



Серыя «У дапамогу педагогу»
заснавана ў 1995 годзе па ініцыятыве У.П.Пархоменкі

Штоквартальны навукова-метадычны часопіс
Выдаецца з I квартала 1997 года
Рэгістрацыйны № 842



ГІСТОРЫЯ

ПРАВЛЁНЫ ВЫКЛАДАННЯ

№ 6 (30) 2003

Заснавальнік і выдавец —
Выдавештва
«Адукацыя і выхаванне»

Рэдакцыйная калегія

Галоўны рэдактар
М.І.Мініцкі

Намеснік галоўнага рэдактара
Н.М.Ганушчанка

Адказны сакратар
Л.В.Саламаха

Члены рэдкалегіі

І.І.Багдановіч
Г.А.Космач
У.С.Кошалеў
У.М.Міхнюк
С.В.Паноў
М.С.Сташкевіч
К.І.Сякацкая
У.В.Тугай
В.М.Фамін
В.М.Шутава
А.А.Яноўскі

220004, г. Мінск,
вул. Караля, 16;
тэл.: 229-19-71, факс: 220-54-10
e-mail: aiv@mail.by
<http://www.aiv.by>

Олег Субботин, кандидат исторических наук, доцент БГПУ им. М.Танка

ВЕЙМАРСКАЯ РЕСПУБЛИКА И ПРОБЛЕМА ИМПЕРСКОЙ РЕФОРМЫ (историко-правовой аспект)

В статье освещаются особенности функционирования немецкой государственно-правовой системы в 1919—1933 гг. Материалы исследования рекомендуются для углубленного изучения истории Веймарской республики в рамках курса всемирной истории в 9 классе (§ 1. Революционные события в Западной Европе (1918—1933 гг.); § 3. Развитие стран Запада в 1924—1929 гг.) и в 11 классе (§ 28. Послевоенный кризис. 1918—1923 гг.; § 29. Социально-экономическое и политическое развитие западных стран в 1929—1939 гг.).

С принятием Веймарской конституции в Германии разгорелась дискуссия о характере нового государственного образования. В то время как большинство немецких правоведов — Г.Аншютц, К.Билфингер, Р.Тома, К.Бейерле, Ф.Штир-Сомло и др. — признавало за республикой качество федерации, многие юристы отказывали землям в претензии на государственность, классифицируя их статус не иначе как «высокопотенциальные автономии» [1]. Основанием для вердикта последних, к числу которых принадлежали Ф.Гизе, Л.Витмайер, Ф.Пенциг, служил анализ сферы законодательных компетенций, точнее ее конституционно-правовое регулирование. В частности, исключительное законодательство, где рейх обладал монополией, и конкурирующее, где ему принадлежала законодательная прерогатива, охватывали ключевые сферы жизнедеятельности общества: внешнюю и колониальную политику, гражданское, уголовное, трудовое право, судопроизводство, военное законодательство, здравоохранение, торговую политику, денежное дело, право отчуждения и обобществления природных богатств и экономических предприятий, найм, страхование, железнодорожное сообщение, судоходство, почта, телеграф, телефон и др. Рейх имел также законодательное преимущество в области налогов и сборов,

устанавливал единые требования к формам организации земельной власти и при необходимости — базовые принципы земельного законодательства. Что касается исключительных компетенций в сфере управления, они распространялись лишь на вооруженные силы, пошлины и потребительские налоги, железнодорожное, речное и воздушное сообщение, почту, телеграф, телефон. Тем не менее достаточно широкий спектр функций региональной исполнительной власти мог быть в любое время ограничен. Конституция предоставляла рейху такую возможность, которой тот неоднократно пользовался.

Таким образом, в Веймарской республике по сравнению с Германской империей были существенно перераспределены властные полномочия в пользу центра, что привело, по мнению немецкого правоведа Р.Тома, к созданию «лабильной системы федеративных отношений», лишенной «четких правовых границ» [2]. Впрочем, единого взгляда на проблемы веймарского федерализма нет и в современной немецкой историографии. В последние десятилетия широко распространена точка зрения, согласно которой в 1919—1933 гг. Германия представляла собой «унитарное федеративное государство», начавшее путь от федерализма к унитаризму, но так и не сумевшее пройти его до конца [3].

