

## ОСОБЕННОСТИ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО СТАТУСА НЕМЕЦКИХ ЗЕМЕЛЬ В ГОДЫ ВЕЙМАРСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

О.Г. Субботин, БГПУ (Минск)

Веймарская конституция 1919 г. (далее – ВК) несла на себе печать союзного прошлого Германии. Она не содержала прямых указаний на федералистскую структуру рейха. В ее пользу, однако, свидетельствовал факт признания государственности земель, пусть даже строго унифицированной. Термин «земли» был выбран по соображениям практического и технического характера, так как формула «немецкое государство состоит из государств» представлялась депутатам Национального собрания алогичной. К тому же понятие «немецкие государства» не исчезло из текста конституции, найдя широкое применение в юридической практике и повседневной политической жизни.

Согласно действовавшей в Германии научно-правовой теории, полномочия земель являлись подтверждением части их исконных прав – *ex iure герогии*, а венародная легитимация ландтагов и бюргершафтов (в ганзейских городах) исключала абсолютную зависимость от центра. Каждый субъект обладал территорией, населением и органами власти, деятельность которых регламентировалась законодательством рейха и земель.

Все имперское законодательство можно условно разделить на три категории: исключительное (ст. 6), конкурирующее (ст. 7–9) и нормативное (ст. 10–11) [7]. Первая распространялась на сферы, где центру принадлежало монопольное право издания законов. Сюда входили: внешняя и колониальная политика, вопросы гражданства, свобода передвижения, эмиграции и иммиграции, устройство обороны, монетное и таможенное дело, торговая политика, почта, телеграф и т. д. Берлин обладал преимуществами в сфере конкурирующего законодательства, а в случае с нормативным устанавливал «базовые принципы», в то время как субъекты занимались решением частных правовых вопросов.

Принципиальное значение имели статья 13, согласно которой «право рейха преодолевает [дословно: ломает – Прим. авт.] право земель», и статья 17, определявшая общие параметры конституций земель (республиканизм, парламентаризм), или условия гомогенности. Для К. Бейерле, К. Борнхака, Л. Витмайера других немецких юристов она служила доказательством несуровенности земель. Ф. Петцш сравнивал ее с «петлей на шее их государственности», учитывая традиции «второй империи» [1, S. 58–59]. В действительности нормирование организации власти было обычной практикой для федераций того времени, призванной обеспечить их политическое единство и функциональность.

По аналогии с законодательством дифференцировалась сфера управления. В исключительную компетенцию рейха перешли пошлины, потребительские налоги, железные дороги, речное и воздушное сообщение, почта, телеграф, телефон и впоследствии – финансы. Конкурирующее управление предполагало наличие общего имперского руководства и надзора. Наконец, последняя группа компетенций всецело принадлежала землям – конституции субъектов, коммунальные уставы, финансы, речное и лесное хозяйство, охота, рыболовство и т. д. Частично регионы сохраняли управление и контроль за деятельностью школы и церкви (ст. 135, 142); вмешательство рейха в данные материи носило форму «негативных ограничений».

Иначе дело обстояло с судопроизводством. Обычная юрисдикция Берлина ограничилась Верховным судом (ст. 103). На местах действовали суды земель. Субъекты имели возможность организации административных судов (ст. 107), а рейх – судов общей юрисдикции и узкопрофильных судебных инстанций (ст. 7). В 1921 г. к работе приступил Конституционный суд (далее – КС), в задачи которого входило разрешение имущественных конфликтов, возникающих в процессе административно-территориального деления, споров между землями, противоречий нечастного характера между рейхом и землями, а также дел, связанных с резерватами и обвинениями в адрес высших чиновников (ст. 15, 3, 18, 7, 19, 108, 172). КС контролировал деятельность органов исполнительной и законодательной власти. Должности в нем занимали, как правило, судьи Пруссии, Баварии, Саксонии и ганзейских городов, что косвенно указывало на иерархию в среде немецких регионов, обусловленную историческими традициями, финансовыми и политическими возможностями каждого из них [2, S. 470–471].

Значительное внимание веймарское законодательство уделяло вопросам охраны конституции. Имперский надзор, известный со времен Бисмарка, распространялся на правоотношения, регулируемые нормативными документами рейха и земель в соответствии со статьями 7–11, 15. Зависимый надзор подразумевал контроль за исполнением имперских законов и ВК, а самостоятельный выходил за рамки общего законодательства. В качестве средств имперского надзора использовались: административные инструкции и постановления (превентивное средство), рекламации в адрес местных правительств, командирование уполномоченных на места, обращение в суд, имперская экзекуция. Последняя сопровождалась президентской диктатурой, назначением рейхскомиссара, ограничением политических прав и свобод немецких граждан. Она вела к потере «конституционно-правовой непроницаемости» земель [3, S. 17, 42]. Президент имел право увольнять чиновников, брать на себя функции исполнительной власти и при необходимости делегировать их федеральным структурам. В отдельных случаях комиссар распускал парламент. «Ни одна конституция на земле не позволяет так легко легализовать государственный переворот, как Веймарская консти-

туция», – писал правовед К. Шмитт, и события 20 июля 1932 г. в Пруссии сполна подтвердили данный вывод ученого [5, S. 25].

