

110

ПОСОЛЬСТВО СССР В ГДР
г. Берлин

Управление
социалистических стран
Европейской ССР
896
2 7 90

МИД СССР
2-е Европейское
Управление
Вх. № 256
30.11.83 № 19

МИД СССР 23
5540
2 09

исх. № 285 / гдр
" 29 " марта 1990 г.

сво

Г. Корнишину ВФ
Викторову НН
Ковову УН
Кочину - в

ПРАВА, ОТВЕТСТВЕННОСТЬ И ПОЗИЦИИ
СССР В ГЕРМАНСКИХ ДЕЛАХ

I. Четырехсторонняя ответственность в отношении Германии

Права и ответственность четырех держав в отношении Германии вытекают из факта разгрома фашистского рейха и его безоговорочной капитуляции, а также оккупации германской территории войсками СССР, США, Великобритании и Франции.

Поскольку аннексия Германии не входила в намерения союзников (Декларация о поражении Германии от 5.6.45 г.), то под ответственностью четырех держав следует, очевидно, понимать их обязательства, согласованные, в частности, на конференциях в Ялте (4-11.2.45 г.) и в Потсдаме (17.7.-2.8.45 г.), по "созданию гарантий того, что Германия никогда больше не будет в состоянии нарушить мир всего мира" (Ялта) и обеспечению ей возможности "с течением времени занять место среди свободных и мирных народов мира" (Потсдам). Ответственность оккупационных властей подразумевала осуществление ими демилитаризации, денацификации, декартелизации и демократизации Германии, чтобы немецкий народ подготовился к "реконструкции своей жизни на демократической и мирной основе" (Потсдам). Четыре державы приняли на себя обязательство установить "границы Германии или любой ее части", а также определить "статус Германии или любого района, который в настоящее время является частью германской территории" (Декларация от 5.6.45 г.), что явно относится к предусмотренной союзниками подготовке "мирного урегулирования для Германии".

Указанная ответственность союзников сохраняется в полном объеме и по сей день. Она не затрагивается заключенными СССР и тремя державами договорами и соглашениями с возникшими германскими государствами и периодически подтверждается в заявлениях всеми четырьмя сторонами. Полностью остаются в силе и те союзнические решения и договоренности, в которых эта ответственность была закреплена (Ялта, Потсдам, Декларация от 5.6.45 г. и др.).



2. Четырехсторонние права в отношении Германии

Права четырех держав в отношении побежденной Германии носили в 1945-49 гг. почти неограниченный характер, поскольку оккупационные силы взяли на себя верховную власть на занятой ими германской территории, а германское население обязывалось безоговорочно подчиняться этой власти (Декларация от 5.6.45 г.). В соответствии с Соглашением о контрольном механизме в Германии от 14.II.44 г. осуществление верховной власти возлагалось на главнокомандующих каждой из четырех держав (в пределах своей зоны оккупации), а также на Контрольный совет в Германии в составе всех четырех главнокомандующих (по вопросам, касающимся Германии в целом). Полномочия любых других органов (союзнических или немецких) носили производный от верховной власти характер, будучи делегированы ею. Союзнический контроль был установлен практически во всех сферах жизни Германии - от ее внешних сношений до экономической и финансовой политики, образования и т.п. В свете того обстоятельства, что особое значение придавалось обеспечению "будущего мира и безопасности", четыре державы специально оговорили за собой право принимать меры по "полному разоружению и демилитаризации Германии", а также "размещать вооруженные силы и гражданские органы в любой или во всех частях Германии по своему усмотрению" (Декларация от 5.6.45 г.).

С течением времени военные администрации оккупационных зон делегировали немецким органам самоуправления все большую часть своих полномочий. В связи с образованием в 1949 г. двух германских государств власти соответствующих зон оккупации передали им свои функции, хотя и не в полном объеме.

Советский Союз пошел здесь значительно дальше, чем три западные державы в отношении ФРГ. Сделанным от имени Советского правительства заявлением Главного начальствующего СВАГ 10.10.49 г. Временному правительству ГДР передавались "функции управления", принадлежавшие до того времени СВАГ, которая заменялась Советской контрольной комиссией (СКК). Предусматривалось, что СКК "будет иметь своей задачей контроль за выполнением Потсдамских и других совместных решений четырех держав в отношении Германии", приверженность ГДР этим решениям принималась нами к сведению. Конституция ГДР нами не санкционировалась. Заявлением был лишь зафиксирован сам факт

введения конституции ГДР в действие и "образования в Берлине" временного правительства республики, что связывалось нами с "законным стремлением германских демократических кругов взять в свои руки восстановление единства Германии и ее возрождение на демократических и миролюбивых началах".

Заявление не было, однако, актом признания суверенитета ГДР, а отсутствие развернутых определений переданных ей функций и резервированных СССР полномочий оставляло широкий простор как для восстановления наших прав, так и для упрочения самостоятельности ГДР. В те времена это в решающей степени зависело на практике от поведения советской стороны, которая в целом пошла по второму пути.

Западные державы урегулировали свои взаимоотношения и распределение полномочий с ФРГ весьма скрупулезно. При утверждении текста подготовленного западными немцами Основного закона ФРГ они сделали ряд оговорок, которыми сохранили за собой важные права — 1. одобрение изменений западногерманской конституции, 2. контроль над внешними связями ФРГ, 3. мерами по демилитаризации и декартелизации, 4. деятельностью полицейских органов, 5. утверждение границ федеральных земель, а также наблюдение "за проведением в жизнь" "очень больших" полномочий федеральным государством, "чтобы это не привело к чрезмерной концентрации власти" (Письмо военных губернаторов западных зон Германии председателю Парламентского совета К. Аденауэру от 12.5.49 г. и Оккупационный статут от 10.4.49 г., вступивший в силу 21.9.49 г.). За этими и некоторыми другими ограничениями ФРГ уполномочивалась "пользоваться... полной законодательной, исполнительной и судебной властью" (Оккупационный статут). Там же устанавливались положения об "охране, престиже и безопасности" войск трех держав и о покрытии оккупационных расходов.

