



Российская Академия Наук

Отделение историко-филологических наук

Ю.М. Батурин

**КОНСУЛЬТАТИВНЫЕ ВСТРЕЧИ
ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ РЕСПУБЛИК
И ВЫСШИХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
ОРГАНОВ СССР**

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

Москва 2020

УДК 341.24
ББК 66.04
Б28

Батурин Ю.М.
Консультативные встречи представителей республик и высших государственных органов СССР (К истории подготовки нового Союзного договора 1990-1991 гг.) – М., РАН, 2020. – 36 с.

ISBN 978-5-907366-18-3

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 описываются и анализируются консультации полномочных представителей республик и экспертов с представителями Верховного Совета СССР и правительства СССР по проекту нового Союзного договора.

ISBN 978-5-907366-18-3

© Ю.М. Батурин, 2020

СОДЕРЖАНИЕ

1. О консультациях	4
2. Вопросы по Союзному договору, обсужденные представителями республик	9
3. Рекомендации экспертов	14
4. Особенности позиций некоторых союзных республик	17
5. Область согласия относительно основных положений Договора	22
6. Попытки расширить область согласия.....	27
7. О порядке дальнейшей подготовки и подписания Союзного договора.....	31
8. Второй тур консультаций	33
9. Список источников.....	35

1. О консультациях

12 июня 1990 г. под председательством Президента СССР М.С. Горбачева состоялось заседание Совета Федерации СССР – нового политического органа, созданного в ответ на пожелание союзных республик более активно влиять на выработку общесоюзной политики. Поэтому в него вошли высшие должностные лица союзных республик. Совет Федерации обсудил вопрос «О проблемах национально-государственного устройства СССР». В заседании участвовали руководители почти всех союзных республик, включая прибалтийские. Совет Федерации принял решение сформировать 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. Вся организаторская работа по договорному процессу направлялась Советом Национальностей Верховного Совета СССР, возглавляли ее Председатель Совета Национальностей Верховного Совета СССР Р.Н. Нишанов и член Президентского Совета Г.И. Ревенко.

Уже 20 июня 1990 года состоялась первая общая встреча полномочных представителей республик, экспертов и рабочих групп союзных республик с экспертами Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР, посвященная обсуждению подходов к разработке нового Союзного договора. Высказывались идеи и предложения, которые были положены в основу дальнейшей работы. Встречи продолжались до середины сентября. Позиции республик постепенно вырисовывались, но ввиду широкого их спектра не удавалось вычлнить некий инвариант – общее понимание решения группы проблем, от которого можно было бы оттолкнуться в создании «модельного» проекта. Однако, было достигнуто согласие о проведении консультативных встреч рабочей группы Верховного Совета и правительства СССР с представителями каждой республики в отдельности.

12 июля 1990 года состоялась первая встреча по Союзному договору представителей союзных республик. Литва и Эстония в ней не участвовали, а Латвия была представлена наблюдателем.

С 3 августа 1990 года консультации рабочих групп и экспертов Верховных Советов республик, образованных в соответствии с решением Совета Федерации СССР, по вопросам подготовки нового Союзного договора с представителями Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР проводились в Грановитой па-

лате Большого Кремлевского дворца. Встречи прошли с делегациями одиннадцати республик: РСФСР, Белорусской ССР, ССР Молдова, Киргизской ССР, Узбекской ССР, Таджикской ССР, Туркменской ССР, Украинской ССР, Казахской ССР, Эстонской республики, Армянской ССР.

Со стороны Союза ССР в переговорах участвовали: Нишанов Р.Н., Г.С. Таразевич, В.Х. Догужиев, Н.Н. Гриценко, В.Г. Кучеренко, Ю.К. Шарипов, Б.И. Олейник; от групп экспертов и организационного обеспечения Атаманчук Г.В., Слива А.Я., Трошин А.Н., Шишов Л.Д.

Консультации показали, что республики подошли к ним с разной степенью подготовки и проработки материала. Представители Белоруссии, Киргизии, Таджикистана, Туркмении и Казахстана не только поделились своими мыслями, но и представили для обсуждения проекты Союзного Договора. Прислали такой проект и из Азербайджана, но без переговоров. Делегация Узбекистана заявила, что она пришла на встречу, не имея своего проекта Союзного договора, однако сообщение ее руководителя показало, что полное видение составе и положений Договора в республике сложилось. Несколько по иному прошли консультации с представителями Грузии и Армении – настороженно, без каких-либо конструктивных предложений. Не предложили для обсуждения своих проектов Союзного Договора рабочие группы РСФСР, Молдовы, Украины, Эстонии и Армении. Консультации проведены по изложенному ими видению основных положений Договора, основанному на принятых в республиках Декларациях о государственном суверенитете (независимости). Представители Молдовы, Украины и России отличались схожестью позиций. Они поставили под сомнение главный вопрос Союзного договора – быть ли обновляемому Союзу суверенным государством. Речь велась о содружестве, неясно представляемом аморфном образовании, но не о едином государстве.

В это же время начались отдельные консультации по комплексу взаимоотношений между СССР и Латвийской ССР, Литовской ССР и Эстонской ССР. Представители указанных республик к этому времени перестали говорить о Союзном договоре и отставили свои интересы, сущность которых сводилась к выходу из Союза, к возвращению правового статуса республик 1940 года. Представители Эстонии настаивали на том, что, начиная со второго тура, они ведут не консультации, а переговоры.

К концу августа 1990 года, т.е. ко дню завершения консультаций, в основном определился комплекс проблем, требующих заключения на уровне экспертов.

Работа экспертных групп союзных республик, куда вошли дополнительно представители автономий проходила с 29 августа по 20 октября. В консультациях приняли участие эксперты Азербайджана, Армении, Белоруссии, Казахстана, Киргизии, Молдовы, Таджикистана, Туркмении, Украины, Узбекистана, РСФСР (т.е. 11 союзных республик), а также эксперты автономных республик: Абхазской, Башкирской, Бурятской, Калмыцкой, Каракалпакской, Карельской, Коми, Марийской, Мордовской, Северо-Осетинской, Татарской, Тувинской, Удмуртской, Чувашской, Якутской (15 автономных республик). К работе была подключена большая группа ученых – юристов, экономистов, политологов и других специалистов.

Всего в работе экспертных групп приняли участие 221 эксперт. Состав экспертных групп характеризуют следующие показатели: юристов – 67, экономистов – 66, из них докторов наук – 36, кандидатов наук – 41. Таким образом, выработанные рекомендации и предложения были весьма продуманы и всесторонне обсуждены квалифицированными специалистами. Проект Союзного договора представлялся вполне достижимым.

В консультациях по новому Союзному договору также приняли участие свыше 40 политических партий. Среди них либерально-демократическая партия, партия исламского возрождения, марксистская платформа КПСС, демократическая партия Таджикистана, гражданское движение Казахстана «Азат» и другие. Их предложения позволили по-иному взглянуть на договорный процесс. Стало очевидным, что без диалога с политическими партиями, движениями трудно добиться согласия и мира в обществе.

Слабость сделанных рабочими группами предложений была только в одном: оставалось неясным, поддержат ли их РСФСР и Украина. Дело в том, что представители Украины А.Г. Мацюк, В.А. Василенко, Л.П. Юзьков, О.С. Бай прекратили свое участие в работе групп на второй день. Российские эксперты РСФСР избегали участия в обсуждениях до тех пор, пока в работу групп не подключались представители автономных республик РСФСР. В течение августа не участвовали в работе экспертных групп и специалисты из Молдовы. Лишь когда на политической карте республики появились Гагаузская и Приднестровская республики, провозгласившие свое прямое вхождение в состав Союза ССР, но не в Мол-

дову, прибыли 6 экспертов-молдаван, причем представителей Гагаузской и Приднестровской республик в делегацию не включили.

