

Научная статья  
УДК 342 (430)  
doi: 10.17223/22253513/44/3

## К вопросу о государственном устройстве Федеративной Республики Германия при принятии Основного закона 1949 г.

Надежда Генриховна Геймбух

*Национальный исследовательский Томский государственный университет,  
Томск, Россия, nadgeym@mail.ru*

**Аннотация.** Рассматриваются вопросы государственного устройства Федеративной Республики Германия, дискутируемые в процессе принятия Основного закона 1949 г. Исследуется конституционно-правовая ситуация, в рамках которой принимался Основной закон ФРГ, подробно анализируются идеи ведущих конституционалистов по вопросам государственного устройства, которые обсуждались в процессе разработки проекта Основного закона ФРГ.

**Ключевые слова:** форма государственного устройства, федеративное государство, Основной закон ФРГ, Федеративная Республика Германия, Федеральный Конституционный Суд ФРГ

**Для цитирования:** Геймбух Н.Г. К вопросу о государственном устройстве Федеративной Республики Германия при принятии Основного закона 1949 г. // Вестник Томского государственного университета. Право. 2022. № 44. С. 30–37. doi: 10.17223/22253513/44/3

Original article  
doi: 10.17223/22253513/44/3

## On the State Structure of the Federal Republic of Germany at the adoption of the Basic Law of 1949

Nadezhda G. Geymbukh

*National Research Tomsk State University, Tomsk, Russian Federation, nadgeym@mail.ru*

**Abstract.** The article deals with the issues of state structure of the Federal Republic of Germany discussed in the process of adoption of the Basic Law of 1949. The author examines the constitutional and legal situation within which the Basic Law of the FRG was adopted, analyses in detail the ideas of leading constitutionalists on the issues of state structure that were discussed in the process of drafting the Basic Law of the FRG.

Germany's partition was initiated by the West. Recently disclosed archive documents show that Germany's split was predetermined already in the course of the war at the meetings of the "Big Three" - the USSR, the USA and Britain. Then they were joined by

France. The accusations that the Soviet Union was responsible for the split of that country are untrue. On the contrary, in the first post-war years, the Soviet government proposed free elections in both parts of Germany, on the condition that the united country would be neutral, that is, would not be part of any military blocs. The West rejected this proposal.

The Soviet government has repeatedly stated that Germany must be seen as a single economic and political entity. The position of the Soviet Government is supported by the views of scholars of Soviet state law. The question of German state unity was widely discussed at that time in Soviet periodicals. Soviet scholars L. Bezymensky, B.S. Mankovsky, D. Melnikov, D. Monin, E. Tarle and I. Traynin were in favour of a united German state. On this basis, they concluded that the rejection of the political unity of Germany was directed against the democratic restructuring of the country. A dismemberment of Germany is in the interest neither of the German people, nor of the democratic countries of Europe. Only the re-establishment of a united Germany is in the interest of a lasting peace in Europe, consistent with the historical development of the country and the legitimate aspirations of the German people themselves.

There were differences of opinion about the future state structure of Germany. The position of prominent Soviet jurists differed fundamentally from that of Western politicians and jurists. The Western allies were in favour of a federal Germany, while the Soviet scholars were in favour of a unitary form of government.

Thus, Germany, divided first into four occupation zones, and then into American and Soviet zones of influence, which not only lost considerable territories, but also completely lost its international standing, ceased to exist as a unified nation state for many years. Two independent states, the Federal Republic of Germany and the German Democratic Republic, were created on German territory. There was a de facto split into two states, which found themselves in different military and political blocs. Since that time, all the aspirations of West and East Germans have been directed towards the unification of Germany and the reunification of the German people.

**Keywords:** form of statehood, federal state, Basic Law of the Federal Republic of Germany, Federal Constitutional Court of the Federal Republic of Germany

**For citation:** Geymbukh, N.G. (2022) On the State Structure of the Federal Republic of Germany at the adoption of the Basic Law of 1949. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo – Tomsk State University Journal of Law*. 44. pp. 30–37. (In Russian). doi: 10.17223/22253513/44/3

После поражения фашизма в 1945 г. были приняты соглашения о послевоенном развитии Германии. Они предусматривали превращение Германии в единое, демократическое и миролюбивое государство.