Выбор ответа на вопрос, была ли Веймарская республика федеративным или централизованным государственным образованием, во многом зависит от ракурса проводимого исследования. Если брать в расчет конституционно-правовое положение немецких земель до революции, то понесенные ими «потери» выглядели весьма внушительными. В то же время, учитывая модернизацию немецкого общества, в эпоху которой рейх вступил еще в конце XIX в., и связанный с ней объективный процесс эволюции сущностного содержания самого понятия «федерализм», а также взятые Германией на себя после войны обязательства, усиление регулирующих и властных функций центра вполне закономерный шаг. К тому же земли все еще обладали рядом полномочий, выходящих за рамки «простых автономий»: территорией, населением, конституцией, законодательной, административной и судебной системами, правом участия в выработке общегосударственной политики через рейхсрат. Их законодательные компетенции наряду с вопросами религии, воспитания, образования, частной благотворительной деятельности, землепользования, поселения и жилищ, криминального права и др. распространялись и на те области конкурирующего законодательства, которыми не пользовался рейх. Федеральная власть в регионах была представлена местными кадрами, а организация рейхсвера учитывала территориальные особенности. Кроме того, в ведении земель находилось исполнение федеральных законов, и только в исключительных случаях власть на местах передавалась в руки центра.

Тем не менее Веймарская конституция не стала символом единства нации, залогом общественной стабильности. Ее компромиссный характер не устраивал ни «левых» ни «правых», ни федералистов, ни унитариев. Уже в начале 1920-х гг. в Германии прошла дискуссия на тему имперской реформы*. Она проводилась под лозунгом ревизии конституции и приобретала порой крайне жесткие формы, примером чего могут служить конфликты Баварии и рейха в 1920—1924 гг. В понятие «реформа» участниками дискуссии вкладывалось различное содержа-

ние. Прежде всего речь шла о территориальном переустройстве страны, решении т.н. «пруссского вопроса» [4], проведении административной, конституционной и финансовой реформ, реорганизации рейхсрата. И если в первой половине 20-х гг. обсуждению был в основном присущ локальный, эпизодический, «субъектный» характер, т.е. оно ограничивалось рамками отдельных земель, имперских ведомств, политических партий и объединений, то к концу 20-х гг. дискуссия получила статус официального мероприятия общенационального масштаба.

Старт политической акции по подготовке реформы был дан в январе 1928 г., а уже к осени в распоряжении правительства находилось несколько десятков детально разработанных проектов. В повестке дня значился широкий спектр проблем, в частности: структурные, конституционные, управленческие, финансовые, правовые, территориальные, различные стороны отношений между центром, землями и коммунами. Основная нагрузка в процессе работы над проектом реформы, руководство и координацию которой осуществляло министерство внутренних дел, легла на Конференцию немецких земель, Комитет по конституционной и административной реформе и два подкомитета, занимавшихся территориальным переустройством, перераспределением полномочий и совершенствованием региональной организационной структуры.

Требование реформы выдвигали различные политические силы. Одни хотели дальнейшего усиления позиций республики, другие — значительной децентрализации государственного управления, третьи строили планы возврата к монархии. В том, должна ли реформа усилить унитарные или федеративные элементы, у рейха и земель не было единства. Согласие царило лишь в одном: «веймарская система федеративных отношений требует основательной корректировки» [5].

Среди недостатков модели федерализма назывались непродуктивное функционирование системы управления, нерешенность «пруссского вопроса», слабый уровень взаимовлияния рейха и земель, чрезмерное вмешательство центра в дела регионов, значительная бюрократизация

* Имперская реформа, или реформа рейха (Reichsreform).

властных структур всех уровней, проблемы финансового регулирования. В то время как рейх стремился упрочить свои позиции и более полно воспользоваться возможностями, которые предоставляла ему конституция в плане централизации, земли требовали значительного ослабления «гнета» имперской административной системы, восстановления конституционной автономии, увеличения прав органов местной власти, большей финансовой подвижности, свободного распоряжения земельными полномочиями в сфере юстиции. Особое беспокойство у них вызывало «вторжение» федерации в область земельных законодательных компетенций (прежде всего налоговых), а также фактическое игнорирование мнения земель при подготовке новых законопроектов.

