

ИСТОРИЧЕСКИЕ НАУКИ

О. Г. Субботин

Белорусский государственный педагогический университет
имени Максима Танка, Минск

O. Subbotin

Belarusian State Pedagogical University named after Maxim Tank,
Minsk

УДК 943.085“1930/1932”

НЕМЕЦКИЕ ЗЕМЛИ В УСЛОВИЯХ РЕЖИМА ВНЕПАРЛАМЕНТСКИХ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ ПОСТАНОВЛЕНИЙ (1930–1932 ГГ.)

STATES OF GERMANY DURING THE EXTRA- PARLIAMENTARY EMERGENCY DECREES (1930–1932)

Исследованы тенденции региональной политики президиального правительства Г. Брюнинга. Автор анализирует его законодательную деятельность через призму федеративных отношений, изучает последствия финансовых мероприятий рейха для немецких земель, акцентирует внимание на проблеме «имперской реформы», выявляет взаимосвязь между режимом внепарламентских чрезвычайных постановлений и кризисом государственной власти.

Ключевые слова: Веймарская республика; Г. Брюнинг; рейхсрат; немецкие земли; внепарламентские чрезвычайные постановления; «имперская реформа».

The article reveals the trends of the regional policy during the «presidential» cabinet of H. Brüning. The author analyzes the legislative activity of the government in the context of federal relations, studies the impact of the Reich financial and economic activities on the German regions, emphasizes the issue of «Reichsreform», reveals the connection the regime of extra-parliamentary emergency decrees with the crisis of the State system.

Keywords: Weimar Republic; H. Brüning; Reichsrat; states of Germany; extra-parliamentary emergency decrees; «Reichsreform».

Режим внепарламентских чрезвычайных постановлений – яркий и характерный признак правления президиальных кабинетов (Г. Брюнинга, Ф. Папена, К. Шлейхера) периода Веймарской республики. Крайне противоречивый, он неизменно ассоциируется с кризисом государственной власти в Германии, эрозией ее парламентско-демократической субстанции, высоким уровнем радикализации немецкого общества и возвышением национал-социализма. Неудивительно, что интерес исследователей к данному отрезку времени остается крайне высоким. Об этом свидетельствует зна-

чительный объем фактического и аналитического материала, накопленного современной исторической наукой.

В рамках представленной статьи автор предпринял попытку выявить взаимосвязь между режимом внепарламентских чрезвычайных постановлений и кризисом государственной власти в Германии, исходя из перспективы федеративных отношений. Источниковая база исследования включает в себя документы федерального и земельных архивов ФРГ, а также акты немецкого законодательства.

Отставка Г. Мюллера с поста канцлера Германии в марте 1930 г. послужила отправной точкой утверждения режима внепарламентских чрезвычайных постановлений. Изменились подходы правительства к процедуре формирования государственной воли; его главной опорой стал рейхспрезидент, тогда как роль рейхстага неуклонно снижалась. По существу, режим президиальных кабинетов зарекомендовал себя как «способ превращения формы, смысла и структуры демократического законодательного государства в авторитарное исполнительное государство» [1, s. 128, 133].

После внеочередных парламентских выборов 1930 г., укрепивших позиции радикальных сил – НСДАП и КПП, рейхстаг утратил рычаги влияния на внутреннюю политику, а правительство в силу непреодолимых разногласий между буржуазными партиями и немецкой социал-демократией окончательно попало в зависимость от главы государства. Чрезвычайное законодательство, легитимированное статьей 48 Веймарской конституции (далее – ВК)¹, позволяло канцлеру действовать вполне автономно, вследствие чего мероприятия имперского кабинета все чаще выходили за рамки экономических решений и вторгались в сферу конституционных полномочий земель, ослабляя таким образом нормативную силу ВК [2, s. 227].

