

И. Д. Попов

ХЕРРЕНХИМЗЕЙСКИЙ КОНВЕНТ КАК ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЙ ЭТАП ПОДГОТОВКИ ОСНОВНОГО ЗАКОНА ФРГ

Шесть десятилетий назад, 10–23 августа 1948 г., эксперты в области конституционного права, управления и финансов, представлявшие все 11 западногерманских земель, собрались в Херренхимзейском дворце (Бавария) для разработки совместного конституционного проекта. С подачи председателя Баварской государственной канцелярии А. Пфайффера, данные заседания окрестили как Херренхимзейский конституционный конвент. Итоговая разработка, которую представил конвент, мыслилась в качестве «исходного документа Парламентскому совету» [1, S. 26]. Парламентский совет, являвшийся своего рода учредительным собранием будущего западногерманского государства, начал свою работу 1 сентября 1948 г. и структурировался по партийному принципу. В условиях предстоящих межпартийных переговоров важной миссией Херренхимзейского проекта являлось доведение до парламентариев видения конституционного устройства со стороны земельных правительств.

К середине 1948 г. земельные органы власти оказывали существенное воздействие на межзональную политику Западной Германии, являясь, по сути, единственными легитимными немецкими структурами управления, формируемыми в результате всеобщих выборов. Особое влияние имели межзональные конференции премьер-министров земель, на короткое время превратившиеся в основную переговорную площадку с оккупационными властями держав-победительниц. Именно на конференциях глав земельных правительств в Кобленце (8–10 июля 1948 г.) и Нидервальде (15–16, 21–22 июля 1948 г.) были согласованы принципиальные корректировки «Франкфуртских документов» западных союзников, в которых предписывалось учредить демократическое и федеративное западногерманское государство [2, с. 377–382, 387].

Херренхимзейский конвент также был организован премьер-министрами, которые еще до начала заседаний Парламентского совета стремились сформировать основную повестку для обсуждений и заложить наиболее принципиальные структурные основы (особенно касательно федеративного устройства) для будущей «боннской конституции». Главы правительств прекрасно осознавали, что в Парламентском совете конституционные принципы западногерманского государства станут предметом, прежде всего, межпартийных договоренностей, в которых представители региональной элиты смогут принимать лишь опосредованное участие. В этой связи предполагаемый конституционный проект необходимо было представить не только как результат компромисса между 11 землями, но и как юридически грамотный и выверенный документ, составленный профессионалами. Именно поэтому состав Херренхимзейского конвента был отобран преимущественно из экспертных, а не политических кругов [3, S. 29–30]. Кроме

того различная партийная принадлежность участников конвента позволяла позиционировать разработанный проект в том числе как межпартийный компромисс.

Отдельно стоит отметить также и то, что практика ключевого участия делегатов как экспертов от земельных правительств в составлении предварительного проекта общегерманской конституции вписывалась в традиции немецкой конституционной истории. Ровно за 100 лет до проведения Херренхимзейского конвента, подобный прецедент можно было наблюдать накануне созыва Франкфуртского национального собрания в 1848 г. и принятия Конституции Паульскирхе 1849 г. В марте 1848 г. по инициативе политического комитета Бундестага Германского союза правительствами германских государств был создан так называемый Комитет семнадцати для предоставления «экспертных консультаций с целью подготовки пересмотра федеральной конституции» [4, S. 72]. 26 апреля 1848 г. Комитет семнадцати, куда вошли признанные ученые-правоведы, историки и государственные деятели, разработал «Проект основного закона Германии» [6, S. 1, 9–16], который в мае 1848 г. был представлен Франкфуртскому национальному собранию. Впоследствии в самом собрании участники комитета получили большинство как в конституционном комитете, так и в ведущей фракции правоцентристов, а предложенный ими проект стал фактически первоосновой для Конституции Паульскирхе 1849 г. [6, S. 43]. Несмотря на отклонение этой конституции монархами германских государств, ее принципы легли в основу инициированного Пруссией Эрфуртского союза 1849 г. [7, S. 425], который смог объединить вокруг себя 26 немецких государств; однако в ноябре 1850 г. был распущен под давлением Австрии и России [8, S. 447–448].