В обсуждение планов реформы наряду с официальными структурами активно включились многочисленные организации и объединения. Например, в заявлении *Имперского союза служащих*, принятом в октябре 1928 г., звучал призыв к скорейшему созданию «единого» (т.е. централизованного) государства на республиканско-демократической основе [6]. *Имперский союз немецких федералистов*, напротив, призывал не отождествлять единство с единообразием и унификацией. Рейх, по мнению Союза, должен был выполнять только общие задачи, включая и те, на которые у земель не хватало средств и решение которых требовало мобилизации ресурсов всей страны. Союз активно критиковал централизацию финансовой системы и призывал к проведению продуманных территориальных преобразований. Конечной целью объявлялось «политическое и социально-экономическое оздоровление всего народа» на основе тесного взаимодействия центральной власти и «живого самоуправления государств-членов» [7]. *Союз за обновление рейха* (или *Союз Лютера*), будучи одним из наиболее влиятельных общественно-политических объединений того времени, отвергал любую схематизацию и типизацию в подходе к решению региональных проблем. Залог стабильных общественных отношений он видел в четком распределении полномочий и разумной децентрализации власти [8].

Активное участие в дискуссии принимали также органы местного самоуп-

равления. Они требовали более пристального внимания рейха к региональным проблемам, упрощения административной системы, указывали на недопустимость централизованного регламентирования работы коммунальных органов управления, заостряли внимание на губительном воздействии на коммуны борьбы за власть между рейхом и землями.

Большой отклик политическая инициатива правительства нашла и в среде видных немецких правоведов, многие из которых предостерегали власть от единообразного бюрократического централизма [9]. Суть федеративных отношений им виделась в осуществлении гармоничной региональной интеграции в рамках единого целого, роль движущей силы которой признавалась непосредственно за регионами [10].

Одно из центральных мест в рамках будущей реформы отводилось территориальному переустройству страны. Еще в ходе работы над проектом Веймарской конституции в Германии было выдвинуто требование «рациональной организации немецкой политической карты в соответствии с экономическими и культурными достижениями всего народа» [11]. Абсолютное большинство союзных немецких государств, по мнению главного разработчика конституции Гуго Пройса, были не чем иным, как «случайными образованиями династической дворцовой политики» [12]. Поэтому залог общественной стабильности он видел в осуществлении серьезных территориальных преобразований. Ведущее место в них отводилось разделу Пруссии, занимавшей 3/5 территории страны, и ликвидации т.н. карликовых государств. Путем всенародного референдума Пройс рассчитывал узаконить создание 14 областей, или единиц, самоуправления и тем самым решить проблему функциональной дееспособности немецкой республики. В частности, речь шла о Пруссии, Силезии (Шлезии), Бранденбурге, Нижней Саксонии, Верхней Саксонии, Гессене, Тюрингии, Вестфалии, Рейнланде, Бадене, Вюртемберге, Баварии, Берлине и объединенных ганзейских городах — Гамбурге, Бремене и Любеке. Впоследствии в состав Германии предполагалось включить австрийские территории.

Пройс переоценил возможности политического момента. Его смелые идеи под-

няли волну критики. Прусское руководство, не желавшее идти на «односторонние жертвы», упрекало главу ведомства внутренних дел в политической близорукости, неспособности адекватно оценить потенциал Пруссии, осознать ее роль в деле сохранения общегерманского единства в условиях, когда отсутствовала мощная федеральная власть. Государства Южной Германии (Бавария, Баден и Вюртемберг), вопреки исторически сформировавшейся здесь неприязни «прусской гегемониальной власти», также отказали Пройсу в поддержке. Их не устраивали отчетливо выраженные нейтралистские тенденции проекта новой конституции. Скептицизм относительно планов раздела Пруссии выразили и ближайшие соратники Гуго Пройса по Немецкой демократической партии — Макс Вебер и Эрих Кох.

