

Правовые основы СВАГ

Д. Н. Филипповых

Международно-правовые основы послевоенного управления Германией закладывались задолго до фактического окончания войны в мае 1945 г. Уже в октябре 1943 г. по инициативе советского правительства в Москве была созвана конференция министров иностранных дел СССР, США и Великобритании, на которой было принято решение об учреждении в Лондоне Европейской консультативной комиссии для выработки совместных рекомендаций трем правительствам об обращении с побежденной Германией.

Европейская консультативная комиссия приступила к своей работе в декабре 1943 г. Советский Союз представлял в комиссии посол СССР в Великобритании Ф. Т. Гусев¹, Соединенные Штаты – посол США в Великобритании Д. Г. Вайнант², Великобританию – зав. Центрально-Европейским департаментом МИД У. Стрэнг³. С ноября 1944 г. в Европейскую консультативную комиссию вошел и представитель Франции, комиссар по иностранным делам Французского комитета национального освобождения Р. Массильи⁴.

Комиссия проделала значительную работу по определению основ союзнической политики в отношении Германии после ее капитуляции. Комиссия подготовила ряд проектов принципиально важных союзнических соглашений, которые создали основу для дальнейшего сотрудничества стран антигитлеровской коалиции после войны.

Так, например, с марта по сентябрь 1944 г. Комиссия обсуждала вопрос о зонах оккупации Германии и управлении «Большим Берлином». 12 сентября 1944 г. было утверждено соглашение между правительствами СССР, США и Великобритании на этот счет. Согласно ему, Германия была разделена на 3 зоны: восточную, юго-восточную и северо-западную. Восточная должна была быть оккупирована СССР. В 1946 г. СОЗ охватывала территорию 107 500 кв. км, в ней проживало 17 314 тыс. человек.

«Большой Берлин» также был разделен на 3 части. Советские войска заняли его северо-восточную часть, куда вошли 8 районов (Панков, Пренцлауэрберг, Митте, Вайссензее, Фридрихсхайн, Лихтенберг, Трептов и Кепеник) с населением более 1134 тыс. человек.

¹ Гусев Федор Тарасович (1905–1986), дипломат; 1942–1943 гг. – посланник в Канаде; 1943–1946 гг. – посол в Великобритании; 1946–1952 гг. – зам. министра иностранных дел СССР.

² Вайнант Джон Гилберт (1889–1947), дипломат; 1941–1946 гг. – посол США в Великобритании.

³ Стрэнг, сэр Вильям (1893–1978), дипломат; 1939–1943 гг. – нач. отдела МИД Великобритании; 1945–1947 гг. – политсоветник оккупационного правительства Великобритании в Германии; 1947–1949 гг. – госсекретарь МИД Великобритании.

⁴ Массильи, Рене Люсьен Даниэль (1888–1988), в 1944–1954 гг. – посол Французской республики в Великобритании.

Граница между английской и американской зонами оккупации была установлена двусторонним соглашением от 14 ноября 1944 г., а французская зона оккупации определена соглашением от 26 июля 1945 г.

В период с февраля по ноябрь 1944 г. Европейская консультативная комиссия обсуждала вопрос о контрольном механизме управления Германией. У представителей всех союзных держав было единое мнение – контрольная администрация должна быть наделена большими полномочиями со стороны оккупационных правительств и состоять из их представителей. Так, например, в американском предложении, вынесенном на обсуждение в начале марта 1944 г., подчеркивалось, что права, полномочия и привилегии Главнокомандующих ВС СССР, США и Великобритании в Германии, «вытекающие из полного поражения и безоговорочной капитуляции Германии, не будут иметь ограничений какого бы то ни было характера»¹.

Окончательно вопрос о контрольном механизме власти в Германии был урегулирован к концу 1944 г. 14 ноября было подписано соответствующее соглашение, определявшее статус и функции контрольной администрации союзников.

