

ПРОБЛЕМА СУВЕРЕНИТЕТА В СИСТЕМЕ ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ ВЕЙМАРСКОЙ ГЕРМАНИИ (ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ)

О. Г. Субботин,

*доктор исторических наук, доцент,
профессор кафедры всеобщей истории
и методики преподавания истории*

*УО «Белорусский государственный
педагогический университет имени Максима Танка»*

В годы Веймарской республики проблема «внутреннего» суверенитета являлась составной частью теоретико-правовой дискуссии, нацеленной на поиск новых критериев идентификации германского федерализма, на определение места и роли земель в системе государственной власти. «Релятивизация взгляда на рейх как союз суверенных государств» теперь была невозможна [1, с. 171]. Трактовки суверенитета, будь то дуальные или монистские, апеллировали зачастую к тезису о «всесилии имперской власти». Нередко федерализм воспринимался реставративно, как анахронизм. Да и само содержание термина было весьма «эластичным» [2, S. 68–69]. Образ мыслей и поступки его протагонистов подчинялись духу времени. «Земли, согласно господствовавшей точке зрения, рассматривались как государства, инкорпорированные в рейх. Вместе с ним они формировали "федерацию", были подчинены федеральным властям, следовательно, не обладали подлинным "суверенитетом". Их конституции стали относительно гомогенными в течение двух лет с момента принятия, благодаря предписанию Веймарской конституции (ст. 17) и тесной кооперации» [1, с. 181].

По существу, водораздел в дебатах проходил между приверженцами исторически сложившейся «федералистской традиции» и сторонниками «децентрализованной унитарной» Германии [3]. Для разработчика Веймарской конституции Х. Пройса понятия «государственность земель» и «самоуправление земель» были синонимичными, «категориально формальными», но с той лишь разницей, что первый «концепт» конкурировал с национальным уровнем, а второй вписывался в эти рамки [4, S. 141, 231].

Большинство немецких юристов признавали за Веймарской республикой качество федерации (Г. Аншютц, Р. Тома, Ф. Штир-Зомло, К. Билфингер) и лишь немногие (Л. Витмайер, Ф. Петцш-Хеффтер, Э. Якоби) классифицировали ее как «децентрализованное унитарное государство». Решающее значение в данном случае имел вопрос о статусе земель и объеме их полномочий. В среде немецких юристов он решался по формальному признаку – наличию или отсутствию суверенитета. И все же, его идентификация как атрибута высшей власти и международной правосубъектности создавала немало трудностей ученым [5, S. 21]. Речь, в конце концов, шла об адаптации понятия суверенитета к республиканскому федеративному государству. «Унитарное содержание Веймарской конституции оказалось довольно сильным, чтобы лишить земли суверенитета, но при этом оставило им качество автономных государств, что «отвечало общей тенденции к отказу в дальнейшем от понятия суверенитета как отправной точки государственности» [1, с. 144–145, 171–172].

Для Ф. Гизе, например, суверенитет являлся показателем «совершенной власти», не присущей немецким землям, а для Г. Трипеля вопрос о наличии федеративных отношений имел исключительно политическое звучание [6, S. 9–10, 82; 7, S. 24–26]. В свою очередь, В. Йеллинек призывал судить о федерализме не по фиксированным в конституции нормам, а по фактическим отношениям [8, S. 17; 9, S. 784]. Федерацию он рассматривал как недоговорное «конституционно-правовое объединение государств», в рамках которого рейх обладал суверенитетом и верховной властью, а полномочия несuverенных земель ограничивались свободными от его притязаний сферами и участием в работе представительного органа. Суверенитет, таким образом, являлся неременным атрибутом государственности [9, S. 769, 773–774].

В своей основе конструктивная проблема немецкой федерации решалась в русле развития прежних учений – через подчинение несuverенных земель рейху. Пожалуй, только Г. Навиаски предпринял научно обоснованную попытку сохранить за землями суверенитет с помощью конструкции трехсоставного федеративного государства [1, с. 171–172]. Смысловая конструкция ученого основывалась на потребности во взаимном дополнении «союза» и его членов. В то время как сфера полномочий первого складывалась частично из компетенций субъектов, последние считались государствами, будучи исконными обладателями своих прав [10, S. 25–29, 41, 46–48, 115].

