



Российская Академия Наук

Отделение историко-филологических наук

Ю.М. Батурин

**ВЗГЛЯДЫ НА РАЗГРАНИЧЕНИЕ
СОЮЗНОЙ И РЕСПУБЛИКАНСКИХ
КОМПЕТЕНЦИЙ В ВОПРОСАХ
ОБОРОНЫ, ГОСУДАРСТВЕННОЙ
БЕЗОПАСНОСТИ
И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

**(К истории подготовки нового
Союзного договора 1990–1991 гг.)**

Москва 2020

УДК 341.24
ББК 66.04
Б28

Батурин Ю.М.

Взгляды на разграничение союзной и республиканских компетенций в вопросах обороны, государственной безопасности и правоохранительной деятельности (К истории подготовки нового Союзного договора 1990–1991 гг.) – М., РАН, 2020. – 62 с.

ISBN 978-5-907366-12-1

В 2021 году исполняется 30 лет с тех пор, как был подготовлен новый Союзный договор, работа над которым началась годом раньше. Договор так никогда и не был заключен, но при иных обстоятельствах мог быть подписан и вступить в силу. Сегодня с дистанции трех десятилетий крайне поучительно наблюдать за событиями в той и иной бывшей союзной республике, сравнивая их с предложениями, обоснованиями и дискуссиями по распределению компетенций, как со стороны союзного центра, так и республик.

В данной работе описывается и анализируется позиция Министерства обороны СССР, Генерального штаба Вооруженных Сил СССР, Комитета государственной безопасности СССР, Министерства внутренних дел СССР и Прокуратуры СССР по проекту нового Союзного договора, а также взгляды союзных и автономных республик на те же вопросы.

ISBN 978-5-907366-12-1

© Ю.М. Батурин, 2020

СОДЕРЖАНИЕ

| | |
|--|-----------|
| 1. О подготовке нового Союзного договора | 4 |
| 2. Позиция Министерства внутренних дел СССР (июль 1990 г.) | 5 |
| 3. Позиция Генерального штаба Вооруженных Сил СССР (июль 1990 г.) | 10 |
| 4. Позиция Министерства обороны СССР (ноябрь 1990 г. – январь 1991 г.) | 15 |
| 5. Позиция МВД СССР, КГБ СССР и Прокуратуры СССР (январь-март 1991 г.) | 19 |
| 6. Позиция МВД СССР, КГБ СССР и Прокуратуры СССР (апрель–июнь 1991 г.) | 33 |
| 7. Позиция Министерства обороны СССР накануне ГКЧП | 38 |
| 8. Позиция Министерства внутренних дел СССР накануне ГКЧП | 40 |
| 9. Позиция Комитета государственной безопасности СССР накануне ГКЧП | 42 |
| 10. Взгляды союзных и автономных республик | 45 |
| 11. Позиция Министерства обороны СССР и Генерального штаба Вооруженных Сил СССР (ноябрь 1991) | 58 |

1. О подготовке нового Союзного договора

1 марта 1990 г. на заседании Политбюро Генеральный секретарь ЦК КПСС М.С. Горбачев сказал: «...Нужна концепция обновления договорных основ Союза».¹

15 марта 1990 года на внеочередном третьем Съезде народных депутатов СССР М.С. Горбачев избран Президентом СССР. В своей первой президентской речи он сказал: «...Считаю безотлагательной разработку нового Союзного договора, который отвечал бы нынешним реальностям и потребностям развития нашей федерации, каждого народа».² Курировать работу над проектом Союзного договора. М.С. Горбачев поручил своему помощнику члену-корреспонденту АН СССР Г.Х. Шахназарову.

27 марта, выступая на первом заседании Президентского совета, М.С. Горбачев вопрос о коренном преобразовании советской федерации на основе Союзного договора назвал приоритетным.

12 июня 1990 года прошло заседание Совета Федерации СССР (этот орган был создан в ответ на пожелание союзных республик более активно влиять на выработку общесоюзной политики; возглавлял его президент СССР, в него вошли высшие должностные лица союзных республик). Председательствовал Президент СССР М.С. Горбачев, вновь поставивший вопрос о новом Союзном договоре.

Органы власти республик, откликнувшись в большинстве своем на предложение Совета Федерации СССР, тоже образовали рабочие группы для разработки подходов к формированию нового Союзного договора. С этой же целью решением Президиума Верховного Совета СССР были созданы рабочие группы Верховного Совета и Правительства СССР. Совет Федерации СССР признал необходимым для разработки проекта Союзного договора создать рабочую группу в составе полномочных представителей всех союзных республик. Возглавить группу поручили Р.Н. Нишанову и Г.И. Ревенко. Народный депутат СССР Г.И. Ревенко был также членом Президентского совета, а в 1991 году стал советником Президента СССР М.С. Горбачева и в этих своих качествах

¹ В Политбюро ЦК КПСС. По записям Анатолия Черныева, Вадима Медведева, Георгия Шахназарова (1985-1991). – М., Альпина Бизнес Букс, 2006, с.575 (выделено мною – Ю.Б.). См. также: Союз можно было сохранить. Белая книга. Документы и факты о политике М.С.Горбачева по реформированию и сохранению многонационального государства. – М., Издательство АСТ, 2007, с.139 (Далее – «Союз. Белая книга»).

² Союз. Белая книга, с.140.

он начал тесно сотрудничать с помощником М.С. Горбачева – Г.Х. Шахназаровым. Таким образом, в Аппарате Президента СССР фактически возникла общая небольшая группа Шахназарова-Ревенко, занимавшаяся проектом нового Союзного договора. Она немедленно запросила основные министерства и ведомства об их позициях в отношении распределения полномочий между будущим Союзом и его членами (республиками).

2. Позиция Министерства внутренних дел СССР (июль 1990 г.)

27 июля 1990 года Министерство внутренних дел СССР, выполняя поручение всем союзным министерствам и ведомствам, представило свое видение распределения функций МВД СССР и МВД союзных республик,³ а 30 июля аналогичный документ поступил из Генерального штаба Вооруженных сил СССР.

МВД СССР констатировало необходимость в условиях национально-государственного переустройства СССР не только глубокой функционально-структурной перестройки и коренного пересмотра всей стратегии управления системой органов внутренних дел страны, взаимоотношений Союза и суверенных государств в вопросах охраны правопорядка и борьбы с преступностью. Это, в свою очередь, вызывает необходимость четкого разграничения компетенции МВД Союза и МВД республик, внесение принципиальных изменений в соотношение централизованных начал и расширения объема прав и полномочий республиканских и местных органов власти, использования сил и средств органов внутренних дел с учетом складывающихся тенденций состояния, структуры и динамики преступности, радикального повышения самостоятельности и ответственности местных органов за состояние правопорядка на обслуживаемой территории.

Компетенции МВД Союза и МВД республик должны определяться, исходя из разграничения прав и обязанностей исполнительно-распорядительных органов государственной власти Союза и республик с учетом того, что республикам принадлежат все права в сфере охраны правопорядка, отвечающие их статусу суверенных государств. Они несут полную ответственность перед

³ Концепция разграничения функций МВД СССР и МВД союзных республик. Проект. 27.07.1990. 6 листов. – Батурин Ю.М. Личный архив. Передан в Государственный архив РФ (фонд 10354).

населением республик за обеспечение прав и законных интересов граждан, самостоятельно решают все вопросы, связанные с организацией охраны общественного порядка, общественной безопасности и борьбы с преступностью за исключением тех, что добровольно передаются в ведение Союза. За союзными органами закрепляются полномочия для решения общих задач в этой сфере.

Органы внутренних дел республики должны подчиняться и быть подотчетны правительству республики и местным органам исполнительной власти. Они должны сотрудничать с МВД Союза по всем вопросам правоохранительной деятельности и взаимодействовать с МВД других республик. Правовой основой для их взаимоотношений и взаимодействия станут новый Союзный договор, союзное и республиканское законодательство, а также двусторонние и многосторонние договоры.

Концепция разграничения компетенций МВД Союза и МВД республик была сформулирована в трех разделах:

- исключительное ведение МВД Союза;
- совместное ведение МВД Союза и МВД республик;
- исключительное ведение МВД республик.

К исключительному ведению МВД Союза предлагалось отнести:

- расследование и раскрытие преступлений, затрагивающие интересы всего Союза и межреспубликанские интересы – организованная преступность и наркобизнес, крупные экономические преступления, особо опасные посягательства на жизнь и здоровье людей, нарушение национального и расового равноправия;

- управление частями и соединениями внутренних войск, а также специализированными региональными отрядами военизированной пожарной охраны в целях обеспечения общественной безопасности в чрезвычайных, кризисных ситуациях, пресечения массовых беспорядков, проведения спасательных работ и ликвидации последствий стихийных бедствий, крупных аварий, катастроф и других чрезвычайных происшествий;

- охрана особо важных объектов народного хозяйства, а также охрана и оперативное обслуживание особо режимных объектов союзного подчинения, пожарная охрана этих объектов;

- осуществление оперативных, воинских, специальных и других перевозок внутренних войск, служащих органов внутренних дел и государственной безопасности Союза, требующих централизованного планирования и обеспечения.

Порядок создания и деятельности служб и подразделений централизованного подчинения на территории республик будет регулироваться специальными соглашениями. Оплату расходов на содержание этих подразделений следует возложить на союзных бюджет. Использование ресурсов и объектов республик целесообразно осуществлять на договорной основе и согласованных условиях.

МВД Союза призван также выполнять функции, вытекающие из потребностей МВД республик в объединении правоохранительных усилий:

- участие в разработке законодательства Союза в сфере порядка и пенитенциарной практики. Нормативное регулирование деятельности органов внутренних дел по вопросам, отнесенным к его ведению;
- криминологическое прогнозирование и организационное проектирование; определение стратегии борьбы с преступностью; разработка общесоюзных и межрегиональных программ, целевых проектов по конкретным направлениям борьбы с преступностью и координация усилий МВД республик по их реализации; разработка критериев и методов оценки эффективности деятельности органов внутренних дел;
- оказание высококвалифицированной консультативно-методической помощи по различным направлениям деятельности органов внутренних дел;
- разработка единой системы информационно-аналитического обеспечения борьбы с преступностью, формирование общесоюзных оперативных-поисковых, криминалистических и справочно-информационных учетов; государственная статистическая отчетность в области уголовной информации; централизованное информационное обслуживание органов внутренних дел республик; организация и развитие системы оперативной и специальной связи;
- подготовка специалистов высшей квалификации и научно-педагогических кадров, методическое обеспечение подготовки специалистов среднего звена;
- разработка единой научно-технической политики, приоритетных направлений научно-исследовательских, опытно-конструкторских и проектных работ; проведение научных исследований в интересах решения общих задач, а также по заявкам союзных республик;

- изучение, распространение и внедрение прогрессивных форм и методов деятельности органов внутренних дел страны, зарубежного опыта деятельности полиции и органов, исполняющих уголовные наказания;

- Централизованное обеспечение органов внутренних дел вещевым довольствием, автотранспортом, вооружением, средствами связи, оперативной, криминалистической, вычислительной техникой и иными материальными ресурсами по соглашениям с правительствами республик;

- организационное обеспечение системы взаимодействия с Международной организацией уголовной полиции (Интерпол), координация международного сотрудничества МВД республик в сфере борьбы с преступностью и ее предупреждения.

К совместному ведению МВД Союза и МВД республик предлагалось отнести:

- организацию предупреждения, расследования и раскрытия преступлений, розыск преступников и лиц, без вести пропавших, и иных лиц в случаях, предусмотренных законодательством; руководство в этих целях оперативно-розыскными, следственными и экспертно-криминалистическими подразделениями;

- организация охраны общественного порядка и борьбы с преступностью на железнодорожном, водном и воздушном транспорте;

- исполнение уголовных наказаний, исправление и перевоспитание осужденных, руководство исправительно-трудовыми учреждениями и воспитательно-трудовыми колониями и лечебно-трудовыми профилакториями, а также предприятиями, следственными изоляторами, тюрьмами, специальными комендатурами, инспекциями исправительных работ;

- обеспечение охраны общественного порядка и безопасности в условиях стихийных бедствий, крупных аварий, эпидемий, эпизоотий, пресечение массовых беспорядков при объявлении чрезвычайного положения;

- обеспечение установленных правил въезда, пребывания, транзитного проезда и выезда из Союза иностранных граждан, а также исполнение законодательства Союза по вопросам гражданства;

- осуществление военно-мобилизационной работы и мероприятий гражданской обороны;

- обеспечение охраны здоровья, психофизиологической устойчивости и медико-социальной реабилитации личного состава орга-

нов внутренних дел; военно-врачебного контроля и экспертизы, санитарно-эпидемиологического надзора в органах внутренних дел;

- осуществление государственного пожарного надзора и руководство органами государственной автомобильной инспекции;
- сотрудничество с международными организациями, правоохранительными органами других стран по вопросам охраны общественного порядка и борьбы с преступностью.

Функции, состав, структуру, численность работников, расходы на содержание органов, учреждений и подразделений, находящихся в совместном ведении, МВД республик предлагалось определить по согласованию с МВД Союза.

К исключительному ведению МВД республик предлагалось отнести:

- профилактику, предупреждение, выявление и пресечение преступлений и иных правонарушений, совершаемых на территории республики;
- местный розыск преступников и лиц, без вести пропавших, и иных лиц в случаях, предусмотренных законодательством;
- охрана общественного порядка на улицах и в других местах массового пребывания людей; руководство в этих целях подразделениями охраны порядка и отрядами милиции особого назначения;
- обеспечение безопасности дорожного движения в городах, других населенных пунктах и на автомобильных дорогах; контроль за осуществлением министерствами, ведомствами и транспортными организациями мероприятий по предупреждению дорожно-транспортных происшествий; регистрация и учет автотранспорта;
- пожарная охрана объектов народного хозяйства и населенных пунктов;
- контроль за приобретением, хранением и перевозкой огнестрельного оружия. Боеприпасов, взрывчатых материалов и т.д.;
- охрана, предприятий, организаций и учреждений, личного имущества граждан на договорной основе;
- оказание гражданам социально-правовой помощи;
- осуществление переподготовки и первоначальной подготовки кадров, руководство учебными центрами;
- разработка и реализация планов развития материально-технической базы и социальной сферы органов внутренних дел.

МВД республик предлагалось в порядке, установленном правительствами республик самостоятельно производить разграничение компетенций и решать вопросы подчиненности республиканских

и местных органов внутренних дел, а также определять функции, состав и структуру, штатную численность, расходы на содержание, формы и методы деятельности органов, подразделений и учреждений внутренних дел, отнесенных к их предмету ведения.

