичні корені та політико – правові аспекти становлення німецького федералізму. Її досягнення реалізується через вирішення таких основних завдань: 1) Дослідити особливості формування федеративних структур у Північнонімецькому союзі; 2) Розглянути та охарактеризувати економічну та політичну асиметричність учасників Німецької імперії; 3) Охарактеризувати федеративні та унітарні тенденції, які проявлялися при розробці Веймарської конституції; 4) Оцінити вплив федералістських норм на конституційне посилення централізації влади; 5) Порівняти зміни в адміністративно – територіальній структурі Веймарської республіки та нацистської Німеччини. Об'єктом дослідження є політико – правові та історичні аспекти становлення німецького федералізму, предметом – багатосуб'єктність та різноманітність Німецької імперії.

Історичні корені німецького федералізму дослідники шукають ще в часи Середньовіччя, в період існування т.зв. Священної Римської імперії німецької нації. Вже у XIII ст. роздроблені німецькі князівства мали свої представницькі органи і фактично були суверенними державами. Але ця політична роздробленість скоріше перешкоджала, аніж сприяла формуванню єдиної національної держави. Тому появу федералізму як моделі функціонування німецької державності пов'язують вже з XIX століттям. Творення федералістських структур в той час відбувалося в складних внутрішньо-німецьких та зовнішніх умовах.

За результатами рішень Віденського конгресу 1814–1815 рр. було утворено Німецький союз (нім. *Deutscher Bund*), який став несучою конструкцією німецької державності. Територіально Німецький союз охоплював чимало німецьких земель, колишні межі Священної Римської імперії. Німецький союз був конфедеративним

об'єднанням 39 німецьких держав (в т.ч. 4 вільних міст), наймогутнішими з яких були Австрійська імперія і Королівство Прусія. Основними цілями цього об'єднання було забезпечення незалежності і недоторканості його суб'єктів-держав, координація зовнішньої політики. Тоді як у внутрішній політиці суб'єкти зберігали самостійність і суверенність. Першопочатково конфедерація не мала спільної законодавчої, урядової системи та армії. Спільним вищим органом Німецького союзу були Союзні збори (в м. Франкфурті-на-Майні), що склалися з уповноважених від держав-суб'єктів і вирішували окремі питання щодо спільних зовнішньополітичних цілей, вирішення суперечок, прийняття нових членів та ін. Як державне утворення Німецький союз був організаційно слабким. Й. Релінг зазначає, що союз слугував, передусім, інструментом для князів-реакціонерів, щоб стримувати національний рух німців до єдності [1].

Подальший об'єднаний розвиток німецької держави в дусі національної ідеї ускладнювався постійним антагонізмом між двома найвпливовішими конкуруючими учасниками-членами Німецького Союзу – Австрією і Прусією.

Революційний рух в Європі 1848–1849 рр. охопив і німецькі землі, активізуючи водночас і об'єднаний рух. В даному контексті слід наголосити на діяльності загальнонімецьких Національних зборів (нім. *Nationalversammlung*) у Франкфурті-на-Майні. Важливе значення для розвитку правових основ німецького федералізму мала Франкфуртська Конституція 1849 р., яка була ухвалена Національними зборами і врахувала ті важливі умови та завдання, що стояли перед Німеччиною в середині XIX ст. Відповідно до § 1 до складу Німецької імперії входили території Німецького союзу. Конституція закріплювала основи федеративної моделі, яка передбачала створення загальнонімецьких вищих органів влади, закріплювала верховенство імперського законодавства, досить чітко фіксувала повноваження і взаємодію центральної влади з суб'єктами імперії. Такий зважений розподіл компетенцій між центром і окремими державами був згодом запозичений Бісмарком для конституцій Північнонімецького союзу і Німецької імперії [2, с.25–26]. Але слід зазначити, що більшість держав Німецького союзу (у т.ч. найбільші з них) відхилили Франкфуртську конституцію. Політичне протиборство в Німецькому союзі, насамперед Прусії та Австрії, негативно позначалося на вдосконаленні державного устрою.

