

Попов И.Д.

ПРОБЛЕМА КОМПЕНСАЦИИ УЩЕРБА ОТ ВОЙНЫ В ПЕРИОД СТАНОВЛЕНИЯ ФРГ

Вторая мировая война принесла Германии огромные разрушения, многочисленные человеческие жертвы, а также неисчислимы трагедии людей, которые в ходе войны теряли своих близких, становились инвалидами, оказывались на долгие годы в плену или вовсе навсегда теряли свою родину. Последнее касалось немцев, живших в отторгнутых восточных провинциях рейха и вынужденных покинуть свои родные дома в результате бегства или принудительного переселения. Число беженцев и вынужденных переселенцев было настолько значительным, что произошли серьёзные структурные демографические сдвиги. Уже в 1950 г. число населения Западной Германии превысило 50 млн. чел. (по сравнению с 43 млн. чел. в 1939 г.). К тому моменту из отошедших восточных провинций переселилось порядка 8 млн. чел. и с территории советской зоны оккупации – около 1,5 млн. чел. Причём количество беженцев из ГДР продолжало расти и к 1961 г. составило по некоторым подсчётам до 3,7 млн. чел. [1, S. 19]. Всего, согласно переписи населения 1961 г., к беженцам и вынужденным переселенцам относилось 21,5% населения ФРГ [2, S. 102].

Поэтому серьёзные материальные потери и бедственное экономическое положение на территории Западной Германии усугублялись также тяжёлой необходимостью интегрировать миллионы переселенцев. Каждому из них необходимо было предоставить рабочее место и жильё. Подавляющее большинство этих переселенцев лишилось на своей родине как движимого, так и недвижимого имущества, а соответственно претендовало на его компенсацию в условиях и так подорванной экономики Западной Германии: ведь в ходе войны было уничтожено около 20% производственных мощностей, а в ходе послевоенного демонтажа предприятий было ещё утрачено около 3-4% рабочих мест. Это естественным образом вызывало высокую структурную безработицу: около трети рабочих рук попросту не имело работы. Обострилась ситуация и в жилищном секторе: бомбардировки в ходе войны оставили без жилья миллионы человек, особенно в индустриальных городах; и всё это в условиях постоянного роста прибывающих вынужденных переселенцев, которые также были оставлены без домов.

Основную массу изгнанных немцев приняли аграрные области приграничных германских земель – Баварии, Шлезвиг-Гольштейна и Нижней Саксонии. На долю этих земель в 1950 г. приходилось свыше 58% вынужденных переселенцев [2, S. 102]. Однако в силу и так высокой концентрации прибывшего населения в этих землях, некоторые вынужденные переселенцы по собственной инициативе переезжали в соседние земли – Баден-Вюртемберг, Северный Рейн – Вестфалия и Рейнланд-Пфальц: только в эти три земли с 1950 по 1961 гг. переселилось 1,46 млн. чел. [2, S. 102]. Всё это вызывало дополнительную нагрузку на земельные бюджеты. В условиях такой перенаселённости и массовой безработицы рассчитывать на рабочие места могли преимущественно узкие специалисты, в то время как основная масса оставалась без материальных гарантий для своего существования. Поэтому проблема возмещения ущерба от последствий войны была увязана не только с хозяйственным восстановлением, но и обеспечением материального благополучия миллионов немцев, пострадавших от войны, включая их приобретение к экономической жизни. Неудивительно, что компенсация этого ущерба требовала наибольших вложений государства, что в условиях невысоких доходов бюджета автоматически становилось и политической проблемой.

Первые планы компенсации ущерба, причинённого войной, стали появляться уже в 1945 г. (например, план Г. Кайзера). Источники финансирования предполагалось формировать в основном за счёт имущества активистов НСДАП [3, S. 334]. В марте 1946 г. в Совете земель американской зоны был создан специальный комитет для разработки вопросов финансов и долгов рейха. Однако его деятельность не нашла широкий отклик у политиков. Одновременно к разработке плана подключились союзники: с мая 1946 г. они возложили на земельные правительства оценку ущерба; а в августе 1946 г. пред-

ставили план Кольма-Доджа-Смита, который должен был стать базисным проектом для компенсации ущерба во всех зонах [3, S. 335]. Однако всем этим планам не суждено было сбыться не только в связи с обострением отношений с Москвой, но и неожиданно огромным наплывом беженцев.

