

МЕСТО И РОЛЬ РЕЙХСРАТА
В СИСТЕМЕ ВЫСШИХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ ГЕРМАНИИ (1919–1934 ГГ.)

PLACE AND ROLE OF REICHSRAT
IN THE SYSTEM HIGHER BODIES OF STATE AUTHORITY OF GERMANY (1919-1934)

О. Г. Субботин

*доктор исторических наук, доцент,
Белорусский государственный педагогический университет имени Максима Танка,
Минск, Республика Беларусь*

O. Subbotin

*Doctor in History, Associate Professor,
Belarusian State Pedagogical University named after Maxim Tank,
Minsk, Republic of Belarus*

В результате Ноябрьской революции в Германии произошла трансформация имперской модели федеративных отношений (1871 г.). Веймарской республике был присущ унитарный федерализм, олицетворением которого стал рейхсрат. В статье анализируется правовой статус верхней палаты национального парламента, степень ее влияния на формирование государственной политики в 1919–1934 гг., особенности функционирования и причины ликвидации.

The imperial model of federal relations was transformed in 1871 as a result of the November Revolution in Germany. Unitary federalism was proper of the Weimar Republic and the Reichsrat was the embodiment of it. The article analyzes the legal status of the upper chamber of the national parliament, the degree of its influence on the formation of public policy in 1919-1934, the features of functioning and the causes of its elimination.

.....

Ключевые слова: Веймарская республика, Веймарская конституция, рейхсрат, рейхстаг, немецкие земли, Пруссия, *clausulaantiborussica*, федерализм.

Keywords: Weimar Republic, Weimar Constitution, Reichsrat, Reichstag, German States (*deutscheLänder*), Prussia, *clausulaantiborussica*, federalism.

В своем структурном оформлении Веймарская республика демонстрировала преемственность с Германской империей, несмотря на отсутствие четких указаний на позитивную связь федерализма со свободой и демократией. Конституция 1919 г. закрепляла два основополагающих организационных принципа федерации – разделение компетенций и представительство субъектов в органах высшей власти. Полномочия земель являлись подтверждением части их исконных прав, а всенародная легитимация ландтагов исключала абсолютную зависимость от центра. В определенном смысле речь шла о позитивизации прежнего конституционного развития и государственной практики [1, с. 16–27].

В роли репрезентанта немецких земель на федеральном уровне выступал рейхсрат. Численный состав палаты определялся с учетом ограничений ст. 65.1 Веймарской конституции (далее – ВК) о максимально допустимом количестве мест в 2/5. В итоге Пруссия располагала в 1919 г. 25 голосами, Бавария – 7, Саксония – 5, Баден – 3, Вюртемберг – 3, Гессен – 2, осталь-

ные земли – 1 [21, S. 54]. С образованием Тюрингии и присоединением Кобурга к Баварии (1920), а также на основании поправок к ст. 61 ВК (1921), согласно которым голоса для крупных субъектов брались из расчета 1:700 тыс. жителей, количество земель в рейхсрате сократилось с 25 до 18¹. [15, S. 62; 30, S. 55]. После переписи населения в 1925 г. в рейхсрате заседали 68 представителей, а с 1929 по 1933 г. – 66 (1934:65) [7, S. 29; 16].

Половиной прусских голосов распоряжались провинции (*clausula antiborussica*), голосовавшие по собственному усмотрению (ст. 63 ВК). Данное решение депутаты Национального собрания мотивировали желанием ослабить политическое влияние Пруссии и обеспечить ее территориям доступ к процедуре фор-

¹ Пруссия – 26, Бавария – 10 (с 1926 г. – 11), Саксония – 7, Вюртемберг – 4, Баден – 3, Гамбург – 2, Гессен – 2, Тюрингия – 2 и Любек, Бремен, Мекленбург-Шверин, Мекленбург-Штрелиц, Ольденбург, Шаумбург-Липпе, Липпе, Брауншвейг, Ангальт, Вальдек (в 1929 г. вошел в состав прусской провинции Гессен-Нассау) – по 1.

мирования государственной воли. В результате влияние крупнейшего субъекта рейха снизилось до уровня Баварии, наглядно свидетельствуя в пользу ограниченной легитимации веймарского федерализма [12, S. 5, 8, 17]. Правовед К. Бильфингер считал такой порядок формально-юридической аномалией, поощрявшей партикуляризм, а Л. Виттмайер – «болезненным ударом по Пруссии», один голос которой приходился на 1 412 000 жителей, тогда как голос Любека – на 127 000, а Шаумбург-Липпе – на 48 000 [21, S. 135, 145; 29, S. 285; 5, S. 135–136].

