

ПОЗИЦИЯ СОЦИАЛ-ДЕМОКРАТИЧЕСКОЙ ПАРТИИ ГЕРМАНИИ ПО ВОПРОСУ О СООТНОШЕНИИ ПРЯМОЙ И ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОЙ ДЕМОКРАТИИ В ГОСУДАРСТВЕННО-КОНСТИТУЦИОННОЙ СИСТЕМЕ ВЕЙМАРСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Германская революция 1918/1919 гг. смела монархический режим и союзную систему кайзеровской империи. Социал-демократическая партия Германии как ведущая политическая сила страны, возглавившая в последний момент революционное восстание масс, оказалась перед необходимостью выработки новых механизмов управления немецким государством. Но партия оказалась не вполне готовой к выпавшей ей роли. Марксистская теория уделяла мало внимания проблеме функционирования органов государственной власти и управления, полномочий и роли различных политико-правовых институтов. К тому же социал-демократы были отлучены в кайзеровском рейхе от государственной службы (да и в целом СДПГ рассматривалась монархией как инородное тело существовавшему государству, ярким примером такого подхода являлся «исключительный закон против социалистов»). В связи с вышеизложенным главным направлением в своей деятельности СДПГ считала вопросы предвыборной борьбы, агитации и социальной политике.

Вместе с тем германская социал-демократия четко изложила свой основной подход к преобразованию авторитарного кайзеровского государства. Еще в Эйзенахской программе 1869 г. недвусмысленно указывалось: «Политическая свобода есть непременная предпосылка экономического освобождения трудящихся классов. Таким образом, социальный вопрос неразделим от политического, его разрешение обусловлено последним и возможно только в условиях демократического государства»¹. Тем самым уже был сформулирован основополагающий пункт, ставший характерной чертой социал-демократии: неразрывность осуществления демократии и свободы с социалистическим преобразованием общества. В Эрфуртской программе 1891 г. СДПГ закрепила в качестве своего главного принципа выступление «за ликвидацию классового господства и самих классов, за равные права и равные обязанности для всех без различия пола и происхождения»². В программных документах партии

¹ Programm der Sozialdemokratischen Arbeiterpartei, Eisenach 1869 // Potthoff H. *Die Sozialdemokratie von den Anfängen bis 1945*. Bonn-Bad Godesberg, 1975 S.174

² Das Programm der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, Erfurt 1891 // Ibid. S.179

вопрос о соотношении прямой и представительной демократии затрагивался только в самых общих чертах. С одной стороны, партия требовала введения всеобщего, равного прямого и тайного избирательного права на основе пропорциональной системы подсчета голосов во все легислатуры рейха, т.е. укрепления элементов представительной демократии. А с другой стороны, призывала к введению прямого законодательства самим народом посредством введения референдумов и права инициативы о внесении на народное голосование законопроектов. СДПГ также требовала установления самоуправления народа в рейхе, землях и общинах, выборов народом чиновников, их ответственности и сменяемости народом, и ежегодного одобрения народом налогов, т.е. к введению элементов прямой демократии. В целом, условия и формы сочетания элементов прямой и представительной демократии оставались не ясными. Программные установки партии носили декларативный характер.

Первая мировая война изменила роль СДПГ в политической структуре германского рейха, что не могло не отразиться на теоретических взглядах социал-демократов. Позиция СДПГ накануне Ноябрьской революции по вопросам строительства демократического государства была уточнена на Вюрцбургском съезде партии 1917 г. На съезде был распространен доклад О. Ландсберга (будущего первого министра юстиции Веймарской республики) «Демократизация». В нем демократия рассматривалась как основной элемент в процессе преобразования общества. Победа демократии считалась неизбежной в силу общественного развития. Патетически звучали слова докладчика: «Германия нуждается в демократии, чтобы выжить».¹ Он требовал, с одной стороны, сохранения установленного «гражданским миром» единения народа и государства, а с другой стороны, признавал недопустимым сохранение бюрократической опеки над народом. На съезде была изложена принципиально новая точка зрения партии на государство. Сопредседатель СДПГ Ф. Шейдеман открыто признал, что отныне организованный рабочий класс не может противостоять собственному государству, ибо оно не является (и не являлось) только орудием его классовых врагов.² О. Ландсберг пошел в новациях еще дальше: государство есть ничто иное как организованный конституционно народ.³ Из этих постулатов вытекал естественно вывод о возможности сохранения существующего монархического государства при условии включения рабочего класса в качестве равноправного участника политического процесса. В качестве об-

¹ Protokoll ueber die Verhandlungen des Parteitages der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, abgehalten in Wurzburg von 14. bis 20. Oktober 1917. – B., 1917. – S. 133

² Ibid. – S.406

³ Ibid. – S.138

разца предлагалась английская конституционная монархия.

