

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

имени М.В. Ломоносова

ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ

Кафедра истории государства и права

Курсовая работа по теме

«Государственный строй Веймарской республики и его законодательное оформление»

Выполнил студент

Сунагатуллин Станислав Русланович

Научный руководитель

к.ю.н., доцент

Лысенко Ольга Леоновна

Дата представления курсовой работы в учебный отдел:

« » 2017 г.

Дата сдачи научному руководителю: « » 2017 г.

Дата защиты курсовой работы: « »

Оценка:

Москва

2017 г.

Содержание

Введение.....	3
§1. Ноябрьская революция 1918-1919 гг. в Германии и история принятия Веймарской конституции	5
§2. Государственный механизм. Президент. Правительство. Рейхстаг.....	14
§3. Организация государственного единства. Рейхсрат.....	25
Заключение.....	34
Библиография.....	35

Введение

История Веймарской республики является одной из интереснейших и важнейших страниц Германской и мировой истории. Как утверждал Г. А. Винклер: «Веймарская республика – это огромная лаборатория классического модернизма, время культурного прорыва, освобождения от пустых традиций, огромного триумфа мирового художественного и интеллектуального авангарда»¹. Вместе с тем за 14 лет существования первой немецкой демократии обозначилось множество государственно-правовых проблем, такие как проблема демократии, разделения властей, организация государственного единства, которые косвенно повлияли на развитие и ход европейской истории. Веймарская Германия представляла собой сложный конгломерат политических, социальных, экономических, культурных отношений. Поэтому изучение ее происхождения, развития и функционирования представляет большой научный и практический интерес.

В историографии эта тема является хорошо разработанной по большей части в общеисторической науке. С самого своего появления тема Веймарской республики всегда вызывала большой интерес у различных историков как зарубежных, так и отечественных. Прежде всего, стоит отметить работы советских историков Я. С. Драбкина, А.Ю. Ватлина, А.И. Патрушева, книги М.И. Орловой и Л.В. Овчинниковой. Среди зарубежных авторов особое внимание Веймарской республике уделяли Г. А Винклер, Х. Мёллер, А. Брехт. Однако стоит отметить, что большее внимание историков как отечественных, так и зарубежных приковано к причинам краха немецкой демократии и приходу к власти национал-социалистов (Дорпален А., Г. А Винклер, О.Ю. Пленков, Э.Э. Шульц). Взгляды многих современных зарубежных историков были восприняты благодаря историографическому труду М.Е Ерин.

Государственно-правовые проблемы в этих работах, за исключением работ Субботина и Брехта по форме государственного устройства, всесторонне и

¹ М.Е Ерин. Истории Веймарской республики в новейшей германской историографии. Учебное пособие. Ярославль, 1997. С. 11.

глубоко не рассматривались. С 90-ых годов прошлого века в России эта тем приобрела еще большее внимание со стороны по большей части публицистов и некоторых историков. Весьма употребительным стал термин «Веймарская Россия». Поэтому оценка проблемы кризиса Веймарской демократии, данная в трудах отечественных историков перестала быть сугубо научным фактом в контексте политических и социально-экономических реалий современной России и превратилась в феномен общественного сознания.

Целью исследования было выявление особенностей становления и функционирования государственного строя Веймарской республики и его законодательное оформление.

Для реализации обозначенной цели служат следующие задачи:

1. выявить причины Ноябрьской революции, обозначить ее ход и итоги; изучить историю принятия Основного закона 1919 года;
2. проанализировать взаимоотношения и полномочия высших государственных органов республики: президента, правительства и рейхстага;
3. исследовать проблемы территориальной организации Германской империи, разграничения полномочий между федерацией и землями; определить место и роль рейхсрата в Веймарской республике.

§1. Ноябрьская революция 1918-1919 гг. и принятие конституции Веймарской республики

К концу 1918 года Германия находилась в условиях тяжелейшего экономического и социально-политического кризиса, на почве которого в ноябре 1918 года разразится революция.

Прежде всего, следует выделить экономические причины, приведшие кайзеровскую Германию к революционному взрыву.

Первая мировая война потребовала от Германского государства непосредственного регулирования экономики и напряжения всех людских и материальных сил. Было создано Центральное управление военным хозяйством, куда вошли представители государства, промышленных кругов и армии, которое занималось распределением государственных военных заказов и в целом организацией военного производства. Устанавливалась государственная монополия на хлеб, жиры, картофель, сахар, находящаяся под контролем Военно-продовольственному управлению, которая подчинялась непосредственно рейхсканцлеру. С 1915 года были введены продовольственные карточки.²

Государственный долг на протяжении военной кампании рос и составил к 1918 году 156,4 млрд марок. В связи с воинскими призывами в действующую армию мужского трудоспособного населения производительность производства постепенно падала. Так суммарный объем промышленного производства к 1918 году составлял всего 57% от довоенного.³ Расходы на социальную сферу были значительно урезаны, в то время как косвенные налоги возросли вдвое, что увеличило налоговый гнет на все общество в целом.

Производилась тотальная мобилизация всех ресурсов и населения. Еще в конце 1916 года был принят закон «О вспомогательной службе Отечеству». Этот закон устанавливал всеобщую трудовую повинность в военном производстве для всех мужчин от 17 до 60 лет, при этом менять работу запрещалось, а рабочий

² Патрушев А.И. Германия в XX веке. С. 61-62.

³ Язьков Е.Ф. История стран Европы и Америки в новейшее время (1918-1945): курс лекций - М., 1998. С. 69.

день был увеличен до 12 часов.⁴ Экономическое истощение населения рейха довершала программа Гинденбурга. В Германии стала проводиться реквизиция металлических изделий, широкое применение нашло использование суррогатов в промышленности, что сказалось на качестве жизни немцев.⁵ Лидер национал-либеральной фракции в рейхстаге Штреземан справедливо отмечал, что «Германия превращается в единую военную фабрику».⁶

Число мобилизованных в действующую армию постоянно росло и к 1918 году достигло 13,25 млн человек.⁷ Однако, несмотря на это к лету 1918 года Германия оказалась в состоянии фактически проигранной войны на западном фронте.

Перечисленные выше экономические проблемы, гнет военного времени не могли не обострить социальные противоречия внутри общества.

В знак солидарности с Февральской революцией в России в апреле 1917 года немецкие рабочие провели крупные забастовки. Ими были охвачены Берлин, Рур, другие промышленные центры. Создавались координационные органы в Берлине (совет революционных старост), Лейпциге (там был создан Совет рабочих депутатов по русскому образцу). Германское правительство ответило уголовными преследованиями руководителей и участников стачек. За 3 месяца после забастовок было вынесено столько же приговоров по статье о государственной измене, сколько за последние 3 года. Социал-демократические партии и профсоюзы не поддержали рабочих. Однако император не мог не пойти на некоторые уступки. Так было издано так называемое «пасхальное обращение» обещавшее демократизацию выборов, но только после окончания войны.⁸

После победы социалистической революции в России стачечное движение в Германии возобновилось с новой силой. Так, в январе 1918 года забастовки охватили крупнейшие промышленные центры рейха: Берлин, Гамбург, Бремен, Рейнско-Вестфальский регион. Около миллиона ее участников требовали от

⁴ Патрушев А. И. Германия в XX веке С. 65-66.

⁵ Дикс А. Война и народное хозяйство по опыту Германии в мировую войну. – М., 1926. С. 102-103.

⁶ Патрушев А. И. Германия в XX веке. С. 61-63.

⁷ Драбкин Я.С. Революция 1918-1919 гг. в Германии: краткий очерк. – М., 1958. С. 49.

⁸ Там же. С. 35.

кайзера немедленного заключения мира с Советской Россией, отмены военной диктатуры.⁹

Описанные выше экономические и социальные проблемы дополнялись еще и тем, что за годы войны политический авторитет императора и правящих кругов был подорван фактическим введением в стране военной диктатуры. В конце лета 1916 года Вильгельм 2 принял решение о назначении фельдмаршала Пауля Ф. Гинденбурга главой Большого генерального штаба, а генерала Эриха фон Людендорфа – первым генерал-квартимейстером, что поставило его в положение второго лица высшего военного командования после самого императора. После этого в условиях военного времени Людендорф мог вмешиваться от лица кайзера во все области политической жизни страны вплоть до назначения имперского канцлера, что не могло не вызывать недовольство рейхстага и даже самых лояльных политических групп.¹⁰

В августе 1918 года после окончательного поражения Германии на западном фронте Эрих фон Людендорф предложил перейти к «гражданскому парламентскому управлению»¹¹.