Сформулировать общую теорию федерализма и ответить на вопрос о юридической природе Веймарской республики ученым так и не удалось. Трудности возникли с определением ее фундаментальных принципов, с решением проблемы «вертикального дуализма» властных институтов [5, S. 36–37]. Ф. Петцш-Хеффтер рассуждал о землях как о самостоятельных субъектах, но лишь в знак уважения к их прошлому, а О. Бюлер и Р. Тома не видели смысла в логическом разграничении несuverенных государств и автономий [11, S. 170; 12, S. 80; 13, S. 175]. Для последнего определяющими в процессе идентификации немецкой республики как государственно-территориального

образования являлись наряду с юридическими, политическими и социологическими аспектами традиции культурно-исторического развития [13, S. 173–175]. В этом плане конфликты Баварии и рейха 1920-х гг. демонстрировали потенциал земель «как субъектов реальной политики», – полагал немецкий ученый и националист А. Фрайтаг-Лорингхофен [14, S. 46].

Веймарская конституция не содержала узкой терминологии относительно субъектов. Речь шла и о землях, и о государствах, а конкретный институт права рассматривался нередко как способ решения актуальных политических задач [15, S. 29]. Существование исторически сложившихся крупных областей (ландшафтов), обладавших партикуляристским самосознанием, гигантской Пруссии, одержимой своей «национально-государственной миссией», и неспособных к самоорганизации карликовых земель препятствовало, по мнению Р. Тома, «необратимой легитимации» веймарского федерализма [13, S. 184–185].

Ганс Кельзен и вовсе «отказался от понятия суверенитета и на основании собственной теории подвел все государственные формы, находящиеся за пределами унитарного государства, под ключевой термин "децентрализация"» [1, с. 172]. Согласно предложенной им схеме, федерация состояла из трех «правопорядков», или уровней – общего, центрального и локальных. Рейх и земли не обладали суверенитетом, черпая компетенции из национальной конституции. Подобная логика подразумевала триединство федерации, когда центр и регионы как части целого действовали в рамках «общего государства», располагавшего национальной конституцией и выступавшего субъектом международных отношений [16, S. 164, 194–200, 207–209].

В представлении Г. Хеллера суверенитет и государственность были неразделимы и неделимы, а посему он критиковал любые попытки сконструировать «несуверенное государство». Ученый не делал различий между землей, провинцией и коммуной, равно как между федерацией и унитарным образованием. Суверенитет для него являлся залогом юридической безопасности национального государства, и все субъекты правоотношений, начиная от индивида, получали свои права и власть исключительно от него. На этом основании Хеллер категорически возражал против ущемления полномочий рейха в угоду землям [17, S. 110, 118, 139, 143]. «В книге "Суверенитет" он «в довольно конвенциональной форме исторически развивает понятие суверенитета, понимает его как конституирующий элемент государственной идеи». Данный труд был направлен против Кельзена и его нормативного понятия суверенитета [1, с. 270–271].

С критикой теории классического федерализма, основанной на догме П. Лабанда о неделимости суверенитета и медиатизации субъектов «союза» (т. е. земель), выступил известный антипозитивист Карл Шмитт [18, S. 59, 64]. Он классифицировал федерацию как покоящееся на свободном соглашении, долгосрочное объединение, в котором политический статус каждого отдельного члена «подчинен общей цели» – укреплению «германского единства» [19, S. 366]. В сущности, речь шла о синтезе политического единства в центре и плюрализма на местах. В таком федеративном государстве есть только один народ и только одна политическая воля, основанная исключительно на позитивном решении конституции, и Веймарская республика – наглядный тому пример [19, S. 366, 389].

