
ИСТОРИЯ

УДК 94(430).087

*Д.В. Иванчук****ИСТОРИЯ РАЗРАБОТКИ И ПРИНЯТИЯ ОСНОВНОГО ЗАКОНА
(КОНСТИТУЦИИ) ФРГ (1949)**

В статье рассматриваются общественно-политические условия, а также особенности разработки и принятия в 1949 г. Основного закона (Конституции) ФРГ. На основе анализа содержания его статей исследуется роль различных политических сил в процессе закрепления конституционных основ становления социального правового государства в Федеративной Республике Германии. Подчеркивается, что Основной закон неразрывно увязывает понятие правового государства с понятием социального государства, призванных взаимодействовать и дополнять друг друга. Проведенное исследование позволяет сделать вывод о консенсусном характере как государственно-политических, так и социально-правовых основ новой германской государственности, формировавшихся под жестким контролем трех западных оккупационных держав-победительниц, по существу, утверждавших их.

Ключевые слова: ФРГ, Основной закон (Конституция) ФРГ, западные зоны оккупации Германии, Парламентский совет, социальное правовое государство.

Разделенная согласно условиям Ялтинской конференции (февраль 1945 г.) на четыре зоны оккупации и утратившая значительную часть земель на востоке побежденная Германия, ввиду непреодолимых противоречий между целями США и СССР, представлявших соответственно западную демократию и коммунистическую альтернативу, была обречена на раскол. В условиях начавшейся Холодной войны сама логика политического развития вела к формированию западногерманского государ-

* © Иванчук Д.В., 2015

Иванчук Денис Владимирович, кафедра гуманитарных, естественнонаучных и правовых дисциплин, Тольяттинский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, 445040, Российская Федерация, г. Тольятти, ул. Степана Разина, 23.

ства. Каждое действие Запада по расколу Германии сопровождалось ответными шагами со стороны Советского Союза. После проведения летом 1948 г. в западных оккупационных зонах денежной реформы, на что СССР ответил введением в своей зоне оккупации восточногерманской марки и блокадой Западного Берлина, закончившийся сокрушительным провалом советской внешней политики, стало ясно, что раскол Германии непреодолим.

Успех проведения экономической реформы, осуществленной одновременно на территориях французской и объединенной с декабря 1946 г. англо-американской зон оккупации (Бизонии), способствовал ускорению этого процесса. Особенности ее совместной подготовки представителями военной администрации и немецкими специалистами Экономического Совета убедила игравшую ключевую роль американскую военную администрацию в том, что в немецком народе есть силы, способные нести ответственность за демократизацию своей страны. Поэтому с 28 февраля по 6 июня 1948 г. в Лондоне с перерывами проходило совещание представителей государств, заинтересованных в решении германской проблемы (США, Англии, Франции, Бельгии, Голландии и Люксембурга). 6 июня вступило в силу соглашение о восстановлении государственности в западных оккупационных зонах.

1 июля 1948 г. одиннадцати премьер-министрам земель трех западных оккупационных зон были предоставлены соответствующие инструкции военных губернаторов, предусматривавшие основные направления создания будущего западногерманского государства. Они предписывали премьерам земель сформировать не позднее 1 сентября 1948 г. из депутатов ландтагов представительный орган по выработке конституции для западных зон оккупации на переходный период до завершения германского объединения [1, с. 60]. Этот орган получил название «Парламентский совет». Вскоре специально созданной экспертной комиссией был разработан проект «Основного закона», который и был представлен на рассмотрение совета к 1 сентября 1948 г. Именно в этот день в Бонне и состоялось первое заседание нового немецкого представительного органа. Складывается следующая картина партийного состава Парламентского совета: при общем количестве депутатов, равном 65, две сильнейшие западногерманские политические силы – коалиция образованных после разгрома нацизма партий Христианско-демократический и Христианско-социальный союз (ХДС/ХСС) и старейшая в Европе Социал-демократическая партия Германии (СДПГ) – получили по 27 мандатов каждая. Далее с большим отрывом следовали либеральная по своей направленности Свободная демократическая партия (СвДП) (5 мандатов), католическая партия «Центр», Немецкая партия и Коммунистическая партия Германии (КПГ) (по 2 мандата) [2, S. 3]. Тон задавали христианские демократы и социал-демократы (последние играли роль «конструктивной оппозиции»). Именно их представители и получили руководящие посты, в частности, бывший обер-бургомистр Кёльна Конрад Аденауэр (руководитель ХДС и будущий первый канцлер ФРГ) – пост президента Парламентского совета. Уже в первый день работы данного органа газета «Ди Вельт» писала: «В лице К. Аденауэра делегаты Парламентского совета выбрали себе в председатели опытного политика» [3].

