ТЕНДЕНЦИИ И НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ ТЕОРИИ ФЕДЕРАТИВНОГО ГОСУДАРСТВА В ГЕРМАНИИ (1920-е ГГ.)

О.Г. Субботин

*Ключевые слова: федерализм, унитаризм, правовая теория, конституция, суверенитет, централизация, децентрализация, интеграционная теория.*

Теория федеративного государства, сформулированная и развитая немецкими юристами в последней трети XIX – начале XX в., лежала в основе конституционно-правовой дискуссии 20-х гг. о путях и способах преодоления негативных последствий ликвидации Германской империи и модернизации немецкого общества. Тесно связанная с понятиями «суверенитет», «верность союзу» (Bundestreue), «чрезвычайной право», «имперская экзекуция», «унитаризм», «децентрализация» и т.д., она была нацелена на поиск качественно новых критериев идентификации федерализма как формы территориально-политического устройства. В конституции 1919 г. не содержалось прямого указания на федеративную структуру, вследствие чего широкое распространение получили концепции «унитарного союзного государства», «пограничных государств» в проекции на земли, «децентрализованного единого государства» и т. д. Ключевое значение в таких случаях приобретал вопрос о статусе субъектов рейха и объеме принадлежавших им полномочий, от решения которого напрямую зависело будущее немецких территорий и стабильность республики в целом.

Веймарская конституция (далее – ВК) не зафиксировала системных границ республиканского строя, который при наличии квалифицированного парламентского большинства мог быть преобразован в монархию [1, S. 41]. Доминирующей в среде немецких юристов являлась точка зрения о союзном характере Германии. Ее придерживались Г. Аншютц, Ф. Штир-Зомло, К. Билфингер, Р. Тома и др., в то время как Л. Виттмайер, Ф. Петцш-Хеффтер, Э. Якоби относили рейх к типу «децентрализованного единого государства, состоящего из высокопотенциальных автономий» [2, S. 68, 71; 3, S. 22; 4 S. 351–358, 372–373, 396–398; 5, S. 16–17; 6, S. 131, 134–135;7, S. 79–83]. При этом Г. Ляйбхольц и Э. Форстхофф отвергали критерий «исконной власти» как признак государственности, а Г. Еллинек призывал судить о германском федерализме не по фиксированным в конституции нормам, а по фактическим отношениям в стране [8, S. 529; 9, S. 784]. Все это лишний раз доказывало, что «ярко выраженное государственное самосознание не являлось сильной чертой характера немецких граждан, владевших искаженным представлением о содержании государственной идеи и не демонстрировавших глубокой внутренней привязанности к единству», – писал К. Эллезер [10, S. 17].

Вопрос о статусе немецких земель решался в среде юристов на основании формального критерия – наличия или отсутствия суверенитета. Его идентификация как атрибута верховной власти и международной правосубъектности создавала не мало преград ученым. Йеллинек трактовал федерацию как недоговорное, «конституционно-правовое объединение государств», в рамках которого центр обладал суверенитетом и верховной властью, а полномочия несуверенных субъектов ограничивались свободными от его притязаний сферами и участием в работе органа союзного представительства [9, S. 769, 773–774].

На вооружении у Г. Навиаски было несколько критериев дефиниции «союза». По мнению ученого, он обладал совокупностью компетенций входящих в него членов, а суверенитет был присущ и рейху, и землям [11, S. 46–47]. Концепции «разделенного суверенитета» придерживался и немецкий правовед Й. Хачек, в то время как К. Шмитт представлял федерацию добровольным, долгосрочным политическим объединением, в рамках которого статус любого из членов мог меняться в угоду интересам нации [12, S. 67; 13, S. 366].

