

УДК 340.155:340.155.2

Трансформация демократии в фашистское государство: Веймарская конституция и законодательство национал-социалистической Германии

А.Н. МАРЧЕНКО,
аспирант кафедры конституционного права
Тамбовского государственного университета им. Г.Р. Державина
e-mail: alexey_ctk@mail.ru

В.Г. БАЕВ,
доктор юридических наук,
зав. кафедрой конституционного права
Тамбовского государственного университета им. Г.Р. Державина
e-mail: baev@tsu.tmb.ru

Исследуется проблема трансформации демократии в тоталитарную диктатуру. Формулируется вывод о том, что такая трансформация становится возможной при наличии параллельного по отношению к демократической конституции законодательства.

Ключевые слова: тоталитаризм, демократия, трансформация, гляйхшальтунг, чрезвычайные полномочия, конституция.

Transformation democracy in the fascist state: Weimar Constitution and national-socialist legislation

Marchenko A., Baev V.

The problem of transforming democracy into a totalitarian dictatorship. We formulate a conclusion that such a transformation is possible in the presence of a parallel with respect to the democratic constitution of the law.

Keywords: totalitarianism, democracy, transformation, "gleichschaltung", emergency powers, the constitution.

Одним из сложнейших социально-правовых явлений в политической истории прошлого столетия считается возникновение государств фашистского типа. По словам советского исследователя К.Л. Майданика, «мало какой феномен социально-политической истории XX века оказался столь неожиданным, вызвал столько разноречивых толкований, определений, объяснений — при достаточно единодушном к нему отношении, как фашизм. Причины подобного парадокса многообразны: различные аспекты фашизма раскрывались в разное время; менялся сам фашизм, который лишь постепенно обрел свое место в социально-политической структуре капитализма»¹. Как известно, Германия была единственной индустриально развитой страной (с высоким уровнем как промышленного, так и научно-технического и культурного развития), где фашизм пришел к власти. Но эта «пока единственная ситуация... обернулась страшной трагедией для целого континента и едва не оказалась роковой для человечества в целом»². Данный факт означает, что исследование, посвященные вопросам генезиса тоталитарных диктатур и их правового закрепления, сохраняют свою актуальность и

по сей день. Феномен фашизма и его самой страшной разновидности — германского нацизма — является предметом глубокого анализа в различных гуманитарных науках.

По нашему мнению, наиболее важной для современных конституционалистов является проблема трансформации либерально-демократических режимов в тоталитарные. Как известно, либеральная демократия как политический режим подвержена кризисам, которые охватывают как экономическую, так и политическую жизнь общества. Попытаемся выявить общие закономерности трансформации «дефективного» демократического (либерального) режима в тоталитарный строй на примере Германии 1933—1935 гг.

Данный период немецкой истории представляется чрезвычайно интересным, так как здесь установление гитлеровской диктатуры произошло без масштабных революционных потрясений, гражданских войн, открытого захвата власти. История национал-социалистической революции представляет собой любопытный пример того, как при трансформации политического режима параллельно видоизменяется (в соответствии с новыми социально-полити-

¹ Майданик К.Л. Корни и сущность фашизма // Российская политическая наука: в 5 т. Т. 3: 1960—1985 гг. — М., 2008. С. 278.

² Там же. С. 282.

ческими реалиями) вся система конституционного права, в том числе и особая часть данной системы — нормы, закрепляющие важнейшие общественные отношения, составляющие государственный строй.

При исследовании проблемы превращения Веймарской республики в гитлеровский рейх следует прежде всего разрешить вопрос об эволюционной либо революционной природе прихода нацистов к власти. Как известно, сами гитлеровцы называли события после 30 января 1933 г. национал-социалистической революцией. Термин «революция» означает радикальное, коренное, глубокое качественное изменение в развитии социума, сопряженное с открытым разрывом с предыдущей организацией данного общества. Социологов и конституционалистов интересуют главным образом социальные революции: согласно марксистскому пониманию социальная революция есть переход к новому, более прогрессивному способу производства или устройству общества; в свою очередь политические революции представляют собой переход власти и благ к другой группе внутри правящего класса, либо допуск к власти всего господствующего класса, либо привлечение этим классом союзников, что делает режим более демократичным (демократические революции). Очевидно, что ученые-марксисты рассматривали революцию через призму теории классовой борьбы и последовательной смены общественных формаций. Революция, по мнению марксистов, есть ответ на вызов истории, она разрушает гордые узлы социальных противоречий; следовательно, революция является прогрессивным явлением. Так, В.И. Ленин в работе «Крах Второго Интернационала» подчеркивал: «Революции вырастают из объективно (независимо от воли партий и классов) назревших кризисов и переломов истории»¹.

В советской науке также уделялось значительное внимание типологии революций. «К традиционной паре — буржуазной и социалистической революции — присоединились революции народно-демократическая и национально-демократическая, просто “демократическая”, многочисленное семейство “анти” (империалистической, фашистской, монополистической, колониальной, феодальной) — революций. Список можно продолжить и экстраполировать (“антинеоколониалистская”, антибуржуазно-бюрократическая, мелкобуржуазная, национально-антимонополистическая и т. д.)»².

В свою очередь западные исследователи разработали собственные теории революций. Так, английский социолог Э. Гидденс называет ре-

волюцией лишь те события, которые удовлетворяют ряду условий: в революции задействованы массы, массовое социальное движение; революция ведет к коренным изменениям; «революция предполагает угрозу насилия или его применение со стороны участников массового движения. Революция — это политические изменения, происходящие при противодействии правящих кругов, которые не могут быть принуждены отказаться от своей власти иначе как под угрозой насилия или путем его действительного применения»³.

«Собирая воедино все три критерия, мы можем определить революцию как захват государственной власти путем насилия, совершаемый лидерами массового движения, полученная при этом власть используется в дальнейшем в целях инициации радикальных социальных реформ.

Революции отличаются от вооруженных восстаний, которые связаны с угрозой или использованием насилия, но не приводят к существенным переменам. Практически все массовые выступления, происходившие до XVII века, были не революциями, а восстаниями. Так, в средневековой Европе нередко вспыхивали выступления крепостных, направленные против своих господ. Тем не менее их целью, как правило, было добиться от хозяев лучшего обращения или заменить особо жестокого господина на кого-нибудь помягче. Понятие социального действия, совершаемого с целью радикального изменения существующей политической структуры общества, в те времена было неизвестно»⁴.