МВД СССР соглашалось, если потребуют обстоятельства, по решению органов государственной власти Союза и республик передать в ведение других государственных органов ряд функций и структур органов внутренних дел: прописка и выписка граждан, выдача паспортов, осуществление надзора за соблюдением санитарных правил, оборудование и разметка автомобильных дорог, контроль за соответствием конструкции транспортных средств требованиям безопасности, подразделения виз и регистраций, медицинские вытрезвители, лечебно-трудовые профилактории, приемники-распределители и др.

По материалам, представленным М.С. Горбачеву Министерством внутренних дел СССР хорошо видно, насколько несерьезно воспринимали в министерстве новый Союзный договор. Угрозу существованию Советского Союза не видели. Видимо, считалось, что Союзный договор – формальный документ, в котором в угоду веяниям времени требовалось несколько перераспределить компетенции в пользу республик, что юристы МВД быстро и выполнили. Подчеркнем деталь, которая в приведенном выше описании намеренно была обойдена вниманием, чтобы не запутать читателя в отношении описываемого исторического периода: на протяжении всего текста будущий Союз именовался «СССР», участники Союза – «союзными республиками», упоминались также такие реалии как Советы народных депутатов и КГБ СССР. В том, что Союз Советских Социалистических Республик продолжит свою историю в практически неизменных формах в МВД СССР не сомневались.

3. Позиция Генерального штаба Вооруженных Сил СССР (июль 1990 г.)

Схожее понимание ситуации сложилось и в Генеральном штабе Вооруженных Сил СССР.⁴ Там среагировали на одно важное событие: 14 июля 1990 г. Верховный Совет РСФСР принял Закон

⁴ Генштаб Вооруженных Сил СССР. К вопросу об основных функциях Центра и РСФСР. 30 июля 1990 г. 5 листов. – Батурин Ю.М. Личный архив. Передан в Государственный архив РФ (фонд 10354).

№ 101 - I «О республиканских министерствах и государственных комитетах РСФСР», в соответствии с которым образуется Государственный комитет РСФСР по общественной безопасности и взаимодействию с Министерством обороны СССР и КГБ СССР. Указанному Комитету вменено в обязанность способствовать укреплению единой инфраструктуры в интересах обороны страны, проведению глубокой военной реформы, обустройству войск и осуществлению социальных программ. Генштаб в своей записке говорил не столько о Союзном договоре в целом, сколько о распределении компетенций Союза и РСФСР в оборонной сфере.

По мнению Генштаба ВС СССР принятый законодательный акт не противоречит союзному законодательству в вопросах оборонного строительства. Укрепление и развитие единой инфраструктуры в интересах обороны страны должно продолжаться на основе разработанных подходов к обеспечению безопасности государства и принципов оборонного строительства, которые закреплены в принятой СССР оборонительной военной доктрине.

Главным содержанием военной реформы является приведение Вооруженных Сил СССР в соответствие с уровнем военной угрозы, предстоящими договоренностями по стратегическим наступательным вооружениям, вооруженным силам и обычным вооружениям, а также новыми политическими, экономическими и социальными реалиями в мире и нашем государстве. Реформу в Вооруженных Силах предлагается провести поэтапно и в ходе нее преобразовать структуру армии и флота сверху донизу, а также все системы их обеспечения. Вопросы обустройства войск и осуществления социальных программ должны стать частью долгосрочной общегосударственной программы.

Генштаб ВС СССР выражал в записке надежду, что Госкомитет РСФСР по общественной безопасности и взаимодействию с Минобороны СССР и КГБ СССР будет работать в тесном взаимодействии с Министерством обороны СССР и Генеральным штабом ВС СССР.

Что касается оборонных отраслей промышленности, полагали в Генштабе, то целесообразно было бы при разработках и производстве вооружения и военной техники сохранить существующее в стране кооперирование между предприятиями и организациями республик, поскольку это вытекает из необходимости централизации полномочий в области разработок, производства и закупок вооружения и военной техники. Кроме того, союзными органами должны разрабатываться меры по защите военно-экономических

Взгляды на разграничение союзной и республиканских компетенций в вопросах обороны, государственной безопасности и правоохранительной деятельности

интересов СССР при осуществлении внешнеэкономической деятельности и конверсии военного производства.

Предложения Генштаба по разделению функций Союза и РСФСР удобно представить в виде таблицы (см. таблицу 1), причем осуществление функций РСФСР (подразумевается – и других республик) должно проходить под контролем (!) Союза.

Табл. 1. Разделение компетенций

| Функции Союза | Функции республики |
|--|--|
| <i>Оборонные вопросы</i> | |
| <p>Оборона страны – общегосударственная функция</p> <p>Решение мобилизационных вопросов, разработка оперативно-стратегических планов, вопросов создания и использования видов Вооруженных Сил, дальней авиации, систем ПРО, вопросов военно-космических программ, контроля космического пространства, а также других общих вопросов военного строительства Вооруженных Сил и их инфраструктуры.</p> <p>Кооперирование между предприятиями и организациями республик при создании вооружения и военной техники.</p> | <p>Участие в решении оборонных вопросов: выделение для нужд обороны необходимых материальных, финансовых средств, людских ресурсов, предоставление территории, транспорта и средств связи для осуществления Вооруженными Силами мероприятий в интересах всего государства, в том числе РСФСР.</p> |
| <i>Разработка и утверждение законодательных актов по военным вопросам</i> | |
| <p>Разработка и утверждение законодательных актов, регламентирующих жизнь и деятельность Вооруженных Сил СССР.</p> | <p>Участие в разработке законодательных актов СССР (в рамках Верховного Совета СССР). Отражение в республиканских актах положений союзных законов.</p> <p>Обеспечение исполнения на территории республик законодательства СССР об обороне всеми подведомственными органами, предприятиями, учреждениями, организациями</p> |
| <i>Мобилизационная подготовка Вооруженных Сил СССР и народного хозяйства</i> | |
| <p>Объявление общей или частичной мобилизации.</p> <p>Рассмотрение и утверждение предложений Минобороны СССР по объе-</p> | <p>Руководство мобилизационным развертыванием народного хозяйства на территории республик и мобподготовкой подведомственных</p> |

продолжение таблицы 1

| | |
|--|---|
| <p>мам призыва военнообязанных и поставки техники народного хозяйства на учебно-сборовые мероприятия.</p> <p>Осуществление руководства мобподготовкой народного хозяйства и разработкой нормативных актов военного времени.</p> <p>Установление заданий по подготовке и передаче в ВС СССР средств транспорта, связи и других материально-технических средств при объявлении мобилизации и в военное время.</p> <p>Утверждение лимита изъятия автотранспорта народного хозяйства и установление заданий по созданию автомобильных колонн войскового типа ВС СССР.</p> | <p>мобподготовкой подведомственных органов государственного управления, предприятий, учреждений и организаций.</p> <p>Обеспечение выполнения законодательства о мобилизации на территории республики, а также установленных мобилизационных заданий.</p> <p>Установление заданий министерствам и ведомствам республиканского подчинения по созданию и содержанию автоколонн</p> |
| <p><i>Прохождение службы в Вооруженных Силах СССР</i></p> | |
| <p>Осуществление руководства подготовкой граждан к военной службе.</p> <p>Издание указов (постановлений) о призыве в ВС СССР и о демобилизации.</p> <p>Установление системы комплектования Вооруженных Сил СССР и других войск и формирований, не входящих в их состав, определение порядка прохождения военной и вневойсковой службы гражданами СССР.</p> | <p>Обеспечение реализации положений Закона СССР о всеобщей воинской обязанности на территории республики в части подготовки молодежи к военной службе, организации и проведения приписки и призыва граждан на действительную военную службу.</p> |
| <p><i>Обеспечение Вооруженных Сил СССР вооружением, военной техникой и другими материальными средствами</i></p> | |
| <p>Планирование производства поставок, ремонт вооружения и военной техники, руководство мобилизационной подготовкой страны, созданием, развитием, и сохранением мобилизационных мощностей для выпуска военной продукции в особый период (Минобороны СССР, Госплан СССР).</p> <p>Вооружение военная техника и иное имущество признается общесоюзной собственностью.</p> <p>Имущество, предназначенное для обеспечения потребностей обороны и выполнения мобилизационных заданий, является союзной собственностью и не может переходить в собственность трудовых коллективов, сдаваться в аренду и служить объектом купли-продажи.</p> | <p>Каждая союзная республика обеспечивает разработку, производство. Поставку и ремонт военной продукции, а также оказывает коммунальные услуги воинским частям. Создает и развивает мощности по выпуску военной продукции; обеспечивает безопасность перевозок; осуществляет поставку в Вооруженные Силы СССР народно-хозяйственной техники и других материальных средств.</p> |

окончание таблицы 1

| | |
|--|--|
| Все предприятия оборонного значения финансируются из Государственного бюджета. | |
| <i>Деятельность местных органов военного управления</i> | |
| Разработка и утверждение Положения о местных органах военного управления и руководство ими через Министерство обороны СССР. | Осуществление взаимодействия с местными органами военного управления по вопросам подготовки и призыва молодежи на военную службу, проведения мобилизационных мероприятий, выделение для этих целей необходимых сил и средств. Обеспечение военных комиссариатов служебными зданиями, сторожевой охраной и обслуживающим персоналом. |
| <i>Финансирование расходов на оборону</i> | |
| Определение общей суммы расходов на оборону Разработка критериев определения размеров финансирования расходов на оборону каждой республикой | Финансирование расходов на оборону |
| <i>Расквартирование войск</i> | |
| Определение пунктов дислокации войск, исходя из их оперативного предназначения | Предоставление земельных участков для нужд обороны Обеспечение размещения и расквартирования войск |
| <i>Социальные вопросы</i> | |
| Разработка социальных программ | Обеспечение реализации социальных программ, утвержденных решениями правительства СССР. |

Позиция Генштаба Вооруженных Сил СССР к середине 1990 года не отличалась от позиции МВД СССР. Реальных угроз существованию страны в Генштабе не видели, считали, что требования предъявлены формальные, можно отписаться по типовым формам, поэтому и распределение полномочий между Союзом (ССР) и республиками (союзными) выглядит примитивно просто: Союз разрабатывает, принимает, приказывает, а республики выполняют, делают обеспечивают и финансируют. Понятно, что М.С.Горбачев ничего из предложений Генштаба не мог взять в проект Союзного договора.

Надо признать, первый проект нового Союзного договора, который мог бы стать ориентиром и помочь министерствам на примере понять, что от них требуется был опубликован только 24 июля, за несколько дней до отправки подготовленного документа М.С. Горбачеву. Неповоротливая бюрократическая машина, уже обеспечивавшая множество визирований на разных уровнях, уже не могла повернуть назад и начать переделывать документ в соответствии с образцом. Однако, дальше пошло легче и конкретнее. Через полгода изменилась политическая ситуация. О новом Союзном договоре говорили везде. 24 ноября 1990 г. опубликован и вынесен на всенародное обсуждение проект Союзного договора. 11 декабря Съезд народных депутатов РСФСР принял Постановление «Об итогах обмена мнениями о принципах заключения Союзного договора», а Пленум ЦК КПСС принял постановление «О концепции Союзного договора и задачах партийных организаций». 25 декабря IV Съезд народных депутатов СССР принял постановление «Об общей концепции нового Союзного договора и порядке его заключения». В январе 1991 г. руководители силовых ведомств уже лучше стали понимать, что от них требуется, и готовили свои документы, имея перед глазами проект Договора от 24 ноября 1990 г.

4. Позиция Министерства обороны СССР (ноябрь 1990 г. – январь 1991 г.)

Министерство обороны СССР, настаивая на своей позиции, что «организация обороны и безопасности страны, а также руководство Вооруженными Силами должны относиться к компетенции Союза в лице его высших органов власти и управления»,⁵ но исходя из реалий – принятых рядом республик деклараций о суверенитете, а также их предложений по Союзному договору, предложило четко разграничить функции Союза и республик по вопросам обеспечения обороны и безопасности страны по следующей схеме.⁶

1. Союзный договор должен быть нормативным актом прямого действия. В нем необходимо отразить основные вопросы взаи-

⁵ Язов Д.Т. Горбачеву М.С. 28 января 1991 г. № 201/28. Илст. – Батурин Ю.М. Личный архив. Передан в Государственный архив РФ (фонд 10354).

⁶ Предложения Министерства обороны СССР к проекту Союзного договора. Приложение к письму Язова Д.Т. Горбачеву М.С. 28 января 1991 г. 4 листа. – Батурин Ю.М. Личный архив. Передан в Государственный архив РФ (фонд 10354).

моотношений между Союзом и республиками, четко определить вопросы которые решаются:

- а) Союзом;
- б) Союзом при участии республик или по согласованию с ними;
- в) республиками.

2. Полномочия Союза в области обороны и руководства Вооруженными Силами детализировать с учетом предложений, выработанных группами экспертов от союзных республик и Министерства обороны СССР. С этой целью, учитывая важность вопроса, предлагается:

а) включить в проект Союзного договора статью «Назначение и комплектование Вооруженных Сил Союза» следующего содержания:

«Для вооруженной защиты Союза и каждой из входящих в его состав республик, а также для защиты общесоюзных интересов Союз создает Вооруженные Силы, пограничные войска и другие вооруженные формирования Союза, обеспечивает их функционирование и руководство ими.

Вооруженные Силы Союза строятся в соответствии с принципом многонациональной кадровой армии, комплектуемой на основе всеобщей воинской обязанности по призыву и в порядке добровольного поступления граждан на военную службу; экстерриториальности; централизованного руководства; единоначалия; постоянной боевой и мобилизационной готовности».

