

И. П. Максимов

ИСТОКИ И ИСТОРИЧЕСКИЕ ПРЕДПОСЫЛКИ НЕМЕЦКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

Число федеративных государств в современном мире крайне невелико. Федеративная Республика Германия является наиболее крупной и известной федерацией Европы. Однако немецкая демократия и немецкий федерализм часто воспринимаются как политические ценности, навязанные извне в результате поражения страны во Второй мировой войне. Такой подход нуждается в пересмотре. Хотя Германия не обладала столь глубокими традициями парламентаризма, как Франция или Великобритания, или федерализма, как Соединенные Штаты Америки, немецкая история не была лишена определенных предпосылок как демократии, так и федерализма. Разумеется, государственно-территориальное устройство кайзеровской Германии существенным образом отличалось от США и имело свою специфику. В настоящей статье освещены исторические предпосылки немецкого федерализма, сложившиеся в конце XIX в. в ходе образования Северо-германского союза и Германской империи в 1871 г.

61

The number of federal states in the modern world is extremely small. The Federal Republic of Germany is the largest and most famous federation in Europe. However, German democracy and German federalism are often perceived as externally imposed political values as a result of the country's defeat in World War II. Such an attitude needs revising. Of course, Germany did not have the same deep tradition of parliamentarism as France or Great Britain, or federalism like the United States of America, but German history was not deprived of certain prerequisites for both democracy and federalism. Of course, the state-territorial structure of Kaiser Germany was significantly different from the United States and had its own specifics. In this article, the author attempts at illuminating the historical origins of German federalism that developed at the end of the 19th century during the formation of the North German Union and the German Empire in 1871.

Ключевые слова: Германская империя, Пруссия, федерализм, унитаризм, О. фон Бисмарк.

Keywords: German Empire, Prussia, Federalism, Unitarism, O. von Bismarck.

Сегодняшняя Германия — наиболее крупная западноевропейская федерация, обладающая собственной моделью федерализма. Конечно, немецкий федерализм воспринимается как продукт деятельности союзников после Второй мировой войны, однако немецкая союзная традиция имеет куда более глубокие корни.

О появлении традиций федерализма с некоторыми оговорками можно говорить уже при рассмотрении Священной Римской империи. Однако Германия как единое государство возникла гораздо позже. В августе 1866 г. в результате австро-прусской войны был создан Северо-



германский союз, возглавляемый Пруссией. В него вошли двадцать два германских государства, расположенных к северу от реки Майн. Управление союзом отдавалось прусскому королю («президенту»), канцлеру и двум палатам, нижняя из которых избиралась на основе всеобщего избирательного права. Вне Союза оставались южные немецкие государства: Бавария, Саксония, Вюртемберг, Баден и другие. Через несколько лет процесс объединения страны завершился, и в 1871 г. на базе Северо-германского союза была провозглашена Германская империя: 16 апреля 1871 г. рейхстаг утвердил конституцию нового государства.

Германская империя представляла собой довольно сложное государственное образование. Конституция не называла прямо форму государственного устройства, но содержала ряд положений, которые указывали на федеративный характер создаваемого государства. Так, во вводной части конституции империя определялась, как «вечный союз», заключенный между прусским королем от имени Северогерманского союза, с одной стороны, и королями Баварии, Вюртемберга, великими герцогствами Бадена и Гессена — с другой. Территория империи рассматривалась в качестве «союзной территории», а государства, вошедшие в состав империи, — как «союзные государства». Важным имперским органом стал Союзный совет (бундесрат).

Своеобразие нового образования состояло в том, что его юридической основой являлись договоры, заключающиеся исключительно между монархами «союзных государств». Сама конституция определяющим признаком союзного государства признавала наличие отдельной династии. Так, Саксен-Кобург-Гота состоял из двух частей — Кобурга и Готы, имевших собственные ландтаги, но одну герцогскую династию, и поэтому он считался одним союзным государством. В Мекленбург-Шверине и Мекленбург-Стрелице, наоборот, действовал один общий ландтаг, но они считались самостоятельными союзными государствами, так как имели разные династии. Таким образом, в основу создания федерации был положен династический принцип.

Германская империя состояла из двадцати двух монархий, трех вольных городов (Любек, Гамбург, Бремен) и имперской земли (Эльзас и Лотарингия). Таким образом, в новое государство входили династические государства самого разного уровня (королевства, великие герцогства, герцогства, княжества), республики — вольные города, а также земли на особом положении. Но кроме различных форм государственного устройства, субъектов Германской империи разделяло и совершенно разное экономическое и политическое положение.