Полагаем, что так называемая национал-социалистическая революция является не революцией, а передачей власти фашистам. Это вручение власти было совершенно с согласия как политической, так и военной, финансовой и даже культурной (духовной) элиты. Следовательно, имел место так называемый сговор элит»⁵.

Действительно, приход нацистов к власти не является революцией в общепринятом смысле этого слова: передача рычагов власти — назначение Гитлера рейхсканцлером 30 января 1933 г. — состоялась с согласия и одобрения политической элиты; не произошло столкновений правительственных сил с силами революционных масс; отсутствовала угроза властвующей элите со стороны нацистов, ибо последние не планировали насильственный захват власти, а в распоряжении правительства находился рейхсвер (вооруженные силы Веймарской республики); из трех критериев,

¹ Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 26. — М., 1967. С. 246.

² Майданик К.Л. О типологии революций нового и новейшего времени // Российская политическая наука. С. 269—270.

³ Гидденс Э. Социология. — М., 2005. С. 433—434.

⁴ Там же.

⁵ Анализу «сговора элит» и ряда других вопросов, касающихся роли крупного капитала в деле установления гитлеровской диктатуры, посвящена большая часть книги А.А. Галкина «Германский фашизм» (М., 1989).

названных Гидденсом, нацистская революция удовлетворяет полностью лишь второму критерию (коренные изменения) и частично — первому (Национал-социалистическая немецкая рабочая партия (НСДАП) действительно пользовалась массовой поддержкой населения Германии, но эти массы лишь косвенно, путем маршей, демонстраций и т. д., способствовали передаче власти в руки Гитлера). Тем не менее преобразования, проведенные национал-социалистическим правительством, настолько изменили политическую жизнь общества, его экономическую конституцию, государственный строй и политический режим, что нацистский Третий рейх коренным образом отличается от буржуазной Веймарской республики; произошла трансформация либерально-демократического режима в тоталитарный.

Как известно, понятие «эволюция» подразумевает постепенное изменение, плавную трансформацию, превращение. В научный оборот гуманитариев данный термин ввел Г. Спенсер, предложив вместе с тем и собственное определение эволюции; по Спенсеру, это «изменение от несвязной однородности к связной разнородности». Между тем Х.Дж.М. Классен рассматривает эволюцию как процесс структурной реорганизации во времени, в результате которой возникает форма, качественно отличающаяся от предшествующей. Классен утверждает, что при его трактовке понятия эволюции «эволюционизм превращается в научную теорию, ориентирующую на поиск закономерностей в структурных изменениях подобного рода»¹. Анализируя вышеизложенные концепции, А.В. Коротаяев замечает: «В рамках “классеновского” понимания эволюции эволюция “спенсеровская” будет лишь одним из возможных типов эволюционных процессов наряду с эволюцией от сложных к простым социальным системам и структурными сдвигами на одном и том же уровне сложности»².

Исходя из вышеизложенного, считаем, что эволюция общественного строя представляет собой процесс радикальной реорганизации, плавной трансформации в течение определенного промежутка времени (более или менее значительного), итогом которого является возникновение новой структуры, существенно отличающейся от предшествующего социума. По нашему мнению, превращение Веймарской республики в фашистский Третий рейх после назначения А. Гитлера рейхсканцлером осуществилось путем постепенных преобразований, направленной трансформации, следовательно, соответствует обозначенному выше понятию эволюционного преобразования.

Рассматривая данные преобразования, следует не только отметить их радикальный характер, но и указать, какие конкретные изменения претерпело немецкое общество при переходе к тоталитарному строю. Во-первых, реформировался политический режим: если донацистская Германия, несмотря на слабость буржуазно-парламентских институтов и системный кризис практически всей общественной жизни, все же могла быть охарактеризована как государство с демократическим режимом, то фашистский рейх является ярким примером тоталитарной диктатуры: произошла унификация общества, его идеологизация, централизованному контролю и управлению подверглись все сферы общественной жизни, включая экономику, культуру и образование; немецкое общество выстраивалось в соответствии с принципом паноптизма (всепопнадзорности).

Во-вторых, трансформации подверглась законодательная сфера: либеральное законодательство Веймарской республики было постепенно реформировано так, что в нем не осталось ничего от тех принципов, на которых оно было построено.

В-третьих, изменилась доминантная форма социальной связи между членами общества: на смену так называемой вещной зависимости (зависимости от материальных благ и средств производства, являющейся доминирующей формой социальной связи при утверждении либеральных прав и свобод) пришла физическая, личная зависимость (от нем. *leibseigener* — «телесно принадлежащий»), возникающая в государствах, отказавшихся от буржуазной законности.

Как известно, исследуемое преобразование Германии представляет собой многогранный процесс. Для политолога данная эпоха олицетворяет предательство политическими партиями и правящей элитой идеалов демократии, «сговор элит (экономической, политической и военной)», добровольное самоустранение властвующих от осуществления государственной власти; психолог увидит сложные процессы, происходящие в массовом сознании граждан Германии, связанные с новым правительством надежды и чаяния различных слоев немецкого общества; социология рассматривает закат Веймарской республики и взлет Третьего рейха как результат взаимодействия различных групп населения на фоне экономического кризиса и т. д.³ Но конституционалист в первую очередь избирает объектом своего исследования систему основополагающих норм конституционного права, закрепляющих и регулирующих важнейшие общественные отношения. Как известно, истинной конституцией государ-

¹ Классен Х.Дж.М. Проблемы, парадоксы и перспективы эволюционизма // Альтернативные пути к цивилизации / под ред. Н.Н. Крадина, А.В. Коротаяева, Д.М. Бондаренко, В.А. Лынши. — М., 2000. С. 6—23.

² Коротаяев А.В. Социальная эволюция: факторы, закономерности, тенденции. — М., 2003. С. 5.

³ См.: Галкин А.А. Германский фашизм. — М., 1989. С. 8—11.

ства является действительное соотношение социальных сил в данном обществе (в сущности — политический режим), а писаную конституцию представляют нормы конституционного права, законодательно (нормативно, юридически) закрепляющие «систему основополагающих общественных отношений — государственный строй, сущностью которого, в свою очередь, является законодательно закрепленное стабильное соотношение социальных, или общественных, сил, сложившееся во взаимоотношениях между различными социальными классами, слоями, группами и нациями в ходе борьбы за осуществление политической власти. Закрепление общественных отношений в форме государственного строя означает открытое провозглашение и признание определенное соотношение общественных сил в конкретном государстве, охрану баланса общественных сил от его резких изменений при помощи аппарата государственного принуждения»¹.

