

**МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
имени М.В. ЛОМОНОСОВА
ИСТОРИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ**

на правах рукописи

Дорн Марина Романовна

**Формирование органов управления Западной Германии в условиях
оккупационного режима 1945 – 1949 гг.**

**Раздел 07.00.00 – Исторические науки
Специальность 07.00.03 – Всеобщая история (новое и новейшее время)**

**АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата исторических наук**

Москва – 2010

Работа выполнена на кафедре новой и новейшей истории стран Европы и Америки Исторического факультета Московского Государственного Университета имени М.В.Ломоносова

Научный руководитель: доктор исторических наук,
профессор
Александр Юрьевич Ватлин
(Исторический факультет МГУ
им. М.В.Ломоносова)

Официальные оппоненты: доктор исторических наук,
профессор, заведующий кафедрой
Владимир Владимирович Захаров
(Факультет иностранных языков и
регионоведения МГУ
им. М.В.Ломоносова)

кандидат исторических наук,
старший научный сотрудник
Екатерина Петровна Тимошенко
(Центр германских исследований
Института Европы РАН)

Ведущая организация: Институт всеобщей истории РАН

Защита состоится «24» ноября 2010 года в 16.00 часов на заседании Диссертационного Совета Д_501.002.12 по всеобщей истории при Московском Государственном Университете им. М.В.Ломоносова.

Адрес: 119992, Москва, Ломоносовский проспект, д.27, корп. 4, Исторический факультет, ауд.416А.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке МГУ им. А.М. Горького (г. Москва, Ломоносовский проспект, д. 27)

Автореферат разослан «20» октября 2010 года

Ученый секретарь Диссертационного Совета
кандидат исторических наук, доцент

Т.В.Никитина

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Диссертация посвящена процессу становления административной структуры Западной Германии в 1945 – 1949 гг. **Актуальность темы** определяется тем, что проблема преемственности институтов управления и кадрового аппарата при радикальной смене режима власти или революционных трансформациях неизменно является ключевой в процессе последующего формирования новой государственной системы. В данном контексте особую важность приобретает проблема соотношения национальных традиций государственного управления и внешнего воздействия на процесс построения вертикали государственной власти. В связи с этим представляется полезным изучение опыта Западной Германии, чья общественно-политическая система, созданная в 1945 – 1949 гг., эффективно функционирует до сих пор.

После разгрома фашистской Германии силами антигитлеровской коалиции страна была разделена на четыре зоны оккупации. Созданием военных администраций союзники поставили Германию в полную от себя зависимость, что обусловило необходимость формирования общей системы управления зонами оккупации. СССР, США, Великобритания и Франция признавали необходимость проведения политики возмездия и наказания – денацификации, демилитаризации, деиндустриализации, декартелизации страны. При этом каждая из оккупационных держав руководствовалась собственными принципами воссоздания общественно-экономического порядка в Германии и формирования немецкой администрации. Процесс создания новых государственных основ зависел от взаимоотношений между оккупационными администрациями и немцами, а также от готовности и желания самих немцев принять участие в восстановлении страны.

Спад производства и угроза экономического краха заставили военные администрации в ускоренном темпе создавать учреждения, которые должны были справиться с царящим в оккупационных зонах хаосом, актуальными экономическими, политическими и социальными проблемами. Под строгим контролем военных властей начинается процесс воссоздания немецкой администрации «снизу вверх»¹. Фактически немецкий административный аппарат в первые послевоенные годы заменил в западногерманских землях традиционные государственные структуры.

Специфика послевоенной ситуации в Западной Германии обусловлена тем, что оккупационные власти с объединением американской и британской зон оккупации в Бизонию в конце 1946 года под влиянием внешнеполитических факторов (холодная война, ухудшение отношений с СССР т.д.) стремились сформировать немецкие административные институты и структуру кадрового аппарата по англосаксонскому образцу, не учитывая немецких чиновнических традиций. Это своего рода противостояние оказало значительное влияние на структуру немецкой администрации и характер взаимоотношений немецких политиков и представителей оккупационных властей.

Через четыре года после безоговорочной капитуляции на германской территории были созданы два государства. Для Западной Германии это означает, что за столь короткий срок были сформированы эффективные административные структуры, которые легли в основу министерского аппарата ФРГ как элементы центральной исполнительной власти страны. В истории Германии нет другого такого периода, когда политические процессы развивались столь стремительно, а результат был бы так далек от первоначальных планов и надежд.

Объектом данного диссертационного исследования стали немецкие органы управления в западных оккупационных зонах. Предметом исследования является механизм совместной работы военных властей и немецких политиков

¹ Eschenburg T. Jahre der Besatzung 1945-1949. Stuttgart, 1983. S. 77.

в западных зонах оккупации. **Цель** диссертации определена следующим образом: проанализировать роль немецких политиков в процессе формирования органов управления Западной Германии в период оккупации и эволюцию оккупационной политики в отношении немецкого административного аппарата.

В связи с этим поставлен ряд конкретных **задач**. Во-первых, представляется необходимым выделить особенности формирования административной структуры Западной Германии на зональном и бizonальном уровне в послевоенные годы. Во-вторых, будет проведен анализ отношения оккупационных властей к проблеме денацификации немецкого административного аппарата и набору кадров в немецкие органы управления. В-третьих, будет предпринята попытка проследить процесс трансформации административных структур Бизонии в органы исполнительной и законодательной власти ФРГ. В качестве четвертой задачи исследования можно определить анализ соотношения исторических традиций и тенденций демократического обновления в западногерманском административном аппарате.

Территориальные и хронологические рамки диссертационного исследования охватывают западногерманские зоны оккупации в период с 1945 по 1949 годы². Нижняя временная граница определяется введением союзными державами оккупационного режима в Германии. Верхняя граница обусловлена образованием на территории западных оккупационных зон Федеративной Республики Германия.

Поскольку исследовательский интерес сосредоточен на проблеме становления немецких органов управления, послуживших основой для формирования административной системы ФРГ, исследование французской зоны оккупации выводится за рамки диссертации. Данный подход обусловлен также тем, что французская зона управлялась властями изолированно, так как

²В американскую зону оккупации входили земли Бавария, Гессен, Бремен, Вюртемберг-Баден; в британскую зону оккупации – земли Нижняя Саксония, Северный Рейн — Вестфалия, Шлезвиг-Гольштейн и Гамбург; во французскую зону оккупации – земли Южный Баден, Вюртемберг-Гогенцоллерн и Рейнланд-Пфальц.

Франция заявила, что, поскольку она не принимала участия в выработке Потсдамских соглашений, то не обязана их соблюдать, и в течение первых послевоенных лет проводила обособленную оккупационную политику. При этом в 1948-1949 гг. французским властям пришлось принимать к исполнению и распространять на территорию своей зоны решения, принятые в Вашингтоне и Лондоне. Проблемы управления Западным Берлином находятся за рамками исследования и могут служить предметом отдельного изучения.

Методологическую основу диссертационного исследования составляют принципы историко-генетического и историко-системного анализа. Генетический метод позволил рассмотреть административные органы управления западногерманских земель в их историческом развитии, раскрывая причинно-следственные связи и закономерности процесса их становления. Административная система западных зон оккупации формировалась в тесном взаимодействии оккупационных властей и немецких политиков.

Историко-системный анализ, включающий структурный и функциональный методы, позволил представить административные структуры будущей Западной Германии как комплексную систему, состоящую из трех взаимосвязанных элементов:

- Институциональный элемент: административные органы разного уровня западных зон оккупации;
- Правовой элемент: законодательная база, включающая постановления оккупационных властей и законы немецких органов управления;
- Кадровый элемент: возрождение немецкого чиновнического аппарата, особенности кадровой политики немецких административных институтов.