Функции представительного органа власти немецких земель выполнял рейхсрат, максимальное количество голосов в котором для одного субъекта не могло превышать 2/5. На этом основании Пруссия владела 25 голосами, Бавария – 7, Саксония – 5, Баден – 3, Вюртемберг – 3, Гессен – 2 и каждая из оставшихся земель – 1 [4, S. 54]. В дальнейшем количество земель в рейхсрате сократилось с 24 до 18, а голосов – с 66 до 55.

В рейхсрате земли представляли члены правительств (министры, бургомистры, сенаторы) или их доверенные лица. При этом половина прусских голосов находилась в распоряжении провинций. Данное решение было мотивировано желанием немецких депутатов ослабить политическое влияние земли на рейх и обеспечить ее территориям доступ к процедуре формирования государственной воли. В расчет бралось также неизбежное повышение статуса провинций до уровня земель.

Земли руководствовались правилом единообразной подачи голосов, за исключением Пруссии, чьи провинции голосовали автономно. Несмотря на это, общее количество прусских голосов (26) в период с 1921 по 1928 г. лишь в 7 случаях из 257 опускалось ниже 4 [4, S. 63; 6, S. 25]. На стороне правительства земли выступали, как правило, регионы северной Германии, состоявшие с ним в тесной административной кооперации.

В законодательный процесс рейхсрат включался на стадии внесения проектов правительством или рейхстагом (статья 69). Собственной законодательной инициативой он пользовался исключительно через имперский кабинет (статья 69.2), в случае непреодолимых разногласий с которым рейхстаг принимал к обсуждению два законопроекта. За 13 лет, с 1920 по 1932 г., из 7 таких предложений были учтены 2 и заблокировано 6 законопроектов правительства [4, S. 67].

В распоряжении верхней палаты находилось право суспензивного вето (ст. 74), позволявшее в двухнедельный срок возвращать законы на доработку в рейхстаг. Преодолеть его депутаты могли с помощью 2/3 голосов, что было крайне сложно ввиду расстановки политических сил в нижней палате. Как результат – в 16 из 22 случаев применения вето рейхсрат одерживал верх [8, S. 396–397]. И все же конституционно-правовой статус палаты не позволяет говорить о ней как о полноценном законодательном органе.

Не лучшим образом для земель обстояли дела в сфере управления. Рейхсрат лишился распорядительных функций своего предшественника (ст. 77), включая право надзора, превратившись, по сути, в «коллегию правительства». Члены палаты участвовали в разработке административных инструкций и предписаний, вносили предложения по кандидатурам высших чиновников, разъясняли на местах суть федеральных законов. В годы МЭК имперское правительство использовало рейхсрат в целях легитимации собственных решений. Несмотря на это, земли были исключены из обсуждения и принятия широкого спектра вопросов, что объяснялось отчасти административным характером веймарского федерализма, ставшего квинтэссенцией политики региональных элит, а не массовых движений. Декларативными оказались и чрезвычайные права немецких регионов (ст. 48.4).

Земли по-разному пользовались отведенными им по конституции полномочиями. Варьировались нормы избирательного права. «Пассивное» находилось в пределах 20–27 лет. Например, в Вюртемберге и Саксонии – 20 лет; Пруссии и Гессене – 25 лет; Шаумбург-Липпе – 27 лет. В ряде случаев действовал запрет на партийные списки, а в нескольких землях имела место избирательная повинность [7]. Данные различия обуславливались причинами объективно-исторического характера, будь то размер территорий или специфика работы органов исполнительной власти, а также конституционными традициями и отсутствием опыта демократии.

Законодательная деятельность земель осуществлялась в рамках однопалатного парламента – ландтага или бюргершафта. И только в Пруссии наряду с народным представительством заседало провинциальное – штатсрат (государственный совет), обладавший правом инициации законов и суспензивным вето. Неодинаковыми были легислатурный период и компетенции ландтагов. Например, в Пруссии, Баварии, Саксонии, Бадене и Вюртемберге парламент избирался на 4 года; в Тюрингии, Гамбурге, Бремене, Гессене и Любеке – на три. Константное число депутатов было зафиксировано в конституциях Гамбурга (160), Саксонии (96), Вюртемберга (80 до 1924 г.), Гессена (70), Любека (80), Брауншвейга (60/48/40), Ангальта (36) и др. [7]. В ряде земель оно зависело от итогов переписи населения.

В отличие от рейха большинство субъектов не противопоставляло законодателям сильное правительство. Формы властной вертикали простирались от парламентского абсолютизма до парламентского равновесия. В то время как в Пруссии, Баварии, Бадене, Вюртемберге, Саксонии и Гессене глава кабинета избирался ландтагом, после чего назначал министров, в Мекленбург – Штрелице эта функция принадлежала председателю ландтага, а в остальных землях – парламентам целиком [7].