К концу октября 1990 года Совет Национальностей Верховного Совета СССР уже располагал предложениями республик, общественных объединений, а также заключениями экспертных групп по принципиальным проблемам государственного устройства будущего Союза, то есть всего того, что составило отправную базу при разработке и концепции, и текста Союзного Договора, разные варианты которых направлялись в адрес республик 18–19 октября, 15 ноября, 22 ноября.

Большинство участников консультаций отмечали, что важнейшая особенность нашего государства в том, что хозяйственные, культурные, политические и иные связи населяющих его народов формировались в течение столетий. С первых шагов Российское государство создавалось как централизованное и многонациональное. Причем, процесс этот шел не только путем насильственного присоединения новых территорий, но также и через добровольное вхождение народов, искавших защиту и безопасность у сильного государства. Одновременно формировалась, соотносясь с политическими и экономическими изменениями внутри России, система административного управления. При этом складывались разнообразные формы политической и культурной автономии народов (Финляндия, Польша, Хива, Бухара и др.).

Октябрьская революция, означавшая глубочайший поворот во всех сферах жизни, остро поставила вопросы национального самоопределения, права угнетенных в прошлом наций на отделение и образование самостоятельных государств. Вместе с тем она показала, что разрушение вековых связей невозможно без серьезных потерь как для «больших», так и для «малых» народов. Признавалось, что процесс национально-государственного строительства, который начался весьма демократично, исходя из принципов добровольности и национального самоопределения, затем во многом был деформирован привнесением элементов принуждения и волюнтаризма, а потому стал одним из источников национальной напряженности и поставил общество перед необходимостью совершенствования национально-государственного устройства Союза, его принципиального обновления.

Было признано, что в общих интересах и целях Союза ССР и союзных республик сохранение Союза оправдано и необходимо:

– по историческим причинам – глубокие историко-культурные взаимосвязи, нет четких этнических границ; десятки народов

расселены дисперсно; многие миллионы людей имеют смешанное происхождение;

– экономическим причинам – эффективная экономика не признает национальных границ; существующие хозяйственные связи невозможно разорвать без крупных экономических потерь, поскольку сами связи не столько продиктованы волей Центра, но и обусловлены природно-ресурсными факторами;

– политическим причинам – вопросы безопасности не снимаются с повестки дня; наличие Союза позволяет легче включить народы страны в структуру мирового сообщества, получить доступ к достижениям мировой цивилизации и культуры.

Участники подготовительной работы подчеркивали, что новый Союзный договор должен, прежде всего, создать условия для реального осуществления суверенитета республик, решения политических, экономических и культурных проблем всех народов, населяющих нашу страну. Отмечалось, что без Союзного договора, построенного на новой основе, затруднено разрешение конфликтных ситуаций в отдельных республиках, восстановление прав народов, подвергшихся репрессиям, гонениям, несправедливости. Констатировалось, что острая потребность в Союзном договоре диктуется переходом страны на рыночные рельсы, необходимостью сочетания суверенности республик в осуществлении экономической реформы с формированием единого рыночного пространства. Отсутствие такого сочетания может заблокировать переход к рынку. И, наоборот, четкая координация на основе Союзного договора явно могла бы иметь ключевое значение для восстановления народнохозяйственных связей, нормализации обстановки в экономике.

Договор должен был внести ясность в основной вопрос, с которым связывали нестабильность в обществе, – четко разграничить полномочия союзных и республиканских органов. Как указывалось, именно на эту сторону дела наталкивалось решение практически всех проблем. И разлаженность хозяйственных связей, и паралич органов управления, и чехарда с иными законодательными актами, которые отменялись чуть ли не сразу после принятия, во многом порождены разногласиями по вопросу разграничения полномочий органов власти различных уровней.

Отмечалось также, что Союзный договор поможет снять неуверенность в будущем, которую ощущают институты, чья деятельность связана с выполнением общесоюзных задач (Вооруженные силы, пограничные войска, таможенная служба, транспорт и др.).

Наряду с мнением о необходимости быстрее заключения Союзного договора высказывались соображения о предпочтительности подписания сначала экономического соглашения между республиками. Приводились аргументы в пользу отсрочки договора на том основании, что необходимо, прежде всего, заключить двусторонние договоры между республиками. Указывалось также, что подписанию Союзного договора должно предшествовать заключение федеративного договора в рамках РСФСР. Эта тенденция впоследствии ярко проявила себя.

Консультации представителей республик завершились к середине декабря 1990 г.

2. Вопросы по Союзному договору, обсужденные представителями республик

О будущем Союзе. Большинство участников выступило за будущий Союз как радикально обновленную федерацию – Союз суверенных республик. Видения будущего облика Союза было представлено разное. Рабочие группы РСФСР, Молдовы и Украины не исключили возможности конфедеративного устройства. Например, представители Украины высказались за формирование союзных отношений только по формуле $X+1$ (где X – число республик – членов Союза, а 1 – координирующий центр). По мнению членов рабочей группы Молдовы будущий Союз вообще не должен иметь государственного суверенитета. Они предложили образовать Союз по формуле $X+0$.

О Конституции Союза. Большинство республик высказалось за принятие Конституции Союза, признавая его государственный суверенитет в целом. В то же время представители Молдовы и Армении отрицали необходимость общесоюзной Конституции. По мнению делегации Таджикской ССР, Союзный договор должен стать неотъемлемой частью Конституции Союза.¹ Члены рабочей группы РСФСР указали, что если будет достигнуто соглашение по Союзному договору, который бы устроил всех, то отпадет и необходимость в Конституции Союза. У представителей Украины мнения по этому поводу разошлись. Так, член делегации Украинской ССР, председатель Комиссии Верховного Совета Украины

¹ Протокол консультативной встречи полномочных представителей Верховного Совета Таджикской ССР и рабочих групп Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР по проблемам подготовки Союзного договора. Москва. Кремль, 8 августа 1990 г. – 3 л.

по вопросам законодательства и законности А.П. Коцюба сказал: «...Может быть, и не нужно будет Конституции, если будет правильно составлен договор – договор новый новых суверенных республик... Это не окончательное мое решение, я просто подхожу, так сказать, теоретически и по-научному, на мой взгляд. Если... народ Узбекистана, народ Казахстана, народ Грузии и т.д. приняли свои конституции, народы проявили свою волю. Народ России принимает Конституцию. Так какая еще нужна конституция над волей народа?»²

О соотношении Союзного договора и федеративных договоров союзных республик с автономными образованиями. Определяющую роль здесь, разумеется играла РСФСР. Говоря о соотношении Союзного Договора и федеративных договоров союзных республик с автономными образованиями, делегация РСФСР заявила, что первый не должен обгонять вторые.

Об автономных Республиках как субъектах Союза ССР и участниках Союзного договора. Отдельно шел разговор об автономных республиках как субъектах Союза ССР и участниках Союзного Договора. Большинство участников переговоров не отрицало их права на это, определенных Законом Союза ССР «О разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами федерации». Однако делегация Казахстана считала, что субъектами Договора могут быть только союзные республики, а автономные республики должны быть представлены через соответствующие союзные республики. Такая позиция имела основания, поскольку союзные республики, являющиеся суверенными государствами формируют компетенцию Союза, передавая ему часть своих полномочий; к тому же, как известно, Договор об образовании СССР подписывали лишь союзные республики (РСФСР, Украинская ССР, Белорусская ССР и ЗСФСР). Таким образом, отнесение автономных республик к субъектам федерации может получить отражение в проекте Союзного договора при условии согласия всех союзных республик.

Представители РСФСР заявили, что при полном признании суверенности автономных республик, уравнивании их в правах с союзными, юридически безукоризненным был бы договор, подписанный по принципу: одна союзная республика – один го-

² Стенограмма консультации полномочных представителей Верховного Совета Украинской ССР и рабочей группы Союза ССР по положениям проекта Союзного договора. Москва, Кремль, БКД, Грановитая палата, 13 августа 1990 г., 11:30. – 96 л. (Цит. с. 33). – Батурин Ю.М. Личный архив. Передан в Государственный архив РФ (фонд 10354).