б) в статью, предусматривающую полномочия Союза, включить пункт следующего содержания:

«-выделение земельных участков для выполнения задач, возложенных на Вооруженные Силы Союза, пограничные войска и другие вооруженные формирования Союза и для выполнения других функций, добровольно переданных республиками Союзу»;

в) в статью, предусматривающую решение вопросов Союзом при участии республик или по согласованию с ними включить нормы об участии республик:

– в выработке военной политики, в решении вопроса об объявлении состояния войны в случае выполнения международных договорных обязательств по совместной обороне от агрессии, в решении вопроса о заключении мира, в осуществлении мероприятий по организации и обеспечению обороны, решении вопросов, связанных с дислокацией и деятельностью войск и военных объектов на территории республики, в определении квоты при-

зывного контингента и подготовке союзного законодательства по вопросам обороны страны и порядка прохождения воинской службы; в выработке предложений по определению численности Вооруженных Сил Союза, пограничных войск и других вооруженных формирований Союза; в формировании оборонного бюджета Союза, определении объемов материально-технических ресурсов и осуществлении контроля за эффективностью их;

– в решении вопросов о внешних займах и кредитах;

г) в статью, предусматривающую полномочия республик, наряду с другими включить следующие пункты:

«Суверенные республики:

– обеспечивают подготовку граждан к военной службе, проведение их призыва и работу местных органов военного управления;

– предоставляют Союзу земельные участки для обеспечения выполнения задач, возложенных Вооруженные Силы Союза, пограничные войска и другие вооруженные формирования Союза, и выполнения других функций, добровольно переданных республиками Союзу;

– обеспечивают на территории республики исполнение законодательства Союза об обороне, правовом статусе военнослужащих, осуществляют трудоустройство, материально-бытовое, жилищное и медицинское обеспечение лиц, уволенных с действительной военной службы, и членов их семей»;

д) в статью о собственности включить наряду с другими следующие пункты:

«-предоставленные для размещения и постоянной деятельности воинских частей, учреждений, военно-учебных заведений, предприятий и организаций Вооруженных Сил Союза, пограничных войск и других вооруженных формирований Союза земельные участки в соответствии с законодательством Союза и суверенных республик находятся во владении и пользовании Союза;

– здания, сооружения и другие объекты, все виды вооружения, военной техники, боеприпасы, горючее, инженерное, химическое и другое военное имущество, находящееся в ведении Вооруженных Сил Союза, пограничных войск и других вооруженных формирований Союза, относятся к общесоюзной собственности».

3. Статью проекта Союзного договора о гражданстве дополнить частью третьей следующего содержания:

«Военнослужащие Вооруженных Сил Союза, пограничных войск и других вооруженных формирований Союза обладают

всей полнотой прав граждан СССР и несут возложенные на них обязанности граждан на всей территории Союза».

4. Определить в Союзном договоре (а не в законе) порядок вступления новых членов в Союз и порядок выхода из него.

Вскоре Д.Т. Язов направляет президенту СССР М.С. Горбачеву еще одну записку,⁷ дополняющую предложения, сделанные Министерством обороны СССР. Он вносит следующие предложения:

1. Включить в проект Союзного договора статью «Назначение Вооруженных Сил Союза» следующего содержания:

«Для вооруженной защиты Союза и каждой из входящих в его состав республик от вооруженного нападения, а также для защиты общесоюзных интересов Союз создает Вооруженные силы, пограничные войска и другие вооруженные формирования Союза, обеспечивает их функционирование и руководство ими».

2. Дополнить проект статьей следующего содержания:

«В целях реализации полномочий республик в области обороны и поддержания постоянных контактов республик с Вооруженными Силами Союза в республиках создаются соответствующие Комитеты (Комиссии)».

3. Пункт 2 статьи 5 проекта Союзного договора относит к полномочиям Союза «объявление войны и заключение мира». Вносится предложение изменить эту норму и к полномочиям Союза отнести объявление состояния войны только в случае нападения на Союз либо на одну или несколько республик. Объявление состояния войны в случае выполнения международных обязательств и заключение мира отнести к полномочиям Союза совместно с республиками.⁸

Секретарь ЦК КПСС В.М. Фалин, в целом соглашаясь с запиской Д.Т. Язова, высказал свои замечания по предложениям Министерства обороны СССР.⁹ Вкратце они сводились к следующему.

⁷ Язов Д.Т. Горбачеву М.С. Предложения к проекту Союзного договора. 6 февраля 1991 г. № 205/673. 1 лист. – Батурич Ю.М. Личный архив. Передан в Государственный архив РФ (фонд 10354).

⁸ См.: там же.

⁹ Фалин В.М. Горбачеву М.С. О предложениях Министерства обороны СССР к проекту Союзного договора. 8 февраля 1991 г. 1 лист. – Батурич Ю.М. Личный архив. Передан в Государственный архив РФ (фонд 10354).

С учетом наметившихся в республиках тенденций было бы целесообразно продумать позицию на случай возможного создания *законных* республиканских воинских формирований, а также определить круг прав и обязанностей республиканских органов, которые создаются (или могут быть созданы) для поддержания связей с союзными органами по вопросам обороны.

Кроме того, некоторые конкретные положения (принципы строительства вооруженных сил, выделение земельных участков под военную деятельность, исполнение республиками союзного законодательства об обороне и правовом статусе военнослужащих и т.д.), сами по себе правильные, целесообразно было бы внести в Закон об обороне и государственной безопасности. В Союзном договоре должны быть зафиксированы прежде всего *основные принципы* взаимоотношений между Союзом и республиками по вопросам обороны.

Наконец, поскольку Конституция СССР распространяется на всех граждан СССР, вряд ли есть необходимость в Союзном договоре специально оговаривать, что военнослужащие обладают всей полнотой прав граждан СССР.

5. Позиция МВД СССР, КГБ СССР и Прокуратуры СССР (январь–март 1991 г.)

Сложившаяся в стране чрезвычайная криминогенная обстановка объективно требует объединения усилий правоохранительных органов союзных республик, признавалось в письме министра внутренних дел СССР Б.К. Пуго.¹⁰ Однако органы государственной власти и управления ряда республик пошли на принятие организационно-правовых мер, направленных на разрушение единой системы органов внутренних дел страны, что резко снижает эффективность их правоохранительной деятельности. В этих условиях МВД СССР считало необходимым безотлагательно принять решительные меры по сохранению единства установленной Конституцией СССР и другими законодательными актами СССР союзно-республиканской системы органов внутренних дел.

¹⁰ Пуго Б.К. Горбачеву М.С. О разграничении компетенции между МВД СССР и министерствами внутренних дел союзных республик. 11 января 1991 г. № 1/118. 3 листа. – Батурин Ю.М. Личный архив. Передан в Государственный архив РФ (фонд 10354).

Впредь до заключения нового Союзного договора предлагалось сосредоточить в ведении МВД СССР следующие вопросы:

Координация работы по реагированию на изменения оперативной обстановки, реализации общесоюзных и межреспубликанских программ, целевых проектов по конкретным направлениям деятельности органов внутренних дел.

Руководство органами внутренних дел по охране и оперативному обслуживанию особо важных и особо режимных объектов союзного подчинения.

Раскрытие и расследование преступлений межреспубликанского, общесоюзного и международного характера, а также имеющих большой общественный резонанс.

Руководство внутренними войсками.

Организация исполнения наказаний и руководство исполнительно-трудовыми учреждениями и следственными изоляторами союзного подчинения.

Обеспечение единой системы контроля и информационно – аналитической деятельности органов внутренних дел; формирование общесоюзных справочно-информационных фондов, оперативно – поисковых, криминалистических и кадровых учетов, государственной статистической отчетности.

Участие в разработке общесоюзного законодательства в сфере правопорядка, разработка правовых основ деятельности органов внутренних дел.

Выработка единой кадровой политики, установление общих требований, условий и порядка прохождения службы; организация подготовки и переподготовки специалистов высшей квалификации в учебных заведениях союзного подчинения.

Разработка общегосударственных стандартов, норм, правил пожарной безопасности и дорожного движения.

Осуществление единой научно – технической политики, определение приоритетных направлений научно – исследовательских, опытно – конструкторских и проектно-технологических работ; руководство научно-исследовательскими учреждениями.

Централизованное материально-техническое и военное снабжение органов внутренних дел и внутренних войск.

К совместному ведению МВД СССР и МВД союзных республик следует отнести:

Расследование и раскрытие преступлений межрегионального характера, осуществление всесоюзного розыска.

Руководство органами внутренних дел на транспорте, межрегиональными подразделениями по борьбе с организованной преступностью и наркобизнесом; специализированными региональными отрядами военизированной пожарной охраны; управление специальными моторизованными частями милиции, подразделениями внутренних войск по охране объектов республиканского подчинения, исправительно-трудовых учреждений и конвоированию спецконтингента.

Пресечение массовых беспорядков при объявлении чрезвычайного положения в отдельных местностях, обеспечение охраны общественного порядка и безопасности в условиях стихийных бедствий, крупных аварий, катастроф и других чрезвычайных происшествий.

Разработку и реализацию межреспубликанских программ борьбы с преступностью, а также целевых проектов по контрактным направлениям деятельности органов внутренних дел.

Специальные и воинские перевозки.

Организацию международного сотрудничества по основным направлениям деятельности органов внутренних дел.

С учетом принятых в союзных республиках деклараций о государственном суверенитете целесообразно укрепить самостоятельность МВД союзных республик, предусмотрев их полную ответственность за решение следующих вопросов:

Профилактика и пресечение преступлений и иных правонарушений, обнаружение, расследование и раскрытие преступлений, совершенных на территории республики.

Охрана общественного порядка, руководство патрульно-постовой службой, отрядами милиции особого назначения, также конвойными подразделениями.

Обеспечение безопасности дорожного движения в городах, других населенных пунктах и на автомобильных дорогах.

Охрана объектов народного хозяйства, собственности предприятий, организаций и граждан; организация пожарной безопасности.

Исполнение наказаний и руководство подведомственными исправительно-трудовыми учреждениями, лечебно-трудовыми и лечебно-воспитательными профилакториями, следственными изоляторами.

Надзор за приобретением, хранением и перевозкой огнестрельного оружия, боеприпасов и взрывчатых веществ.

Обеспечение паспортного и эмиграционных режимов, а также исполнение законодательства Союза ССР и РСФСР по вопросам гражданства.

Руководство высшими и специальными средними учебными заведениями республиканского подчинения.

Организация военно-врачебного контроля и экспертизы, санитарно-эпидемиологического надзора в органах внутренних дел медицинского и санаторно-курортного обслуживания личного состава.

Оказание гражданам социально-правовой помощи.

Сохранение единой системы органов внутренних дел страны, четкое разграничение полномочий и ответственности МВД СССР и МВД республик будет способствовать укреплению правопорядка и законности в стране.

Заметим, что в данном письме Б.К. Пуго не дает никаких предложений собственно по формулировкам проекта нового Союзного договора, а говорит лишь о мерах, которые необходимо предпринять *до* его заключения. Но и в этой части его трудно признать безупречным. Поскольку предложения министерств и ведомств СССР, поступавшие к президенту М.С. Горбачеву рассылались в целях общей работы в республики, последние нередко реагировали на них. В качестве примера приводим письмо президента Узбекской ССР И.А. Каримова.¹¹

«В целом, поддерживая позиции, изложенные в письме т. Пуго Б.К. «О разграничении компетенции между МВД СССР и министерствами внутренних дел союзных республик» по взаимоотношениям в сфере деятельности органов внутренних дел, - писал И.А. Каримов, - хотели бы отметить, что до заключения Союзного договора для обеспечения в республике стабильности, правильной организации работы по охране общественного порядка, борьбы с преступностью, защиты прав и законных интересов граждан от преступных посягательств, необходимо наделить МВД республик правами по созданию, реорганизации, ликвидации служб, подразделений и учреждений органов внутренних дел, находящихся в их ведении».

Правительство Узбекской ССР, придерживаясь принципа сохранения единой системы органов внутренних дел страны, учи-

¹¹ Каримов И.А. в Аппарат Президента СССР. 28 января 1991 г. № 2/3-56. 2 листа. – Батурин Ю.М. Личный архив. Передан в Государственный архив РФ (фонд 10354).

тывая суверенитет республики, ответственность за надлежащее обеспечение защиты общественной безопасности и борьбы с преступностью, считало целесообразным строить дальнейшие взаимоотношения в сфере деятельности органов внутренних дел на основе Соглашения правительства Узбекской ССР и МВД СССР, определив пределы их компетенции.

Предлагаемое построение взаимоотношений должно было исходить из того, что общегосударственная система управления органами внутренних дел включает в себя организационно самостоятельные и тесно взаимодействующие структуры – союзные и республиканскую. Структурно-функциональное содержание последней следовало бы реорганизовать по принципу криминальной и муниципальной форм, что представлялось назревшим и обоснованным при использовании союзного и республиканского бюджетов и позволяло рационально использовать возможности внутренних резервов, резко повысить выработку и проведение единой стратегической линии в борьбе с преступностью.

По мнению президента Узбекистана, необходимо было пересмотреть существовавшее тогда распределение норм финансового, штатного и материально-технического обеспечения МВД союзных республик за счет средств союзного бюджета, исчисляя их из расчета численности населения республики.

Более конкретные предложения МВД СССР к проекту нового Союзного договора содержались в письме министра Б.К. Пуго от 27 марта 1991 года.¹² Прежде всего МВД СССР категорически возразило против сведения союзной юрисдикции в сфере охраны общественного порядка и борьбы с преступностью к одной функции – координации, что при существовавших тогда социально-политических реалиях приводило бы к разрушению единства системы правоохранительных органов и серьезному осложнению криминогенной обстановки. Такое сужение полномочий Союза не позволило бы обеспечивать законность, права и свободы граждан всех национальностей, затруднило бы эффективную борьбу с рядом опаснейших проявлений преступности. Было бы ошибочно полагать, что каждая входящая в Союз республика сможет самостоятельно решить весь комплекс задач в этой сфере.

МВД СССР предлагало второй абзац ст.5 проекта Союзного договора изложить в следующей редакции: «- общее руководство (координация) деятельностью по охране общественного поряд-

¹² Пуго Б.К. Горбачеву М.С. 27 марта 1991 г. 3 листа. – Батурин Ю.М. Личный архив. Передан в Государственный архив РФ (фонд 10354).

ка и борьбе с преступностью» и дополнить его новым абзацем: «- разработка стратегии и организации борьбы с преступностью, обеспечения общественной безопасности».¹³ Имелось в виду, что осуществление указанных полномочий Союза включает в себя разработку общегосударственных программ борьбы с преступностью и осуществление согласованных мер по их реализации. Это положение предполагало также создание и руководство специальными подразделениями по борьбе с наиболее опасными преступлениями, организованной преступностью, коррупцией, наркобизнесом. Сюда же относится раскрытие и расследование преступлений, носящих межреспубликанский, общесоюзный и международный характер, охрана и оперативное обслуживание особо важных объектов союзного подчинения, а также организация всесоюзного розыска преступников и лиц, без вести пропавших, обеспечение единой системы контроля и информационно-аналитической деятельности, формирование общесоюзных справочно-информационных фондов, оперативно-поисковых и криминалистических учетов, подготовка общесоюзных законодательных актов в сфере борьбы с преступностью и правовых основ деятельности правоохранительных органов.

МВД СССР подчеркнуло, что многие из сделанных предложений были обсуждены на консультациях с полномочными представителями ряда республик и поддержаны ими. Так, все согласились, что обеспечение общественной безопасности на союзном уровне предусматривает решение широкого круга вопросов, связанных с реагированием на изменение оперативной обстановки, обеспечением безопасности граждан при объявлении чрезвычайного положения, в условиях стихийных бедствий, крупных аварий и катастроф. Обеспечение общественной безопасности включает в себя также выработку единых требований по соблюдению правил въезда, транзитного проезда и выезда из Союза, разработку законодательства, общесоюзных правил дорожного движения, общегосударственных стандартов, противопожарных норм и правил пожарной безопасности.