Ст. 1 соглашения разъясняла, что «верховная власть в Германии будет осуществляться главнокомандующими вооруженных сил Союза Советских Социалистических Республик, Соединенных Штатов Америки и Соединенного королевства, каждым в своей зоне оккупации, по инструкциям от соответствующих правительств, а также совместно по вопросам, затрагивающим Германию в целом, действующими в качестве членов верховного контрольного органа, учрежденного по настоящему соглашению»².

Все соглашения, принятые совместно представителями союзных государств, носили характер международно-правовых документов. Разработанные Комиссией принципы обращения с побежденной Германией нашли свое отражение в документах и материалах Ялтинского соглашения, Декларации о поражении Германии от 5 июня 1945 г. и решениях Потсдамской конференции о демилитаризации, денацификации, декартелизации и демократизации страны.

С 4 по 12 февраля 1945 г. в Ялте состоялась очередная конференция руководителей трех союзных держав, на которой были обсуждены военные планы, достигнуто соглашение о зонах оккупации Германии, координации действий по управлению ею, полной ликвидации нацизма, взыскании с Германии репараций, границах Польши³, создании постоянного механизма для консультаций между министрами иностранных дел СССР, США и Великобритании, репатриации военнопленных и гражданских лиц и др. Было также принято решение пригласить Францию для участия в оккупации Германии.

¹ См.: Международная жизнь. 1968. № 5. С. 157.

² См.: Сборник документов Московской, Тегеранской, Крымской, Берлинской конференций и Европейской консультативной комиссии, составленный 3-м Европейским отделом МИД СССР. М., 1946. С. 30.

³ Тогда был урегулирован вопрос о восточных границах Польши, так называемая линия Керзона. – *Прим. ред.*

На основе Ялтинских решений Европейская консультативная комиссия подготовила и 1 мая 1945 г. утвердила дополнительное «Соглашение о контрольном механизме в Германии», предусматривавшее участие в нем Франции. В нем констатировалось, что верховная власть в Германии будет осуществляться главнокомандующими вооруженных сил СССР, США, Великобритании и Франции, каждым в своей зоне, по инструкциям своих правительств.

5 июня 1945 г. в Берлине представителями правительств СССР, США, Великобритании и Франции была подписана «Декларация о поражении Германии и взятии на себя верховной власти правительствами четырех союзных держав». Там говорилось, что «правительства Союза Советских Социалистических Республик, Соединенного Королевства, Соединенных Штатов Америки и Временное правительство Французской Республики настоящим берут на себя верховную власть в Германии, включая всю власть, которой располагают германское правительство, верховное командование и любое областное, муниципальное или местное правительство или власть»¹. В соответствии с декларацией союзники создали в Германии военную администрацию. Она состояла из оккупационных администраций четырех зон и объединенного союзнического органа – Контрольного Совета, образованного четверью главнокомандующими. В его функции входили обеспечение согласованности действий главнокомандующих в их зонах; выработка планов и достижение согласованных решений по главным военным, политическим, экономическим и другим вопросам, общим для всей Германии; контроль над германской центральной администрацией, которая должна была действовать под началом Контрольного Совета; наконец, руководство через соответствующие органы администрацией «Большого Берлина»².

Юридически и политически Контрольный Совет являлся высшим органом власти союзной оккупационной военной администрации, соответственно союзников на период оккупации Германии. Контрольный Совет обладал законодательными функциями. Его решения должны были иметь силу закона во всех зонах, а приказы главнокомандующих – в пределах зоны.

С 17 июля по 2 августа 1945 г. в Потсдаме прошла конференция глав правительств СССР, США и Великобритании, на которой были уточнены некоторые положения, принятые на Тегеранской и Ялтинской конференциях, и выработаны новые решения, касающиеся обращения с побежденной Германией и послевоенного устройства в Европе. На конференции союзники заявили о том, что «достигнуто соглашение о политических и экономических принципах координированной политики союзников в отношении поберж-

¹ См.: Сборник документов Московской, Тегеранской, Крымской, Берлинской конференций и Европейской консультативной комиссии, составленный 3-м Европейским отделом МИД СССР. С. 78.

² См.: Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. М., 1955. С. 63.

денной Германии в период союзного контроля. Целью этого соглашения является выполнение Крымской декларации о Германии»¹.