лос. По мнению Казахской ССР, и на Съезде народных депутатов СССР союзные республики должны иметь равное представительство с выделением из их квот мест для автономных образований. Это, действительно, не простая задача – совместить идею государственного суверенитета с правом наций на самоопределение и равноправие. Необходимо было искать решение, которое устроило бы всех участников Договора, обеспечило их самостоятельность и равноправие при сохранении целостности союзных республик. Высказывались опасения, что в будущем Совете (палате) Республик или Национальностей возникнет подавляющее преобладание РСФСР, и это даст ей возможность фактически навязывать остальным свои решения. После долгих обсуждений было выдвинуто предположение, которое, как представлялось, позволит снять такие опасения. Предлагалось предусмотреть одновременно две меры. Во-первых, указать в Договоре, что ни одна из республик вместе с входящими в нее республиками не должна иметь в палате больше одной трети депутатских мест. Отсюда следовало, что в республики, входящие в состав России (это относится и к другим республикам, имеющим автономии) должны будут иметь меньшее число мандатов по сравнению с теми, которые входят в Союз непосредственно. Во-вторых, должен быть предусмотрен дифференцированный характер голосования по вопросам различной значимости: решения должны приниматься в одних случаях простым большинством, в других – квалифицированным, а в особых случаях – единогласно. Конкретные квоты на депутатские мандаты и категории вопросов с указанием порядка голосования предлагалось решать в Конституции Союза.

О гражданстве Союза. Большинство рабочих групп высказались за гражданство Союза и гражданство союзной республики. Делегация Молдовы была против гражданства Союза. Представители Белоруссии, сообщили, что Верховный Совет БССР не подтверждает гражданство СССР, но гражданство Союза не отрицалось категорически.

Об основных правах и свободах граждан Союза, независимо от места их проживания. По мнению большинства делегаций, обеспечивать их должен Союз совместно с республиками. При этом рабочая группа Казахстана подчеркнула также необходимость учета интересов «коренной нации».

О взаимосвязи Союзного договора и перехода к рынку. Консультации выявили, что все республики видят путь реформирования Союза в переходе к рыночным отношениям. Многие сошлись

во мнении, что без Союзного договора и введение рыночных отношений может не состояться. Отмечалось, что действенность программы перехода к рынку (в том числе и в республиках) будет существенно зависеть от Союзного договора. Подчеркивалось, что переход к рыночным отношениям и разработка Союзного договора взаимосвязаны и должны быть скоординированы.

О разделении собственности между субъектами Союза. Признавалось, что для реализации полномочий Союза в интересах всех его субъектов необходимо наличие у него своей собственности. Вместе с тем представители Молдовы настаивали на том, что собственность должна быть только у суверенных государств-участников Союза. По мнению рабочей группы РСФСР, передача Союзу части полномочий по управлению материальными, финансовыми и другими объектами и ресурсами не создает новой собственности.³ Союз не становится собственником выделяемых в его распоряжение средств, которые остаются долевой (смешанной, совместной) собственностью суверенных государств-учредителей Союза и не подлежат произвольному отчуждению союзными органами власти и управления. Правда, при этом подчеркивалось, что это лишь мнения экспертов, а сама делегация в этом вопросе до конца еще не определилась. Сходной позиции придерживалась и рабочая группа Украины.

Представители Белоруссии также считали, что определение правового режима всех видов имущества относится к исключительной компетенции республик, и предлагали отнести то, что находится сейчас на территории республики, в ее собственность. При этом отмечалось, что Белорусская ССР претендует и на часть общесоюзной собственности, находящейся на территории других союзных республик, хотя и не абсолютизируют этот вопрос.

О полномочиях Союза в части управления общесоюзными системами и общесоюзных органах власти и управления. Большинство рабочих групп высказалось за кардинальную реорганизацию государственной власти и управления, при сохранении лишь некоторых союзных министерств и ведомств. При разнообразии мнений об объемах полномочий, передаваемых в исключительное ведение Союза, но при контроле со стороны республик, мно-

³ Протокол консультативной встречи рабочих групп Верховного Совета РСФСР и Верховного Совета СССР по проблемам подготовки Союзного договора. Кремль, 3 августа 1990 г. 4 л. – Батурич Ю.М. Личный архив. Передан в Государственный архив РФ (фонд 10354).

гие участники консультаций отнесли к ним такие сферы, как оборона, энергетика, транспорт, информатика, космические исследования. Представления более менее сходны у многих республик, кроме РСФСР и Украины. Представители РСФСР предложили отнести к функциям союзного управления: охрану природы, оборону, государственную безопасность и атомную энергетику.⁴ При этом они допустили существенное отступление от постановления Съезда народных депутатов РСФСР «О разграничении функций управления организациями на территории РСФСР» (основа нового Союзного договора) в п.2 которого предусмотрены значительно более широкие полномочия Союза ССР.

По мнению рабочей группы Украины, Союзу целесообразно передать функции защиты окружающей среды, освоения космоса и результатов его исследования, стратегической обороны и стратегического наступления, а также третейского судьи в межреспубликанских спорах.

Представители Казахстана подчеркнули, что функциями непосредственного управления объектами на территории республики должны обладать лишь три общесоюзных ведомства: обороны, государственной безопасности, атомной энергетики и промышленности. Союзу, по их мнению, допускается также иметь министерства: финансов, иностранных дел, юстиции. Все остальное должно быть либо в совместном управлении Союза и республики, либо только в ведении республики. Представители Молдовы не считали возможным сохранять Совет Министров СССР в условиях заключения межреспубликанских договоров.

Вопросы регулирования доходов, соотношения союзного и республиканского бюджетов. Здесь выявились разные подходы. Республики Средней Азии и Казахстана высказались за создание общесоюзного фонда для выравнивания «стартовых условий» развития регионов.⁵ В то же время представители РСФСР расценили создание союзного бюджета как нарушение суверенных прав субъектов Союзного договора, и предложили формировать союзный бюджет исключительно из целевых отчислений республик на содержание союзных органов и реализацию общесоюзных программ. Представители Молдовы отрицали необходи-

⁴ Там же.

⁵ См.: например: Протокол консультативной встречи рабочих групп Верховного Совета Узбекской ССР и Верховного Совета СССР по проблемам подготовки Союзного договора. Москва. Кремль, 7 августа 1990 г. 4 л. – Батурин Ю.М. Личный архив. Передан в Государственный архив РФ (фонд 10354).

мость союзного бюджета, это прямо вытекало из предложенной ими формулы Союза: $X+0$.

О разграничении функций законодательных органов, судов и прокурорского надзора. Большинство было единодушно в том, что такое разграничение должно определяться в рамках согласованного круга полномочий Союза и республик. При этом многие высказались за верховенство законов Союза или республики только в пределах их исключительной компетенции.

О Вооруженных Силах Союза. Некоторые рабочие группы высказались за то, чтобы кроме «стратегических общесоюзных армейских подразделений» и внутренних войск, иметь республиканские национальные гвардии. Охрану государственной границы предлагалось иметь в ведении Союза, но при контроле со стороны республик. Разные позиции высказывались и по поводу профессиональной армии, и по поводу службы призывников в других республиках. «Если наши сыны братских народов едут из республики в республику и там разрешают национальные конфликты, мы же волей-неволей закладываем противоречия. Почему украинец должен вхолостую или не вхолостую стрелять в Азербайджане или в Армении? Почему россиянин там должен делать то же самое? Или наоборот: представители и сыны народов Армении, Азербайджана должны эти вопросы решать на Украине? Очевидно, правильнее, чтобы они решали каждый в своей республике», – отметил член делегации Украинской ССР, председатель Комиссии Верховного Совета Украины по вопросам законодательства и законности А.П. Коцюба.⁶

О внешнеполитической и внешнеэкономической деятельности. Предлагалось существенно пересмотреть разделение полномочий Союза и республик в пользу республик. Выявилось стремление представителей Белоруссии и Казахстана иметь собственные таможенные службы.