США, Великобритания и Франция формально оставили на территории ФРГ режим оккупации. Власти ФРГ рассматривались как органы самоуправления, а три державы в лице созданной взамен военных администраций Верховной союзнической комиссии сохранили право "взять на себя полностью или частично всю полноту власти, если они сочтут это необходимым для обеспечения безопасности или для сохранения демократического порядка в Германии или для выполнения международных обязательств своих правительств" (Оккупационный статут). Несмотря на отмену либо смягчение впоследствии некоторых ограничений, данный правовой режим действовал в ФРГ до 1955 г.

В 1954-55 гг. СССР и три западные державы пошли на формальное предоставление суверенитета соответственно ГДР и ФРГ. Еще в мае 1953 г. "контрольные функции" в ГДР были изъяты из рук советских военных органов (СКК) и переданы Верховному комиссару СССР в ГДР, которому поручалось "представление интересов Советского Союза в Германии и наблюдение за деятельностью органов власти ГДР под углом зрения выполнения ими обязательств, вытекающих из Потсдамских решений союзных держав о Германии" (Постановление Совмина СССР, опубликованное 29.5.53 г.).

В 1954 г. Советское правительство выступило с Заявлением об отношениях между СССР и ГДР, в котором устанавливалось, что эти отношения будут такими же, "как и с другими суверенными государствами", и что ГДР "будет свободна решать по собственному усмотрению свои внутренние и внешние дела, включая вопросы взаимоотношений с Западной Германией". За нами оставались "функции, связанные с обеспечением безопасности, вытекающие из обязательств, возложенных на СССР по соглашениям четырех держав" (этим ограничивались и функции Верховного комиссара СССР в Германии). Советское правительство "приняло к сведению" заявление ГДР о соблюдении ею "обязательств, вытекающих для ГДР из Потсдамского соглашения, о развитии Германии, как демократического и миролюбивого государства, а также обязательств, связанных с временным пребыванием советских войск на территории ГДР" (Заявление опубликовано 26.3.54 г.).

Указом Президиума Верховного Совета от 25.1.55 г. мы прекратили состояние войны с Германией, оговорив, что это не "изменяет ее международных обязательств и не затрагивает прав и обязательств Советского Союза, вытекающих из существующих международных соглашений четырех держав, касающихся Германии в целом".

В Договоре об отношениях между СССР и ГДР от 20.9.55 г. вновь подтверждался их равноправный характер на основе "взаимного уважения суверенитета и невмешательства во внутренние дела", право ГДР свободно решать все вопросы своей политики. Ст.4 Договора закрепила временное сохранение наших войск в ГДР "с согласия ее правительства", причем было оговорено, что эти войска не будут вмешиваться во внутренние дела ГДР и в общественно-политическую жизнь страны. При обмене письмами между зам.мининдел СССР и мининдел ГДР в связи с Договором за нашим военным командованием в ГДР оставлялся

контроль за передвижением "воинского персонала и грузов гарнизонов" трех держав в Зап.Берлине между этим городом и ФРГ, которое допускалось "на основании имеющихся четырехсторонних решений". Верховный комиссар СССР и его аппарат были преобразованы в Посольство СССР в ГДР. Действие Договора 1955 г. ограничивалось лишь моментом "восстановления единства Германии как миролюбивого и демократического государства" или изменением и прекращением его по воле подписавших сторон.

Из этой совокупности документов 1954-55 гг. (а они продолжают действовать и поныне) хорошо видно, что признание суверенитета ГДР не было на деле столь полным и безоговорочным, как можно было бы утверждать, опираясь только на текст Договора от 20.9.55 г. Определение функций СССР в ГДР, содержащееся в Заявлении 1954 г., дает нам большой простор, равно как и оговорка об обязательствах СССР по четырехсторонним соглашениям из Указа 1955 г. Поскольку же ГДР, подписывая с нами Договор от 20.9.55 г., должна была руководствоваться этими предыдущими односторонними документами СССР, то, по формально-юридической логике, ее суверенитет и наше обязательство не вмешиваться во внутренние дела республики не могут пониматься как абсолютные. В нынешней ситуации, сложившейся в ГДР и в германских делах, нельзя исключать, что нам потребуется в той или иной форме и объеме влиять на события. Было бы целесообразно уже сейчас прибегнуть при удобном случае к ссылке на советские Заявление 1954 г. и Указ 1955 г. при упоминании суверенитета ГДР, чтобы вернуть эти наши документы в политический оборот.

(Следует учитывать, что в Соглашении по вопросам, связанным с временным нахождением советских войск на территории ГДР от 12.3.57 г. предусматривается право командования советских войск в ГДР принимать меры для устранения угрозы безопасности нашим войскам "при соответствующей консультации с Правительством ГДР, с учетом создавшейся обстановки и мер, принимаемых властями ГДР". Это положение ограничивает свободу действий наших войск в случае необходимости. Вместе с тем оно имеет силу только при "угрозе безопасности" наших войск. Оговоренные же Указом от 25.1.55 г. обязательства и права СССР по четырехсторонним соглашениям значительно шире, чем мы и могли бы воспользоваться в качестве правового основания своих акций).

Западные державы также пошли на формальную отмену своего оккупационного режима в ФРГ и предоставление Бонну практически полной самостоятельности. В подписанных 23.10.54 г. и вступивших в силу 5.5.55 г. Парижских соглашениях устанавливалось, что ФРГ "будет иметь полную власть суверенного государства в своих внутренних и внешних делах" (ст. I Договора об отношениях между ФРГ и Тремя державами). Три державы оставили за собой "осуществлявшиеся или имевшиеся до сих пор права и ответственность в отношении Берлина и Германии как целого, включая воссоединение Германии и мирное договорное урегулирование", а также по размещению своих войск и охране их безопасности (ст. 2 названного Договора). Одновременно был урегулирован обширный круг вопросов, касающихся решения споров между западными державами и ФРГ по Договору, правового положения персонала размещенных в Западной Германии войск, их финансирования, репараций и реституции, декартелизации и ограничений, наложенных ранее на промышленное производство и научные исследования, а также на вооруженные силы в ФРГ (в контексте демилитаризации), закреплено обязательство Бонна не производить оружие массового уничтожения.

