

КОНФЕРЕНЦИИ ПРЕМЬЕР-МИНИСТРОВ НЕМЕЦКИХ ЗЕМЕЛЬ КАК ИНСТИТУТ КОНСТИТУИРОВАНИЯ ЗАПАДНОЙ ГЕРМАНИИ

Союзническая оккупация Германии привела к ликвидации центральных немецких органов власти и сосредоточению управления преимущественно на уровне земель или оккупационных зон. В условиях не только зонального разобщения, но и ограничений перемещения немецкие политики предпринимали различные способы межзональной коммуникации с целью постепенного восстановления политического единства страны. Помимо партийной консолидации и межпартийного диалога, общение между собой выстраивали и представители земельных органов власти. В первую очередь, это касалось премьер-министров земель. Ведая преимущественно хозяйственными вопросами, они располагали ограниченным административным ресурсом, а также поддержкой региональных элит. Важной составляющей их работы был коалиционный состав земельных правительств, благодаря чему премьер-министры могли легко взаимодействовать с различными политическими силами и вести надпартийную линию [10, с. 297–298, 302]. Происходившие встречи глав правительств земель западных оккупационных зон характеризовались также устойчивым составом участников, довольно продолжительным опытом совместной работы и достижения компромиссов, оказывая тем самым серьезное воздействие на многие ключевые решения оккупационного периода.

Первые межзональные конференции были созваны еще в начале 1946 г. между представителями американской и британской оккупационных зон и до середины 1947 г. проводились исключительно в бizonaльных рамках. Преимущественно обсуждались вопросы, непосредственно входящие в компетенцию земельных правительств (в основном хозяйственные дела) и требовавшие при этом межзональной кооперации. Однако, помимо этого, участники безуспешно пытались договориться о создании межзонального органа земельных правительств, представляющего немецкие земли. Представители южногерманских земель настаивали на максимально децентрализованной форме устройства и строго федералистском сценарии развития, потому наиболее оптимальной для межзональной координации считали модель Совета земель (Länderrat) американской зоны (т.е. в виде органа из премьер-министров); в британской зоне, в свою очередь, склонялись к преимущественно партийному принципу представительства [Там же, с. 291–292].

Новый импульс формату конференций премьер-министров земель придала знаменитая речь американского госсекретаря Дж. Бирнса 6 сентября 1946 года. В ней не только провозглашалось будущее экономическое объединение американской и британской зон, но и содержались призывы к советским и французским властям присоединиться к этому процессу. Дж. Бирнс также подчеркнул необходимость формирования временного центрального правительства, которое могло бы заключить мирный договор

и выработать будущую конституцию. При этом состоять оно должно было из премьер-министров земель [4, р. 496–501]. В речи Дж. Бирнса одновременно обозначились не только готовность предпринять практические шаги к объединению оккупационных зон, но и американский подход к конституированию объединенной Германии, которому как раз в наибольшей степени соответствовал уже существующий формат межзональных конференций премьер-министров земель.

Заявление госсекретаря США побудило главу Бремена В. Кайзена инициировать созыв в своем городе новой конференции премьер-министров на 4–5 октября 1946 года. Она уже задумывалась как первая встреча глав правительств всех оккупационных зон. Однако идея не вызывала отклика у советской и французской сторон, чьи военные администрации даже не пустили на конференцию своих премьер-министров. Французы считали преждевременным пробуждать чувства германского единства, а СВАГ была встревожена продвижением федералистской идеи [5, р. 52]. Таким образом, встреча не вышла за бizonальные рамки, а ее рекомендации о федералистском решении германского вопроса и позиционировании конференции как одной из форм национального представительства серьезного политического воздействия не имели.