Реальное решение этой проблемы началось с момента проведения валютной реформы 21 июня 1948 г. Она не только заложила основы новой экономической модели («социально-рыночное хозяйство»), но и, согласно «Закону о новом регулировании денежной системы», перекладывала ответственность за компенсацию ущерба от войны на законодательные органы самих немцев [4]. С другой стороны, проведение валютной реформы привело к появлению новых групп населения, понесших убытки. Прежде всего, это были лица, владевшие активами в форме, зависимой от стоимости денег. Кроме того, последствия валютной реформы негативно сказались на ремесленниках, не имевших сбыта продукции из-за невозможности конкурировать с фабриками, и на крестьянах. Последние лишились чёрных рынков, что ставило под удар также и всех беженцев, нашедших себе временный приют и работу в сельском хозяйстве. Но как бы то ни было, военные администрации союзников считали эту проблему исключительно внутригерманским делом. Поэтому вопрос о компенсации потерь в результате валютной реформы в перспективе также был увязан с общей компенсацией ущерба от войны.

При разработке законопроекта о компенсации, немецким органам власти необходимо было решить 2 основополагающие проблемы. Во-первых, война и валютная реформа поляризовали немецкое общество на тех, кто не понёс потерь и смог даже стать богаче в результате валютной реформы, и тех, кто потерял возможности для существования. Тем самым выравнивание между этими категориями населения представлялось главной задачей социальной политики. В условиях дефицита денежных средств считалось, что этого можно достичь, когда собственники уцелевшего имущества будут делиться с неимущими. Во-вторых, необходимо было создать экономическую основу для компенсации ущерба, в частности, создавать рабочие места, строить жильё, улучшать благосостояние населения.

Поэтому к разработке базового законопроекта о компенсации приступили уже в 1948 г. в Экономическом совете Бизони. Закон был подготовлен достаточно быстро и уже 14 декабря того же года принят, однако военная администрация отклонила его и вернула на доработку. Союзники потребовали исключить передачу имущества иностранцев для компенсации ущерба от войны и не определять окончательные параметры компенсации [5, S. 135-136]. Вскоре законопроект был доработан и принят 8 августа 1949 г. под названием «Закон о смягчении острой социальной нужды», неофициально – «Закон об оказании немедленной помощи» (Soforthilfegesetz). Этот закон был первым серьёзным шагом к компенсации потерь от войны. В нём без предварительного установления ущерба предусматривались меры по созданию рабочих мест, жилищному строительству, профессиональной подготовке, пенсиям и другим мерам социальной поддержки [6, S. 209-211].

В реализации этого закона ставка была сделана на включение вынужденных переселенцев в экономическую жизнь, а не на компенсацию имущественных потерь. Так, например, в 1949-1952 гг. гарантированные законом выплаты в размере 6,2 млрд. немецких марок пришлось на помощь по постройке съёмного жилья (37%) и пенсии по старости тем переселенцам, у которых не было другого страхования по старости (35%). Лишь 9% этой суммы пошла на компенсацию имущественных потерь, причём направлялись исключительно на восстановление домашнего движимого имущества. Остальные 12% этих средств направлялись на создание самостоятельных источников существования в ремесленной и сельскохозяйственной областях в форме дешёвых кредитов, которые, естественно, не являлись компенсацией утраты конкретного имущества [7, S. 182].

1 октября 1950 г. был принят «Закон о снабжении жертв войны»

(Bundesversorgungsgesetz), который во многом пробивался организациями жертв Первой и Второй мировых войн. Этот закон регулировал положение и материальную помощь инвалидам войны (порядка 2,5 млн. чел.) и вдовам (1,5–2,5 млн. чел.). Вводились пенсии по 6 степеням инвалидности, составлявшие от 10 до 75 марок ежемесячно (для тяжелораненых – от 40 до 90 марок) и пенсии по потере кормильца (от 80 до 130 марок ежемесячно). На 1 января 1958 г. число получателей этих пенсий составило 3,787 млн. чел., для содержания которых бюджет выделял 3,5 млрд. марок [8, с. 182].