Теперь обратимся к персональному составу рейхсрата. Земли представляли члены правительств (министры, бургомистры, сенаторы) или их доверенные лица в ранге посланников. И в том и в другом случае ответственность за подачу голосов лежала на чиновнике, подотчетном ландтагу. Министры редко участвовали в заседаниях (ст. 33.2 ВК), которые созывались по инициативе федерального правительства или по требованию 1/3 состава палаты (ст. 64 ВК). Как правило, пленарные заседания вел статс-секретарь. Они носили формальный характер (ст. 66 ВК), служили подведению итогов и длились не более получаса. Основной объем работы выполняли комитеты, состав которых был признаком отсутствия «принципа формально-юридического равноправия» субъектов¹. Заседания комитетов шли в закрытом режиме, а решения принимались простым большинством.

Земли руководствовались негласным правилом единообразной подачи голосов для каждого субъекта, 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 [14, S. 444–445; 20, S. 63; 24, S. 25]. Правительство земли могло рассчитывать на северогерманские земли, состоявшие с ним в тесной административной кооперации.

Рейхсрат, в сравнении с бундесратом, был существенно ограничен в законодательных полномочиях. К обсуждению законопроектов он подключался лишь на стадии их внесения правительством или рейхстагом (ст. 68, 69 ВК). Его санкции не требовалось, если инициатива исходила от депутатов или законопроект выносился на референдум по решению 1/10 численного состава палаты (ст. 73.2 ВК). Собственной законодательной инициативой рейхсрат пользовался через имперский кабинет (ст. 69.2 ВК), а в случае непреодолимых разногласий с ним народным избранникам

¹ В стенах рейхсрата на постоянной основе работало 11 комитетов (по внешней политике, конституции и регламенту, налогам и пошлинам, внутреннему управлению и т. д.). Каждый комитет имел 9 постоянных членов. Голоса прусских провинций представлял уполномоченный местного правительства.

поступало два проекта. За 13 лет, с 1920 по 1932 гг., из 7 таких предложений были учтены 2. Одновременно палата заблокировала 6 законопроектов правительства и в 4 случаях имела успех [20, S. 67].

Время от времени рейхсрат налагал суспензивное вето (ст. 74 ВК), позволявшее в двухнедельный срок возвращать законы на доработку в рейхстаг. Для его преодоления требовалось 2/3 голосов нижней палаты, что выглядело проблематичным в условиях политической разобщенности народных избранников. Как следствие этого, в 16-ти случаях применения вето (из 22) рейхсрат добивался успеха, что, впрочем, не дает оснований говорить о нем как о полноценном законодателе в сравнении с бундесратом [14, S. 448–449; 29, S. 396–397].

Не лучшим образом дела обстояли в административной сфере. Рейхсрат лишился распорядительных функций бундсрата (ст. 77 ВК), включая право имперского надзора, и напоминал «коллегию правительства». Его члены участвовали в разработке инструкций и предписаний, вносили предложения по кандидатурам высших чиновников и судей (для Имперской службы страхования, Имперского суда, прокуратуры и т. д.), назначали судей Конституционного суда, сотрудников Имперской службы здравоохранения и пенсионного банка, осуществляли контроль за деятельностью высшей исполнительной власти (ст. 67 ВК), направляли представителей в общегерманские учреждения (Имперская дисциплинарная палата, Имперская служба страхования и т. д.), разъясняли суть федеральных законов и постановлений на местах [17, S. 24–26]. Руководство рейха неоднократно использовало рейхсрат как инструмент легитимации собственных решений в условиях отсутствия парламентского большинства. Все это, однако, не шло в сравнение с полномочиями рейхстага и правительства, позволяя правоведам говорить о «юридически лабильном федерализме» или о «федерации без федеративной основы» [22, S. 389; 27, S. 5].

