

О. Г. Субботин

Белорусский государственный педагогический университет, Минск

O. Subbotin

Belarusian State Pedagogical University after Maxim Tank, Minsk

УДК 943.085

К ВОПРОСУ О ГОСУДАРСТВЕННО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОМ УСТРОЙСТВЕ ВЕЙМАРСКОЙ ГЕРМАНИИ

THE QUESTION OF STATE TERRITORIAL STRUCTURE OF WEIMAR GERMANY

Статья раскрывает характерные черты и особенности государственно-территориального устройства Веймарской республики в контексте современной академической дискуссии о проблеме соотношения в ней федеративных и унитарных элементов. Автор акцентирует внимание на таких понятиях, как «пруско-германский дуализм», «унитарный федерализм», «партийный федерализм», «суверенитет», «имперская реформа». Поставлен вопрос о степени политизации веймарского федерализма и его интегративных свойствах.

Ключевые слова: Веймарская республика; федерализм; унитаризм; партикуляризм; прусско-германский дуализм; имперская реформа.

The article reveals the characteristic features of the state territorial structure of the Weimar Republic in the context of the ongoing academic discussion of the correlation between federal and unitary elements. The author focuses on concepts of "Prussian-German dualism", "unitary federalism", "party federalism", "sovereignty" and "Reichsreform". The question is raised about the degree of politicization of Weimar federalism and its integrative properties.

Key words: Weimar Republic; federalism; unitarism; particularism; Prussian-German dualism; Reichsreform.

В последние годы в историографии ФРГ появился ряд крупных научных работ полемического характера, посвященных федерализму в Веймарской республике, в рамках которых предпринята попытка систематизации и ревизии накопленного гуманитарными науками материала в русле новейших методологических подходов, с учетом текущей полемики¹ в немецком обществе о реформе федеративных отношений [1; 2]. Это стало побудительным мотивом для автора данной статьи обратиться к дискуссионному полю проблемы с целью анализа национально-государственных особенностей веймарского федерализма в контексте его рефлексии современниками. Источниковой базой исследования являются профильные труды крупных немецких ученых Г. Шульца, М. Штолляйса, Х. Хольсте, Ш. Отера, К. Гузи [3–7] и др.

Ноябрьская революция 1918–1919 гг. стала значимой вехой в истории немецкой государственности: монархия уступила место республике, а гегемонический федерализм образца 1871 г. – «унитарному федерализму»²,

¹ Своими корнями она уходит в 1920-е гг.

² С элементами асимметрии, если принять во внимание порядок распределения голосов в рейхсрате и скрытый гегемонический статус Пруссии.

не претендующему на роль конституционно-политической максимы. Ввиду конструктивных недостатков и лабильности он не обладал консолидирующей общество силой, превратившись со временем в фактор дестабилизации социальных отношений, поощрения ведомственного партикуляризма и сепаратистских настроений. Конституционный консенсус 1919 г. представлялся временным, не решавшим проблему территориального устройства. В технико-организационном и административном плане Германия слабо реагировала на вызовы времени [8, s. 309]. Для имперской бюрократии компетенции центра – и реальные, и гипотетические – покоились на естественных потребностях нации, а, значит, имели легитимную основу, что негативно отражалось на взаимодействии рейха и земель. Институт делегированных полномочий функционировал неэффективно, а система позитивного права находилась под прессом критики антипозитивистов, с переменным успехом реагируя на перманентные политические кризисы.

Традиционно Берлину оппонировал «южно-германский блок» (Бавария, Баден, Вюртемберг), периодически усиливающийся за счет Саксонии и Гессена. В определенной степени партикуляристским было поведение Пруссии, которая, прикрываясь лозунгами унитарного государства, лоббировала субнациональные интересы. Вследствие энергичных шагов местного руководства неисчерпанным остался потенциал ст. 18 Веймарской конституции (далее – ВК), частично было нивелировано действие ст. 63 ВК¹. Впрочем, успехи Пруссии ограничивались «скорее консервацией и консолидацией власти, полученной по конституции, нежели свидетельствовали о росте фактического влияния. Тем более речь не шла о возрождении ее гегемонического статуса» [3, s. 610].