Вопрос о суверенитете Шмитт оставил открытым в силу субстанциональной гомогенности и равенства членов «союза». Государственная общность в понимании юриста была не догмой, а динамичным процессом повседневного формирования и обновления. Следовательно, не юридическое соглашение (конституция), а тождественность политико-правовой субстанции и, как следствие, воля к единству служили гарантией статус-кво федеративного строя [19, S. 5–6, 371–373]. Последний, будучи продуктом политического решения немецкой нации, нельзя было упразднить посредством конституционного закона, что, впрочем, не гарантировало землям неприкосновенности, так как вопрос о форме немецкого государства все еще находился в «отсроченном формальном компромиссе» [20, S. 319–321]. «Такой способ преодоления научно-правового позитивизма плавно переходил в социологический позитивизм», когда научная система «заменялась живой волей» [21, S. 151–152].

Среди немецких ученых были и те, кто пытался сохранить союзную идею и тем самым правовую конструкцию «верности союзу». У Р. Сменда «данная попытка объяснялась антипатией к "устанавливающим рамки и механизмирующим мыслительным образцам", характерным для всех теорий федеративного государства» [1, с. 172]. Жизнедеятельность федерации, по его мнению, «подчинялась закону непрерывного обновления, базовой субстанцией которого выступала интеграция» [22, S. 83; 23, S. 18]. Ее смысл заключался в непрерывном укреплении верховной власти, тогда как конституция лишь нормировала отдельные стороны вышеуказанного процесса. Тем самым Сменд пытался вывести теорию федерализма за рамки «объективистской механики и теологии», отказавшись от интерпретации «союза» как компромисса двух движущих сил – федералистской и унитаристской. Предназначение федерации он видел в создании условий для их единства и взаимодействия, а ее теории – в поиске ответа на вопрос о способе трансформации подобного объединения в полноценную политическую систему [22, S. 117–118]. Лишь такая цель оправдывала существование земель, служила позитивным источником их полномочий.

Исходя из этого, Сменд отвергал традиционные учения о федерализме с их умозрительными юридическими конструкциями и «формально-логическими представлениями», называл Веймарскую конституцию «политическим просчетом», отмеченным противоречиями между «нормированными задачами и легитимированными ценностями» [24, S. 75; 22, S. 136, 170].

Реакция на «интеграционное учение», которое долгое время считалось универсальным, допускающим различные формы толкования, дающим «пространство для конфликта» и в то же время способным ограничить его жесткими рамками научно-теоретической концепции, оказалась неоднозначной [25, S. 306]. Например, Г. Кельзен назвал его «апологией диктатуры», а Ф. Штир-Зомло – «крупным заблуждением», ведущим к «философско-романтическому мистицизму», отвергающим юридическую дисциплину и превращающим ее в «политическую лже-юриспруденцию» [24, S. 86].