Одновременно стала обозначаться несовместимость советского и американского подходов к формированию центральных общегерманских органов. СССР настаивал на скорейшем проведении общегерманских выборов по пропорциональной системе, а временное правительство рассматривал как орган с участием демократических партий и профсоюзов. Особенно отчетливо эти противоречия проявились на Московской сессии СМВД (март–апрель 1947 г.) [10, с. 296–297]. В этой связи бizonальные конференции премьер-министров рассматривались советской стороной как механизм продавливания американского видения конституирования Германии, способ отстранения широких народных масс от управления и сосредоточение всей власти в землях, что могло стать прямым путем к расчленению Германии. Параллельно СВАГ и СЕПГ взяли курс на постепенный отказ от федеративной модели.

Разница в подходах союзников отражалась и на политических партиях, и на позиции земельных правительств, что особенно ярко было продемонстрировано на Мюнхенской конференции премьер-министров 6–7 июня 1947 года – единственной встрече, которая в первый и последний раз до раскола Германии смогла уже реально собрать за одним столом глав земельных правительств. Ее ход отчасти копировал «большие» переговоры Востока и Запада [9, с. 185]. Премьер-министры советской зоны отказались от участия в конференции уже на предварительном обсуждении повестки, центральным пунктом которой они предложили сделать формирование «немецкого центрального управления путем согласия демократических партий и профсоюзов на создание единого немецкого государства». Западногерманские коллеги отклонили данное предложение, призвав сосредоточиться на вопросах, по которым возможно реальное достижение

компромисса (экономические и продовольственные проблемы, снятие межзональных барьеров, оккупационное право, положение беженцев, возвращение военнопленных, денацификация). После отъезда восточно-германской делегации из Мюнхена СЕПГ начала масштабную чистку федералистов в своих рядах и избегать подобных форумов с «западниками». В июле 1947 г. руководство партии окончательно осуществило поворот к политике создания движения народного конгресса в качестве основной формы борьбы за германское единство. Мюнхенская конференция являлась не столько последней попыткой наладить общегерманский диалог, сколько последней крупной демонстрацией несовместимости воззрений политиков на Западе и Востоке Германии по вопросу дальнейшего конституционного развития [10, с. 298–300].

Сама Мюнхенская конференция, которая прошла уже только при участии западногерманских глав земельных правительств, стала точкой отсчета тризональной интеграции и пересмотра французскими оккупационными властями прежней изоляционистской политики. Кроме того, проявленные в Мюнхене способности премьер-министров находить конструктивные решения в условиях существовавших ограничений, выработать программу конкретных действий, уравновешивать федералистские и централистские силы, подключать к диалогу партийную элиту всё больше вызывали интерес у западных союзников. Во второй половине 1947 г. конференции премьер-министров подключают к обсуждению всех крупных реорганизаций Бизонии и они замыкаются исключительно на западногерманских проблемах [Там же, с. 301]. При этом главы земельных правительств строго контролировались союзниками и руководством своих партий и ввиду двустороннего давления часто на своих конференциях принимали решения рамочного или обтекаемого характера.

Новым этапом утверждения конференций премьер-министров земель стали итоги Лондонской сессии СМВД (25 ноября – 15 декабря 1947), на которой, с одной стороны, СССР и западные союзники в очередной раз показали несовместимость своих подходов к достижению германского единства; с другой стороны, Великобритания и США приняли решение еще больше углубить бizonальную интеграцию и сближение с французской зоной. Для этого во Франкфурте 7–8 января была созвана конференция с участием представителей военных администраций, премьер-министров и функционеров бizonальных органов. Следствием крупной реорганизации Бизонии на Франкфуртской конференции стали регулярные совещания немецких политиков и оккупационной администрации, а принятие решений всё меньше носило односторонний характер [1, S. 40].

В начале 1948 г. заметно расширились и форматы участия премьер-министров в межзональной политике Западной Германии. Среди них: 1) конференции с военными губернаторами и главами бizonальных органов; 2) совещания с военными губернаторами; 3) конференции премьер-министров земель американской, британской и французской зон; 4) заседания Совета земель Объединенной экономической зоны, куда входили и премьер-министры.