Попытки сформулировать общую теорию федеративного государства в Германии окончились провалом. Трудности возникли с определением фундаментальных принципов его построения, а также с решением проблемы «вертикального дуализма» [14, S. 36–37]. Пётцш-Хеффтер говорил о землях как о самостоятельных субъектах только в знак уважения к их прошлому [7, S. 80]. Бюлер и Тома не видели смысла в логической дифференциации несуверенных государств и автономий [15, S. 175; 16, S. 170]. Для Тома определяющими в процессе идентификации немецкой республики представлялись правовые, политические и социологические аспекты, традиции исторического развития [15, S. 173–175]. В итоге вопрос о юридической природе немецкой федерации долгое время оставался открытым. ВК не содержала единой терминологии в применении к субъектам. Речь шла и о землях и о государствах, а конкретный институт права рассматривался зачастую как находящаяся в потоке истории попытка решения политических задач [17, S. 76].

«Окончательной легитимации» веймарского федерализма мешало, по мнению Тома, сосуществование исторически сложившихся крупных ландшафтов, обладающих партикуляристским самосознанием, гигантской по размерам Пруссии, одержимой своей «национально-государственной миссией», и неспособных к самостоятельности земель [15, S. 184–185]. Иных взглядов придерживался Г. Навиаски, сконструировавший юридическую модель союза, основанного на потребности во взаимном дополнении федерации и ее членов. В то время как сфера полномочий Берлина складывалась частично из компетенций его субъектов, последние сохраняли государственный статус, будучи исконными носителями своих прав [18, S. 25]. «В схеме “федерация – союзное государство”, – писал он, – […]речь идет о взаимозависимости и значит не о субординации, а о координации», о распределении власти между центром и регионами, принципиально стоящими на одной ступени и дополняющими друг друга [18, S. 25, 28–29, 41, 46–48, 115].

Для профессора Г. Кельзена правовое учение, основанное на постулате о «независимых отношениях» рейха и земель, было ложным, искажающем действительность [19, S. 163–164]. Федерация, по мнению ученого, представляла собой специфический случай децентрализации. Согласно выстроенной им юридической схеме, она состояла из трех «правопорядков», или уровней: *общего*, *центрального* и *локальных*, где рейх и земли не обладали суверенитетом, черпая компетенции из национальной конституции. Такая логика подразумевала триединство федерации, когда союз и его члены как части целого действовали в рамках «общего государства», располагающего собственной конституцией и выступающего субъектом международных отношений [19, S. 198–200].

С критикой теории классического федерализма, основанной на догме ПауляЛабанда о неделимости суверенитета и медиатизации государственных образований, выступил один из наиболее спорных и в то же время ярких немецких правоведов XX в. КарлШмитт. Он отрицал устоявшиеся системы и предопределенные критерии, апеллируя к конкретным обстоятельствам и материям. Федерацию Шмитт классифицировал как покоящееся на свободном соглашении, долгосрочное объединение, в котором политический статус каждого отдельного члена «подчинен общей цели» – укреплению «германского единства» [13, S. 366]. Сущностной чертой такого строения являлся дуализм, т. е. соединение политического единства в центре и плюрализма на местах [13, S. 389].

Вопрос о суверенитете Шмитт оставил открытым в силу гомогенности членов союза и их субстанционального равенства. Единство (государственное) в понимании ученого было не догмой, а динамически развивающимся процессом повседневного формирования, обновления, интеграции. Поэтому не юридическое соглашение, а тождественность политико-правовой субстанции и как следствие этого – воля к единству служили гарантом незыблемости федеративного строя [13, S. 5–6, 371–373].

На рейх немецкий ученый смотрел как на гражданское правовое объединение в форме демократической республики с федеративной основой. Последняя, будучи результатом основополагающего политического решения нации, не могла быть упразднена посредством простого конституционного закона, что, впрочем, не гарантировало землям статус-кво, так как вопрос о форме государства в Германии находился в «отсроченном формальном компромиссе» [8, S. 319–321]. «Такой способ преодоления научно-правового позитивизма плавно переходил социологический позитивизм», когда научная система «заменялась живой волей» [20, S. 151–152].

Заметный вклад в теорию федеративных отношений в годы Веймарской республики внес профессор РудольфСменд. Господствующему в стране научно-правовому позитивизму и «завуалированному социологическому позитивизму» Шмитта он противопоставил интеграционное учение, пытаясь переосмыслить сущность имперского строения с позиций современной философии жизни [20, S. 152; 21, S. 18; 22, S. 83].