Очевидно, что в данном случае имел место не рядовой кризис власти, а качественный сдвиг в недрах ее системы. В целях финансовой стабилизации Германии Г. Брюнинг планировал сократить бюджетные расходы и пересмотреть источники налоговых поступлений, отведенных землям в 1920 г.² Программа санации, со слов канцлера, готовилась «с учетом пожеланий союзников» («план Юнга»), и правительство намеревалось ее неукоснительно исполнять, настойчиво предупреждая регионы от попыток ослабить кабинет в условиях, когда к власти рвутся экстремистские силы –

¹Данная статья давала возможность подменять парламентскую конституцию президиальной. В частности, она предоставляла рейхспрезиденту право принимать меры обеспечения общественного порядка и безопасности, включая вооруженное принуждение земель к выполнению обязанностей, возложенных на них конституцией или законами рейха.

²А именно усилить контроль за налоговым законодательством земель, частично унифицировать их бюджетное право, увеличить долю рейха в подоходном и корпоративном налогах.

противники федерализма¹ [3, s. 387–388]. Так, с помощью первого декрета президента «Об укреплении экономики и финансов» (декабрь 1930 г.) Берлин усилил контроль за хозяйственной деятельностью земель и запустил самую масштабную со времени валютной стабилизации 1923–1924 гг. реформу финансовой системы [4]. Речь шла об унификации налогов и сокращении государственных дотаций и субсидий². Имперские министерства и ведомства получили возможность расширять собственные компетенции в обход парламентского контроля. На основании второго декрета «Об укреплении экономики и финансов» (5 июня 1931 г.) были введены надбавки на подоходный налог, установлены единые критерии коммунальной бюджетной политики, оптимизирована система переводных налогов посредством адресного субсидирования [5].

В сущности, действия правительства противоречили не только Веймарской конституции, но и здравому смыслу, поэтому вызвали резкую критику со стороны земель, в авангарде которых шла Бавария как крупнейший адресат дотаций. Мюнхен обвинил Берлин в закулисной подготовке насильственной «пруссификации» Германии, требуя немедленной корректировки заданного курса [6, s. 409; 7, s. 270]. В подготовленном местным правительством меморандуме «О выхолащивании земель посредством чрезвычайных постановлений» (март 1931 г.) речь шла о чуждых финансам, экономике, конституции и воле субъектов мероприятиях имперской бюрократии, низводящих регионы до уровня «заурядных автономий»³ [8]. Солидарную с Баварией позицию заняло руководство Бадена [9]. Брюнинг, впрочем, не отступил, мотивируя свои действия политической целесообразностью. Не обладая парламентским большинством, он все чаще прибегал к механизмам ст. 48 ВК, вольная интерпретация которой обуславливалась отсутствием нормативно-правовых актов, регламентирующих порядок ее применения.

Что касается немецкого общества, то оно не просто смирилось с регулярным вторжением федерации в сферу ответственности ее субъектов, а воспринимало его как действенный механизм преодоления финансово-экономического кризиса. Сторонники унитарного государства улавливали в этом намерение имперской бюрократии осуществить насущные реформы. Де-факто канцлер считался с их неизбежностью, однако не обладал арсеналом действенных легальных средств, так как сама по себе практика издания чрезвычайных декретов не узаконивала «исполнительное право» центра.

¹Эти слова Брюнинг произнес на встрече с лидерами Баварии, Бадена и Вюртемберга в октябре 1930 г.

²Сумма компенсаций последним в подоходном налоге и налоге с оборота была урезана с 1/3 до 1/5.

³Баварская народная партия обжаловала «налоговую унификацию» в Конституционном суде, но безрезультатно.

В конце 1931 г. оценку действиям правительства дал Конституционный суд, куда с жалобой на декреты П. Гинденбурга обратились представители Саксонии и Мекленбург-Штрелица [10]. К разочарованию местных властей немецкая фемида не выявила нарушений закона и не ответила на вопрос о том, могут ли органы исполнительной власти рейха, опираясь на президентские полномочия, служить источником федерального и земельного права. Большинство юристов, выступавших с унитарных позиций, оправдывало диктатуру экстраординарными условиями кризиса. В этом смысле различия между демократическим и авторитарным унитаризмом постепенно стирались.