Теперь социал-демократы требовали передачи высшей власти в стране рейхстагу, органу народного представительства, и введение ответственности правительства перед рейхстагом, следовательно, формирования правительства победившими на выборах партиями. Основными постулатами демократической реформы социал-демократы видели в следующем: отмена осадного положения в стране (по сути, устранение диктатуры Верховного военного командования), осуществление полного гражданского равноправия всех немцев. Последнее требование понималось как введение всеобщего, прямого, равного и тайного на основе пропорциональной системы представительства (с тем, чтобы парламент был прямым «зеркалом общества») избирательного права во все законодательные корпорации рейха и земель, то есть отмены трехклассной избирательной системы в Пруссии. СДПГ выдвинула лозунг парламентаризации и демократизации кайзеровской империи, т.е. в духе представительной демократии, совершенно не упоминая требований введения элементов прямой демократии. Единственным средством завоевания власти рассматривалась победа на парламентских выборах.

23 мая 1918 г. был опубликован проект новой программы действий СДПГ. Основной целью партии провозглашалось «дальнейшее усиление социальной политики и проведение твердых реформ, которые обеспечат решающее влияние народа на правительство, и подготавливает переход от старого авторитарного государства к демократическому, социалистическому государству».¹ Все требования СДПГ в вопросах преобразования государства не выходили за рамки представительной демократии. Требования демократизации страны в духе либеральных ценностей был тесно увязан с проведением активной социальной политики.

Революционные события ноября 1918 г. застали руководство СДПГ врасплох. До последнего момента социал-демократы большинства старались ограничить изменения государственного строя рамками парламентской монархии. Лишь под угрозой потери влияния в массах они стали, по образному выражению историка Г. Винклера, «революционерами поневоле».² Не сумев остановить революционное движение, социал-демократы возглавили его. С самого начала деятельности нового правительства Германии – Совета народных уполномоченных – лидеры СДПГ взяли курс на легитимизацию государственной власти. Единственным ее источником и носителем социал-демократы считали Учредительное Национальное собрание,

¹ Mommsen W. *Deutsche Parteiprogramme*. Muenchen, 1960. – S. 392

² Winkler H.-A. *Von der Revolution zur Stabilisierung: Arbeiter und Arbeiterbewegung in der Weimarer Republik. 1918 bis 1924*. Bonn, 1984. S. 34

которое должно было быть избрано на основе всеобщего, равного, прямого и тайного избирательного права при пропорциональной системе выборов для мужчин и женщин, достигших 20-летнего возраста. Эта установка была реализована уже в правительственной программе от 12 ноября 1918 г. В ней даже не упоминалась возможность установления каких-либо элементов прямой демократии.¹ В качестве одной из форм прямой демократии можно в рассматриваемый революционный период расценивать рабочие и солдатские советы. Однако СДПГ отвергала советы как навязанный извне метод управления страной и была вынуждена мириться с советами как необходимой мерой в переходный период для успокоения масс. Идея диктатуры пролетариата не имела в СДПГ какой-либо поддержки. Создание демократического парламентского государства стало абсолютным приоритетом деятельности партии. Более того, социал-демократия большинства отказалась от осуществления прокламировавшейся в партийных решениях унитарной модели государства и согласилась на сохранения федеративного устройства страны. А все попытки сторонников диктатуры пролетариата предотвратить выборы в Национальное собрание путем государственного переворота были подавлены силой.