Исходя из вышеизложенного, необходимо обратиться к нормативно-правовой базе гитлеровского законодательства — законам, изданным национал-социалистическим правительством; изучить сущность этих документов, их влияние на общественную жизнь в целом; установить, какое соотношение социальных сил эти законы закрепляют, — иными словами, мы намерены, насколько это возможно, раскрыть процесс наполнения либерально-конституционной правовой системы Веймарской республики новым правовым содержанием; необходимо понять, каким образом нацистам удалось видоизменить и деформировать демократическое законодательство, отражающее и закрепляющее принципы демократического режима, создав собственное национал-социалистическое законодательство, в котором не было уже места даже отголоскам либерализма и демократии.

В историографической литературе общепринятым является тот факт, что началом крушения Веймарской республики является 30 января 1933 г. — день назначения А. Гитлера рейхсканцлером. Данный акт соответствовал закону и правам рейхспрезидента Германии: президент Веймарской республики имел полное право согласно действующему законодательству назначить главой правительства лидера крупнейшей фракции в рейхстаге и фюрера популярной среди населения партии. Однако должность рейхсканцлера еще не означала обретения полновластия — этому мешала система сдержек и противовесов, заключенная в Веймарской конституции 1919 года: она закрепляла личные и политические права граждан, партий и союзов, разделение властей, федеративное устройство, основанное на самосто-

ятельности земель Германии. Кроме того, продолжали существовать оппозиционные фашистам партии, в том числе и Коммунистическая партия Германии, подвергавшая гитлеровский режим открытой и жестокой критике. Более того, сохранилась независимая система правосудия: так, знаменитый Лейпцигский процесс, проходивший 21 сентября — 23 декабря 1933 г. по поводу поджога рейхстага, был организован НСДАП как показательный суд над коммунистами и имел целью дискредитировать коммунистическое движение в Германии. Несмотря на все старания фашистского правительства, в том числе и виднейшего партийного функционера Г. Геринга, суд оправдал обвиняемых-коммунистов. Данный факт наглядно демонстрирует, что даже в конце 1933 года унификация и централизация всего государственного аппарата и общественной жизни Германии была еще не завершена. Перед гитлеровским правительством стояла цель: обретение полновластия, уничтожение политических противников, создание государства нового типа — тоталитарного государства. Для этого было необходимо прежде всего демонтировать буржуазно-парламентский строй, одновременно изменяя соответственно проводимым преобразованиям либерально-демократическое конституционное право буржуазной Германии.

Как известно, после назначения Гитлера главой правительства рейхспрезидент Гинденбург издал указы, носившие главным образом антикоммунистический характер: декреты рейхспрезидента от 4 февраля 1933 г. «О защите немецкого народа»; от 28 февраля 1933 г. «О защите народа и государства» (указ в связи с пожаром рейхстага), «Против предательства немецкого народа и происков изменников родины»; от 21 марта 1933 г. «О защите от вероломных нападков на правительство национального возрождения». Указанные правовые акты были призваны устранить из политической жизни государства самых непримиримых противников нового правительства — коммунистов — и, ограничив политические возможности оппозиции, подготовить почву для проведения нацистского законодательства через рейхстаг. До этого времени в случае отсутствия поддержки в рейхстаге глава государства Гинденбург и его президентские кабинеты опирались на ст. 48 Веймарской конституции, которая позволяла рейхспрезиденту в случае «нарушения общественной безопасности и порядка или если грозит серьезная опасность такого нарушения» применять вооруженную силу и отменять ряд демократических свобод и гарантий прав. К числу таких прав относились права, предусмотренные статьями 114, 115, 117, 118, 123,

¹ Марченко А.Н. Государственный строй: политико-правовой аспект // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 4. С. 17.

124 и 153 Веймарской конституции. Эти нормы закрепляли личную неприкосновенность, неприкосновенность жилища, тайну переписки, свободу слова и собраний, право частной собственности. На основании ст. 48 Веймарской конституции в условиях чрезвычайного положения президентские кабинеты Брюнинга, Папена и Шлейхера законодательствовали без участия парламента. Однако для коренного переустройства немецкого государства и демонтажа либерального законодательства было необходимо «окончательно выбить почву из под ног у социал-демократии (а также у всех демократических партий. — А.М.), отстаивавшей буржуазную демократию и парламентаризм»¹. В целях легитимации фашистского режима Гитлер свое основное законодательство проводит демократическим путем через очищенный от представителей Коммунистической партии Германии рейхстаг².

Основой национал-социалистического законодательства, по общепризнанному мнению, является Закон о чрезвычайных полномочиях (Закон в целях устранения бедствий народа и государства; далее — Закон о полномочиях) от 24 марта 1933 г.³ Так, К. Шмитт пишет: «Закон 24 марта 1933 г. в сущности и есть конституция современной немецкой революции. На основании этого закона и с его помощью может быть проведено дальнейшее переустройство государства»⁴. Как известно, конституцией Англии считается совокупность законов, прецедентов и конституционных соглашений, которые определяют порядок формирования и полномочия органов государства, принципы взаимоотношений государственных органов между собой, а также государственных органов и граждан. Отличительной характеристикой британской конституции является отсутствие какого-либо единого документа, который можно было бы назвать основным законом страны. Более того, не существует даже точного перечня документов, которые бы относились к конституции Великобритании. К. Шмитт полагал, что современная ему гитлеровская Германия, подобно Англии, тоже не имеет кодифицированной конституции, но в основе нацистской правовой системы лежит ряд актов конституционно-правового характера, среди которых самое важное место занимает Закон о полномочиях.