Столь же безуспешными оказались попытки рейхсрата установить контроль над чрезвычайным законотворчеством имперского правительства. Первое время Брюнинг использовал потенциал верхней палаты для борьбы с рейхстагом, но уже в 1931 г. значительно ограничил ее участие в федеральной политике. Параллельно с этим усиливалось влияние имперской бюрократии, смещавшее конституционно-правовой баланс властных отношений в пользу центра. Не обладавшие политическим ресурсом для противостояния Берлину, земли вынуждены были играть по его правилам, легитимируя своим поведением дальнейшее вмешательство рейха в сферу региональной правосубъектности. «В объятиях диктатуры федерализм постепенно умирает от недостатка кислорода. А почему бы и нет? Он же умирает легально», – резюмировал правовед Й. Хекель [11, s. 358].

Впрочем, и сами земли не преминули воспользоваться преимуществами чрезвычайного законодательства¹, внося «посильную лепту» в процесс выхолащивания парламентско-демократической субстанции. Широкие возможности для этого предоставило Дитрамцелльское постановление (1931), регламентирующее работу органов местного самоуправления (см. далее) [12]².

К иным факторам, усугублявшим кризис немецкого государства, относились: разногласия в среде правящих партий, слабость властной вертикали и дисбаланс системы управления. Регионы болезненно реагировали на доносившиеся из недр имперских кабинетов слухи о грядущих преобразованиях, будь то инициатива главы МИД Ю. Кургиуса о трансформации республики в корпоративное государство (без учета исторических границ) или концепция «нового государства»³, ориентированного на «органическое

¹По отношению к органам коммунальной власти.

²Соотношение постановлений и законов, принятых правительством и ландтагом Пруссии в 1930–1932 гг., выглядело следующим образом: 1930 г. – 53:40, 1931 г. – 84:34, 1932 г. (до 12 апреля) – 36:7; сюда же относятся 24 нормативно-правовых акта, вступивших в силу до 20 июля 1932 г. [13, S. 215, 218].

³Подробнее о концепции «нового государства» Папена см. [14].

равновесие» между «национально-унитарным и федералистским принципами» [15, s. 1008; 7, s. 188, 382]. Для Пруссии, например, проблема реформы была связана с вопросом о реставрации гегемонического статуса, утраченного после Ноябрьской революции. Учитывая рост ультраправых настроений в обществе, министр-президент земли О. Браун (СДПГ) ратовал за модификацию системы государственного управления, чего, собственно, и добивались крупные промышленники и предприниматели.

В свою очередь Брюнинг планировал воспользоваться финансовой слабостью земель для продвижения собственных целей, приоритетной из которых значилась новая прусско-германская уния [16, s. 247]. В принципе, его план был прост: направить энергию регионов на борьбу с рейхстагом, а затем посредством их медиатизации запустить механизм конституционной реформы, то есть вернуть страну к «лучшим традициям прусской системы управления» и усилить позиции национального государства, тем более, что глава Пруссии не возражал объединить ключевые министерства земли и рейха (МВД, Минюст, Минфин) в попытке избавить Брюнига от «назойливой опеки» Гинденбурга¹ [17, s. 335; 18, s. 378–379]. Единственное, что не учел канцлер, так это намерение Брауна занять пост вице-канцлера и реализовать социал-демократическую доктрину «децентрализованной унитарной парламентско-демократической республики», с чем категорически не соглашались Гинденбург и стоявшие за ним силы [13, s. 220–221]. В таких условиях оптимальным (и, по существу, единственным) способом решения накопившихся в стране проблем канцлеру представлялось использование внеконституционных методов и средств, включая чрезвычайное право и рейхсэxecуцию. Оставалось лишь принять ответственное политическое решение, однако на этот шаг канцлер пойти не осмелился на стадии ведения репарационных переговоров.

Немаловажная роль в планах главы правительства отводилась Дитрамцелльскому декрету (24 августа 1931 г.), позволявшему органам федеральной исполнительной власти в целях экономии бюджетных средств вторгаться в сферу региональных полномочий и осуществлять псевдо-конституционные преобразования [12]. Брюнинг относил его к «важнейшим государственно-правовым актам со времени принятия Веймарской конституции» [16, s. 372]. Формально документ следовал в русле германской федералистской традиции, однако на практике олицетворял собой стремление правительства к «холодной медиатизации» земель. Их надделение абсолютной бюджетной ответственностью в сочетании с отменой дотаций преследовало своей целью продемонстрировать обществу экономическую несостоятельность регионов и сломить их волю к сопротивлению. В глазах

¹В планах канцлера фигурировала также идея монархической реставрации по англосаксонскому образцу как основы интегрированной власти.