Традиционно в Германии существовала эффективно работавшая исполнительная власть, построенная по иерархическому принципу и представленная дисциплинированным чиновничеством. Поэтому всякая попытка выяснить, существовала ли у немецких политиков в «час ноль»

немецкой государственности реальная возможность обратиться к новым управленческим моделям, должна принимать во внимание этот фактор. В диссертации был применен основанный на теории М. Вебера и Р. Михельса³ ретроспективный анализ, позволивший определить, в каком общественно-историческом контексте проходило становление немецких административных органов после окончания Второй мировой войны, и оценить значимость чиновнических традиций Пруссии, Веймарской республики и Третьего рейха для возрождения административных структур формировавшегося западногерманского государства.

Тема диссертационного исследования находится на стыке нескольких дисциплин – истории, юриспруденции и политологии, что обусловило применение в работе междисциплинарного подхода.

Источники, которые послужили основой для исследования, можно разделить на пять групп. Первую группу составляют материалы фондов Государственного архива ФРГ (Бундесархив) в Кобленце. В работе проанализированы документы, касающиеся деятельности Административных советов объединенной зоны оккупации, Земельного совета и Зональной комиссии. В фонде «Земельный совет американской зоны оккупации»⁴ собраны акты Земельного совета. Фонд «Земельный совет Объединенной экономической области»⁵ содержит сведения о работе одноименного совета Бизонии. В фонде «Управление по экономике объединенной экономической зоны. 1945 – 1950»⁶ содержатся документы Минденского Центрального ведомства по экономике британской зоны оккупации, Административного совета по экономике объединенной зоны и Экономического управления Бизонии. Документы

³ Weber M. *Wirtschaft und Gesellschaft*. Köln, 1968. Beetham D. *Max Weber and the theory of modern politics*. London, 1985. Вебер М. *Избранное. Образ общества*. М., 1994. Малинкин А.Н. Теория политической элиты Р. Михельса // *Социологический журнал*. 1994. N 3. Albrow M. *Bureaucracy*. London, 1970.

⁴ Z1, Länderrat des amerikanischen Besatzungsgebietes (1944 – 1949), Bundesarchiv Koblenz.

⁵ Z4, Länderrat des Vereinigten Wirtschaftsgebietes (1946-1952), BA.

⁶ Z8, Verwaltung für Wirtschaft des Vereinigten Wirtschaftsgebietes/Zentralamt für Wirtschaft in der Britischen Zone (1942) 1945-1950 (1954), BA.

позволяют проанализировать работу немецких органов управления британской зоны оккупации и их взаимоотношения с военными властями. В качестве примера можно привести Собрание протоколов заседаний глав Административных советов, проходивших тайно при поддержке Управления военной администрации США в Германии⁷. Из анализа этих документов можно сделать вывод, что деятельность советов координировалась, но некоторые исследователи, не используя этих материалов, пришли к противоположным выводам⁸.

Для характеристики немецкой кадровой политики в диссертации проанализированы документы из личного фонда Германа Пюндера в период с 1948 по 1949 гг.⁹, когда он был Главным директором и председателем Административного совета Бизонии. Особо ценными источниками в контексте нашей тематики явилась переписка Германа Пюндера с Конрадом Аденауэром и другими политиками того периода. В фонде «Бизональное Ведомство по делам персонала»¹⁰ (образованного летом 1947 года и просуществовавшего до конца июля 1953 года) собрана подробная документация по структуре и критериям набора кадров для бизональных ведомств. Необходимо отметить, что часть документов, касающихся мер по денацификации административного аппарата, закрыта для исследований, в особенности это касается личных дел чиновников (в связи с немецким законодательством, ограничивающим использование личной информации).

Воссоздание немецких органов управления в оккупационных зонах проходило под строгим контролем военных властей. Следовательно,

⁷ ОМГУС или O.M.G.U.S., высший орган военного управления США в Германии с 1 октября 1945 года.

⁸ Pünder T. Bizonale Interregnum. Geschichte Vereinigten Wirtschaftsgebiets. Waiblingen, 1966. S. 67. Strauss W. Entwicklung und Aufbau des Vereinigtes Wirtschaftsgebietes. Festgabe zur Juristentagung in München, 1948. S. 32.

Fözl-Schröter M.E. Föderalistische Politik und nationale Repräsentation 1945-1947. Westdeutsche Länderregierungen, Zonale Bürokratien und politische Parteien im Widerstreit. Stuttgart, 1974. S. 93.

⁹ Nachlass Pünder, Hermann (01.04.1888 - 03.10.1976) Unterlagen als Oberdirektor und Vorsitzender des Verwaltungsrats des Vereinigten Wirtschaftsgebietes, 1948-1949, BA.

¹⁰ Z11, Personalamt des Vereinigten Wirtschaftsgebietes (1947-1951), BA.

документы, связанные с политикой оккупационной администрации, представляют исключительную важность для исследования, их целесообразно выделить в отдельную, вторую группу источников¹¹. В этих изданиях опубликованы тексты соглашений об образовании Административных советов для объединенной зоны оккупации, Постановление о создании Франкфуртского Экономического совета и его последующей реорганизации.

Для освещения роли немецких политиков в процессе становления западногерманской административной структуры необходимо обратиться к официальным публикациям документов немецких органов управления¹². Этот тип источников отнесен к третьей группе. Прежде всего, необходимо

¹¹ Germany 1957-1949. The Story in Documents. Washington, 1950. Documents on Germany under Occupation 1945-1954. sel. And edit. By Beate Ruhm von Oppen. Oxford, 1955. Military Gouvernement Gazette Germany, United States Zone. Amtsblatt der Militärregierung Deutschland, Amerikanische Zone. Hrsg. v Office of Military Government for Germany. Frankfurt, 1947-1948. Military Government Gazette Germany, British Zone of Control. Amtsblatt der Militärregierung Deutschland, Britisches Kontrollgebiet. Berlin, 1945-1949. The Papers of General Lucius D. Clay. Germany 1945-1949. Vol. 1, 2. London, 1974. Foreign Relations of the United States (FRUS). The Conference of Berlin 1945: Diplomatic Papers Vol. I, II. Washington, 1960. Council of Foreign Ministers. FRUS. 1946, Vol. II. Washington, 1970. The British Commonwealth; Western and Central Europe. FRUS 1946, Vol. V. Washington, 1969. Council of Foreign Ministers; Germany and Austria. FRUS 1947, Vol. II. Washington, 1972. Germany and Austria. FRUS 1948, Vol. II. Washington, 1973. Selected Documents on Germany and the Question of Berlin 1944-1961. London, 1961. Dokumente zur Deutschlandpolitik der Sowjetunion. Berlin, 1954. Внешняя политика Советского Союза. 1947 год. Документы и материалы. Ч. 1-2. М., 1952; За антифашистскую демократическую Германию. Сб. док. 1945-1949. М., 1969; Тегеран. Ялта. Потсдам. Сб. док. М., 1970; СССР и германский вопрос. Документы из Архива внешней политики РФ. Т. 1-3. М., 1996-2003.