Федеративную теорию юрист пытался вывести за рамки «объективистской механики и теологии», отказавшись от интерпретации «союза» как компромисса двух движущих сил – федеративной и унитарной. Предназначение «союза» Сменд видел в создании условий для их единства и взаимодействия, а федеративной теории – в поиске ответа на вопрос о способе трансформации подобного объединения в полноценную политическую систему [21, S. 117–118; ]. Следовательно, повседневная жизнь «здоровой федерации» сводилась к интеграции, средством достижения которой выступали ее субъекты [21, S. 120, 125–126]. Лишь эта цель легитимировала земли, служила позитивным источником их полномочий.

Анализируя исторический опыт Германии, Сменд пришел к выводу о разрушительном влиянии на интеграционные процессы в стране ВК, регламентировавшей отношения рейха и земель «в основном с позитивистско-правовых позиций» [21, S. 136, 223–232]. Конституцию 1919 г. ученый называл отмеченным противоречиями между «нормированными задачами и легитимированными ценностями» «политическим просчетом», исправить который считал возможным через укрепление института «верности союзу», известного со времен Германской империи и мутировавшего в годы республиканского правления из законного права земель на незыблемость федеративного строя в обязанность следовать установленным ВК формам организации и поведения власти. И поскольку государство являлось «частью духовного бытия», Сменд отвергал традиционные учения с их умозрительными юридическими конструкциями и «формально-логическими представлениями» [21, S. 136, 170; 17, S. 75].

Реакция на «интеграционную» теорию, которая до недавнего времени считалась универсальной, допускающей различные формы толкования, предоставляющей «пространство для конфликта» и в то же время способной ограничить его жесткими рамками, была весьма противоречивой [23, S. 306]. Кельзен назвал ее «апологией диктатуры», а Штир-Зомло «большим заблуждением», ведущим к «философско-романтическую мистицизму», отвергающим юридическую дисциплину и превращающим ее в «политическую лже-юриспруденцию» [17, S. 86].Сменда критиковали за антидемократизм и крайний консерватизм. Представитель классического позитивизма К. Шмитт классифицировал его учение как «социальное», относящееся к «специальной теории государства» [24, S. 221]. Кeлльройтер считал принципиальную защиту федеративного строя с учетом интеграционного потенциала земель и вовсе бессмысленной [25, S. 26–27]. «В процессе поляризации унитаризма и федерализма, – утверждал ученый, – молодежь перейдет в лагерь унитариев, приведет страну к совершенно иному внутригосударственному делению, отличному от желаний старшего поколения» [25, S. 27–28].

В целом необходимо отметить, что господствующее в годы Веймарской республики учение о государстве препятствовало поиску политического консенсуса в немецком обществе. От дореволюционной эпохи оно унаследовало «позитивистско-формалистское» отношение к конституции, выходящее за рамки юридической науки [20, S. 148]. При таком подходе правовое государство подразумевало привязку власти к закону, с которым не были связаны конкретные ожидания содержательного характера. Определяющей оказывалась формально выраженная воля «ответственного органа», что на практике подрывало позиции немецких земель и не позволяло поставить заслон распространению политического экстремизма в начале 1930-х гг. [26, S. 19; 20, S. 149].

«Основные течения конституционно-правовой дискуссии в Германии, включая традиционные позитивистские, фокусировались на государстве как носителе суверенитета, а не плюрализации общества» [23, S. 309–310]. Не удивительно, что представления о союзной форме правления в среде немецких юристов соответствовали доминирующей со времен Бисмарка теории, согласно которой рейх являлся правовым объединением субъектов, основанным на принципе разделения полномочий. Лишь он обладал суверенитетом, тогда как земли участвовали в формировании государственной воли.