Упомянутый «Закон о немедленной помощи» явился основой для разработки нового фундаментального закона – «Закона о компенсации ущерба, причинённого войной» (Lastenausgleichsgesetz, далее – Закон о компенсациях), который должен был стать базовым законодательным актом, регулирующим компенсационные выплаты. В ходе подготовки данного закона как в правительстве, так и в парламенте возникла бурная дискуссия об основных принципах этой компенсации. ХДС предлагал котируемую компенсацию, предусматривавшую учёт потерянного имущества, индивидуальное возмещение понесённого ущерба в соответствии с его величиной и восстановление ранее существовавшей структуры собственности. В свою очередь социал-демократы настаивали на социальной компенсации, предполагавшей социальное обеспечение и пособия для скорейшего включения в экономическую жизнь. За этими позициями стояли также и различные группы вынужденных переселенцев, в зависимости от их прежнего имущественного положения.

Непосредственно разработкой закона занималось министерство финансов во главе с Фрицем Шеффером. Интересно то, что сам министр финансов, представлявший правящую коалицию ХДС/ХСС и СвДП, первоначально выступал резко против котируемой компенсации. Однако столкнулся с упорным сопротивлением как в правительстве, так и в Бундестаге: в правительстве главным критиком проекта Ф. Шеффера был министр по делам вынужденных переселенцев Ганс Лукашек, а в Бундестаге – председатель комитета по компенсации ущерба от войны Йоханн Кунце и председатель комитета по делам вынужденных переселенцев Линус Катер. В итоге, после бурных дискуссий было решено остановиться на компромиссном варианте, учитывавшем оба подхода [3, S. 338, 348]. Расчёты показывали, что компенсация растянется на годы, а на первых этапах значительная её часть должна производиться из доходов от оставшегося имущества. В силу невозможности одновременной уплаты налога на имущество, было решено организовать его уплату по образцу налога на наследство, т.е. частями в рассрочку.

Окончательно Закон о компенсациях был принят 14 августа 1952 г. и пришёл на смену «Закону о немедленной помощи». Согласно Закону о компенсациях, 50%-ным налогом облагалось всё имущество, стоимость которого превышала 5000 немецких марок. В расчёт налога был взят доход от имеющегося имущества [9, S. 456–457]. Тем самым реализовывался принцип социальной солидарности, когда лица, сохранившие имущество, жертвовали в пользу лиц, его утративших.

Для этого создавался специальный Фонд компенсаций, выплаты в который продолжались вплоть до 1979 г. В 1950-е гг. практически 2/3 доходов фонда составляли выплаты с имущества, и лишь в 1970–1979 их доля снизилась до 1/3. При оценке недвижимого имущества была положена в основу стандартная, а не рыночная стоимость, что сразу же привело к уменьшению выплат в Фонд компенсации. К тому же шли дотации из федеральных и земельных средств, доля которых постоянно росла: с 21,1% (в 1950-е гг.) до 86,2% (в 1980-е гг.) [7, S. 290]. Но в целом, в 1950-е гг. компенсационные выплаты пострадавшим от войны производились, по сути дела, за счёт граждан, которые осуществляли выплаты с сохранившегося имущества, и лишь в 1970-е гг. мы можем констатировать существенный рост государственных дотаций. По состоянию на 30 сентября 1957 г. гражданам ФРГ из средств Фонда компенсации было выплачено 24,55 млрд. марок [8, с. 182]. В общей сложности до 1978 года пострадавшим было начислено 110,4 млрд. марок [7, S. 278]. Иски пострадавших каждый раз проверялись обширным бюрократическим аппаратом.