¹² Wörtliche Berichte und Drucksachen des Wirtschaftsrates des Vereinigten Wirtschaftsgebietes 1947-1949. Hrsg. v. Institut für Zeitgeschichte u. dem Deutschen Bundestag, Wissenschaftliche Dienste. Bearb. v. Weisz Ch. u. Woller H. Bde, I-II, IV. München/ Wien, 1977. Die CDU/CSU im Frankfurter Wirtschaftsrat. Protokolle der Unionsfraktion 1947-1949. Bearb. v. Salzmann R. Düsseldorf, 1988. Die SPD-Fraktion im Frankfurter Wirtschaftsrat, 1947-1949. Protokolle, Aufzeichnungen, Rundschreiben. Hrsg. v. Stamm Ch. Bonn, 1993. Vogel W. Westdeutschland 1945-1950. Der Aufbau von Verfassungs- und Verwaltungseinrichtungen über den Ländern der drei westlichen Besatzungszonen. Schriften des Bundesarchivs. Teil I: Geschichtlicher Überblick; oberste beratende Stellen und Einrichtungen für Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung; einzelne Verwaltungszweige: Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Koblenz, 1956. Teil II: Einzelne Verwaltungszweige; Wirtschaft, Marshallplan, Statistik, Boppard 1964; Teil III: Einzelne Verwaltungszweige; Finanzen; Post und Verkehr; Arbeit und Soziales; Flüchtlinge; Suchdienst und Kriegsgefangene; Justiz; Inneres. Boppard, 1983. Dokumente zur Parteipolitischen Entwicklung in Deutschland seit 1945. Hrsg. v. O. K. Flechtheim. Bd I-IX. Berlin, 1963-1971. Kurt Schumacher; Reden-Schriften-Korrespondenzen 1945-1952. Hrsg. v. Willy Albrecht. Berlin/ Bonn, 1985. Adenauer. Briefe 1947-1949. Bearb. v. Mensing H. P. Band II. Berlin, 1984.

упомянуть пять томов «Предыстории Федеративной Республики Германии»¹³. Цель этой публикации – представить документы, иллюстрирующие «возрождение западногерманской политической деятельности на надземельном уровне»¹⁴. Основное внимание уделено институтам, которые на зональном и надзональном уровнях оладили «практически правительственными полномочиями»¹⁵. К ним относятся Земельный совет американской зоны оккупации, Зональная комиссия британской зоны и Бюро по вопросам мирного урегулирования, заседания которого в Штутгарте.

В четвертую группу целесообразно выделить документы личного происхождения: мемуары и дневники непосредственных участников событий.¹⁶ Большую помощь оказали воспоминания известных политиков – основателей ФРГ – Конрада Аденауэра, Карло Шмида, Германа Пюндера. Кроме того, проанализированы мемуары военного губернатора американской зоны оккупации – генерала Л. Клея. В диссертации также использовали материалы статей и диссертаций западногерманских юристов конца сороковых годов¹⁷. Эти документы позволяют проследить динамику дискуссии между политиками, придерживавшимися разных взглядов на систему управления послевоенной

¹³ Akten zur Vorgeschichte der Bundesrepublik Deutschland 1945-1949 (AVBRD). Hrsg. v. Bundesarchiv u. Institut für Zeitgeschichte. Bde I-V. München /Wien, 1976-1983.

¹⁴ AVBRD I, S. 8.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Kurt Schumacher; Reden-Schriften-Korrespondenzen 1945-1952. Hrsg. v. Willy Albrecht. Berlin/ Bonn, 1985. Adenauer. Briefe 1947-1949. Bearb. v. Mensing H. P. Band II. Berlin, 1984. Troeger H. Interregnum. Tagebuch des Generalsekretärs des Länderrates der Bizone 1947-1948. Hrsg. v. Benz W., Goschler C. München, 1985. Maier R. Ein Grundstein wird gelegt. Die Jahre 1945-1947. Tübingen, 1964. Hoegner W. Der Schwierige Außenseiter. Erinnerungen eines Abgeordneten, Emigranten und Ministerpräsidenten. München, 1959. Lucius D. Clay. Entscheidung in Deutschland. Frankfurt am Main, 1950. Англ. изд.: Clay L. Decision in Germany. New York, 1950.

¹⁷ Klein F. Neues Deutsches Verfassungsrecht. Frankfurter Grundrisse für das juristische Studium. Bd. 26. Frankfurt, 1949. Virally. M. Die internationale Verwaltung Deutschlands vom 8.5.1945-24.4.1947. Baden-Baden, 1948. Strauss W. Entwicklung und Aufbau des Vereinigtes Wirtschaftsgebietes. Festgabe zur Juristentagung in München, 1948. Kohn-Brandenburg A. Das System der Provisorien // Europa-Archiv 1947; 1948. Elmenau J. von. Das Wirtschafts- und Verwaltungsrecht der Doppelzone // Deutsche Rechtszeitschrift (DRZ) 1948; 1949. Cornides W. Die Völkerrechtliche Stellung Deutschland nach der bedienungslosen Kapitulation // EA 1946. Naerger H. A. Der Wirtschaftsrat des Vereinigten Wirtschaftsgebietes. Entwicklung, Verfassung und staatrechtliche Würdigung. Diss. jur. München, 1949.

Германии и проблемы формирования административно-политической системы Бизонии, а впоследствии и ФРГ.

В пятую группу выделены материалы западногерманской прессы послевоенного времени: «Франкфуртер Рундшау», «Хандельсблатт», «Нойе Цайтунг», «Виртшафтсцайтунг», «Берлинер Тагесшпигель», «Нойе Цайт», «Шпигель»¹⁸. В целом западногерманская пресса, находясь под жестким контролем военных властей, опиралась на опыт Веймарской демократии и испытывала влияние англосаксонской журналистики.

Историография. Работы отечественных и зарубежных исследователей, в которых затрагиваются проблемы становления административного аппарата западногерманских земель после Второй мировой войны, уместно разделить на две группы. К первой группе отнесены монографии и статьи, где данная проблема рассматривается с институциональной точки зрения. Во вторую группу вошли исследования, характеризующие особенности кадровой политики в рассматриваемый период. В отдельный раздел выделены работы, посвященные оккупационной политике западных военных властей.

В 2000-е годы в отечественной историографии на фоне укрепления российско-германских научных контактов на первый план выходят немецкие политики и общественные деятели, которые уже не воспринимаются как

¹⁸ Frankfurter Rundschau, Handelsblatt, Neue Zeitung, Wirtschaftszeitung, Berliner Tagesspiegel, Die Neue Zeit, Der Spiegel.

молчаливые исполнители воли оккупационных властей.¹⁹ Кроме того, был написан ряд диссертаций – Е.А. Жаронкиной, Ю.М. Коршунова, А.В. Равнюшкина – посвященных деятельности оккупационных администраций в Германии, в которых, в том числе рассматриваются проблемы денацификации и демократизации, а также структура оккупационного аппарата в британской и американской оккупационных зонах²⁰. В 2009 году была опубликована работа А.М. Филитова, посвященная истории германского вопроса.²¹ Однако следует признать, что в них уделяется недостаточное внимание «немецкому фактору», т.е. месту и роли германских административных органов в период становления ФРГ.

Одной из основных монографий, посвященных становлению немецких административных институтов, является работа Тильмана Пюндера²². Он выделяет 3 институциональные стадии развития Бизонии: период работы административных советов с осени 1946 года до июня 1947 года, деятельность Франкфуртского Экономического совета с июня 1947 года до февраля 1948 года и непосредственно предыстория ФРГ с марта 1948 года по 1949 год. Автор

¹⁹ Мурашов М.А. Участие западногерманских политических партий в создании ФРГ (1948-1949 гг.). Дисс. канд. ист. наук. М., 2004. Его же. У истоков политической системы ФРГ. Франкфуртские документы и их обсуждение в июле 1948 г. // Вестник Московского университета. Серия 8. История. 2004. № 1. С. 3 – 21; Его же. Конрад Аденауэр на посту председателя Парламентского совета (1948 – 1949) // Там же. 2005. № 3. С. 22 – 35. Некрасова Т.А. «Федерализм и политика в землях французской зоны оккупации Германии в 1945-1949 гг.» Дисс. канд. ист. наук. М., 2009. Невский С.И. Социально-экономические реформы в послевоенной Западной Германии: 1945-1949. М., 2008. 1948 год в германской истории. Материалы конференции российских и немецких историков 19-20 июня 2008г., Москва». Под ред. Б.Бонвеча, А.Ю. Ватлина и Л.П. Шмидта. М., 2009. Петелин Б.В. Становление парламентаризма в Западной Германии// Вторая мировая война и преодоление тоталитаризма. Российско-германская конференция историков в Волгограде. Серия: Россия. Германия. Европа. Вып. 3 М., 1997.