Таким образом, тотальная мобилизация, введение военного управления экономикой, обнищание населения, неспособность императора решить жизненно важные проблемы обострили социальные и классовые противоречия в обществе, свойственные кайзеровской Германии. К осени в империи, находящейся в условиях глубокого кризиса, сложились экономические, социальные и политические предпосылки к революции.

Однако имперское правительство пыталось спасти страну от революции. Император пошел на ряд уступок. Прежде всего, 3 октября 1918 года кайзер поручил сформировать новое коалиционное правительство. Новое правительство возглавил племянник императора Макс фон Баденский. В состав нового правительства вошли представители католической партии Центра, либералов

⁹ Патрушев А. И. Германия в XX веке. С. 70.

¹⁰ Раушер В. Гинденбург. Фельдмаршал и Президент. – М., 2003. С. 10, 101-105.

¹¹ Брюнин В.Г. Политический кризис в Германии в сентябре-октябре 1918 // ученые записки Ленинградского университета. – 1951. – вып. 18.

(прогрессистов) и социал-демократов.¹² Так же в ночь 4 октября Германия направила телеграмму В.Вильсону о посредничестве в заключении мира (на основе «14 пунктов Вильсона»¹³, что выражало признание поражения в войне и желание выхода из нее. В тот же день были приняты ряд социальных программ.

28 октября вступила в силу одна последняя поправка к конституции 1871 года. Согласно этой поправке канцлер перестал нести ответственность перед кайзером. Теперь канцлер и правительство были зависимы от вотума доверия рейхстага. Также объявление новых войн теперь было возможно только с согласия рейхстага. Были ограничены возможности кайзера на назначение высшего командного состава армии. 24 октября прусский ландтаг провел обещанную демократизацию выборов, издав новый закон об избирательном праве.¹⁴ Таким образом, был сделан шаг в сторону становления парламентаризма и конституционной парламентской монархии.

Однако эти меры были предприняты слишком поздно и не произвели коренных изменений в общественно-государственном строе Германии. Революция оставалась неизбежной.

3 ноября 1918 года начался вооруженный мятеж моряков в Киле. 4 ноября Совет рабочих и солдат завладел всем городом, а еще через 3 дня – почти всем флотом. Правительство Баденского пыталось остановить революцию: так депутат рейхстага от социал-демократов Густав Носке был избран председателем солдатского Совета, а затем был назначен военным губернатором. Правительство Баденского рассчитывало на то, что Носке сможет локализовать революцию. Однако она продолжила распространяться по стране. Органы революции – Советы рабочих и солдатских депутатов – взяли власть в таких городах, как Гамбург, Лейпциг, Мюнхен, Бремен.¹⁵ 9 ноября революция докатилась до Берлина. Здесь Макс фон Баденский объявил об отречении Вильгельма 2, который не давал на это своего согласие, и о роспуске рейхстага. Сам канцлер

¹² Язьков Е.Ф. История стран Европы и Америки в новейшее время (1918-1945): курс лекций - М., 1998. С. 74.

¹³ Драбкин Я.С. Революция 1918-1919 гг. в Германии: краткий очерк. – М., 1958. С. 60

¹⁴ Там же. С. 61.

¹⁵ Там же. С. 70-75.

сложил свои полномочия и предложил возглавить правительство до созыва Учредительного собрания Фридриху Эберту – лидеру СДПГ, имевшей большинство мест в рейхстаге. В тот же день Эберт и его однопартиец Филипп Шейдеманн провозгласили с балкона рейхстага «немецкую республику». Стоит отметить, что лидеры СДПГ весьма негативно относились к разворачивающейся революции¹⁶. Однако в той ситуации упразднение монархии было единственным способом избежать социалистической революции. Сделав это, СДПГ предотвратила установление советской диктатуры Карла Либкнехта, который объявил Германию «свободной социалистической страной» на 2 часа позже.¹⁷ Утром 10 ноября генерал-квартирмейстер штаба Вильгельм Грёнер связался по прямой линии из Spa с Фридрихом Эбертом. Грёнер выразил поддержку новому правительству, однако он потребовал поддержки со стороны Эберта в наведении порядка и дисциплины в армии, борьбы с большевизмом. Так же было достигнуто соглашение о том, что верховный главнокомандующий Пауль фон Гинденбург останется на своём посту (был назначен на этот пост 9 ноября Вильгельмом 2). Как замечает Дорпален «соглашение между Ф.Эбертом и В.Грёнером было соглашением между равными участниками и не предусматривало подчинения Верховного командования армии правительству. Как и в дни монархии армия и правительство стали равными и независимыми партнерами, но только теперь не существовало монархии, которая их объединяла».¹⁸ Таким образом, старая верхушка имперской армии была сохранена в обмен на поддержку правительства социал-демократов. Фридрих Эберт стал первым республиканским канцлером Германии.¹⁹

Среди важнейших компромиссов, способствовавших стабилизации страны выделяют:

1. конституционно-политический (9 – 10 ноября) – приход к власти СНУ,
2. военно-политический (Эберт-Грёнер),

¹⁶ Драбкин Я.С. Революция 1918-1919 гг. в Германии: краткий очерк. М., 1958. – С. 77.

¹⁷ Дорпален А. Германия на заре фашизма. М., 2005. С. 25.

¹⁸ Там же С. 11.

¹⁹ История Германии / под ред. Б. Бонвеча, Ю.В. Галактионова – Т.2. С. 113.

3. социально-политический (15 ноября) – между профсоюзами и предпринимательскими союзами (Стиннес-Легин).²⁰

Образованное правительство социал-демократов получило название Совета Народных Уполномоченных (было избранно Советом рабочих и солдатских депутатов Берлина в цирке Буша 10 ноября)²¹. Это правительство оказалось коалиционным: в него вошли как представители СДПГ (Ф. Эберт, Ф. Шейдеманн), а так же НСДПГ (Гуго Гаазе). В качестве основной цели правительство объявило созыв Учредительного собрания и выход Германии из войны. СНУ с первых дней своей работы предпринял попытку разрешить имеющиеся социально-политические проблемы: был введен 8-часовой рабочий день, восстановлены пособия по безработице, вводилось всеобщее избирательное право, декларировались политические права и свободы. Была создана комиссия во главе с К.Каутским по социализации некоторых отраслей промышленности. По выражению Патрушева «даже не успев начаться, революция лишилась целей – бороться было не за что».²² Заключительным событием революции стал 1 Всегерманский съезд Советов, который прошел с 16 по 21 декабря 1918 года. На нем было решено поддержать выборы в Учредительное собрание и учреждение нового республиканского строя. Крайне левые были представлены на съезде в мизерных количествах, в то время как СДПГ имело абсолютное большинство (298 из 490 делегатов)²³. Однако съезд крайне негативно отнесся к союзу старого армейского командования и Ф. Эберта, из-за того, что Верховное командование может угрожать новому республиканскому строю. Съезд принял решение-резолюцию с требованием сместить Верховное командование, провести демократизацию армии. Исполнение этой программы ставило под вопрос союз Гинденбурга-Эберта, поэтому Ф. Эберт заверил генералитет, что решение съезда исполняться не будет.²⁴ 23 декабря под предлогом наведения порядка и усмирение Народной морской дивизии Грёнер с согласия Ф. Эберта вводит в

²⁰ М.Е Ерин. Истории Веймарской республики в новейшей германской историографии. Учебное пособие. Ярославль 1997. С. - 11.

²¹ Драбкин Я.С. Революция 1918-1919 гг. в Германии: краткий очерк. – М., 1958. С. 91.

²² Патрушев А.И. Германия в XX веке. С. 84.

²³ История Германии / под ред. Б. Бонвеча, Ю.В. Галактионова– Т.2. С. 119-121.

²⁴ Дорпален А. Германия на заре фашизма. М., 2005. - С. 32-33.