В принципе, ликвидация Пруссии, придание ее провинциям статуса земель, а также объединение малых государств, провинций и анклавов в жизнеспособные территориальные образования рассматривалось значительной частью немецкого общества как вполне обоснованный шаг на пути к демократизации и модернизации Германии. В то же время в условиях кризисной ситуации как внутри страны, так и за ее пределами большинство членов Национального собрания предпочло реформированию патриархальной территориальной структуры Германской империи конституционный компромисс, который, с одной стороны, сохранял территориальный *status quo*, а с другой — предусматривал четкий механизм территориальных преобразований в будущем. Таким образом, и после принятия Веймарской конституции решение территориального вопроса оставалось одним из важнейших пунктов программы действий имперского правительства.

В июле 1919 г. при министерстве внутренних дел было создано Центральное ведомство по территориальному делению рейха, в обязанности которого входила тщательная разработка планов преобразований, исходя не только из культурно-исторических предпосылок, но и из перспектив экономического характера. В качестве объектов пристального изучения фигурировали Пруссия, Бавария, Саксония, Вюртемберг, Баден, Гессен, Тюрингия,

Гамбург, Бремен, Мекленбург, Брауншвейг и Ольденбург. К сожалению, усилия многочисленных экспертных комиссий имели минимальный результат. Крупнейшая в Германии по размерам и численности населения Пруссия сохранила территориальную целостность, а вместе с ней и фактическое гегемониальное положение в стране [13]. Пережитками прежней государственной системы все еще оставались многочисленные анклавов, а также карликовые государства, едва ли способные к самостоятельному существованию. Из 18 земель, по данным на 1928 г., минимум 10 были малы, географически раздробленны и не в состоянии решать растущие проблемы ни в экономическом, ни в организационном плане. Единственным крупным достижением республики стало образование 4 января 1920 г. Тюрингии на базе семи разрозненных государств: Саксонии-Веймара-Айзенаха, Саксонии-Майнингена, Саксонии-Альтенбурга, Саксонии-Готы (без Кобурга), Рейсса, Шварцбурга-Рудольштадта и Шварцбурга-Зондерхаузена [14].

В принципе, дискуссия о территориальной реорганизации Веймарской республики не прекращалась на протяжении всего периода ее истории. В ней лишь менялись акценты. Так, с середины 1920-х гг. в стране началось активное обсуждение идеи превращения земель в имперские земли или провинции. Например, Союз за обновление рейха ключ к решению территориального вопроса видел в применении дифференцированного подхода к его реализации. Наряду с сохранением территориальной целостности Саксонии и земель Южной Германии (Бавария, Баден, Вюртемберг) речь шла о создании в республике «рейхсланда» в составе Гессена, обоих Мекленбургов, Ольденбурга, Тюрингии, Ангальта, Брауншвейга, Гамбурга, Бремена, Любека, Липпе и Шаумбург-Липпе. Тем самым предусматривалась схема асимметричного решения территориальной проблемы: «федеративный Юг» — «унитарный Север».

В 1920-е гг. популярными становятся идеи раздела страны на экономические провинции, или региональные экономические ассоциации [15]. Типичными для последних были проекты «Великого Гамбурга», «Великой Тюрингии», «Великого Гессена», «Великой Швабии», territori-

альные планы в области Рейна — Майна и Средней Германии на ольденбургско-бременской и вестфальско-нижнесаксонской территориях. Многие из высказанных в то время здравых идей так и остались нереализованными. Доказывать свою состоятельность им пришлось уже после Второй мировой войны.

Составной частью дискуссии об имперской реформе являлась также проблема рейхсрата. Конституционно-правовой статус органа земельного представительства, во многом ограниченный правом суспензивного вето, не позволял регионам существенно влиять на формирование общегосударственной политики [16]. Поэтому различные политические силы призывали к устранению конструктивных недостатков верхней палаты и расширению ее компетенции. Так, Союз за обновление рейха выступил с инициативой трансформации рейхсрата в орган власти, который мог бы представлять интересы не только земель, но и экономических, религиозных и научных кругов, органов местного самоуправления.