²⁰ Жаронкина Е.А. Политика американских оккупационных властей по денацификации и демократизации Западной Германии (1945–1949 гг.). Дисс. канд. ист. наук. Томск, 2004. Равнюшкин А.В. Осуществление потсдамских соглашений в английской оккупационной зоне Германии: 1945-1949 гг. Дисс. канд. ист. наук. Кемерово, 2007. Коршунов Ю. М. Оккупационная политика Великобритании в Германии (1945-1949 гг.) Дисс. канд. ист. наук. М., 2004.

²¹ Филитов А.М. Германия в советском внешнеполитическом планировании. 1941-1990. М., 2009.

²² Puender T. Bizonale Interregnum. Geschichte des Vereinigten Wirtschaftsgebietes. Waiblingen, 1966.

считает, что работа бizonальных институтов протекала с большим трудом, так как проходила в рамках, искусственно созданных оккупационными властями, а не выработанных самими немцами. По мнению автора, низкая эффективность работы бizonальных органов управления была обусловлена именно этим фактором. Отдельные аспекты формирования немецких органов управления затрагивают такие историки как М. Э. Фельц-Шретер, К. Вайц, Р. Морси, Р. Штайнингер, Г. Триттель, Ф. Шокенхофф, Г. Хуберт²³.

Составной частью процесса становления немецкой администрации в 1945 – 1949 годах является денацификация чиновничества, так как кадровые чистки, проводившиеся сначала оккупационными властями, а позднее и немецкими органами, не могли не отразиться на составе немецких административных институтов. Уже в первых работах американских исследователей Дж. Херца, Э. Плишке, У. Гриффита, появившихся в конце 1940-х – начале 1950-х годов, указывались слабые стороны, ошибки и недостатки денацификации²⁴. Современные авторы (Дж. Херф, К. Раух-Кюне) не отрицают слабые стороны денацификации, ее бессистемность, но все же признают положительный эффект, который она оказала на послевоенное немецкое общество²⁵. Среди

²³ Fölz-Schröter M.E. *Föederalistische Politik und nationale Repräsentation 1945-1947. Westdeutsche Länderregierungen, Zonale Bürokratien und politische Parteien im Widerstreit.* Stuttgart, 1974. Weisz Ch. *Deutsche Überlegungen zur Bildung der Bizone. Erich Rossmans Reise in die britische Zone im August 1946 // VfZ 22 (1974).* Morsey R. *Zwischen Bayern und Bundesrepublik. Die politische Rolle des bayerischen Ministerpräsidenten Hans Ehard 1946-1949 // Juristenzeitung 12. Juni 1981.* Steininger R. *Zur Geschichte der Münchener Ministerpräsidenten-Konferenz 1947 // VfZ 31 (1983).* Morsey R. *Vom Kommunalpolitiker zum Kanzler. Die Politische Rolle Adenauers in der Zeit der Weimarer Republik und in der Ära der Besatzungsherrschaft (1919-1949) // Konrad Adenauer. Ziele und Wege. Mainz, 1972.* Он же. *Die Rolle Konrad Adenauers im Parlamentarischen Rat // VfZ 18 (70).* Он же. *Der politische Aufstieg Konrad Adenauers 1945-1949 // Adenauer-Studien 1. Hg. R. Morsey, K. Reppen. Mainz, 1971.* Hubert G. *Die Diskussion um die rechtliche Natur der Bizone in den Jahren 1947-1949. Frankfurt/Main, 1996.*

²⁴ Herz J. H. *The fiasco of denazification in Germany // Political science quarterly. 1948. Vol. LXIII, № 4.* Plischke E. *Denazifying the Reich // The review of politics. 9 (1947).* Griffith W. E. *Denazification in the United States Zone of Germany // The Annals of the American Academy of Political and Social Science. Philadelphia, 1950. Vol. 267.*

²⁵ Herf J. *Divided memory: The Nazi past in the two Germanys.* Cambridge-London, 1997. Rauh-Kühne C. *Life Rewarded the Latecomers: Denazification During the Cold War // The United States and Germany in the Era of Cold War, 1945 – 1990: A Handbook, Volume 1 (1945 – 1990) / Ed. by Detlef Junker. Cambridge, 2004.*

немецких работ по проблемам денацификации следует отметить среди прочих²⁶ монографию Л. Нитхамера «Фабрика попутчиков». Это одна из первых немецких работ, в которой автор приходит к выводу, что денацификация в западных зонах оккупации, в частности, в Баварии, была проведена во многом формально.

Среди последних исследований, посвященных внутренним проблемам послевоенного развития Германии, необходимо упомянуть фундаментальный труд молодого историка Себастьяна Ульриха «Комплекс Веймара»²⁷. Автор анализирует роль политических традиций Веймара в процессе становления ФРГ и приходит к выводу, что дискуссия о традициях Веймарской республики велась в рамках заседаний Парламентского совета и нашла отражение в Основном законе. Ульрих представляет неудачи Веймара как своего рода инструмент политической легитимации формировавшегося государственного строя Западной Германии, непосредственной составляющей которого является административный аппарат.

Ко второй группе были отнесены исследования, характеризующие особенности кадровой политики в рассматриваемый период 1945 – 1949 гг. В данной тематике можно выделить два историографических направления. В основе первого – консервативного и впоследствии примкнувшего к нему ревизионистского направления – лежит метко сформулированный Ральфом Дарендорфом тезис о «стойкости административной элиты в бурях политических преобразований»²⁸. Исходя из этого тезиса исследователи трактуют немецкую кадровую политику в послевоенные годы исключительно

²⁶ Henke K.-D. Politische Säuberung unter französischer Besatzung. Die Entnazifizierung in Würtember-Hohenzollern. Stuttgart, 1981. Krüger W. Entnazifiziert! Zur Praxis der politischen Säuberung in Nordrhein-Westfalen. Wuppertal, 1982. Niethammer L. Die Mitläuferfabrik. Die Entnazifizierung am Beispiel Bayerns. Bonn, 1982.

²⁷ Ullrich S. Der Weimar Komplex. Das Scheitern der ersten deutschen Demokratie und die politische Kultur der frühen Bundesrepublik 1945 – 1949. Göttingen, 2009.

²⁸ Dahrendorf S. Gesellschaft und Demokratie in Deutschland. München, 1968.

как осознанный «процесс реставрации»²⁹ – процесс возврата к традиционной для Германии кастовой обособленности чиновничества, не учитывающий возможности нового начала и проводимый вопреки желанию оккупационных властей, стремившихся демократизировать немецкий административный аппарат по англосаксонскому образцу.