Берлин войска. Однако армия не смогла ни разоружить матросов, ни занять важнейшие пункты столицы.²⁵ В правительстве начался кризис. Это привело к прекращению двоевластия в СНУ – представители НСДПГ вышли из состава правительства, и были заменены социал-демократами. Это удалось осуществить благодаря тому, что в Германии не сложилась система двоевластия (Временное правительство – Советы), так как Советы не имели рычагов реального влияния и контролировались СДПГ, ставшей правящей партией. Советы занимались в основном разграничением компетенций с СНУ, не вступая в прямой конфликт с ним.²⁶

Для ультралевых политических группировок оставался один вариант предотвращения установления в Германии буржуазно-демократической республики – дальнейшая эскалация революционного насилия. Апогеем этого можно считать попытку социалистической революции и январские бои в Берлине.²⁷ Поэтому окончанием революции в Германии следует признать 19 января 1919 года – открытие Учредительного собрания, что означало победу буржуазно-демократической республики и отказ от советской альтернативы.²⁸

Таким образом, с ноября 1918 года по январь 1919 года революция охватила всю Германию. На своем первом этапе революции упразднила монархию и провозгласила создание новой политической сущности – Германской республики. Вторым этапом явилась борьба альтернатив – демократической или советской. Так как после революции новое правительство сохранило старое чиновничество и верхушку имперской армии и в то же время закрепило все демократические завоевания революции, левые радикалы не смогли установить диктатуру Советов.

В ходе революции сложилось сразу несколько систем «двоевластия» - Верховное командование – СНУ и СНУ – Советы. Но правительство смогло достичь политического соглашения с армией, свести к минимуму влияние радикалов на Советы, и тем самым сохранило власть в своих руках. Однако Ноябрьская революция не привела к радикальному обновлению политической

²⁵ Драбкин Я.С. Революция 1918-1919 гг. в Германии: краткий очерк. – М., 1958. С. 163 - 164

²⁶ Там же. С. 130-133.

²⁷ Патрушев А.И. Германская история. С. 362-366.

²⁸ История Германии / под ред. Б. Бонвеча, Ю.В. Галактионова– Т.2. С. 126

элиты, особенно на местах, и вообще не затронула военное командование.²⁹ О.Г. Субботин отмечает, что в Германии произошел «перевод старой конституционной системы на новые рельсы, когда верность монарху переросла в верность государству»³⁰.

История принятия Веймарской конституции. 6 февраля 1919 года Национальное собрание начало свою работу в городе Веймар (отсюда и название республики). 8 февраля собрание приняло «Закон о временной государственной власти». Он устанавливал законодательные полномочия собрания (в том числе принимать конституцию), подтверждал легитимность Госсовета (совета земель), который позже трансформируется в рейхсрат. Предполагалось, что проекты законов будут получать одобрение сначала в рейхсрате. Исполнительная власть обозначалась как временная, избираемая Национальным собранием и ответственная перед имперским президентом.³¹

Первым президентом, избранным Национальным (Учредительным) собранием стал Фридрих Эберт, который поручил Филиппу Шейдеманну сформировать и возглавить коалиционное правительство, куда вошли представитель трех крупнейших партий в собрании – СДПГ, НДП, партии Центра.³²

Еще 15 декабря 1918 года известный юрист, профессор публичного права Берлинской торговой школы Гуго Пройсс (иногда переводится как Прейсс) был назначен на пост госсекретаря министерства внутренних дел. Ему было предложено составить конституцию Германской республики. Так же огромную роль в разработке конституции сыграл социолог Макс Вебер, обосновавший необходимость сильной президентской власти в Германии.³³ Комиссия разработала несколько проектов конституции, и только четвертый был представлен для рассмотрения Учредительному собранию.

²⁹ Язков Е.Ф. История стран Европы и Америки в новейшее время (1918-1945): курс лекций - М., 1998. С. 96

³⁰ Субботин О.Г. Становление основ Веймарского федерализма (1918-1920). Минск, 2000. С. 9.

³¹ Патрушев А.И. Германская история. С. - 376

³² Драбкин Я.С. Революция 1918-1919 гг. в Германии: краткий очерк. – М., 1958. С. 258-262

³³ История государства и права зарубежных стран: учебн. для вузов: в 2 т. / под ред. Н.А. Крашенинниковой – М., 2006. – Т. 2. Современная эпоха. С. 272-273.

Конституция отражает сложившуюся палитру сил в собрании. Например, при рассмотрении вопроса об избирательной системе была принята «консенсусная» модель демократии, предполагавшая пропорциональную систему представительства, которая смогла обеспечить доступ в парламент большинство политических сил, гарантировать многопартийность³⁴. Предусматривалось широкое участие граждан в осуществлении правотворчества и принятии отдельных решений через референдумы, которые единственные имели приоритет над законами рейхстага³⁵. Консерватизм нового государства отчетливо виден в статьях 1 и 3 Конституции. Германское государство сохраняло свое прежнее название «*Reich*» и старые государственные символы.³⁶

Таким образом, Конституция выступала компромиссом не только между различными политическими партиями и силами в Учредительном собрании, но и объединяла в себе германскую государственную традицию и республиканскую форму правления. Г. Пройс объяснял это тем, что «новая империя не только является юридическим наследником старой, она с ней идентична. Только конституционная форма другая»³⁷.

³⁴ Черниловский З.М. Всеобщая история государства и права. – М., 1994. С. 424.

³⁵ Омельченко О.А. Всеобщая история государства и права: учебник: в 2 т. – М., 1998. – Т.2. –С. 357.

³⁶ Ватлин А. Ю. Германия в XX веке. М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2002. С. 49.

³⁷ Дрaбкин Я.С. Революция 1918-1919 гг. в Германии: краткий очерк. – М., 1958. – С. 374

§2. Государственный механизм. Президент. Правительство. Рейхстаг

Конституция заложила основу политического устройства Германии как республиканского государства с парламентско-президентским правлением³⁸.

Основной закон исходил из постулата «сильного президента», который бы мог сохранять единство страны и противостоять абсолютизму парламента, чего опасались левые партии³⁹. Согласно концепции Макса Вебера, оказавшего серьезное влияние на институт президентства, рейхспрезидент должен был смягчить переход от монархии к республике; он скорее олицетворял собой фигуру эрзац-кайзера, нежели вписывался в систему разделения властей⁴⁰. Рейхспрезидент должен был избираться на всеобщих, прямых, равных, выборах при тайном голосовании. Таким образом, президент получал свою власть непосредственно от народа, чем и обосновалось его сильное положение. Президентом мог стать каждый немец, достигший 35-летнего возраста. Рейхспрезидент избирался на длительный срок (7 лет) и обладал правом переизбираться на этот пост неограниченное число раз.

Президент республики обладал широким кругом полномочий, позволявшим определять внутреннюю и внешнюю политику рейха.

По Конституции президент представляет Германию в международно-правовых отношениях, заключает международные договоры, аккредитует и принимает послов. Рейхспрезидент является главой государства и верховным главнокомандующим всеми вооруженными силами. Однако почти сразу президент передал свои функции верховного главнокомандующего министру рейхсвера по предписанию от 20 августа 1919 года⁴¹

Президент обладал правом назначения и увольнения государственных служащих, утверждения принятых в соответствии с Конституцией законов и обнародования их (ст. 70). Однако все его решения (в том числе в отношении

³⁸ История Германии / под ред. Б. Бонвеча, Ю.В. Галактионова – Т. 2. С. 130-131.

³⁹ Х. Мёллер. Веймарская республика: опыт одной незавершенной демократии. – М., 2010. С. 157.

⁴⁰ Ватлин А. Ю. Германия в XX веке. – М., 2002. – С. 48.

⁴¹ Х. Мёллер. Веймарская республика: опыт одной незавершенной демократии. – М., 2010. С. 158.

армии) нуждались в контрассигнации рейхсканцелером или соответствующими министрами⁴².

В отношениях с другими высшими государственными органами президент, прежде всего, обладал следующими полномочиями: правом назначать и отправлять в отставку правительство, распускать рейхстаг, а также право вводить в отдельных частях Германии чрезвычайное положение на основе ст. 48 и полномочиями, которые вытекали из чрезвычайного положения⁴³.