В рамках осуществления своей ответственности за Германию США, Великобритания и Франция оставили за собой право принимать необходимые меры по охране безопасности своих войск в ФРГ вплоть до оговоренного в первой редакции 1952 г. Договора об отношениях между ФРГ и Тремя державами применения оружия по распоряжению военного командования трех держав (отменено в 1968 г. в связи с принятием в ФРГ т.н. чрезвычайного законодательства), осуществлять контроль за полетами самолетов СССР в воздушном пространстве ФРГ, а также в обязательном порядке "консультировать" ФРГ при отмене ею законов Контрольного совета, а также вообще по любым делам, связанным с осуществлением тремя державами "своих прав в отношении Германии как целого".

Договорное закрепление получили и важнейшие совместные цели политики США, Великобритании, Франции и ФРГ в германском вопросе — мирное урегулирование, "которое должно образовать основу для прочного мира" и, в частности, окончательно определить границы Германии, а до достижения этой цели стороны решили направить свои усилия на "воссоединение Германии, имеющей свободно-демократическую

конституцию наподобие Федеративной Республики и интегрированной в европейское сообщество".

Права СССР в отношении ГДР, трех держав в отношении ФРГ и всех четырех союзников в отношении Германии в целом с тех пор считаются неизменными. Советский Союз заявил, правда, в своих нотах США, Великобритании, Франции и ГДР от 27.II.58 г., что "в настоящее время утратили всякую силу" (нота ГДР) или что он "считает утратившим силу" (нота Трех державам) Протокол соглашения о зонах оккупации Германии и об управлении Большим Берлином от 12.9.44 г., связанные с ним дополнительные соглашения, включая Соглашение о контрольном механизме в Германии от 1.5.45 г. Эти документы фиксировали границы зон оккупации, учреждали Контрольный совет и Межсоюзническую комендатуру в Берлине, а также военные миссии связи при главнокомандующих. За исключением последнего вопроса и положений о Берлине, их урегулирования стали беспредметными после отмены оккупационного режима и прекращения деятельности указанных союзнических органов на четырехсторонней основе в 1948-49 гг., а наш отказ от названных соглашений не затронул прав и ответственности СССР в германских делах. Тексты нот от 27.II.58 г. дают, однако, возможность интерпретировать нашу формулировку и таким образом, будто - и это отмечалось в нотах трем державам (но не ГДР) - мы "лишь констатировали существующее положение дел", - что не следует понимать как акт формальной денонсации. Содержащееся там же заявление о том, что "Советский Союз не может более считать себя связанным той частью союзнических соглашений о Германии, которая приобрела неравноправный характер и используется для сохранения оккупационного режима в Западном Берлине и вмешательства во внутренние дела ГДР", применительно к нынешней новой ситуации в Берлине мы могли бы рассматривать как не соответствующее действительности и беспредметное. Тот факт, что объявленное в ноте как "вывод" из этого фактического положения", существовавшего на ноябрь 1958 г., намерение СССР заключить с ГДР отдельный мирный договор так и не было реализовано, представляется также весьма весомым аргументом при формально-юридическом обосновании нашего "возвращения" к указанным четырехсторонним соглашениям в случае необходимости. Три державы, к тому же, никогда не признавали отказ советской стороны от своих прав и обязательств, что облегчает нашу задачу.

Что касается нашей ноты в адрес ГДР, то и здесь, несмотря на обильную категоричность заявления об утрате силы названными соглашениями, мы также в состоянии обосновать восстановление своих прав, поскольку речь шла лишь о (нереализованном) намерении "передать органам ГДР все функции, которые еще осуществлялись временно советскими органами на основе упомянутых союзнических соглашений и по соглашению между СССР и ГДР от 20 сентября 1955 г., чтобы ГДР в дальнейшем полностью ведала вопросами, касающимися ее пространства, т.е. осуществляла свой суверенитет на земле, воде и в воздухе". Приведенный пассаж лишь показывает, что таким суверенитетом республика не обладала, а эти функции советских органов продолжают существовать. Это положение с тех пор никак не изменялось.

Важно учитывать, что передача прав от всех четырех держав соответствующим германским государствам происходила на всех стадиях непосредственно в адрес ГДР и ФРГ при таком их обозначении как правосубъектов. В случае возникновения какого-либо одного или нескольких новых германских государственных образований в зависимости от решения проблемы правопреемства любые соответствующие двусторонние или односторонние акты либо теряют силу и восстанавливается прежний правовой режим, либо они переходят на такой новый правосубъект. В этой связи формальные аспекты возможного объединения ГДР с ФРГ приобретают чрезвычайно важное значение.

3. Права и ответственность четырех держав в отношении Берлина

СССР и три западные державы занимают в берлинских делах различные принципиальные правовые позиции. Этим объясняется противоположность подходов сторон к пониманию характера, объема и сферы действия союзнических прав и ответственности в отношении Берлина. Юридическая аргументация выстраивается здесь на разноречивых толкованиях соответствующих соглашений и договоренностей четырех держав военного времени. Речь идет прежде всего о Протоколе соглашения СССР, США и Соединенного Королевства о зонах оккупации Германии и об управлении "Большим Берлином" от 12.9.44 г. Протокол, в частности, предусматривает, что "Германия... будет разделена для целей оккупации на три зоны, ... а также будет выделен особый район Берлина, оккупируемый совместно тремя державами" (п. I).

В понимании советской стороны это и другие постановления по Берлину выделили город из зоны оккупации, отведенной СССР, и устанавливали для него режим совместного четырехстороннего управления (Франция впоследствии присоединилась к Протоколу) исключительно в связи с размещением в столице побежденной Германии верховного союзнического органа — Контрольного Совета. Город не становился от этого никакой особой пятой оккупационной зоной, а по-прежнему относился к оккупационной зоне СССР, будучи обособлен от нее лишь постольку, поскольку речь шла об осуществлении в нем административных функций каждой из четырех держав отдельно (в своем секторе) либо совместно (по Берлину в целом).