Трудно разрешимым в контексте политической ситуации представлялся вопрос о правовом регулировании полномочий в сфере обеспечения государственной безопасности в новом Союзном договоре. Обеспечение государственной безопасности требует до-

¹³ Там же.

статочной высокой централизации непосредственного управления подчиненными звеньями системы государственной безопасности Союза. Это касается и принятия соответствующих актов управления и других управленческих решений, связанных с принципиальными вопросами деятельности разведки, контрразведки, других структурных подразделений органов государственной безопасности. В новом Союзном договоре следовало бы, на наш взгляд, обеспечение государственной безопасности отнести к ведению Союза. В связи с этим и союзному органу безопасности необходимо было бы придать статус общесоюзного министерства с сохранением за ним функций непосредственного управления организациями, предприятиями и учреждениями на территории союзных республик. Это был бы идеальный вариант, отражающий действительные интересы Союза в обеспечении своей безопасности, в создании единой общегосударственной системы мер, направленных на борьбу с разведывательно-подрывными действиями противника. Отнесение обеспечения государственной безопасности Союза в Договоре к ведению Союза отнюдь не означало бы, что союзные республики не будут принимать участия в обеспечении безопасности Союза. Наоборот, в новом Союзном договоре надо специально оговорить участие союзных республик в обеспечении государственной безопасности СССР (как это, кстати, и предусмотрено в конституциях союзных республик СССР, например, в ст.30 Конституции РСФСР, и как это предложили еще 6 сентября 1990 г. совместно эксперты Верховных Советов союзных республик и эксперты КГБ СССР – см. п.8). Участие союзных республик в обеспечении государственной безопасности Союза имманентно предполагало всемерное развитие оперативной самостоятельности и инициативы местных органов госбезопасности при решении возложенных на них задач. Децентрализация оперативных функций всегда требует максимального учета особенностей оперативной обстановки, местных условий, самостоятельного творческого подхода к делу при решении вопросов обеспечения государственной безопасности.

Однако общая политическая атмосфера, видимо, довела над руководством КГБ, которое, несомненно, было хорошо осведомлено о процессах, проходивших в союзных республиках. Всем, а не только органам КГБ было известно о принятии ими Деклараций о государственном суверенитете. В РСФСР было принято Постановление Съезда народных депутатов РСФСР «О разграничении функций управления организациями на территории

РСФСР». Еще более сложные процессы происходили в Прибалтике, Молдавии, Грузии. Все это ставило по-новому в Союзном договоре и вопросы о разграничении полномочий между Союзом и союзными республиками в сфере обеспечения государственной безопасности. Приходилось быть готовыми к тому, что часть функций обеспечения государственной безопасности сохранится за органами Союза, а часть перейдет к соответствующим органам союзных республик. Необходимо подчеркнуть, что речь в данном случае идет именно об основных функциональных обязанностях, а не об оперативных функциях, выполнение которых на местах во всех случаях предполагают децентрализацию, максимальный учет особенностей оперативной обстановки и местных условий.

В письме председателя Комитета государственной безопасности СССР В.А. Крючкова Президенту СССР М.С. Горбачеву¹⁴ как раз и рассматривались вопросы разграничения функций между Союзом ССР и суверенными республиками в сфере обеспечения государственной безопасности. В.А. Крючков докладывал, что Комитетом государственной безопасности СССР были проведены консультации с представителями ряда союзных и автономных республик (Белорусская ССР, Туркменская ССР, Казахская ССР, Киргизская ССР, Таджикская ССР, Узбекская ССР, Абхазская АССР Якутская-Саха АССР и Татарская АССР) по выработке принципов разграничения полномочий в обеспечении безопасности Союза ССР в целом и суверенных республик. Большинство участников переговоров была поддержана идея построения органов госбезопасности в статусе союзно-республиканского государственного Комитета. С учетом проведенных консультаций и предложений республик КГБ СССР считал целесообразным при подготовке Союзного договора и связанных с ним документов руководствоваться следующими основными принципами:

- сохранение федеративного устройства СССР при наполнении реальным содержанием суверенитета республик;
- признание оптимальной формой отражения общих интересов и реального суверенитета республик в сфере обеспечения государственной безопасности выражается в союзно-республиканском статусе органов госбезопасности;

¹⁴ Крючков В.А. Горбачеву М.С. О разграничении функций обеспечения государственной безопасности между Союзом ССР и субъектами федерации в связи с заключением Союзного договора. 11 января 1991 г. № 45-К. 7 листов. – Батурин Ю.М. Личный архив. Передан в Государственный архив РФ (фонд 10354).

– органы госбезопасности – составная часть всей правоохранительной системы, направленная на защиту и укрепление конституционных основ Союза ССР и суверенных республик.

Деятельность органов госбезопасности предлагалось осуществлять на основе трехуровневой системы обязанностей:

- обязанности органов госбезопасности Союза;
- обязанности органов КГБ субъектов федерации;
- обязанности, вытекающие из совместных интересов.

В сфере обеспечения государственной безопасности республики делегируют Союзу ССР следующие полномочия:

– осуществление разведывательной деятельности за рубежом и с территории Союза; информирование высших руководителей Союза и республик о результатах разведывательности и, в частности:

- о новых тенденциях и явлениях в международной обстановке;

- о кризисных и других, вызывающих беспокойство событиях в зарубежных странах, затрагивающих интересы Союза и республик;

- о реагировании за рубежом на развитие обстановки в Союзе и республиках;

- о добытых сведениях в области экономики и научно-технического прогресса, полезных для развития экономического сотрудничества Союза и республик с зарубежными странами и фирмами;

– осуществление контрразведывательной деятельности в целях пресечения разведывательно-подрывных акций против Союза и республик. Органы государственной безопасности информируют высших руководителей Союза и республик о вскрытой ими разведывательно-подрывной деятельности спецслужб иностранных государств;

– обеспечение государственной безопасности на объектах оборонных отраслей промышленности, других объектах союзного подчинения, а также при проведении важнейших общественно-политических мероприятий общесоюзного характера;

– защита государственных секретов на объектах союзного подчинения;

– охрана морской и сухопутной государственной границы, континентального шельфа и экономической зоны Союза;

– охрана в соответствии с решениями высших органов государственной власти Союза руководителей Союза, иностранных представительств в Союзе и зарубежных государственных деятелей во время их визитов в Союз;

– выявление, предупреждение и пресечение в соответствии с законом государственных преступлений, относящихся к компетенции органов КГБ, а также наиболее опасных видов организованной преступности, коррупции и экономического саботажа, других преступлений, затрагивающих интересы государственной безопасности; розыск лиц, совершивших такие преступления и подозреваемых в их совершении. (При этом органы государственной безопасности обязаны информировать высшее руководство Союза и республик, а также сообщают территориальным органам на местах о назревании чрезвычайных происшествий и ситуаций, способных дестабилизировать обстановку на территории Союза, республик, краев, областей и информируют о принимаемых органами КГБ мерах по предупреждению и пресечению экстремистской, террористической деятельности и организованной преступности);

– обеспечение готовности к функционированию в военное время пунктов управления страной и Вооруженными Силами Союза; разработка и обеспечение выполнения единого мобилизационного плана органов государственной безопасности на военный период;

– организация и эксплуатация правительственной связи на территории Союза и обеспечение безопасности закрытой связи и шифровальной работы, функционирование дешифровальной службы;

– подготовка специалистов в области разведки, контрразведки, пограничной службы и других видов оперативно-служебной деятельности органов и войск госбезопасности;

– разработка единой научно-технической политики в сфере обеспечения госбезопасности и изготовление спецтехники в интересах разведки, контрразведки, а также войск КГБ;

– поддержание деловых контактов и взаимодействие со спецслужбами иностранных государств;

– осуществление общего руководства и контроля за деятельностью органов и войск госбезопасности Союза и органов госбезопасности республик в пределах союзной и совместной компетенции.

Органам госбезопасности республик оставалось куда меньше функций:

– представление информации по вопросам внутривнутриполитической обстановки высшему государственному руководству республик и в КГБ Союза;

– проведение во взаимодействии с КГБ Союза разведывательной и контрразведывательной деятельности в интересах республик и Союза;

– предупреждение во взаимодействии с органами государственной власти и управления, другими правоохранительными органами массовых беспорядков, актов терроризма, международных конфликтов и иных чрезвычайных происшествий, угрожающих государственной безопасности;

– осуществление оперативно-розыскной работы с целью вскрытия и пресечения организованной преступности. Коррупции и экономического саботажа, наносящих ущерб интересам республик;

– предупреждение и пресечение государственных преступлений, совершаемых на территории республик;

– обеспечение безопасности народно-хозяйственных объектов, находящихся в ведении республик, и при проведении крупных общественно-политических мероприятий на территории республик:

– участие в защите государственных секретов и содействие в сохранности коммерческой тайны на предприятиях, в учреждениях и организациях республик;

– охрану, в соответствии с решениями высших органов государственной власти республик, руководителей республик, иностранных представительств, расположенных на их территории, и зарубежных государственных деятелей в ходе визитов.

К совместному ведению КГБ Союза и органов госбезопасности республик осталось отнести:

– регулярное информирование органов государственной власти и управления Союза и республик по вопросам, затрагивающим интересы государственной безопасности;

– выявление, предупреждение и пресечение государственных преступлений, а также наиболее опасных актов организованной преступности, коррупции и экономического саботажа, других преступлений, затрагивающих интересы государственной безопасности; розыск лиц, совершивших такие преступления и подозреваемых в их совершении;

– обеспечение безопасности линий связи и специальных перевозок на железнодорожном, водном и воздушном транспорте;

– осуществление расследования по делам о государственных преступлениях, относящихся к компетенции органов госбезопасности, по заданию органов прокуратуры;

– обеспечение государственной безопасности при проведении крупных общественно-политических мероприятий Союза и республик;

– локализация и пресечение массовых беспорядков, актов терроризма;

– обеспечение государственной безопасности в условиях крупных стихийных бедствий, аварий, катастроф, эпидемий, эпизоотий;

– разработка и осуществление планов развития материально-технической базы органов государственной безопасности;

– определение кадровой политики в системе органов государственной безопасности.

В завершении своего письма В.А. Крючков подчеркнул полезность и необходимость проведенных консультаций с республиками и просил способствовать назначению полномочных представителей от тех республик, которые еще не участвовали таких совещаниях.

В процессе встреч и консультаций с полномочными представителями ряда республик удалось снять выявленные расхождения.

В то же время остались несогласованными вопросы, связанные с подбором и назначением руководящих кадров в органы госбезопасности республик, а также с размещением и функциями войск КГБ СССР на их территории.

Представители Прибалтийских республик высказали принципиально иную позицию, которая сводилась к следующему. Во-первых, они отрицательно отнеслись к заключению нового Союзного договора в принципе, а значит, и к вопросам разграничения функций на его основе. Во-вторых, они допустили возможность сотрудничества собственной службы безопасности с органами госбезопасности СССР лишь на переходный период – до выхода их из состава Союза, а следовательно, и заключение соответствующих протоколов о взаимодействии между органами госбезопасности Союза и республик на тот же период.¹⁵

Предельно конкретен был в письме к Президенту СССР М.С. Горбачеву Генеральный прокурор СССР Н.С. Трубин.¹⁶ Он внес поправки, касающиеся системы прокурорского надзора в стране.

¹⁵ Там же.

¹⁶ Генеральный прокурор СССР Н.С. Трубин Президенту СССР М.С. Горбачеву. К проекту Союзного договора. 8 января 1991 г. № 1-5-5-91. 2 листа. – Батурин Ю.М. Личный архив. Передан в Государственный архив РФ (фонд 10354).

На взгляд Прокуратуры СССР, ст.18 проекта «Союзная прокуратура» неточно определяла роль и место прокуратуры. По существу в ней шла речь лишь о функциях аппарата Прокуратуры Союза ССР по надзору за исполнением законодательных актов СССР. Между тем эти функции должна выполнять вся система органов прокуратуры, включая и прокуроров союзных республик. В этой связи Прокуратура СССР предложила ст.18 проекта озаглавить: «Прокурорский надзор СССР» и изложить ее в следующей редакции:

«Надзор за точным и единообразным исполнением законов СССР всеми министерствами и другими органами государственного управления, предприятиями, организациями, местными Советами народных депутатов, их исполнительными и распорядительными органами, политическими партиями, общественными организациями и массовыми движениями, должностными лицами, а также гражданами осуществляется Генеральным прокурором СССР, прокурорами союзных республик и подчиненными им прокурорами.

В деятельности по надзору за исполнением законов СССР прокуроры республик осуществляют свои полномочия независимо от каких бы то ни было местных органов и подотчетны лишь высшим органам власти республик и Генеральному прокурору СССР. Приказы и указания, процессуальные и иные решения Генерального прокурора СССР, принятые в пределах его компетенции, являются обязательными для исполнения также всеми органами дознания и предварительного следствия.

Прокуроры союзных республик входят в состав коллегии Прокуратуры СССР».¹⁷

Через три недели Н.С. Трубин вносит коррекцию в свои предложения.¹⁸ В связи с предстоящим обсуждением проекта нового Союзного договора предлагаю следующую формулировку положений, касающихся прокуратуры:

«Статья 18. Прокурорский надзор в СССР.

Прокурорский надзор за точным и единообразным исполнением законов всеми министерствами и другими органами государственного управления, предприятиями, учреждениями, организациями, местными Советами народных депутатов, их испол-

¹⁷ Там же.

¹⁸ Генеральный прокурор СССР Н.С. Трубин Президенту СССР М.С. Горбачеву. 28 января 1991 г. № 1-5-14-91. 3 листа. – Батурин Ю.М. Личный архив. Передан в Государственный архив РФ (фонд 10354).

нительными и распорядительными органами, политическими партиями, общественными организациями и массовыми движениями, должностными лицами, а также гражданами осуществляется Генеральным прокурором СССР, прокурорами республик – субъектов федерации и подчиненными им прокурорами.

Прокуроры республик входят в состав коллегии Прокуратуры СССР. Свои полномочия по надзору за исполнением законов они осуществляют независимо от каких бы то ни было местных органов и подотчетны лишь высшим органам государственной власти и Генеральному прокурору СССР».