Согласно ст. 53 президент обладал правом самостоятельно выбирать кандидатуру на пост канцлера и назначать его. Однако это полномочие было существенно ограничено ст. 54, которая закрепляла положение о том, что правительство нуждается в доверии рейхстага. Смысл этой статьи можно выразить в следующей формуле: в случае назначения рейхсканцлера речь могла идти только о том лице, «относительно которого было известно или согласно обстоятельствам можно было предположить, что рейхстаг не откажет им в своем доверии»⁴⁴. Президент мог удовлетворить этому условию, только если он предварительно вступит в контакт с руководителями фракций (по крайней мере с крупнейшими) и получит от них гарантию того, что его правительству не будет отказано в доверии. Как можно увидеть, такое положение дел не устраняло противоречия между парламентом и президентом особенно в том случае, когда в рейхстаге не было устойчивого левого или правого большинства, а существовало множество мелких партийных групп. Чтобы избежать лишних конфликтов президент неоднократно поручал сформировать правительство желаемому кандидату, чтобы он сам мог вернуть свои полномочия рейхспрезиденту, если сочтет нереальным формирование правительства в соответствии со своими представлениями⁴⁵. Таким образом, это позволяло избегать постоянных смен кабинетов министров из-за недоверия рейхстага. В этом так же прослеживается гибкость и вариативность полномочий рехспрезидента.

⁴² Драбкин Я.С. Революция 1918-1919 гг. в Германии: краткий очерк. – М., 1958. С. 391-396.

⁴³ Х. Мёллер. Веймарская республика: опыт одной незавершенной демократии. – М., 2010. С. 159.

⁴⁴ Там же. С. 159.

⁴⁵ Там же. С. 160.

Рейхспрезидент на основе статьи 25 Конституции имел право распускать рейхстаг, но «не более одного раза по одному поводу». Содержащееся в этой формуле ограничительное условие не было действенным препятствием для президента – один и тот же повод можно было по-разному сформулировать, при этом значимость повода ничем не регулировалась, а сам президент не отвечал за необоснованность роспуска парламента. Возможность исключить рейхстаг из политической жизни была довольно значимой. Новые выборы должны были быть назначены не позднее двух месяцев со дня роспуска, а новоизбранный рейхстаг обязан собраться не позднее, чем через 1 месяц после выборов. Таким образом, рейхстаг можно было устранить из политической жизни на 3 месяца, что в условиях фактически постоянного экономического и политического кризиса обеспечивало приоритет президентской власти над парламентом. Комиссия рейхстага, созданная для защиты права народного представительства (ст. 35, абз. 2) могла пользоваться только ограниченным объемом правомочий рейхстага⁴⁶. Помимо этого любой закон, принятый рейхстагом, мог быть вынесен президентом на всенародное голосование, если тот будет отклонен рейхсратом⁴⁷.

Отдельно стоит отметить статью 48 Конституции, которая давала рейхспрезиденту право вводить на территории Германии чрезвычайное положение, тем самым отменяя или ограничивая действие Конституции на этих землях. Данная статья применялась в том случае, когда одна из земель нарушала установленные Конституцией обязанности, и давала право президенту вмешаться во внутренние дела земли, используя вооруженные силы. Это право – право «союзной экзекуции»- существовало еще по прусскому закону об осадном положении 1851года, и также было также закреплено в Конституции 1871 года. Однако по сравнению с этим законом глава государства получал более широкие возможности для своей диктатуры: он мог вводить чрезвычайной положение и при только лишь угрозе нарушения общественной безопасности. Более того по этой статье можно было ограничить демократические права и свободы,

⁴⁶ Х. Мёллер. Веймарская республика: опыт одной незавершенной демократии. – М., 2010. С. 162.

⁴⁷ История государства и права зарубежных стран: учебник для вузов: в 2 ч. Ч. 2 / под общ. ред. д. ю. н., проф. О.А. Жидкова и д. ю. н., проф. Н.А. Крашенинниковой. – М., 2002. С. 311-312.

предусмотренные статьями 114, 115, 117, 118, 123, 124, 153. Таким образом, можно было ограничить право на личную неприкосновенность и неприкосновенность жилища, тайну личной переписки, свободу слова и печати, ввести предварительную цензуру, свободу собраний, право образовывать союзы и религиозные общества, а также право собственности⁴⁸.

Рейспрезидент часто пользовался этим право: особенно в первые годы Веймарской республики для борьбы с отдельными левыми и правыми выступлениями и в период мирового экономического кризиса 1929 – 1932 гг. Так, за время нахождения в должности первый президент Германии Ф. Эберт (1919 – 1925 гг.) вводил чрезвычайное положение в отдельных землях 136 раз.⁴⁹

Стоит отметить, что такое же право Конституция предоставляла и правительствам отдельных земель (ст. 48, абз. 2). В тоже время в стремлении противопоставить полномочия президента, предусмотренные статьей 48, составители Конституции предусмотрели возможность отмены введения чрезвычайного положения и указов президента. Более того, было предусмотрено принятие органического закона для этой статьи, который бы смог несколько ограничить это право. Однако для отмены «осадного положения» и указов рейхспрезидента было необходимо решение большинство (хоть и простым) рейхстага, что в условиях фактического отсутствия крупных политических партий и блоков было крайне затруднительным: за всю историю Веймарской республики сформировать устойчивую коалицию демократических партий удалось всего два раза – в 1918-1920 гг. и в 1928-1930 гг.⁵⁰

Рейхстаг также упустил возможность ограничить злоупотребления полномочиями президента по 48 статье принятием закона, регламентирующего ее применение. Что же помешало рейхстагу сделать это? Здесь, на мой взгляд, уместно привести цитату баварского министра юстиции Э. Мюллера-Майнингена: «Самым опасным врагом парламента является сам парламент: его невоспитанность, его мелочность, отсутствие доброжелательности, дух

⁴⁸ Драбкин Я.С. Революция 1918-1919 гг. в Германии: краткий очерк. – М., 1958. С. 396.

⁴⁹ Там же. С. 398.

⁵⁰ Шульц Э.Э. От Веймарской республики к Третьему рейху: Электоральная история Германии 1920-х – начала 1930-х гг. – М., 2016. – С. 55.

эгоистической партийности, высокомерие, обилие болтовни и недостаток дела»⁵¹. Именно недальновидность и верность сугубо партийным и сиюминутным интересам не позволила партиям в рейхстаге обеспечить защиту рейхстага и прав немецкого народа.

Кроме того, рейхспрезидент мог принимать собственные постановления, имеющие подзаконный характер, что в кризисных условиях позволяло довольно часто вторгаться в область юрисдикции рейхстага. В основном эти постановления касались тех областей, в которых принятие закона рейхстагом было бы слишком долгим и громоздким. Так, в разгар гиперинфляции 1923 года, связанной с выплатой высоких репарационных платежей, президент Фридрих Эберт в своих постановлениях корректировал зарплату государственных служащих, устанавливал меры для выравнивания налоговой системы, изменения тарифов и принимал другие акты для преодоления последствий инфляции. Однако, не смотря на положительные экономические последствия такого чрезвычайного вмешательства, баланс между президентской властью и властью рейхстага упразднялся от случая к случаю; при этом преимущество получала исполнительная власть.⁵²

Второй период «расцвета» применения статьи 48 приходился на период Мирового экономического кризиса 1928 – 1930 гг. Веймарская экономика, только вернувшаяся к довоенным экономическим показателям, оказалось фактически в эпицентре экономического и социального кризиса дотоле невиданных масштабов. Ухудшение социальной обстановки, рост числа безработных вновь принудила президента начать активно использовать его конституционные полномочия. Так. В 1930 году рейхспрезидент Пауль фон Гинденбург издал 5 постановлений чрезвычайного характера, в 1931 году – 44, а в 1932 году – 60. При этом количество законодательных актов рейхстага стремительно уменьшалось. За этот

⁵¹ Пленков О.Ю. Мифы нации против мифов демократии: немецкая политическая традиция и нацизм. – Спб., 1997. С. 195.

⁵² Х. Мёллер. Веймарская республика: опыт одной незавершенной демократии. – М., 2010. С. 165.

период рейхстагом было принято всего лишь 98, 34 и 5 законов в 1930, 1931 и 1932 гг. соответственно⁵³.

Изменялся и качественный состав этих постановлений. Если раньше, как уже отмечалось выше, постановления президента носили довольно узкий характер и регулировали по большей части отдельные вопросы экономической и финансовой сферы, то в период заката Веймарской республики они имели гетерогенное наполнение, зачастую походили на небольшие кодексы, что, несомненно, еще больше искажало систему сдержек между исполнительной властью и властью рейхстага⁵⁴.