Сотрудничество СДПГ с буржуазными партиями в стенах Парламентского совета (КПГ в силу малочисленности представительства серьезной роли не играла) определялось установкой на то, что конституция, которую надлежит создать, может быть только временной. Вопреки нежеланию своих политических противников им удалось отстоять вышеуказанное положение. Данная постановка вопроса была обусловлена как тем, что то, что осталось от Германии, не обладает суверенитетом, так и потому, что русская зона оккупации, как и области по ту сторону линии Одера – Нейсе,

исключены из участия в разработке конституции» [4, S. 38]. Таким образом, за разрабатываемым документом, прописывающим конституционное устройство будущей ФРГ, прочно закрепляется наименование «Основной закон» (а не «Конституция»), что в данном случае подчеркивало его временный характер, призванный создать основы конституционного регулирования в переходный период.

При обсуждении проекта конституции социал-демократы не стремились к конкретизации своей социальной программы, полагая, что займутся этим в будущем в рамках единой Германии. Действительно, спорным вопросом в Парламентском совете являлась форма государственного устройства, «что дважды вызывало вмешательство оккупационных держав. В результате в отношении федерализма был найден компромисс между централистки ориентированной конституцией федерации (СДПГ) и такой формой федеративного государства, которая бы служила своего рода крышей над государственной самостоятельностью земель (за что выступал баварский ХСС)» [5, с. 37]. К. Аденауэр следующим образом прокомментировал позднее позицию СДПГ по этому вопросу: «Эта партия, требовавшая в своей программе планового хозяйства и социализации, знала, что ее планы могут быть осуществлены только в том случае, если будет создана сильная центральная власть» [6, с. 143]. В ходе работы Парламентского совета Франция с момента экономической реформы июня 1948 г. осуществлявшая скоординированную с США и Великобританией политику по управлению вверенных им оккупационных зон, де-юре присоединилась к единому экономическому пространству по англо-американскому образцу. Бизония в апреле 1949 г. превратилась в Тризонию.

Следует отметить, что при создании проекта новой конституции одним из важных ориентиров для немецких экспертов служил исторический пример Веймарской республики. При этом специалисты настаивали на четко выраженной федеративной структуре будущего государственного устройства, включая достаточно децентрализованный характер законодательной системы, системы управления, юстиции, финансового суверенитета и финансовой ответственности земель, а также двухпалатную парламентскую систему законодательной власти с самим парламентом и палатой земель. Намереваясь, по возможности, не допустить вновь появления неустойчивых, часто сменяемых правительств Веймарских времен, создатели Основного закона стремились устранить зависимость будущего германского правительства от парламента, несмотря на то, что последнему (наряду с законодательной функцией и функцией участия в формировании некоторых федеральных органов) непосредственно предписывалось осуществление контроля над правительством [7, с. 66]. Исторический опыт отдельных черт Веймарской конституции заставил также авторов Основного закона по-новому определить и роль будущего главы германского государства. Отныне президенту предоставлялись лишь незначительные полномочия, другими словами, была предложена конструкция, при которой президент как фактор власти почти полностью исключался (вместо этого было усилено положение главы правительства – федерального канцлера, избираемого парламентским большинством), как исключался и порядок президентских выборов посредством всенародного голосования. Таким образом, главе государства предписывалось занимать нейтральную позицию по отношению к правительству, тогда как последнее, наряду с парламентом, должно было исполнять доминирующую роль в управлении страной.