Такая формулировка, – объяснял Н.С. Трубин, – закрепляла суверенное право республик иметь подотчетную им прокуратуру и в то же время исходила из необходимости сохранения единой общесоюзной прокурорской системы, возглавляемой Генеральным прокурором СССР. В сохранении общесоюзной прокурорской системы, по мнению Прокуратуры СССР, должны были быть заинтересованы все республики – субъекты федерации, а также и все граждане СССР, поскольку:

1. Правовое положение и полномочия республиканских прокуроров не позволяют им без помощи Генерального прокурора СССР надежно защищать суверенные права республик от произвола союзных ведомств, интересы республик и межреспубликанских отношениях, права и свободы своих граждан на территории других республик;

2. Зависимость прокуроров от республиканской власти является причиной того, что в республиках не всегда обеспечивается защита прав граждан некоренной национальности, пресечение проявлений дискриминации и национализма. Практика показывает, что наиболее эффективными в подобных случаях оказываются меры центральной власти, в том числе Прокуратуры СССР;

3. Без участия общесоюзных правоохранительных органов не может быть обеспечено объективное расследование преступлений, связанных с межнациональными конфликтами;

4. Для борьбы с организованной преступностью, не знающей границ, для расследования причин чрезвычайных происшествий, крупных аварий и катастроф, затрагивающих интересы многих республик, требуются объединение усилий республиканских правоохранительных органов, координация их работы на общесоюзном уровне.

В качестве альтернативы предлагаемой организации прокурорского надзора предлагалось обсудить учреждение, наряду с

республиканскими системами прокуратур, системы общесоюзной (федеральной) прокуратуры со своими структурами на местах. В этом случае потребовалась бы полная переработка всего действующего законодательства, как союзного, так и республиканского, принятие общесоюзных законов прямого действия практически по всем отраслям права с тем, чтобы обеспечивалось эффективное решение задач, перечисленных выше, а также предусмотренных международными соглашениями. Нельзя не учитывать и того, что создание новых структур означало бы дополнительную затрату значительной суммы бюджетных средств.

«Исходя из изложенного, – заключил Н.С. Трубин, – считаю, что сохранение единой общесоюзной прокурорской системы с двойным подчинением прокуроров республик – субъектов федерации, но в общем централизованной, наиболее полно отвечает сегодня интересам республик, объединяющихся в обновленный Союз».¹⁹

6. Позиция МВД СССР, КГБ СССР и Прокуратуры СССР (апрель–июнь 1991 г.)

События развивались быстро. 17 марта был проведен референдум СССР. На всенародное голосование был вынесен вопрос: «Считаете ли вы необходимым сохранение Союза Советских Социалистических Республик как обновленной федерации равноправных суверенных республик, в которой будут в полной мере гарантироваться права и свободы человека любой национальности?» 76,4% принявших участие в голосовании, то есть 61,1% всех включенных в списки для голосования граждан СССР, высказались за сохранение Союза. Вместе с тем увеличилось число митингов и забастовок. 25 марта принимается постановление Кабинета министров СССР, запрещающее до 15 апреля проведение в Москве митингов и демонстраций, а 26 марта – постановление Верховного Совета СССР о приостановлении забастовки шахтеров. В 3–4 раза повышены розничные цены.

23 апреля 1991 г. министр внутренних дел Б.К. Пуго пишет новое письмо М.С. Горбачеву,²⁰ которое по его указанию рассы-

¹⁹ Там же.

²⁰ Пуго Б.К. Горбачеву М.С. 23 апреля 1991 г. № 1/1561. 2 листа. – Батурин Ю.М. Личный архив. Передан в Государственный архив РФ (фонд 10354).

лается всем членам Совета безопасности СССР и секретарям ЦК КПСС, в котором говорилось: «Анализ развития событий в стране свидетельствуют о том, что правоохранительная система все более ослабляется конституционным кризисом, противостоянием суверенитетов республик и войной законов. Предпринимаются попытки втянуть силы правопорядка в политическую борьбу, разрушить их связи и структуры. В ряде регионов наметилась тенденция размежевания и раскола органов внутренних дел. Все это противоречит общесоюзному законодательству, делается в угоду политическим и националистическим амбициям, снижает эффективность обеспечения правопорядка и законности. Коллегия МВД СССР с участием министров внутренних дел союзных республик дала острую оценку указанным негативным явлениям и сделала общий вывод о необходимости решительной консолидации, совместных согласованных действиях, сохранении в стране целостной, единой системы МВД».²¹

МВД СССР считало целесообразным для укрепления единства правоохранительной системы ускорить заключение и подписание руководителями Союза и республик межреспубликанского соглашения «О проведении скоординированных мер по обеспечению безопасности советских людей, законности правопорядка в стране». В проекте Союзного договора отразить ряд важнейших задач МВД СССР, в частности общее руководство системой, раскрытие и расследование уголовных дел, особо сложных или особого общественного значения (межнациональные конфликты и т.д.) и другие. Неправильно ограничивать союзную юрисдикцию (как в проекте) лишь координацией деятельности по охране общественного порядка и борьбе с преступностью.

МВД СССР оказалось перед необходимостью поиска и иных подходов во взаимоотношениях с республиками. Было бы своевременным до подписания Союзного договора заключить соглашение на межправительственном уровне с рядом республик (Прибалтика, Грузия, Молдова), а с некоторыми (РСФСР, УССР и др.) – отрегулировать взаимодействие и координацию приказами МВД СССР. Соглашение впоследствии будут дополнять и конкретизировать Союзный договор.

С целью поддержания тесных контактов по правовым вопросам между Центром и республиками можно было бы также в ряде мест ввести институт постоянных представителей МВД респу-

²¹ Там же.

блик в МВД СССР и Центра – в МВД республик. Аналогичный опыт имеется в федеративных зарубежных странах.

Через несколько дней первый заместитель министра внутренних дел СССР И.Ф.Шилов тоже пишет письмо М.С. Горбачеву, в котором вносит предложения по конкретизации союзных полномочий в проекте нового Союзного договора.²² «Практика убедительно доказывает необходимость централизованных начал при раскрытии и расследовании уголовных дел особой сложности или особого общественного значения, в частности межнационального или международного характера, связанных с незаконным оборотом наркотиков, организованной преступностью и некоторых других, – пишет И.Ф. Шилов. – Можно с полным основанием утверждать, что ни одна из республик не обладает достаточными силами и средствами для самостоятельного решения всего комплекса возникающих при этом задач. Однако в проекте Договора данные вопросы не нашли отражения, союзная юрисдикция в сфере борьбы с преступностью ограничена лишь координацией деятельности правоохранительных органов, что при существующих общественно-политических реалиях может привести к серьезному осложнению криминогенной обстановки».²³

Основываясь на принятом 6 марта 1991 года Законе СССР «О советской милиции», И.Ф. Шилов от имени МВД СССР предложил второй абзац статьи 5 «Полномочия Союза» проекта Договора изложить в следующей редакции:

«- общее руководство (координация) деятельности по охране общественного порядка и борьбе с преступностью, раскрытие и расследование преступлений союзной юрисдикции».

Кроме того, полагаем целесообразным часть 2 статьи 5 проекта, определяющую совместные полномочия Союза и республик, после абзаца, посвященного определению стратегии государственной безопасности, дополнить новым абзацем следующего содержания:

«- разработка стратегии и организация борьбы с преступностью, обеспечение общественной безопасности».

Реализация предлагаемых положений включало разработку общегосударственных программ борьбы с преступностью, осуществ-

²² Шилов И.Ф. Горбачеву М.С. 7 мая 1991 г. № 1/1749. 2 листа. – Батурин Ю.М. Личный архив. Передан в Государственный архив РФ (фонд 10354).

²³ Там же.

вление согласованных мер по их реализации, обеспечение общественного порядка и безопасности граждан при объявлении чрезвычайного положения, в условиях стихийных бедствий, крупных аварий и катастроф, создание и руководство специальными подразделениями по борьбе с наиболее опасными преступлениями, охране и оперативному обслуживанию особо важных объектов союзного подчинения, организацию всесоюзного розыска преступников и лиц, без вести пропавших, обеспечение единой системы контроля и информационно-аналитической деятельности, подготовку правовых основ деятельности правоохранительных органов.

В своем письме Президенту СССР М.С. Горбачеву Генеральный прокурор СССР Н.С. Трубин вновь представил коррекцию формулировки статьи нового Союзного договора о прокуратуре СССР:

«Статья 19. Прокуратура СССР.

Надзор за исполнением законодательных актов СССР осуществляется Генеральным прокурором СССР, Генеральными прокурорами (прокурорами) республик и подчиненными им прокурорами.

Генеральный прокурор СССР назначается Верховным Советом СССР и ему подотчетен.

Генеральные прокуроры (прокуроры) республик назначаются высшими законодательными органами республик по согласованию с Генеральным прокурором СССР и им подотчетны. В своей деятельности по надзору за исполнением союзных законов они подотчетны как высшим законодательным органам республик, так и Генеральному прокурору СССР.

Генеральные прокуроры (прокуроры) республик входят по должности в состав коллегии Прокуратуры СССР». ²⁴

А обоснования этой формулировки (равно как и альтернативный вариант) в точности повторяли аргументацию его же письма от 28 января 1991 г. (см. раздел 5.)

Под республиками в статье 19 проекта Договора подразумевались республики-субъекты федерации. Что касается прокуроров республик, входящих в Союз в составе других республик, то они, по логике, должны были назначаться Генеральными прокурорами (прокурорами) республик-субъектов федерации по согласованию с высшими органами государственной власти своей республики, либо наоборот.

²⁴ Трубин Н.С. Горбачеву М.С. 7 мая 1991 г. № 1-5 - 57 —91. 3 листа. – Батурин Ю.М. Личный архив. Передан в Государственный архив РФ (фонд 10354).

Следует заметить, что текст приведенной формулировки был практически утвержден на заседании Совета Федерации кроме слов «по согласованию с Генеральным прокурором СССР» в части 3 ст.19.²⁵

Полтора месяца спустя Генеральный прокурор СССР Н.С. Трубин вместе с Председателем Комитета госбезопасности СССР В.А. Крючковым направляют в Аппарат Президента СССР, как они выразились, «пожелания». В первом из них они предлагали дополнить статью 5 проекта («Разграничение полномочий») словами: «определение подследственности и подсудности преступлений, затрагивающих интересы двух или нескольких республик, а также преступлений, совершенных на почве международных конфликтов». Предложение обосновывалось ситуацией в Закавказье. Армения настаивала на изъятии из производства правоохранительных органов Азербайджана дел в отношении граждан Армении, захваченных в период разоружения незаконных вооруженных формирований. Азербайджан возражает, считая расследование этих дел своим суверенным правом. «Положение тупиковое, хотя уверенности в объективности расследования нет», – говорилось в письме.²⁶ Второй аргумент: «Без согласия Грузии мы не можем ничего сделать в Южной Осетии».²⁷

Предложение было совершенно логичным: надо, чтобы союзные органы были наделены непререкаемым правом самостоятельно решать все вопросы расследования в каждом случае, когда преступлением затрагиваются интересы нескольких республик или ущемляются права граждан из-за международной розни. Любой непредвзятый политик из числа лидеров республик должен только приветствовать такую функцию Союза. (Но, к сожалению, «непредвзятых» политиков к тому времени в союзных республиках уже не осталось).

Второе предложение касалось функции обеспечения государственной безопасности в той же ст.5. Ее Н.С. Трубин и В.А. Крючков предложили изложить в следующей редакции:

– определение стратегии госбезопасности Союза и образующих его государств;

²⁵ Там же.

²⁶ Генеральный прокурор СССР Н.С. Трубин и Председатель КГБ СССР В.А. Крючков в Аппарат в Президента СССР. 17 июня 1991 г. 3 листа. – Батурин Ю.М. Личный архив. Передан в Государственный архив РФ (фонд 10354).

²⁷ Там же.

- руководство деятельностью органов безопасности государств, образующих Союз;
- осуществление разведывательной и контрразведывательной деятельности;
- установление режима и охрана государственной границы, морских пространств и воздушного пространства Союза;
- защита конституционного строя Союза и образующих его государств от противоправных посягательств;
- непосредственное руководство Вооруженными Силами, внутренними и железнодорожными войсками, войсками КГБ Союза;
- организации и обеспечение безопасности специальных видов связи и шифровальной работы;
- организация научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по созданию специальной техники и вооружения;
- подготовка кадров для органов государственной безопасности.

На следующий день М.С. Горбачев направил замечания Генерального прокурора СССР и председателя КГБ СССР президентам и председателям Верховных Советов республик с просьбой учесть их при окончательной доработке документа.

7. Позиция Министерства обороны СССР накануне ГКЧП

В конце июня Министр обороны СССР Д.Т. Язов докладывает Президенту СССР М.С. Горбачеву о том, что проект Союзного договора у Министерства обороны СССР в основном возражений не вызывает.²⁸ Однако, для более полной защиты интересов обороны государства, в статьи 5 и 6 Договора министр обороны предложил внести ряд изменений и дополнений:

Статья 5. Сфера ведения Союза ССР

Абзац второй изложить в следующей редакции: «Защита суверенитета и территориальной целостности Союза; объявление войны и заключение мира; организация и обеспечение обороны, руководство и управление Вооруженными Силами, пограничными, внутренними, железнодорожными войсками Союза, республиканскими и местными органами военного управления; решение вопросов подготовки и назначения кадров».

²⁸ Язов Д.Т. Горбачеву М.С. 24 июня 1991 г. 2 листа. – Батурин Ю.М. Личный архив. Передан в Государственный архив РФ (фонд 10354).

Статью дополнить абзацами следующего содержания:

Организация и руководство разработкой и производством вооружения и военной техники; непосредственное руководство оборонными предприятиями и организациями в части создания и производства вооружения и военной техники; определение статуса программ специального доступа, объемов их финансирования и приоритета выполнения военных заказов; решение вопросов создания на территории страны оборонных объектов и пользования ими, исходя из общесоюзных интересов.

Руководство мобилизационной подготовкой государства и перевод его на режим работы в условиях военного времени. Создание и развитие мобилизационных мощностей, подготовка транспорта, связи, коммуникаций и общесоюзного резерва энергетических мощностей. Создание, содержание и накопление всех видов сырья, материалов и продовольствия в стратегическом государственном резерве Союза ССР.

Установление министерствам, госкомитетам, ведомствам СССР, союзным республикам, предприятиям, учреждениям и организациям заданий по подготовке к передаче в Вооруженные Силы СССР средств транспорта, связи и иных материально-технических средств при объявлении мобилизации и в военное время, а также других мобилизационных заданий.

Финансирование общесоюзных программ и мероприятий мобилизационной подготовки народного хозяйства Союза и республиканских программ, выполняющих задачи в интересах всего Союза.

Заключение внешнеэкономических соглашений по вопросам экспортно-импортных операций с продукцией, выпускаемой предприятиями оборонного комплекса Союза ССР, за исключением продукции народнохозяйственного назначения.