На протяжении 1920-х гг. велись жаркие дебаты относительно структуры и регламента работы рейхсрата. Прусское правительство настойчиво добивалось отмены *clausula antiborussica*, лишавшей ее «государственной идентичности». Так, 2 января 1924 г. конституционный комитет местного ландтага с перевесом в один голос поддержал инициативу фракции Немецкой народной партии (ННП) о единообразной подаче голосов. Этому воспротивились депутаты от Немецкой демократической партии (НДП), Немецкой национальной народной партии (НННП) и Центра. Поведение последних двух было оправдано, поскольку и национал-консерваторы, и католики пользовались преимуществами ст. 63 ВК. Центр имел сильные позиции в Рейнланде, Вестфалии и Силезии, а НННП –

в восточных регионах. Из 13 провинциальных представителей рейхсрата 6 являлись членами Центра, 4 – НННП, 2 – СДПГ и один беспартийным [18, S. 504]. Складывалась парадоксальная ситуация, когда самая влиятельная партия (СДПГ) обладала наименьшим числом представителей. Например, на выборах 1924 г. в ландтаг СДПГ набрала 25 % голосов, но на ее долю приходилось лишь 7,7 % провинциальных репрезентантов. В случае с НННП и Центром соотношение выглядело следующим образом: 23,7 % – 30,8 % и 17,6 % – 38,5 %, что, безусловно, искажало влияние прусского населения в рейхсрате [6, S. 20]. В конечном итоге проект закона об объединении прусских голосов в рейхсрате, одобренный ландтагом в январе 1926 г., был заблокирован штатсратом¹, где доминировали Центр и НННП (51 против 4) [10, S. 350–351]. Последующие инициативы ННП и СДПГ оказались безрезультатными.

И все же реальная сила статьи 63 была преувеличена. Случаи, когда прусские голоса полностью или частично блокировали друг друга, имели место редко. По крайней мере, правительству удавалось избегать их «нейтрализации» на стадии предварительных консультаций. В период с 1921 по 1928 гг. провинции ни разу не голосовали в полном составе против прусского кабинета и лишь 4 раза (из 275) общее количество прусских голосов опускалось ниже 4. В целом, Пруссия сохраняла доминирующее положение в палате, компенсируя *clausula antiborussica* за счет традиционных связей с северо-германскими землями. В результате степень влияния палаты была «прямо пропорциональна реальному политическому весу земли» в рейхе [28, S. 160].

В годы Веймарской республики рейхсрат неизменно был частью общественно-политической дискуссии об имперской реформе [3]. Баварское правительство требовало уравнивать палату в правах с рейхстагом или, по меньшей мере, предоставить ей дополнительные полномочия, включая миноритарного вето на поправки к конституции в объеме 1/4 голосов, которыми обладали в совокупности Бавария, Баден и Вюртемберг [2; 19, S. 175].

Звучали и более радикальные инициативы. Например, Союз за обновление рейха (СОР) намеревался трансформировать палату в орган политического представительства экономических, социальных и культурных слоев общества. В репрезентативном плане рейхсрат предлагалось разделить на две или три части. В первом случае одна половина палаты сохраняла статус представительства земель (*Reichsrat*), а другая становилась экономиче-

ским советом (*Reichswirtschaftsrat*). Во втором земли могли рассчитывать на 1/3 голосов; следующая треть резервировалась за рейхсвиртшафтсратом и по 1/6 за представителями рейхстага и доверенными лицами рейхспрезидента – служителями церкви, работниками системы образования и органов местного самоуправления, учеными с 12-летним стажем парламентской работы. Члены палаты избирались или назначались один раз в шесть лет с правом совмещения министерских постов, а ее глава выбирался рейхспрезидентом из числа «выдающихся личностей», не работавших ранее ни в рейхстаге, ни в правительстве [8, S. 15–16, 51–57, 71–75, 85–88].

Круг полномочий рейхсрата как органа «земельного, профессионального и корпоративного представительства» всецело определялся интересами нации. Это предполагало деление палаты на Генеральную ассамблею (общее собрание), обладающую правом участия в законодательном процессе, и Малое (узкое) собрание, ответственное за сферу управления. Таким способом планировалось создать некое подобие сената из авторитетных личностей, избавить рейхсрат от губительной конкуренции политических групп и, следовательно, стабилизировать парламентскую систему. Численность палаты в расширенном составе достигала 200 чел., в узком – 130 [1, с. 106–110; 25, Вл. 385–386].

В силу ряда объективных и субъективных обстоятельств реализовать план СОР не удалось. Попытки же рейхсрата установить контроль над чрезвычайным законодательством правительства в годы МЭК завершились провалом. Первое время канцлер Г. Брюнинг «использовал» потенциал палаты в интересах исполнительной власти, «противопоставляя профессиональный элемент партийно-политическому плюрализму рейхстага» [23, Sp. 7]. Однако новая роль рейхсрата вовсе не отражала истинной силы регионального фактора, а была показателем слабости парламентской демократии. Уже в 1931 г. бремя общения с землями канцлер перенес на уровень личных контактов с органами их исполнительной власти. Одновременно усилилось влияние имперской бюрократии, нарушавшее конституционно-правовой баланс властной структуры. К началу 1930-х гг. объем законодательных компетенций земель не превышал 1/30 от имперских [21, S. 186]. По большей части речь шла о законах в сфере финансов, об актах, регулирующих работу служащих и учреждений юстиции, инструкциях к национальным законам и т. д.