Пойдя на раскол Германии, три державы блокировали функционирование четырехсторонних контрольных органов, которые в связи с нашим выходом из них фактически прекратили свое существование. Тем самым дальнейшее присутствие США, Великобритании и Франции в Западных секторах Берлина утратило правовые основания, и Берлин в целом, будучи изначально частью советской оккупационной зоны, должен был вновь влиться в нее и в административном отношении, а впоследствии перейти к возникшей в 1949 г. ГДР. Три державы, однако, закрепились к тому времени в Западном Берлине и дополнили раскол Германии расколом Берлина. СССР, не желая идти на открытый конфликт, "терпит" поэтому их присутствие в Западных секторах, равно как и осуществление администрациями США, Великобритании и Франции прежних оккупационных полномочий в этой части города. Мы сохраняем, однако, в принципе свои права на Берлин в целом в той степени, в какой они не передавались нами ГДР.

Четырехстороннее соглашение от 3.9.71 г., заключенное с учетом "существующего положения в соответствующем районе", закрепило эту ситуацию "независимо от различий в правовых взглядах". Тем самым оно не дает решения в споре правовых позиций, а содержащееся положение о взаимном уважении "индивидуальных и совместных прав и ответственности" четырех держав означает признание этих прав и ответственности на стороне западных союзников только де-факто, но не де-юре.

США, Великобритания и Франция придерживаются того мнения, что район "Большого Берлина" никогда не относился к советской зоне

оккупации. При этом они приводят положение Протокола от 12.9.44 г., устанавливающее при разграничении оккупационных зон, что восточная зона "занимается вооруженными силами СССР за исключением района Берлина, для которого предусматривается особый порядок оккупации". В подтверждение западной точки зрения используются и приложенные к Протоколу карты, на которых границы Берлина обозначены так же, как и границы оккупационных зон. Тем самым делается вывод, что присутствие США, Великобритании и Франции в Берлине базируется на тех же основах, как и в их соответствующих зонах оккупации Германии и вытекает непосредственно из факта победы в войне.

Уход Советского Союза из четырехсторонних контрольных органов не влечет за собой их ликвидации, что применительно к Берлину означает сохранение четырехсторонней Межсоюзнической комендатуры, которая лишь из-за фактических обстоятельств вынуждена действовать теперь на трехсторонней основе и ограничить территориальную сферу своих полномочий Западными секторами Берлина. Действия СССР ни в коей мере не прекращают особый четырехсторонний статус "Большого Берлина". Город по-прежнему не принадлежит никому из германских государств, и советская сторона несет полную ответственность за Восточный сектор Берлина, в том числе за выполнение в нем союзнических решений и договоренностей, которые всецело остаются в силе. СССР к тому же вправе в любое время вернуться в Межсоюзническую комендатуру и восстановить тем самым ее надлежащее функционирование в отношении Берлина в целом.

Сообразно такому пониманию статуса Берлина и юридической интерпретации сложившегося положения три державы сохраняют в западной части города свое военное присутствие и режим оккупации. В связи с принятием конституции Западного Берлина 1950 г. и с вступлением в силу Парижских соглашений в 1955 г. они передали значительную часть полномочий немецким городским органам. Декларация Межсоюзнической комендатуры по Берлину от 5.5.55 г. оставляет за властями трех держав абсолютное верховенство. Помимо исключительной компетенции США, Великобритании и Франции в вопросах, касающихся размещения войск, оккупационных расходов, разоружения и демилитаризации, внешних сношений (насколько это не предоставлено немецким органам), а также контроля за полицией для обеспечения безопасности и зарезервированных возможностей вмешательства в решение проблем реституции, репараций, декартелизации, иностранной

собственности, перемещенных лиц и беженцев и лиц, осужденных союзными судами (трибуналами) оккупационные власти сохранили за собой право отменять любые законы Западного Берлина и принимать, "если сочтут необходимым, такие меры, какие могут понадобиться для выполнения своих международных обязательств, обеспечения общественного порядка и в целях поддержания статуса и безопасности Берлина и его экономики, торговли и коммуникаций".

В отношении Берлина в целом (Восточного и Западного) три державы осуществляют те права, которые были прямо установлены либо взаимно признавались на практике всеми четырьмя сторонами. К ним относятся, например, свобода передвижения военнослужащих, а также сотрудников администраций и военных миссий связи США, Великобритании и Франции по всей территории "Большого Берлина", неподконтрольность этих лиц немецким властям (в том числе в столице ГДР), наделение их иммунитетом, военное патрулирование и т.п. вплоть до свободного выполнения полетов в пределах Берлинской контрольной зоны.

Четырехсторонняя ответственность также остается, в западном понимании, единой (совместной) в отношении Берлина в целом. Что же касается ее содержания, то, по документам военного и послевоенного времени, оно не выделялось из ответственности за Германию и идентично с ней. Специфический элемент был внесен лишь Четырехсторонним соглашением, которое предусматривает обязательства его участников по содействию "устранению напряженности и предотвращению осложнений в соответствующем районе", по отказу от применения силы или угрозы ею, а также от односторонних изменений сложившегося положения (часть I).

Эта совместная ответственность по соглашению 1971 г. признается и нами как необходимая в силу существующих реальностей, что не меняет, однако, правовой позиции СССР, по которой ответственность в отношении Берлина в целом должна в принципе совпадать с ответственностью за территорию бывшей советской зоны оккупации Германии.

В связи с такой постановкой вопроса об ответственности сколько-либо конкретного и исчерпывающего определения советских прав в отношении Берлина нами не предпринималось. Если следовать логике нашей правовой позиции, то город должен в целом теоретически принадлежать ГДР, в то время как его восточная часть и фактически

интегрирована в состав территории республики. Однако формально мы не совершали никаких актов по передаче ГДР суверенитета специально над Берлином или хотя бы его Восточным сектором. Тогда подразумевалось, что наши права отходят к немцам в равной мере в отношении ГДР и Берлина. Не случайно в одной из нот, адресованных СССР трем державам, говорилось, что "в соответствии с Договором об отношениях между СССР и ГДР от 20 сентября 1955 года и связанными с ним соглашениями ГДР пользуется всей полнотой власти на территории, находящейся под ее суверенитетом, в том числе и в своей столице..." (нота от 26.9.60 г.). Следовательно, вопрос о правах СССР в отношении Берлина в целом должен решаться на той же основе, что и в отношении остальной территории ГДР (см. п.2).