Впервые план расчленения рейха обсуждался представителями США и Великобритании еще в декабре 1941 г. во время Вашингтонского совещания руководящих деятелей этих двух стран. Этот же вопрос был поднят и во время конференции в Тегеране в конце ноября – начале декабря 1943 г., причем он не встретил принципиальных возражений и со стороны И. Сталина [1. С. 75–76].

Это позволило на Крымской (Ялтинской) конференции руководителей трех союзных держав (4–11 февраля 1945 г.), СССР, США и Великобритании, принять решение о расчленении Германии, «необходимое для будущего мира и безопасности» [2. С. 247–248]. Изучение процедуры расчленения Германии было передано Европейской консультативной комиссии.

Берлинская (Потсдамская) конференция руководителей трех союзных держав (17 июля – 2 августа 1945 г.) определила окончательное решение в

вопросе о том, какой хотят видеть Германию победители в ходе мирного урегулирования. Три державы подтверждали, что верховная власть в Германии будет осуществляться главноками вооруженных сил СССР, США, Великобритании и Франции, каждым в своей зоне, по инструкциям своих правительств, а также совместно – по вопросам, затрагивающим Германию в целом.

В решениях Берлинской конференции отмечалось: «Союзники не намерены уничтожить или ввергнуть в рабство немецкий народ. Союзники намерены дать немецкому народу возможность подготовиться к тому, чтобы в дальнейшем осуществить реконструкцию своей жизни на демократической и мирной основе. Если собственные усилия германского народа будут беспрестанно направлены к достижению этой цели, то для него будет возможно с течением времени занять место среди свободных и мирных народов мира» [3. С. 250–252].

Для претворения в жизнь целей Потсдамских соглашений был введен временный оккупационный режим в Германии на четырехсторонней основе. В результате были выделены оккупационные зоны Советского Союза, США, Великобритании и Франции. В 1945–1946 гг. в трех западных оккупационных зонах было проведено административно-территориальное переустройство, которое повлекло за собой изменение традиционных границ между землями. Изменения коснулись в первую очередь Пруссии, провинции которой либо были включены в состав новых земель, либо сами получили статус земель. Фактически Пруссия прекратила существование непосредственно после капитуляции гитлеровской Германии.

Юридически ликвидация Пруссии была закреплена Законом Контрольного Совета от 25 февраля 1947 г. № 46. Закон констатировал упразднение прусского государства со всеми его органами (ст. 1) и создание на основе прусских провинций новых земель либо включение их (провинций) в состав других земель (ст. 2) [4. С. 113]. Западногерманский государствовед Т. Маунц отмечал по этому поводу, что «Пруссия хотя и была юридически ликвидирована как самостоятельное государственное образование лишь законом Контрольного Совета № 46 <...> но уже с мая 1945 года фактически более не существовала» [5. С. 36]. Также подверглись перекройке границы других земель. В итоге деятельности оккупационных властей в западной части Германии было создано 11 земель, границы которых, как правило, не соответствовали историческим границам бывших немецких земель.

Правительства западных держав не скрывали подлинных целей своей политики перекройки границ немецких земель. Так, 9 июля 1946 г. западногерманская пресса опубликовала план английского министра иностранных дел Э. Бевина относительно будущего государственного устройства Германии. План предусматривал создание на основе нового административно-территориального деления германской федерации (с включением провинций и земель Восточной Германии), состоящей из земель – «равноправных государств», которым предоставлялась широкая политическая, административная и культурная автономия [6. С. 3]. Выступая в палате

общин 27 февраля 1947 г., Э. Бевин вновь отметил важность нового территориального деления как средства децентрализации Германии и сосредоточения таким путем основных властных полномочий на местах и лишь некоторых полномочий – у центрального правительства [7].

Государственный секретарь США Дж. Бирнс в речи, произнесенной 6 сентября 1946 г. в Штутгарте, призвал к созданию на основе нового территориального деления «Соединенных Штатов Германии», федерации, члены которой (земли) обладали бы широкими полномочиями, а федеральное правительство было наделено лишь минимумом прав [8. С. 25].

Несколько отличной была позиция Франции, выраженная в меморандуме французского правительства от 17 января 1947 г. В этом документе отстаивалась идея крайней децентрализации Германии, превращение ее на основе нового территориального деления в конфедерацию земель, обладающих широкими правами [9. С. 31].