У 1866 р. було створено Північнонімецький союз (нім. *Norddeutscher Bund*), який був федеративним об'єднанням 22 незалежних держав північно-німецьких земель (без Австрії та ряду інших німецьких держав). Конституція союзу була ухвалена країнами-членами 16 квітня 1867 р. і передбачала створення виконавчих структур на чолі з Канцлером, союзного парламенту – Рейхстагу (складався з обраних депутатів), який поділяв законодавчі функції з представництвом суб'єктів-держав – Бундесратом. Слід зазначити, що інституційно в Північнонімецькому союзі було забезпечено однозначне домінування Прусії, яка була рушієм союзу. Попри асиметричність політичного впливу суб'єктів, на думку І. Лексіна, Північнонімецький союз став першим об'єднанням німецьких держав, в якому федеративні риси домінували над конфедеративними і унітаристськими [6].

Вже в Північнонімецькому союзі формування федеративних структур обумовлювалося прагненням населення роз'єднаних князівств стати німцями, господарями єдиної держави, залишаючись при цьому баварцями, баденцями і т.д., досягти єдності при збереженні різноманіття – ось найперша проблема, котру вирішувала німецька федеративна держава [4].

На основі Північнонімецького союзу була створена Німецька імперія (нім. *Deutsches Reich*), яка була новою формою федеративного устрою. Конституція імперії була проголошена 16 квітня 1871 р. В склад держави увійшли 25 суб'єктів: 4 королівства, 6 великих герцогств, 5 герцогств, 7 князівств, 3 вільних міста та імперська територія Ельзас-Лотарингія, що мала особливий статус.

Проте багатосуб'єктність і різноманітність Німецької імперії не була заснована на демократичному формуванні політичної волі, а скоріше базувалася на різних інтересах правлячих представників аристократичних династій, які отримали свою владу у спадок [3].

Імперія була оголошена вічним союзом, жоден з її суб'єктів не міг вийти або бути виключеним з неї. У відповідності до ст. 19 Конституції у разі невиконання членом імперії своїх конституційних обов'язків допускалося езекуційне втручання, але при наявності санкції Бундесрату. Домінуюче положення в союзі займала Прусія, яка була його ініціатором і значно перевищувала інші землі за територією і населенням. Король Прусії був одночасно Кайзером імперії (ст. 11), а голова прусського уряду – Рейхсканцлером. Кайзер був верховним головнокомандувачем і керував зовнішньою політикою держави.

В ст. 5 Конституції проголошувалося, що імперія мала двопалатний парламент: Рейхстаг – *Reichstag* (депутати якого обирались загальними виборами) і Бундесрат – *Bundesrat* (складався з представників земель). Для прийняття закону вимагалось його схвалення більшістю членів обох владних органів. Прусія, маючи в Бундесраті майже третину голосів (17 з 58), потребувала небагато голосів від невеликих земель, щоб повністю контролювати верхню палату і законодавчий процес.

Водночас приєднані німецькі державні утворення зберігали певну політичну відособленість, але її ступінь був різним для суб'єктів (наприклад Баварія, Вюртемберг були більш самостійні). В компетенції членів імперії знаходилися виконавча адміністрація, освіта, церковні справи, військова справа (під пруським контролем). Суб'єкти імперії створювали спочатку власні судові системи, однак згодом вони були уніфіковані. Законодавча влада належала монарху і представницькому органу (одно- чи двопалатному). Прийняті центральною владою закони впроваджувалися членами імперії і користувалися верховенством, завдяки чому Німеччина досить швидко досягла єдності правового простору. Інтегративним було також те, що в ст. 3 Конституції проголошувалося, по суті, загальне право громадянства, згідно з яким жителі кожної союзної держави повинні мати однакові громадянські права. Свій адміністративно-територіальний устрій суб'єкти імперії визначали самостійно.