3. Рекомендации экспертов

Участники консультаций рекомендовали образовать несколько экспертных групп. В них вошли представители республик, Верховного Совета СССР, Совета Министров СССР, а также мини-

⁶ Стенограмма консультации полномочных представителей Верховного Совета Украинской ССР и рабочей группы Союза ССР по положениям проекта Союзного договора. Москва, Кремль, БКД, Грановитая палата, 13 августа 1990 г., 11:30. – 96 л. (Цит. с. 33). – Батулин Ю.М. Личный архив. Передан в Государственный архив РФ (фонд 10354).

стерств, ведомств и ученые. Представители РСФСР и Белоруссии были в составе только двух рабочих групп, а эксперты Украины и Молдовы в данной работе не участвовали.

Эксперты в основном сошлись во мнении о суверенитете республик как источнике суверенитета Союза, о международной правосубъектности будущего Союза, равно, как и суверенных республик.

Рекомендовано зафиксировать в Союзном договоре положение о государственной территории Союза как совокупности территорий входящих в него республик. Сформировалась общая точка зрения, согласно которой полномочия Союза в отношении единой государственной территории и единой внешней границы могли бы осуществляться при неуклонном соблюдении суверенных прав соответствующей республики в отношении ее территории и границ, а также международных обязательств Союза.

Защита суверенитета и обеспечение международной безопасности (в т.ч. разоружение, объявление войны, заключение мира, борьба с международной преступностью) были отнесены к ведению Союза. Предусмотрены при этом варианты прямого участия республик в решениях вопросов, затрагивающих специфические интересы, связанные с их территорией и гражданами.

Заключение, исполнение и денонсацию международных договоров предложено отнести к сфере полномочий Союза и республик, а защиту граждан Союза и их интересов за рубежом – к ведению Союза без ущемления прав республик на защиту своих граждан. По мнению экспертов, дипломатические и консульские отношения с иностранными государствами можно было бы отнести к компетенции Союза и республик, так же как и участие республик в деятельности ООН, других международных организациях, включая членство в них, кроме членства в военно-политических организациях, которое, как подчеркивалось, принадлежит только Союзу.

За Союзом оставили право заключать собственные договоры по вопросам союзной компетенции, а также по вопросам, делегированным ему республиками. Эксперты пришли к выводу, что к ведению республик должно быть отнесено осуществление политических, экономических, научно-технических, гуманитарных и других международных связей за пределами компетенции Союза.

За будущим Союзом предлагалось закрепить конкретные вопросы внешнеэкономической политики, отнесенные республиками к ведению Союза. Вместе с тем, достигнуто понимание, что

проблемы, возникающие при проведении внешнеэкономической политики, должны решаться на коллективной основе, если они затрагивают права, обязанности и законные интересы как республик, так и Союза в целом.

Эксперты согласились с необходимостью иметь единую валютно-финансовую систему, осуществлять единое регулирование валютных операций.

На территории Союза должна использоваться общая денежная единица – рубль, который только и является законным платежным средством.

Суверенные государства, входящие в Союз, должны осуществлять единую денежную кредитную политику через Госбанк, который представляет собой систему государственных (центральных, национальных) банков суверенных государств. Высшим органом управления такого Госбанка является Центральный совет, в который входят председатель Госбанка и его заместители, представители госбанков (центральных, национальных) суверенных республик.

Эксперты предложили, чтобы в Союзе действовала единая налоговая система, включающая в себя общесоюзные, республиканские, местные налоги и другие платежи. При этом в налогообложении следует выделить области исключительной компетенции как Союза, так и республик.

По мнению специалистов, участники Договора должны оставить за Союзом составление и исполнение союзного бюджета на основе установленных общесоюзных доходов и необходимых расходов для выполнения передаваемых суверенными республиками полномочий.

Отмечалось, что участники Союзного договора будут совместно вырабатывать политику ценообразования, обеспечивающую равноправие и свободную конкуренцию товаропроизводителей на всей территории Союза и гарантирующую определенный уровень социальной защиты населения.

Рассматривая вопросы государственной безопасности, эксперты предпочли отнести к совместному ведению Союза и союзных республик определение режима госграницы Союза, морской экономической зоны, континентального шельфа, а также размещение войсковых частей и органов безопасности. Формирование политики в сфере обеспечения государственной безопасности предложено осуществлять с участием органов безопасности союзных республик.

Эксперты сочли целесообразным сформировать обновленные союзные правоохранительные органы: Верховный Суд, федеральные суды, военные трибуналы, Прокуратуру, МВД, Госарбитраж, Министерство юстиции.

В ходе работы представители ряда республик (РСФСР, Казахстана, Узбекистана), а также некоторых союзных министерств и ведомств выразили особое мнение по обсуждаемым проблемам.

4. Особенности позиций некоторых союзных республик

Белоруссия. Со стороны БССР в переговорах участвовали заместитель Председателя Верховного Совета республики В.И. Шолодонов и народный депутат Белорусской ССР В.Н. Заблоцкий. Делегация БССР прибыла на консультации со своим проектом Союзного договора, содержание которого и стало предметом обсуждения. Члены делегации сразу заявили, что они безусловно выступают за сохранение Союза ССР, но при этом исходят из концепции его обновления, превращения в Союз суверенных государств. Было высказано неудовлетворение рядом положений проекта нового Союзного договора, разработанной группой ученых-правоведов.

Суть предложений Белорусской ССР к проекту Союзного договора сводилась к следующему:

- сохранить преемственность с Союзным договором 1922 года;
- подчеркнуть необходимость обеспечения демократизации государственных институтов;
- назвать союз просто «Союз»;
- закрепить за республиками, как суверенными государствами, решение всех своих государственных вопросов;
- отразить право республики делегировать Союзу определенные свои полномочия или возвращать их;
- отметить, что республика принимает участие в осуществлении полномочий Союза через контрольные функции;
- исходить из того, что формирование органов власти и управления Союза должно осуществляться на основе равного представительства республик;
- закрепить приоритет республиканского законодательства, оставив за республикой право контроля (вплоть до приостановления действия) и ратификации законов СССР, издаваемых в пределах полномочий Союза;

– передать (исходя из фактического положения вещей республике разработку основ законодательства (в противном случае нарушается суверенитет республики);

– предусмотреть, что отношения республики с другими субъектами Союза строятся на основе горизонтальных договоров;

– особо выделить право свободного выхода республики из Союза, но не в соответствии с Законом Союза ССР от 3 апреля 1990 г. «О порядке решения вопросов, связанных с выходом союзной республики из СССР», а в порядке, предусмотренном в Союзном договоре.

В ходе консультаций делегация Белоруссии постоянно подчеркивала, что законодательство СССР устарело, поскольку не учитывает республиканские декларации о суверенитете. Они предложили до обсуждения деталей Союзного Договора определиться с моделью государственного устройства Союза (федерация или конфедерация). В зависимости от этого нужно определять и объем передаваемых Союзу полномочий. Так, Верховный Совет БССР не подтвердил гражданство Союза ССР из-за неопределенности того, чем будет Союз. Но за Конституцию СССР делегация выступила единогласно.

Молдова. Со стороны ССР Молдова в переговорах участвовали заместитель Председателя Верховного Совета республики В.С. Пушкаш, первый заместитель Председателя Совета Министров республики К.М. Оброк, ряд депутатов, министров научных экспертов.

В начале консультаций делегация Молдовы подчеркнула, что хотя она еще не имеет готового проекта Союзного Договора, но в формировании его концепции она исходит из Декларации о государственном суверенитете республики и политической оценки Верховным Советом ССР Молдова «пакта Молотова-Риббентропа». Они указали также, что в республике приняты также Декрет о власти и постановление Президиума Верховного Совета ССР Молдова «О концепции развития отношений между суверенными республиками и подготовки Договора Сообщества суверенных государств». Делегация заявила, что Молдову не удовлетворяет нынешний Союз ССР даже при сокращении его полномочий до минимума.