Практика привлечения немецких правительств к определению принципов общенациональной конституции прослеживалась и во время объединения Германии. Перед обсуждением конституции Северогерманского союза в Рейхстаге О. фон Бисмарк предварительно собрал конференцию полномочных представителей северогерманских государств (15 декабря 1866 г. – 7 февраля 1867 г.), на которой было согласовано в общей сложности 18 поправок [Там же, S. 493]. Подготовка к созданию Германской империи также началась с непосредственных переговоров прусских властей и делегатов южногерманских правительств. В ходе них были согласованы дополнительные права присоединившихся монархий и подписаны договоры о включении в состав Северогерманского союза (Ноябрьские договоры 1870 г.), которые впоследствии были отражены в кайзеровской конституции 1871 г. [8, S. 515–525]. Перед созывом Национального собрания в Веймаре (1919 г.) Совет народных уполномоченных также неоднократно обсуждал с делегатами от земельных правительств принципы будущей общегерманской конституции. Именно на этих совещаниях были достигнуты первичные решения о парламентском принципе формирования Национального собрания и федеративном характере конституции [Там же, S. 582, 588].

Таким образом, организация Херренхимзейского конвента во многом следовала многолетнему опыту активного вовлечения земельных правительств уже на предварительном этапе разработки общенациональной конституции. Важно отметить, что и степень влияния земельных органов власти после окончания Второй мировой войны была значительно выше, чем после Ноябрьской революции 1918 г. Центральные государственные структуры Германии были упразднены, страна разделилась на оккупационные зоны (советскую, американскую, британскую и французскую), а предельным уровнем управления, который формировался самим немцами, был именно уровень земель. После принятия в американской и французской оккупационных зонах (конец 1946 г. – первая половина 1947 г.) земельных конституций власть ландтагов и земельных правительств вплоть до учреждения ФРГ являлась единственным легитимным проявлением немецкой государственности. Созданные в 1947 г. органы Бизонии также формировались из числа делегатов от земельных правительств и парламентов. Параллельно росло влияние межзональных конференций, с 1946 г. регулярно проводимых главами земельных правительств. Вплоть до учреждения ФРГ конференции премьер-министров были активно задействованы в принятии важных межзональных решений, а к середине 1948 г. и вовсе превратились в главного переговорного партнера военных администраций, достигнув апогея своего влияния [2, с. 377–382, 387].

По этой причине с одной из основных задач Херренхимзейского конвента стало закрепление этого влияния в процессе западногерманского конституирования. Наиболее значимой для земельной элиты (особенно в Баварии и южногерманских землях) являлась проблема федеративного устройства, по которой лидеры ведущих политических партий занимали чаще всего либо более централистские (как в ХДС и СвДП), либо откровенно централистские взгляды (как в СДПГ). В этой связи организаторы приложили определенные усилия, чтобы конвент был в значительной мере представлен экспертами, известными своими федералистскими убеждениями [9, S. 46; 3, S. 29]. Характерно, что и в качестве основы для обсуждения был выдвинут проект представителей Баварии (авторы – Й. Швальбер, К. Лойссер, Х. Кнойер, Х. Навяски) [10, S. 1–51], которая традиционно ставила вопрос о федерализме и правах земель во главу угла. Кроме того, участники активно использовали в качестве источников конституции различных германских земель: в общей сложности из 34 делегатов конвента 25 были непосредственно вовлечены в разработку земельных конституций [11, S. 186]. Тем самым Херренхимзейский конвент, по выражению историка А. Бауэр-Кирш, стал «резервуаром земельных конституций» [Там же, S. 189], одновременно сконцентрировав вокруг себя наиболее известные конституционные предложения, поступавшие ранее со стороны земельной элиты и ведущих политических партий.

