



Российская Академия Наук

Отделение историко-филологических наук

Ю.М. Батулин

**ПОЗИЦИЯ МИД СССР
ПО РАЗГРАНИЧЕНИЮ СОЮЗНОЙ
И РЕСПУБЛИКАНСКИХ
КОМПЕТЕНЦИЙ ВО ВНЕШНЕЙ
ПОЛИТИКЕ**

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

Москва 2020

УДК 341.24
ББК 66.04
Б28

Батурин Ю.М.

Позиция МИД СССР по разграничению союзной и республиканских компетенций во внешней политике (К истории подготовки нового Союзного договора 1990–1991 гг.) – М., РАН, 2020. – 42 с.

ISBN 978-5-907366-04-6

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 МИД СССР по проекту нового Союзного договора и взгляды союзных республик на те же вопросы.

ISBN 978-5-907366-04-6

© Ю.М. Батурин, 2020

СОДЕРЖАНИЕ

1. О концепции нового Союзного договора	4
2. Предварительная позиция МИД СССР (1990 г.)	5
3. Позиция МИД СССР по первому проекту Союзного договора (1991 г.)	10
4. Позиция международного отдела ЦК КПСС	19
5. Практика участия республик в международных делах в 1989–91 гг.	22
6. Позиции союзных республик по разграничению полномочий с Союзом ССР	27
7. Позиции автономных республик по проблемам внешней политики	34
8. Приложение. Проект нового Союзного договора от 24 ноября 1990 г. (Извлечения)	38

1. О концепции нового Союзного договора

1 марта на заседании Политбюро М.С. Горбачев поднимает тему Союзного договора: «...Нужна концепция обновления договорных основ Союза... Исходный пункт – строить реальную федерацию. Какие бы шаги в ту или иную сторону ни пришлось делать, но исходным пунктом должна быть федерация. Вариантов полно: конфедеративные, ассоциативные связи и т.д. Настолько разнообразен наш Союз, что придется считать: кто-то за отделение, другие – за короткий поводок, третьи – за длинный и т.д. Но нигде в процессе разработок и переговоров не терять стержня – федерация! Не уйти нам от обновления союзных начал. Надо разворачивать аргументацию. *Нет у нас плана действий по защите федерации...*»¹

Над планом началась работа, поиск путей, изучались предложения специалистов. 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. При этом следует предусмотреть дифференциацию федеративных связей с учетом своеобразия условий и возможностей каждой республики...»² 27 марта, выступая на первом заседании Президентского совета, М.С. Горбачев определил в качестве приоритетного вопрос о коренном преобразовании советской федерации на основе Союзного договора. Задача вновь и вновь декларируется, но практического продвижения к Союзному договору пока нет.

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 должност-

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.

ные лица союзных республик). Председательствовал Президент СССР М.С.Горбачев, поставивший вопрос о новом Союзном договоре теперь уже в практической плоскости. Было признано необходимым для разработки проекта Союзного договора создать рабочую группу в составе полномочных представителей всех союзных республик. Докладывая на совместном заседании Совета Федерации и Президентского Совета 20 июля о результатах, достигнутых рабочей группой, ее руководитель Р.Н.Нишанов сказал: «Союз – это нечто среднее между федерацией и конфедерацией, но нерушимым должен быть принцип первенства, верховенства союзного законодательства перед республиканским».³ На том же заседании 20 июля М.С. Горбачев поставил экспертам-разработчикам нового Союзного договора задачу концептуально: «Самый главный вопрос – это наполнение реальным содержанием формулы Союза Суверенных Государств. Конечно, речь идет о союзном государстве, у которого будет новый Центр, освобожденный от ряда прежних функций, но это не какое-то эфемерное образование. Развертывание работы по Союзному договору не надо затягивать. Он имеет огромное значение для всей политической ситуации в стране».⁴

27 июля 1990 года Министерство иностранных дел СССР, выполняя поручение, поступившее всем союзным министерствам и ведомствам, представило свое видение распределения компетенций в международных делах.

2. Предварительная позиция МИД СССР (1990 г.)

В концептуальной записке МИД СССР «О союзной и республиканской компетенции в международных делах по Союзному договору (международно-правовой анализ)» от 27 июля 1990 г.⁵ в отсутствие в то время конкретных проектов Союзного договора неминуемо доминировала общетеоретическая позиция, совмещаемая со слабыми возможными корректировками (и детализацией) действовавшей Конституции СССР.

³ В Политбюро ЦК КПСС, с.606; Союз. Белая книга, с.162.

⁴ В Политбюро ЦК КПСС, с.606–607; Союз. Белая книга, с.162–163.

⁵ «О союзной и республиканской компетенции в международных делах по Союзному договору (международно-правовой анализ)» // Записка МИД СССР от 27 июля 1990 г., 10 листов. – Батурич Ю.М. Личный архив. Передан в Государственный архив РФ (фонд 10354).

МИД исходил из трех принципов: добровольности, равноправия и суверенитета.

Добровольность означала, что при формировании Союза будет исключено какое-либо принуждение, и должна была проявиться в том, что часть принадлежащих им прав участники Союзного договора сознательно соглашаются делегировать Союзу. Союз должен быть открыт для присоединения к нему новых членов – также на строго добровольных началах. Добровольность, по мнению МИДа, безусловно предполагала возможность выхода из Союзного договора в соответствии с процедурой, учитывающей интересы всех его участников.

Равноправие предполагает, что все субъекты будущего Союза (в дальнейшем – республики) входили в него изначально с одинаковым набором прав и обязанностей. Однако предлагалось предусмотреть в Договоре возможность дополнительной передачи отдельных полномочий от республик Союзу и от Союза – республикам на основе отдельных договоров. Такой подход подразумевает *изначальное* равноправие плюс свобода выбора – использовать ли указанную возможность, и в какой степени.