В соответствии с этими документами республика должна иметь полный суверенитет, свою конституцию, гражданство, собственность, финансово-кредитную систему, МВД и КГБ; разрабатывать собственное законодательство, проводить самостоя-

тельную внешнеэкономическую деятельность. В Молдове запретили политическим партиям создавать альтернативные органы государственной власти, вмешиваться в деятельность советских и хозяйственных органов. Был введен также запрет на совмещение партийных и государственных постов.

Будущий Союз (по терминологии делегации Молдовы – «Сообщества» или «Содружества») они, хотя и не категорично, рассматривали по формуле « $X + 0$ », а не « $X + 1$ », то есть в виде не федерации, а конфедерации, созданной в целях сотрудничества на принципах добровольности, равноправия, самостоятельности как субъектов международного права. При этом делегация настаивала на том, будущий Союз не должен быть суверенным государством и иметь свое гражданство, а его Центр не должен наделяться правами собственности и возможностью иметь свои государственные атрибуты, конституцию, бюджет, армию, валюту и т.д. Временами позиция представителей Молдовы оказывалась абсолютно противоречивой: формула «мы себя не представляем вне союзного интегрированного рынка» соседствовала с утверждением о том, что «как союзное государство Союз ССР не мыслится». Утверждалось, что народ Молдовы не приемлет идею союзного государства. Подчеркивалось, что нельзя исходить из концепции «общность – советский народ», которая является нон-сенсом, нарушающим права человека.

Делегация Молдовы высказывала неудовлетворение тем, что еще до отработки концепции Союзного договора интенсивно идет принятие различных общесоюзных нормативных актов и требовала приостановить разработку законов Союза ССР и все силы направить на подготовку и заключение Союзного договора. Представители Молдовы отметили, что им известны некоторые разработанные в Москве проекты договора, и они их не устраивают. Делегация выражала также неудовлетворение процедурой подготовки нового Союзного договора, отметив, в частности, что ей непонятно, почему начались консультации Центра с республиками, в то время как это должны быть *переговоры* между республиками. В завершении консультации делегация ССР Молдова предложила занести в протокол встречи ее мнение о том, что Центр не должен принимать участие в подготовке Союзного договора, который будет формироваться путем консультаций между республиками.

Киргизия. Со стороны Киргизской ССР в консультациях участвовали заместитель Председателя Совета Министров,

председатель Госплана республики С.Б. Бегалиев, заместитель директора Института экономики Госплана Киргизской ССР В.В. Бушман и заместитель министра юстиции Киргизской ССР М.Н. Корнеев.

Делегация Киргизской ССР прямо заявила, что считает Союз ССР жизненно необходимым и по политическим, и по экономическим соображениям, но исходит из того, что союзнические отношения оказались сильно подорванными, особенно в связи с принятием рядом республик деклараций о суверенитете, некоторые из которых нарушают принцип равноправия. В связи с этим, считала делегация Киргизии, новый Союзный договор нужен как можно скорее. Главное при его подготовке, по мнению делегации, хорошо проработать правовое положение участников Договора, что особенно касалось автономных республик. Принятый закон о разграничении полномочий ущемляет права союзных республик. Если автономные республики становятся самостоятельными субъектами Союза, они должны выйти из союзной республики. Если же они остаются в ее составе, то только она вправе решать вопрос об их правовом статусе.

Делегация категорично выступала за Союз ССР как федерацию даже без права выхода, понимала, что в сложившихся условиях такое положение в Договоре недопустимо, поэтому была согласна на любые варианты, вплоть до конфедерации с элементами федерации, идя на эту уступку ради спасения Союза.

Много нареканий было высказано в адрес общесоюзных органов управления, которые «хорошо потрудились» для возбуждения недоверия к себе. Делегация указывала на необходимость перестройки их деятельности, на повышение роли республик в решении общих проблем через их участие в общесоюзных структурах.

Делегация Киргизии предложила вести работу над проектом нового Союзного договора в два этапа: сначала принять Декларацию о принципах Союзного договора, а затем уже подготовить и подписать сам Договор. При этом было выражено принципиальное несогласие с возможной многовариантностью связей республик с Союзом (федеративные, конфедеративные). Представители Киргизии считали, что все должны входить в Союз на равных условиях, а если какой-то субъект это не устраивает, то он может присоединиться к Союзу на правах ассоциированного члена.⁷

⁷ То есть минимальную вариативность связей делегация Киргизии все же допускала.

Посланцы Киргизии не ставили вопроса о праве на собственные Вооруженные Силы и республиканскую денежную единицу. Собственные республиканские валюты они назвали «величайшим бедствием для Союза». Однако представители Киргизии считали, что их республика должна иметь собственные кредитные ресурсы. Высказывались также пожелания к Центру активнее брать на себя роль третейского судьи в спорах о границах между республиками.

Узбекистан. Со стороны Узбекской ССР в переговорах участвовали заместитель Председателя Совета Министров Узбекской ССР, председатель Госплана республики Хамидов Б.С. и заведующий отделом постпредства Узбекской ССР при Совете Министров СССР Саидов А.А.

Делегация Узбекистана пришла на встречу, не имея готового проекта, однако сообщение руководителя делегации показало, что полное видение будущего Союзного договора в республике уже сложилось. Позиция Узбекистана была близка к позиции Киргизии. Он выступал за сохранение и укрепление Союза ССР, за наличие союзной собственности, единой денежной системы и системы ценообразования, за повышение самостоятельности участников Договора и т.д.

Вместе с тем, по мнению представителей Узбекской ССР, в Союзном договоре должно быть уделено внимание выравниванию стартовых условий отдельных отстающих по социально-экономическим показателям республик, в том числе Узбекистана. В этой республике нет ни одного социального показателя, который входил бы в общесоюзном списке в первую десятку. Каждая вторая школа здесь работает в три смены. В добывающей газ республике лишь 17 процентов населения обеспечено этим энергетическим продуктом. Половина населения употребляет питьевую воду из загрязненных источников. Душевое потребление мяса в два раза ниже среднего общесоюзного. Средняя заработная плата меньше на 40%, а пенсии – на 12 рублей. В республике насчитывается около миллиона безработных. Большинство живет за чертой бедности.

Делегация также заявила, что вопрос прохождения воинской службы на своей территории становится в республике политическим. Это связано с большим количеством смертных случаев среди призывников из Узбекистана (до 500 в год, за 7 месяцев 1990 г. – 240, проходящих службу, в основном, в строительных войсках. Поэтому было выражено пожелание часть этих воинских подразделений разместить на территории Узбекской ССР.

В целом предложения Узбекской ССР по проекту нового Союзного договора были хорошо и детально проработаны и могли быть положены в основу общего обсуждения.

Казахстан. Со стороны Казахской ССР в консультациях участвовали первый заместитель Председателя Совета Министров, председатель Госплана республики К.А. Абдуллаев, заместитель Председателя Верховного Совета республики З.Л. Федотова, член Президентского совета Казахской ССР, народный депутат республики Сартаев С.С., эксперты – председатель Комитета Верховного Совета республики по вопросам законодательства, законности и правопорядка Н.И. Акуев, постоянный представитель Совета Министров Казахской ССР при Совете Министров СССР В.Б. Темирбаев.

Делегация Казахской ССР прибыла на консультации со своим достаточно хорошо отработанным проектом Союзного договора, который и стал предметом обсуждения. В своем сообщении руководитель делегации Казахстана К.А. Абдуллаев подчеркнул, что в республике проявляется огромный позитивный интерес к такому историческому акту как Союзный договор. Над подготовкой проекта серьезно работали народные депутаты республики, руководители правительства, крупные ученые, представители самых разных общественных движений. Он рассмотрен на заседаниях президиумов Верховного Совета и Совета Министров республики, на Президентском Совете Казахской ССР с участием Президента республики. Делегация считает, что подготовленный документ в целом отражает мнение населения Казахстана. И хотя он не является окончательным вариантом, но достаточно полно представляет видение республикой проекта Союзного договора, который может стать предметом обсуждения другими субъектами Союза ССР.