События второй половины 1932 г., начало которым положила рейхсэкзекуция 20 июля, продемонстрировали глубокий паралич властной структуры Германии, сопровождавшийся обструкцией политического курса Ф. Папена со стороны рейхстага и руко-

¹ Верхняя палата прусского парламента (орган представительства прусских провинций).

водства земель [1, с. 176–206]. Рейхсрат окончательно утратил свое влияние. Дальнейшие шаги в направлении унитаризма оставались вопросом времени, и они последовали в 1933 г.

В отличие от своих предшественников, А. Гитлер не считал земли фактором риска для правительства и не видел смысла в сотрудничестве с ними. Некоторое время рейхсрат неуклюже сопротивлялся политике Берлина, пытаясь объяснить фюреру отсутствие прямой связи между профессиональной деятельностью палаты и динамикой национал-социалистического движения. Однако традиционные совещания высшей земельной бюрократии мало интересовали НСДАП. Да и сами земли демонстрировали высокую степень разобщенности. Большинство из них «стоически» восприняло факт назначения рейхскомиссара прусским представителем в рейхсрате, и лишь Бавария выражала плохо скрываемую тревогу относительно будущего статуса палаты, символизировавшей услуги профессиональной экспертизы и накопленный годами опыт [26].

Тем временем Гитлер продолжал курс на унитаризацию Германии и концентрацию власти, пригрозив «не уяснившим дух времени» землям рейхсэксеквцией [4, S. 38]. В соответствии с законом от 14 февраля 1934 г., рейхсрат, сфера деятельности которого в Третьем рейхе сузилась до участия в разработке

инструкций к парламентским законам, чрезвычайным постановлениям и актам административного толка, был ликвидирован [11, S. 23]. Посредническая функция между центром и регионами принадлежала теперь заместителям. На этом основании субъекты «утратили статус государственных образований, перейдя в ранг административных единиц», – с горечью констатировал министр-президент Баварии Л. Зиберт на заседании правительства 15 февраля 1934 г. [9, S. 403].

Безусловно, рейхсрат являлся важным звеном в системе органов высшей государственной власти Веймарской Германии, обладая рядом существенных законодательных и административных функций. Их объем, однако, не позволяет говорить о представительстве немецких земель как действенном факторе политического влияния в стране, носителе государственного суверенитета, коим являлся бундесрат. Отчасти это объяснялось административным характером веймарского федерализма, ставшего квинтэссенцией политики региональных элит, а не массовых движений, отчасти модернизационными процессами в немецком обществе, в рамках которых государственная автономия земель воспринималась как анахронизм, источник партикуляризма и центробежных тенденций и, наконец (после 1933 г.), как помеха созданию народного сообщества.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Субботин, О. Г. Веймарский федерализм : монография / О. Г. Субботин. – Минск : БГПУ, 2010. – 272 с.
2. Субоцін, А. Г. Палітычны каталіцызм у Баварыі (1918–1933 гг.) / А. Г. Субоцін // Весці БДПУ. Серыя 2. – 2012. – № 2. – С. 65–69
3. Субботин, О. Г. Проекты «имперской реформы» в годы Веймарской республики / О. Г. Субботин // Весці БДПУ. Серыя 2. – 2014. – № 4. – С. 58–62.
4. Baum, W. Die „Reichsreform“ im Dritten Reich / W. Baum // Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte. – 3. Jg. – Heft 1. – 1955. – S. 36–56.
5. Bilfinger, K. Der Einfluß der Einzelstaaten auf die Bildung des Reichswillens : Eine staatsrechtliche und politische Studie / K. Bilfinger. – Tübingen: Mohr, 1923. – 137 S. – S. 135–136.
6. Braun, O. Deutscher Einheitsstaat oder Foederativsystem? / O. Braun. – Berlin : Heymann, 1927. – 35 S. – S. 20.
7. Corbach, E. Die staatsrechtliche Stellung der Provinzialvertreter im Reichsrat : Univ., Diss. / E. Corbach. – Rostock : Adler, 1926. – 62 S.
8. Das Problem des Reichsrats : Leitsätze mit Begründung : Bund zur Erneuerung des Reiches. – Berlin : Schmalfeldt, 1930. – 244 S.
9. Deuerlein, E. Bayern / E. Deuerlein // Reich und Länder. Geschichte der deutschen Territorien : in 2 Bd.; Hrsg. von G. W. Sante. – Darmstadt : Wiss. Buchges., 1971. – Bd. 2 : Die deutschen Länder vom Wiener Kongreß bis zur Gegenwart. – S. 372–407.
10. Duesberg G. Die rechtliche Stellung der von den preussischen Provinzen bestellten Reichsratsbevollmächtigten / Duesberg G. // Archiv des öffentlichen Rechts. – Bd. 12. – 1927. – S. 321–392.
11. Gesetz über die Aufhebung des Reichsrats vom 14. Februar 1934 // RGBl. 1934 I, S. 89.
12. Görg, H. Die rechtliche Stellung der von den preußischen Provinzen bestellten Bevollmächtigten zum Reichsrat : Univ., Diss. / H. Görg. – Quakenbrück : Buchdruckerei C. Trute, 1927. – 44 S.
13. Heymann, E. Geschichte der deutschen Reichsverfassung / E. Heymann. – Berlin: Stilke, 1924. – S. 93–94.
14. Holste, H. Der deutsche Bundesstaat im Wandel (1867–1933) / H. Holste. – Berlin : Duncker & Humblot, 2002. – 580 S