С другой стороны, здесь имеется некоторая юридическая неопределенность. Она как раз и связана с тем, что принадлежность Берлина в целом де-юре к ГДР, а Восточного сектора и де-факто нигде прямо не закреплялась. Данное обстоятельство позволяет нам в принципе варьировать в толковании нашей правовой позиции. Допустимым, в частности, было бы встать на ту точку зрения, что прекращение функционирования основных органов и элементов четырехсторонней ответственности не ведет "автоматически" к возвращению города в целом в состав ГДР. Подобная точка зрения подкрепляется и реально существующими обстоятельствами (деятельность Берлинского центра воздушной безопасности, сохранение единого воздушного пространства Берлинской контрольной зоны, взаимодействие представителей четырех держав в берлинских делах, их компетенция в вопросах иммунитета союзников, свобода передвижения по обеим частям Берлина, присутствие войск трех держав в Западном Берлине и советских войск в Восточном), свидетельствующими об особом положении Берлина, в том числе и той его части, которая де-факто относится к ГДР.

По формально-юридическим основаниям даже вышеприведенная цитата из ноты от 26.9.60 г. не может рассматриваться (при таком подходе к вопросу) в качестве отказа СССР от прав в отношении Берлина или одной его восточной части. Во-первых, речь идет лишь о "пользовании" ГДР всей полнотой власти, а не об обладании ею. Термин "пользование" не указывает на какое-то окончательное состояние и подразумевает лишь временный переход прав и их производный характер. Наличие у "пользователя" таких прав зависит, в принципе

от стороны, их предоставившей, т.е. в данном случае - от СССР. Во-вторых, большую роль играет здесь ссылка на договор 1955 г. и состоявшийся в связи с ним обмен письмами "Зорин-Большц". Дело в том, что в тексте самого Договора Берлин не упоминается вовсе (если не считать положения об обмене там ратификационными грамотами). При обмене письмами было лишь установлено, что ГДР будет осуществлять "охрану и контроль на границах ГДР, на демаркационной линии между ГДР и ФРГ, на внешнем обводе Большого Берлина, в Берлине, а также на пролегающих по территории ГДР коммуникациях между ФРГ и Западным Берлином" (за исключением уже упоминавшихся передвижений персонала и грузов войск трех держав между ФРГ и Зап. Берлином). Речь идет здесь исключительно о функциях пограничной охраны и контроля, как это было зафиксировано, в частности, в сообщении агентства АДН (ГДР) от 9.12.55 г., где данный обмен письмами был прямо назван "Соглашением об охране и контроле границ ГДР". Передача охраны и контроля на границах не означает делегирования "всей полноты власти". Начиная с заявления Главного начальствующего СВАГ от 10.10.49 г. и вплоть до Договора от 20.9.55 г. также нет каких-либо соглашений либо односторонних актов СССР, прямо признающих принадлежность Восточного Берлина ГДР и права республики в этом городе. В известной ноте от 27.11.58 г., где СССР предложил установить для Зап.Берлина статус "демилитаризованного вольного города", мы оговорили, излагая свою позицию, что "самым правильным и естественным решением вопроса было бы такое, при котором западная часть Берлина, ныне фактически оторванная от ГДР, воссоединилась бы с восточной частью, и Берлин стал бы единым городом в составе того государства, на земле которого он находится". Здесь же, однако, советская сторона постоянно ведет речь о "Восточном Берлине и ГДР", что свидетельствует о том, что статус этих территорий нами не отождествлялся. Об этом же говорят и некоторые факты - сохранение до 70-х гг. охраны на внешнем обводе Берлина (в т.ч. Восточного), особого порядка направления представителей столицы ГДР в Народную палату республики, а до 1962 г. - комендатуры советского гарнизона в Берлине и особого статуса столицы ГДР по военному законодательству страны. Небезынтересно, что на Женевском совещании министров четырех держав, ГДР

и ФРГ 1959 г. делегация ГДР сама воспользовалась формулой, в соответствии с которой Восточный Берлин лишь "выполняет функции столицы ГДР", хотя и возражала против предлагавшегося западниками расширения международного контроля на эту часть города, указывая на недопустимость того, чтобы ее (ГДР) "суверенитет был предметом дискуссий и, тем более, нарушений" (Заявления Л.Больца 16.7.59 г.).

Нам было бы выгодно в нынешних условиях вести дело к тому, чтобы обособить статус Берлина, и прежде всего его восточной части, от "претензий" ГДР. Ввиду предстоящего объединения Германии мы могли бы заметно упрочить свои позиции в германских делах и на переговорах по их урегулированию. Подобный взгляд на правовое положение города означало бы и сближение с точкой зрения западных держав, которое им оставалось бы только приветствовать. Возражений здесь в принципе можно было бы ждать только от ГДР, поскольку потенциально это могло бы повлечь к ряду практических шагов, связанных с "реставрацией" особого статуса ее столицы (прямые выборы в парламент, статус депутатов от Восточного Берлина, распространение законов и правительственных решений и т.п. — примерно так же, как и в отношениях между Западным Берлином и ФРГ).

В данной связи важно определить условия, при которых применение подобного толкования было бы уместно и необходимо для защиты наших интересов в берлинских и германских делах в свете перспективы объединения ГДР и ФРГ, а также самого Берлина.