Таким образом, несмотря на отдельные различия, все планы западных оккупационных держав исходили из стремления использовать новое территориальное деление в качестве основы для создания будущего децентрализованного западногерманского государства с федеративной или даже конфедеративной формой государственного устройства.

К концу 1947 г. в трех западных оккупационных зонах была в основном закончена перекройка границ немецких земель и тем самым подготовлена основа для практического воплощения планов США, Великобритании и Франции относительно будущего государственного устройства Западной Германии. Как, известно, эти планы были закреплены решениями Лондонского совещания 1948 г.

В состав американской зоны входили Бавария, Бремен, Гессен, Вюртемберг-Баден. В английской зоне оккупации были образованы Гамбург, Нижняя Саксония, Северный Рейн-Вестфалия и Шлезвиг-Гольштейн. Французская зона оккупации состояла из земель Рейнланд-Пфальца, Вюртемберг-Гогенцоллерна и земли Саар<sup>1</sup>. В советской зоне оккупации были образованы земли Бранденбург, Мекленбург, Саксония, Саксония-Анхальт и Тюрингия.

Федерализм, таким образом, стал инструментом создания в западных частях страны ослабленного, «неопасного» немецкого государства. Фактически единственным последовательным протагонистом утверждения федеративной системы в Германии было правительство США. Британскую зону сначала организовали на централистских началах, однако в 1947–1948 гг. американская и британская зоны были слиты в одну так называемую Бизонию. Интересы земель в Бизонии представлял Земельный совет, прообраз будущего Бундесрата. Центральные институты Бизонии были в известном смысле предшественниками институтов будущей ФРГ. Позже присоеди-

---

<sup>1</sup> Земля Саар создавалась французами формально как самостоятельное государство, но включенное во французскую экономическую, таможенную и валютную систему. Лишь в 1957 г. на основе всенародного референдума состоялось политическое возвращение Саара Федеративной Республике Германия.

нилась к Бизонии французская часть с созданием в итоге общего трехзонального комитета.

Инициатором раздела Германии выступила западная сторона. Раскрытые в последнее время архивные документы [2, 3] показывают, что раскол Германии был предreshен уже в ходе самой войны на встречах «большой тройки» – СССР, США, Великобритании. Потом к ним присоединилась Франция. Обвинения в адрес Советского Союза в том, что он несет ответственность за раскол этой страны, не соответствуют действительности. Наоборот, в первые послевоенные годы советское правительство предлагало проведение в обеих частях Германии свободных выборов с условием, что объединенная страна будет нейтральной, т.е. не будет входить ни в какие военные блоки. Запад отверг это предложение.

Советское правительство неоднократно заявляло о том, что Германия должна рассматриваться как единое экономическое и политическое целое [8. С. 24]. Это подтверждается следующим. Когда Европейская консультивная комиссия (Комиссия по расчленению Германии) после Крымской конференции начала свою работу в Лондоне, представитель СССР – посол Советского Союза в Великобритании Ф.Г. Гусев – 26 марта 1945 г. по поручению советского правительства направил председателю Комиссии министру иностранных дел Великобритании А. Идену письмо, в котором указывалось: «Советское правительство понимает решение Крымской конференции о расчленении Германии не как обязательный план расчленения Германии, а как возможную перспективу для нажима на Германию с целью обезопасить ее в случае, если другие средства окажутся недостаточными» [1. С. 76].

Позже на Берлинской (Потсдамской) конференции, когда ставился вопрос о центральном германском правительстве, руководители трех союзных держав согласились, что пока «не будет учреждено никакого центрального германского правительства». Делегацией СССР предлагалось создание не только ряда центральных германских департаментов, но и центральной общегерманской администрации. Однако в тот период другие участники конференции высказывались против обсуждения этого вопроса [8. С. 24].

Позиция советского правительства подтверждается точкой зрения ученых советского государственного права. Вопрос государственного единства Германии широко обсуждался в это время в советских периодических изданиях. Советские ученые Л. Безыменский, Б.С. Маньковский, Д. Мельников, Д. Мотин, Е. Тарле, И. Трайнин высказывались за единое германское государство.