Создание и развитие общесоюзных систем управления, транспорта и связи.

Статья 6. Сфера совместного ведения Союза и республик

Вопрос управления предприятиями оборонного комплекса изложить в следующей редакции: «управление предприятиями оборонного комплекса только в части производства товаров народного потребления».

В статью 6 внести следующие положения:

Создание запасов материально-технических ресурсов на особый период, организация и определение сроков их хранения.

Определения порядка управления, финансирования, снабжения и обеспечения деятельности монофункциональных поселе-

ний (территории военных городков, поселения закрытого типа) по перечню, определяемому Верховным Советом СССР, по согласованию с республикой.

Обеспечение соблюдения Союзного Договора, Конституции СССР и законов Союза по вопросам обороны и безопасности страны.

22 июля 1991 г. министр обороны СССР Д.Т.Язов вновь сообщает М.С. Горбачеву, что Минобороны поддерживает Союзный договор и просит дополнить статью 2 проекта абзацем следующего содержания: «Граждане СССР, состоящие на военной службе, имею равные с гражданами республики, на территории которой они проходят военную службу, права, свободы и обязанности». ²⁹ Необходимость дополнения вызывалась тем, что гражданин Союза не является одновременно гражданином всех республик, входящих в Союз, а потому может не иметь статуса гражданина той республики, на территории которой будет проходить военную службу.

8. Позиция Министерства внутренних дел СССР накануне ГКЧП

Министр внутренних дел Б.К. Пуго также доложил Президенту СССР М.С.Горбачеву о том, что его министерство проект Договора о Союзе Суверенных Государств в целом одобрило. ³⁰ Вместе с тем были высказаны замечания и предложения:

1. Поддерживая идею создания и функционирования системы федеральных правоохранительных органов, МВД предложило в последнем абзаце статьи 5 вынести на первое место координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью как функцию более общего характера, указав здесь же все составляющие ее элементы. Одновременно в соответствии со статьей 10 Закона СССР «О советской милиции» следовало бы сохранить за Союзом функцию общего руководства в правоохранительной сфере. С учетом этого последний абзац статьи 5 принимал следующий вид:

«Общее руководство, координация деятельности правоохранительных органов Союза и республик по борьбе с преступно-

²⁹ Язов Д.Т. Горбачеву М.С. Предложения Министерства обороны СССР к проекту Договора о Союзе Суверенных Государств. 22 июля 1991 г. 2 листа. – Батурин Ю.М. Личный архив. Передан в Государственный архив РФ (фонд 10354).

³⁰ Пуго Б.К. Горбачеву М.С. О проекте Договора о Союзе Суверенных государств. 27 июня 1991 г. № 1/2474. 3 листа. – Батурин Ю.М. Личный архив. Передан в Государственный архив РФ (фонд 10354).

стью, охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности; руководство деятельностью федеральных правоохранительных органов».³¹

2. В целях более четкой систематизации функций, отнесенных к совместному ведению Союза и республик, министерство считало целесообразным перенести первое предложение последнего абзаца статьи 6 во второй абзац указанной статьи, сформулировав его следующим образом:

«Защита конституционного строя Союза, основанного на настоящем Договоре и Конституции СССР; контроль за соблюдением Конституции и законов Союза, указов Президента, решений, принимаемых в рамках союзной компетенции; обеспечение прав и свобод граждан СССР».³²

3. В тех же целях последний абзац статьи 6, относящийся к совместной деятельности правоохранительных органов Союза и республик, необходимо бы дополнить указанием на определение стратегии борьбы с преступностью, а также изменить очередность перечисления функций, относящихся к деятельности этих органов. В соответствии с этим абзац мог быть дан в следующем изложении:

«Определение стратегии борьбы с преступностью, охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности; организация борьбы с преступлениями, совершенными на территории нескольких республик; создание общесоюзной криминалистической и учетно-информационной системы; определение единого режима организации исправительных учреждений».³³

4. Целесообразно, считало МВД, дополнить статью 3 положением о том, что «Границы между республиками, образующими Союз, являются открытыми для свободного передвижения граждан СССР, независимо от места их постоянного проживания».³⁴

5. Формулировки последней части статьи 4, а также абзаца второго статьи 5 позволяли сделать вывод о возможности формирования республиканских воинских частей и подразделений. МВД выступило против, считая, что это не будет способствовать обеспечению безопасности Союза, образующих его республик, прав и свобод граждан, а также поддержанию гражданского мира

³¹ Там же.

³² Там же.

³³ Там же.

³⁴ Там же.

в условиях обострения межнациональных отношений. В этой связи было предложено исключить слово «Союз» из последней части статьи 4, а также из абзаца второго статьи 5 (после слова «войсками»), а часть третью статьи 4 после слов «друг друга» дополнить положением: «обязуется не создавать собственных воинских формирований; не допускать»... и далее по тексту.

6. В целях более эффективного разрешения споров между республиками, а также между республиками и Союзом, по мнению МВД, было бы целесообразно отметить в статье 17 обязательность для субъектов Союза решений Конституционного Суда Союза ССР по таким спорам.

При обсуждении проекта Договора высказывалось также мнение о целесообразности сохранения в наименовании Союза указания на его социалистический характер, - заключил свою записку Б.К. Пуго.

9. Позиция Комитета государственной безопасности СССР накануне ГКЧП

Приводимое ниже письмо председателя Комитета государственной безопасности СССР в Аппарат Президента СССР целесообразно воспроизвести полностью, поскольку оно приоткрывает нам правовые мотивы В.А. Крючкова в отношении будущего его участия в Государственном комитете по чрезвычайному положению (ГКЧП):

«Проект Договора о Союзе суверенных государств Комитетом госбезопасности СССР рассмотрен. Считаю, что в нем прослеживается стремление консолидировать наше многонациональное государство на новой правовой базе. Однако основы объединения суверенных республик, цели федеративного построения, а также правовой механизм образования новой федерации вызывают ряд замечаний, суть которых сводится к следующему:

1. В соответствии со статьями 108 и 174 Основного Закона СССР принятие Конституции СССР и внесение в нее изменений относятся к исключительному ведению Съезда народных депутатов СССР. Положения Союзного договора, которые не соответствуют конкретным нормам действующей Конституции СССР, могут вступить в действие лишь при условии и с момента внесения Съездом народных депутатов соответствующих изменений в Конституцию СССР 1977 года. Таким образом, положение ст. 23 проекта о вступлении Договора в силу с момента его подписания противоречит действующей Конституции СССР.

2. Проект Договора провозглашает федеративное устройство нашего государства (первый принцип, с. 2), однако, при такой федеративной конструкции обладает полным суверенитетом и является субъектом международного права в части установления дипломатических отношений лишь федерация в целом (например, США, Австралия, Австрия, Аргентина, Бразилия, Канада ФРГ и др.). Входящие же в нее образования обладают ограниченным суверенитетом в части представления государства за рубежом. По тексту же такой иерархии суверенитетов нет, все субъекты федерации неограниченно равны и «вправе устанавливать непосредственные дипломатические... связи» (седьмой принцип, с. 3–4). Во избежание «войны суверенитетов» необходима их дифференциация на уровне Союза и входящих в него республик.

3. Предусмотренный в статье 25 порядок изменения, дополнения Договора, принятия «в случае необходимости» приложений к нему фактически исключает участие союзных органов, что не соответствует федеративному устройству Союза.

4. Проект предлагает новое наименование нашего государства, причем, в названии Договора – это «Союз суверенных государств», по тексту (первый принцип, с. 2) – «Союз Советских Суверенных Республик», хотя постановлением Съезда народных депутатов СССР от 24.12.1990 и по результатам проведенного референдума признано целесообразным название федеративного государства оставить прежним.

5. Не ясен правовой статус тех республик, которые юридически «входят» в состав Союза, но Договора не подпишут (ст. 23). Они лишаются «режима наибольшего благоприятствования». Не будет ли это юридическим закреплением явочного (вопреки принятому закону) выхода республик из Союза?

6. Что касается функции обеспечения государственной безопасности, то в этой части ст.5 целесообразно изложить в следующей редакции:

- определение стратегии государственной безопасности Союза и образующих его государств;
- обеспечение государственной безопасности Союза;
- организация и руководство деятельности органов государственной безопасности республик при участии государств, образующих Союз;
- установление режима и охрана государственной границы, морского и воздушного пространства Союза;

– защита конституционного строя Союза и образующих его государств от противоправных посягательств;

– непосредственное руководство Вооруженными Силами, внутренними и железнодорожными войсками, войсками КГБ Союза.

В конце ст.5, где говорится о руководстве деятельностью правоохранительных органов, после точки продолжить текст следующим дополнением: «Определение подследственности и подсудности преступлений, совершенных на почве межнациональных конфликтов».

Проектом Договора предусматриваются коренные изменения в государственном устройстве СССР, по существу фундаментальный пересмотр всей системы советской государственности. Подобные радикальные перемены самым непосредственным образом затрагивают жизненные интересы каждого советского человека. В связи с этим представляется необходимым вынести проект Договора на обсуждение в Верховном Совете СССР с широким привлечением общественности, вплоть до всенародного обсуждения.

Председатель Комитета
госбезопасности СССР
25 июня 1991 г.»³⁵

В. Крючков

Хотелось бы возразить В.А. Крючкову по теоретическому вопросу о суверенитете (п.2 письма). Суверенитет государства, выражающий определенное качественное состояние, не может быть разделен, ограничен, частично уступлен и т.п. Он представляет собой объективную реальность, не отчуждаемую от ее носителя. Поэтому было бы неправильно говорить о том, что вступая в Союз ССР, союзные республики ограничивают свой суверенитет. Взаимообусловленными здесь выступают не суверенитет субъектов Союза суверенных государств, а их права и обязанности, их полномочия. Союз ССР путем заключения соглашения с союзной республикой может передать ей осуществление отдельных полномочий СССР на ее территории. Вместе с тем и союзная республика может путем заключения соглашения с Союзом ССР, передать в его компетенцию отдельные принадлежащие ей полномочия.

³⁵ Письмо Председателя Комитета государственной безопасности СССР В.А. Крючкова в Аппарат Президента СССР. 25 июня 1991 г. 3 листа. – Батурин Ю.М. Личный архив. Передан в Государственный архив РФ (фонд 10354).

10. Взгляды союзных и автономных республик

Консультативной встречи групп экспертов по проблемам обороны и военной политики в проекте нового Союзного договора начались в сентябре 1990 г.

Эксперты Верховных Советов союзных республик,³⁶ Министерства обороны СССР (М. Кузнецов, Н. Гребенкин, Г. Живица, А. Литвинов и Н. Фомин), внутренних войск МВД СССР (Б. Борукаев), железнодорожных войск (В. Химченко, В. Малышев) и консультант Сектора по вопросам обороны и государственной безопасности Секретариата Верховного Совета СССР (И. Новоселов), проработав военные аспекты проекта Союзного Договора, пришли к необходимости включить в него следующие положения:

«1. Вооруженные Силы Союза суверенных республик представляют собой единый взаимосвязанный комплекс, созданный для защиты Союза от нападения извне и функционирующий на основе решений высших органов государственной власти и управления Союза. Они являются гарантом суверенитета, территориальной целостности и безопасности государства, неприкосновенности границ и защиты его интересов.

Пограничные, внутренние, железнодорожные войска и войска гражданской обороны (в дальнейшем именуемые – другие войска) находятся в ведении высших органов государственной власти и управления Союза и выполняют возложенные на них задачи в интересах обороны страны совместно с Вооруженными Силами Союза.

2. Суверенные республики делегируют высшим органам государственной власти и управления Союза полномочия по военному строительству, руководству обороной страны, Вооруженными Силами и другими войсками по их применению в случае нападения агрессора на Союз суверенных республик, а также по военному сотрудничеству с другими государствами.

3. Суверенные республики:

– участвуют в выработке военной политики, осуществлении мероприятий по организации и обеспечению обороны, решению вопросов, связанных с дислокацией и деятельностью войск и военных объектов, в определении квоты призывного контингента

³⁶ Л. Привалов (Белорусская ССР), В. Ниязатов (Узбекская ССР), С. Нурмагамбетов (Казахская ССР), С. Исаков (Киргизская ССР), А. Абдурафиков (Таджикская ССР), П. Короткий (Туркменская ССР) и Л. Степанян (Армянская ССР).

и подготовке союзного законодательства о порядке прохождения воинской службы;

– участвуют в выработке предложений по определению численности Вооруженных Сил и других войск Союза; в формировании оборонного бюджета Союза, определении объемов материально-технических ресурсов и осуществлении контроля за эффективностью их использования;

– обеспечивают подготовку граждан к военной службе, проведение их призыва и оказывают содействие в работе местных органов военного управления.

4. Вооруженные Силы Союза суверенных республик и другие войска комплектуются на основе всеобщей воинской обязанности, добровольного поступления на военную службу в соответствии с принципами экстерриториальности и интернационализма.

5. Предоставленные для размещения и постоянной деятельности воинских частей, учреждений, военно-учебных заведений, предприятий и организаций Вооруженных Сил и других войск Союза земельные участки в соответствии с законодательством Союза и суверенных республик находятся во владении и пользовании Союза.

Предоставление новых земельных участков для обеспечения деятельности Вооруженных Сил и других войск Союза осуществляется суверенными республиками по согласованию с Союзом.

6. Здания, сооружения и другие объекты, все виды вооружения, военной техники, боеприпасы, горючее, инженерное, химическое и другое военное имущество, находящееся в ведении Вооруженных Сил и других войск Союза, относятся к общесоюзной собственности.

7. Суверенные республики строго соблюдают законодательство Союза об обороне, правовой статус военнослужащих, осуществляют трудоустройство, материально-бытовое, жилищное и медицинское обеспечение лиц, уволенных с действительной военной службы, и членов их семей».³⁷

Группа экспертов Министерства обороны СССР, внутренних войск МВД СССР и железнодорожных войск настаивала на том, чтобы в пункт 5 проекта Союзного договора внести следующее дополнение: «За земельные участки, предоставленные для нужд обороны, а также за предоставляемые вновь для этих целей, пла-

³⁷ Протокол консультативной встречи групп экспертов по проблемам обороны и военной политики проекта Союзного Договора. Москва, 5 сентября 1990 г. 4 листа. – Батурин Ю.М. Личный архив. Передан в Государственный архив РФ (фонд 10354).

та не взимается»; пункт 3 дополнить словами: «обеспечивают материальными и финансовыми средствами мероприятия в области обороны, отнесенные законодательством к ведению суверенных республик».³⁸

Представитель РСФСР В. Панферов предложил свой вариант Протокола (см. ниже), а представители Украинской ССР, Азербайджанской ССР, Грузинской ССР и ССР Молдова (равно как и Латвийской ССР, Литовской ССР и Эстонской ССР) в консультативной встрече не участвовали.