Это касается, очевидно, случая присоединения ГДР к ФРГ по ст.23 боннского Основного закона. Дело в том, что подобный акт ГДР распространялся бы, в ее понимании, не только на фактически принадлежащую ей восточную часть города, но теоретически и на Берлин в целом, который автоматически рассматривался бы немцами в качестве составной части ФРГ. Если бы мы не приняли вышеуказанного толкования, то нам пришлось бы признать правомерность такого акта в отношении Восточного Берлина, хотя и не Западных секторов, для которых это присоединение прямо запрещено Четырехсторонним соглашением. Юридическое же вычленение Берлина из ГДР позволило бы нам, возможно, дисциплинировать немцев, не прибегая к крайним мерам (например, к полному или частичному восстановлению прав СССР в ГДР) и не допуская практической ликвидации наших позиций в ГДР и Берлине в результате такого присоединения ГДР к ФРГ.

Аналогичная потребность в обособлении Берлина может возникнуть и при объединении двух германских государств любым иным способом, если оно произойдет до выработки многостороннего урегулирования и поставит под вопрос советское присутствие и права СССР в отношении Германии или каким-либо еще образом нарушит наши интересы.

Немаловажным аргументом в пользу указанного толкования служит и то обстоятельство, что правовое положение советских войск, размещенных в восточной части города, приобретало бы особый характер, отличный от остальной части ЗГВ. Вопросы их дальнейшего пребывания в Берлине, сокращения и т.п. должны были бы решаться в данном случае на отдельной основе, а урегулирования по ЗГВ не распространялись бы на наш берлинский контингент. Тем самым мы имели бы возможность сохранить связанные с военным присутствием материальные права СССР в отношении Берлина в целом и вообще ту реальную силу, которая была бы в состоянии осуществлять при необходимости упоминавшиеся крайние меры по защите советских интересов.

Наиболее целесообразным для нас было бы принять за основу своего поведения в берлинских делах правовую аргументацию западных держав, по которой город обладает столь обособленным от обоих германских государств статусом и находится в столь зависимом от четырех союзников положении (декларация по Берлину 1955 г.), что сколько-нибудь самостоятельные шаги Берлина в связи с объединением Германии были бы исключены. Открытый переход на позиции США, Великобритании и Франции должен был бы, однако, сопровождаться восстановлением прав СССР в Восточном Берлине либо, по меньшей мере, нашим возвращением в Межсоюзническую комендатуру, которая вновь приобрела бы полномочия в отношении Восточного сектора в рамках принятия решений по Берлину в целом. Нам же следовало бы избегать впечатления возрождения в каких-либо формах оккупационного режима или отдельных его элементов. По этой причине было бы достаточно ограничиться подтверждением при уместном случае общей четырехсторонней ответственности в отношении Берлина в целом и в качестве практического шага восстановить свое участие в каких-то второстепенных совместных акциях держав-победительниц (например, в церемонии приема консульских экзекватур). От восстановления присутствия советской стороны в Межсоюзнической комендатуре необходимо, по возможности, уйти,

предложив трем державам осуществлять такую совместную ответственность на политическом уровне в рамках взаимодействия их администраций и нашего посольства в ГДР. Это не исключает, разумеется, развития контактов по военной линии, но без оформления их в качестве некоей четырехсторонней структуры.

Переход в подобном порядке на правовую позицию трех держав существенно облегчит взаимопонимание с ними на переговорах по германскому объединению не только в том, что касается Берлина, но и всего комплекса возникающих по Германии вопросов. Мы избавляемся также от неизбежного, по логике нашей нынешней позиции, заявления своих единоличных прав на Берлин или его восточную часть, что фактически блокировало бы достижение консенсуса и переговорный процесс в целом. Предпринять этот шаг было бы целесообразно уже в ближайшее время, поскольку в связи, например, с попытками ФРГ добиться проведения в Западном Берлине прямых выборов в боннский бундестаг возникает потребность в предотвращении нарушений Четырехстороннего соглашения от 3.9.71 г., и прежде всего его положения о непринадлежности западной части Берлина ФРГ. Это постановление выступает в принципе последним, но одновременно и наиболее четким правовым урегулированием, предотвращающим "аншлюс" Берлина со стороны ФРГ даже в случае присоединения к ней ГДР по ст. 23 Основного закона. Немаловажную роль играет и то обстоятельство, что, заняв правовую позицию трех держав, мы поставим их в положение, когда возможным притязаниям ГДР на Восточный Берлин и его вовлечение в германское объединение без надлежащего предварительного урегулирования должен будет противостоять не один СССР, а все четыре союзника. Это позволит превратить Берлин в некий регулятор процесса объединения ГДР с ФРГ, который находился бы исключительно в руках четырех держав и выступал бы в роли фактора стабильности и соблюдения интересов всех затронутых сторон.

4. Механизм решения германского вопроса

Сохраняющие свою силу четырехсторонние соглашения послевоенного времени предусматривают вполне определенную процедуру окончательного разрешения всех вопросов, связанных с поражением Германии во второй мировой войне. На конференции в Потсдаме СССР, США и Великобритания договорились, что это должно произойти в рамках мирного урегулирования (подразумевался мирный договор) "для"

Германии. Подготовка "соответствующего документа" возлагалась на Совет министров в составе "членов, представляющих те государства, которые подписали Условия Капитуляции, продиктованные тому вражескому государству, которого касается данная задача". Применительно к Германии такими государствами являются четыре державы, подписавшие Акт о капитуляции германских вооруженных сил и принявшие затем Декларацию о поражении Германии и взятии на себя верховной власти в отношении Германии. Следует, однако, учесть и то обстоятельство, что три союзных державы приглашали для присоединения к тексту Потсдамского соглашения об учреждении Совета министров и для учреждения этого Совета не только Францию, но и Китай, вопрос о котором может в принципе возникнуть впоследствии, если германское урегулирование будет производиться на формальной основе решений Потсдамской конференции.

