

Страницы истории

НИЧТОЖНОСТЬ ТАЙН (к 10-летию объявления недействительными Съездом народных депутатов СССР секретных протоколов с Германией).

А.Н. Т а л л а е в*

В истории международных отношений и международного права не так много найдется событий, по своей трагичности и последствиям сравнимых с теми, которые связаны с заключением и действием советско-германских секретных протоколов 1939—1941 гг. Историческому и политическому анализу этих протоколов посвящено много работ как в нашей стране, так и за рубежом. Целью настоящей статьи является рассмотрение их международно-правовых аспектов в связи с завершением в декабре 1989 г. работы созданной Съездом народных депутатов Комиссии по политической и правовой оценке советско-германского договора о ненападении от 1939 г., вынесшей историческое постановление, которым секретные протоколы с Германией 1939—1941 гг. были объявлены юридически несостоятельным и недействительными с момента их подписания¹. В Комиссию входили 25 членов — видные политические деятели бывшего СССР, крупные ученые, историки, юристы, писатели, религиозные деятели, были привлечены эксперты в области международных отношений и международного права. Возглавил Комиссию А.Н. Яковлев, академик, тогда член Политбюро и секретарь ЦК КПСС².

Созданию Комиссии предшествовали бурные обсуждения в обществе и на самом Съезде проблем, связанных с обстоятельствами заключения пакта о ненападении с Германией 23 августа 1939 г. Одной из таких проблем был вопрос о секретных протоколах, подписанных во время заключения пакта или вскоре после этого, которые предусматривали перекройку карты Европы и установление сфер влияния накануне и в ходе Второй мировой войны. Решение этого вопроса осложняло то обстоятельство, что в то время, вплоть до 90-х годов, подлинники

*Профессор кафедры международного права МГУ им. М.В. Ломоносова, доктор юридических наук, подробнее об авторе см. № 2 нашего журнала за 1994 год.

секретных протоколов еще не были найдены в архивах бывшего СССР. Имелись только копии с фотокопий и упоминание о них в дипломатической переписке и ссылки на протоколы в прилагаемых к ним картах с обозначением государственной границы между СССР и Германией. Их перечисление было сделано в Акте о передаче подлинников о передаче секретных протоколов и других документов одним из помощников В.М. Молотова другому в апреле 1946 года³. Позже стало известно, что в 1952 году эти протоколы из секретариата Молотова были переданы в архив ЦК КПСС и в 1975 и 1979 гг. давались на ознакомление Громько и Земскову, некоторым другим лицам, в частности Болдину⁴.

Как известно, на Нюрнбергском процессе главных немецких военных преступников советская сторона решительно отклоняла любые попытки упоминания о секретных протоколах с Германией как провокационные и не имеющие отношения к делу. В конце 80-х это делать стало невозможно: слишком много накопилось косвенных доказательств существования этих протоколов, а путь гласности, на который встала наша страна, требовал углубленного изучения тех далеких времен, которые оказали первостепенное влияние на весь ход мирового развития в XX веке.

Теперь, когда подлинники секретных протоколов, подписанных с печальной памяти Германией 60 лет назад, наконец, обнаружены и их существование никем уже не ставится под сомнение, особенно ясно историческое значение постановления Съезда народных депутатов СССР, со времени которого прошло десять бурных лет жизни нашей страны.

Подходя к международно-правовым аспектам указанных документов, нужно было прежде всего разделить, — а Съезд и Комиссия так и поступили, — сам советско-германский договор о ненападении от 23 августа 1939 г. и подписанные одновременно с ним или вскоре после этого секретные протоколы. При этом нужно было при их оценке исходить из действовавших в то время норм международного права. Тогда эти нормы были закреплены в ряде многосторонних договоров, среди которых были прежде всего Статут Лиги Наций и пакт Бриана — Келлога 1928 г. Они ограничивали обращение государств к войне как средству решения международных споров, предписывали им уважать суверенитет, независимость и территориальную целостность, развивая мирное сотрудничество, следовать гласности при заключении международных договоров, добросовестно их выполнять. Эти нормы уже тогда определяли обязательную силу и юридическую действительность международных договоров.