Выборы в Национальное собрание 19 января 1919 г. принесли победу политическим силам, ориентировавшимся на установление в Германии представительной демократии (СДПГ, партия Центра, Немецкая демократическая партия). СДПГ открыто заявила о том, что правительство должно работать «на строго парламентских началах».² Взгляды партий «веймарской коалиции» на государственное устройство нашли отражение в принятых Национальным собранием законе «О временной государственной власти» и Переходном законе. Эти акты закрепили создание в рейхе системы представительной демократии. Они отводили решающее место в системе органов государственной власти Национальному собранию, была введена ответственность перед ним правительства рейха. Единственным отклонением от классической модели парламентаризма явились чрезвычайно широкие полномочия рейхспрезидента. Но он, в свою очередь, назначался национальным собранием.³ В созданной в феврале 1919 г. системе государственной власти не было никаких элементов прямой демократии. Советы не упоминались ни в каких политико-правовых документах.

В связи с обсуждением проекта Конституции (его разработка еще в ноябре 1918 г. была поручена не социал-демократу, а юристу

¹ Vorwaerts. 1918. 13. November. № 313

² Vorwaerts. 1919. 23. Januar. № 40/41

³ Reichs-Gesetzblatt. 1919. S.169, 285

либерального толка Г. Пройсу) в партии развернулась достаточно острая дискуссия о будущем государственном устройстве. К. Каутский в своей работе «Директивы для социалистической программы действий» полагал, что созданная демократическая республика является политической основой нового общества. Он лишь предлагал расширить права местного самоуправления в рамках государственных законов.¹ Представители «ревизионистского направления», группировавшиеся вокруг журнала «Социалистише Монатсхефте» обвиняли партию в неверии в собственные силы. Примером этого они считали «само исключение социал-демократии из обсуждения проекта Конституции»² Наибольшую активность в процессе обсуждения проявил один из лидеров правого крыла партии Г. Кунов. На его взгляд, проект Конституции исходил из либерально-демократических взглядов, избегая применения социалистических принципов.³ Он требовал осуществить следующие важнейшие изменения в конституционном строе рейха: создание унитарное государство с широким региональным самоуправлением, избрание рейхс-президента на всеобщих выборах, введение референдума и права внесения на народное голосование законопроектов, что позволило бы укрепить демократические основы немецкого государства.

Наиболее весомую поддержку в партии получили идеи включения в конституцию народной инициативы (право граждан выносить на референдум проекты законов) и референдума. Часть членов партии расценивали прямое законодательство самого народа как воплощение демократического идеала, и считала каждый шаг в этом направлении приближением к чистой демократии. Большинство же деятелей партии были согласны с тем, что «прямое народное законодательство в своей основе не демократичнее, чем законодательство посредством представительного органа. А сущность демократии состоит в том, что высшая власть, решение в последней инстанции действительно остается в руках народа».⁴ Представительная демократия отвечает этим требованиям, если, на их взгляд, ее органы ответственны перед народом. В пользу представительной демократии говорят ряд факторов. Важнейшими среди которых являются следующие: 1) если бы каждый человек принимал непосредственное участие в управлении и законодательстве, то демократия превратилась в технически мало пригодную систему правления из-за крайне медленного темпа принятия решений; 2) подавляющая часть граждан

¹ Российский центр хранения и изучения документов новейшей истории (РЦХИДНИ). Ф.213. Оп. 1. Д.6. Л.2

² Zepfler W. *Zur Deutschen Nationalversammlung* // Die Sozialistische Monatshefte. 1919. 10. Februar. Bd. 1. H. 2-3. S.66

³ Cunow H. *Entwurf einer neuen Reichverfassung*. // Die Neue Zeit. 1919. Bd. 1. H. 19. S.438

⁴ Ijzerman A.W. *Referendum und Volksinitiative*. // Die Neue Zeit. Bd. 2. Nr.3. S. 55

имеет времени, способностей и образования для исполнения задач управления и законодательства, в таких условиях такое управление означало бы господство невежества; 3) при представительной системе все политические силы стремятся выдвигать в качестве кандидатов наиболее способных людей, вследствие чего члены парламента в среднем обладают более высокой компетентностью, чем средний гражданин.

Вместе с тем, социал-демократические теоретики выделяли ряд недостатков представительной системы. Во-первых, даже при самой совершенной пропорциональной системе выборов не имеется полного соответствия между волей народа и партийным представительством в парламенте. Во-вторых, результаты выборов отражают волю народа лишь в день голосования, а более поздние изменения в политических настроениях народа остаются без непосредственного воздействия на парламент до следующих выборов. Такие изменения особенно вероятны в момент глобальных изменений общественного устройства, а также в результате смены поколений. В-третьих, избиратели, поддерживая программу определенной партии в целом, могут по конкретному вопросу занимать отличную от данной партии позицию. В-четвертых, коррупция части депутатского корпуса может привести к результатам, отличным от чаяний народа.