Первые работы, написанные в таком ключе, были опубликованы американскими авторами. Как правило, это были сотрудники оккупационной администрации, рассматривавшие историю немецкого чиновничества в ходе более широких исследований³⁰. Основные вехи реформы государственного аппарата в Западной Германии с 1945 по 1952 год обозначил В. Бенц³¹. Отрицая правильность «реставрационного подхода», автор тем не менее отмечает, что немецкие политики сделали все возможное, чтобы подорвать планы военных властей по проведению глубокой реформы чиновничества.

В конце 1970-х в монографиях по предыстории ФРГ появляется новая парадигма для характеристики кадровой политики немецких административных институтов послевоенной эпохи: «традиция – реформа». Исследователи отходят от категоричных оценок оккупационного режима и

²⁹ Klessman Ch. Die Doppelte Staatsgründung. Deutsche Geschichte 1945 – 1955. Bonn, 1982. Bower T. Blind Eye to Murder. Britain, America and the Purging of Nazi Germany – A Pledge Betrayed. London, 1981. Niethammer L. Zum Verhältnis von Reform und Rekonstruktion in der US-Zone am Beispiel der Neuordnung des öffentlichen Dienstes // VfZ 21 (1973).

³⁰ Hiscock R. Democracy in Western Germany. London, 1957. Zink H. The United States in Germany 1944-1955. Princeton, 1957. Ebsworth R. Restoring Democracy in Germany. The British Contribution. London, 1960.

³¹ Benz W. Versuche zur Reform des öffentlichen Dienstes in Deutschland 1945 – 1952. Deutsche Opposition gegen alliierte Initiativen // VfZ 29 (1981).

роли немцев в проведении кадровой политики в послевоенные годы, стараясь давать более взвешенные оценки³².

В контексте анализа взаимодействия немецких политиков и оккупационных властей необходимо обратиться к работам, посвященным деятельности военной администрации в Западной Германии. В силу присутствия оккупационных властей внутривнутриполитические аспекты развития Германии зачастую определялись внешними факторами и традициями управления британских и американских военных властей³³. В историографии, посвященной оккупационной политике Германии после Второй мировой войны, центральное место занимают монографии по истории американской оккупации. Вероятно, этот феномен объясняется сохранностью и доступностью источников, а также ведущей ролью американских военных властей в процессе становления западногерманского государства.

³² Morsey R. Personal- und Beamtenpolitik im Übergang von der Bizone zur Bundesverwaltung (1947 – 1950). Kontinuität oder Neubeginn // Ders. (Hrsg.) Verwaltungsgeschichte. Aufgaben, Zielsetzungen, Beispiele. Berlin, 1977. Morsey R. Herausforderungen im Rückblick. Neuaufbau und Wandel des öffentlichen Dienstes nach 1945 // Böhrer C. Siedentopf H. (Hrsg.) Verwaltung und Verwaltungspolitik. Vorträge und Diskussionsbeiträge der 50. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung 1982 der Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer. Berlin, 1983. S. 177 – 188. Ambrosius G. Funktionswandel und Strukturveränderung der Bürokratie 1945-1949: Das Beispiel der Wirtschaftsverwaltung. // Politische Weichenstellungen im Nachkriegsdeutschland 1945–1953 (1979). Geschichte und Gesellschaft. Sonderheft. Vol. 5. Göttingen, 1979. Soergel W. Konsensus und Interessen. Eine Studie zur Entstehung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland. Opladen, 1985. Wengst U. Beamtentum zwischen Reform und Tradition. Beamtengesetzgebung in der Gründungsphase der Bundesrepublik Deutschland 1948 – 1953. Düsseldorf, 1988. Reusch U. Deutsches Berufsbeamtentum und Britische Besatzung 1943 – 1947. Stuttgart, 1985. Grotkopp J. Beamtentum und Staatsformwechsel. Die Auswirkungen der Staatsformwechsel von 1918, 1933 und 1945 auf das Beamtenrecht und die personelle Zusammensetzung der deutschen Beamtenschaft. Frankfurt am Main, 1992.

³³ Gimbel J. Amerikanische Besatzungspolitik in Deutschland 1945-1949. Frankfurt, 1971. Latour C.F., Vogelsang Th. Okkupation und Wiederaufbau. Die Tätigkeit der Militärregierung in der amerikanischen Besatzungszone Deutschlands 1944-1947. Stuttgart, 1973. Krieger W. General Lucius D. Clay und die amerikanische Deutschlandpolitik 1945-1949. Stuttgart, 1987. Gimbel J. Byrnes und die Bizone – amerikanische Entscheidung zur Teilung Deutschlands? // Aspekte deutscher Außenpolitik im 20. Jahrhundert. Stuttgart, 1974. Boehling R.L. A question of priorities: democratic reforms and economic recovery in postwar Germany: Frankfurt, Munich, and Stuttgart under U.S. occupation 1945-1949. Oxford, 1996. Engler R. The Individual Soldier and the Occupation // Annals of the American Academy of Political and Social Sciences Vol. 267 (1950). Foschenpoth J., Steininger R. (Hrsg.) Die britische Deutschland- und Besatzungspolitik 1945 – 1949. Paderborn, 1984. Rudizio W. Export englischer Demokratie? Zur Konzeption der britischen Besatzungspolitik in Deutschland // VfZ 17 (1969), S. 219 – 229. Watt D. C. Britain looks to Germany. British opinion and policy towards Germany since 1945. London, 1965.

Научная новизна диссертационной работы определяется тем, что в современной историографии на сегодняшний день отсутствуют исследования о соотношении степени влияния на немецкие административные структуры западных зон оккупации взглядов партийных политиков, традиций немецкого чиновничества и концепций военных властей по демократизации аппарата управления. Кроме того, отсутствует комплексная характеристика немецкой кадровой политики в западных оккупационных зонах с 1945 по 1949 гг. в контексте процесса формирования административных институтов и постепенной их политизации, что обуславливает новизну нашего исследования.

Практическое значение диссертации. Материалы диссертации могут быть использованы в научной и преподавательской работе, в том числе при написании учебных пособий и для подготовки курса лекций и семинарских занятий по новейшей истории Германии.

Апробация работы. Основные положения диссертационного исследования обсуждались на заседаниях англо-германской секции кафедры новой и новейшей истории стран Европы и Америки Исторического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова и были опубликованы в ряде статей. Результаты научной работы были представлены на российско-германской конференции историков «Валютная реформа, Берлинская блокада, раскол Германии. 1948 – переломный год германской истории» (Москва, 19-29 июня 2008 г.)

СТРУКТУРА И СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Структура диссертации отвечает проблемно-хронологическому подходу. Она состоит из введения, трех глав, заключения, библиографии и

приложений. Во **введении** формулируется проблематика исследования, его актуальность и научная новизна, определяются цель и основные задачи, представлен обзор источников и историографии.

Первая глава охватывает период с весны 1945 года по осень 1946 года и посвящена складыванию немецких органов управления в западных зонах оккупации, первым кадровым решениям и структурным особенностям оккупационного режима. В первом параграфе главы дан теоретический очерк становления традиций немецкого чиновничества, который показывает, какие исторические реалии должны были учитывать военные власти в процессе реформирования немецкого административного аппарата. Бюрократия в Германии традиционно считается ключевым общественным институтом. Как отмечал основоположник направления структурной истории Отто Хинце, Германию можно считать «классической страной государственной службы»³⁴.

Парадигмой для большинства исследователей служила история прусской бюрократии на фоне перехода монархии к династическому абсолютизму, пытающейся заменить разрозненную полуфеодальную систему управления эффективной централизованной властью. Разветвленная политико-административная система, которой были присущи коллегиальность и иерархичность, сформировалась в Пруссии уже в начале 18-го века при Фридрихе Вильгельме I. Государственные служащие воспринимались в обществе как своего рода новая элита. В течение столетия прусские государственные служащие добились ряда привилегий, окончательно оформилась система профессиональной подготовки административных кадров. Основным условием для продвижения по службе становится диплом юриста.