Различные форматы работы премьер-министров на межзональном уровне позволяли им принимать участие в обсуждении практически всех ключевых проблем западных зон оккупации. Подобное положение выгодно отличало глав региональных правительств от других немецких субъектов власти. Координационную функцию для всех вышеперечисленных форматов выполняли трехзональные конференции, на которых согласовывалась общая стратегия деятельности премьер-министров. По этой причине за отсутствием конституции именно конференции стали связующим звеном, с которого начиналось формирование конституционного аппарата [7, S. 70].

14 мая 1948 г. на специальном совещании военных губернаторов американской и британской оккупационных зон с премьер-министрами последним была обещана особая роль при подготовке конституции и учредительного собрания. Отныне главы земельных правительств стали основным переговорным партнером западных союзников, совещания с ними проходили каждый месяц, а обсуждения носили характер подготовительного этапа принятия решений [11, с. 376]. В центре внимания находились, как правило, проблемы земельного законодательства (строительство жилья, распределение беженцев, финансовое выравнивание), однако все чаще обсуждались и внешнеполитические вопросы, в частности изменение земельных границ, оккупационный статут, возвращение военнопленных и Рурский статут [1, S. 502–514, 598–618, 823–830, 906–914, 963–971; 2, S. 133–146, 251–263, 329–336, 398–407, 488–495, 689–698, 977, 985, 1091–1109].

Важность института трехзональных конференций премьер-министров, где чаще всего обсуждали механизмы выполнения рекомендаций военных губернаторов, была также связана с необходимостью дальнейшей интеграции французской зоны. Ее представители не могли полноценно участвовать в реорганизованных бizonaльных органах власти, располагая там лишь правом совещательного голоса. Потому именно конференции премьер-министров были фактически единственной трехзональной площадкой с немецкой стороны, которая могла решать проблемы присоединения французской зоны к бizonaльным структурам [11, с. 376–377].

Высшей точкой влияния института конференций премьер-министров стали события вокруг обсуждения «Франкфуртских документов», принятых после Лондонского совещания шести держав (февраль – июнь 1948 г.), на нем западные союзники окончательно выбрали курс на создание сепаратного западногерманского государства. Именно главы земельных правительств первыми с немецкой стороны получили рекомендации союзников 1 июля 1948 г. и могли вносить в них частные поправки, не имея возможности предлагать изменения фундаментального характера [3, S. 338].

Выбор премьер-министров в качестве основного переговорного партнера был обусловлен несколькими обстоятельствами. Во-первых, резко отрицательно на «Франкфуртские документы» отреагировали партийные лидеры, немецкая общественность и СМИ, которых возмущал раскол Германии, международная юрисдикция над Руром и передача Саара под контроль Франции, что воспринималось как расчленение страны [9, с. 275–276].

Во-вторых, в отличие от органов Бизонии компетенция земельных правительств отчасти затрагивала политические вопросы и основывалась уже на принятых земельных конституциях, тем самым позволяя им выступать в качестве легитимных представителей немецкого народа. Важным было еще и то, что организация выборов в учредительное собрание, которое предусматривалось «Франкфуртскими документами», ложилось на плечи именно земельных властей. В-третьих, преследуя цель выстроить будущее государство на федеративной основе, союзники рассматривали премьер-министров как естественную уравнивающую силу в отношении централистских тенденций многих партийных лидеров и функционеров Экономического совета Бизонии.