Необходимо принять во внимание, что многие государственно-правовые термины после 1918 г. носили идеологическую окраску, имели разные измерения. Консенсуса за рамками абстрактных понятий федералистских теорий⁶ достичь так и не удалось [26, S. 30]. Приверженцы сильного центра избегали термина федерация, предпочитая ему, независимо от политических амбиций, «Einheitsstaat» (единое государство). Как следствие, в Германии «произошла подмена понятия союзный (федералистский) понятием партикуляристский»⁷ [26, S. 33, 36]. В придачу толкование усложнялось политической амбивалентностью терминов «федеративное», «унитарное» и «единое» (государство), не проводившей четкой линии между республиканцами и антиреспубликанцами. Сторонники унитарного государства обсуждали варианты автономных региональных единиц в границах коллективной идентичности, но преимущественно под сводом вертикально выстроенной структуры [26, S. 32, 38]. Исходя из этого, будущее рейха виделось им через призму сбалансированных в территориальном, экономическом и социальном плане регионов, не обладавших суверенитетом. Об этом наглядно свидетельствовала дискуссия об имперской реформе конца 1920-х – начала 1930-х гг., которая испытывала на себя влияние и интеллектуалов, и бюрократов. В то время как первых волновали теоретические и юридические аспекты проблемы, вторые акцентировали внимание на функциональных характеристиках. При этом следует учесть, что в пропагандистском арсенале сторон нередко переплетались взаимоисключающие друг друга идейные установки.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Штолляйс, М. История публичного права в Германии : Веймарская республика и национал-социализм / М. Штолляйс ; [пер. с нем. О. Г. Субботина]. – М. : Политическая энциклопедия, 2017. – 661 с
2. Menges, F. Reichsreform und Finanzpolitik / F. Menges. – Berlin : Duncker & Humblot, 1971. – 467 S.
3. Preußen und Bayern, in : Bayerischer Kurier, Nr. 328 v. 24.11.1927 // Bundesarchiv. – Akten der Reichskanzlei : R 43 I/2248. – Bl. 339.
4. Neumann, A. Preußen zwischen Hegemonie und “Preußenschlag“: Hugo Preuß in der staatsrechtlichen Föderalismusdebatte / A. Neumann. – Tübingen : Mohr Siebeck, 2019. – 339 S.
5. Vetter, J. Die Bundesstaatlichkeit in der Rechtsprechung des Staatgerichtshofs der Weimarer Republik / J. Vetter. – Baden-Baden : Nomos, 1979. – 181 S.
6. Giese, F. Deutsches Staatsrecht . Allgemeines, Reichs- und Landes-Staatsrecht / F. Giese. – Berlin/Wien : Spaeth & Linde, 1930. – 228 S.
7. Triepel, H. Unitarismus und Föderalismus im Deutschen Reiche / H. Triepel. – Tübingen: Mohr, 1907. – 125 S.
8. Elleser, K. Die Verfassungsautonomie der deutschen Länder und ihre reichsrechtlichen Beschränkungen : Univ., Diss. / K. Elleser. – Heidelberg, 1928. – 47 S.
9. Jellinek, G. Allgemeine Staatslehre / G. Jellinek. – 3. durchges. und erg. Aufl. – Berlin : J. Springer, 1921. – 837 S.
10. Nawiasky, H. Der Bundesstaat als Rechtsbegriff / H. Nawiasky. – Tübingen: J.C. Mohr (Paul Siebek), 1920. – 115 S.
11. Bühler, O. Die Reichsverfassung vom 11. August 1919 / O. Bühler. – 3. Aufl. – Leipzig [u.a.] : Teubner, 1929. – 190 S.
12. Poetzsch-Heffter, F. Handkommentar der Reichsverfassung vom 11. August 1919 / F. Poetzsch-Heffter. – 3. Aufl. – Berlin : Liebmann, 1928. – 518 S.
13. Thoma, R. Das Reich als Bundesstaat / R. Thoma // Handbuch des Deutschen Staatsrechts ; hrsg. von G. Anschütz und R. Thoma. – Bd. 1. – Tübingen : Mohr, 1930. – S. 169–186.

⁶ Применительно к соотношению федеративных и унитарных элементов в федеративном государстве.

⁷ Зачастую разница между унитарным децентрализованным государством и федерацией, как отмечает А. Йон, вводила в заблуждение, а проблема централизации–децентрализации касалась в основном вопросов самоуправления и организации органов управления [26, S. 31-32].