Во второй половине 19-го века гражданская администрация увеличилась почти в три раза³⁵. В результате началось постепенное размывание социальной структуры бюрократического аппарата. К началу Первой мировой войны

³⁴ Hintze O. Der Beamtenstand. Leipzig, 1911. S. 39.

³⁵ Wunder B. Geschichte der Bürokratie in Deutschland. Frankfurt, 1986. S. 72. Например, число чиновников занятых в почтовой службе выросло в указанный период с 34 тыс. до 260 тыс.

дорогостоящий и разветвленный немецкий административный аппарат насчитывал более миллиона чиновников, представляя собой гораздо более динамичную и подвижную систему, чем могло показаться внешнему наблюдателю. После окончания войны необходимость его реформы стала очевидной.

На проведение структурных реформ административного аппарата требовались значительные временные затраты, которыми не располагали пришедшие к власти в Веймарской республике социал-демократы (СДПГ). В этот период не было разработано специального законодательства по административному аппарату, но особый правовой статус чиновников, утвердившийся в период монархии, был закреплён в Веймарской конституции³⁶. В этой связи нельзя не согласиться с утверждением немецкого юриста Отто Майера о том, что «конституция изменилась, администрация осталась»³⁷. Большинство низшего и среднего чиновничества за исключением высших чинов остались на своих местах.

После прихода к власти НСДАП в 1930-е годы в немецком административном аппарате начались кадровые перестановки. Как отмечает историк Ганс Моммзен, национал-социалистический режим «выхолостил политическую и моральную сущность чиновничества»³⁸. Немецкие госслужащие, пользовавшиеся уважением не только в Германии, но и за ее пределами, потеряли в годы национал-социализма свою высокую репутацию. К концу Второй мировой войны в англосаксонском мире немецкие чиновники ассоциировались исключительно с «безответственным низкопоклонством, оппортунизмом, инстинктом самосохранения и авторитарностью, ничего общего не имеющей с демократией»³⁹.

³⁶ Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11 August 1919 // Reichsgesetzblatt (RGBl) 1919. S. 1383.

³⁷ Mayer O. Deutsches Verwaltungsrecht. München, 1924. S. 9.

³⁸ Mommsen H. Beamtenum im Dritten Reich. Mit ausgewählten Quellen zur nationalsozialistischen Beamtenpolitik. Stuttgart, 1966. Anm. 8. S. 122.

³⁹ Reusch U. 1985. S. 87.

Эти представления о немецких служащих оказали определяющее влияние на формирование планов оккупационных властей по воссозданию административного аппарата западных зон оккупации. Английские и американские военные власти пришли к выводу, что на немецком чиновничестве лежит значительная часть вины за падение Веймарской республики и прихода Гитлера к власти. В связи с этим поставленная военными властями цель «демократизировать» государственный аппарат Германии нашла отражение в политике денацификации.

В литературе утверждение о том, что денацификация в западных зонах была проведена лишь формально и малоэффективно, превратилось в своего рода аксиому. К причинам провала можно отнести стихийное начало денацификации, частую смену курса в отдельных зонах, отсутствие координации внутри союзных властей. Не способствовали успеху политические чистки и союзные концепции денацификации, расходившиеся с немецкими до- и послевоенными реалиями, рассмотрение палатами по денацификации в основном мелких дел.

Что касается административного аппарата, денацификация привела к массовым отставкам, несравнимым даже с мерами национал-социалистов в 1933 году. Поэтому активная «реабилитация» началась практически параллельно с карательными мерами. Но даже временные меры оккупационных властей по денацификации способствовали распространению в рядах немецкой бюрократии зависти и доноительства. После чисток чиновничество разделилось на «уволенных» и «оставшихся». Это не могло не привести к значительному падению самооценки госслужащих и, соответственно, разрыву с прусской традицией профессионального чиновничества. Возможно, в долгосрочной перспективе именно хаос денацификации способствовал тому, что немецкая бюрократия стала невосприимчивой к любым политическим крайностям.

Оценивая политику оккупационных властей и немецких администраторов, следует отметить, что военные власти зачастую принимали весьма спонтанные кадровые решения. Далеко не всегда у оккупационных властей была возможность получить достоверные сведения о прошлом кандидатов. Отсутствие четких указаний из Вашингтона и недостаточное знание политических и общественных традиций Германии привели к тому, что кадровую политику в первые послевоенные месяцы можно охарактеризовать как «хаотичную» или бессистемную.

Военные власти сотрудничали с лояльными оккупационному режиму немецкими служащими, прошлый опыт работы которых в административных структурах позволял быстро решать текущие проблемы. Активные деятели сопротивления – антифашисты – не получили доступа в немецкую администрацию, так как их политическая активность настораживала военные власти, которые не имели ясных указаний командования насчет того, как относиться к тем или иным немецким общественно-политическим течениям. Основными помощниками военных властей стали консервативно настроенные чиновники, которые были готовы решать насущные проблемы, не затрагивая вопросов демократического обновления административного аппарата.

Постепенно в течение 1945 – 1946 годов в западных зонах были созданы координирующие административные институты: Земельный совет в американской зоне оккупации и Зональная комиссия – в британской. Американские военные власти стремились обеспечить Земельному совету достаточно широкую свободу действий, предполагая в будущем использовать структуру Земельного совета в качестве основы для построения федеративной Германии⁴⁰. Зональная комиссия строго контролировалась британскими оккупационными властями.

⁴⁰ Außerordentliche Tagung des Länderrates des amerikanischen Besatzungsgebietes in Stuttgart. 5 November 1946// AVBRD I. Dok. 40. S. 997.

В первые послевоенные годы большинство немецких земельных политиков ставили интересы своих земель выше партийных. Возможно, эта позиция объясняется хаосом и трудностями послевоенного восстановления экономики и зависимостью немецкой политики от воли оккупационных властей. Подобная «федеративная» и своего рода беспартийная структура существовала в американской зоне оккупации. В остальных двух западных зонах оккупации была создана более централизованная система управления. С решением британских и американских оккупационных властей об объединении зон земельные правительства столкнулись с проблемой унификации органов управления и необходимостью передать часть полномочий формирующейся бizonальной бюрократии.

При существовавших серьезных расхождениях во взглядах на то, какой должна быть административная структура объединенной зоны или Германии, в целом этот процесс проходил не без осложнений. Земельные правительства не принимали сильную бizonальную власть, что не могло не отразиться на кадровом составе органов управления объединенной зоны оккупации. Администрация объединенной зоны столкнулась с проблемой недостатка квалифицированного персонала, что негативно сказывалось на работе ведомств. Этот факт также предопределил необходимость реформ бizonальной администрации, последовавших в 1947 – 1948 гг.

Во **второй главе**, хронологические рамки которой охватывают период с осени 1946 года по конец 1947 года, рассмотрен процесс становления немецких административных органов управления на объединенной территории оккупационных зон США и Великобритании (с 2 декабря 1946 года – Бизонии), которые впоследствии легли в основу аппарата управления западногерманского государства. Основное внимание уделено следующим аспектам: противоречиям между зональными и земельными немецкими органами управления на фоне формирования административных советов, а также взаимоотношениям Исполнительного комитета и Экономического совета.

Период с осени 1946 года, когда были образованы первые общие для американской и британской зон административные органы, и до весны 1947 года, когда начались переговоры об их реформе, характеризуется развитием конфликта между сторонниками федералистской и централистской концепций. Южно-немецкие политики считали, что земельные правительства должны обладать более широкими полномочиями, чем зональные институты. Особенно активно за независимое положение выступала Бавария. Представители северных земель более склонялись к идее сильной центральной (в данной ситуации зональной) власти.