Под действительностью международного договора в международном праве понимается его международно-правовая полноценность, прежде всего правомерность, в силу которой договор является обязательным для выполнения его участниками и для уважения всеми другими государствами, а также международными организациями. Действительность, включая в себя понятие правомерности, не ограничивается ею. Она шире правомерности. Это юридическая полноценность международного договора не только с точки зрения соответствия его содержания международному праву (правомерность), но и наличия в нем суверенных

государств, их добровольного и равноправного соглашения в этом договоре. Действительность означает, что должны наступить те последствия, к которым стремились стороны, заключая международный договор в соответствии с международным правом. Иначе говоря, действительные международные договоры — это такие договоры, против которых нельзя выставить никаких международно-правовых возражений и юридическая сила которых не может быть оспорена с точки зрения международного права.

Только действительные международные договоры могут порождать правомерные последствия для договаривающихся сторон, и только по таким договорам стороны могут приобретать законные, а не мнимые права и обязанности, на достижение которых была направлена воля участников договора. Это составляет главное в содержании понятия действительности.

В таком понимании действительность нужно отличать от действия международного договора. Действие договора зависит от вступления его в силу, срока прекращения и других условий, определяемых, как правило, соглашением государств — участников данного договора. О действительности договора, который не вступил в силу и еще не действует, говорить беспредметно, ибо такой международный договор необязателен для государств.

С другой стороны, договор может вступить в силу и все же не быть действительным, если он заключен в нарушение международного права. Договор не делается действительным только от того, что участники ввели его в действие, объявили обязательным для себя и поступают в соответствии с его условиями. В данном случае он будет действовать в отношениях между его участниками, но не будет действительным, ибо он противоречит международному праву. Порождаемые им права и обязанности будут мнимыми, незаконными.

В свете изложенного договор о ненападении между СССР и Германией от 23 августа 1939 г. был международно правомерным, действительным международным договором. Он был заключен суверенными государствами в ходе дипломатических переговоров министрами иностранных дел, уполномоченными их правительствами, без какого-либо насилия со стороны. По своему содержанию он соответствовал международному праву того периода, в частности, Статуту Лиги Наций и Парижскому договору 27 августа 1928 г. об отказе от войны как орудия национальной политики (пакт Бриана—Келлога).

Подобные договоры о ненападении имели довольно широкое распространение в системе международных политических и правовых отношений в период между двумя мировыми войнами. По ним государства принимали на себя обязательства воздерживаться от всякой агрессии, нападения друг на друга как в отдельности, так и совместно с одним или несколькими другими государствами. Заключались как двусторонние, так и многосторонние договоры о ненападении. В числе последних можно назвать Межамериканский договор о ненападении и согласительной процедуре 1933 г., Саабдский пакт 1937 г. между Турцией, Ираном, Ираком и Афганистаном (Ближневосточная Антанга) и, конечно, пакт Бриана—Келлога 1928 г. К 1939 году Советский Союз имел

двусторонние договоры о ненападении с Францией, Польшей, Эстонией, Латвией, Литвой и некоторыми другими государствами.

Договор о ненападении с Германией от 23 августа 1939 г. с правовой точки зрения ничем особенным от них не отличался. Это был типичный договор такого рода. В преамбуле договора определялась цель — укрепление мира между СССР и Германией, подтверждался договор о нейтралитете, заключенный между ними в апреле 1925 г. Исходя из этого, обе стороны обязались “воздерживаться от всякого насилия, от всякого агрессивного действия и всякого нападения в отношении друг друга как отдельно, так и совместно с другими державами” (ст. I); в случае нападения третьей державой на одну из договаривающихся сторон другая сторона не должна была оказывать поддержки нападающей державе (ст. II). Стороны обязались не участвовать в группировках держав, направленных против другой стороны (ст. IV) и разрешать все споры между собой мирным путем (ст. V). Предусматривалось использование института консультаций по вопросам, затрагивающим их общие интересы (ст. III), а в необходимых случаях — создание комиссий по урегулированию конфликтов (ст. V). Договор был заключен сроком на десять лет с возможным автоматическим продлением еще на пять лет. Он вступал в силу немедленно после подписания, то есть 23 августа 1939 г., но подлежал ратификации в возможно короткий срок. В договоре не было ссылок на какие-либо приложения, протоколы и т.д., упоминался только советско-германский договор о нейтралитете 1926 г., юридическая действительность которого не вызывала сомнений.