В своем стремлении утвердить новый порядок бюрократический и «партийный федерализм»² опирался на традиционные институты власти, противопоставляя «союзное государство» (*Bundesstaat*) парламентскому абсолютизму. Возврат к конструктивным принципам «империи Бисмарка» при наличии репарационных обязательств был исключен. Столь же непростой задачей в силу факторов культурно-исторического характера и особенностей веймарской модели государства представлялась консолидация общества на принципах централизованной парламентской системы. Как следствие, Берлин добился в 1920-е гг. скромных успехов в деле правовой и политико-административной унификации. Отчасти это обуславливалось отсутствием консенсуса в среде политических элит Германии, отчасти утратой партиями «веймарской коалиции» абсолютного большинства в рейхстаге, отчасти кризисом парламентаризма. Если в начале 1920-х гг. критике подвергалось

¹ Ст. 18 определяла процедуру территориальных изменений, а ст. 63 – порядок распределения мест в рейхсраге.

² Веймарский федерализм позволил партиям на местах обрести известную степень автономии, вследствие чего утвердился термин «партийный федерализм», имевший негативное звучание.

чрезмерное «усердие» имперского правительства на ниве национального законодательства, то на исходе десятилетия власть ругали за отсутствие такового. И все же ни одна конституционная поправка, внесенная в рейхстаг до назначения канцлером А. Гитлера, не посягала на федеративный порядок, и лишь в вопросах финансового и налогового права Берлин превысил отведенные ему ВК полномочия.

За время существования республики были сформированы десятки имперских институтов власти, с помощью которых центр осуществлял прямое и косвенное управление. В их числе: Немецкое имперское железнодорожное общество, Имперское ведомство по делам молодежи, Имперское ведомство по страхованию безработицы и трудовому посредничеству, Имперское общество радиовещания и др. [5, s. 360–361]. Несмотря на это, федеральные чиновники имели ограниченный доступ к землям и коммуна, а имперские комиссары выступали в роли временных фигур, занимавшихся решением конкретных вопросов политико-административного характера. К тому же конституционная автономия земель в сфере полиции и юстиции обеспечивала единство в границах, по меньшей мере, одного субъекта, что при масштабах Пруссии составляло $\frac{2}{3}$ территории страны. Рейху в такой ситуации ничего не оставалось, как надеяться на кооперативность регионов.

Разногласия в стане ведущих парламентских партий относительно перспектив государственного строительства затрудняли диалог между центром и регионами, который был возможен лишь при условии политической гомогенности властей. С нарушением последней, то есть по мере дифференциации участников правительственных коалиций в центре и на местах, начались конфликты, подстегиваемые кризисом экономики и социальной сферы. Своего апогея они достигли в 1923 г., когда на авансцену вышел федерализм нового образца, воспринимавший «государственность земель как инструмент партийной оппозиционной борьбы» [3, s. 321]. Ряды противников унитарной республики в лице части земельной бюрократии пополнили представители местной политической элиты, выразившей несогласие с методами и темпами централизации. Негативное влияние на ситуацию оказывали и такие факторы, как слабость республиканско-демократической субстанции, отсутствие внятного внешнеполитического курса Берлина, затянувшийся кризис власти в Баварии и скрытый «пруско-германский дуализм»¹ [9, s. 154–159]. Усилия по преодолению последнего резонно анализировать через призму конституционно-правовой и политической идентичности земли и рейха. Статья 17 ВК предлагала соответствующий механизм, однако была не в силах обеспечить субстанциональное единство – унификацию правоотношений всех субъектов федерации, в которой правовед Карл Шмитт видел путь к устранению антимоний существующего строя [10, s. 370–376]. Попыт-

¹ Дуализм Пруссии и рейха стал следствием ликвидации правительственной унии в ходе Ноябрьской революции.

ки синхронизировать политику «красной Пруссии» и рейха окончательно провалились в середине 1920-х гг., когда у власти в Германии утвердилась правоцентристская коалиция. Представители земли все реже приглашались на заседания имперского правительства. Множились конфликты в аграрной, финансовой и торговой сфере, на почве законодательства. Обыденным явлением стали ведомственный партикуляризм, борьба за влияние и престиж.

Слабое институциональное присутствие Берлина на уровне субъектов негативно отражалось на правоприменительной практике. Земли препятствовали переходу опытных чиновников в федеральные структуры, ограничивали поток информации. Рейх в ответ на это стремился расширить область принадлежавших ему компетенций, используя финансово-экономические рычаги (фондовое управление, дотации и т. д.) и возможности ст. 48 ВК¹. Споры о содержании и границах применения последней демонстрировали глубокие расхождения во взглядах политических элит страны на проблему немецкой государственности и степень доверия к ней [3, s. 222, 228].