Союзные республики, по мнению Казахской ССР, могут устанавливать договорные отношения между собой по горизонтальной схеме. Более того, Казахстан уже заключил такие договоры с республиками Средней Азии и Белорусской ССР.

5. Область согласия относительно основных положений Договора

При многообразии мнений и предложений относительно Союзного договора вырисовывалась некоторая область консенсуса относительно его основных положений, способная стать ядром

единого проекта. Опишем ее, сопроводив краткими комментариями, не содержащимися в предложениях участников консультаций.

1. Источник суверенитета Союза – суверенитет входящих в него республик. Республиканские декларации о суверенитете (независимости) – основа Союзного договора. Республики создают Союз и договариваются о его государственно-правовой форме. Каждая республика самостоятельно решает вопрос о своем государственном устройстве и закрепляет его в своей Конституции.

Комментарий.

Данный принцип является абсолютно новым для СССР.

Первичными в Союзе теперь становятся «республики», а не Центр. Именно республики оказываются главными действующими лицами в союзных отношениях, их решения обладают приоритетом перед союзными, за исключением строго определенного самими же республиками круга вопросов. При всей новизне такого подхода, как свидетельствовал мировой опыт, Союз не потеряет функциональных свойств и будет вполне работоспособным. Первичность республиканского суверенитета подразумевает, в частности, что республики самостоятельно устанавливают свое административное деление, определяют внутренние границы, выбирают государственную символику и т.п.

Разумеется, в договоре должны быть предусмотрены и механизмы, обеспечивающие гарантии суверенных прав республик – институты и процедуры, предназначенные для осуществления взаимодействия союзных и республиканских органов (включая разрешение конфликтов, споров и коллизий) без ущемления прав и интересов как республик, так и Союза.

2. Суверенитет Союза обеспечивается полномочиями, которые суверенные республики добровольно делегируют Союзу. Для осуществления этих полномочий создаются союзные органы власти и управления. Республики участвуют не только в их формировании, но и их работе.

К компетенции Союза целесообразно отнести только те вопросы, решить которые республики сами не в состоянии, либо если их решение на республиканском уровне является неэффективным с точки зрения затрат и результатов. Перечень полномочий Союза должен носить исчерпывающий характер и не подлежит расширительному толкованию.

По согласованию между отдельными республиками и Союзом они могли бы взаимно делегировать друг другу иные полномочия.

Важно предусмотреть перечень случаев (или критерии), когда Союз принимает решения не иначе, как с согласия каждой из республик, какие решения принимаются при условии консенсуса, какие – квалифицированным большинством, когда и как применяется право вето.

По-видимому, деятельность республик, которая может нанести ущерб другим республикам или иностранным государствам (ядерная энергетика, химические или иные вредные производства), должна находиться под контролем Союза.

Может быть, в договоре следует дать исчерпывающий перечень союзных министерств и ведомств. Это позволило бы избежать необоснованных изменений в составе центральных отраслевых и межотраслевых органов управления и ограничить масштабы их бюрократизации.

3. Союз как субъект международного права является правопреемником СССР – участника множества договоров, на основании которых строятся современные международные отношения. Суверенные республики являются самостоятельными участниками международных отношений. Суверенитет и международная правосубъектность Союза – гарантия сохранения международного авторитета СССР. Координационная функция Союза в осуществлении внешней политики республики обеспечивает ее согласованность и эффективность.

Помимо фиксации этого принципа и развивающих его норм в Союзном договоре республики могли бы выступить с совместным заявлением, обращенным ко всем государствам мира, с которыми у СССР имеются договоры и иные соглашения, а также к международным организациям. В заявлении следует официально подтвердить признание всех принятых на себя СССР международных обязательств и оговорить порядок их выполнения после заключения Союзного договора.

Каждая республика безусловно признает заключенные ею до образования нового Союза договоры.

4. Примат общечеловеческих ценностей в отношениях между людьми, нациями, народами и государствами, а также принципы ООН, хельсинского процесса признаются участниками договора.

Комментарий.

Данное положение не влечет автоматического принятия в члены ООН и включения в число стран-участниц хельсинского процесса. Эти вопросы будут решаться в ООН, потребуют согласия

всех участников хельсинского процесса, т.е. здесь работают принятые международно-правовые механизмы.

5. Экономические связи между республиками при учете общесоюзных интересов обеспечивают формирование общесоюзного рынка. Характер связей зависит от разграничения союзной, исключительной республиканской и совместной собственности. Внешнеэкономические связи республик устанавливаются в соответствии с принципами, изложенными в п.3.

Формирование общесоюзного рынка не исключает возможности самостоятельного выхода республик на мировой рынок.

6. Соотношение законов и иных государственных актов Союза и республик следующее:

– на территории республик верховенство имеют республиканские законы за пределами той части отношений, которые добровольно были отнесены ими к сфере совместного или централизованного управления;

– союзные законы имеют верховенство на всей территории Союза, если они приняты по вопросам, переданным республиками в ведение Союза;

– подзаконные акты республик не могут иметь верховенства над законами Союза.

Разграничение полномочий между Союзом и республиками производится в соответствии с принципами, изложенными в п.2.

Принцип разделения законодательной, исполнительной и судебной власти осуществляется как в каждой из республик, так и в Союзе.

Комментарий.

Набор принципов, перечисленный в п.6, не представляется достаточно полным для эффективной реализации. Требовалось формирование правовой системы Союза таким образом, чтобы иерархия равноуровневых актов республик и Союза была установлена и принята всеми республиками. Надо учитывать также, что системы правоохранительных органов в республиках могут существенно отличаться друг от друга.

7. Права человека, интересы жизни, свободы и благосостояния каждого гражданина гарантируются участниками Договора.

Комментарий.

Может быть, целесообразно подготовить Декларацию прав граждан Союза и сделать ее приложением к Договору. В дальнейшем и Договор, и Декларация могли бы стать составными частями Конституции Союза. Другой вариант: оговорить в Договоре признание всех положений Всеобщей декларации прав человека.

8. Гражданство республики-члена Союза автоматически влечет за собой союзное гражданство. Республика гарантирует своим гражданам право на союзное гражданство.

Комментарий.

Существенно изменяется фактическое положение, когда именно союзное гражданство влечет за собой гражданство республиканское.

9. Союз и республики уважают взаимные права и обязанности, установленные Договором, а также несут ответственность за их нарушение или невыполнение.

Взаимные права и обязанности республик определяются Союзным договором, что не только не исключает возможности подписания между ними двух- и многосторонних соглашений, но, и объективно потребуются для развития их отношений.

10. Вхождение в состав Союза добровольное. Участники Договора равноправны. Право выхода из Союза гарантируется Договором.

Учредителями Союза могут стать несколько республик (соучредители) или одна из них (учредитель-организатор и депозитарий), если она не претендует на особое положение в Союзе.

Наряду с полными членами нельзя исключить и появление ассоциированных членов и членов с особым статусом. Дифференцированные отношения союзных республик и Союза, уже являющиеся реальностью, следует оформлять Союзным договором и соответствующими протоколами.

Союзный договор должен быть открытым для присоединения любого государства.

Государство, переставшее быть членом Союза, должно гарантировать выполнение всех своих обязательств. Порядок урегулирования хозяйственно-экономических последствий выхода из Союза должен быть оформлен в отдельном договоре.

Предлагалась также возможность изменения правового положения члена Союза, вплоть до исключения, как санкции за систематическое нарушение республикой взятых на себя обязательств или за действия, повлекшие тяжкие последствия для других членов Союза.

11. По некоторым положениям будущего Договора разногласия представителей республик сохранялись.

Так, по вопросу соотношения собственности Союза, совместной собственности членов Союза и их исключительной собственности сохранялся широкий разброс мнений.

По ряду имевшихся разногласий участники консультаций приблизились к решению. Так, например, в состав членов Союза наряду с нынешними союзными республиками могут войти и другие национально-государственные образования. Их участие в Союзе не должно исключать возможности участия в иных образованиях федерального типа.