Со времени вступления советских войск на территорию Германии и до образования СВАГ в июне 1945 г. оккупационная политика на территории Германии, занятой советскими войсками, осуществлялась непосредственно советским командованием фронтов и армий через созданные ими полевые военные комендатуры. Так, при штабе 1-го Белорусского фронта в апреле 1945 г. был образован Отдел по руководству военными комендатурами, находившимися на территории, занятой войсками фронта. Именно через органы военно-комендантской службы командующие фронтами и армиями, а позднее и Главноначальствующий СВАГ, осуществляли военное, административное, экономическое, политическое и правовое регулирование жизни на оккупированных территориях, при необходимости используя всю полноту предоставленной им власти.

Постановлением СНК СССР № 1326/301сс от 6 июня 1945 г. было утверждено «Положение о Советской военной администрации по управлению советской зоной оккупации Германии». В нем были определены структура и основные задачи СВАГ: осуществление контроля над выполнением Германией акта о безоговорочной капитуляции, управление советской зоной оккупации и проведение в жизнь согласованных решений Контрольного Совета по вопросам, общим для всей Германии.

С момента создания СВАГ ее органы взяли на себя ответственность за управление зоной и прежде всего выполнением союзнических решений по Германии, принятых в Ялте и Потсдаме.

Для реализации поставленных перед СВАГ задач необходима была продуманная и согласованная правовая база. Нужно было провести и документально оформить разграничение полномочий между центральными советскими органами законодательной и исполнительной власти и СВАГ; между наркоматами / министерствами, ведомствами и СВАГ; между советскими организациями, созданными на территории Германии после войны, и СВАГ.

3-м Европейским отделом НКВД СССР был разработан проект, согласно которому в советской зоне оккупации Германии все политические функции должны были замыкаться на аппарат Политсоветника по делам Германии, который одновременно являлся бы уполномоченным СНК в ранге зам. наркома иностранных дел и действовал фактически независимо от председателя советской части Центральной контрольной комиссии в Германии² (первоначально предполагалось, что именно так будут именоваться СВАГ и Главноначальствующий). Поэтому на должность Политсоветника СВАГ первоначально был назначен 1-й зам. наркома иностранных дел А. Я. Вышинский.

¹ См.: Берлинская (Потсдамская) конференция руководителей трех союзных держав – СССР, США и Великобритании (17 июля – 2 августа 1945): Сб. документов. М., 1980. С. 484.

² См.: Очерки истории Министерства иностранных дел России. 1802–2002. В 3 т. 1917–2002. Т. 2. М., 2002. С. 354.

В высшем руководстве СССР оказались, однако, силы более влиятельные, нежели нарком иностранных дел В. М. Молотов. Вместо предложенной НКВД кандидатуры зам. Главного начальствующего СВАГ по делам гражданской администрации стал зам. наркома внутренних дел И. А. Серов. Таким образом, «железный» нарком Л. П. Берия¹ через своего заместителя не только курировал деятельность СВАГ, но и активно влиял на ее ключевые направления.

СВАГ оказалась подотчетной еще двум крупнейшим политическим структурам СССР – ЦК ВКП(б), точнее его Международному отделу, а также Главному Политическому управлению Красной Армии. Именно поэтому в отдельных случаях руководство СВАГ вынуждено было издавать приказы и директивы, учитывая политическую конъюнктуру и руководствуясь в первую очередь указаниями из Москвы и уже во вторую очередь, исходя из реалий послевоенного развития советской зоны оккупации Германии.

Советская военная администрация в Германии с каждым годом приобретала опыт управления, однако с советскими государственными, политическими и экономическими структурами также успешно регулировать свои отношения СВАГ не могла. Тому было немало причин, но главная заключалась в том, что любое советское ведомство и учреждение преследовало в оккупированной Германии собственные цели. Представители советских организаций в Германии отстаивали ведомственные интересы в ущерб общим.