Таким образом, к концу существования Веймарской республики происходила очевидная деформация парламентско-президентской республики в сторону усиления власти президента. Примечательно, что такое изменение фактического баланса между ветвями власти происходило без каких-либо революционных и незаконных действий – и президент, и парламент оставались в рамках действующего конституционно-правового поля. Это происходило благодаря триумвирату статей, закрепляющих широкие полномочия президента. Такие права, как право на роспуск рейхстага (ст. 25), право на назначение рейхсканцлера и министров (ст. 53), право на «союзную экзекуцию» (ст. 48), позволили рейхспрезиденту от случая к случаю исключать парламент из политической жизни, и в целом обеспечивало преимущественное положение президента над парламентом. Именно это позволило К.Д. Брахеру назвать Веймарскую республику «полупарламентской», а дуализм между парламентом и президентом определить как «решающую структурную ошибку» с «роковыми последствиями»⁵⁵.

Конституция Веймарской республики недвусмысленно определяет президента как орган исполнительной власти, закрепляя его статус в одном и том же разделе со статусом и полномочиями рейхсправительства. Очевидно, что закрепляя положения этих двух высших органов власти именно таким образом, составители

⁵³ Там же. С. 166.

⁵⁴ Там же. С. 167.

⁵⁵ М.Е. Ерин. Истории Веймарской республики в новейшей германской историографии. Учебное пособие. Ярославль, 1997. С. 20.

определяли их прочную конституционно-правовую взаимосвязь и согласованность их действий (Отдел третий Конституции).

В таком контексте интересен тот факт, что по временной конституции, действовавшей с 10 февраля 1919 года и до 11 августа, Национальное собрание само выбирало рейхспрезидента (именно таким путем был избран Фридрих Эберт), который формировал правительство, ответственное перед парламентом. Такая система закрепляла парламентскую республику и, таким образом, устраняла противоречия между рейхстагом с одной стороны и исполнительной властью в лице президента и правительства с другой⁵⁶.

По принятой Конституции 1919 года именно президент, независимый от рейхстага, назначал рейхсканцлера, а по его представлению и министров. В то же время, правительство нуждалось в одобрении своей деятельности со стороны парламента, что закрепляло право объявления вотума недоверия. Другими словами, была произведена попытка создания ответственного перед легислатурой правительства, последовательного проведения принципа парламентаризма⁵⁷.

Рейхсканцлер возглавлял и председательствовал на заседаниях правительства. Он имел право решающего голоса при отсутствии большинства голосов. Он непосредственно участвовал в разработке и обсуждении всех законопроектов, а в определении основных начал политики не мог вообще остаться в меньшинстве. В рамках этой системы каждый рейхсминистр самостоятельно руководил своим министерством, при этом неся ответственность перед парламентом. Таким образом, Конституция закрепляла за должностью рейхсканцлера «положение руководящего государственного деятеля, ответственного не за детали, а за целое»⁵⁸.

Как основной орган исполнительной власти, помимо непосредственного управления и регулирования всех сфер общества, правительство обладало рядом существенных полномочий.

⁵⁶ Х. Мёллер. Веймарская республика: опыт одной незавершенной демократии. – М., 2010. С. 97.

⁵⁷ Драбкин Я.С. Революция 1918-1919 гг. в Германии: краткий очерк. – М., 1958. С. 391.

⁵⁸ Х. Мёллер. Веймарская республика: опыт одной незавершенной демократии. – М., 2010. С. 158.

Так, например, Веймарской конституцией закреплялся институт контрасигнатуры. Все указы и предписания рейхспрезидента для вступления их в юридическую силу должны были быть скреплены подписью канцлера или соответствующего министра, что означало принятие ответственности за его исполнения на себя (ст. 50). В том случае, когда канцлер сомневался в необходимости принятия такого рода указов или возможности их исполнения, то окончательное решение оставалось за ним. Такое закрепление порядка промульгации актов президента выглядит последовательным и логически правильным, так как именно рейхсканцлер определял основные направления политики немецкого государства и, что более важно, отвечал за свою работу перед рейхстагом⁵⁹.

Правительство также обладало правом внесения законопроектов в рейхстаг с одобрения рейхсрата. В случае отклонения рейхсратом законопроекта правительство все равно могло внести его на рассмотрение парламента, но только с указанием возражений рейхсрата (ст. 69).

Несмотря на то, что правительство занимало одну из важнейших позиций в структуре органов Веймарской республики, оно отличалось крайней нестабильностью: с 1919 года до начала 1933 года сменилось 20 рейхсправительств. На этом фоне институт президентства выглядел намного более привлекательным и стабильным.

Несмотря на свое фактически второстепенное положение, о чем говорилось выше, формальное первенство среди высших органов власти по Конституции получал рейхстаг. Он избирался раз в 4 года всеми гражданами, имеющими право голоса, на основе пропорциональной избирательной системе по 35 избирательным округам. Закреплялся принцип свободного мандата.

Рейхстаг избирал из своего числа председателя и его заместителей и секретарей, которые обеспечивают материальную и организационную самостоятельность рейхстага: председателю подчиняется администрация здания

⁵⁹ Там же. С. 158.

рейхстага, он ведает внутренним распорядком, распоряжается доходами и расходами (ст.26, 28).

Парламент образовывал суд для проверки результатов выборов и для решения вопроса об утрате депутатом рейхстага своего иммунитета. Согласно статье 31 такой суд формируется из трех депутатов рейхстага и двух членов Имперского административного суда, которые назначаются президентом по предложению Президиума этого суда. Кроме того, рейхстаг мог создавать (а в некоторых случаях был обязан) следственные комиссии для осуществления расследования и сбора доказательств в отношении министров, канцлера ли президента при процедуре импичмента (ст.34). Также на время «парламентских каникул» рейхстаг организовывал постоянно действующую комиссию по иностранным делам и комиссию для охраны прав народного представительства (ст. 35).

Законодательное собрание также обладало правом самостоятельного собрания, оно определяло дату окончания заседаний и назначало время нового собрания (ст. 24).

Все полномочия рейхстага, перечисленные выше, гарантировали организационную и материальную самостоятельность представительного органа. Депутаты парламента в такой ситуации получали права, которые обеспечивали возможность осуществления мандата представителя немецкого народа.⁶⁰

Рейхстаг обладал широкой компетенцией, позволявшей активно участвовать в политической жизни Германии, среди которых можно выделить исключительное право издавать имперское законодательство, утверждение бюджета, осуществление контроля над правительством и администрацией. Однако рейхстаг не мог самостоятельно изменять расходные статьи бюджет, вносить дополнения к ним: голосование осуществлялось в целом «за» или «против» бюджета⁶¹. Рейхстаг наделся правом вносить поправки в Конституцию через принятие постановлений квалифицированным большинством (ст.76).

⁶⁰ Там же. С. 156.

⁶¹ Омельченко О.А. Всеобщая история государства и права: учебник: в 2 Т. – М., 1998. – Т.2. С. 358.

Формально полномочия рейхстага ограничивались 4 годами, как уже отмечалось выше. Однако фактически за всю историю существования республики ни один рейхстаг не смог проработать полноценный 4-х летний срок. В период с 1920 года, на который выпали первые выборы в рейхстаг, заменивший действовавшее до этого Учредительное собрание, и до 5 марта 1933 года действовало 8 созывов парламента. И хотя двум созывам парламента удавалось сохраняться на протяжении почти всего срока полномочий: они действовали с 1920 по 1924 гг. и с 1925 до 1928 гг; все рейхстаги в конечном итоге распускались рейхспрезидентом на основании статьи 25 конституции⁶².

Какие же полномочия рейхстаг мог противопоставить президенту? Парламент получал права, направленные на реализацию принципа разделения властей, т.е. недопущения концентрации власти в одних руках, злоупотребления её. Веймарская «система сдержек и противовесов» состояла из возможности выражения недоверия (вынесения вотума недоверия) правительству и отдельным его членам. Полномочия рейхстага были закреплены именно в таком, деструктивном варианте: для назначения канцера согласие не требовались. Кроме того рейхстаг может поставить вопрос о досрочном прекращении полномочий президента Германии на референдум 2/3 голосов, что в условиях широкой репрезентации в парламенте различных политических сил вряд ли было возможным. Для принятия такого решения рейхстагу стоило учитывать еще и то, что если их предложение не будет поддержано на всенародном голосовании, то это имеет силу переизбрания президента и влечет автоматический роспуск парламента⁶³.