Название государства – Федеративная Республика Германия – было принято без особых дискуссий. В преамбуле подчеркивалось, что Основной закон должен был служить созданию «нового порядка государственной жизни на время переходного периода» [8, с. 73]. Состоящий из 146 статей, включенных в 13 глав, он регламенти-

рует «основные права» человека и гражданина, которые устанавливаются в первой главе, и поэтому занимают особое место в Конституции. Как отмечает немецкий исследователь Н. Михельс, они составляют сущность этого Закона [9, с. 68]. В последующих главах регулируются принципы взаимоотношений федерации и земель, Бундестага, Бундесрата, федерального президента, федерального правительства, статус законодательства, исполнения федеральных законов и федерального управления, а также судопроизводства.

Статьи от 1-ой до 19-ой Основного закона рассматривают «основные права» и характеризуют отношения индивидуума к государству. В начале текста Конституции излагается объективная ценность человеческого достоинства: «Достоинство человека неприкосновенно» (ст. 1, п. 1). Вся ветвь государственной власти обязана уважать и сохранять ценность человеческого достоинства. В частности, Конституция утверждает личную свободу, равноправие перед законом, свободы совести и вероисповедания, свободу обучения, свободу выражения мнения, свободу собраний, право на объединение, неприкосновенность жилища, частную собственность, тайну переписки, письма и телефонной связи и право на убежище. Наряду с утверждением ценности человеческого достоинства Основной закон вместе с тем гарантирует каждому свободное развитие личности, поскольку гражданин не нарушает прав других и не действует против конституционного порядка и нравственного закона, а также устанавливает право на жизнь и физическую неприкосновенность (ст. 2). Важно указать, что рассмотренные выше основные права были объявлены непосредственно действующим правом (ст. 1, п. 3) [8, с. 74].

Основной закон провозглашает ФРГ «демократическим и социальным федеративным государством» (ст. 20, п. 1.) [8, с. 76]. Формированию демократической и социальной государственности соответствовало конституционно закрепленное структурирование центральных органов власти ФРГ. Так, демократичность государства обеспечивалась закреплением принципа народного суверенитета, системы разделения властей, вводом всеобщего избирательного права и практики референдумов. Конституция детально регулировала сферу правосудия, в том числе конституционную юстицию, правовой статус судейского корпуса. В целях защиты демократического строя от возможных негативных трансформаций, что обуславливалось опытом Веймарских времен, устанавливалось, что основные принципы конституции, а именно: демократия, федерализм и социально-правовое государство не подлежат никакому конституционному изменению. В особенности, по замыслу экспертов, охране должны были подлежать конституционные гарантии индивидуальных прав и свобод граждан, так как они являются основой демократического правового государства [10, с. 67]. Кроме того, предусматривается возможность ограничений основных прав и свобод в тех случаях, если противники демократии пытаются их ликвидировать средствами самой демократии. Это проявляется, в частности, в положении о запрете деятельности антиконституционных партий (ст. 21, п. 2) [8, с. 77]. Таким образом, на конституционном уровне были утверждены основы правовой государственности в ФРГ. Не вызывает сомнений, что правовое государство, в основе которого находится принцип равенства (ст. 3, п. 1) [8, с. 74], является глубинным базисом всей системы социального обеспечения. Более того, социальное возмещение и есть отчасти последовательное осуществление, а отчасти и более полная реализация принципа равенства. В то же время оно расширяет конституционные гарантии возмещения ущерба, нанесенного гражданам как правомерными (ст. 14, абз. 3), так и противоправными действиями государства (ст. 34) [8, с. 70–71].