Комментарий.

Сложность решения этого вопроса заключается не в принципиальных возражениях участников консультаций, а в формулировании юридического статуса таких «двойных членов» до того, как завершится обсуждение будущего государственного устройства в нынешних союзных республиках.

Перечисленные базовые элементы планируемого Союзного договора в совокупности составляют минимально достаточный, внутренне непротиворечивый и способный к саморазвитию комплекс принципов и норм, что дает основание сделать вывод: ядро общей концепции Договора найдено.

6. Попытки расширить область согласия

Ниже приводятся предложения, поддержанные многими участниками консультаций, но консенсуса по которым добиться не удалось.

В Союзном договоре должны быть отражены:

- принципы объединения;
- цели объединения;
- перечень его участников;
- гарантии суверенитета союзных республик и Союза;
- система органов Союза;
- порядок урегулирования разногласий между Союзом и его субъектами;
- механизм выхода из Договора.

Что касается целей объединения союзных республик в одном государстве, то среди них предлагалось закрепить:

- гарантирование и развитие основных прав и свобод человека;
- создание и функционирование единого общесоюзного рынка; ведение общесоюзной политики в области цен, финансов, банковского дела;
- решение глобальных общечеловеческих проблем (экология, космос, новые виды энергии, фундаментальные науки);

- оборона и безопасность государства;
- предотвращение и ликвидация последствий крупных катастроф и чрезвычайных обстоятельств;
- создание единого дипломатического фронта и координация действий на международной арене.

Исключительная компетенция Союза должна быть строго очерчена в Договоре, а его полномочия направлены на реализацию целей Договора; акты органов Союза по вопросам его исключительной компетенции обязательны на всей территории Союза.

Исключительные полномочия Союза могут включать:

- а) перечень конституционных прав граждан Союза, которые Союз гарантирует на всей территории страны: обеспечение прав и свобод граждан, представителей всех народов на уровне мировых стандартов и принятых обязательств;
 - общие основы правового статуса личности;
 - союзнические институты контроля и защиты прав и свобод;
 - союзнические структуры общественной безопасности;
 - механизмы разрешения межнациональных напряжений и конфликтов;

Обоснования:

- необходимо общее, типичное, однозначное правовое пространство с надежными институтами гарантий и защиты;
- одинаковая охрана гражданской (личной) безопасности;
- обеспечение свободы миграции, межнационального общения и сближения;
- равенство условий для международных контактов.

б) обеспечение свободы, суверенитета и безопасности всех республик и народов.

Обоснования:

- геополитические факторы, многообразие и неопределенность внешнеполитических взаимосвязей;
- изменчивость внешнеполитического баланса сил и отношений в стратегическом плане;
- технические параметры вооружений и их дислокация (сложность, высокая стоимость, характер действия и т.д.);
- закономерности и формы современной войны;

в) в сфере обороны и безопасности за Союзом закрепляются:

- общие вопросы обороны страны, включая строительство вооруженных сил и законодательство по военным вопросам;
- финансирование расходов на оборону;

– мобилизационная подготовка Вооруженных Сил СССР и народного хозяйства; – оборонная промышленность.

– охрана границ;

– разведка и контрразведка;

г) Союз в области внешней политики обеспечивает свои внешнеполитические и внешнеэкономические интересы и определяет принципы участия союзных республик в формулировании общих начал внешнеполитической деятельности; республики определяют свою роль во внешнеэкономических связях, участии в международных проектах, организациях, в решении гуманитарных вопросов самостоятельно.

– координирует внешнеполитическую деятельность, согласовывает интересы республик;

– устанавливает общие принципы внешнеэкономических обменов с приоритетом интересов народов страны;

– организует работу таможенной службы;

– принимает на себя правовую защиту интеллектуальной собственности.

Возможны и другие вопросы, которые неизбежно возникнут в силу общемировой тенденции к интеграции общественной жизнедеятельности.

Обоснования:

– на международной арене полным суверенитетом и весомым авторитетом пользуются крупные государства;

– на базе СССР как мировой державы стоит практически вся система современных международных отношений и структур;

– сохранение нормальных межнациональных отношений на территории страны возможно, если действия республик на международной арене не будут противоречить интересам друг друга.

д) полномочия по регулированию экономических процессов и гарантированию беспрепятственного развития общесоюзного рынка, стимулированию эффективного использования его преимуществ;

– основы правового статуса труда, капиталов, экономических процессов;

– организация финансово-кредитной системы и денежного обращения;

– формирование принципов системы ценообразования и параметров качества (стандартизации) продукции;

– механизмы защиты рыночных отношений.

Обоснования:

– создание и поддержание идентичных принципов и механизмов экономической деятельности, ведущих к формированию общесоюзного рынка;

– обеспечение свободы широкого экономического обмена, которая только и может быть источником экономического роста;

– создание условий для свободного обмена экономической информацией;

– обеспечение рационального использования имеющихся ресурсов;

– согласование экономических отношений с зарубежными странами.

е) обеспечение энергией потребностей всех республик:

– сохранение и развитие общего для всех топливно-энергетического комплекса;

– развитие атомной и альтернативных видов энергетики;

– создание экономических условий рационального использования энергетических ресурсов.

Обоснования:

– неравномерность энергетической базы разных республик;

– сложившаяся система топливно-энергетического обеспечения страны;

– нехватка энергетических ресурсов, грядущее истощение невозобновляемых источников;

ж) обеспечение движения людей и товаров, общность коммуникационного обслуживания:

– магистральный, железнодорожный, воздушный, морской и трубопроводный транспорт;

– (в перспективе), автомобильные дороги стратегического свойства.

Обоснования:

– транспортная система формировалась столетиями на основе геополитических факторов, она дорогостояща;

– существуют единые принципы технологии коммуникационного обслуживания (унификация, равный доступ всем, компьютерное управление и т.д.);

з) обеспечение научно-технического прогресса и свободного движения информации:

– сохранение структур фундаментальных исследований;

– единая система обеспечения информационных и знаниевых потребностей всех народов и граждан страны;

– общие принципы международного информационного обеспечения.

Обоснования:

– высокая стоимость и сложившаяся специализация фундаментальных исследований;

– общие подходы в области образования и охраны здоровья;

– обеспечение обмена информацией как источника общественного роста;

– для рынка нужна общая система научно-технического и информационного обеспечения.

и) сохранение природной среды, решение экологических проблем, преодоление стихийных бедствий и технологических аварий:

– создание единой системы контроля природной среды;

– аккумуляция средств, программирование и финансирование природоохранных мероприятий;

– сохранение структур по чрезвычайным ситуациям.

Обоснования:

– единство природной среды и территориальные взаимозависимости в ее сохранении и развитии;

– высокая стоимость экологических мероприятий;

– огромный разрушительный характер стихийных бедствий и современных технологических аварии.

В сфере совместного ведения возможна разная степень передачи республиками своей компетенции Союзу ССР, что будет определяться каждой республикой самостоятельно.

Вопрос о приоритете союзного или республиканского закона необходимо решить путем признания приоритета закона Союза в сфере исключительных полномочий Союза. В сфере совместной компетенции предпочтительнее вариант приоритета республиканских законов над союзными.

7. О порядке дальнейшей подготовки и подписания Союзного договора

Состояние проработки всего комплекса вопросов, связанных с новым Союзным договором, имеющиеся материалы позволяли участникам консультаций сделать оптимистический (и не оправдавшийся) вывод о возможности заключения Союзного договора к концу 1990 года.

Для этого было признано целесообразным:

1. Сформировать рабочий аппарат Подготовительного комитета в составе до 20 человек:

– от каждой союзной республики – 1;

– от автономных республик (по согласованию) – 1 (имея в виду, что при подписании Союзного договора в соответствии с Законом «О разграничении полномочий между Союзом СССР и субъектами федерации» будут участвовать все республики непосредственно или в составе делегаций своих союзных республик);

– от Президентского Совета – 1;

– от Верховного Совета СССР – 1;

– от Совета Министров СССР – 1.