В пакете с Законом о компенсациях в тот же день – 14 августа 1952 г. – были приняты «Закон о компенсации ущерба от валютной реформы» (Währungsausgleichsgesetz) и «Закон об установлении ущерба от войны и переселении» (Feststellungsgesetz). Последний содержал нормы об установлении размера ущерба различных видов, после чего могли подаваться индивидуальные иски о компенса-

ции. 14 июля 1953 г. был принят «Закон о владельцах вкладов, внесённых до 1945 г.» (Altsparergesetz), который предусматривал компенсацию потерянных вкладов военного и довоенного времени [10, S. 115]. Многократно менялся и сам Закон о компенсациях, став одним из наиболее динамичных социальных законов ФРГ.

Однако принятие этих законов, хоть и создало прочную законодательную базу, на основе которой производились выплаты пострадавшим, тем не менее, вовсе не решало все проблемы компенсации ущерба, принесённого войной и послевоенными мероприятиями. Так, Закон о компенсациях первоначально предусматривал выплаты изгнанным из бывших немецких восточных провинций и заграничных земель, а также пострадавшим от войны собственным жителям федеральных земель. Но, например, беженцы из советской зоны (и впоследствии – ГДР) не могли претендовать на компенсацию утраченного имущества. Материальная поддержка этой категории осуществлялась лишь через фонды помощи нуждающимся согласно §301 и §301а закона [9, S. 515–516]. Причина состояла в том, что территория Германии рассматривалась как единая, а соответственно всё неразрушенное имущество ГДР юридически считалось наличным, даже если собственники им не располагали. Впервые возможность установления ущерба для беженцев из Восточной Германии была открыта 22 мая 1965 «Законом об обеспечении доказательств и установлении материального ущерба в советской оккупационной зоне Германии и советском секторе Берлина». Лишь в 1969 г. были внесены поправки в Закон о компенсации, признающие право на компенсацию и для этой категории населения [7, S. 282].

В целом, Закон о компенсациях соединил подходы котируемой и социальной компенсаций и предусматривал несколько направлений компенсационных выплат. К котируемым направлениям относились «основная компенсация», компенсация потерь вкладов и компенсация потерь домашнего имущества. Их размер первоначально зависел от ущерба наличному имуществу, однако при последующих выплатах привязка к потерянному имуществу уже отсутствовала, а сами эти компенсации служили преимущественно для включения в экономическую жизнь или социальных гарантий.

«Основная компенсация» представляла собой возмещение потерь имущества, а также объектов, необходимых для осуществления профессиональной деятельности. Для этого перемещённые лица разделялись на 15 категорий и в зависимости от категории получали компенсацию от 5000 марок [8, с. 182]. Они осуществлялись по принципу квот: так утрата имущества до 6200 рейхсмарок компенсировалась в размере 100%, а имущества до 2 млн. рейхсмарок лишь в размере 6,5% [7, S. 288]. Первоначально под действие закона попадало около 3 млн. человек, которым следовало возместить ущерб в размере 37 миллиардов марок [8, с. 182]. Наиболее существенной проблемой здесь была оценка утраченного имущества, которая так и не стала унифицированной: для вынужденных переселенцев с восточных областей она происходила по единой стоимости, а для беженцев с других областей – исчислялась в ходе оценки имущества. Зачастую стоимость компенсаций не соответствовала рыночным ценам. Особенно недооценённым оказалось недвижимое имущество в сельской местности (эта проблема стояла вплоть до 1969 г.). К тому же имелись определённые проблемы с оценкой в случае частичной, а не полной утраты имущества. Это приводило к постоянным спорам вокруг единой стоимости.

В первые годы становления ФРГ значительная часть компенсационных выплат приходилась на компенсацию потерь домашнего имущества. На неё до 1957 г. выделялось порядка 20% расходов Фонда компенсации. Это вызвано было, прежде всего, большим количеством претендующих, поскольку все те, кто лишился жилья, лишился и домашнего имущества. А вот компенсация потерь вкладов, напротив, стала осуществляться в основном лишь со второй половины 1950-х гг. До 1957 г. она составляла всего лишь 5% компенсационных выплат. Выплаты начались лишь с 1953 г. и в первые годы касались только вынужденных переселенцев, чьи вклады больше не существовали. Компенсация составляла 6,5% заявленного количества рейхсмарок, чтобы беженцы были поставлены в равное положение с местным населением, пережившим валютную реформу. В более привилегированное положение были поставлены вкладчики, сделавшие свои вложения до 1940 г.: компенсационные суммы для них увеличивались до 20% [7, S. 286–287].