министра внутренних дел Пруссии К. Зеверинга земли выглядели нелепо, «цепляясь за остатки государственности, которую на тот момент утратили» [19, s. 169].

И все же ситуация была не столь однозначной, как казалось на первый взгляд. Взаимоотношения рейха и земель по-прежнему зиждились «на формальном уважении статьи 48», и в этом, по словам историка В. Бессона, отчетливо проявилась «позитивная линия эры Брюнинга», ее «полупарламентаризм», стремление придать рейхсрату облик полноценного законодателя [20, s. 183–185]. По большому счету новая роль верхней палаты не столько отражала потенциал регионального фактора, сколько демонстрировала слабость немецкой парламентской демократии.

В 1931 г. весь груз общения с землями канцлер перенес на уровень личных контактов с местными органами исполнительной власти. Брюнинг требовал от них понимания и всемерной поддержки. Ввиду неэффективности рейхстага, большинство чиновников, политиков и правоведов признавали за Берлином право на октроированную реформу с ее последующей легитимацией. Исходя из этого, имперское правительство методично атаковало домены земель, черпая поддержку в среде общественности, промышленников и профсоюзов. С 1930 по 1932 г. Гинденбург издал около 100 чрезвычайных нормативных правовых актов, большинство которых имело форму кодексов и носило долгосрочный характер. С их помощью рейх вмешивался как в сферу законодательства земель (налоговую и аграрную политику, городское строительство, коммунальное право и т. д.), так и в область их конституционных полномочий [21, s. 190]. Немецкий юрист и политик О. Шиффер описывает события того времени следующим образом: «Отношения рейха и земель дошли до точки кипения и судорожного состояния. Коллизии множатся, конфликты обостряются. Трениям не видно конца и края [...] Чиновники в такой ситуации полностью дезориентированы [...] Им необходимы простые и понятные отношения, на которые они могли бы опереться» [22, s. 272].

Справиться с кризисом правительство Германии пыталось за счет «гармонизации» доходной и расходной частей бюджета, а также прямого надзора за землями¹ при формальном соблюдении их конституционных прав. Действенным инструментом концентрации (централизации) административных функций зарекомендовали себя фонды, ответственные за перевод госдотаций и субсидий. С их помощью Берлин проникал в область культурной автономии регионов, влиял на их кадровую политику, создавал подконтрольные себе кредитные институты. Разветвленным бюрократическим аппаратом на местах располагали имперские министерства труда и финансов. Все вышеперечисленное вело к распылению сил и неоправданным

¹В том числе через институт рейхскомиссаров.

бюджетным тратам [23, Вл. 741]. В то время как земли причину перманентного кризиса власти видели в «безмерной эластичности» веймарской модели федерализма, рейх – в архаике существующей формы государственного устройства, не отвечавшей ни запросам нации, ни вызовам времени. Как результат, к началу 1930-х гг. объем законодательных компетенций земель не превышал 1/30 от имперских [24, s. 2; 21, s. 186].

В мае 1932 г. Брюнинг поручил помощникам подготовить проект чрезвычайного декрета о переводе сил полиции безопасности и органов юстиции Пруссии под прямое управление рейха на случай провала переговоров о создании прусско-германской правительственной унии. Документ предусматривал также передачу в ведение федерального центра органов полиции земель (за исключением Баварии, Бадена, Вюртемберга) и назначение в них имперских комиссаров, призванных обеспечить административную унификацию и финансовую санацию¹ [25, s. 23]. Используя возможности ст. 48 ВК, канцлер намеревался реформировать все северогерманское пространство² и таким способом политически изолировать НСДАП.