Критиковали региональные власти и имперскую финансовую политику. Материальное положение большинства земель, превратившихся в заложников системы «финансового выравнивания», значительно ухудшилось по сравнению с дореволюционным периодом, снизилась их платежеспособность. Что касается малых земель, то они и вовсе оказались на грани банкротства [17]. В конечном итоге дотационное покрытие бюджетного дефицита слабых в экономическом отношении земель поставило региональные власти в зависимость от центра, однако принесло последнему в большей степени политические дивиденды, нежели экономические успехи. Поэтому «финансовые споры» продолжались в республике вплоть до ее ликвидации. В то время как сторонники сохранения финансового и налогового господства федерации обращали внимание на разобщенность, ненужную конкуренцию и противоборство центральных и региональных структур, требуя дальнейшего ограничения прав земель [18], приверженцы федерализма критиковали рейх за чрезмерную централизацию финансовых потоков и налоговых поступлений, малые финансовые возможности

регионов, а также деятельность многочисленных фондов, позволявших центру проводить унитаристскую политику [19].

К сожалению, тяжелейший экономический и финансовый кризис, разразившийся в Германии в конце 1920-х гг., отвлек внимание общественности от реформы и подготовленный по результатам работы Конституционного комитета законопроект о ее проведении, предусматривавший ряд существенных конституционных и административных изменений, так и не поступил на обсуждение в рейхстаг. В ряде мер стабилизационного характера федерализму отводилась второстепенная роль, а «имеющееся и вновь возникшее непонимание его сущности», указывает Э.Дойрляйн, привело к восприятию федерализма как партикуляризма и сепаратизма, что лишь усугубило положение [20].

Одними из главных причин провала реформы следует назвать царившие между центром и регионами разногласия, нежелание ведущих политических партий Германии взять на себя ответственность за ход и результат преобразований. Несмотря на «наличие в стране признаков «кооперативного» федерализма», дифференции в понимании сущности реформы были чрезвычайно велики, а характер внутривнутриполитической кооперации на федеральном уровне на протяжении 1919—1933 гг. оставался неустойчивым, так что востребованные временем преобразования, по словам главы правительства Рейнской провинции Й.Хориона, «постепенно превратились в объект торга различных факторов власти» [21].

К 1934 г. иллюзии «поборников реформы», в том числе и среди нацистской верхушки, были окончательно развеяны. Отныне не Пруссия, Бавария или какая-либо другая земля являлась опорой государства, а исключительно немецкий народ и НСДАП. «...Национал-социалистическое движение, — говорил А.Гитлер на V съезде НСДАП, состоявшемся 1 сентября 1933 г. в Нюрнберге, — не консерватор земель прошлого, а их ликвидатор на благо будущего рейха» [22]. Таким образом, со сменой политической власти в Германии и начавшимся процессом формирования основ фашистского государства федерализму было отказано в претензии на статус государственной идеологии.