Обсуждению «Франкфуртских документов» были посвящены конференции премьер-министров в Кобленце (8–10 июля 1948) и Нидервальде (15–16, 21–22 июля, 31 августа 1948). Рассмотрение союзнических рекомендаций проходило в тесном контакте с партийными лидерами и с военными губернаторами. С последними переговоры проходили особенно сложно и даже неоднократно могли закончиться провалом [3, S. 55–56]. На Нидервальдской конференции премьер-министрам удалось всё-таки убедить западных союзников несколько скорректировать рамочные условия образования западногерманского государства: вместо конституции принять «основной закон», вместо утверждения его референдумом ограничиться ратификацией ландтагами, вместо Национального собрания создать Парламентский совет [8, S. 273–282]. Фактически в Кобленце и Нидервальде премьер-министры были лишены самостоятельного позиционирования в качестве защитника земельных интересов и оказались в положении медиатора между партийными лидерами и союзниками, имея изначально скромные возможности для политического маневра. Выполняя роль некоего связующего звена между партиями, бизональными функционерами и военными губернаторами, главы земельных правительств для достижения компромиссов всё чаще вынуждены были поступаться собственными интересами.

После июльских решений 1948 г. и созыва Парламентского совета инициатива в конституировании Западной Германии окончательно перешла к партийным лидерам. Однако регулярные конференции премьер-министров продолжали оказывать влияние на процесс формирования западногерманских государственных институтов вплоть до осени 1949 года. Так на конференции в Нидервальде 22 июля 1948 г. было принято решение предложить Парламентскому совету конституционный проект с федеративной основой. Для этого по инициативе баварского премьер-министра Г. Эхарда 10–23 августа 1948 г. был организован конвент в баварском местечке Херренхимзее, работа которого велась экспертами по конституционному праву. Конвент завершился подготовкой отчета и конституционного проекта с ярко выраженным федералистским уклоном. На очередной конференции в Нидервальде 31 августа 1948 г. мнение премьер-министров разделилось по вопросу поддержки проекта и ему было отказано в статусе правительственных предложений. Однако собранные проекты были переданы в Парламентский совет и явились первоначальной основой для дальнейших

обсуждений. Тем самым были заданы не только организационные, но и содержательные рамки для будущих дискуссий вокруг Основного закона [11, с. 383–384].

После 1 сентября 1948 г. главы земельных правительств официально позиционировали свое невмешательство в дела Парламентского совета и его исключительную компетенцию в разработке Основного закона. Вместе с тем они продолжали активно наблюдать за его работой, в том числе и обсуждать ход дебатов на своих конференциях, особенно когда это касалось земельных интересов (границы земель и финансовая конституция). Отдельные премьер-министры даже прямо вмешивались в содержание дискуссий Парламентского совета, особенно когда речь шла о проблемах федерализма. К примеру, фракция ХСС была очень тесно связана с баварским правительством и зачастую представляла его интересы. Когда на начальном этапе обсуждения ХДС и ХСС не смогли договориться по спорным вопросам федеративного устройства, премьер-министр Баварии Г. Эхард напрямую вел переговоры с социал-демократами. Однако отстоять позиции строгого федерализма баварцам так и не удалось, поскольку СДПГ была заинтересована в более централизованной форме федерации, заручившись к тому же поддержкой оккупационных властей [6, S. 56, 63–65].

После принятия Основного закона значительную роль премьер-министры сыграли в подготовке к формированию новых конституционных органов власти ФРГ, восполняя образовавшийся временный вакуум центральных органов. Для выполнения определенных задач создавались неформальные рабочие комитеты (организационный, юридический, финансовый, технический), которые вели подготовительную работу по определенным направлениям. В частности, разрабатывались первые законы о государственной службе и политических партиях, проводилась подготовка к переезду в Бонн и выделению соответствующей и офисной, и жилой площади, были даны первые толкования Основного закона, выработаны практические предложения по учреждению Конституционного суда, сверстан первый федеральный бюджет на переходный период, даны рекомендации по горизонтальному финансовому выравниванию между землями, были разработаны первые проекты разграничения компетенции между министерствами, произведена подготовка к выборам в Бундестаг и учреждению Бундесрата [2, S. 540–546, 566–561, 619–648, 657–677, 699–786, 795–871, 882–887, 924–976, 1059–1091]. Предложения рабочих комитетов аккумулировались на конференциях премьер-министров, а после проведения выборов в Бундестаг были направлены новым федеральным органам.