Рассматривая «германский вопрос», Б.С. Маньковский подчеркивает, что «сторонники расчленения Германии часто указывают, что существование единой Германии будет обозначать восстановление ее былой милитаристской мощи; поэтому необходимо разделить Германию на целый ряд государств, чтобы избежать новой войны» [8. С. 26]. Однако он замечает, что при искоренении милитаризма и нацизма единая республика является наиболее эффективной формой организации в борьбе за демократию, против сепаратистских, реакционных направлений. Расчленение же Германии может только усилить националистические и реваншистские настроения.

В подтверждение этих мыслей по «германскому вопросу» Л. Безыменский приводит следующее: «Мероприятия, преследующие цель расчленения Германии, естественно, мешают осуществлению экономического единства страны и, следовательно, ведут к нарушению Потсдамских решений» [10. С. 5].

Анализируя мероприятия, осуществляемые западными оккупационными властями, советские ученые указывали на то, что соглашением об экономическом объединении английской и американской зон оккупации Германии, по существу, нарушаются решения Берлинской конференции. Принцип организации двухзональной системы в англо-американских зонах оккупации Германии, по их мнению, противопоставлялся принципу единства Германии и вел к обособлению Западной Германии и фактическому расколу Германии.

Исходя из этого, они делали вывод о том, что курс на отказ от политического единства Германии направлен против демократического переустройства страны. Расчленение Германии не отвечает интересам ни германского народа, ни демократических стран Европы. Только воссоздание единой Германии отвечает интересам прочного мира в Европе, соответствует историческому развитию страны и законным устремлениям самого немецкого народа [9. С. 35].

В вопросах будущего государственного устройства Германии имелись разногласия. Позиция известных советских юристов коренным образом отличалась от позиции западных политиков и юристов. Западные союзники выступали за федеративную Германию, о чем указывалось выше, в то время как советские ученые высказывались за унитарную форму государственного устройства.

Представители советского государственного права осуждали процесс «федерализации» Германии, видя в этом реализацию идеи расчленения Германии на ряд автономных государств. Они считали, что идея федерализации Германии представляет собой возвращение к *давно пройденному этапу* в истории германского государства [10. С. 3]. Поэтому установление федеративной государственности рассматривалось ими как замена лозунгов «открытого расчленения Германии», в связи с изменившейся обстановкой, на более гибкие лозунги «федерализма».

«Не вдаваясь в подробный анализ всех западных проектов будущего государственного устройства Германии, – отмечает Д. Монин, – можно признать, что они являются, собственно говоря, завуалированной формой расчленения германского государства» [9. С. 32]. Проекты федерализации Германии – государства национально однородного – исторически беспочвенны и не соответствуют интересам прочного мира. Федерализация Германии, по словам советских ученых, могла привести лишь к ее искусственному раздроблению на отдельные мелкие государства.

В связи с этим И. Трайнин признавал, что «федерализация нужна международным политическим кликам и их контрагентам – представителям германского монополистического капитала – для того, чтобы втянуть Гер-

манию в круг своих... интересов. Раздробленная Германия может легче стать добычей монополистического капитала» [11].

Логическим выводом этих теоретических положений явилось утверждение о том, что советские предложения стремятся к восстановлению единой демократической государственной организации Германии с едиными руководящими органами республики, отвергая при этом надуманные схемы федерализации [9. С. 36]. Только такая структура может обеспечить экономическое единство Германии и выполнение ее репарационных и иных обязательств перед союзниками. Таким образом, советские ученые изначально находили решение «германского вопроса» в установлении унитарной формы государственного устройства Германии.

Итак, разделенная вначале на четыре оккупационные зоны, а затем на американскую и советскую зоны влияния, потерявшая не только значительные территории, но и полностью утратившая международный авторитет Германия на долгие годы перестала существовать как *единое национальное государство*. На территории Германии были созданы два самостоятельных государства – Федеративная Республика Германия и Германская Демократическая Республика. Произошел фактический раскол на два государства, которые оказались в разных военных и политических блоках. Начиная с этого времени, все устремления западных и восточных немцев были направлены на объединение Германии и воссоединение немецкого народа.