В результате идеологи социал-демократии приходили к выводу, что полное и абсолютное соответствие деятельности представительных органов народной воли недостижимо. Даже применение внепарламентских средств не дает четкого представления о чаяниях народа, поскольку в таких действиях принимает участие крайне незначительная часть народных масс, следовательно, нельзя однозначно приравнять их мнение к воле народа. Поэтому социал-демократы считали возможным «укоренить в конституции» право на народную инициативу и референдум с тем, чтобы «народная воля» могла быть выражена непосредственно и четко и ясно.

Социал-демократы видели следующие положительные моменты, связанные с введением референдума и народной инициативы. Так, они образуют противовес возможному злоупотреблению властью со стороны парламента, смогут предотвратить господство «представителей над представляемыми». Далее, народ должен иметь право на несогласие с решением представительного органа и поэтому такие решения должны передаваться на народное голосование. Кроме того, референдум и народная инициатива способствуют предотвращению или, по крайней мере, уменьшению последствий коррупции среди депутатов.

Положительную сторону референдума социал-демократы видели и в том, что он снижает влияние чисто партийно-политических

факторов на судьбу законопроектов. Этим они надеялись перетянуть на свою сторону часть рабочих-католиков, традиционно голосовавших за партию Центра, при обсуждении социально-политических вопросов. Немаловажным плюсом референдума и народной инициативы социал-демократы считали то, что этим путем можно увеличить интерес рядовых граждан к законодательству страны и это заставит их задумываться над законами, т.е. играет значительную воспитательную функцию.

Однако социал-демократы реально оценивали и негативную сторону этих элементов прямой демократии. Прежде всего, это крайне низкая осведомленность населения о существовании вопросов, выносимых на референдум, и что еще важнее, незнание технических деталей законопроектов. Поэтому они предлагали взять на вооружение принципы т.н. «плана Орегона», метода впервые примененного в штате Орегон (США) в 1903 г., когда вместе с выносимым на голосование текстом законопроекта избиратель получал подробный анализ документа от противников и сторонников данного решения. К отрицательным сторонам референдума социал-демократы относили его дороговизну его проведения (так для партий, не обладающих значительными финансовыми ресурсами, референдумы могут быть разорительными) и применение социальной демагогии противниками демократии. Также референдумы ослабляют политические партии, способствуя нарастанию в них внутренних споров по отдельным, специальным вопросам, и могут прервать в значительной мере связь партий с отдельными группами избирателей, неудовлетворенных позицией партии по конкретной проблеме. Ведь необходимо учитывать, что массы в целом более консервативны и менее склонны к переменам, чем представительные органы. Массы боятся нововведений и стремятся, прежде всего, к возвращению старых порядков, в то время как сторонники новых идей первоначально всегда в меньшинстве.¹ Именно поэтому социал-демократия рассматривала референдум и народную инициативу как вспомогательные элементы по укреплению представительной демократии, как дополнительные гарантии демократических перемен.

Социал-демократы смогли в итоге настоять на включение в Конституцию элементов прямой демократии: народная инициатива (для этого требовалось, чтобы 1/10 часть имеющих право голоса внесла законопроект) и референдум. Однако нужно отметить, что они не сыграли какой-либо значительной роли в политической жизни Веймарской республики. Конечно, за исключением вопросов об имуществе королевских династий, конфискованных в ходе Ноябрьской ре-

¹ Ibid. S. 94

волюции (голосование по проекту левых партий о безвозмездном изъятии не получило поддержки избирателей) и по плану Юнга (здесь неудачу потерпели крайне правые). Поэтому вряд ли уместно говорить о том, что референдум и народная инициатива ослабили государственные институты первой германской республики. Поэтому можно согласиться с точкой зрения Винклера о том, что «Веймарская республика не дает, по меньшей мере, никаких аргументов о «плебисцитарном расцвете» веймарской демократии».¹

Более значимый характер для судьбы Германии имели полномочия и прерогативы рейхспрезидента в государственно-конституционной системе Веймарской республики.