Закон о полномочиях состоял из пяти статей. Первая статья гласила: «Государственные законы могут, помимо порядка, установленно конституцией, издаваться также имперским правительством». Данная норма относилась также к законам, касающимся бюджета и зай-

мов германского государства. Статья 2 Закона о полномочиях допускает отклонение законов нового правительства от Веймарской конституции, если эти законы не касаются устройства рейхстага и рейхсрата, а также прав рейхспрезидента. Статья 3 говорит о том, что «законы, принятые имперским правительством, облакаются в надлежащую форму рейхсканцлером»; данная законодательная новация упраздняет ст. 70 Веймарской конституции, согласно которой облакать законы в должную форму и публиковать их обязан рейхспрезидент. При этом отменялся ранее существовавший порядок законодательной деятельности: «Статьи 68—77 имперской конституции (данные нормы регулировали имперское законодательство. — А.М.) не имеют никакого применения к законам, принятым имперским правительством» (ст. 3 Закона о полномочиях). Договоры Германии с другими государствами не нуждаются в согласовании законодательных органов (ст. 4 Закона о полномочиях). «Этот закон вступает в силу в день его обнародования. Он теряет силу 1 апреля 1937 года. Он потеряет также силу, если теперешнее имперское правительство будет заменено другим» (ст. 5 Закона о полномочиях).

24 марта 1933 г. Закон о полномочиях, подписанный рейхсканцлером Гитлером и рейхспрезидентом Гинденбургом, был в соответствии со ст. 71 Веймарской конституции опубликован в «Имперском вестнике» и вступил в законную силу. Этот нормативный акт устранил важнейшие черты демократического режима донацистской Германии.

Во-первых, разрушилась и без того хрупкая система разделения властей: законодательная власть фактически целиком сосредоточилась в руках А. Гитлера. Если формально рейхстаг еще сохранял законодательные полномочия (Закон о полномочиях не отменяет законодательную деятельность рейхстага, рейхсрата и ландтагов, но всего лишь дает имперскому правительству (и правительствам областей) право на издание законов), то де-факто: 1) при издании нормативных актов, противоречащих национал-социалистическому законодательству, неизбежно возникнут юридические коллизии, которые разрешатся в соответствии с позицией правоприменителя, которым окажется сотрудник полиции, гражданский либо судебный чиновник, связанный служебной зависимостью от нацистского правительства (или его штатгальтеров в областях Германии); 2) рейхстаг был образован на основании распределения мандатов в соответствии с результатами выборов 5 марта 1933 г., причем коммунисты в

¹ Конституции буржуазных стран. Т. 1. — М.; Л., 1936. С. 74.

² Там же.

³ Там же. С. 116.

⁴ Там же. С. 75.

рейхстаг допущены не были; это позволило нацистам (совместно с немецкими националистами) составить большинство; 3) депутаты оппозиционных фракций рейхстага были деморализованы; вскоре после принятия Закона о полномочиях оппозиционные национал-социалистическому правительству партии были разогнаны, а 14 июля 1933 г. правительство Гитлера приняло Закон против образования новых партий, который запрещал «принимать меры к поддержанию организационной структуры какой-либо другой политической партии или к созданию новой политической партии» (§ 2). Кроме того, в результате арестов видных функционеров оппозиционные партии лишились своих лидеров и стали неспособны к активным и согласованным действиям.

Если рейхстаг хотя бы формально обладал некоторыми полномочиями, то рейхсрат с принятием Закона о полномочиях лишился какого-либо значения¹. Становится очевидным, что, хотя юридически законодательная деятельность двухпалатного парламента демократической Германии была разрешена и за рейхстагом остались его законодательные полномочия, закрепленные Веймарской конституцией, на самом деле реальная законодательная власть после принятия Закона о полномочиях полностью перешла к имперскому правительству, которое стало и законодателем, и исполнителем им же самим принятых законов.

Во-вторых, Веймарская конституция потеряла свою высшую юридическую силу и более не могла играть роль ядра правовой системы, так как фашистское правительство имело право издавать законы, противоречащие нормам этого документа. Однако исключением являлись закрепленные Веймарской конституцией права рейхспрезидента, а также устройство рейхстага и рейхсрата. Это означало, что в соответствии с Законом о полномочиях Гитлер не мог упразднить рейхстаг, рейхсрат, должность рейхспрезидента, был не вправе изменить устройство рейхстага и рейхсрата и ограничить президента в правах и полномочиях. Закон о полномочиях воспрещал гитлеровскому правительству реформирование (увеличение либо уменьшение числа членов, разбиение на секции и т. п.) палат парламента, однако никак не ограничивал гитлеровский кабинет в праве изменить порядок пополнения парламента и избирательное законодательство.

В-третьих, правительство рейха получило право самостоятельно, без согласования с президентом издавать законы: ст. 3 Закона о полномочиях гласит: «законы облакаются в надлежащую форму рейхсканцлером», т. е. уже не требуют подписи рейхспрезидента. Это значит,

что к кабинету Гитлера полностью перешла законодательная власть, не скованная никаким президентским вето. Необходимо учитывать, что законы фашистского правительства, принятые помимо порядка, предусмотренного Веймарской конституцией, имели верховенство над нормативными актами земель Германии.

Необходимо обратить внимание, что Закон о полномочиях охранял права рейхспрезидента как главы германского государства. «В законе 24 марта 1933 г. было оговорено, что права президента остаются неприкосновенными (статья 2). Это была дань не президенту Гинденбургу, а популярному в народе фельдмаршалу, руководителю рейхсвера, которого поддерживали военщина и значительные слои буржуазии»². Действительно, учитывая влияние и властные полномочия, находящиеся в руках Гинденбурга, нацистские лидеры не могли лишиться престарелого рейхспрезидента принадлежащей ему власти. Но впоследствии президент Гинденбург не прилагал никаких усилий к восстановлению государственного устройства Веймарской республики и не противодействовал возрастающему влиянию нацистов и их реформам. В день смерти рейхспрезидента Гинденбурга гитлеровское правительство приняло Закон о верховном главе Германской империи от 1 августа 1934 г., которым «должность рейхспрезидента империи объединяется с должностью рейхсканцлера»³. Таким образом, А. Гитлер стал главой государства не только фактически, но и официально.

Закон о полномочиях был ограничен в сроке действия и терял силу 1 апреля 1937 г. Таким образом, данный закон носил временный характер, что усыпляло бдительность сторонников буржуазной законности в Германии. К сожалению, временный закон давал право нацистскому кабинету издавать «вечные» правовые акты, т. е. акты, не ограниченные сроком действия, и к 1 апреля 1937 г. Веймарская республика окончательно превратилась в нацистскую Германию, которая имела собственную, отличную от Веймарской, конституцию.