Помимо этого, рейхстаг мог инициировать процедуру импичмента в отношении президента, рейхсканцлера и министров так же 2/3 голосов от числа депутатов⁶⁴. В своей деятельности рейхстаг нередко ограничивался еще и рейхсратом, формировавшийся из членов правительств земель, а значит в значительной мере из чиновнического корпуса. Законодательные полномочия

⁶² Х. Мёллер. Веймарская республика: опыт одной незавершенной демократии. – М., 2010. С. 173.

⁶³ Там же. С. 156.

⁶⁴ Дабкин Я.С. Революция 1918-1919 гг. в Германии: краткий очерк. – М., 1958. С. 390-391.

рейхстага ограничивались правом отлагательного (суспензивного) вето рейхсрата, которое могло быть преодолено квалифицированным большинством депутатов рейхстага⁶⁵.

Таким образом, «отцы» Конституции, стремясь сделать переход от монархии к республиканской форме правления более мягким, установили смешанную суперпрезидентскую республику. Система чрезвычайных полномочий президента, а также полномочий в отношении правительства и рейхстага позволяли быстро находить выход из кризисных ситуаций, в которых Веймарская республика провела большую часть своего существования. В тоже время, широкие, во многом диктаторские, полномочия президента от случая к случаю приводили к деформации конституции в пользу исполнительно власти.

Центр демократической республики – рейхстаг Германской империи на практике был существенно ограничен в своих полномочиях и в целом не мог адекватно противостоять политике, проводимой исполнительной властью во главе с рейхспрезидентом. Все это дополнялось еще и тем, что внутри самого рейхстага во всех его созывах складывалось довольно шаткое большинство левых или правых партий, что так же способствовало парализации его работы и неспособности принятия решений.

К концу существования Веймарской республики происходила очевидная деформация парламентско-президентской республики в сторону усиления власти президента. Примечательно, что такое изменение фактического баланса между ветвями власти происходило без каких-либо революционных и незаконных действий – и президент, и парламент оставались в рамках действующего конституционно-правового поля. Именно это позволило К.Д. Брахеру назвать Веймарскую республику «полупарламентской», а дуализм между парламентом и президентом определить как «решающую структурную ошибку» с «роковыми последствиями»⁶⁶.

⁶⁵ Там же. С. 399.

⁶⁶ М.Е Ерин. Истории Веймарской республики в новейшей германской историографии. Учебное пособие. Ярославль, 1997. С. 20.

§3. Организация государственного единства. Рейхсрат

Ноябрьская революция уничтожала не только общенемецкую монархию, но также прекратила существования монархических форм правления в 22 германских государствах. Если Конституция времен Отто фон Бисмарка предусматривала германскую империю как «союз монархов», то Конституция Веймарской республики провозгласила суверенитет единого немецкого народа. Поэтому в сразу после революции и в период работы над проектом конституции остро встал вопрос о форме государственно-территориального устройства. Суть этого вопроса состояла в том, следует ли сохранять в Германии федеральную форму устройства, либо же организовать единую унитарную республику без автономных политических образований внутри страны.⁶⁷

Среди всего спектра политических сил Германии того времени последовательную унитаристскую позицию занимала КППГ. Крайне левые видели в существовании относительно независимых земель пережиток феодальной раздробленности, при которой отдельные земли сохраняли особые привилегии. Более того децентрализация была экономически невыгодной, особенно в области управления отраслей промышленности, которые предполагалось национализировать (ст. 156).

Один из авторов Конституции Гуго Пройсс так же выступал за создание неделимого государства. В первоначальном проекте он предлагал разделить Германию на 18 частей с примерно одинаковым количеством населения (2 млн.)⁶⁸.

Однако эта идея была вряд ли осуществимой в тот период. Многовековую традицию широкой самостоятельности германских земель невозможно было преодолеть даже революцией: сильные немецкие земли не хотели растоваться со своими полномочиями. Более того революция способствовала возникновению сепаратистских тенденции в ряде земель (Бавария, Рейнская область). Так, например, баварская делегация на второй рейхсконференции германских

⁶⁷ Драбкин Я.С. Революция 1918-1919 гг. в Германии: краткий очерк. – М., 1958. С. 382.

⁶⁸ Шульц Эдуард Эдуардович. От Веймарской республики к Третьему рейху: Электоральная история Германии 1920-х – начала 1930-х гг. – М., 2016. С. 63.

правительств настаивало на том, что революция происходила локально и после нее, с формальной точки, на территории Германской империи образовались независимые немецкие государства, так как революция упразднила «союз князей». Такая оценка событий снимала с повестки вопрос о форме устройства государства, так как отношения между землями сразу же переходили в область международного права, что грозило распадом страны⁶⁹. Таким образом, федерация оставалась единственно приемлемой формой государственного единства Германии. Сама федеративная структура Германии прямо не закреплялась, хоть и устанавливалось, что территория Германии состоит из территорий германских земель (ст. 2), а статьи 6 – 12 устанавливали разграничение количества полномочий и их объема между империей и землями. Также федеративное устройство Германии косвенно закреплялось в преамбуле Конституции: «Германский народ, единый в своих племенах ..., - дал себе эту конституцию».

Другой не менее важной проблемой, стоявшей перед Национальным собранием, был статус Пруссии и укрупнение мелких нежизнеспособных германских государств.

Пруссия как центральная часть всего немецкого рейха включала в себя 3/5 всего населения республики. До революции Пруссия занимала особое место среди других немецких государств. По конституции 1871 года прусский король одновременно являлся и императором Германской империи. Как правило, на посты германского канцлера и прусского премьер-министра назначался один и тот же человек. Более того это же совмещение постов касалось и должности министра иностранных дел (которую замещал канцлер Германии), что давало возможность канцлеру Германии контролировать все голоса Пруссии в Бундестаге, так как земли рассматривали отношения между друг другом как внешнеполитические, ими занималось министерство иностранных дел в каждом немецком государстве. Иными словами в монархический период между

⁶⁹ Мёллер Х. Веймарская республика. Опыт одной незавершенной демократии / Хорст Мёллер, [пер. с нем. А. В. Доронина]. – М., 2010. С. 96.

правительствами Германской империи и Пруссии существовала тройная связь: немецкий император являлся прусским королем, имперский канцлер – премьер-министром и министром иностранных дел Пруссии⁷⁰. Однако после революции и ликвидации монархии эта связь была уничтожена. Теперь рейхспрезидент при назначении чиновников был зависим от двух разных парламентов: прусского и общегерманского, состав которых значительно отличался на всем протяжении существования республики⁷¹.

Таким образом, складывалась опасная ситуация: на территории большей части страны существовало две параллельных системы государственной власти – прусской и общегерманской, что неизбежно приводило к конфликтам между ними, о чем будет сказано ниже.

Эта проблем могла быть разрешена разделением Пруссии на несколько самостоятельных государственных образований, что помогло бы избежать лишнего дублирования полномочий на местах, способствовало бы становлению демократичного характера федерации, которая бы состояла из примерно однородных субъектов. Вопрос разделения Пруссии прошел две стадии активного обсуждения: в период деятельности Национального собрания и во время работы Правительственной комиссии по реформе 1928-1930 гг.

В Национальном собрании за сохранение единства Пруссии выступали правые партии и либералы. «Фактор силы» в виде Пруссии признавался необходимым для обеспечения порядка и стабильности в Германии, по мнению лидера Немецкой народной партии⁷². За упразднение Пруссии и создание из ее провинций самостоятельных субъектов высказывались СДПГ и партия Центра. Однако ни одна из этих групп партий не обладала устойчивым большинством и при этом внутри каждой из них существовали расхождения по другим принципиальным вопросам⁷³.

Другим важным аспектом территориальной проблемы было исторически сложившееся существование множества мелких германских государств и

⁷⁰ Брехт А. О государственном устройстве Германии. – М., 1947. С. 35.

⁷¹ Там же. С. 39-40.

⁷² Драбкин Я.С. Революция 1918-1919 гг. в Германии: краткий очерк. – М., 1958. С. 387.

⁷³ Там же. С. 382-383.