15. Laufer, H. Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland / H. Laufer, U. Münch. – Opladen : Leske & Budrich, 1998. – 472 S.
16. Lilla, J. Reichsrat, 1919–1934 [Electronic resource] / J. Lilla / Historisches Lexikon Bayerns. – Mode of access : https://www.historisches-lexikon-bayerns.de/Lexikon/Reichsrat,_1919-1934. – Date of access : 10.09.2018.
17. Medicus, F. A. Reichsverwaltung / F. A. Medicus // Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart; Hrsg. von O. Koellreutter. – 1932. – Bd. 20. – Tübingen : Mohr, 1932. – S. 1–115.
18. Möller, H. Parlamentarismus in Preußen 1919–1932 / H. Möller. – Düsseldorf : Droste, 1985. – 662 S.
19. Nawiasky, H. Grundprobleme der Reichsverfassung. / H. Nawiasky. – Berlin : Springer, 1928. – Teil 1 : Das Reich als Bundesstaat. – 199 S.
20. Rose, G.J. Der Reichsrat der Weimarer Republik: Univ., Diss. / G.J. Rose – Freiburg im Breisgau, 1964. – 126 S. – S. 54.
21. Rosenau, K. Hegemonie und Dualismus : Preussens staatsrechtliche Stellung im Deutschen Reich / K. Rosenau. – Regensburg : Roderer, 1986. – 240 S.
22. Schmitt, C. Verfassungslehre / C. Schmitt. – München-Leipzig : Duncker & Humblot, 1928. – 404 S.
23. Schmitt, C. Reichs- und Verfassungsreform / C. Schmitt // Deutsche Juristen-Zeitung. – 36 Jg. – H. 1. – 1931. – Sp. 5–11.
24. Schoppmeier K.-H. Der Einfluss Preussens auf die Gesetzgebung des Reiches / K.-H. Schoppmeier. – Berlin : Stilke, 1929. – 111 S.
25. Schreiben aus der Reichskanzlei betref. die Schrift des Bundes zur Erneuerung des Reiches “Das Problem des Reichsrats” v. 22.11.1930 // Bundesarchiv. – R 43 I/1882. – Bl. 383–387.
26. Schreiben aus der Staatskanzlei des Freistaates Bayern an den Reichsminister des Innern // Bundesarchiv. – R 43 I/1033. – Bl. 196
27. Thoma, R. Die Forderung des Eiheitsstaates / R. Thoma. – Heidelberg: Winter, 1928. – 19 S.
28. Vondenhoff, Ch. Hegemonie und Gleichgewicht im Bundesstaat. Preußen 1867–1933: Geschichte eines hegemoniales Gliedstaates / Ch. Vondenhoff. – Aachen : Shaker, 2001. – 240 S.
29. Wittmayer, L. Die Weimarer Reichsverfassung / L. Wittmayer. – Neudruck der Ausgabe Tübingen 1922. – Aalen : Scientia-Verl., 1974. – 478 S. – S. 285.
30. Zaske, E. Der föderative Gedanke in der Weimarer Reichsverfassung und deren Revision nach föderalistischen Gesichtspunkten : Univ., Diss. / E. Zaske. – Jena, 1925. – 78 S.

Дата подачи статьи: 30.09.2018