Известно, что большинство исследований, посвященных Германии 1933—1939 гг., указывают на унификацию всех сторон общественной жизни страны. Унификация означает приведение к единообразию, к единой форме или системе. Но нацисты использовали для обозначения своей политики централизации другой термин — «гляйхшальтунг» (*gleichschaltung* — «подключение, включение»). Гляйхшальтунг означает «параллельное включение» (сам термин заимствован из техники) или же «подключение, присоединение, уравнивание, вовлечение, слияние»; этой де-

¹ Конституции буржуазных стран. Т. 1. С. 79.

² Там же. С. 75.

³ Там же. С. 120.

финицией национал-социалистические идеологи и юристы описывали установление подчиненного, зависимого положения государственных и общественных организаций, земель, общин и т. д. по отношению к организационной системе НСДАП; данное понятие использовалось национал-социалистами для обозначения осуществляемой ими централизации и контроля над общественными и политическими процессами. Сам термин «гляйхшалтунг» был впервые употреблен, как имеющий не только идеологическое, но и юридическое значение, в тексте Предварительного закона о слиянии областей с империей от 31 марта 1933 г.

Гляйхшалтунг подразумевает, кроме того, уничтожение разделения властей, упразднение федеративного устройства, соединение партийного и государственного аппарата, создание централизованной административной иерархии во главе с единым фюрером и рейхсканцлером. Таким образом, гляйхшалтунг есть не что иное, как превращение либерально-демократической Германии в гитлеровскую Германию. Создав централизованный государственный аппарат, основанный на принципе единоначалия (принцип фюрера), и соединив этот единый аппарат с партийными структурами НСДАП, Гитлер тем самым умертвил веймарский конституционализм, установив тоталитарный строй.

Как мы упомянули, слово «гляйхшалтунг» в качестве юридической категории появилось в тексте Предварительного закона о слиянии областей с империей. Однако 7 апреля 1933 г. нацистское правительство приняло Закон о слиянии областей с империей (далее — Закон о слиянии областей с империей). Данный правовой акт предусматривал создание своеобразной вертикали власти, соединяющей имперское правительство с областями, вводя должность имперского наместника — штаттгальтера. Как известно, Веймарская республика имела федеративное устройство и состояла из областей, или земель. Штаттгальтеры назначались во все германские области, за исключением Пруссии (где полномочия штаттгальтера осуществлялись рейхсканцлером согласно § 5 Закона о слиянии областей с империей), и обладали следующими правами: 1) назначение и увольнение председателя правительства области; 2) роспуск законодательного собрания области — ландтага (в соответствии с § 8 Предварительного закона о слиянии областей с империей); 3) «назначение и увольнение непосредственных государственных чиновников и судей, поскольку таковое исходило до настоящего времени от высшей правительственной власти области»; при этом «имперский наместник может брать на себя председательствование в заседаниях областного правительства»; 4) «утверждение и опуб-

ликование областных законов, включая и законы, принимаемые областным правительством, согласно параграфу 1 временного закона о слиянии от 31 марта 1933 года» (§ 1.1-2).

«Не допускается вынесения ландтагом постановления о недоверии председателю и членам областного правительства» (§ 4). Противоречащие данному закону нормативные акты областей отменялись, должность президента области упразднялась (§ 6). Устанавливалась служебная зависимость штаттгальтеров от рейхсканцлера: «Имперский наместник... может быть отозван в любой момент рейхспрезидентом по представлению рейхсканцлера» (§ 3.1). При этом наместник «нес задачу выполнения политических директив рейхсканцлера» (§ 1.1)¹.

Согласно нормам Веймарской конституции для представительства германских областей в законодательстве и управлении Германии созывался рейхсрат, состоящий из членов правительств земель (областей) Германии. Закон о слиянии областей с империей гарантировал неприкосновенность ст. 63 Веймарской конституции — члены областных правительств должны были по-прежнему защищать в рейхсрате права и законные интересы своих земель. Следовательно, штаттгальтер, «назначая председателя областного правительства и, по представлению последнего, также и остальных членов областного правительства», тем самым имел возможность предопределить и того члена правительства, который направится защищать интересы области в рейхсрате — депутата рейхсрата от конкретной области.

Итак, штаттгальтер в соответствии с возложенными на него полномочиями создавал правительство области путем назначения его председателя и остальных членов правительства области. Данный кабинет, сформированный наместником в соответствии с указаниями рейхсканцлера, назначал своего представителя в рейхсрат.

Исходя из вышеизложенного, становится очевидным, что уже весной 1933 года национал-социалисты практически полностью уничтожили основы федерализма Веймарской республики путем издания законов о гляйхшалтунге. Остался лишь призрак федеративного устройства, ибо самостоятельная исполнительная власть земель после Закона о слиянии областей с империей перестала существовать. Заслуживает внимания тот факт, что имперский наместник утверждал и публиковал областные законы, включая законы, принятые правительством области в соответствии с § 1 Закона о слиянии областей с империей. Данная норма предусматривала издание законов областей не только ландтагами — парламентами областей, но и правительствами областей (аналогич-

¹ Конституции буржуазных стран. Т. 1. С. 117—118.

но порядку, предусмотренному на федеральном уровне для законодательной деятельности кабинета Гитлера Законом о полномочиях).

Таким образом, национал-социалистическое правительство выстроило вертикаль власти, на вершине которой стоял рейхсканцлер, издающий политические директивы зависимым от него имперским наместникам — штаттгальтерам. Штаттгальтеры формируют правительство области, которое издает законы независимо от законодательной власти области — ландтага. В руках имперского наместника оказывается назначение и увольнение непосредственных государственных чиновников и судей, т. е. формирование административно-бюрократического и судебного аппаратов области. Становится очевидным, что от веймарского федерализма остались только его рудименты в виде рейхсрата и ландтагов, которым пришлось уступить свою законодательную власть гитлеровскому правительству и его штаттгальтерам. Действительно, ландтаги, хотя официально и сохранили свои законодательные полномочия (подобно рейхстагу и рейхсрату), но, во-первых, подобно рейхстагу, они, издавая собственные законы независимо от фашистского правительства, не могли избежать юридических коллизий с правительственным законодательством; во-вторых, упразднение должности президента области и централизация исполнительной власти препятствовали нормальной законодательной работе ландтагов; в-третьих, в соответствии с Предварительным законом о слиянии областей с империей ландтаги областей были распущены, а вновь созданные ландтаги образованы не по итогам общих выборов, а на основании результатов партийного распределения мандатов при выборах в рейхстаг 5 марта 1933 г., причем представители Коммунистической партии Германии во вновь созданные ландтаги не допускались (согласно § 4.2 Предварительного закона о слиянии областей с империей). Таким образом, кабинет Гитлера проводил свою политику, устранив из активной политической жизни не только германский парламент, но и вновь образованные ландтаги.