Конечно, в Веймаре было создано парламентское государство, но оно не стало классическим выражением парламентаризма. Для нее характерен парламентско-президентский дуализм. Президент фактически находился вне любых форм общественного контроля, избирался напрямую на всеобщих выборах и претендовал на выражение народной воли наряду с парламентом. Рейхспрезидент имел преимущественное положение как перед рейхстагом (ст. 25 Конституции предоставляла ему право распускать рейхстаг) и перед правительством рейха (ст. 53 Конституции уполномочивала его назначать и смещать рейхсканцлера). В то же время процедура отрешения президента от должности была крайне затруднена и, кроме того, требовала одобрения этого решения на референдуме (ст. 43 Конституции). В Конституции не содержалось прямого указания на формирование правительства партиями, обладающими в рейхстаге большинством. Это создавало возможность расширенного толкования президентских полномочий при отсутствии в рейхстаге стабильного большинства. Острые споры развернулись вокруг ст. 48 Конституции (о т.н. «президентской диктатуре»). Ее первая часть предоставляла президенту право на проведение «имперской экзекуции» по отношению к не выполняющим свои обязанности землям рейха, а вторая часть давала ему право на издание чрезвычайных предписаний, позволявших приостанавливать действие ряда статей Конституции.

Среди социал-демократии такие чрезмерно широкие полномочия рейхспрезидента вызывали противоречивую реакцию. С одной стороны, это вызывало сомнения,² и поэтому социал-демократическая фракция предлагала избирать президента не на всеобщих выборах, а объединенной парламентской корпорацией рейха, т.е. на совместном заседании рейхстага и рейхсрата.³ С другой сто-

¹ Winkler H.-A. *Weimar 1918-1933. Die Geschichte der ersten deutschen Demokratie*. Muenchen, 1993. S.105

² *Verhandlungen der verfassunggebenden Deutschen Nationalversammlung (VDNV)*. Bd. 326. –B., 1920. S. 373

³ *Ibid* – Bd. 328. – S. 2076

роны, в связи с тем, что пост президента занимал представитель СДПГ Ф. Эберт, возникал соблазн воспользоваться этими правами президента как локомотивом для осуществления социально-экономических реформ. Именно в этом духе были составлены предложения Г. Кунова.¹ В итоге социал-демократия согласилась с предложенным проектом. В ходе последнего чтения проекта Конституции депутат Катценштейн от имени СДПГ призвал основать политическую жизнь «на твердой почве демократии», которая в современных условиях не может ограничиваться рамками «формальной демократии», а должна стать социальной демократией и представлять собой путь к социализму. В связи с этим Конституция должна включить в себя «так много социализма, как это возможно при данных хозяйственных условиях и насколько этого пожелает сам народ».² Являясь результатом и итогом компромисса различных социально-политических сил, Конституция и в области структуры государственной власти несла на себе черты взаимных уступок и согласований.

Не случайно, что оценки Конституции среди социал-демократии разошлись: от восторженных до позитивно-умеренных. Так, в отчете фракции СДПГ в рейхстаге Кассельскому съезду партии утверждалось, что Конституция составлена так, как этого требовала наша Эрфуртская программа, и что никакая другая Конституция в мире не является «более демократичной, ни дает народу больше прав».³ Однако в официальном органе СДПГ газете «Форвертс» утверждалось, что в «Конституции сильные стороны сочетаются с достойными сожаления недостатками».⁴

СДПГ накануне германской революции располагала расплывчатыми представлениями о путях реорганизации политического режима. Идеи прямой демократии носили расплывчатый характер, в то время как партия фактически признала представительную демократию основой политического строя социалистического общества. Эти представления и были реализованы в практической деятельности СДПГ по созданию Веймарской республики. В ней элементы прямой демократии носили вторичный характер по отношению к элементам представительной демократии и должны были всего лишь создать дополнительные гарантии прочности парламентского режима.

¹ Cunow H. *Revolution und Reichsverfassung*. // Die Neue Zeit. 1919. H. 14. S. 322-323

² VDNV – Bd. 328. – S. 2074

³ Protokoll ueber die Verhandlungen des Parteitagés der sozialdemokratischen Partei Deutschlands, abgehalten in Kassel vom 10. bis 16. Oktober 1920. – B., 1920. – S. 89

⁴ Vorwaerts. 1919. 1. August. № 589