14 дней работы Херренхимзейского конвента завершились публикацией отчета, в котором содержался в том числе предложенный проект

основного закона [12, S. 61–85]. Дискуссионные вопросы, по которым участники так и не пришли к единогласному решению, оформлялись в качестве 2-х или 3-х альтернативных предложений. Такие альтернативы были представлены в преамбуле, в статьях о государственной символике, управлении финансами, налоговом распределении, принципе формирования и полномочиях палаты земель, статусе главы государства (президент или президиум), возможности бундесрата влиять на назначение канцлера, а также в ряде заключительных положений, касающихся вступления в действие основного закона [Там же, S. 61, 63, 66, 70–74, 76–77, 80, 83]. К моменту открытия Парламентского совета политические партии весьма сдержанно оценили херренхимзейские разработки, представляя его, скорее, как инициативу региональных бюрократов. Лидер ХДС К. Аденауэр охарактеризовал проект как необязательный материал, подготовленный «в достойной уважения манере» [13, с. 114]. Социал-демократы были еще категоричнее: пресс-служба партии охарактеризовала работу конвента как выражение определенной группой «политических интересов», предложения которой можно «либо выбросить в корзину, либо извлечь <...> некоторые идеи» [14, S. 80]. От рекомендации Херренхимзейского проекта Парламентскому совету в этих условиях воздержались даже сами премьер-министры земель [15, S. 458–459]. Эти обстоятельства долгое время обуславливали достаточно слабый интерес к херренхимзейским разработкам даже среди историков.

В конце 1990-х гг. стали появляться первые осторожные оценки о высокой степени влияния Херренхимзейского проекта на обсуждения Основного закона ФРГ. Историк Б. Фаит указывала на «важную ориентационную помощь» проекта депутатам Парламентского совета, которые были «менее сведущи в конституционных вопросах» [3, S. 36]. Другой историк М. Фельдкамп отмечал практически идентичную структуру обоих документов, подчеркивая, что херренхимзейские разработки имели «функцию более чем просто прообраза» [16, S. 20]. О повсеместном влиянии проекта на текст Основного закона говорила и историк А. Бауэр-Кирш, которая в приложении к своей работе приводила таблицу сравнения схожих статей. Несмотря на то, что автор не сделала из этой таблицы выводов о конкретной степени влияния херренхимзейских предложений, сопоставление текстов дало недвусмысленно понять, что большинство статей Основного закона ФРГ имели либо дословный, либо схожий по смыслу аналог в Херренхимзейском проекте.

Схожими являются уже формулировки первого раздела, посвященного основным правам граждан [12, S. 61–63; 17, S. 1–3]. Была перенята и система органов государственной власти вместе с их полномочиями. Оба документа утверждали парламентскую республику, разделение властей, двухпалатный парламент, широкие полномочия Федерального правительства и Федерального канцлера, представительский характер власти Федерального президента; имелась схожесть компетенции Бундестага, системы судебных органов, контуров федеративного устройства. Довольно много пересечений обнару-

живается и в соотношении компетенции между центром и землями: те сферы, которые были отнесены к исключительной компетенции центра и к области конкурирующего законодательства, практически в таком же распределении перетекли и в Основной закон [12, S. 64–67, 75–78; 17, S. 3–5, 8–12].

Это позволяет сделать вывод, что в Парламентском совете в условиях сложности нахождения межфракционных компромиссов депутаты все-таки нередко прибегали к формулировкам Херренхимзейского проекта и отталкивались от них при составлении Основного закона. Помимо юридической грамотности, равноудаленности от различных политических сил и учета позиций земельных правительств, херренхимзейские предложения также не вызывали серьезных возражений со стороны оккупационных администраций [10, S. CXXXVI–CXXXVII]. Кроме того, консультантами парламентариев были в том числе участники Херренхимзейского конвента; некоторые из них стали депутатами Парламентского совета, в том числе главами двух крупнейших фракций: ХДС/ХСС (А. Пфайффер) и СДПГ (К. Шмид) [3, S. 36].