Свою роль здесь сыграло и взаимное недоверие. На юге процесс демократизации проходил интенсивнее, земельные правительства получили достаточно широкие полномочия в области экономики раньше, чем на севере. Но в британской зоне оккупации политические партии были более активны, и она превосходила американскую зону по численности населения. Поэтому южно-немецкие политики опасались, что, если в Бизонии будет существовать сильная центральная власть, то политические партии смогут диктовать политику землям. Представители севера считали, что подобный земельный партикуляризм неуместен, так как страна находилась в затяжном экономическом кризисе, и только сильная центральная власть могла улучшить ситуацию.

Каждая из сторон стремилась доказать правильность именно своих убеждений. Военные власти, в свою очередь, не были готовы наделять немецкие органы управления широкими полномочиями, не будучи уверенными в том, что в Бизонии у власти будут лояльные оккупационному режиму политики, разделяющие курс на западную интеграцию Объединенной зоны. В результате были созданы органы с нечетко разграниченными полномочиями, что только усугубило кризисную ситуацию. Административные советы не справлялись с возложенными на них функциями. Не утихал спор о том, обязаны ли земли исполнять постановления зональных институтов. Назревала необходимость дальнейшей реформы административных советов.

Она была проведена в конце мая 1947 года на фоне продовольственного кризиса зимы 1946-1947 гг. Немцы не принимали в подготовительном этапе непосредственного участия, военные власти сами разработали структуру бizonальных административных институтов. Был образован Экономический совет, состоящий из 52 депутатов, выбранных земельными правительствами, и наделенный законодательными полномочиями. Земли стали занимать подчиненное положение в Бизонии. Далее был создан Исполнительный комитет (прообраз будущего Бундесрата) и Директориум как прообраз будущего федерального правительства, в котором были объединены пять бizonальных Управлений во главе с директорами⁴¹ – по экономике, по финансам, по транспорту, по почте и связи, по продовольствию и сельскому хозяйству и лесам. Деятельность учреждений должна была контролироваться Двусторонней контрольной палатой.

Важную роль в этот период сыграли противоречия внутри институтов бizonальной структуры – постоянные конфликты во взаимоотношениях Экономического и Исполнительного советов из-за нечетко разделенных полномочий. Новая бizonальная организация приобретала политический характер, но оккупационная администрация по-прежнему держала контрольные функции в своих руках. Неоднократные предложения немецких политиков по учреждению демократических органов контроля над исполнительной властью оставались без ответа. К концу 1947 года стало очевидно, что экономическое положение не улучшилось и бizonальные институты оказались малоэффективными. Генеральный секретарь Исполнительного комитета Г. Трегер записал в своем дневнике следующие мысли, подводившие итог второго этапа развития Бизонии: «В обществе давно согласились с тем, что Бизония в своей второй стадии потерпела неудачу. Правильно ли это? Я считаю и да, и нет. Определенно сама структура неправильная, потому что она

⁴¹ Закон Экономического совета о будущей структуре экономического управления объединенной экономической области от 9 августа 1947 года (Параграф 1) предусматривал образование вместо уже существовавших пяти административных советов пяти управлений. К ним перешли полномочия старых Административных советов, образованных осенью 1946 года.

создавалась как экономическая администрация, а использовалась как политическая, и благодаря этому все внутринемецкие споры оказались под пристальным вниманием общественности»⁴².

Изначально оккупационные власти, разрабатывая бizonальную структуру, планировали решение экономических задач, а не возрождение политической жизни. В результате не были четко оговорены полномочия и компетенции бizonальных органов, что привело к разрастанию внутринемецких дискуссий и обострению противоречий. В связи с этим оккупационные власти склонялись к проведению еще одной реорганизации, осознавая, что выход из экономического кризиса возможен при наличии органов управления, способных самостоятельно определять политику и нести ответственность за ее последствия.

Третья глава охватывает период с 1948 года, который стал переломным моментом в истории становления западногерманского государства, до конца 1949 года. Она посвящена проблеме становления исполнительной власти Бизонии и демократизации бizonального чиновничества. В данной главе рассмотрена роль партий при назначении кандидатов на ключевые административные должности, а также формирование федеральной администрации и первые кадровые решения, принятые в Бонне.

1948 год стал началом совместных действий немецких политиков и военных властей по созданию западногерманского государства. Своеобразным катализатором данного этапа реформирования Бизонии послужила неудавшаяся Лондонская конференция министров иностранных дел⁴³. После нее Л. Клей и Б. Робертсон изложили принципы реформирования немецких административных органов управления (увеличение числа депутатов Экономического совета с 52 до 104, создание Земельного совета, представлявшего интересы земель,

⁴² Troeger. Erlebtes und Gedachtes. S. 124 цит. по Benz W. Benz W. Von der Besatzungsherrschaft zur Bundesrepublik. Stationen einer Staatsgründung. Frankfurt/ Main, 1984. S. 80.

⁴³ Конференция проходила с 25 ноября 1947 года по 15 декабря 1947.

подчинение пяти директоров шестому главному директору) депутатам Экономического совета в январе 1948 года⁴⁴. Из всех предложений немецких политиков было принято только одно – выбор директоров Экономическим советом. Но факт, что оккупационные власти позволили немецким политикам обсудить проект реформирования административных структур Бизонии, представляется значительным, так как тем самым оккупационные власти показали готовность формировать административную структуру в сотрудничестве с немецкими политиками, чтобы впоследствии передать им управление.

Устав о реорганизации бizonальной администрации был подписан Б. Робертсоном и Л. Клеем в Берлине 5 февраля 1948 года⁴⁵. На основе Бizonальной административной структуры был сформирован прообраз полноценной государственной системы. Функции управления Бизонией были распределены между тремя органами: Экономическим советом, Земельным советом и Административным советом. Существовавший Исполнительный комитет распустили, его полномочия передали Административному совету. Кроме того, был создан ряд дополнительных бizonальных институтов. Данное расширение Бizonальной администрации не могло не оказать влияния на ее кадровый состав. С созданием новых ведомств существенно возросла потребность в квалифицированных кадрах, расширение полномочий различных институтов делало более привлекательной работу в них. Неудивительно, что в этот период повышенное внимание к кадровым назначениям в бizonальных органах начинают проявлять партии, в особенности ХДС, которая имела наиболее прочные позиции в Экономическом совете и была заинтересована в эффективных каналах проведения своей политики. Реформы бizonальных

⁴⁴ Konferenz der Militaergouverneure mit den Ministerpräsidenten und Vertretern der bizonalen Verwaltungen in Frankfurt 7. Januar 1948 // AVBRD IV, Dok. 3. S. 126. Konferenz der Militaergouverneure mit den Ministerpräsidenten und Vertretern der bizonalen Verwaltungen in Frankfurt 8. Januar 1948 // AVBRD IV, Dok. 4. S. 147.

⁴⁵ Procl Nr 7/Ord No 126. Bizonal Economic Administration // www.verfassungen.de. WB I, S. 16-19 (mit ergänzenden Anweisungen der Militärregierungen, S. 21).

структур управления начала 1948 года позволили политическим партиям усилить свои позиции по отношению к земельным политикам.