Таким образом, договор о ненападении 1939 г. не содержал никаких неправомерных с точки зрения международного права статей. Он предусматривал мирное развитие отношений между двумя державами и не затрагивал интересов каких-либо третьих государств.

Он всенародно обсуждался на сессии Верховного Совета СССР 31 августа 1939 г., был ратифицирован им в соответствии с Законом о порядке ратификации и денонсации международных договоров от 20 августа 1938 г. Текст договора о ненападении был опубликован в газетах⁵, он обсуждался на сессии Верховного Совета СССР, отчет о которой был опубликован в специальном издании Верховного Совета СССР⁶. Правда, он не был зарегистрирован в Секретариате Лиги Наций и не был опубликован в сборниках Лиги, как того требовала статья 18 Статута, которая ставила обязательность заключаемых членами Лиги Наций договоров в зависимости от совершения такой регистрации. Однако в то время или вскоре стороны договора перестали быть членами Лиги, и на них не лежало юридической обязанности регистрировать договор в Секретариате.

Договор о ненападении с Германией действовал до 22 июня 1941 года, когда в результате вероломного нападения ее на СССР он автоматически утратил свою юридическую силу (как и все другие двусторонние договоры с Германией), и этот факт, в соответствии с нормами международного права, был правильно констатирован в Постановлении Съезда народных депутатов 24 декабря 1989 г. Объявить ничтожным, то есть недействительным с момента подписания его, было бы неверным, ибо в таком случае вся публичная довоенная внешняя политика СССР, его

борьба за предотвращение агрессии, за коллективную безопасность, мирное сосуществование и сотрудничество должны были бы считаться неправомерными, незаконными, что является абсурдом. Конечно, договор о ненападении не был идеальным документом, в нем отразились противоречия между соперничающими державами и сложности тогдашней международной обстановки. Но с точки зрения международного права это был действительный международный договор. Вплоть до 22 июня 1941 г. он порождал законные права и обязанности у его участников.

Обнаружение подписанных оригиналов секретных протоколов 1939—1941 гг. ни в коей мере не затрагивает юридической действительности договора, его юридическая сила не может оспариваться ссылкой на эти протоколы. Их анализ показывает, что они, в том числе дополнительный секретный протокол от 23 августа 1939 г., должны рассматриваться как самостоятельные документы, несмотря даже на то, что последний протокол был подписан в один день с договором о ненападении: 23 августа 1939 г. Как мы видели в преамбуле договора, как и во всем его тексте, дополнительный протокол не упоминается, что вполне понятно: он носил строго секретный характер. В самом протоколе также нет указаний на то, что он составляет неотъемлемую часть договора о ненападении. Простое же упоминание в протоколе договора также недостаточно, чтобы считать их одним документом. С точки зрения международного права договорные акты составляют одно целое только в том случае, если это предусмотрено хотя бы в одном из них. В противном случае, как в рассматриваемом, применим принцип делимости, то есть мы имеем два юридически самостоятельных, не связанных между собой соглашения. Это не значит, конечно, что договор и протоколы не были связаны фактически и политически. Были, но это другой вопрос, мы же рассматриваем здесь юридические связи и их международно-правовые последствия, и не случайно предложение об органическом единстве договора и протокола не получило поддержки во время переговоров в августе 1939 г.⁷

Таким образом, дополнительный протокол 23 августа, несмотря на свое название, нельзя считать приложением к договору о ненападении, а договор, в свою очередь, не может толковаться в свете этого и других последовавших за ним секретных протоколов.

Здесь можно увидеть существенную разницу между этим протоколом и дополнительным протоколом от 4 октября 1939 г. к договору о дружбе и границе между СССР и Германией от 28 сентября 1939 г. Статья 1 последнего прямо предусматривала заключение дополнительного протокола с описанием границы, и в самом этом протоколе говорилось, что он составлен “во исполнение статьи I” упомянутого договора. Как и сам договор о границе, протокол от 4 октября 1939 года подлежал ратификации, был ратифицирован и опубликован⁸.