«чересполосица». Мелкие государственные образования часто даже не могли самостоятельно осуществлять свои функции без помощи более крупных. Пруссия, например, имела сотни соглашений с более мелкими землями. Кроме того разбросанность территорий делало административное управление ими неудобным⁷⁴.

В Германии существовало несколько планов по реорганизации территориального устройства. Прежде всего стоит отметить план одного из авторов Конституции Гуго Пройса. По этому плану все мелкие субъекты, за исключением ганзейских городов, упразднялись. Пруссия разделялась: некоторые из ее провинций объединялись с другими прусскими, либо с непрусскими, создавая, таким образом, крупные территориальные единицы. Берлин и три ганзейских города должны были оставаться самостоятельными субъектами федерации. Этот план предлагал возможность отхода от старых исторических границ в пользу территориального деления по экономическому признаку. Другой план был представлен экономистом Эрвином Шейем, который делил всю Германию на 9 экономических провинций, которые в свою очередь делились на 2-3 экономических округа. Этот план впоследствии лег в основу Франкфуртского плана реорганизации территории во время работы Правительственной комиссии по реформе в 1928-1930 годах, однако так и не был принят⁷⁵.

Не смотря на существование серьезных проблем в территориальной организации, Конституция Веймарской Германии сохранила старое деление. Во 2 статье говорилось, что территория Германии состоит из территории ее земель и то, что принятие новых земель осуществляется в законодательном порядке (для этого было необходимо большинство в 2/3 рейхстага и рейхсрата при отсутствии согласия изменяемой территории, либо простого большинства в рейхстаге при наличии такого согласия). Конституция не содержала списка субъектов федерации и более того: Германия прямо не объявлялась федерацией. Таким образом, вопрос территориальной организации откладывался. Нерешенность

⁷⁴ Брехт А. О государственном устройстве Германии. – М., 1947. С. 95–96.

⁷⁵ Там же. С. 126-129.

этого вопроса можно объяснить тем, что в Национальном собрании были представлены различные партии всего политического спектра (от крайне правых до крайне левых)⁷⁶, которые имели противоречащие друг другу представления о территориальном устройстве.

За все время существования Веймарской республики были произведены лишь незначительные территориальные изменения. В 1920 году ряд мелких земель средней Германии были объединены в землю Тюрингия, а в 1928 году Вальдек, находившейся в Пруссии, был юридически включен в нее. Таким образом, количество земель в составе Германской империи уменьшилось с 25 до 18, однако в тоже время продолжали существовать множество мелких нежизнеспособных земель, а раздел Пруссии так и не был произведен⁷⁷.

Другим, более важным, вопросом, возникающим на практике, для специалистов стала проблема разграничения полномочий и их объема между федеральным центром и правительствами отдельных земель. В связи с этим важно кратко рассмотреть организацию федерации в дореволюционный период, и только после этого перейти к непосредственно Веймарскому федерализму на практике.

Германская федерация по Конституции 1871 года, как уже было неоднократно упомянуто выше, представляла собой союз монархов. В основе разграничения компетенций лежали те принципы, которые уже имелись в Северогерманском союзе, но при этом добавлялись некоторые исключения, обусловленные международными договорами с южногерманскими землями⁷⁸.

Разграничение полномочий во II Рейхе происходило скорее по горизонтали, нежели по вертикали как это принято в федерациях, существовавших в то время (США, Швейцария). Так, согласно разделу II Конституции федерация имеет всю полноту власти в области законодательства, при этом устанавливается принцип преимущества имперского законодательства над законодательством земель. Однако реализация этих законов, за исключением почты и телеграфа,

⁷⁶ Драбкин Я.С. Революция 1918-1919 гг. в Германии: краткий очерк. – М., 1958. С. 382 - 385.

⁷⁷ Там же. С. 387.

⁷⁸ История государства и права зарубежных стран: учебник для вузов: в 2 ч. Ч. 2 / под общ. ред. д. ю. н., проф. О.А. Жидкова и д. ю. н., проф. Н.А. Крашенинниковой. – М., 2002. С. 142.

международных сношений и флота, находилась в компетенции административных и судебных органов земель: федерация практически не имела своих органов и представительств в землях. Даже немецкая армия делась на 4 контингента и управлялась Пруссией, Баварией, Вюртембергом и Саксонией самостоятельно⁷⁹.

Эта система горизонтального разграничения полномочий имела свои плюсы: она помогала избегать дублирования полномочий на местах и коллизий в законодательстве. Кроме того, она устраивала немецкие земли, которые сохраняли практически полную самостоятельность в администрировании и суде (хотя высшей инстанцией оставался Имперский суд в Лейпциге). Однако после революции 1918-1919 гг. такая система не могла быть сохранена: последствия Первой мировой войны и последовавшего за ней экономического кризиса потребовало от федерации большего вмешательства в непосредственное регулирование жизни в землях. Так, немецкая армия общей численностью в 100 тысяч была слишком маленькой для того, чтобы быть разделенной на 4 контингента, и потому становится федеральной. Появление огромной прослойки ветеранов и инвалидов войны, безработных обусловило создание целой сети социальных учреждений. Однако все еще сохранялись широкие административные полномочия земель в области суда, полиции, народного образования и надзора за муниципалитетами⁸⁰.

Объем полномочий центральных органов республики закреплялся тремя основными способами.

В первую группу полномочий входила сфера исключительных прав федерации. К ним Веймарская конституция отнесла внешние сношения, колониальное дело, гражданство, устройство обороны, монетное дело, таможенное дело, почтовое и телеграфное дело. Далее следует сфера конкурирующих законодательных полномочий. К ним относится довольно широкий круг правового регулирования от уголовного и гражданского права до

⁷⁹ Брехт А. О государственном устройстве Германии. – М., 1947. С. 72.

⁸⁰ Там же. С. 77.

театрального и кинематографического дела. В этой области регулирования закреплялась возможность земель самостоятельного правотворчества до тех пор, пока империя не пользуется своими законодательными правами (ст. 12). Наконец, федерация могла осуществлять регулирование основных начала и принципов в области религиозных сообществ, школьного дела, прав чиновников, земельного права и погребального дела⁸¹.

Таким образом, можно отметить, что в Веймарской республике было закреплено более централизованное государственное устройство, хотя и сохранились широкие административные, судебные и отчасти законодательные полномочия земель.

Однако сложившейся федеративный порядок мог нарушаться рейхспрезидентом Германии. На основании 48 статьи он мог вводить чрезвычайное положение в отдельных землях, о чем уже говорилось выше. В таких случаях управление субъектом федерации полностью переходило под юрисдикцию центральных органов. Так, например, в 1930 году был нанесен «удар по Пруссии» - последнему оплоту демократически ориентированных сил в 1930 году. Пруссия после этого утратила свою самостоятельность в вопросах внутреннего регулирования – ее учреждения сращивались и заменялись федеральными⁸².

Помимо изменившегося соотношения полномочий между рейхом и землями происходило и перераспределение финансовых потоков между ними, что было вызвано, прежде всего, объективным расширением компетенции федерации.

По Конституции 1871 года вводился ограниченный список федеральных налогов. В него включались таможенные пошлины, а также доходы от использования железных дорог, почт, телеграфов и других имперских учреждений. При недостатке средств империя могла установить дополнительные поборы с земель, при этом размер этих налогов устанавливался в зависимости от численности населения каждой земли. В то же время, сохранялись

⁸¹ Драбкин Я.С. Революция 1918-1919 гг. в Германии: краткий очерк. – М., 1958. С. 389.

⁸² Дорпален А. Германия на заре фашизма / Пер. с англ. Л. А. Игоревского. – М., 2008. С. 78.

исключительные права южных земель на установление налогов на алкогольную и табачную продукцию⁸³.

Конституция Веймарской республики принципиально не закрепляла перечень федеральных налогов. Вместо этого предусматривалось право федерации на присвоение себе любого налога, если сочтет это необходимым (ст. 8). Кроме того, рейх устанавливал основные принципы взимания налогов в землях, мог запрещать установление каких либо дополнительных поборов и предписывать порядок взимания. После финансовой реформы Эрцбергера 1919-1920 годов федеральные налоговые органы получили исключительное право самостоятельно собирать подоходные налоги. При этом большая часть собранных налогов должна была оставаться у земель (75% против 25%). Эта реформа способствовала смягчению финансового диктата центра⁸⁴.