Несмотря на идеализацию «унитарного государства», концепт которого служил ориентиром для большинства политических сил страны, взгляды на его сущность и методы достижения заметно разнились. Наглядное свидетельство тому – общественно-политическая дискуссия на тему имперской реформы (*Reichsreform*) конца 1920-х гг., которую можно рассматривать «как отражение изменений социального и культурного контекста» [1, s. 25]. В своей основе она ориентировалась на поиск путей преодоления конструктивных недостатков государственной системы, испытывала заметное влияние интеллектуалов и бюрократов, апеллируя чаще всего к тезису о «всесилии имперской власти» [11, с. 135–154; 12]. В то время как первых волновали теоретические и юридические аспекты преобразований, вторые акцентировали внимание на институциональных началах и практической стороне вопроса. При этом следует учесть разнообразные – экономические, политические, культурно-исторические и др. – мотивы сторон, в пропагандистском арсенале которых удивительным образом переплетались взаимоисключающие друг друга идейные установки. Нередко федерализм воспринимался реставративно, как анахронизм. Да и само содержание термина «*Bundesstaat*» было весьма эластичным [13, s. 68–69]. Образ мыслей и поступки его протогонистов подчинялись духу времени.

Суть большинства проектов, вынесенных на обсуждение широкой общественности, сводилась к «автономизации» земель, «пруссификации» рейха или «огосударствлению» Пруссии. Звучали призывы к «сбалансированному федерализму», основанному на принципе «целесообразности». Примечательно, что в центре дискуссии воспринимали менее эмоционально, нежели на местах.

¹ Данная статья позволяла рейхспрезиденту вводить чрезвычайное положение, издавать законы, минуя парламент, и применять рейхсэзекуюцию как высшую форму государственного надзора за землями. Последняя сопровождалась назначением рейхскомиссара и вела к временной утрате субъектами их конституционно-правовой непроницаемости.

Даже баварские федералисты расходились в оценках сути преобразований: сторонники этатизма апеллировали к кайзеровской модели территориального деления, а приверженцы интегрального федерализма исходили из «современных реалий»¹ [14, s. 28–29, 36–37]. Планы территориального переустройства 1920-х гг. наглядно демонстрировали, насколько индустриализация и технизация общества влияли на новые государственные структуры, «отвечавшие рациональной, бюрократической и экономической точке зрения» [1, s. 25].

По существу, водораздел в дебатах об имперской реформе проходил между приверженцами исторически сложившейся «федералистской традиции» и сторонниками свободной от безудержной централизации «децентрализованной унитарной» Германии [15]. Так, для разработчика Веймарской конституции Х. Пройса понятия «государственность земель» и «самоуправление земель» стояли в одном синонимичном ряду, были «категориально формальными», но с той лишь разницей, что первый «концепт» конкурировал с национальным уровнем, а второй вписывался в национальные рамки [2, s. 141, 231].

Большинство политиков и экспертов сходились во мнении, что ключ к устранению проблем немецкой государственности, по мнению, находился в решении «прусского вопроса». Если в кайзеровской Германии «дискурс относительно Пруссии был имплицитным», то «в Веймарской республике он обрел собственный вес» и динамику, а сам «прусский вопрос» стал, как отмечает А. Нойман, «крылатым выражением» [3, s. 15]. В зависимости от политических пристрастий протагонисты реформы желали укрепления Пруссии с уклоном влево или же позиций рейха с отчетливой тенденцией вправо. Соответственно, те, кто не видел возможности для правового урегулирования проблемы территориального деления, жаждали безусловной централизации [2, s. 231]. «Утратившее безопасность довоенных отношений общество, – пишет М. Штолляйс, – ощущало себя разобщенным, пребывало в поисках “единства” и настоящего государства». Основанием для этого служила «социологическая констатация того факта, что “внутреннее единств” государства и общества находится под угрозой» [4, с. 145].

Не менее спорным представлялся вопрос о «внутреннем» суверенитете, трактовки которого (дуальные, монистские) влияли на дискуссию об организации и легитимности органов центральной и местной власти. В конце концов, речь шла о том, как «адаптировать» понятие суверенитет к республиканскому федеративному государству².

Следует учитывать, что многие государственно-правовые термины после 1918 г. были идеологически окрашены, имели разные измерения. Консенсуса за рамками абстрактных понятий федералистской теории³ достигнуто так

¹ Интегралы были широко представлены в Рейнланде, Ганновере и частично в Саксонии.

² Подробнее см. Йон [1, S. 27–30], Штолляйс [4, с. 144–145].

³ Применительно к соотношению федеративных и унитарных элементов в федеративном государстве.