Херренхимзейский конвент являлся также первым межзональным опытом осмысления наиболее существенных конструктивных недостатков конституции Веймарской республики. Практически все конституционные механизмы Основного закона 1949 г., которые были направлены на предотвращение печального опыта крушения демократического порядка и узурпации власти в межвоенный период, берут свои истоки именно в Херренхимзейском проекте. Среди таких механизмов можно отметить следующие: 1) исключение возможности формирования правительства со стороны президента [15, S. 458]; 2) сокращение срока (с 7 до 5 лет) и объема президентских полномочий до представительных; лишение президента исключительных прав (включая издание чрезвычайных декретов и роспуск парламента); утверждение обеими палатами парламента заключенных президентом договоров и контра-сигнатура канцлера на президентские постановления [2, S. 41–43, 72]; 3) институт «конструктивного вотума недоверия» (выражение недоверия канцлеру большинством Бундестага путем избрания преемника и обращения к Федеральному президенту с просьбой об отстранении) [Там же, S. 43–45, 74]; 4) запрет на внесение законопроектов, пересматривающих основные права и общие демократические принципы (ст. 108) [12, S. 22–23, 77].

При этом влияние Херренхимзейского проекта на обсуждения в Парламентском совете изначально имело свои объективные ограничения. Ведущими политическими партиями проект воспринимался, в первую очередь, как инициатива земельной бюрократии, заинтересованной в закреплении своего влияния и сокращении демократических механизмов. Мало того, сам Херренхимзейский проект не был лишен противоречий, хотя бы потому, что возникшие на конвенте спорные вопросы оформлялись в альтернативные предложения. Чаще всего итоговая редакция Основного закона ФРГ склонялась к одной из альтернатив (как, например, это было в случае с преамбулой, государственной символикой, порядком формиро-

вания и компетенцией Бундесрата, полномочиями Федерального президента, условиями прекращения действия Основного закона), однако в других случаях (порядок замещения должности Федерального президента, число членов Бундесрата от каждой земли, распределение налоговых источников и законодательной компетенции в отношении налогов) редакция статей «боннской конституции» не соответствовала ни одному из вариантов херренхимзейских разработок.

Кроме того, в результате сложных переговоров текст Основного закона постоянно корректировался в угоду интересам той или иной фракции: имели место изменения и упрощения формулировок и дополнительные вставки (к примеру, упоминание Бога в тексте преамбулы). Наконец, не стоит забывать и о том, что в ходе работы Парламентского совета, особенно на последнем этапе, были удалены нормы, которые парламентарии посчитали «излишними» [16, S. 37–38, 170]. Для того, чтобы сократить влияние земельных правительств были также урезаны отдельные механизмы их контроля над федеральной властью. К примеру, в текст «боннской конституции» не вошли некоторые положения, наделяющие более широкой компетенцией Бундесрат, который как раз формировался делегатами земельных правительств. Было ликвидировано единогласное одобрение Бундесратом любого закона, «посредством которого происходит отступление от федеративного устройства» (ст. 107), а также согласие Бундесрата на передачу компетенции межправительственным учреждениям (ст. 24.3) и увеличение расходов федерального бюджета (ст. 124.4) [12, S. 64, 77, 81].

Таким образом, Херренхимзейский конвент представлял собой важный этап становления конституционных основ Федеративной республики Германия, а выработанный на его базе конституционный проект существенно повлиял на текст Основного закона 1949 г., став в структурном и содержательном плане фундаментом для большинства его норм и целых разделов. Впервые в рамках всех западногерманских земель были аккумулированы наработки наиболее авторитетных западногерманских экспертов по конституционному праву; была проведена масштабная ревизия веймарской конституции; были обобщены и обозначены ключевые альтернативы конституционного устройства, вокруг которых велись принципиальные споры как во время разработки Основного закона, так и после его принятия. Обращение к Херренхимзейскому проекту в Парламентском совете было обусловлено рядом его достоинств, которые не были свойственны партийным конституционным инициативам: он содержал юридически грамотные формулировки, не вызывал отторжения со стороны оккупационных властей, учитывал интересы земельных правительств, был согласован экспертами, связанными со всеми ведущими политическими партиями Западной Германии. Вместе с тем при заимствовании херренхимзейских предложений депутаты Парламентского совета нередко старались сократить возможности влияния земельных властей на федеральную политику и делали выбор в пользу более централистских альтернатив и урезания компетенции земель.