Эксперт от Армянской ССР Л. Степанян, учитывая все более углубляющиеся сепаратистские процессы в стране все большую вероятность остаться беззащитной при наличии реальной внешней опасности, а также исходя из своего исторического опыта 1915 года, выступил в за самостоятельное определение порядка прохождения воинской службы гражданами Армении, за создание собственных Вооруженных Сил и за их применение в целях обеспечения своей безопасности и неприкосновенности границ (не в целях агрессии), предложил, с учетом обострения международных отношений в Вооруженных Силах СССР, сложности в восстановлении последствий землетрясения, неразрешимость проблемы Нагорно-Карабахской автономной области и занятую в автономной области военным командованием позицию по изоляции области от Армении, а также сформированное на этой основе общественное мнение, 7 тыс. призывников, оставшихся из весеннего призыва и 7 тыс. призывников предстоящего осеннего призыва в свете заявления Президента СССР М.С Горбачева в Одессе (по национально-территориальному принципу), призвать для прохождения воинской службы в соединения и части Советской Армии, Пограничные войска КГБ СССР и внутренние войска МВД СССР (исключая Военно-Морской Флот), дислоцированные только на территории Армении по усмотрению Генерального Штаба Вооруженных Сил СССР. При этом эксперт от Армении не исключил в будущем размещение на своей территории войсковых соединений других стран, их военных баз и сооружений.³⁹

С конкретными замечаниями выступил и эксперт от Узбекской ССР В. Ниязатов. Прежде всего, он предложил включить в состав Совета Оборона СССР с правом решающего голоса

³⁸ Там же.

³⁹ Предложения эксперта Республики Армения к № 0036А. 13 сентября 1990 г. 2 листа. – Батурин Ю.М. Личный архив. Передан в Государственный архив РФ (фонд 10354).

Президента Узбекской ССР. Далее по пунктам протокола он высказал мнение, что целесообразно предусмотреть порядок и условия прохождения альтернативной (вневоинской) службы (п.4, см. выше) и что при предоставлении земельных участков плата должна обязательно взиматься (п.5). По пункту 7: выделение жилья для офицеров и прапорщиков, уволенных с действительной военной службы, должно осуществляться не только за счет сил и средств суверенной республики, но также и Министерства обороны СССР.

Министерству обороны СССР совместно с ЦК ДОСААФ СССР и суверенными республиками от имени Узбекской ССР эксперт предложил заранее определить категорию и количество специалистов, призываемых на действительную военную службу от республик с учетом максимального использования в дальнейшем этих специалистов в народном хозяйстве республик после их демобилизации. Исключить призывы граждан Узбекской ССР на военную службу с последующим направлением их в военно-строительные формирования для использования в народном хозяйстве. При очередных призывах Узбекская ССР считала целесообразным дифференцированный подход при направлении призывников из Узбекистана в округа с учетом климатических зон постоянного проживания призывников.⁴⁰

Вариант протокола, представленный РСФСР во многом повторял общий протокол. Так первый абзац п.2 (протокола РСФСР) дословно воспроизводил первый абзац п.1 основного протокола (ОП), п.3 (РСФСР) = п.2 (ОП), п.4 (РСФСР) = п.3 (ОП), п.6 (РСФСР) = п.4 (ОП), п.8 (РСФСР) = п.5 (ОП), п.10 (РСФСР) = п.7 (ОП).

Протокол РСФСР начинался с дополнительного пункта:

1. Оборона и военная политика Союза СССР являются неотъемлемой частью системы коллективной безопасности, формируемой добровольно на основе свободного самоопределения народов и равноправия объединившихся в Союз суверенных республик».⁴¹

⁴⁰ Замечания от Узбекской ССР к протоколу проекта Союзного Договора № 0036А. Без даты. 2 листа. – Батулин Ю.М. Личный архив. Передан в Государственный архив РФ (фонд 10354).

⁴¹ Протокол консультативной встречи групп экспертов по проблемам обороны и военной политики проекта Союзного Договора. Проект подготовлен представителями РСФСР. Москва, 5 сентября 1990 г. 3 листа. – Батулин Ю.М. Личный архив. Передан в Государственный архив РФ (фонд 10354).

Из п.1 (ОП) эксперт от РСФСР (В. Панферов) изъял второй абзац о пограничных, внутренних и железнодорожных войсках и заменил его следующим: «Вооруженные Силы Союза ССР являются гарантом суверенитета, территориальной целостности и безопасности государства и республик, неприкосновенности их границ и защиты их интересов» (п.2 РСФСР).⁴² Был добавлен п.4 (РСФСР): «Суверенные республики через своих полномочных представителей в федеративных органах государственной власти и управления Союза:

- разрабатывают военную политику Союза ССР, стратегию ее проведения, организуют оборону и руководят Вооруженными Силами СССР;

- решают вопросы дислокации и деятельности войск и военных объектов на территории Союза;

- устанавливают квоты представительства суверенных республик в Вооруженных Силах Союза ССР;

- устанавливают квоты призывного контингента для Вооруженных Сил суверенных республик и их мобилизационного резерва;

- вырабатывают предложения по численности и составу Вооруженных Сил СССР и других войск Союза;

- формируют оборонный бюджет Союза;

- определяют объем материально-технических ресурсов на нужды обороны и Вооруженных Сил Союза ССР и осуществляют контроль за эффективностью их использования».⁴³

Эксперт от РСФСР не заметил, что в своем стремлении выделиться он в п.5 (РСФСР) дословно повторил абзац 2 п.2 (РСФСР) = п.1 (ОП, последнее предложение).

В протоколе РСФСР появился дополнительный п.7: «Суверенные республики обеспечивают:

- подготовку граждан в военной службе, проведение их призыва и оказывают содействие в работе местных органов военного управления;

- подготовку мобилизационного резерва, в том числе, офицерского состава через высшие учебные заведения;

- финансирование расходов на содержание Вооруженных Сил других войск республики и ее мобилизационного резерва, закупку и эксплуатацию их вооружений и военной техники в счет квот,

⁴² Там же.

⁴³ Там же.

определяемых на регулярной основе федеративными органами государственной власти и управления Союза ССР».⁴⁴

Существенное отличие п.9 (РСФСР) от п.6 (ОП) состояло в том, что все в них перечисленное основной протокол относил к общесоюзной собственности, а протокол РСФСР – «к собственности республики или коллективной собственности суверенных республик».⁴⁵ То есть представитель РСФСР вполне мог ограничиться предложениями или замечаниями, как это сделали его коллеги из Армении и Узбекистана, или же написать свое особое мнение. Представляется, что столь демонстративный намек на «особость» РСФСР был неуместен.

Активное участие в обсуждении приняли представители автономных республик. Эксперт от Абхазской ССР Л. Наримания предложил п.5 сформировать в следующей редакции: «Представленные для размещения и постоянной деятельности воинских частей, учреждений, военно-учебных заведений, предприятий и организаций Вооруженных Сил и других войск Союза земельные участки в соответствии с законодательством Союза и суверенных республик находятся во владении республик и пользовании Союза на договорной основе. Суверенными республиками являются союзные и нынешние автономные республики».⁴⁶

Эксперты от Якутской-Саха ССР А.Д. Кириллин, А.П. Илларионов и М.М. Федоров пришли к заключению, что военные аспекты проекта Союзного Договора, в основном, правильно отражены в протоколе консультативной встречи групп экспертов от 5 сентября 1990 г., но внесли ряд предложений, в частности: «В п.5 добавить абзац следующего содержания:

«Земельные участки на территории республики, находящиеся в пользовании Вооруженных Сил и других войск Союза, подтверждаются высшим органом власти республики, предоставление новых земельных участков производится им же. С момента вступления в силу Союзного Договора все земельные участки на территории республики используются Вооруженными Силами и другими войсками за определенную плату».

⁴⁴ Там же.

⁴⁵ Там же.

⁴⁶ Замечания от Абхазской АССР к протоколу № 0036 проекта Союзного договора по проблемам обороны и военной политики. Без даты. 1 лист. – Батурин Ю.М. Личный архив. Передан в Государственный архив РФ (фонд 10354).

В п.7 добавить абзац второй:

«Министерство обороны через соответствующие органы республики принимает долевое участие в строительстве жилья для уволенных с действительной службы офицеров и прапорщиков и членов их семей».

В Договоре предусмотреть положение, регламентирующее разумный уровень концентрации войск и военных объектов, соответствующего научно-обоснованной экономической емкости территории». ⁴⁷

Эксперты от Татарстана Ф. Газизуллин, В.Лихачев, Р.Хафизов предложили дополнить п.2 Протокола и изложить его в следующей редакции: «Суверенные республики делегируют высшим органам государственной власти и управления Союза полномочия по военному строительству, руководству обороной страны, Вооруженными Силами и другими войсками, в том числе по их применению в случае нападения агрессора на Союз суверенных республик или в случае необходимости выполнения международных обязательств по взаимной обороне от агрессии, а также по военно-политическому сотрудничеству с другими государствами на основе международного права». ⁴⁸ Было предложено также дополнить п.7 Протокола следующим положением: «В целях обеспечения социальной защищенности военнослужащих, включая лиц, уволенных в запас и членов их семей, предусмотреть создание по согласованию Союза и суверенных республик и на основе бюджетных ассигнований специальных фондов с передачей их в ведение Министерства обороны». ⁴⁹

Эксперт от Северо-Осетинской АССР Г. Рязанов посчитал необходимым первый абзац п.3 изложить в следующей редакции: «Суверенные республики:

– участвуют через своих полномочных представителей в выработке военной политики, осуществления мероприятий по организации и обеспечению обороны, решению вопросов, связанных с дислокацией и деятельностью войск и военных объектов,

⁴⁷ Предложения экспертов от Якутской-Саха ССР по проблемам обороны и военной политики для подготовки проекта Союзного Договора. Москва, 3 октября 1990 г. 2 листа. – Батурин Ю.М. Личный архив. Передан в Государственный архив РФ (фонд 10354).

⁴⁸ Заключение экспертов Республики Татарстан по Протоколу консультативной встречи групп экспертов по проблемам обороны и военной политики проекта Союзного Договора. Без даты. 1 лист. – Батурин Ю.М. Личный архив. Передан в Государственный архив РФ (фонд 10354).

⁴⁹ Там же.

в определении призывного контингента и подготовке союзного законодательства о порядке прохождения воинской службы».⁵⁰ А п.7 изложить в следующей редакции: «Суверенные республики и Министерство обороны строго соблюдают законодательство Союза об обороне, правовой статус военнослужащих, осуществляют трудоустройство, материально-бытовое, жилищное и медицинское обеспечение лиц, уволенных с действительной военной службы и членов их семей».⁵¹

Следом, 6 сентября 1990 г., вторая группа экспертов Верховных Советов союзных республик,⁵² эксперты КГБ СССР⁵³ и консультант Секретариата Верховного Совета СССР (А. Остромецкий), учитывая наличие противоречий внутри страны и на международной арене, обострение которых создает угрозу территориальной целостности, независимости и суверенитету как Союза в целом, так и республик, и исходя из понимания, что разведывательно-подрывная деятельность иностранных спецслужб распространяется на всю территорию страны, и в противоборстве с этой деятельностью органы государственной безопасности не могут действовать разрозненно, лишь централизованное обеспечение органов и войск всем необходимым может гарантировать выполнение возложенных на них задач, эффективную деятельность всех звеньев органов госбезопасности независимо от регионов дислокации, пришли к соглашению о том, что государственная безопасность должна являться компетенцией Союза и составляющих его суверенных союзных республик, что предполагает разграничение между Союзом и его субъектами полномочий в этой области.

Встречи специалистов всегда приводят к более правильным результатам, чем встречи политиков. Так, например, за три недели до того на консультациях представитель Верховного Совета Казахской ССР К.А. Абдуллаев высказался весьма категорично: «Мы считаем, что Комитет государственной безопасности как общесоюзное ведомство должно решать два вопроса. Первый во-

⁵⁰ Замечания от Северо-Осетинской АССР к протоколу проекта Союзного Договора № 0036А. Без даты. 1 лист. – Батуринов Ю.М. Личный архив. Передан в Государственный архив РФ (фонд 10354).

⁵¹ Там же.

⁵² Л. Привалов, М. Гриб (Белорусская ССР), В. Рукин (Узбекская ССР), Ж. Марденов (Казахская ССР), С. Исаков (Киргизская ССР), А. Абдурашиков (Таджикская ССР) и П. Короткий (Туркменская ССР).

⁵³ С. Кондрашев, К. Ипполитов, В. Сахаров (погранвойска) и Ю. Коршунов.

прос – это обеспечение комплекса вопросов, связанных с границей страны, и второй вопрос – разведывательная деятельность, направленная на обеспечение безопасности страны. Что касается безопасности республики, то мы считаем, что эти вопросы можно было бы отдать самим республикам».⁵⁴

Но вернемся к группе экспертов.

Союзу в сфере обеспечения государственной безопасности должны быть делегированы следующие полномочия:

- осуществление разведывательной деятельности за рубежом и с территории Союза; информирование высших руководителей Союза и союзных республик по международным вопросам;

- осуществление контрразведывательной деятельности в целях пресечения разведывательно-подрывной деятельности против Союза;

- защита конституционных основ союзного государства;

- определение государственной границы Союза, охрана государственной границы и руководство пограничными войсками;

- обеспечение государственной безопасности на объектах оборонной промышленности, связи и транспорта, других народнохозяйственных объектах союзного значения, а также при проведении крупных общественно-политических мероприятий общесоюзного значения;

- охрана руководителей Союза, иностранных представительств и зарубежных государственных деятелей во время их визитов в соответствии с решениями высших органов государственной власти;

- защита государственных секретов на объектах союзного значения;

- осуществление расследования по делам о государственных преступлениях, затрагивающих общесоюзные интересы;

- осуществление оперативно-розыскной работы в целях вскрытия и пресечения организованной преступности, наносящей ущерб социально-экономической и политической системам Союза и союзных республик;

- организация и эксплуатация правительственной связи и шифровальной работы, функционирование дешифровальной службы;

⁵⁴ Стенограмма консультации полномочных представителей Верховного Совета Казахской ССР и рабочей группы Союза ССР по положениям проекта Союзного договора. 14 августа 1990 г., 10:00. Москва, Кремль, Грановитая палата. 42 листа (с оборотом – 83 стр.). Цит. – стр.76-77. . – Батулин Ю.М. Личный архив. Передан в Государственный архив РФ (фонд 10354).