К социальным направлениям компенсаций относились, прежде всего, помощь при устройстве на работу, помощь в приобретении

жилья, пенсии пострадавшим от войны и помощь в профессиональной подготовке. Помощь при устройстве на работу подразумевала, в основном, дотации работодателям для лиц, имевших проблемы с трудоустройством, чтобы они организовывали рабочие места на долгосрочную перспективу. Эта помощь могла быть направлена в том числе и на строительство жилья около рабочего места [9, S. 506-507]. Помощь в профессиональной подготовке (образовании) касалась преимущественно молодёжи из среды беженцев, нуждавшейся в получении профессионального образования.

Что касается помощи в приобретении жилья, то она осуществлялась через Фонд компенсаций, который направлял эти деньги непосредственно строительным компаниям. В законе предпочтение уделялось приобретению жилья в собственность [9, S. 515]. Однако в первые годы выплаты компенсаций у людей, как правило, на руках было недостаточно средств для строительства собственных домов. Лишь во второй половине 1950-х гг. стало постепенно преобладать приобретение жилья в собственность. И то это касалось лишь тех, кто получал средства из Фонда компенсаций; что же касается получателей помощи из средств бюджета (федерального или земельных) на финансирование социального жилья, то и в дальнейшем они направлялись преимущественно на съёмное жильё [7, S. 283].

Пенсии пострадавшим от войны также составили значительную часть компенсационных выплат. Ведь пенсионное страхование вынужденных переселенцев, как правило, утрачивалось вместе с переселением. Это было связано с тем, что большинство переселенцев являлись жителями сельской местности и получали страхование в форме выдела престарелым, который, естественно, терялся. Однако именно пенсионное страхование на первых этапах подверглось наибольшим ограничениям в силу недостатка средств Фонда компенсации. Выплата этих пенсий растянулась на долгие годы. Тем нуждающимся, кому не было гарантировано пенсионное обеспечение, выплачивались ограниченные пенсионные выплаты, так называемые пособия для поддержания (Unterhaltshilfe), причём только в случае если остальные доходы не превышали сумму этих пособий.

Анализ структуры производившихся выплат позволяет говорить о том, что до конца 1950-х гг. компенсации ущерба была нацелена на приобщение беженцев, поэтому на данном этапе основная часть помощи была направлена на обеспечение жильём и домашним имуществом. Это было связано с тем, что федеральное правительство, в условиях острого недостатка финансовых средств, в качестве приоритетных задач ставило включение как можно большего числа пострадавших от войны в экономику и накопление капиталов для дальнейшего расширения налоговой базы. Впервые компенсации потерянного имущества стали производиться лишь в 1957 г. и то в отношении лиц старше 70 лет и суммами не более 5000 марок. Собственно возмещение имущественных потерь началось примерно с 1960 г., когда на эти цели стало направляться порядка 80% компенсационных выплат. Наибольший объём выплат по этому направлению пришёлся на 1967-1977 гг. Заключительная фаза компенсации потерь от войны наступила в 1979 г. Она знаменовала уже окончание как компенсации имущественных утрат, так и включения в экономическую жизнь. На этом этапе доминировали уже долгосрочные программы помощи, в частности пенсионное обеспечение беженцев. В 1986 г. эти программы составили свыше 70% общей помощи [7, S. 277-278].

POPOV I.D. The problem of compensation of damage from the war in the period of the Federal Republic of Germany

The equalization of burdens, received as a result of the World War II, was one of the main questions of the economic, financial and social policy during fledging years of the Federal Republic of Germany. This article presents the basic problems of the preparation and the implementation of this equalization, and also traces principal directions and phases of the equalization of war burdens.

УДК 316.485.6

Ставский В.Н., Бельский А.М.

УПРАВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКИМИ КОНФЛИКТАМИ

Введение. Конфликты являются частью жизни социума, они происходили и происходят на разных этапах человеческой истории,

принимая разнообразные формы, вплоть до войны. К сожалению, в наше время социально-политическая ситуация в мире ухудшается,

Ставский Владимир Николаевич, старший преподаватель кафедры политологии и социологии Могилевского государственного университета им. А.А. Кулешова, e-mail: Wlad-stawski@tut.by.

Бельский Александр Михайлович, студент третьего курса специальности социология Могилевского государственного университета им. А.А. Кулешова.

Беларусь, 212022, г. Могилев, ул. Космонавтов, 1.

Так образом, компенсация ущерба, причинённого войной, представляла собой самую масштабную программу выплат в истории Германии, которая охватила миллионы человек и стала одним из наиболее крупных мероприятий в области социальной политики. Поскольку сумма ущерба от войны насчитывала миллиарды марок, ни о каком скором возмещении индивидуального ущерба не могло идти и речи. К тому же недостаток финансовых средств в первые годы становления ФРГ вызывал необходимость определяться с приоритетами компенсации, которые сперва были сделаны в пользу скорейшего включения пострадавших в экономическую жизнь. Кроме того, с самого начала компенсация ущерба была также своего рода механизмом социальной солидарности, создавая некий общественный компромисс между имущими и неимущими слоями, что в конечном счёте и обеспечивало стабильное социальное развитие.

СПИСОК ЦИТИРОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Jung, Mathias. Auslander und Migranten im Spiegel der Presse: ein diskurshistorisches Wörterbuch zur Einwanderung seit 1945 / Mathias Jung, Thomas Niehr, Karin Boke. – Wiesbaden: Westdt. Verl., 2000. – 190 s.
2. Beer, Mathias. Flucht und Vertreibung der Deutschen: Voraussetzungen, Verlauf, Folgen / Mathias Beer. – München: Beck, 2011. – 205 s.
3. Henzler, Christoph. Fritz Schaffer, 1945–1967: Eine biographische Studie zum ersten bayerischen Nachkriegs-Ministerpräsidenten und ersten Finanzminister der Bundesrepublik Deutschland / Christoph Henzler. – München: Hanns Seidel Stiftung eV, 1994. – 637 s.
4. Erstes Gesetz zur Neuordnung des Geldwesens (Währungsgesetz) (20 Juni 1948) // Gesetz- und Verordnungsblatt des Wirtschaftsrates des Vereinigten Wirtschaftsgebietes. – 1948. – Beilage 5. – S. 1.
5. Schillinger, Reinhold. Der Entscheidungsprozess beim Lastenausgleich, 1945-1952 / Reinhold Schillinger. – St. Katharinen: Scripta Mercaturae, 1985. – 325 s.
6. Gesetz zur Milderung dringender sozialer Notstände (Soforthilfe-gesetz) // Gesetzblatt der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes. – 1949. – №28. – S.205-214.
7. Albers, Willi. Der Lastenausgleich Rückblick und Beurteilung / Willi Albers // FinanzArchiv / Public Finance Analysis. – 1989. – Bd. 47. – H. 2. – S. 272-298.
8. Терехов, О.Э. Основные направления социальной политики ФРГ в 1949-1963 гг. / О.Э. Терехов // Культура, наука, образование: проблемы и перспективы: материалы IV Всероссийской научно-практической конференции (г. Нижневартовск, 12–13 февраля 2015 года) / Отв. ред. А.В. Коричко. – Нижневартовск: Изд-во Нижневарт. гос. ун-та, 2015. – Ч. I. – С. 181–186.
9. Gesetz über den Lastenausgleich (Lastenausgleichsgesetz – LAG) // Bundesgesetzblatt. – Jg.52. – №13. – S. 446-533.
10. Die Sozialversicherung der Gegenwart: Jahrbuch fuhr die gesamte Sozialversicherung und Sozialgerichtsbarkeit. – Band 1 und 2, Doppelband mit Dokumentation fuhr die Jahre 1961 und 1962. – Berlin: Erich Schmidt, 1963. – 755 S.

Материал поступил в редакцию 04.11.15