ЛИТЕРАТУРА

1. Der Parlamentarische Rat, 1948–1949 : Akten und Protokolle. Bd. 1, Vorgeschichte / bearb. von J. V. Wagner. – Boppard am Rhein : Boldt, 1975. – LXXXVII, 457 S.
2. Попов, И. Д. Конференции премьер-министров германских земель в 1948–1949 годах и их политическое значение / И. Д. Попов // Науч. диалог. – 2021. – № 1. – С. 371–391.
3. Fait, B. Potsdam – Herrenchiemsee – Bonn : Aspekte der politischen, gesellschaftlichen und staatlichen Entwicklung 1945–1948 / B. Fait // Auf dem Weg zum Grundgesetz : Verfassungskonvent Herrenchiemsee / Haus der Bayerische Geschichte ; Barbara Fait ; [Red. M. Treml u.a.]. – Augsburg : Haus der Bayerische Geschichte, 1998. – S. 7–37.
4. Fenske, H. Vormärz und Revolution : 1840–1849 / H. Fenske. – Darmstadt : Wiss. Buch, 1976. – XIV, 449 S.
5. Entwurf des deutschen Reichsgrundgesetzes : Von den XVII. Männern des öffentlichen Vertrauens bearbeitet und am 26. April (1848) der Bundesversammlung übergeben. – Leipzig : F. A. Brockhaus, 1848. – 16 S.
6. Kühne, J.-D. Die Reichsverfassung der Paulskirche : Vorbild und Verwirklichung im späteren deutschen Rechtsleben / J.-D. Kühne ; 2., überarb. und um ein Nachw. erg. Aufl. – Neuwied u.a. : Luchterhand, 1998. – 674 S.
7. Boldt, H. Erfurter Unionsverfassung / H. Boldt // Die Erfurter Union und das Erfurter Unionsparlament 1850 / hrsg. von G. Mai. Köln u.a. : Böhlau, 2000. – S. 417–431.
8. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 // Bundesgesetzblatt. – 1949. – Nr. 1. – S. 1–20.
9. Morsey, R. Die Rolle der Ministerpräsidenten bei der Entstehung der Bundesrepublik Deutschland 1948/49 / R. Morsey // 50 Jahre Herrenchiemseer Verfassungskonvent – Zur Struktur des deutschen Föderalismus : Tagungsband zum wiss. Symposium vom 19. bis 21. August 1998 im Kloster Seeon / hrsg. vom Bundesrat. – Bonn : Sekretariat des Bundesrates, 1999. – S. 35–54.
10. Der Parlamentarische Rat, 1948–1949 : Akten und Protokolle. Bd. 2, Der Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee / bearb. von P. Bücher. – Boppard am Rhein : Boldt, 1981. – CXXXV, 676 S.
11. Bauer-Kirsch, A. Herrenchiemsee. Der Verfassungskonvent von Herrenchiemsee Wegbereiter des Parlamentarischen Rates : Inaugural-Dissertation zur Erlangung der Doktorwürde der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität zu Bonn / A. Bauer-Kirsch. – Bonn : Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, 2005. – 264, CVII S.
12. Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee vom 10. bis 23. August 1948 / Verfassungsausschuss der Ministerpräsidenten-Konferenz der Westlichen Besatzungszonen. – München : Pflaum, 1948. – 95 S.
13. Мурашов, М. А. Участие западногерманских политических партий в создании ФРГ (1948–1949 гг.) : дис ... канд. ист. наук : 07.00.03. – М., 2005. – 259 с.

14. Weichenstellung für Deutschland : der Verfassungskonvent von Herrenchiemsee / P. März, H. Oberreuter (Hg.). – München : Olzog, 1999. – 222 S.
15. *Treml, M.* Der Herrenchiemseer Verfassungskonvent vom August 1948 – die Wiege des Grundgesetzes / M. Treml // Zeitschrift für bayerische Landesgeschichte. – 2018. – Bd. 81. H. 2. – S. 447–473.
16. *Feldkamp, M. F.* Die Entstehung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland 1949 : eine Dokumentation. – Stuttgart : Reclam, 1999. – 228 S.
17. *Kotulla, M.* Deutsche Verfassungsgeschichte : vom Alten Reich bis Weimar (1495 bis 1934) / M. Kotulla. – Berlin ; Heidelberg : Springer, 2008. – 670 S.