14. Freytag-Loringhoven, A. Die Weimarer Verfassung in Lehre und Wirklichkeit / A. Freytag-Loringhoven. – München : Lehmann, 1924. – 424 S.
15. Preuß, H. Reich und Länder. Bruchstücke eines Kommentars zur Verfassung des Deutschen Reiches / H. Preuß. – Berlin : Heymanns, 1928. – 278 S.
16. Kelsen, H. Allgemeine Staatslehre / H. Kelsen. – Berlin : Springer, 1925. – 433 S.
17. Heller, H. Die Souveränität. Ein Beitrag zur Theorie des Staats- und Völkerrechts / H. Heller. – Berlin [u.a.] : de Gruyter, 1927. – 177 S.
18. Laband, P. Das Staatsrecht des Deutschen Reiches : in 4 Bd. / P. Laband. – [Neudr. d. 5. Aufl. – Tübingen, 1911]. – Bd. 1. – Aalen : Scientia, 1964. – 532 S.
19. Schmitt C. Verfassungslehre / C. Schmitt. – München–Leipzig : Duncker & Humblot, 1928. – 404 S.
20. Holste, H. Der deutsche Bundesstaat im Wandel (1867–1933) / H. Holste. – Berlin : Duncker & Humblot, 2002. – 580 S.
21. Robbers, G. Die Begründung des Rechts in der Weimarer Republik / G. Robbers // Widerstand und Verteidigung des Rechts ; hrsg. von G. Ringshausen und R. von Voss. – Bonn : Bouvier, 1997. – S. 147–158.
22. Smend, R. Verfassung und Verfassungsrecht / R. Smend. – München [u.a.] : Duncker & Humblot, 1928. – 178 S.
23. Smend, R. Die Politische Gewalt im Verfassungsstaat und das Problem der Staatsform / R. Smend. – Tübingen : Mohr, 1923. – 25 S.
24. Oeter, S. Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht. Untersuchungen zur Bundesstaatstheorie unter dem Grundgesetz / S. Oeter. – Tübingen : Mohr Siebeck, 1998. – 655 S.
25. Ladeur, K.-H. Postmoderne Verfassungstheorie / K.-H. Ladeur // Zum Begriff der Verfassung. Die Ordnung des politischen; hrsg. von U.K. Preuß. – Frankfurt a. M. : Fischer, 1994. – S. 304–331.
26. John, A. Der Weimarer Bundesstaat: Perspektiven einer föderalen Ordnung (1918–1933) / A. John. – Wien [u.a.] : Böhlau, 2012. – 486 S.

ПОЛИТИКА КАБИНЕТОВ Д. КЭМЕРОНА В СФЕРЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ АНГЛИИ (2010–2016 ГГ.)

А. А. Сурма,

*аспирант кафедры всеобщей истории
и методики преподавания истории*

УО «Белорусский государственный педагогический университет имени Максима Танка»

В период правления кабинетов Кэмерона в системе высшего образования Англии произошли значительные перемены. Власти стремились расширить применение рыночных механизмов в сочетании с реализацией принципа социальной справедливости в системе высшего образования для того, чтобы поднять качество образовательных стандартов в стране.

Согласно Комплексному обзору расходов правительства за 2010 г., государственные расходы в сфере высшего образования предусматривалось сократить на 40 % и повысить стоимость обучения в университетах. Изменения должны были вступить в силу в 2012/2013 учебном году [11, р. 26, 52]. Повышение стоимости обучения в университетах должно было компенсировать потери вузов от значительного сокращения финансирования [7, р. 1]. Ограничение финансирования в сфере высшего образования, как и в других социальных сферах, было частью политики «жесткой экономии», закрепленной в коалиционной правительственной программе [14, р. 15]. Данная политика должна была помочь правительству ликвидировать структурный бюджетный дефицит.

Стоимость обучения предполагалось повысить в соответствии с рекомендациями, указанными в специальном исследовании о финансировании высшего образования, подготовленным лордом Д. Брауном и опубликованным 12 октября 2010 г. Согласно документу, предусматривалось не просто повысить стоимость обучения в вузах, а дать возможность университетам устанавливать любую цену по их усмотрению [10, р. 10]. В основе этого предложения лежали принципы рыночной экономики, согласно которым университеты устанавливали бы стоимость обучения, опираясь на возможности и желание студентов платить за образование. Престижные университеты с высоким качеством предоставляемых образовательных услуг устанавливали бы высокую стоимость, зная, что студенты, желая получить качественное образование и тем самым впоследствии улучшить свою социальную мобильность, устроившись на хорошую высокооплачиваемую работу, платили бы фиксированную сумму. Тот же принцип должен был работать с менее престижными университетами: они бы устанавливали более низкую стоимость, так как студенты не стали бы платить слишком много за обучение в вузе с более низким качеством предоставляемых образовательных услуг. Таким образом, закон спроса и