и не было [1, s. 30]. Приверженцы сильного центра «сторонились» понятия «федерация» и, независимо от политических амбиций, охотно использовали термин «*Einheitsstaat*» (единое государство). С XIX в. федерализм ассоциировался у них с партикулярными правами субъектов, подрывающими позиции органов центральной власти, что вызывало негативное отношение к федеративной форме государственного устройства. Как следствие, в Германии «произошла подмена понятия союзный (федералистский) понятием партикуляристский»¹ [1, s. 33, 36]. В придачу толкование усложнялось политической амбивалентностью терминов «*федеративное*», «*унитарное*» и «*единое*» государство, не проводившей четкой разделительной линии между республиканцами и антиреспубликанцами. Сторонники унитарного государства обсуждали варианты автономных региональных единиц в границах коллективной идентичности, но преимущественно под сводом вертикально выстроенной структуры. Исходя из этого, будущее рейха виделось через призму сбалансированных в территориальном, экономическом и социальном плане регионов [1, s. 32, 38].

Закономерным итогом лабильности конституционно-правовых отношений и амбивалентности конституционно-политической ситуации в Веймарской республике явилось создание большого количества административных институтов, формы которых простирались от прямого имперского надзора до делегированного и фондового управления [5, s. 343–347, 370]. Рейх вышел за границы отведенных ему полномочий в деле налогообложения (ст. 11 ВК), провел частичную кодификацию церковного, школьного и административного права. Но несмотря на это, земли по-прежнему сохраняли большие различия в политическом, экономическом и территориальном плане². «Нереализованным конституционным поручением» и своеобразной опцией на будущее остались нормы ст. 18 ВК [16, s. 385; 3, s. 300–302]. Дестабилизирующее влияние на государство оказывал скрытый «пруско-германский дуализм» [17]. «Рейх не может проводить свою внутреннюю политику, не убедившись, что прусская политика движется в том же направлении», – констатировал в 1925 г. известный правовед Г. Трипель³ [18, s. 227]. Действительно, по многим своим признакам «прусская модель» отвечала представлениям о децентрализованном унитарном государстве. Достаточно сказать, что во главе Пруссии с 1919 по 1933 г. с небольшим перерывом находилось правительство «демократической середины» во главе с СДПГ, без видимых сбоев функционировал и парламент и силы безопасности. Так что тезис Трипеля, идентифицировавшего

¹ Зачастую разница между унитарным децентрализованным государством и федерацией вводила в заблуждение, а проблема централизации–децентрализации касалась в основном вопросов самоуправления и организации органов управления [1, s. 31–32].

² Институциональная причина трений заключалась в принципе «административного федерализма». См. Нойман [2, s. 202].

³ В республике появилась система неформального согласования позиций между рейхом и Пруссией на уровне правительств.

скрытую прусскую гегемонию как «атрибут и унитарной, и федералистской конституции», представляется уместным [18, s. 212].

В целом, ни период становления республики, ни ее относительная стабилизация не смогли скорректировать заданную Конституцией 1919 г. парадигму федеративных отношений. Ложные представления об идеальном типе государства, доминирующие в Веймарской Германии, имели негативные социальные последствия для страны [19, s. 12]. С наступлением мирового экономического кризиса правящие круги Германии свернули с конституционного пути решения актуальных проблем государственно-территориального устройства. Земли стремительно теряли рычаги влияния на центральную власть. Финансовая несостоятельность большинства из них, крайняя форма политизации федерализма и позитивизации действующего права поощряли авторитарный стиль управления страной, препятствовали борьбе с экстремистскими силами. С помощью рейхсэксзекуции 20 июля 1932 г. в Пруссии был запущен процесс ликвидации исторически сложившихся связей между центром и регионами. В условиях, когда унитарное государство идеализировалось большинством политических партий и имперскими чиновниками, федерализм, ограниченный в своих институциональных полномочиях и лишенный статуса национальной идеи оказался не в силах противостоять утверждению президиальной диктатуры. Для нацистов земли стали средством восхождения на политический олимп, после чего федерализм был объявлен помехой на пути создания «национального сообщества» и ликвидирован.