Роль первой скрипки в Германии играло королевство Пруссия, которое полностью доминировало в стране. По территории и населению Пруссия была крупнейшим государством империи (65 % территории, 62 % населения на 1905 г.) [11, S. 1]. Совершенно ясно, что экономический вес оставшихся субъектов империи был несоизмеримо ниже: на долю семнадцати других государств приходился всего 1 % территории и 10 % населения. По меткому выражению американского правоведа А.Л. Лоуэлла, конституция Германской империи представляла собой



«договор между львом, полудюжиной лисиц и двумя десятками мышей» (цит. по: [3, с. 103]). Свое экономическое и политическое господство Пруссия закрепила конституционно.

Главой государства был император, который одновременно являлся прусским королем (ст. 11) [8, S. 389]. Император обладал законодательной инициативой, созывал, открывал и распускал рейхстаг. Он являлся президентом союзного совета (бундесрата), имел широкие полномочия в сфере внешней политики, исполнительной власти, осуществлял исключительное руководство военными силами империи. Он же назначал имперского канцлера, которому отводилась весьма значимая роль в немецкой политической жизни.

Канцлер был единственным ответственным министром, назначался и снимался императором и был ответственен только перед ним. Одновременно он являлся прусским министр-президентом (хотя в конституции это совмещение не было закреплено, но на практике оно превратилось в правовой обычай, исключения составили Бисмарк в 1873 г. и Каприви в 1892—1894 гг.). В соответствии с законом от 17 марта 1878 г., канцлер получил возможность иметь заместителей, которые превратились в статс-секретарей. Вице-канцлером считался статс-секретарь внутренних дел. К началу нового века сложилось семь ведомств, возглавлявшихся статс-секретарями. Военного ведомства в империи не было, фактически эту роль исполнял генеральный штаб [5, с. 35]. Координирующим органом работы имперских ведомств выступала имперская канцелярия. Правительство как коллегиальный орган отсутствовало.

Таким образом господство Пруссии в системе исполнительной власти империи было доминирующим. Но конституция отражала только одну сторону дела. Реально на практике политический вес прусских министров был подчас серьезнее, чем у имперских статс-секретарей, от которых реально мало что зависело. Это, например, целиком и полностью касалось ведомства финансов, так как статс-секретари менялись слишком часто, и прусские министры имели возможность перенаправлять внутренние финансовые потоки в пользу Пруссии.

Таким же существенным было влияние Пруссии и в системе законодательной власти. Законодательных органов в стране было по сути два — рейхстаг и бундесрат. Несмотря на то, что между ними была определенная законодательная взаимосвязь, они не являлись палатами одного парламента [6, с. 284]. Бундесрат назначался правительствами немецких государств, прусских депутатов соответственно назначал король Пруссии (Раздел III конституции) [8, S. 388—389]. Из 58 депутатов бундесрата 17 представляли Пруссию. При этом она могла воспрепятствовать любому изменению конституции, так как для отклонения изменений достаточно было подачи 14 голосов «против». Бундесрат имел право на издание без санкции рейхстага указов (ст. 7), имеющих силу закона. Любой отклоненный рейхстагом законопроект мог быть передан в бундесрат, отредактирован и принят как его указ. Все законы рейхстага утверждались бундесратом, который также обладал правом вето. Досрочный роспуск рейхстага предусматривался и по постанов-



лению бундесрата. В ведении последнего находились также бюджетные и финансовые вопросы. В связи с полным доминированием Пруссии в бундесрате многие депутаты мелких немецких земель зачастую не посещали его заседания [8, S. 388]. Председательствовал в союзном совете имперский канцлер. Без его согласия не допускалось изменение законов о таможенных пошлинах и ряде налогов, голосу председателя придавалось решающее значение во всех случаях разделения голосов в бундесрате.

Вторым законодательным органом империи был рейхстаг. Рейхстаг (Раздел V конституции), в отличие от бундесрата, избирался, а не назначался. В империи действовало всеобщее избирательное право, однако оно было весьма условным, так как не имели права голоса женщины, молодежь до 25 лет, военнослужащие — в целом избирательным правом пользовалось примерно 20 % жителей империи. При этом за весь период существования кайзеровской Германии население активно участвовало в выборах, и явка оставалась стабильно высокой (75,7 % в 1903 г.) [12, S. 328]. Рейхстаг избирался на пять лет, число депутатов составляло 397 человек. Его можно было распустить, что неоднократно совершалось в 1887, 1893, 1906 гг., депутаты рейхстага до 1906 г. не получали жалованья.

Рейхстаг имел право интерpellаций (запросов) канцлеру, которые должны были быть поддержаны не менее чем 30 депутатами и передавались через бундесрат. Законодательная работа осуществлялась следующим образом: с инициативой могла выступить группа депутатов (не менее 15 человек), потом законопроект через канцлера передавался на обсуждение в рейхстаг, где рассматривался в трех чтениях. Первое чтение было общим, и по его результатам назначалась комиссия, разрабатывавшая детальный проект. Во втором чтении обсуждались поправки к коммиссионному проекту, в третьем — поправки, за которые высказалось не менее 30 депутатов. Заседания рейхстага были открытыми, но по решению депутатов, в соответствии с §36 «Основами распорядка» рейхстага от 21 марта 1871 г., могли быть и закрытыми [7, S. 423—434].