В 1946 г. руководство СВАГ предприняло ряд мер, направленных на реализацию программы свободного развития демилитаризованной немецкой промышленности, обосновало необходимость кооперации с промышленными предприятиями западных зон оккупации. Однако в практике оккупации не все делалось согласно букве принятых постановлений. Министерства и ведомства СССР, их представительства в Германии часто нарушали согласованные задания по репарациям, не учитывали в должной степени реалии экономического положения СОЗ. Практически независимо от СВАГ в СОЗ действовали Специальный комитет по Германии, Управление советским имуществом в Германии, советские спецслужбы, а также многочисленные министерские группы, НИИ и КБ. И если определенное взаимодействие между ними и СВАГ все же существовало, то носило оно скорее формальный характер и заключалось главным образом в финансовом, вещевом, продовольственном и квартирном обеспечении последних.

Согласно межсоюзническим решениям, имевшим в оккупированной Германии силу закона, деятельность на ее территории любой организации или учреждения должна была быть санкционирована Контрольным Сове-

¹ Берия Лаврентий Павлович (1899–1953), 1934–1953 гг. – член ЦК ВКП(б) / КПСС, 1938–1945 гг. и март–июль 1953 гг. – нарком / министр внутренних дел СССР, с 1941 г. – зам. пред. СНК СССР, 1946–1953 гг. – 1-й зам. пред. СНК / СМ СССР, 1945 г. – маршал, с 1946 г. – член Политбюро ЦК ВКП(б), в 1953 г. арестован, приговорен к смерти и расстрелян.

том. Поэтому формальное подчинение СВАГ таких организаций было, пожалуй, единственным правовым обоснованием их нахождения в Германии. Таким образом, СВАГ нередко выступала лишь «крышей» для советских ведомств, имевших некие интересы в СОЗ. Так, например, созданный постановлением ГКО № 9887сс/оп от 20 августа 1945 г. Специальный комитет при ГКО для руководства всеми работами по использованию внутриатомной энергии урана на своем заседании от 14 сентября 1945 г. принял решение организовать силами НКВД СССР геолого-поисковые работы по разведке месторождений урана в провинции Саксония¹. При этом среди двух десятков лиц, приглашенных на это заседание, представителей СВАГ не было. Фактически руководство СВАГ поставили перед свершившимся фактом. И такая практика была юридически закреплена. Уже упомянутое постановление ГКО от 20 августа 1945 г. изначально ограничивало права СВАГ на подконтрольной ей территории. За проведение всех работ по урановой проблеме в Германии отвечало 1-е Главное управление при СНК СССР. О своей деятельности оно отчитывалось только перед Специальным комитетом при ГКО. Все остальные организации и учреждения, в том числе СВАГ, согласно п. 11 постановления, не имели права «вмешиваться в административно-хозяйственную и оперативную деятельность первого главного управления, его предприятий и учреждений или требовать справок о его работе или работах, выполняемых по заказам Первого главного управления»².

Практически аналогично строились отношения между СВАГ и Специальным комитетом по реактивной технике.

Особо следует отметить и тот факт, что в экономической деятельности СВАГ приходилось постоянно учитывать те или иные положения немецкого права, так как любая сделка с недвижимостью, регистрация фирм, открытие советских акционерных обществ должны были осуществляться в соответствии с действующим немецким законодательством.

СВАГ была вынуждена работать в широком правовом поле, которое образовывали в первую очередь законодательные акты союзной контрольной власти на территории Германии (они имели статус международно-правовых документов); советские акты распорядительного и законодательного плана (постановления, директивы и распоряжения ЦК ВКП(б) и ее структур, постановления СНК СССР, директивы и приказы НКО СССР и т. д.); наконец, законодательные акты немецкого права, не считаться с которыми руководство СВАГ просто не могло.

С обострением политических отношений между бывшими союзниками по антигитлеровской коалиции дух и буква международного права стали все более уступать место «политической целесообразности», а законы и директивы СКС достаточно вольно трактоваться.

¹ См.: АП РФ. Ф. 93. Д. 1/45. Л. 24–29.

² См.: РГАСПИ. Ф. 644. Оп. 2. Д. 533. Л. 84.