Немецкой стороне военные власти поручили юридическое оформление реорганизации и передачу делопроизводства одних ведомств другим. В первую очередь встал вопрос о распределении директорских постов и налаживании кооперации между двумя ведущими партиями. Проблема назначения директоров исполнительного аппарата Бизонии представляется важной для исследования, так как они играли ключевую роль при определении конкретных механизмов проведения в жизнь постановлений Экономического совета. Этим объясняется повышенный интерес партий позициям главного директора и директора, олицетворявшим исполнительную власть Бизонии. В межпартийных дебатах вырабатывались механизмы политической борьбы, которые позднее можно будет проследить на выборах в Бундестаг. Так «Шпигель» метко охарактеризовал итоги борьбы за пост главного директора: «Несмотря на призывы к сотрудничеству (между партиями – прим. авт.) в жарком климате политической борьбы на хрупких ветвях постановлений Экономического совета вызревали сочные плоды парламентаризма»⁴⁶.

В 1948 – 1949 годах военные власти фактически навязали немцам Закон о кадрах бизональной администрации, впоследствии получивший известность как Закон №15⁴⁷. Он предусматривал отмену различий в статусе «чиновника без права увольнения» и обычного служащего, запрещал чиновникам занимать политические должности и наделял Ведомство по делам персонала правом независимо от других бизональных ведомств решать кадровые вопросы⁴⁸, т.е. отменял традиционные привилегии чиновничества. В результате в действие был пущен метод «бюрократических проволочек»: закон был принят, но на практике не исполнялся. В качестве причин, блокировавших исполнение закона, помимо немецкого противостояния следует отметить

⁴⁶ Kleiner Engel mit Bedeutung // Der Spiegel 1948. Heft 48. S. 4.

⁴⁷ Gesetz über die Verwaltungsangehörigen der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes, 15 März 1949 // WiGBl 1949. Beilage 2.

⁴⁸ 50. Direktorialsitzung in Frankfurt. 2.03.1949. TOP 13 // AVBRD V. Nr. 18. S. 267.

непоследовательность политики оккупационных властей. Несистематизированные процедуры денацификации и отсутствие четких принципов кадровой политики, разработанных с учетом немецких реалий, косвенно способствовали формированию немецкой оппозиции, противостоявшей процессу демократизации чиновничества, на котором настаивали оккупационные власти.

В период перехода от бizonальной администрации к федеральной в вопросах кадрового аппарата значительную роль начинает играть К. Аденауэр. Будущий канцлер уже в октябре 1948 года следующим образом описал свои представления о кадровых назначениях: «Мы склоняемся к следующей концепции: небольшие министерства и политически надежные чиновники, при этом центральная администрация не должна быть слишком политизированной»⁴⁹. В целом К. Аденауэр поддерживал идею политически нейтрального, высококвалифицированного профессионального чиновничества. В силу своего возраста Аденауэр не мог не помнить печального опыта Веймарской республики и, опираясь на него, предпочитал делать ставку на консервативные, но надежные и лояльные кадры.

В 1949 году Аденауэр постепенно дистанцировался от бizonальных административных структур и политиков, олицетворявших в глазах общественности эти структуры. В феврале 1949 года он заявил: «Руководители бizonальных учреждений не должны составить ядро будущего правительства»⁵⁰. В правительственном заявлении от 20 сентября 1949 года К. Аденауэр холодно поблагодарил деятелей бizonальной администрации за «проделанную работу», добавив, что «включить их в состав федерального правительства не представлялось возможным»⁵¹. Аденауэр тем самым провел черту между Франкфуртом и Бонном: эрой оккупации и Бизонии, с одной стороны, и ФРГ – с другой.

⁴⁹ Pütz H. Adenauer und die CDU der britischen Besatzungszone. Bonn, 1975. S. 737.

⁵⁰ Adenauer und die CDU. S. 801.

⁵¹ Regierungserklärung vom 20. Sept. 1949 // Verhandlungen des Deutschen Bundestages. 1. Wahlperiode 1949-1953. Bd. I. Stenographische Berichte. S. 24.

По итогам коалиционных переговоров с представителями СДПГ и внутрипартийных споров ХДС/ХСС было образовано 13 министерств⁵². Шесть министерств были образованы на основе соответствующих франкфуртских ведомств, три министерства – на основе бizonальных центральных комиссий и четыре министерства, включая Министерство внутренних дел, были сформированы заново. В данной ситуации уместно говорить о смешанной структуре федеральной администрации. Если рассматривать руководителей бizonальных ведомств, получивших аналогичные посты в федеральных ведомствах (госсекретари и министры), правомерно говорить о кадровой преемственности федеральных ведомств. Но учитывая приход четырех новых министров, можно отметить определенное обновление персонала.

В **заключении** подводятся итоги исследования. В период 1945 – 1949 годов были заложены основы для последующего государственного развития Западной Германии. Становление немецкой администрации проходило на фоне фактического коллапса немецкой экономики и в условиях военной оккупации. Процесс формирования немецких органов управления прошел фазу становления, характеризовавшуюся многочисленными конфликтами. Взаимоотношения между немецкими административными институтами стабилизировались только к 1949 году. В результате политические коалиции, сформированные в Экономическом совете Бизонии, успешно переместились в Бундестаг ФРГ.

В отношении денацификации чиновнического аппарата Западной Германии следует отметить, что ни в 1947 – 1948 гг. во Франкфурте, ни в 1949 году в Бонне невозможно было формировать администрацию «с чистого

⁵² Министерство внутренних дел, министерство финансов, министерство юстиции, министерство экономики, министерство труда, министерство продовольствия и сельского хозяйства, министерство транспорта, министерство почтовой связи, министерство жилищного строительства, министерство по делам переселенцев, министерство по делам плана Маршала, министерство по общенемецким вопросам, министерство по делам бундестага.

листа». Зональные ведомства, на основе которых создавались бizonальные учреждения, зачастую представляли собой закрытые кадровые ячейки. Их невозможно было реформировать или «разбивать» без отмены традиционных для Германии чиновнических привилегий. Когда военные власти весной 1949 года вопреки традициям профессионального чиновничества издали Закон №15, его исполнение было практически парализовано. Стремление военных властей реформировать немецкий административный аппарат по англосаксонскому образцу не нашло поддержки в политических и административных кругах как Франкфурта, так и Бонна. Парламентский совет и Бундестаг предпочли обратиться к правовым традициям Веймарской республики, весьма выгодным для чиновничества.

Преемственность бizonальной и впоследствии федеральной администрации следует «измерять» не только в процентном соотношении служащих, ранее служивших в министерствах Германской империи и Веймарской республики, к служащим, впервые поступившим на госслужбу в бizonальную администрацию, или служащим, ранее числившимся в НСДАП. На данном этапе необходимо учитывать личность первого канцлера, который предпочитал работать с консервативно настроенными, но опытными чиновниками, и цель максимально быстрого восстановления экономики, которую ставили перед собой министры первого правительств ФРГ.

Консервативность немецкой административной структуры, выраженная в сохранении традиционных чиновнических привилегий, позволила в достаточно короткие сроки сформировать немецкие органы управления и наладить эффективное управление страной, обеспечив экономический подъем конца 1950-х годов. Однако нерешенные в 1945 – 1949 гг. задачи обновления и демократизации чиновничества обернулись кадровым застоем и отказом от назревших общественно-политических реформ, что во многом обусловило внутривластный кризис ФРГ второй половины 1960-х гг.

По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:

Статьи в ведущих рецензируемых научных изданиях:

1. Кадры решали все? // Родина. № 03 (2009).
2. Немецкие органы управления в процессе формирования Бизонии (1946 – 1947) // Вестник Московского университета. Серия 8. История. № 1 (2009).

Статьи по материалам конференций:

3. Кадровая политика административных органов Бизонии в 1948 г. // 1948 год в германской истории. М., 2009.