Брюнинг не планировал свои действия как безусловный чрезвычайный акт правительства; это был скорее план экстренной реконструкции конституционно-правовых и социально-политических институтов, подверженных влиянию либеральной демократии [26, s. 288]. Многое зависело от результатов переговорного процесса между партией Центра и правыми силами (национал-либералами и национал-консерваторами) на местах. В случае их успешного завершения президентский декрет открывал путь к осуществлению «ненасильственной правовой унификации рейха и земель» [27, s. 140–141]. Этому, впрочем, помешала отставка Брюнинга. Сменивший его на посту канцлера 1 июня 1932 г. Ф. фон Папен незамедлительно перешел к силовым методам решения проблем немецкой государственности, следствием чего стало грубое нарушение закона и демонтаж республиканской парламентско-демократической системы.

Выхолащивание конституционно-правовых основ Веймарской республики в годы правления Г. Брюнинга оказало пагубное влияние на государство. Увязав роспуск рейхстага с принятием чрезвычайных постановлений (декретов) в июне 1930 г., канцлер создал опасный прецедент, так и не сумев просчитать все риски такого шага. Ни Гинденбург, ни стоявшие за ним силы не подходили на роль гарантов и хранителей конституции, границы которой намеревались преодолеть в интересах «нового государства». В этом смысле привыкание к режиму внепарламентских чрезвычайных постановлений, неподконтрольных рейхстагу и рейхсрату, культивировало в Германии по-

¹На уровне земель и коммун.

²На тот момент о готовности перейти под прямое управление федерального центра заявили такие земли, как Липпе-Детмольд, Мекленбург-Шверин, Мекленбург-Штрелиц, Гессен-Дармштадт.

чву для «государственного переворота» 20 июля 1932 г.¹. В условиях, когда унитарное государство идеализировалось большинством политиков и чиновников страны, земли, будучи носителями идеологии федерализма и его олицетворением, оказались не в силах разрешить внутренние противоречия и противостоять утверждению авторитарной диктатуры.

Список использованных источников

1. *Luthardt, W.* Sozialdemokratische Verfassungstheorie in der Weimarer Republik / W. Luthardt. – Opladen: Westdt.-Verl., 1986. – 194 s.
2. *Hoppe, B.* Von der parlamentarischen Demokratie zum Präsidialstaat. Verfassungsentwicklung am Beispiel der Kabinettsbildung in der Weimarer Republik / B. Hoppe. – Berlin: Duncker & Humblot, 1998. – 291 s.
3. *Menges, F.* Reichsreform und Finanzpolitik / F. Menges. – Berlin: Duncker & Humblot, 1971. – 467 s.
4. Verordnung des Reichspräsidenten zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen, v. 01.12.1930 // Reichsgesetzblatt (RGBl.). – 1930. – № 47. – S. 517–604.
5. Zweite Verordnung des Reichspräsidenten zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen, v. 05.06.1931 // RGBl. – 1931. – T. I, № 22. – S. 279–314.
6. *Blaich, F.* Wirtschaftlicher Partikularismus deutscher Länder während der Weltwirtschaftskrise 1932: Das Beispiel der Auto-Union AG / F. Balich // Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte. – Heft 4. – 1976. – S. 406–414.
7. *Schulz, G.* Zwischen Demokratie und Diktatur. Verfassungspolitik und Reichsreform in der Weimarer Republik: in 3 Bd. / G. Schulz. – Berlin [u. a.]: de Gruyter, 1992. – Bd. 3. – 1101 s.
8. Denkschrift der Bayerischen Staatsregierung über die Aushöhlung der Länder durch die Notverordnungen des Reiches [Abschrift], 1926 // Hauptstaatsarchiv Stuttgart. – E 130b. – Bü 1926. – 32 Bl.
9. Eingriffe des Reiches in die dem Landesrecht vorbehaltenen Gebiete. Aktenvermerk aus dem Staatsministerium, v. 03.10.1921 // Generallandesarchiv Karlsruhe. – Abt. 233. – № 1855. – 3 Bl.
10. Verordnung des Reichspräsidenten zur Sicherung der Haushalte von Ländern und Gemeinden, v. 24.08.1931 // RGBl. – 1931. – № 58. – S. 453–459.
11. *Holste, H.* Der deutsche Bundesstaat im Wandel (1867–1933) / H. Holste. – Berlin: Duncker & Humblot, 2002. – 580 s.
12. Verordnung des Reichspräsidenten v. Hindenburg zur Sicherung der Haushalte von Ländern und Gemeinden, vom 24. August 1931 // Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte ; hrsg. von E. R. Huber. – 3. Aufl. – Stuttgart [u.a.]: W. Kohlhammer, 1991. – Bd. 4. – № 416. – S. 493.
13. *Ehni, H.-P.* Bollwerk Preußen? / H.-P. Ehni. – Bonn [u.a.]: Neue Gesellschaft, 1975. – 304 s.
14. *Субботин, О. Г.* Концепция «нового государства» канцлера Ф. фон Папена и попытки ее реализации (1932) / О. Г. Субботин // Веснік Гродзенскага дзяржаўнага ўніверсітэта імя Янкі Купалы. – 2008. – № 2(67). – Сеп. 1. – С. 42–46.