Положение рейхсрата в Веймарской республики в целом отражало общую тенденцию к централизации немецкого государства.

Порядок формирования рейхсрата, по существу, остался прежним – орган включал в себя представителей правительств земель. Однако сам порядок формирования правительств в землях стал более демократичным: Конституция требовала от земель республиканскую форму правления и всеобщие, прямые, равные, выборы при тайной подаче голосов⁸⁵. Такая форма правления была естественной после революции, она устранила партикулярные монархические группировки в рейхсрате.

Количество представителей находилось в прямой зависимости от численности населения каждой земли. При этом устанавливалось, что ни одна земля не может быть представлена более чем 2/5 всех голосов (ст. 61), а половину прусских представителей избирали провинциями Пруссии (ст. 63)⁸⁶.

Таким образом, рейхсрат в Веймарской республике формировался более демократическим путем, в нем устранялись сильные сепаратистские группировки и гегемония Пруссии.

⁸³ Брехт А. О государственном устройстве Германии. – М., 1947. С. 85.

⁸⁴ Там же. С. 86.

⁸⁵ Х. Мёллер. Веймарская республика: опыт одной незавершенной демократии. – М., 2010. С. 165.

⁸⁶ <http://law-students.net/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=261>

Так, для внесения законопроекта правительству рейха требовалось согласие рейхсрата. Сам рейхсрат обладал правом суспензивного (отлагательного вето) в отношении законов, принятых рейхстагом. Однако и в первом и во втором случае решение рейхсрата могло быть преодолено: правительство могло внести отклоненный рейхсратом законопроект лишь с указанием отдельного мнения рейхсрата (ст. 69); а вето рейхсрата может быть преодолено квалифицированным большинством рейхстага (2/3)⁸⁷.

Можно сделать вывод, что рейхсрат в Веймарской республике получил гораздо меньший круг полномочий для влияния на политику Германской империи. При столкновении с интересами федерации мнение рейхсрата не имело окончательного или сколь-либо существенного значения. В целом, правовое положение рейхсрата подтверждает общую тенденцию к унитаризации Германии.

⁸⁷ История государства и права зарубежных стран: учебник для вузов: в 2 ч. Ч. 2 / под общ. ред. д. ю. н., проф. О.А. Жидкова и д. ю. н., проф. Н.А. Крашенинниковой. – М., 2002. С. 310.

Заключение

Итак, к 1918 году тотальная мобилизация, введение военного управления экономикой, обнищание населения, неспособность императора решить жизненно важные проблемы обострили социальные и классовые противоречия в обществе, свойственные кайзеровской Германии. К осени в империи, находящейся в условиях глубокого кризиса, сложились экономические, социальные и политические предпосылки к революции.

С ноября 1918 года по январь 1919 года революция охватила всю Германию. На своем первом этапе революции упразднила монархию и провозгласила создание новой политической сущности – Германской республики. Вторым этапом явилась борьба альтернатив – демократической и советской. Так как после революции новое правительство сохранило старое чиновничество и верхушку имперской армии и в то же время закрепило все демократические завоевания революции, левые радикалы не смогли установить диктатуру Советов. Революция завершилась избранием Учредительного собрания и принятием Веймарской конституции, что означало окончательную победу демократической инициативы.

Конституция, принятая 31 июля 1919 года, выступала компромиссом не только между различными политическими партиями и силами в Учредительном собрании, но и объединяла в себе германскую государственную традицию и республиканскую форму правления с федеративной организацией государства.

«Отцы» Конституции, стремясь сделать переход от монархии к республиканской форме правления более мягким, установили смешанную суперпрезидентскую республику. Система чрезвычайных полномочий президента, а также полномочий в отношении правительства и рейхстага позволяли быстро находить выход из кризисных ситуаций, в которых Веймарская республика провела большую часть своего существования. В тоже время, широкие, во многом диктаторские, полномочия президента от случая к случаю приводили к деформации конституции в пользу исполнительной власти.

Центр демократической республики – рейхстаг Германской империи на практике был существенно ограничен в своих полномочиях и в целом не мог

адекватно противостоять политике, проводимой исполнительной властью во главе с рейхспрезидентом.

Именно дуализм между парламентской и президентской властью, непоследовательно проведенный принцип парламентаризма явились решающей структурной ошибкой конституции 1919 года.

Не смотря на существование серьезных проблем в территориальной организации, конституция Веймарской Германии не произвела существенных изменений: проблемы разделения Пруссии и чересполосицы сохранялись.

В области разграничения полномочий в Веймарской республике конституцией была закреплена федерация с более централизованным государственным устройством, при сохранении широких административных, судебных и отчасти законодательных полномочий земель.

Рейхсрат в Веймарской республике обладал меньшим кругом полномочий для влияния на политику Германской империи. При столкновении с интересами федерации мнение рейхсрата не имело окончательного или сколь либо существенного значения. В целом, положение рейхсрата в системе высших органов государственной власти отражает общую тенденцию к централизации Германии.

Библиография

I. Источники:

Конституция Веймарской республики / <http://law-students.net/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=261>

II. Научная литература:

Брехт А. О государственном устройстве Германии. Федерализм и регионализм в Германии. Разделение Пруссии / Пер с англ. Б. Я. Жуховецкого.- М.: Государственное издательство иностранной литературы, 1947. – 213 с.

Ватлин А. Ю. Германия в XX веке. М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2002. – 336 с.

Винклер Г. А. Веймар 1918 – 1933: история первой немецкой демократии. – М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2013. – 878 с.

Всеобщая история государства и права: научное издание / З. М. Черниловский. - М.: Юристъ, 1996. - 575 с.

Дикс, А. Война и народное хозяйство по опыту Германии в мировую войну 1914-1919 г.г. / Артур Дикс. Пер. с нем. М. Заммеля. — М.: Государственное военное издательство, 1926. — 127 с.

Дорпален А. Германия на заре фашизма / Пер. с англ. Л. А. Игоревского. – М.: ЗАО Центрполиграф, 2008. – 479 с.

Драбкин Я. С. Революция 1918-1919 гг. в Германии. Краткий очерк. – М.: Издательство социально-экономической литературы, 1958. – 441 с.

Мёллер Х. Веймарская республика. Опыт одной незавершенной демократии / Хорст Мёллер , [пер. с нем. А. В. Дорониной]. – М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2010. – 311 с.

Пленков О.Ю. Мифы нации против мифов демократии: немецкая политическая традиция и нацизм. – Спб.: Изд-во РХГИ, 1997. – 576 с.

Раушер В. Гинденбург: Фельдмаршал и Президент / Пер. с нем. С. А. Липатова. – М.: Ладомир, 2003. – 338 с.

Субботин О.Г. Становление основ Веймарского федерализма (1918-1920): автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. ист. наук (07.00.03) / Субботин Олег

Геннадьевич; Белорусский государственный университет. – Минск, 2000. – 247 с.

Шульц Э.Э. От Веймарской республики к Третьему рейху: Электоральная история Германии 1920-х – начала 1930-х гг. – М.: ЛЕНАНД, 2016. – 272 с.

III. Учебники и учебные пособия:

Ерин М.Е. Истории Веймарской республики в новейшей германской историографии. Учебное пособие. Ярославль 1997. С.- 113.

История Германии: учебное пособие : в 3 тт. Т. 2: От создания Германской империи до начала XXI века / Под общ. ред. Б. Бонвеча, Ю. В. Галактионова. — М.: КДУ, 2008. – 672 с.

История государства и права зарубежных стран: Учебник для вузов: В 2 ч. Ч. 2 / Под общ. ред. д. ю. н., проф. О. А. Жидкова и д. ю. н., проф. Н. А. Крашенинниковой. – 2-е изд., стер. - М.: Издательство Норма, 2002. – 720 с.

Омельченко О.А. Всеобщая история государства и права: учебник: в 2 Т. Т. 2 – 3-е изд., испр. - М.: ТОН-Остожье, 2000. – 496 с.

Патрушев А. И. Германия в XX веке: учеб. пособие / А. И. Патрушев. – М.: Дрофа, 2004. – 432 с.

Язьков Е.Ф. История стран Европы и Америки в новейшее время (1918-1945): курс лекций - М.: МГУ; ИНФРА-М, 2000. — 352 с.

Работа подготовлена при помощи СПС КонсультантПлюс.