- подготовка и обеспечение необходимых условий для управления страной в особый период;

- подготовка высококвалифицированных специалистов в области разведки, контрразведки, пограничной службы и других направлений оперативно-служебной деятельности в интересах Союза и союзных республик;

- определение принципов деятельности органов и войск госбезопасности Союза и контроль за их реализацией, распространение передового опыта работы;

- разработка единой научно-технической политики в сфере обеспечения госбезопасности, создание и изготовление спецтехники в интересах разведки и контрразведки;

- поддержание контактов и взаимодействие со спецслужбами иностранных государств.

Союзным республикам в сфере обеспечения государственной безопасности надлежит передать следующие полномочия:

- представление информации по вопросам внутривнутриполитической обстановки высшему государственному руководству республик и в КГБ Союза;

- осуществление во взаимодействии с КГБ Союза разведывательной и контрразведывательной деятельности в интересах республики и Союза;

- защита конституционного строя республики;

- выявление предпосылок, предупреждение и локализация ситуаций, ведущих к чрезвычайным происшествиям, массовым беспорядкам, проявлениям экстремизма и другим посягательствам на конституционный строй;

- осуществление оперативно-розыскной работы с целью вскрытия и пресечения организованной преступности, наносящей ущерб социально-экономической и политической системам республик;

- профилактика и пресечение государственных преступлений, совершаемых на территории республики;

- защита находящихся в ведении республики народнохозяйственных объектов от диверсий, саботажа и других подрывных акций, а также обеспечение государственной безопасности при проведении крупных общественно-политических мероприятий республиканского характера;

- охрана руководителей республики, иностранных представительств, расположенных на ее территории, и зарубежных государственных деятелей в ходе визитов в соответствии с решениями высших органов государственной власти;

- защита экономических и коммерческих секретов;
- разработка и осуществление совместно с другими правоохранительными органами мероприятий по поддержанию общественной безопасности в республике, предупреждению и пресечению опасных антиобщественных проявлений.

Союзу и союзным республикам в сфере совместного обеспечения государственной безопасности надлежит осуществлять следующие полномочия:

- защита конституционных прав и основных свобод граждан;
- информационное обеспечение высшего государственного руководства Союза и республик по вопросам внутривнутриполитической обстановки;
- выявление, пресечение и расследование государственных преступлений, их предупреждение; розыск государственных преступников и лиц, обоснованно подозреваемых в подготовке или совершении государственных преступлений;
- определение режима государственной границы, морской экономической зоны и континентального шельфа;
- борьба с организованной преступностью;
- обеспечение безопасности линий связи и специальных перевозок на железнодорожном, водном и воздушном транспорте;
- обеспечение государственной безопасности в условиях крупных стихийных бедствий, аварий, катастроф, эпидемий, эпизоотий;
- локализация и пресечение массовых беспорядков при объявлении чрезвычайного положения в регионе;
- определение кадровой политики в системе органов государственной безопасности;
- разработка и осуществление планов развития материально-технической базы органов государственной безопасности страны.

Разграничение полномочий и круг решаемых задач будут определять структурное построение органов государственной безопасности Союза и союзных республик, характер, содержание и направленность их деятельности и взаимодействия, государственную и функциональную подконтрольность, подотчетность и подчиненность.

Эксперты предложили в проект Союзного договора внести следующие положения:

«Статья 1. К ведению Союза ССР относится установление и охрана государственной границы СССР при том, что определение

режима государственной границы СССР, морской экономической зоны, континентального шельфа и размещение войсковых частей и органов госбезопасности относится к совместному ведению Союза ССР и союзных республик.

Статья 2. К ведению Союза ССР относится обеспечение государственной безопасности СССР при том, что к сфере совместного ведения Союза ССР и союзных республик относится: защита конституционного строя республики, обеспечение безопасности важных объектов науки, промышленности, связи и транспорта, охрана государственных деятелей республики и зарубежных правительственных делегаций на территории республики, борьба с организованной преступностью.

Формирование политики в сфере обеспечения государственной безопасности осуществляется с участием органов государственной безопасности союзных республик». ⁵⁵

Эксперт от Белорусской ССР М. Гриб выразил особое мнение, предложив к ведению органов госбезопасности Союза отнести следующие вопросы:

«а) осуществление разведывательной деятельности за рубежом и с территории СССР;

б) осуществление контрразведывательной деятельности;

в) организация и эксплуатация правительственной связи и шифровальной работы, функционирование дешифровальной службы;

г) организация охраны государственной границы и руководство пограничными войсками;

д) подготовка специалистов в области разведки, контрразведки, пограничной службы и других направлений оперативно-служебной деятельности.

Вопросы, касающиеся защиты конституционных основ как СССР, так и союзных республик, определение государственных границ СССР и союзных республик, подготовка и обеспечение необходимых условий для управления страной в особый период и тому подобное исключить вообще.

Все остальные функции передать республиканским органам государственной безопасности.

⁵⁵ Предложения группы экспертов по определению полномочий в сфере государственной безопасности в Союзном Договоре. 6 сентября 1990 г. 7 листов. – Батурин Ю.М. Личный архив. Передан в Государственный архив РФ (фонд 10354).

Статью вторую изложить в следующей редакции:

“К ведению Союза ССР относится обеспечение государственной безопасности СССР.

Обеспечение безопасности важных объектов науки, промышленности, связи и транспорта, охрана государственных деятелей республики и зарубежных правительственных делегаций на территории республик осуществляется органами Комитетов Госбезопасности республик.

Принятие решений в сфере обеспечения государственной безопасности осуществляется с участием представителей органов государственной безопасности союзных республик”⁵⁶.

Эксперты от Якутской-Саха ССР А. Кириллин, А. Илларионов и М. Федоров поддержали особое мнение эксперта Белорусской ССР М. Гриба и посчитали нужным внести некоторые уточнения и дополнения. Так они предложили исключить следующие вопросы из ведения и сферы деятельности органов Комитета государственной безопасности:

- осуществление контрразведывательной деятельности (передать в органы МВД);
- обеспечение государственной безопасности при проведении крупных общественно-политических мероприятий;
- расследование уголовных дел (передать в соответствующие следственные органы);
- осуществление защиты конституционных основ Союза;
- определение государственной границы Союза;
- определение оперативно-организационной работы в целях вскрытия и пересечения организационной преступности (передать МВД);
- расследование государственных преступлений (передать следственным органам);
- защиту конституционных прав и основных свобод граждан.

Эксперты от Якутской-Саха ССР отметили, что в рекомендациях экспертов от союзных республик и КГБ СССР, имеются не соответствующие духу времени и общечеловеческим ценностям положения. Так, например, нельзя согласиться с предложением вменить в полномочие органов КГБ «розыск лиц, обоснованно

⁵⁶ Гриб М.И. Особое мнение по предложениям группы экспертов, связанных с определением полномочий в сфере государственной безопасности в Союзном Договоре. 11 сентября 1990 г. 2 листа. – Батурин Ю.М. Личный архив. Передан в Государственный архив РФ (фонд 10354).

подозреваемых в подготовке или совершении государственных преступлений».⁵⁷

Эксперты от Абхазской ССР А. Джергения и В. Кецба отметили, что расследование государственных преступлений должно вестись специальным структурным подразделением Следственного комитета Союза.⁵⁸

Наконец, эксперты Татарстана Ф. Газизуллин, В. Лихачев и Р. Хафизов предложили термин «союзные республики» заменить словом «суверенные республики» как более «соответствующим процессам в сфере межнациональных отношений». По их мнению, требовал дополнительной проработки и конкретизации вопрос о юрисдикции КГБ СССР по расследованию дел о государственных преступлениях, затрагивающих общесоюзные интересы. Эксперты посчитали необходимым законодательно разграничить в этом вопросе компетенцию Прокуратуры и КГБ Союза. Они также предложили дополнить перечень полномочий Союза указанием на оперативное взаимодействие КГБ СССР с правоохранительными органами Союза, а при характеристике сферы совместного обеспечения государственной безопасности использовать термин «конституционные права и свободы граждан».⁵⁹

Приведенные замечания показывают основные проблемы, которые волновали потенциальных участников нового Союзного договора.

11. Позиция Министерства обороны СССР и Генерального штаба Вооруженных Сил СССР (ноябрь 1991)

В конце октября 1991 г. последний министр обороны СССР Е.И. Шапошников по личной просьбе Г.Х. Шахназарова, помощ-

⁵⁷ Предложения экспертов Якутской-Саха ССР по вопросам, связанным с определением полномочий в сфере государственной безопасности в Союзном Договоре. Москва, 3 октября 1990 г. 2 листа. – Батурич Ю.М. Личный архив. Передан в Государственный архив РФ (фонд 10354).

⁵⁸ Замечания по вопросу определения полномочий в сфере государственной безопасности в Союзном Договоре от экспертов Абхазской АССР. 27 сентября 1990 г. 1 лист. – Батурич Ю.М. Личный архив. Передан в Государственный архив РФ (фонд 10354).

⁵⁹ Заключение экспертов Республики Татарстан по предложениям группы экспертов по определению полномочий в сфере государственной безопасности в Союзном Договоре. 4 октября 1990 г. 1 лист. – Батурич Ю.М. Личный архив. Передан в Государственный архив РФ (фонд 10354).

ника Президента СССР М.С. Горбачева, поскольку ему было уже ясно, что новый Союзный договор заключить не удастся, и надо пытаться в какой-то мере спасти ситуацию комплексом договоров и соглашений по самым важным вопросам, прислал ему проект «Договора о совместной обороне государств – членов Содружества Советских Суверенных республик», планируя рассмотреть его на очередном заседании Государственного совета. По сути, это был не проект, а доклад (изложение концепции), разбитый на статьи. Но даже если бы на основании этой концепции был бы подготовлен договор, его бы никто не подписал, поскольку никакое суверенное государство не может позволить себе согласиться на столь куцые полномочия, которые предусматривались проектом. По поводу этого проекта Г.Х. Шахназаров написал М.С. Горбачеву: « Михаил Сергеевич! У нас в группе проанализировали материалы, представленные на Госсовет Е.И. Шапошниковым. Вывод – целесообразно отложить обсуждение «Договора о совместной обороне», поскольку он ни по содержанию, ни по форме не годится. Тут еще надо много работать. Если будет Ваше поручение – мы поможем военным. Г. Шахназаров. 1 ноября 1991 г.». ⁶⁰ 5 ноября 1991 г. начальник Генерального штаба Вооруженных Сил СССР В.Н. Лобов прислал Г.Х. Шахназарову переработанный в Генеральном штабе проект Договора о совместной обороне. ⁶¹ Проект предполагал, что ряд государств – членов некоего *Содружества Суверенных Государств*, заключают Договор о совместной обороне после предполагаемого «Политического Соглашения о Содружестве Суверенных Государств» (ст. 16 проекта). Это уже была работа на будущее.

Е.И. Шапошников накануне завершающего рассмотрения проекта Союзного договора на заседании Государственного Совета СССР в Ново-Огарево направил письмо М.С. Горбачеву, в котором предложил формулировку статьи о Вооруженных Силах Союза и подчеркнул, что «Министерство обороны СССР настаивает на принятии статьи 5 проекта Договора в предложенной редакции». ⁶²

⁶⁰ Г.Х. Шахназаров М.С. Горбачеву. 1 ноября 1991 г. 1 лист. – Батурич Ю.М. Личный архив. Передан в Государственный архив РФ (фонд 10354).

⁶¹ Лобов В.Н. Шахназарову Г.Х. 5 ноября 1991 г. № 312/2/439нс. 1 лист + Приложение на 11 листах. Договор о совместной обороне. Проект. – Батурич Ю.М. Личный архив. Передан в Государственный архив РФ (фонд 10354).

⁶² Шапошников Е.И. Горбачеву М.С. 16 ноября 1991 г. вх.79957. 2 листа. – Батурич Ю.М. Личный архив. Передан в Государственный архив РФ (фонд 10354).

«Статья 5 Вооруженные Силы Союза.

Союз Суверенных Государств имеет единые Вооруженные Силы и централизованное управление ими.

Государства-участники Договора вправе создавать республиканские вооруженные формирования, цели, функции, численность которых, а также полномочия государств-участников Договора в сфере обороны определяются Договором о совместной обороне и коллективной безопасности.

Не допускается применение Вооруженных Сил против народов, населяющих Союз, для разрешения национальных и межнациональных конфликтов, а также ликвидации массовых беспорядков.

Разрешается использование соединений и частей Вооруженных Сил для ликвидации последствий стихийных бедствий, крупных аварий, катастроф и пожаров».

Целесообразность централизации управления едиными Вооруженными Силами Союза, а не только войсками стратегического назначения, как предлагалось в проекте, диктовалась следующими соображениями:

- наличие единых боеспособных Вооруженных Сил невозможно без единого централизованного руководства и управления;
- единым должен быть план стратегической обороны Союза;
- Вооруженные Силы в мирное время должны готовиться к обороне по единой системе подготовке;
- все виды и рода войск способны действовать только в тесном взаимодействии, для чего созданы и функционируют единые системы разведки, предупреждения о ракетном нападении, контроля космического пространства, противовоздушной обороны и др.
- единой должны оставаться и система всестороннего обеспечения Вооруженных Сил.
- разделение функций руководства едиными Вооруженными Силами между субъектами Союза привело бы к ослаблению их боеготовности, потребует дополнительных финансовых и материальных затрат.

Разграничение полномочий в сфере обороны, отнесенных к ведению Союза, совместному ведению Центра и республик (государств) и к исключительному ведению каждой республики (государства) следует определить Договором о совместной обороне и коллективной безопасности.

Что касается запретительной нормы о недопущении использования войск Вооруженных Сил внутри страны, то она не со-

всем точна, так как ее можно трактовать как запрет на действие войск и против внешнего противника, вторгшегося на территорию Союза.

Фактически, в конце 1991 года руководство Союза в оборонной области стремилось решить лишь одну возможную в тот период задачу – обеспечить для расходящихся республик систему коллективной безопасности.

Ю.М. Батурин

**ВЗГЛЯДЫ НА РАЗГРАНИЧЕНИЕ СОЮЗНОЙ
И РЕСПУБЛИКАНСКИХ КОМПЕТЕНЦИЙ
В ВОПРОСАХ ОБОРОНЫ, ГОСУДАРСТВЕННОЙ
БЕЗОПАСНОСТИ И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**
**(К истории подготовки нового
Союзного договора 1990–1991 гг.)**

Формат 60 x 84/16
Гарнитура Таймс
Усл. печ. л. 3,6. Усл. изд. л. 3,2
Тираж 50 экз.

Издатель – Российская академия наук

Верстка и печать – УНИД РАН
Отпечатано в экспериментальной цифровой типографии РАН

Публикуется в авторской редакции

Издается по решению Научно-издательского совета
Российской академии наук (НИСО РАН)
и распространяется бесплатно