1. *Anschütz G.* Drei Leitgedanken der Weimarer Reichsverfassung. — Tübingen, 1922; *Anschütz G.* Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919. 14. Aufl. — Berlin, 1932; *Bilfinger C.* Der Einfluß der Einzelstaaten auf die Bildung des Reichswillens. Eine staatsrechtliche Studie. — Tübingen, 1923; *Beyerle C.* Die Verfassung des Deutschen Reiches. — München, 1919; *Föderalistische Reichspolitik.* — München, 1924; *Stier-Somlo F.* Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. — August 1919. 3. Aufl. — Bonn, 1925; *Giese F.* Die Verfassung des Deutschen Reichs. 8. Aufl. — Berlin, 1931; *Giese F.* Grundriß des neuen Reichsstaatsrechts. — Bonn, 1921; *Poetzsch-Heffter F.* Handkommentar der Reichsverfassung vom 11. August 1919. Ein Handbuch für Verfassungsrecht und Verfassungspolitik. 3. Aufl. — Berlin, 1928; *Wittmayer L.* Die Weimarer Reichsverfassung. — Tübingen, 1922.
2. *Thoma R.* Die Forderung des Einheitsstaates. — Heidelberg, 1928. — С. 5.
3. *Huber E.R.* Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789 // Bd. 6: Die Weimarer Reichsverfassung. — Stuttgart, 1993. — С. 50; *Hesse K.* Der unitarische Bundesstaat. — Karlsruhe, 1969.
4. *Субботин О.Г.* «Прусский вопрос» на стадии становления Веймарской республики // Айчинная і сусветная гісторыя: сучасныя погляды і метады даследаванняў. — Т. 2: Актуальныя пытанні ўсеагульнай гісторыі і гісторыі Беларусі. — Мн., 2000. — С. 4—12.
5. Ergebnisse der Länderkonferenz. Wolff's Telegraphisches Büro. 18.01.1929 // BAK. H. Pünder — NL 005 / 106. — С. 24.
6. Entschliebung zur Verwaltungs- und Verfassungsreform. Reichsbund der Beamten und Angestellten // R 43 I / 1879. — С. 5—6.
7. Ein grobdeutsch-föderalistisches Reichs-Programm des Reichsbundes Deutscher Föderalisten // BAK. R 43 I / 1884. — С. 174—179.
8. Mitteilung, 01.11.1928, Der Bund zur Erneuerung des Reiches // BAK. R 43 I / 1879.
9. *Thoma R.* Op. cit. — С. 13—14; См. также: *Höpker-Aschoff H.* Deutscher Einheitsstaat. Ein Beitrag zur Rationalisierung der Verfassung. — Berlin, 1928. — С. 19.
10. *Oeter S.* Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht. Untersuchungen zu Bundesstaatstheorie unter dem Grundgesetz. — Tübingen, 1998. — С. 83—784.
11. *Thoma R.* Op. cit. — С. 5.
12. См.: Entwurf der künftigen Reichsverfassung. — Berlin, 1919.
13. Из 470 000 км² территории Германии Пруссии принадлежало 293 000 км², а территория семи «средних» земель составляла 153 000 км². См.: *Huber E.R.* Op. cit. Bd. 7: Ausbau, Schutz und Untergang der Weimarer Republik. — Stuttgart, 1984. — С. 670—671.
14. Кроме того, в 1920 г. к Баварии был присоединен Кобург, а крошечный Вальдек-Пирмонт поделен на части (1922), которые затем вошли в состав Пруссии. Таким образом, к 1929 г. в Германии осталось 17 государств из 25, существовавших на момент принятия Веймарской конституции; См. *Thoma R.* Op. cit. — С. 7.
15. Например, в плане Эрвина Шоя было предусмотрено образование 11 экономических провинций. Большую известность в конце 1920-х гг. получил и т.н. «Франкфуртский проект» А.Вайтцеля. Будучи сторонником «рационального и прогрессивного федерализма», автор предложил разделить страну на 13 земель (или единиц самоуправления) с учетом культурных и географических особенностей отдельных территорий. Подробнее см.: *Brecht A.* Föderalismus, Regionalismus und die Teilung Preussens. — Bonn, 1949. — С. 157 f.
16. Подробнее см.: *Biewer L.* Reichsreformbestrebungen in der Weimarer Republik. — Frankfurt am Main, 1980. — С. 106 ff.; *Субботин О.Г.* Становление основ веймарского федерализма (1918—1920). — Мн., 2000. — С. 82—104.
17. *Saemisch M.* Beiträge zur Neuregelung des Verhältnisses zwischen Reich und Ländern // BAK. R 43 I / 1881. — С. 144—161; См. также: *John J.* Die Reichsreformdiskussion in der Weimarer Republik, in Föderalismus in Deutschland: Traditionen und gegenwärtige Probleme. Hrsg. von J. Huhn und P.-Ch. Witt Baden-Baden, 1992. — С. 108.
18. Der Verhandlungsbericht des Deutschen Republikanischen Reichsbundes. 25 / 26.09.1926 // BAK. R 43 I / 1861. — С. 260—261.
19. Schreiben aus der Reichskanzlei an den Reichsminister des Innern, 24.04.1926 // BAK. R 43 I / 2332. — С. 267.
20. *Deurlain E.* Föderalismus. Die historischen und philosophischen Grundlagen des föderativen Prinzips. — München, 1972. — С. 189 f.
21. *Horion J.* Probleme der Reichsreform, 1931.
22. Reichsministerium des Innern // Bundesarchiv Berlin. R 1501 / 125134. — С. 221; R 1501 / 125013. — С. 3.