Литература

1. Boldt, H. Die Stellung von Parlament und Parteien in der Weimarer Reichsverfassung. Verfassungstheorie und Verfassungswirklichkeit // Demokratie in der Krise. Parteien im Verfassungssystem der Weimarer Republik; hrsg. von E. Kolb und W. Mühlhausen. – München, 1997. – S. 19–58.
2. Anschütz, G. Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919. *Ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis*. – 13. Aufl. – Berlin, 1930. – 678 S.
3. Die Preußische Verfassung vom 30. November 1920. Kommentar für Studium und Praxis; bearb. von F. Giese und E. Volkmann. – 2., neub. Aufl. – Berlin, 1926. – 305 S.
4. Stier-Somlo, F. Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht. – Bd. I. – Berlin/Leipzig, 1924. – 726 S.
5. Jacobi, E. Einheitsstaat oder Bundesstaat. – Leipzig, 1919. – 39 S.
6. Wittmayer, L. Die Weimarer Reichsverfassung. – Tübingen, 1922. – 479 S.
7. Poetzsch-Heffter, F. Handkommentar der Reichsverfassung vom 11. August 1919. – 3., völlig neubearb. und stark verm. Aufl. – Berlin, 1928. – 518 S.
8. Holste, H. Der deutsche Bundesstaat im Wandel (1867–1933). Berlin, 2002. – 580 S.
9. Jellinek, G. Allegemeine Staatslehre. – 3. durchges. und erg. Aufl. – Berlin, 1921. – 837 S.
10. Elleser K. Die Verfassungsautonomie der deutschen Länder und ihre reichsrechtlichen Beschränkungen: Univ., Diss. – Heidelberg, 1928. – 47 S.
11. Nawiasky, H. Der Bundesstaat als Rechtsbegriff. – Tübingen, 1920. – 254 S.
12. Hatschek, J. Das Reichsstaatsrecht. – Berlin, 1923. – 499 S.
13. Schmitt, C. Verfassungslehre. – München [u.a.], 1928. – 404 S.
14. Vetter, J. Die Bundesstaatlichkeit in der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs der Weimarer Republik. – Baden-Baden, 1979. – 181 S.
15. Handbuch des Deutschen Staatsrechts: in 2 Bd; hrsg. von G. Anschütz u R. Thoma. – Tübingen, 1930. – Bd. 1. – 708 S.
16. Bühler, O. Die Reichverfassung vom 11 August 1919. – 3. Aufl. – Leipzig [u.a.], 1929. – 190 S.
17. Oeter, S. Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht. Untersuchungen zur Bundesstaatstheorie unter dem Grundgesetz. – Tübingen, 1998. – 655 S.
18. Nawiasky, H. Der Bundesstaat als Rechtsbegriff. – Tübingen, 1920. – 115 S.
19. Kelsen, H. Allgemeine Staatslehre. – Belin, 1925. – 433 S.
20. Robbers, G. Die Begründung des Rechts in der Weimarer Republik // Widerstand und Verteidigung des Rechts; hrsg. von G. Ringshausen und R. von Voss. – Bonn, 1997. – S. 147–157.
21. Smend, R. Verfassung und Verfassungsrecht. – München [u.a.], 1928. – 178 S.
22. Smend, R. Die politische Gewalt im Verfassungsstaat und das Problem der Staatsform // Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze. – Berlin, 1955. – S. 68–88.
23. Ladeur, K.-H. Postmoderne Verfassungstheorie // Zum Begriff der Verfassung.; hrsg. von U.K. Preuß. – Frankfurt am Main, 1994. – S. 304–331.
24. Schmitt, C. Der Hüter der Verfassung / C. Schmitt. – AöR. – 16 (1929). – S. 161–237.
25. Koellreutter, O. Integrationslehre und Reichsreform. – Tübingen, 1929. – 28 S.
26. Grimm, D. Die Bedeutung der Weimarer Verfassung in der deutschen Verfassungsgeschichte. – Heidelberg, 1990. – 36 S.

**Источник: Субботин, О.Г. Тенденции и направления развития теории федеративного государства в Германии (1920-е гг.) / О.Г. Субботин // Актуальные проблемы в изучении и преподавании общественно-гуманитарных наук (дисциплин) : материалы II (Второй) Междунар. науч. конф., Витебск, 1–2 декабря 2011 г. – Витебск : ВФ УО ФПБ «Международный университет «МИТСО», 2011. – С. 417–420.**