Немаловажно иметь в виду, что к моменту военной капитуляции Германии в состоянии войны с ней находились свыше 50 государств антигитлеровской коалиции. Нельзя исключить, что они проявят интерес к участию в мирном урегулировании и станут выдвигать соответствующие требования. Потсдамские соглашения, однако, не предусматривают обязательного привлечения этих стран к заключению мирного договора, оставляя возможность для других форм отражения их интересов. Конференция, например, обязана СМД, когда он "будет рассматривать вопрос, в котором непосредственно заинтересовано государство", не представленное в Совете, приглашать такое государство, но только "для участия в обсуждении и изучении этого вопроса". Кроме того, СМД может созвать "официальную конференцию государств, наиболее заинтересованных в решении какой-либо данной проблемы", что, как видно, не является его обязанностью. Таким образом, подключение других государств к мирному урегулированию либо зависит от усмотрения четырех держав, либо ограничивается стадией предварительного рассмотрения соответствующих конкретных отдельных вопросов. Для нас важно заметить, что тем самым четыре державы вправе самостоятельно решать проблемы мирного урегулирования "в последней инстанции", если они не сочтут нужным созвать вышеупомянутую "официальную конференцию", состав которой они определяют самостоятельно.

Что же касается Германии, то ей следовало принять, по Потсдаму, подготовленный СССР, США, Великобританией и Францией мирный

договор. Данная функция возлагалась на "пригодное для этой цели правительство Германии". Тем самым подразумевалось, судя по всему, что пригодность такого правительства должна получить признание четырех держав-победительниц, которые решали бы этот вопрос опять-таки по своему усмотрению (по предварительному согласованию между собой), либо должна быть признана созванной "официальной конференцией" более широкого состава.

Примененная в Потсдаме формулировка о "пригодном... правительстве Германии" явно исходит из наличия к моменту принятия мирного договора общегерманского правительства. То, что было на конференции СССР, США и Великобритании вполне естественным, поднимает ныне в условиях существования двух суверенных германских государств вопрос о соотношении сроков объединения ГДР с ФРГ и сроков выработки германского урегулирования либо о признании правомочий обоих правительств принять мирный договор.

Позиция западных держав, сформулированная еще в 50-е гг., исходит из необходимости предварительного объединения Германии (под контролем четырех союзников), правительство которой отвечало бы предусмотренному в Потсдаме варианту заключения мирного договора. Советский Союз считал, напротив, необходимым пойти на мирное урегулирование еще до объединения двух германских государств, подписав соответствующий документ с обоими правительствами либо два отдельных договора с каждым из них (из-за претензий ФРГ на единоличное представительство всех немцев). Четыре державы были, однако, согласны на привлечение ГДР и ФРГ к решению германского вопроса еще на стадии его подготовки, о чем свидетельствует участие представителей ГДР и ФРГ в Женевском совещании мининдел СССР, США, Великобритании и Франции 1959 г., хотя западники и рассматривали этих представителей лишь как "советников". Решить вопрос о мирном урегулировании сейчас представляется легче, поскольку прежде он упирался в основном в непризнание западными державами ГДР в качестве суверенного государства. К тому же США, Великобритания и Франция вряд ли склонны откладывать мирное урегулирование на период после объединения обоих германских государств.

Нельзя, разумеется, исключать, что на Западе предпочтение будет отдано каким-то иным вариантам, не предусматривающим заключение формального мирного договора с Германией, учитывая, например,

то обстоятельство, что состояние войны с Германией уже прекращено односторонними заявлениями всех участников антигитлеровской коалиции еще в начале 50-х гг. С правовой точки зрения, такой "эрзац" в какой бы то ни было отличной от мирного урегулирования форме не явился бы окончательным решением всего комплекса проблем, связанных с поражением Германии во второй мировой войне. По действующим союзническим соглашениям многие вопросы *expressis verbis* оставлены именно для мирного договора. Окончательное и юридически безупречное решение германской проблематики может быть осуществлено только в этой форме, на чем нам и следовало бы настаивать и что, по всей вероятности, отвечало бы интересам большинства европейских государств.

Принятый в Оттаве документ четырех держав и обоих германских государств не противоречит постановлениям Потсдамской конференции. Новая модель предусматривает проведение "встречи" на уровне мининдел указанных шести стран "для обсуждения внешних аспектов строительства немецкого единства, включая вопросы безопасности соседних государств". Такая "встреча" для "обсуждения" не равнозначна, однако, переговорам по мирному урегулированию, а потому вполне укладывается в предложенные в Потсдаме рамки. Опираясь на решения 1945 г., мы могли бы к тому же занять достаточно выгодную и привлекательную в политическом отношении позицию, выступив за подключение в предусмотренных Потсдамом формах таких стран, как Польша, Чехословакия, Дания, Нидерланды, Бельгия и т.п., к дальнейшим (после намеченных Оттавой) обсуждениям.

С учетом постановлений Потсдамской конференции и решений, принятых в Оттаве, процесс подготовки и заключения германского мирного урегулирования можно было бы разбить на несколько этапов. Первый из них отводился бы предварительным консультациям экспертов и встрече СССР, США, Великобритании и Франции с ГДР и ФРГ на уровне мининдел, согласованным в Оттаве. Они служили бы начальной проработке определенного круга вопросов, после чего можно было бы созвать - уже в соответствии с Потсдамскими решениями - "официальную конференцию" наиболее заинтересованных государств, в том числе с участием ГДР и ФРГ и соседних с ними стран. Эта конференция и была бы полномочна заключить мирный договор в окончательном виде. Последним этапом стало бы одобрение данного документа на встрече

государств - участников СБСЕ на высшем уровне, которая бы без повторного рассмотрения Договора в деталях признала и закрепила факт завершения германского мирного урегулирования путем издания специального Акта или Декларации. Все эти документы можно было бы зарегистрировать затем в ООН. В рамках предлагаемой процедуры нам следовало бы, очевидно, стремиться к укреплению взаимодействия четырех держав, которые выступали бы в роли своего рода "стержня" всего переговорного механизма. Побудить и пригласить три державы к такому сотрудничеству с советской стороны можно на законных основаниях, поскольку Потсдамские решения предусматривают предварительные обсуждения вопросов среди членов СМВД "до участия других заинтересованных государств", хотя и не в обязательном порядке. В зависимости от позиций будущего правительства ГДР нам было бы целесообразно проводить предварительные согласования и с ним.