#### Список источников

1. Павлов Н.В. Германия на пути в третье тысячелетие. М. : Высш. шк., 2001. 367 с.
2. Советский Союз на международных конференциях периода Великой Отечественной войны. 1941–1945 гг. : сборник документов. Т. 4: Крымская конференция руководителей трех союзных держав – СССР, США и Великобритании (4–11 февраля 1945 г.). М., 1984. С. 247–248.
3. Советский Союз на международных конференциях периода Великой Отечественной войны. 1941–1945 гг.: Сборник документов. Т. 6: Берлинская (Потсдамская) конференция руководителей трех союзных держав – СССР, США и Великобритании (17 июля – 2 августа 1945 г.). М., 1984. С. 250–252.
4. Кастель Е.Р. Развитие федеративных структур в Германии. Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 1992. 172 с.
5. Маунц Т. Государственное право Германии (ФРГ и ГДР). М. : Изд-во иностр. лит., 1959. 596 с.
6. Принципы развития будущего политического устройства Германии (британский проект Э. Бевина) // Известия. 1947. 22 марта.
7. Правда. 1947. 1 марта.
8. Маньковский Б.С. Проблема будущего государственного строя в Германии // Советское государство и право. 1947. № 2. С. 22–33.
9. Монин Д. Федерация или единое германское государство // Большевик. 1947. № 8. С. 24–38.
10. Безыменский Л. К вопросу о государственном единстве Германии // Новое время. 1947. № 6. С. 3–6.
11. Трайнин И. Об исходной базе для государственного строя послевоенной Германии // Известия. 1947. 30 марта.

## References

1. Pavlov, N.V. (2001) *Germaniya na puti v tret'e tysyacheletie* [Germany on the way to the third millennium]. Moscow: Vysshaya shkola.
2. Gromyko, A.A. (ed.) (1984a) *Sovetskiy Soyuz na mezhdunarodnykh konferentsiyakh perioda Velikoy Otechestvennoy voyny. 1941–1945 gg.: Sbornik dokumentov* [The Soviet Union at international conferences during the Great Patriotic War. 1941–1945: Collection of documents]. Vol. 4. Moscow: Izdatel'stvo politicheskoy literatury. pp. 247–248.
3. Gromyko, A.A. (ed.) (1984b) *Sovetskiy Soyuz na mezhdunarodnykh konferentsiyakh perioda Velikoy Otechestvennoy voyny. 1941–1945 gg.: Sbornik dokumentov* [The Soviet Union at international conferences during the Great Patriotic War. 1941–1945: Collection of documents]. Vol. 6. Moscow: Izdatel'stvo politicheskoy literatury. pp. 250–252.
4. Castel, E.R. (1992) *Razvitie federativnykh struktur v Germanii* [Development of federal structures in Germany]. Yekaterinburg: Ural State University.
5. Maunts, T. (1959) *Gosudarstvennoe pravo Germanii (FRG i GDR)* [State law of Germany (FRG and GDR)]. Moscow: Izd-vo inostr. lit.
6. *Izvestiya*. (1947) Printsipy razvitiya budushchego politicheskogo ustroystva Germanii (britanskiy proekt E. Bevina) [Principles of development of the future political structure of Germany (The E. Bevin British Project)]. 22nd March.
7. *Pravda*. (1947) 1st March.
8. Mankovskiy, B.S. (1947) Problema budushchego gosudarstvennogo stroya v Germanii [The problem of the future state system in Germany]. *Sovetskoe gosudarstvo i pravo*. 2. pp. 22–33.
9. Monin, D. (1947) Federatsiya ili edinoe germanskoe gosudarstvo [Federation or a single German state]. *Bol'shevik*. 8. pp. 24–38.
10. Bezymenskiy, L. (1947) K voprosu o gosudarstvennom edinstve Germanii [On the state unity of Germany]. *Novoe vremya*. 6. pp. 3–6.
11. Traynin, I. (1947) Ob iskhodnoy baze dlya gosudarstvennogo stroya poslevoennoy Germanii [On the initial base for the state system of post-war Germany]. *Izvestiya*. 30th March.

### **Информация об авторе**

**Геймбух Н.Г.** – кандидат юридических наук, доцент, заведующая кафедрой конституционного и международного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета (Томск, Россия). E-mail: nadgeym@mail.ru

**Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.**

### **Information about the author:**

**N.G. Geymbukh**, National Research Tomsk State University (Tomsk, Russian Federation). E-mail: nadgeym@mail.ru

**The author declares no conflicts of interests.**

*Статья поступила в редакцию 12.11.2021;  
одобрена после рецензирования 19.02.2022; принята к публикации 17.05.2022.*

*The article was submitted 12.11.2021;  
approved after reviewing 19.02.2022; accepted for publication 17.05.2022.*