Следующим шагом на пути нацистской унификации явился Закон о переустройстве империи от 30 января 1934 г. Нацистский рейхстаг, избранный 12 ноября 1933 г. (НСДАП на этих выборах выступала единственной партией, так как остальные были уже разогнаны), «единогласно принял... закон... об изменении конституции:

Статья 1. Народные представительства областей упраздняются.

Статья 2.1. Права верховенства областей переходят к империи.

2.2. Правительства земель подчиняются имперскому правительству.

Статья 3. Имперские наместники в землях подлежат должностному надзору имперского министра внутренних дел.

Статья 4. Имперское правительство может создавать новое конституционное право»¹.

На основании Закона о полномочиях, а также опираясь на «свой» рейхстаг, Гитлер ликвидирует ставший номинальным после законов о слиянии федерализм, открыто объявляет об уничтожении самостоятельности земель. Закон о переустройстве империи упраздняет ландтаги, вводит прямое подчинение областных правительств имперскому правительству (федеральному центру), объявляет о создании национальным правительством нового конституционного права. С этого момента Германия является унитарным государством. Соответственно Указом о германском гражданстве от 5 февраля 1934 г. гражданство германских земель отменяется². Вслед за федеративным устройством упраздняется и рейхсрат, как институт, неразрывно связанный с таким государственным устройством.

Несмотря на то что в соответствии с Законом о полномочиях фашистское правительство не может упразднить рейхсрат, радикальный характер реформ государственного устройства делает существование рейхсрата совершенно нецелесообразным. «Официально, согласно статье 60 Веймарской конституции, рейхсрат был представителем немецких областей в законодательстве и управлении империи. Он воплощал в себе федеративную связь немецких областей. После 24 марта 1933 года, когда Гитлеру предоставлены были неограниченные полномочия, рейхсрат мог только “выслушать”, “подтвердить”, “принять” любое предложение фашистского правительства, он был лишен инициативы и уж, конечно, права протеста. Его ненужность подчеркнута была еще тем, что в то время, как рейхсрат был представителем областей, все сношения между областями и империей шли уже не через представителей рейхсрата, а через наместников. Поскольку же законом 30 января 1934 года области окончательно лишены суверенитета, отпадает нужда и в представительстве от них»³.

Действительно, демонтировав федеративное устройство Германии, Гитлер мог бы ради сохранения буквы Закона о полномочиях сохранить институт рейхсрата, образовав его из назначенных либо рекомендованных правительствами земель чиновников (вспомним, что правительства земель формировались штаттгальтерами, назначенными президентом по представлению рейхсканцлера, а после приня-

¹ Конституции буржуазных стран. Т. 1. С. 118—119.

² Там же. С. 119.

³ Там же. С. 78—79.

тия Закона о верховном главе Германской империи от 1 августа 1934 г. — непосредственно фюрером и рейхсканцлером А. Гитлером). Но подобная конструкция, во-первых, стала бы лишней, иррациональной; во-вторых, никак не способствовала бы легитимации действий фашистского режима, ибо послужила бы напоминанием о федеративном устройстве, сама идея которого представлялась нацистским идеологам недопустимой, так как противоречила известной национал-социалистической формуле: «Один народ, один рейх, один фюрер».

Окончательное завершение объединения Германии знаменуют изданные в один день — 30 января 1935 г. — Закон об имперских наместниках и Положение о германских общинах (далее — Положение об общинах). В соответствии с Законом об имперских наместниках штаттгальтеры «являются лицами, наблюдающими за беспрекословным выполнением распоряжений центра. В то же время центральные министерства могут устанавливать более широкие непосредственные связи с наместниками, не нарушая этим служебного надзора со стороны имперского министерства внутренних дел»¹. К правам штаттгальтера Закон об имперских наместниках добавил право «требовать предоставления сведений от всех находящихся в пределах подведомственной ему территории присутственных мест империи и областей, а также правлений подконтрольных империи или области публично-правовых корпораций, обращаться внимание на их руководящие принципы и требуемые последними мероприятия, а также издавать необходимые временные распоряжения в случае проволочек» (ст. 2.1). Кроме этого, наместник готовит с согласия правительства рейха областные законы и публикует их (ст. 6). Фюрер назначает и отзывает наместника (ст. 9.1). С вступлением в силу Закона об имперских наместниках «второй закон о слиянии областей с империей от 7 апреля 1933 года... отменяется» (ст. 11)². Закон об имперских наместниках служил окончательному закреплению и оптимизации созданной нацистами вертикали власти и был призван обеспечить эффективность централизованного управления. Этот нормативный акт завершил уничтожение веймарского федерализма; с этого момента земли Германии и их административные учреждения окончательно присоединены, включены в партийно-бюрократическую организацию Третьего рейха.

В свою очередь Положение об общинах упростило существовавшую до этого структуру органов местного самоуправления и имевшееся у муниципальных образований право определения коммунального устройства, подключив их к государственно-партийной системе фа-

шистской Германии. Данный правовой акт национал-социалисты рассматривали как имеющий конституционно-правовой характер и огромное значение для успешного завершения гляйхшальтунга. В преамбуле Положения об общинах говорится: «Германское положение об общинах есть основной закон национал-социалистического государства. На подготовленной им почве будет закончено новое построение государства»³. Существительное *Grundgesetz*, переведенное здесь на русский язык как «основной закон», означает и конституцию. Следовательно, данный акт имеет конституционное значение и знаменует победоносное завершение процесса гляйхшальтунга вовлечением органов местного самоуправления — общин в систему государственно-партийного управления; завершено создание централизованной вертикали власти, построенной в соответствии с принципом иерархического подчинения и соединяющей главу государства с городскими и сельскими общинами. Эта «вертикаль» позволяет централизованно управлять делами государства, его областей и муниципальных образований, что весьма важно при подготовке страны к войне. Власть сосредоточивается в руках главы государства. Это значит, что средства контроля над жизнью общества, управления ею, инструменты воздействия на социальные, экономические и политические процессы всегда в распоряжении единого правителя — главы государства, в нашем случае — фюрера и рейхсканцлера.