Избегать расширения круга участников германского мирного урегулирования нам, судя по всему, не следует, хотя это может помешать быстрому и эффективному ведению переговоров. Известно, что целый ряд государств уже заявил о своей заинтересованности в таком соучастии (Польша, Италия, Югославия, Норвегия). Четырем державам, в соответствии с Потсдамом, нельзя будет уклониться по меньшей мере от того, чтобы в каких-то формальных рамках привлечь их к рассмотрению отдельных конкретных вопросов. Нельзя, однако, исключать, что некоторые страны могут потребовать их равноправного подключения к переговорному процессу в целом. Их отстранение от урегулирования германской проблемы способно породить впоследствии серьезные проблемы, если какая-то из сторон поставит под сомнение его законность именно из-за отказа в приглашении ее к решению вопросов объединения немцев в кругу наиболее заинтересованных государств.

Велика вероятность того, что процесс сближения двух германских государств будет протекать весьма быстрыми темпами и приведет к их объединению еще до начала или в течение формальных переговоров по мирному урегулированию. Создание единой Германии в обоих случаях поставит четыре державы перед вопросом о своих правах в ней (ответственность сохраняется), а, следовательно, и об обращении с ней в процессе достижения мирного урегулирования. Спектр решений этой проблемы простирается теоретически от полного восста-

новления союзнических прав с вытекающим отсюда отношением к такому единому государству, как объекту переговоров до признания его суверенитета приблизительно в том же объеме, как это имеет место в отношении ФРГ и ГДР в настоящее время, и его статуса как равноправного участника переговоров, т.е. их субъекта. Выбор какого-либо из вариантов будет, очевидно, обусловлен конкретными обстоятельствами объединения обоих германских государств, предвидеть которые во всей их совокупности сейчас практически невозможно. При этом четыре державы правомочны — в силу своей ответственности за Германию — самостоятельно определиться в своем отношении к возникшему единому государству. Нельзя, однако, исключать, что в случае объединения ГДР с ФРГ в процессе переговоров СССР, США, Великобритания и Франция не смогут избежать привлечения других участников к решению вопроса о субъектности возникшего германского государства и его признании в качестве равноправной стороны урегулирования. Известную гарантию от возникновения всего этого комплекса проблем предоставило бы обязательство не изменять существующее положение и не способствовать его изменению, которое участники переговоров приняли бы еще в начале переговорного процесса.

5. Предмет и форма мирного урегулирования

Круг вопросов, подлежащих включению в мирное урегулирование, предопределен союзническими решениями в самом общем виде. Декларация о поражении Германии предусматривает установление границ и статута Германии или любой ее части. В Потсдамских соглашениях непосредственно оговаривалось вынесение на мирное урегулирование двух пограничных вопросов — о западной границе Польши и границе района Кёнигсберга.

Что же касается "статута" Германии, то перечень относящихся сюда проблем вытекает, очевидно, из ответственности четырех держав в германских делах, прежде всего из их ответственности за обеспечение демократического устройства и миролюбия германского государства. При этом должны быть учтены основные принципы Потсдама — демилитаризация, денацификация, декартелизация и демократизация Германии, реализация или условия выполнения которых было бы необходимо отразить в мирном урегулировании.

Свои коррективы в содержание этого урегулирования неизбежно должно внести и то положение, которое возникло в Германии и вокруг нее в послевоенный период. Образование и длительное развитие двух самостоятельных германских государств по различным путям, с различными международными связями и обязательствами поднимает весьма важные вопросы правопреемства, блоковой принадлежности и вхождения в иные международные организации.

Ввиду наличия особых союзнических постановлений по Берлину этот вопрос также подлежит специальному разрешению в рамках мирного урегулирования.

Цель мирного урегулирования должна состоять, в конечном итоге, в обеспечении абсолютно равноправного положения Германии в международном сообществе. В этой связи в предмет урегулирования надлежит включить отмену прав и ответственности четырех держав в отношении Германии, прекращения состояния войны с Германией, оккупационного режима в ней.

Необходимым элементом мирного урегулирования должно стать и создание некоего механизма контроля и проверки выполнения соответствующих соглашений. Целесообразно было бы включить в урегулирование и какие-то постановления об основах дальнейшего развития отношений его участников.

В том случае, если объединение обоих германских государств не состоится к моменту заключения мирного урегулирования, то в него следовало бы внести положения, подтверждающие право немецкого народа на самоопределение и создание единого государства. Здесь же необходимо обязательно оговорить, что при своем объединении ГДР и ФРГ обеспечат правопреемство единого германского государства в отношении мирного урегулирования.

Форма заключения мирного урегулирования союзническими решениями прямо не закреплена, хотя в некоторых документах (в т.ч. и в Потсдамских) можно встретить упоминания о мирном договоре. В зависимости от механизма достижения урегулирования, его содержания, конкретных обстоятельств этот вопрос может решаться по усмотрению участников урегулирования. Принимать какой-то единый "всеохватывающий" документ было бы, наверное, технически сложно. По этой причине речь могла бы идти о выработке целого ряда документов, юридический статус которых может совпадать или различаться. Они в таком

случае должны быть объединены некими постановлениями, обеспечивающими целостность всего комплекса урегулирования, взаимную сопряженность соответствующих документов.

Учитывая, что в настоящее время, когда после окончания второй мировой войны минуло уже почти 45 лет, оформление урегулирования в связи с объединением Германии в качестве "мирного" может быть воспринято (прежде всего немцами) как анахронизм, решению всего комплекса вопросов следовало бы придать иную видимость (при сохранении предмета урегулирования). Целесообразно прибегнуть в подобном случае к более общим обозначениям как самого урегулирования (Акт, Хартия, Кодекс и т.п.), так и его территориальной сферы (Центральная Европа, Европа).

ПОСОЛ СССР В ГДР



В. КОЧЕМАСОВ

Отп. 5 экз., ам

1 - т. Абоимову И.П. (МИД СССР)

2 - 3 ЕО МИД СССР

3 - МПУ МИД СССР

4 - МО ЦК КПСС

5 - в дело

27.3.90 г.