Домінуюче положення Пруссії, економічна і політична асиметричність членів імперії, обмеженість впливу окремих її суб'єктів при формально розвинених федеральних основах посилювали позиції центральної влади. В кінці XIX ст. централістські та унітаристські тенденції підвищили політичне значення імперії над федерацією, вплив центру все більше посилювався. На законодавчому рівні в головний політичний інститут перетворювався Рейхстаг, обмежуючи вплив Бундесрату [5].

Таким чином на початок XX ст. Німецька імперія поступово перетворилася з роздрібненого союзу держав у сильну федеративну державу з єдиною системою управління.

Стосовно майбутнього державного устрою Веймарської республіки в політичних колах велися дискусії, оскільки тоді було чимало прихильників, і централістського напрямку, і «чистої» федералістської традиції. Насамперед, проблеми виникали з визначенням збалансованості центральної та регіональної влади, політичної долі Пруссії, поділу держави на землі, які суттєво відрізнялися за територією, населенням, економічним і політичним потенціалом. Боротьба між федеративними та унітарними тенденціями проявлялася при розробці конституції.

Німецькі землі, незважаючи на утиски в минулому імперській Пруссії, виступили проти її поділу, оскільки це в перспективі призвело б до зміцнення централістських й унітаристських тенденцій на противагу федералістським. Веймарська Конституція стала своєрідним компромісом між концепцією Пройса і вимогами земель [6].

Веймарська конституція 1919 р. містила важливі нововведення щодо державного устрою, зокрема було ліквідовано монархію і впроваджено республіканську форму правління, джерелом влади був проголошений народ (ст. 1); зафіксовано, що територія Німеччини складається з території земель (ст.2); законодавчими повноваженнями наділено парламентські інституції – Рейхстаг, депутати якого обиралися за системою пропорційного представництва і загального виборчого права (розд. 2), і Рейхсрат, який формувався з представників земельних урядових адміністрацій (розд. 4).

Наявність федералістських норм не завадило конституційно значно посилити централізацію влади. Повноваження центральної влади були значно розширені за рахунок компетенцій земель, насамперед в законодавчій та фінансовій сферах. Повноваження центральних органів влади значно посилено через виключні та т.зв. «конкуруючі» повноваження (ст. 6–8). Конституційно зафіксовано верховенство імперського права, оскільки у випадку суперечності земельного закону імперському, земельний може бути скасований у судовому порядку (ст. 13). Конституційні суперечки, що виникають між імперським та земельними органами влади, відносилися до відання Державного суду Німецької імперії як органу конституційного контролю (ст.19).

Попри скорочення повноважень Рейхсрату порівняно з колишнім імперським Бундесратом, в умовах партійно-політичної розпорошеності і нестабільності Рейхстагу, політичний вплив верхньої палати на законодавчий процес все-таки зберігся (право «вето»).

Попри намагання зробити вплив земель в Рейхсраті більш збалансованим, фактично Пруссія зберегла свої провідні позиції і в представницькому органі, і в державі

загалом. Прусія володіла 26 (2/5) голосами в Рейхсраті, на її території проживало дві третини населення, зосереджено промисловий і військовий потенціал країни. Творці конституції побоювались відцентрових тенденцій з боку земель, тому, по суті, зберегли територіальне і політичне домінування Прусії.

Територіальна структура Веймарської республіки еволюціонувала в порівнянні з колишньою Німецькою імперією в бік укрупнення суб'єктів імперії, але суттєвих змін не зазнала [4]. Форма державного устрою зафіксована Конституцією 1919 р. містила і унітаристські, і федералістські ознаки, що ускладнює однозначне визначення Німецької імперії як унітарної держави чи федерації. Більшість дослідників відносять Веймарську республіку до федеративної держави з сильними тенденціями до унітаризму. На противагу німецький дослідник федералізму Р. Штурм вважає її децентралізованою унітарною державою, оскільки федералізм не був принципом суверенітету держав-членів, а тільки засобом внутрішньодержавного поділу Німецької імперії [9]. Таким чином Конституція 1919 р. породила складну форму державного устрою з переплетенням і федеративних, і унітарних характеристик.