Таким образом, роль имперского канцлера в законотворческом процессе не ограничивалась бундесратом, но распространялась и на рейхстаг. Все это приводило к тому, что не только исполнительная, но и законодательная система власти в империи, контролировалась Пруссией.

Гегемония Пруссии закреплялась тем, что она располагала силовыми средствами давления — ей была подконтрольна армия. Император имел право вводить военное положение на любой территории страны и, в случае надобности, направлять туда войска (ст. 66). Руководство армией, вопросы назначения на высшие армейские посты и т.д. — все это находилось в ведении кайзера. Необходимо также отметить, что остальные субъекты Германии не имели собственных воинских сил — исключение составляла Бавария. Вся территория Германии была разделена на 19 армейских округов, к которым добавлялись три отдельных баварских округа. Баварская армия имела собственное командование, свою униформу, но численно ни при каких обстоятельствах не могла тягаться с Пруссией [1; 2].



Распределение полномочий между субъектами и империей фиксировалось в ст. 4, и было в пользу последней. К ведению империи относились такие важные вопросы, как паспортный режим, переселение в другие страны и передвижение внутри государства, таможенное, торговое и налоговое законодательство, определение системы мер, веса и денежной системы, выпуск бумажных денег, банковское дело (характерно, что Прусский банк был преобразован в имперский), международные связи, транспортная система, почта, телеграф, гражданское и уголовное судопроизводство, судоходство и пр. В качестве уступки южногерманским государствам высшая судебная инстанция — имперский суд — располагался в саксонском городе Лейпциге.

В компетенции членов империи находилось все, что не было указано в ст. 4. Но и в этом случае общеимперские законы при их применении имели в соответствии со ст. 2 конституции, преимущество перед местными законами. Вопросы местного самоуправления, основные права и свободы граждан регулировались местными конституциями. При этом конституции субъектов федерации очень сильно отличались друг от друга. Традиционно южногерманские государства обладали довольно либеральными конституциями, а местные права и свободы их граждан были гораздо шире, чем у жителей Пруссии и северо-восточной части страны.

Характерной особенностью «федерализма» Германской империи было не только доминирование Пруссии, но и ее более консервативное политическое устройство, что накладывало глубокий отпечаток на всю политическую систему страны. Политическая система Пруссии строилась на основе Конституционной хартии 1850 г. [4; 15]. По сути, это была первая конституция в истории Пруссии. Документ, принятый сразу после победы контрреволюции, отличался значительной реакционностью. Верховной властью в стране, естественно, обладал король, который созывал и распускал ландтаг, имел законодательную инициативу (ст. 64) и право вето на решения ландтага (ст. 62), решал вопросы войны и мира, командования вооруженными силами [15, S. 507]. Законодательным органом являлся двухпалатный ландтаг, состоявший из палаты господ и палаты депутатов. Палата господ наполовину избиралась, наполовину назначалась, однако со временем она превратилась в полностью назначаемый орган. Со временем верхняя палата ландтага стала прибежищем для отставных политиков, которые заканчивали там свою карьеру. Палата депутатов избиралась на основе двухступенчатых выборов, избиратели определяли выборщиков, а те голосовали за депутатов (ст. 71) [15, S. 508]. Избиратели делились на три категории (курии) в зависимости от величины уплачиваемого налога, и каждая из них избирала одинаковое количество выборщиков. Деление это происходило крайне неравномерно, фактически на выборах в ландтаг 1908 г. голос избирателя из первой курии приравнивался к 22 голосам избирателей из третьей курии. Правом голоса обладали мужчины, достигшие 24 лет и проживавшие на одном месте не менее полугода.

Такая система давала возможность консервативным партиям, представлявшим юнкерство, проводить в ландтаг значительное число своих кандидатов. После выборов 1903 г. из 433 депутатов 201 представлял две



консервативные группы, Центр имел 98 мандатов, национал-либералы — 75, леволиберальные партии — 34, социал-демократы вообще не имели представительства [13, Vd. 282, S. 27; 14]. И хотя консерваторы не имели в ландтаге даже простого большинства, на практике их часто поддерживали католики и национал-либералы, поскольку в рядах этих партий имелось немало депутатов, стоявших на близких к консерваторам позициях. Это приводило к тому, что в конечном счете ландтаг отстаивал точку зрения консерваторов, которые в основной своей массе представляли юнкерство. Главный печатный орган немецкой социал-демократии «Форвертс» остроумно называл прусский ландтаг «юнкерским домом» [16].