Таким образом, конференции премьер-министров германских земель являлись важнейшим политическим феноменом для становления государственного строя Боннской республики и процесса формирования федеральной власти. Большую заинтересованность в этом институте как противовесе партийным лидерам проявляли западные союзники, и прежде всего США. Именно премьер-министры являлись по факту связующим звеном между союзниками, политическими партиями и бizonaльными

органами власти. Это позволяло им не только способствовать достижению компромисса между этими тремя сторонами, но и отчасти компенсировать отсутствие необходимых центральных учреждений. Однако такое положение медиатора между различными субъектами власти не позволяли в конечном счете премьер-министрам проводить самостоятельную политику и полноценно стать выразителем региональных интересов. В итоге с учреждением Боннской республики и формированием Бундесрата как органа представительства земель надобность в конференциях глав земельных правительств окончательно отпала, поскольку ранее решаемые ими задачи отныне брали на себя готовые федеральные структуры. В начале 1950-х гг. усилиями Г. Эхарда конференции вновь будут пытаться реанимировать, но уже в качестве органа взаимодействия между германскими землями [7, S. 74].

ЛИТЕРАТУРА

1. Akten zur Vorgeschichte der Bundesrepublik Deutschland, 1945–1949 / bearb. von Ch. Weisz, H.–D. Kreikamp, B. Steger ; hrsg. von Bundesarchiv und Inst. für Zeitgeschichte. – München : Oldenbourg, 1983. – Bd. 4 : Januar 1948 – Dezember 1948 – 1076 S.
2. Akten zur Vorgeschichte der Bundesrepublik Deutschland, 1945–1949 / bearb. von H.–D. Kreikamp ; hrsg. von Bundesarchiv und Institut für Zeitgeschichte. – München : Oldenbourg, 1981. – Bd. 5 : Januar 1949 – September 1949. – 1160 S.
3. *Blank, B.* Die westdeutschen Länder und die Entstehung der Bundesrepublik: Zur Auseinandersetzung um die Frankfurter Dokumente vom Juli 1948 / B. Blank. – München : Oldenbourg, 1995. – 375 S.
4. The Department of State bulletin (Washington, D. C.). – Vol. XV. – № 376 (September 15, 1946). – P. 496–501.
5. *Dorondo, D. R.* Bavaria and the German federalism : Reich to republic, 1918–33, 1945–49 / D. R. Dorondo. – N. Y. : St. Martin's Press, 1992. – XIX, 165 p.
6. *Lange, E. H. M.* Die Länder und die Entstehung des Grundgesetzes. Teil 2 : Der Einfluß der Ministerpräsidenten auf den Parlamentarischen Rat / E. H. M. Lange // Geschichte im Westen. – 1990. – Jg. 5. – H. 1. – S. 55–68.
7. *Leusser, C.* Ministerpräsidentenkonferenz seit 1945 / C. Leusser // Festschrift zum 70. Geburtstag von Dr. Hans Ehard. – München : R. Pflaum, [1957]. – S. 60–84.
8. Der Parlamentarische Rat, 1948–1949 : Akten und Protokolle. Bd. 1, Vorgeschichte / bearb. von J. V. Wagner. – Boppard am Rhein : Boldt, 1975. – LXXXVII. – 457 S.
9. *Космач, В. А.* Германия и германский вопрос в 1945–1949 гг. : страницы истории и оценки историков / В. А. Космач. – Витебск : ВГУ имени В. П. Машиера, 2017. – 338 с.
10. *Попов, И. Д.* Конференции премьер-министров германских земель в 1945–1947 годах как предпосылка становления Федеративной Республики Германия / И. Д. Попов // Научный диалог. – 2020. – № 12. – С. 290–307.
11. *Попов, И. Д.* Конференции премьер-министров германских земель в 1948–1949 годах и их политическое значение / И. Д. Попов // Научный диалог. – 2021. – № 1. – С. 371–391.