2. Привлечь к работе в качестве консультантов ученых-специалистов.

3. Обязать Совмин СССР создать необходимые условия для работы аппарата Подготовительного комитета и консультантов.

Рабочему аппарату на подготовку проекта Союзного договора можно было бы отвести две недели.

О форме обсуждения и порядке подписания нового Союзного договора следовало бы договориться на заседании Подготовительного комитета – 1–2 ноября 1990 года.

В то же время в предложениях, поступивших от государственных органов, научных учреждений выдвигались свои варианты процесса подготовки и введения в действие нового Союзного Договора:

1) переговоры о новом Союзном Договоре вести по формуле 15+1, что отражало юридическое (но не фактическое) состояние Союза ССР;

2) союзные республики сначала должны принять (согласовать) ряд документов – основу нового Союзного договора, затем в ходе совместной работы уточнить все вопросы его содержания;

3) союзные республики должны заключить соглашения между собой, в результате чего определится сумма общих вопросов, которые следует передать в ведение Союза.

4) принять в кратчайшее время совместную Декларацию об основных принципах подготовки нового Союзного Договора, в которой выражалась бы готовность республик впредь до заключения нового Договора соблюдать все действующие законы СССР;

5) включить в договорный процесс наряду с союзными и автономные республики как будущих субъектов Союза;

6) подготовленный и подписанный полномочными делегациями Договор подлежит ратификации на сессиях Верховных Советов союзных республик;

7) принятие нового Союзного договора осуществляется путем проведения референдума в каждой союзной республике;

8) новый Союзный договор выносится на общесоюзный референдум,

Возможно, после его ратификации союзными республиками, либо по итогам референдумов в республиках.

Эти предложения придавали налаживающемуся процессу согласования позиций республик более высокую степень неопределенности и объективно откладывали его заключение.

8. Второй тур консультаций

Процесс подготовки Союзного договора, между тем, продолжался. Как известно, в задачах многокритериальной оптимизации (а выработка формулировок Союзного договора относится именно к этому классу) сначала довольно быстро определяется область согласия, а затем начинаются трудности: улучшение формулировки по какому-нибудь критерию означает ухудшение – по другим (а критерием, как минимум, столько же, сколько участников переговоров). Возникающие сложности потребовали вновь провести консультации. 1 февраля 1991 года Совет Федерации поручил полномочным представителям республик и рабочей группе, представляющей Президента СССР и Верховный Совет СССР (В.Н. Кудрявцев, Г.Х. Шахназаров, Г.С. Таразевич, Ю.К. Шарипов, Б.Н. Топорнин) доработать проект Союзного договора, главным образом, раздел II о разграничении полномочий Союза и республик. Важно было завершить эту работу и представить доработанный вариант проекта Договора до проведения референдума о сохранении Союза ССР. Начиная с 8 февраля по 1 марта 1991 года включительно эту работу выполнили полномочные представители республик. Работа проходила в подмосковном доме отдыха «Морозовка», в котором поселили всех участников и вспомогательный аппарат. В ней участвовали 8 союзных и 18 бывших автономных республик. Азербайджанская ССР и Межрегиональный Совет народных депутатов и делегатов трудящихся Эстонской ССР приняли участие в работе полномочных представителей в качестве наблюдателей. Были проведены 12 заседаний, на которых по очереди председательствовали полномочные пред-

ставители той или иной республики. Большую часть принципиальных формулировок проекта Союзного договора удалось сохранить. По итогам работы полномочных представителей республик был подписан протокол по доработке Союзного Договора.

Обсуждения проходили порой крайне напряженно и иногда приобретали конфронтационный характер, как правило, по тем статьям проекта, где на уровне высшего политического руководства страны и республик вопросы, в силу их особой сложности, не были до конца решены. Подобная ситуация, в частности, возникла по вопросу о статусе бывших автономных республик, как субъектов обновленной союзной федерации. Суть этой проблемы заключалась в том, что союзные и бывшие автономные республики не смогли прийти к согласию относительно возможности полноправного и самостоятельного участия автономий в процессе подготовки и подписания нового Союзного договора. Однако, несмотря на разногласия, полномочные представители республик договорились о признании равноправия между всеми участниками Договора, включая бывшие автономные республики.

Это положение стало буквально переворотом в науке и практике советского государственного строительства. Оно нашло отражение в принципе первом проекта Союзного договора («объединение равноправных республик»), а также в статьях, определяющих формирование органов Союза.

Работа полномочных представителей выявила сложнейшие переплетения интересов республик как каждой в отдельности, по регионам, так и в целом. Однако, несомненно и то, что почти все республики при известных колебаниях и «антицентристских» настроениях в своей основе выступали за крепкий Союз как суверенное государство. Важным фактором, закрепляющим подобные позитивные устремления, и выступающим гарантом сохранения обновленного Союза явились бывшие автономные республики. Именно их представители последовательно и аргументированно выступали за единство Союза. Но организаторы не предусмотрели участие других автономных образований (областей, округов), а также представителей народов не имеющих своей государственности в доработке проекта Союзного Договора, что, безусловно, несколько снижало значимость выработанного документа.

Консультации в «Морозовке» доказали, что всей жесткости позиций некоторых полномочных представителей республик их интересы, а также интересы Центра могут быть совместимы, а значит, сохранение Союза реально.

9. Список источников⁸

- Протокол консультативной встречи рабочих групп Верховного Совета РСФСР и Верховного Совета СССР по проблемам подготовки Союзного договора. Кремль, 3 августа 1990 г. – 4 л.
- Протокол консультативной встречи рабочих групп Верховного Совета Узбекской ССР и Верховного Совета СССР по проблемам подготовки Союзного договора. Москва. Кремль, 7 августа 1990 г. – 4 л.
- Протокол консультативной встречи полномочных представителей Верховного Совета Туркменской ССР, рабочей группы Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР по проблемам подготовки нового Союзного договора. Москва, Кремль, 8 августа 1990 г. – 3 л.
- Протокол консультативной встречи полномочных представителей Верховного Совета Таджикской ССР и рабочих групп Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР по проблемам подготовки Союзного договора. Москва. Кремль, 8 августа 1990 г. – 3 л.
- Протокол консультативной встречи представителей Верховного Совета Украинской ССР и рабочей группы Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР по проблемам подготовки Союзного договора. Москва. Кремль, 13 августа 1990 г. – 4 л.
- Стенограмма консультации полномочных представителей Верховного Совета Украинской ССР и рабочей группы Союза ССР по положениям проекта Союзного договора. Москва, Кремль, БКД, Грановитая палата, 13 августа 1990 г., 11:30. – 96 л.
- Протокол консультативной встречи экспертов Верховного совета СССР, Верховных советов Казахской ССР, Киргизской ССР, Таджикской ССР, Туркменской ССР и Узбекской ССР по проблемам правосудия, рассмотрения хозяйственных споров, охраны правопорядка и борьбы с преступностью. Москва 3–5 сентября 1990 г. – 6 л.

⁸ Автор настоящей работы в 1990-91 гг. работал в Аппарате Президента СССР, и по своим служебным обязанностям занимался проектом нового Союзного договора. В трудные дни декабря 1991 – января 1992 года удалось спасти и сохранить полный набор документов по Союзному договору. Ныне они переданы в Государственный архив РФ, в персональный фонд автора (фонд 10354), но пока не описаны. Поэтому здесь приводится общая отсылка – «Батурин Ю.М. Личный архив». Исследователи, безусловно, смогут найти указанные документы в ГА РФ.

Ю.М. Батурин

**КОНСУЛЬТАТИВНЫЕ ВСТРЕЧИ
ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ РЕСПУБЛИК
И ВЫСШИХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
ОРГАНОВ СССР
(К истории подготовки нового
Союзного договора 1990–1991 гг.)**

Формат 60 x 84/16
Гарнитура Таймс
Усл. печ. л. 2,09. Усл. изд. л. 1,7
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