От земли к земле варьировались статус и полномочия кабинета, главы которого имели обозначение «министр-президент» или «штатспрезидент» (в Бадене и Вюртемберге). В ганзейских городах руководство осуществляли магистрат или сенат в составе 12–16 бургомистров. В Ангальтеи Шаумбург-Липпе действовал запрет на совмещение должностей. В Липпе, Гамбурге и Шаумбург-

Липпе члены правительства не могли быть моложе 30 лет. Различным был срок их нахождения у власти. В Любеке, Гамбурге и Шаумбург-Липпеон являлся неограниченным, или «пожизненным» [7].

Конституции всех без исключения земель предусматривали механизмы отставки членов правительства, включая деструктивный вотум недоверия, а также различные формы плевбисцита. Ландтаги Бадена, Баварии, Тюрингии, Вюртемберга имели право подачи жалоб на высших чиновников в КС. Сенат Гамбурга мог оспорить решение депутатов на референдуме. В целом, организация местной исполнительной власти и распределение полномочий в ней были ориентированы на имперский образец. Глава кабинета являлся репрезентантом земли и определял основные параметры ее политики.

За формально-юридическим равенством земель стояли различия в их фактическом статусе. Большинство субъектов демонстрировали неспособность к конституционной автономии, чем пользовалась Пруссия, распространяя влияние в северных и центральных областях государства. Под ее внешним управлением находился Вальдек-Пюрмонт, не имевший собственной конституции.

Существенным недостатком веймарского федерализма были диспропорциональные размеры субъектов – наличие гигантской Пруссии, карликовых земель, десятков анклавов и эксклавов. Изменения внутренних границ могли осуществляться посредством референдума при наличии воли населения или вопреки ей, то есть в случаях, когда того требовали экономические и культурные запросы нации (ст. 18). Для организации референдума требовалось как минимум 5000 подписей избирателей, а его инициаторами могли выступать и партии, и общественные организации. Подготовленный по результатам референдума законопроект поступал на утверждение в рейхстаг, который был вправе отклонить его, если находил ущербным для интересов государства.

Альтернативным вариантом были поправки к конституции. Она рассматривала территорию Германии как единое целое, открывая широкие возможности для ревизии административных границ. В данном случае инициативой обладали имперское правительство и рейхсрат, подтверждая тезис ученых об отсутствии у земель индугенции на статус исторически сложившихся образований.

Анализ конституционно-правового статуса немецких земель позволяет говорить об утрате ими действительных рычагов политического влияния в стране, качеств носителя государственного суверенитета и союзной идеологии и, наконец, незыблемого элемента территориально-политической конструкции. ВК не гарантировала их статус-кво, что дало повод ученым говорить о «юридически неустойчивом федерализме» или о «федерации без федеративной основы». Очевидно, что экономика и унитарный вектор оказались доминирующими детерминантами в развитии немецкого общества после Ноябрьской революции. Рейх существенно вышел за границы отведенных ему по конституции полномочий – осуществил финансовую централизацию страны, провел частичную кодификацию церковного, школьного и административного права. Закономерным результатом лабильности конституционно-правовых отношений и амбивалентности конституционно-политической ситуации в Веймарской республике явилось переплетение значительного числа административных структур, принимавших порой весьма причудливые формы – от прямого имперского надзора до делегированного и фондового управления. Ситуация осложнялась наличием скрытого прусско-германского двоевластия. После неудачной попытки реформировать федерализм, предпринятой в 1928–1930 гг., имперское правительство предпочло обратиться к силовым методам решения латентных проблем управления страной в годы президентских кабинетов.

#### Литература

1. Berckholtz, W. Der Staatscharakter der deutschen Länder nach der Reichsverfassung vom 11. August 1919: Diss. / W. Berkholtz. – Erlangen, 1928. – 126 S.
2. Holste, H. Der deutsche Bundesstaat im Wandel (1867–1933) / H. Holste. – Berlin: Duncker & Humblot, 2002. – 580 S.
3. Moosmann, H.B. Die Reichsexekution nach der Weimarer Verfassung unter besonderer Berücksichtigung der Reichsexekution gegen den Freistaat Sachsen: Univ., Diss. / H.B. Moosman. – Erlangen: Junge, 1925. – 83 S.
4. Rose, G.J. Der Reichsrat der Weimarer Republik: Diss. / G.J. Rose – Freiburg im Breisgau, 1964. – 126 S.
5. Schmitt, C. Reichspräsident und Weimarer Verfassung / C. Schmitt // Carl Schmitt. Staat, Großraum, Nomos; hrsg. von G. Maschke. – Berlin: Duncker & Humblot, 1995. – S. 24–31.
6. Schoppmeier, K.-H. Der Einfluss Preußens auf die Gesetzgebung des Reiches / K.-H. Schoppmeier. – Berlin: Stülke, 1929. – 111 S.
7. Verfassungen des Reichs und der Länder in der Weimarer Republik [Электронныйресурс] // Режимдоступа: <http://www.verfassungen.de/de/de19-33/laender19-leiste.htm>. – Датадоступа: 10.10.2014.
8. Wittmayer, L. Die Weimarer Reichsverfassung / L. Wittmayer [Neudruck der Ausgabe Tübingen 1922]. – Aalen: Scientia, 1974. – 478 S.