66

Прусские министры фактически не подчинялись ландтагу и не несли коллективной ответственности. Кроме того, их функционал во много дублировал функционал имперских статс-секретарей, что приводило к трениям и соперничеству между министрами и статс-секретарями.

Декларируемые хартией права и свободы во многом были условны. Так, например, объявлялось право собраний, однако они могли проводиться только «под крышей» (ст. 29), то есть в помещении, причем в помещении, которое не принадлежало человеку, назначившему собранию [15, S. 504]. На практике это приводило к тому, что для собраний необходимо было арендовать помещения, что многим было не по карману. В начале XX в. либерально настроенная немецкая общественность постоянно роптала, что империя по сути управляется либерально, а Пруссия — консервативно [10, S. 421; 9, S. 396].

Конституция 1871 г. предусматривала санкции в случае невыполнения членами империи своих конституционных обязательств, причем решение об их использовании должен был определять бундесрат, задуманный как орган представительства субъектов империи.

Наиболее широкие права в федерации помимо Пруссии имела Бавария, которая, как уже упоминалось, обладала собственными воинскими силами, на имела определенную финансовую независимость, сохраняла определенную автономность в области законодательства, управления почтой, телеграфом, а также собственное налогообложение производства водки и пива, которое было единым для всей остальной империи. Наконец Бавария, как и некоторые члены союза (Вюртемберг), сохраняла в других государствах свои дипломатические представительства. Нелишне напомнить, что и в сегодняшней ФРГ Бавария занимает особое место, отличающее ее от других членов федерации. Помимо этого, члены союза имели своих представителей в других субъектах империи, обладали ландтагами и местными конституциями.

Подводя итоги, необходимо признать, что «немецкий федерализм» имел явно неравноправный характер и выглядел скорее промежуточной случайностью, нежели законченной политической системой. Ряд противоречий между субъектами империи и центральной властью, а также между самими субъектами ставил на повестку дня вопрос о трансформации федеративной системы Германии. Сложность и противоречивость созданной Бисмарком федерации упростили развал политической модели после Ноябрьской революции, но, что характер-



но, не поставили крест на традициях немецкого федерализма, поэтому доминирование Пруссии сохранилось в веймарский и нацистский периоды. И только Вторая мировая война, прекратившая существование Пруссии как государственно-территориального образования, создала условия для формирования принципиально иной модели федеративного устройства.

Список источников и литературы

1. Герлиц В. Германский генеральный штаб. История и структура. 1657–1945. М., 2005.
2. Деметр К. Германский офицерский корпус в обществе и государстве. 1650–1945. М., 2007.
3. Кастель Е.Р. Некоторые специфические черты конституционализма в Германской империи 1871 г. // Государственное управление и право: история и современность. Л., 1984.
4. Конституционная хартия Пруссии // Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран / под ред. Н. А. Крашенинниковой. М., 2003. Т. 2. С. 292–297.
5. Максимов И.П. Внутренняя политика канцлера Германской империи Бернгарда фон Бюлова в 1900–1909 гг. : дис. ... канд. ист. наук. Калининград, 2008.
6. Прокопьев В.П. Государство и армия в истории Германии X–XX вв. Калининград, 1998.
7. *Geschäftsordnung für den Reichstag* // Dokumente zur deutsche Verfassungsgeschichte. Stuttgart ; Berlin ; Köln ; Mainz, 1986. Bd. 2. S. 423–434.
8. *Gesetz betreffend die Verfassung des Deutschen Reiches* // Dokumente zur deutsche Verfassungsgeschichte. Stuttgart ; Berlin ; Köln ; Mainz, 1986. Bd. 2.
9. Holstein F. v. Die geheimen Papiere Friedrich von Holsteins. Göttingen ; Berlin ; Frankfurt a/M, 1963. Bd. 4.
10. Monts A. Erinnerungen und Gedanken. Berlin, 1932.
11. *Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich*. 1907. Berlin, 1907.
12. *Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich*. 1913. Berlin, 1913.
13. *Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Preussischen Herrenhauses*. Berlin, 1900–1909.
14. *Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Preußischen Haus des Abgeordneten*. 1902. Drucksachen.
15. *Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat* // Dokumente zur deutsche Verfassungsgeschichte. Stuttgart ; Berlin ; Köln ; Mainz, 1978. Bd. 1. S. 501–514.
16. *Vorwärts*. 25 июня 1909.

Об авторе

Илья Павлович Максимов — канд. ист. наук, доц., Балтийский федеральный университет им. И. Канта, Россия.

E-mail: iliamaks@mail.ru

The author

Dr Ilya Maksimov, Assistant Professor, Immanuel Kant Baltic Federal University, Russia.

E-mail: iliamaks@mail.ru