¹Речь идет об имперской экзекуции в Пруссии. *Подробнее см.* Субботин [28].

15. *Huber, E. R.* Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789: in 8 Bd. / E. R. Huber. – Stuttgart [u. a.]: W. Kohlhammer, 1984. – Bd 7. – 1281 s.
16. *Brüning, H.* Memoiren 1918–1934 / H. Brüning. – Stuttgart: Dt. Verl.-Anst., 1970. – 721 s.
17. *Bracher, K. D.* Die Auflösung der Weimarer Republik. Eine Studie zum Problem des Machtverfalls in der Demokratie / K. D. Bracher. – 5. Aufl. – Villingen/Schwarzwald: Ring-Verl., 1971. – 710 s.
18. *Hömig, H.* Brüning. Kanzler in der Krise der Republik. Eine Weimarer Biographie / H. Hömig. – Paderborn [u. a.]: F. Schöningh, 2000. – 876 s.
19. *Severing, K.* Mein Lebensweg: in 2 Bd. / K. Severing. – Köln: Greven, 1950. – Bd. 2. – 525 s.
20. *Besson, W.* Württemberg und die deutsche Staatskrise 1928–1933 / W. Besson. – Stuttgart: Dt. Verl.-Anst., 1959. – 425 s.
21. *Rosenau, K.* Hegemonie und Dualismus. Preußens staatsrechtliche Stellung im Deutschen Reich / K. Rosenau. – Regensburg: Roderer, 1986. – 240 s.
22. *Schiffer, E.* Sturm über Deutschland / E. Schiffer. – Berlin: Otto Liebmann, 1932. – 357 s.
23. Schreiben des Deutschen Industrie- und Handelstages an den Reichskanzler, v. 08.12.1931 // Bundesarchiv. – R 43 I/1882. – Bl. 741–744.
24. Probleme der Reichsreform und der Finanzreform [Vortrag] // Bundesarchiv. – № 1089 (Brecht). – № 107. – 5 s.
25. *Hömig, H.* Brüning. Politiker ohne Auftrag. Zwischen Weimarer und Bonner Republik / H. Hömig. – Paderborn [u. a.]: Schöningh, 2005. – 848 s.
26. Der historische Ort des 30. Januar 1933 // Die deutsche Staatskrise 1930–1933. Handlungsspielräume und Alternativen; hrsg. von H. A. Winkler. – München: R. Oldenbourg, 1992. – S. 285–291.
27. *Seiberth, G.* Legalität oder Legitimität? «Preußenschlag» und Staatsnotstand als juristische Herausforderung für Carl Schmitt in der Reichskrise der Weimarer Endzeit / G. Seiberth // Schmittiana. Beiträge zu Leben und Werk Carl Schmitts; hrsg. von P. Tommissen. – Berlin: Duncker & Humblot, 2001. – S. 131–164.
28. *Субботин, О. Г.* Веймарский федерализм: монография / О. Г. Субботин. – Минск: БГПУ, 2010. – 272 с.

(Дата подачи: 21.02.2021 г.)