Таким образом, в данном случае протокол составляет неотъемлемую часть указанного договора. Это юридически целостный документ, чего нельзя сказать о секретных протоколах. Они не проходили процедуру ратификации, предусмотренную Законом от 20 августа 1938 г., не обсуждались и не были опубликованы. Они жили своей, отдельной от

договоров жизнью. Стороны не считали протокол от 23 августа строго юридическим документом. Его положения менялись и последующими протоколами двух стран, например секретными протоколами от 28 сентября 1939 г. и 10 января 1940 г. касательно территории Литвы. Также в своих практических действиях по осуществлению протоколов стороны не всегда следовали им и даже сильно отклонялись от них, что отмечалось, в частности, на советско-германских переговорах в Берлине в ноябре 1940 г. С точки зрения формы эти протоколы можно рассматривать как неформальную договоренность, которая не имела своего международно-правового обоснования. Однако главной причиной этого была не их форма и не их секретность, а содержание протоколов.

Как видно из содержания, протокол от 23 августа 1939 г. предусматривал в случае “территориально-политических преобразований” в Прибалтике и Польше раздел “сфер интересов” между Германией и СССР в этих регионах⁹. Хотя в протоколе не указывалось, каким способом должны осуществляться эти преобразования, сам факт установления сфер интересов в областях, где находились суверенные государства, вышел за рамки международного права того времени, в частности, нарушил статью 10 Статута Лиги Наций, по которой члены Лиги обязались уважать территориальную целостность и политическую независимость ее членов. Хотя установление сфер влияния и тем более сфер интересов¹⁰ само по себе не порождало территориальных прав, в практике империализма и колониализма таковые были часто этапом на пути к полной аннексии.

Протокол находился в грубом противоречии и с двусторонними договорами, которые к 1939 г. его участники имели с прибалтийскими государствами и с Польшей.

Объявление протоколом от 23 августа 1939 г. территории третьих, не участвующих в нем суверенных государств без их ведома и согласия сферой чужих интересов нарушало общепризнанный уже тогда принцип международного права, что договор не создает прав и обязательств для третьих государств (*pacta tertiis nec nocent nec prosunt*). К тому же секретный протокол от 10 января 1941 г. о Литве возрождал средневековую практику купли-продажи чужих территорий без ведома и согласия проживающего на них населения.

Все это определяло юридическую недействительность секретных протоколов 1939—1941 гг. с точки зрения международного права, уже тогда существовавшего, включая Статут Лиги Наций.

Однако при оценке роли и значения этих протоколов нельзя упрощать вопрос и считать, что раз протоколы были юридически недействительными, значит они не действовали и не порождали никаких последствий, а были пустой бумажкой.

Недействительные договоры — это не просто международные правонарушения, они могут обладать рядом формальных признаков международного договора (государства-участники, их согласованное волеизъявление, определенный объект и цель), вследствие чего они порождают определенные международно-правовые отношения, но эти отношения не имеют обоснования в международном праве и потому не

имеют права на существование. Порождаемые ими права и обязательства являются мнимыми и подлежат отмене.

Последствия недействительных международных договоров зависят от оснований, которые определяют вид недействительности.

Различаются два вида недействительности международных договоров: абсолютная (ничтожность) и относительная (оспоримость).

Абсолютная недействительность носит объективный характер, она не зависит от желаний участников договора и определяется нормами международного права. Она всегда имеет обратную силу, т.е. возникает с самого начала заключения международного договора (*ab initio*). Государства — как участники, так и третьи государства — могут рассматривать такие договоры как не действовавшие вовсе, т.е. не порождавшие никаких правовых последствий, на которые была направлена воля их участников. В этом смысле они юридически ничтожны.

Относительная недействительность зависит от оспаривания договора одной из его сторон. В этом смысле договор юридически оспорим; обратная сила оспоримости зависит от участников договора: они могут признать такой договор недействительным не только с момента подписания, но и с момента признания его недействительным или с момента оспаривания.