Прийняття Веймарської конституції заклало принципи парламентаризму з закріпленням основних ліберальних прав, але політичні реалії Німеччини 20–30-х рр. XX століття не сприяли реалізації цих принципів. Конституція, структура органів влади та управління Веймарської республіки несли в собі відображення незакінченості буржуазно-демократичних перетворень, продукували багато політичних проблем, чим скористалися потім ті, хто не сприймав нової ліберальної системи.

Прихід до влади націонал-соціалістів і крах Веймарської республіки в 1933 році означив кінець парламентаризму, федералізму і демократичного конституційного порядку. А. Гітлером було взято курс на формування централізованої тоталітарної держави, що вимагала націонал-соціалістична ідеологія з гаслом "*Ein Reich, ein Volk, ein Fuhrer*" і масштабні завойовницькі плани. В період націонал-соціалістичного режиму (1933–1945) федералістські структури були ліквідовані, земельні уряди були поставлені під контроль імперської влади. В 1934 р. були розпущені земельні парламенти і Рейхсрат.

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 [7]. 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.

### Список використаної 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. 116–120.
4. Лексин И.В. Территориальное устройство Веймарской Республики и фашистской Германии / И.В. Лексин // Российский юрид. журнал. – 2009. – № 3. – С. 71–81.
5. Рёлинг Й. Федерализм и демократия : Конституционный порядок в ФРГ / Йорг Рёлинг // Практика федерализма; общ. ред. Б. Коппитерс. – М. : Весь мир, 1999. – С. 172–189.
6. Die Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik vom 7. Oktober 1949. Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik. 1949.
7. Verfassung des Deutschen Reichs vom 16. April 1871 // Reichsgesetzblatt. 1871.
8. Kilper H. Föderalismus in der Bundesrepublik. Deutschland. Eine Einführung / Heiderose Kilper, Roland Lhotta. – Opladen : Leske + Budrich 1996. – 288 s.
9. Sturm R. Demokratie als „Leitgedanke“ des deutschen Föderalismus / Roland Sturm // Informationen zur politischen Bildung. – 2013. – Nr. 1-2. – S. 4–11.

*Стаття надійшла до редколегії 28.05.2014*

*Прийнята до друку 20.06.2014*

### FORMATION OF GERMAN FEDERALISM: POLITICAL, LEGAL AND HISTORICAL ASPECTS

**Oksana Mayor**

*Uzhgorod National University,  
Faculty of Social Sciences , Department of Political Science and Public Administration,  
Str. University 14, 88000 Uzhgorod, Ukraine  
e-mail: oxana\_mayor@mail.ru*

This article analyzes the historical identity and traditional German federalism, whose development was interrupted by the Nazis. The author points out the arguments in favor of the federal government, namely the creation of a "safe" state by means of federalism and strengthen the vertical separation of powers.

*Key words:* federalism, constitution, subject, powers, structure, federation, confederation system.

## СТАНОВЛЕНИЕ НЕМЕЦКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА: ПОЛИТИКО ПРАВОВЫЕ И ИСТОРИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

**Оксана Майор**

*Ужгородский национальный университет,  
факультет общественных наук, кафедра политологии и государственного управления,  
ул. Университетская 14, 88000, Ужгород, Украина  
e-mail: oxana\_mayor@mail.ru*

В статье анализируются историческая самоидентификация и традиционность немецкого федерализма, развитие которого было прервано нацизмом. Автор указывает аргументы в пользу федеративного устройства, а именно создание «безопасного» государства посредством федерализма и усиления вертикального разделения властей.

*Ключевые слова:* федерализм, конституция, субъект, полномочия, структура, федерация, конфедерация, система.

---