Кроме того, в Основном законе намечены главные положения экономической структурной политики, направленной на обеспечение социального равенства и разви-

тия (ст. 72, абз. 2, п. 3; ст. 74, п. 18, 19а; ст. 75, п. 4; ст. 94а, абз. 1, п. 1; ст. 91б; ст. 104а, абз. 4; ст. 107, абз. 2). Так экономическая ответственность государства выходит далеко за пределы возможной социализации (ст. 15; ст. 74, п. 15) и предотвращения злоупотребления экономической властью (ст. 74, п. 16). Кроме того, конституция перечисляет задачи экономического стимулирования (ст. 74, п. 17; ст. 91а, абз. 1, п. 2 и 3), общие цели выравнивания экономических условий на всей территории страны (ст. 104а, абз. 4 п. 1; ст. 109, абз. 2; ст. 115, абз. 1) и хозяйственного развития в целом (ст. 104а, абз. 4 п. 1) [10, с. 72].

Социальному характеру государства служило введение понятия общего блага, приоритет которого закрепляется, в частности, для института собственности: «Собственность обязывает. Ее использование должно одновременно служить благу всего общества» (ст. 14, п. 2) [8, с. 75]. Социальное обеспечение в форме социального страхования также рассматривается как нечто само собой разумеющееся (ст. 74, п. 7, 12, 13; ст. 87, абз. 2; ст. 120, абз. 1). Кроме того, перечисляются случаи предоставления социального возмещения за понесенный ущерб (от войны и ее последствий, от национал-социалистического режима — ст. 74, п. 6, 9, 10; ст. 119, 120, 120а). Соблюдение принципа социальной государственности объявлялось обязательным не только для федерации, но и для входящих в нее земель (ст. 28, п. 1) [8, с. 77]. Таким образом, социальное государство становилось связанным с федерацией, республикой, демократией и правовой государственностью, призванными взаимодействовать и дополнять друг друга. Стремлением найти оптимальное сочетание правового и социального начал и характеризуется дальнейшее социально-экономическое и политическое развитие ФРГ.

Однако в целом положения Основного закона касательно понятия «социальное государство» не отличаются конкретным содержательным характером. Что такое демократия, федеративное или правовое государство, Основной закон более или менее определенно разъясняет. Понятие же «социальное государство» употребляется в его тексте без пояснений [10, с. 64]. Впоследствии через 6 лет после принятия основополагающего акта новой германской государственности в определении Федерального конституционного суда ФРГ было подчеркнуто, что нормы, посвященные социальному государству, являются непосредственно действующим правом, нуждающимся при этом в высокой степени конкретизации. Согласно этому законодатель призван в каждом конкретном случае, определять, что является задачей социального государства [11, с. 133–134]. Фактически было принято решение формировать его в русле конкретной политики и законодательства.

После острых дискуссий 53 голосами против 12 проект Основного закона принимается Парламентским советом 8 мая 1949 г. и вскоре был одобрен оккупационными властями. Не выносившийся на всенародное голосование (что соответствовало его временному по мысли разработчиков характеру), документ был ратифицирован ландтагами западных земель. 23 мая 1949 г. в присутствии премьер-министров западногерманских земель, представителей оккупационных властей и почетных гостей Основной закон был торжественно провозглашен. Это стало официальным днем образования Федеративной Республики Германии. Однако полноценной в правовом отношении конституцией Основной закон становится только в 1952 г., когда ФРГ согласно «Германскому договору» с западными оккупационными державами обрела суверенитет.