Итак, Положение об общинах «имело целью сделать общины способными в тесном сотрудничестве с партией и государством к высшим достижениям... в деле достижения цели государства». Для реализации провозглашенных целей «общинам могут быть переданы для выполнения государственных задачи, согласно инструкции. Общины предоставляют для проведения этих задач служебные силы, учреждения и средства, поскольку законы не определяют иного» (§ 2.3 Положения об общинах).

«Руководителем общины является бургомистр... Бургомистр призывается на свой пост в силу доверия партии и государства. Для обеспечения согласия общинного управления с партией уполномоченный НСДАП при определенных обстоятельствах сотрудничает с общинным управлением» (§ 6.1-2). «Бургомистр ведет управление за полной и исключительной ответственностью...» (§ 32.1). «В общинах с числом жителей меньшим, чем 10 000, бургомистр и уполномоченные исполняют свои обязанности как общественную деятельность (*ehrenamtlich*, что значит «в порядке общественной работы», «на общественных началах». — А.М.). Основной устав может определить, что

¹ Конституции буржуазных стран. Т. 1. С. 78.

² Там же. С. 120—121.

³ Там же. С. 121—131.

пост бургомистра или одного из уполномоченных занимается как основная служба». «В общинах с числом жителей большим, чем 10 000, пост бургомистра или одного из уполномоченных должен быть занимаем как основная служба» (§ 39.1-2).

Порядок назначения бургомистра согласно Положению об общинах следующий. «По поводу постов бургомистра и уполномоченных, занимаемых как основная должность, до их замещения общиной должен быть объявлен конкурс. Поступившие в общину заявления должны быть доставлены уполномоченному НСДАП. Этот последний после совещания с общинными советниками в закрытом заседании предлагает до трех соревнователей». После этого уполномоченный НСДАП передает свои предложения со всеми относящимися к делу заявлениями и ходатайствами либо рейхсминистру внутренних дел, либо штаттгалтеру, либо иным представителям госаппарата, наделенным правами надзирающей власти. Бургомистры, занимающие свои посты как общественную деятельность, назначались в упрощенном порядке¹.

Мы видим, что контроль над делами общины и назначением (отзывом) бургомистра осуществляет НСДАП (согласно Закону об обеспечении единства партии и государства от 1 декабря 1933 г. НСДАП является государственным органом) через партийного чиновника — уполномоченного НСДАП. Уполномоченный обладает, в частности, следующими полномочиями по делам общины: 1) «предлагает до трех соискателей (Bewerber, что значит “претендент”», т. е. кандидатов, претендентов на должность бургомистра, занимаемую как «основная служба» (*hauptamtlich*, что значит «по основной должности», «штатный») (§ 41.1); 2) «назначает по согласованию с бургомистром общинных советников»; 3) дает согласие на издание «основного устава» общины (§ 32—41 Положения об общинах).

Положением об общинах закреплен статус и положение надзирающей власти по отношению к общинам. «Государство надзирает за общиной, чтобы устанавливать, что она управляется в согласии с законами и целями имперского руководства. Надзор должен осуществляться таким образом, чтобы поощрялись и не нарушались решительность управления общиной и его готовность к несению ответственности» (§ 106 Положения об общинах). «Верховной надзирающей властью является имперский министр внутренних дел. Путем декрета он определяет, какие власти являются высшими надзирающими властями и надзирающими властями» (§ 107). «Надзирающая власть может в любое время осведомляться обо всех делах общины; она может ревизировать и осмат-

ривать на месте, требовать устных и письменных докладов, равно как и обозревать акты и прочие дела» (§ 108). Надзирающая власть может отменять решения и распоряжения бургомистра, может издать распоряжение, обязательное для исполнения общиной. А также может назначить уполномоченного, который «осуществит все или отдельные задачи общины за ее счет» (§ 109—112). Жалобы общины на действия надзирающей власти, а также притязания общины против бургомистра разрешаются высшей надзирающей властью и надзирающей властью соответственно (§ 113—115 Положения об общинах).

«Имперский министр внутренних дел может в согласии с соответствующими имперскими министрами и по заслушивании высшей власти областей путем декрета регулировать также в отдельных частях государства объединение относящихся к одному округу общин, возлагать на последние задачи общин и устанавливать правовые отношения этих союзов. Он может, далее, путем декрета предписать нескольким относящимся к одному округу общинам устройство общих учреждений, гарантирующих нормальный ход управления» (§ 120).

Итак, государственно-партийный контроль правительства Третьего рейха над общинами предусматривает взаимодействие бургомистров — глав общин, осуществляющих непосредственное руководство делами данных общин, с уполномоченными НСДАП и надзирающими властями. Очевидно, что как уполномоченные НСДАП, так и надзирающие власти выступали частью централизованного партийно-государственного аппарата: верховная надзирающая власть — это рейхсминистр внутренних дел, который определял носителей надзирающей и высшей надзирающей властей; а уполномоченный НСДАП являлся партийным чиновником, который назначался аппаратом нацистской партии для обеспечения контроля над общинами (как мы указывали выше, в соответствии с Законом об обеспечении единства партии и государства НСДАП «является носителем германской государственной мысли и неразрывно связана с государством» и «корпорацией публичного права»²). Назначение бургомистра находилось в руках уполномоченных НСДАП и органов государственной власти. В случае необходимости надзирающая власть могла издавать обязательные распоряжения, касающиеся общин, а также сама претворять их в жизнь, назначив в этих целях уполномоченного, наделенного необходимой властью.

Итак, мы проследили трансформацию федеративной демократической республики в унитарное фашистское государство. Рассмотренный нами процесс унификации — гляйхшаль-

¹ Конституции буржуазных стран. Т. 1. С. 126—128.

² Там же. С. 133—134.

тунг — представляет особый интерес для ученого-конституционалиста, ведь преобразование федеративной Германии в унитарную (равно как и трансформация буржуазно-демократической республики в тоталитарный Третий рейх), как мы помним, прошло внешне легитимным путем.

Если при анализе изменений в государственном строе, возникших в результате революционных потрясений, исследователь может лишь ограничиться указанием на революцию как свершившийся факт, то в случае унификации Веймарской республики поступить аналогичным образом было бы ошибочно. Следовательно, необходимо выявить принципы и методы, которые позволили правительству Гитлера создать централизованную государственно-партийную систему и подключить к ней практически все важные общественные институты и прежде всего земли Германии и органы местного самоуправления (общины).