К абсолютно недействительным (ничтожным) договорам относятся наиболее противоправные с точки зрения международного права договоры: агрессивные, колониалистские, навязанные силой, закрепляющие территориальные захваты и другие подобные договоры, нарушающие основные принципы международного права, которые носят императивный характер (*jus cogens*). К относительно недействительным относятся договоры, заключенные под влиянием ошибок, в нарушение полномочий представителей договаривающихся государств, в нарушение норм внутригосударственного права и некоторые другие.

Секретные протоколы 1939—1941 гг. по своему содержанию относятся к абсолютно недействительным (ничтожным) договорам, то есть недействительным с момента их подписания, ибо они находились в грубом противоречии с основами международного права, которое существовало в то время, и это было констатировано в Постановлении Съезда народных депутатов СССР от 24 декабря 1989 года.

Ввиду абсолютного характера недействительности секретных протоколов Постановление съезда имеет обратную силу, и к протоколам применима статья 71 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. (вступила в силу для нашей страны 29 мая 1986 г.), которая предусматривает: “Когда договор является недействительным в соответствии со статьей 53 (т.е. когда он в момент заключения противоречит императивной норме международного права. — *A.T.*), участники:

а) устраняют, насколько это возможно, последствия любого действия, совершенного на основании положения, противоречащего императивной норме общего международного права; и

б) приводят свои взаимоотношения в соответствие с императивной нормой общего международного права”.

В статье 69 этой же конвенции указывается, что “положения недействительного договора не имеют никакой юридической силы”. Если же

тем не менее государства уже совершили действия на основе такого договора, то “каждый участник вправе потребовать от любого другого участника создать, насколько это возможно, в их взаимоотношениях положение, которое существовало бы, если бы не были совершены указанные действия”, то есть потребовать произвести реституцию — восстановить положение, которое было прежде (*status quo ante*).

Оценка последствий ничтожности секретных протоколов может производиться на основе этих норм права международных договоров, несмотря на то, что Венская конвенция не имеет обратной силы и не распространяется, строго говоря, на события далекого прошлого. Но эти закрепленные в ней нормы восприняли международно-правовые обычаи, которые существовали до Венской конвенции. К сожалению, они практически не всегда осуществимы. Сейчас, например, возврат к реалиям довоенного прошлого ни фактически, ни юридически невозможен. Возвращение к ним потребовало бы отмены многочисленных договоров, соглашений, договоренностей, коренной ломки политических связей в этом числе границ между многими государствами Европы. Мир изменился коренным образом, возник принцип нерушимости государственных границ.

Принцип нерушимости государственных границ в Европе закреплен во многих двусторонних договорах между европейскими государствами и в Хельсинкском Заключительном акте, который был подписан в 1975 г. В соответствии с ним “государства-участники рассматривают как нерушимые все границы друг друга, как и границы всех государств в Европе, и поэтому они будут воздерживаться сейчас и в будущем от любых посягательств на эти границы. Они будут соответственно воздерживаться также от любых требований или действий, направленных на захват и узурпацию части или всей территории любого государства-участника”.

Но Постановление Съезда народных депутатов, заклеившее секретные протоколы с Германией, обращено не только в прошлое, но и в будущее: никто не вправе безнаказанно попираť международное право, не считаться с его справедливыми основополагающими нормами, независимо от того, какие благие или злые цели при этом ставятся.

¹ Известия, 1989, 28 дек.

² Известия, 1989, 3 июня.

³ Известия, 1989, 27 декабря.

⁴ См. об этом публикацию в “Груде” за 3 ноября 1992 г. “Найдены секретные протоколы”.

⁵ Известия, 1939, 24 августа.

⁶ Внеочередная четвертая сессия Верховного Совета СССР. Стенографический отчет. — М., 1939.

⁷ См. об этом “Международная жизнь”, 1989, № 9. — С. 102—104.

⁸ Ведомости Верховного Совета СССР от 29 марта 1940 г.

⁹ Международная жизнь, 1989, № 9.

¹⁰ Сферы влияния относятся скорее к политическим целям, в то время как сферы интересов — к экономическим и торговым (см. подр. Дипломатический словарь, т. III. — М., 1973. — С. 437).

Статья поступила в редакцию в апреле 1999 г.