Список использованных источников

1. *John, A.* Der Weimarer Bundesstaat: Perspektiven einer föderalen Ordnung (1918–1933) / A. John. – Wien [u. a.]: Böhlau, 2012. – 486 S.
2. *Neumann, A.* Preußen zwischen Hegemonie und „Preußenschlag“: Hugo Preuß in der staatsrechtlichen Föderalismusdebatte / A. Neumann. – Tübingen: Mohr Siebeck, 2019. – 339 S.
3. *Schulz, G.* Zwischen Demokratie und Diktatur: Verfassungspolitik und Reichsreform in der Weimarer Republik: in 3 Bd. / G. Schulz. – 2., durchges. u. erg. Aufl. – Berlin [u. a.]: de Gruyter, 1987.– Bd. 1: Die Periode der Konsolidierung und der Revision des Bismarckschen Reichsaufbaus, 1919–1930. – 689 S.
4. *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.
5. *Holste, H.* Der deutsche Bundesstaat im Wandel (1867–1933) / H. Holste. – Berlin: Duncker & Humblot, 2002. – 580 S.
6. *Oeter, S.* Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht: Untersuchungen zur Bundesstaatstheorie unter dem Grundgesetz / S. Oeter. – Tübingen: Mohr Siebeck, 1998. – 655 S.
7. *Gusy, Ch.* Die Weimarer Reichsverfassung / Ch. Gusy. – Tübingen: Mohr Siebeck, 1997. – 500 S.
8. *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.
9. *Zimmermann, W. G.* Bayern und Reich: 1918–1923. Der bayerische Föderalismus zwischen Revolution und Reaktion / W. G. Zimmermann. – München: Pflaum, 1953. – 202 S.

10. *Schmitt, C.* Verfassungslehre / C. Schmitt. – München–Leipzig: Duncker & Humblot, 1928. – 404 S.
11. *Субботин, О. Г.* Веймарский федерализм: монография / О. Г. Субботин. – Минск: БГПУ им. М. Танка, 2010. – 272 с.
12. *Субботин, О. Г.* Проекты «имперской реформы» в годы Веймарской республики / О. Г. Субботин // Вестн БДПУ. Серия 2. – 2014. – № 4. – С. 58–62.
13. *Menges, F.* Reichsreform und Finanzpolitik / F. Menges. – Berlin: Duncker & Humblot, 1971. – 467 S.
14. *Burg, P.* Die Neugliederung deutscher Länder / P. Burg. – Münster: Lit, 1996. – 112 S.
15. Preußen und Bayern, in: Bayerischer Kurier, Nr. 328 v. 24.11.1927 // Bundesarchiv. – Akten der Reichskanzlei: R 43 I/2248. – Bl. 339.
16. *Apelt, W.* Geschichte der Weimarer Verfassung / W. Apelt. – München: Biederstein, 1946. – 461 S.
17. *Субоцін, А. Г.* Пруска-германскі дуалізм у 1920-я гг. / А. Г. Субоцін // Вестн БДПУ. Серия 2. – 2012. – № 4. – С. 54–58.
18. *Triepel, H.* Der Föderalismus und die Revision der Weimarer Reichsverfassung / H. Triepel // Zeitschrift für Politik. – Bd. XIV. – Heft 3. – 1925. – S. 193–230.
19. *Lehmbruch, G.* Der unitarische Bundesstaat in Deutschland : Pfadabhängigkeit und Wandel [Electronic resource] / G. Lehmbruch // MPIFG Discussion Paper 2 (2002) [ISSN 0944-2073]. – Mode of access: http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/mpifg_dp/dp02-2.pdf. – Date of access: 10.02.2020. – 74 S.

(Дата падачы: 20.02.2020 г.)

B. B. Сушко

Брестский государственный технический университет, Брест

V. V. Sushko

Brest State Technical University, Brest

УДК 322(476)(09)

**ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ РЕЛИГИОЗНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ
ХРИСТИАН ВЕРЫ ЕВАНГЕЛЬСКОЙ В УСЛОВИЯХ
ГОСУДАРСТВЕННО-РЕЛИГИОЗНЫХ ОТНОШЕНИЙ
СОВЕТСКОГО ОБЩЕСТВА (НА ПРИМЕРЕ ТЕРРИТОРИИ
БРЕСТСКОГО РЕГИОНА В ПЕРИОД 1945–1965 ГГ.)**

**THE ACTIVITIES OF RELIGIOUS ORGANIZATIONS
OF THE EVANGELICAL FAITH CHRISTIANS
IN THE CONDITIONS OF STATE-RELIGIOUS RELATIONS
OF THE SOVIET SOCIETY (ON THE EXAMPLE
OF THE TERRITORY OF THE BREST REGION IN
THE PERIOD OF 1945–1965)**

Государственно-религиозные отношения в период существования советского государства характеризуются как достаточно сложные и противоречивые, что объясня-