Библиографический список

1. Павлов Н.В. История современной Германии, 1945–2005: курс лекций. М.: Астрель; АСТ, 2006. 510 с.
2. Der Spiegel. 1948. № 15. S. 2–10.
3. Die Welt. 1948. 2 September.
4. Feldkamp M.-F. Der Parlamentarische Rat 1948–1949. Die Entstehung des Grundgesetzes. Göttingen: Freiheit-Verlag, 1998. 365 S.
5. Зонтхаймер К. ФРГ сегодня. М.: Аграф, 1996. 234 с.
6. Аденауэр К. Воспоминания: в 4 т. М.: Политиздат, 1966–1969. Т. 1 (1945–1953). 246 с.
7. Невский С.И. Экономика послевоенной Западной Германии: на пути к «экономическому чуду»: учеб. пособие. М.: ТЕИС, 2006. 167 с.
8. Основной закон ФРГ / Конституции зарубежных государств: учебное пособие. М.: Бек, 2000. 564 с.
9. Михельс Н. Основной закон ФРГ (краткая характеристика) // Государство и право. 2010. № 12. С. 67–72.
10. Государственное право Германии (сокращенный перевод немецкого семитомного издания): в 2-х т. / общ. ред. П. Кирхофф, И. Изензее. М.: Институт государства и права РАН, 1994. Т. 2. 320 с.
11. Вольман Г. Чем объясняется стабильность политического и экономического развития Федеративной Республики Германии // Государство и право. 1992. № 11. С. 132–141.

References

1. Pavlov N.V. The history of modern Germany, 1945–2005: course of lectures. M., Astrel'; AST, 2006, 510 p. [in Russian].
2. Der Spiegel. 1948, no. 15, pp. 2–10 [in German].
3. Die Welt. 1948, 2 September [in German].
4. Feldkamp M.-F. Der Parlamentarische Rat 1948–1949. Die Entstehung des Grundgesetzes. Göttingen, Freiheit-Verlag, 1998, 365 p. [in German].
5. Sontheimer K. Federal Republic of Germany today. M., Agraf, 1996, 234 p. [in Russian].
6. Adenauer K. Memoirs: in 4 Vols. M., Politizdat, 1966–1969, Vol. 1 (1945–1953). 246 p. [in Russian].
7. Nevsky S.I. The economy of post-war West Germany: towards the “economic miracle”: tutorial. M., TEIS, 2006, 167 p. [in Russian].
8. The Basic Law for the Federal Republic of Germany in *Constitutions of foreign countries. Tutorial*. M., Bek, 2000, 564 p. [in Russian].
9. Mikhels N. The Basic Law for the Federal Republic of Germany (brief description). *Gosudarstvo i pravo* [State and law], 2010, no. 12, pp. 67–72 [in Russian].
10. The State law in Germany (abridged translation of the German seven-volume edition): in 2 Volumes. P. Kirchhoff, J. Isensee [Eds.]. M., Institut gosudarstva i prava RAN, 1994, Vol. 2, 320 p. [in Russian].
11. Wohlman G. What explains the stability of political and economic development of the Federal Republic of Germany. *Gosudarstvo i pravo* [State and law], 1992, no. 11, pp. 132–141 [in Russian].

**HISTORY OF DEVELOPMENT AND ENACTMENT
OF THE BASIC LAW (CONSTITUTION) FOR THE FEDERAL
REPUBLIC OF GERMANY (1949)**

This article deals with social and political conditions, as well as peculiarities of development and enactment of the Basic Law (Constitution) for the Federal Republic of Germany in 1949. On the basis of analysis of the contents of its articles the author explores the role of various political forces in the process of formation of social constitutional state (Rechtsstaat) in the Federal Republic of Germany. It is emphasized that the Basic Law is inextricably linked the concept of the rule of law with the notion of the welfare state, designed to interact with and complement each other. The study suggests consensual character as public and political and social and legal frameworks of new German state, that were formed under the strict control of three Western occupying powers victorious substantially approving them.

Key words: Federal Republic of Germany, Basic Law (Constitution) for the Federal Republic of Germany, Western occupation zones of Germany, Parliamentary Council, social constitutional state (Rechtsstaat).

Статья поступила в редакцию 17/VI/2015.
The article received 17/VI/2015.

* *Ivanchuk Denis Vladimirovich*, Department of the Humanities, Natural Sciences and Law Disciplines, Togliatti branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, 23, Stepan Razin Street, Togliatti, 445040, Russian Federation.