Без сомнений, главным шагом на пути к созданию фашистского рейха являлся Закон о полномочиях, на основе которого правительство создавало законодательную базу для реформ, уничтоживших слабую германскую демократию. И хотя этот закон был принят в соответствии с Веймарской конституцией, с самого начала стал очевиден его антиконституционный характер, ибо этот нормативный акт позволял гитлеровскому кабинету принимать законы, уклоняющиеся от имперской конституции. Закон о полномочиях давал определенные гарантии нерушимости устоев веймарского конституционализма: это гарантии неприкосновенности устройства рейхстага и рейхсрата и прав рейхспрезидента. Гарантии прав палат парламента Германии — рейхстага и рейхсрата — являлись фиктивными, потому что Закон о полномочиях, защищая устройство палат парламента, дозволял кабинету Гитлера по своему усмотрению изменять порядок пополнения этих палат: согласно закону Гитлер мог целиком изменить избирательное законодательство, правовой статус партий и общественных организаций (Закон против образования новых партий от 14 июля 1933 г. закрепил однопартийное государство, статус НСДАП как единственной политической партии в германском государстве, установил уголовную ответственность за поддержание организационной структуры какой-либо другой политической партии либо за создание новой политической партии), законодательство, регламентировавшее федеративное устройство.

Более основательными стали гарантии прав рейхспрезидента Гинденбурга, однако они действовали лишь до смерти последнего президента Веймарской республики: Закон о полномочиях позволил Гитлеру изменить не полномочия и права президента, а порядок его назначения и вступления в должность, и фюрер на-

цистов совместил пост рейхсканцлера с должностью рейхспрезидента.

В итоге уже в первые годы правления Гитлера у Веймарской конституции не осталось никаких гарантий, а ее нормы имели силу лишь формально. Реально действовало параллельное национал-социалистическое законодательство. Очевидно, в основе рассматриваемой ситуации лежит нарушение принципа целостности системы конституционно-правового регулирования. Как известно, базой любого цивилизованного законодательства является конституция, где закреплены гарантии прав граждан и демократические принципы. Так как Закон о полномочиях де-факто лишил Веймарскую конституцию высшей юридической силы, правовая система страны уже не могла основываться на закрепленных в ней демократических принципах. Появилась иная база — фашистское законодательство. Это заставляет нас задуматься над тем, что система прав и свобод человека вместе с конституционным законодательством является сложной конструкцией. Устранив, отменив какое-либо право личности или изменив конституционный закон, можно разрушить всю структуру парламентаризма и демократии, преобразовав ее в качественно иную социально-политическую систему.

В настоящей работе мы проследили механизм подобной трансформации: национал-социалисты унифицировали сложное федеративное устройство Веймарской республики, отягченное определенной независимостью земель, и создали более удобное для управления унитарное государственное устройство Третьего рейха. Конечно, коренные преобразования государств и обществ могут протекать различными путями: здесь возможны и революционные выступления, и государственные перевороты, и иностранная интервенция, и реформизм. Мы попытались проанализировать нацистский метод унификации государства (на примере ликвидации федеративного устройства), краеугольным камнем которого является понятие «гляйхшалтунг» — «параллельное включение» в конституционно-правовую систему Веймарской республики гитлеровского антиконституционного законодательства, которое являлось удобной правовой базой для создания централизованного «паноптического» общества и разрушало конституционный строй демократической Германии; создавалась новая правовая реальность, где при формально действующей либерально-демократической конституции господствовал фашистский режим и моноцентрическое государство. Описывая такое государство (на примере России XXI века), социолог О. Крыштановская указывает: в нем «властная пирамида едина, разделение властей отсутствует. <...> В распоряжении этой верховной власти находятся все другие сектора государственной машины. Для верховной власти сег-

ментарные, специализированные органы управления являются не партнерами или конкурентами, а подчиненными»¹.

Действительно, тенденции к созданию монократического государства присущи как политической истории прошлого (например, при закате Веймарской республики), так и современности.

Например, А.Ф. Иванов и С.В. Устименко говорят о так называемых параконституционных институтах российского общества, или параконституции. Параконституция России, по мнению исследователей, служит страховочным поясом, дублирует отечественное конституционное законодательство (а по существу, является параллельным официальной конституции правовым институтом), корректирует конституционные нормы, приводит их в соответствие политической реальности². Так, «если конституционное государственное устройство основывается на принципе разделения властей и выборной системе представительства, то параконституционное — на принципах нераздельности власти, назначаемости на все должности и прямого подчинения первому лицу государства, то есть на принципах самодержавной власти и номенклатуры»³. Параконституционное законодательство направлено на нейтрализацию важных институтов либерального конституционного права России, например, избирательного законодательства. «Отмена выборности глав субъектов Российской Федерации, введение пропорциональной избирательной системы на федеральном уровне и пропорциональной и смешанной на региональ-

ном означают постепенное “сворачивание” института выборов»⁴.

Следовательно, для российской конституционно-правовой науки, несомненно, являются актуальными исследования, раскрывающие механизм появления параллельного конституции законодательства, становления и развития такого законодательства, его взаимосвязь с социально-политическими процессами, политической реальностью; конституционалистам необходимо выяснить, каким образом при формально закрепленных в конституциях (например, в ныне действующей Конституции РФ, или в «сталинской» конституции, или же в рассматриваемой нами Веймарской конституции) гарантиях неприкосновенности основ демократического строя, а также личных и политических прав могут действовать нормы, хотя и обладающие меньшей юридической силой по сравнению с конституциями, однако де-факто нейтрализующие либеральное конституционное право и включающие параллельный конституционному закону правовой механизм. Нет сомнений, что среди факторов, способствующих такому параллельному включению, значится и несовершенство конституционного права, его пробелы, коллизии и противоречия, явившиеся следствием либо ошибочной законодательной политики, либо намеренного антиконституционного правотворчества.

Указанные вопросы являются весьма сложными, требующими внимания всего научного сообщества, и мы надеемся, что настоящая работа насколько возможно осветила его юридическую сторону.

¹ Цит. по: Иванов А.Ф., Устименко С.В. Самодержавная демократия: дуалистический характер российского государственного устройства // ПОЛИС. 2007. № 5. С. 56.

² Там же.

³ Там же. С. 57.

⁴ Там же. С. 59.