Суверенитет, понимаемый как верховенство государственной власти внутри страны и ее независимость от власти любого другого государства, абсолютен только в потенции. На практике, указывал МИД, государств, обладающих полным суверенитетом, не существует. Каждое государство реализует свой суверенитет по-разному. В одних случаях какую-то часть своих суверенных прав государство уступает другим государствам, например, полномочия по обеспечению собственной безопасности, по защите своих интересов за границей, по эмиссии денежных знаков, по установлению и взиманию таможенных пошлин и т.д. Во многих случаях суверенные государственные полномочия доверяются международным организациям, например, наблюдение за проведением выборов, контроль за обеспечением прав человека, установление технических стандартов, регулирование экспортных цен. Но и то государство, которое казалось бы, никому не передает своих суверенных прав, обладает суверенитетом лишь в той мере, в какой оно соблюдает нормы международного права – как те, которыми оно само себя связало, например, по двусторонним и многосторонним договорам, так и те, которые существуют помимо указанных международно-правовых инструментов и служат основой международного правопорядка

(так называемые императивные нормы). Так, участники многосторонних договоров по ограничению вооружений и запрещению отдельных видов оружия утрачивают существенную часть своих суверенных прав, связанных с обеспечением обороны и использованием средств вооруженной борьбы.

Из суверенности государств во внешней политике вытекает их международная правосубъектность. Ее содержание носит как правовой, так и политический характер и зависит как от объема права, так и от степени их осуществления. Для Союза принципиальное значение имеет разделение полномочий между республиками как субъектами международного права и Союзом, обладающим самостоятельной международной правосубъектностью и способным выступать от лица всех республик.

В том случае, если у Союза не будет единой территории, населения, органов власти и соответствующих внутренних и внешних функций, тогда он превратится в подобие региональной международной организации с иной, чем у государства правосубъектностью. Тогда Союз не сможет выполнять межгосударственные договоры (МИД напомнил, что к 1990 году СССР заключил около 15 тысяч двусторонних договоров и участвует более чем в 500 многосторонних договорах), а также потеряет членство в межгосударственных организациях, перестанет быть постоянным членом Совета Безопасности ООН.

Напротив, Союз, обладающий собственным суверенитетом и наделенный основными свойствами полноправного субъекта международного права, как посчитал МИД, выгоден для республик, позволяя не только сохранить исторические связи между народами страны и общесоюзный рынок, но и в большей степени обеспечивать свою внешнюю безопасность, защищать на международной арене права и интересы юридических и физических лиц. Одновременно, по мысли авторов записки, для международного сообщества, если исходить не из конъюнктурных, а фундаментальных соображений, более приемлем в качестве партнера именно такой сильный Союз.

Далее МИД СССР предлагал положить в основу разделения компетенций в международных делах Союза и республик два критерия.

Первый критерий. Международные полномочия Союза не должны опуститься ниже той планки, за которой он утрачивал бы атрибуты суверенного субъекта международного права и мог бы потерять международное признание в качестве такового.

Второй критерий. Объем прав, которые могут быть делегированы Союзу по Союзному договору (уровень изначального равноправия), и набор полномочий, которые могут быть переданы Союзу по специальным соглашениям, должны быть небольшими и необременительными для авторитета республик как суверенных государств.

В соответствии с первым критерием, МИД выделил следующие полномочия, которыми предлагал наделить Союз по новому Союзному договору.

■ Полномочия по защите суверенитета, территориальной целостности и безопасности Союза, включая объявление войны и заключение мира. Однако республика может содействовать осуществлению этой задачи.

■ Полномочия по определению государственной границы и установлению ее режима, в том числе путем заключения договоров с иностранными государствами. Союз должен устанавливать пределы и режим воздушного пространства, внутренних и территориальных вод, экономической зоны и континентального шельфа. (В качестве альтернативного предлагалось ввести понятие гарантий неприкосновенности внешних границ республик с указанием в Договоре на согласие республики).

■ Полномочия по определению и осуществлению внешней политики, что должно обеспечить сохранение Союза как активного и существенного фактора международных отношений в их основных проявлениях (международная безопасность, разоружение, урегулирование конфликтов и соответственно способность брать на себя и выполнять международные обязательства).

■ Полномочия по защите за границей прав и интересов Союза, республик, организаций и граждан Союза и его субъектов. По сопряженным вопросам (въезд и выезд граждан, режим пребывания иностранцев и правовое положение иностранных юридических лиц) за Союзом предлагалось закрепить установление основ правового регулирования (республики при желании могли бы вводить собственные правила, не противоречащие таким основам). По тому же принципу можно устанавливать правовое регулирование внешнеэкономической деятельности и таможенной службы.

■ Полномочия по заключению международных договоров, включая соглашения о внешних займах и кредитах Союза.

К числу дополнительно делегированных Союзу полномочий по второму критерию МИД относил следующие.

- Установление общего порядка взаимоотношений республик с иностранными государствами и международными организациями.

- Организация общей дипломатической и консульской службы (включая загранпредставительства), подготовка для них кадров, привлечение республики, имеющей особые интересы в конкретной стране (например, сопредельной) или в международной организации к переговорам с ними.

- Выполнение международных обязательств, принятых Союзом в рамках делегированных ему полномочий подразумевает компетенцию Союза по безусловному обеспечению их исполнения государственными органами, организациями и гражданами всех республик.

МИД СССР выразил сомнение, что перечень всех республиканских полномочий в международных делах, особенно при дифференцировании прав республик, можно согласовать для включения в текст Союзного договора, но предложил необходимый минимум прав республик:

- ◆ вступать в отношения с иностранными государствами;
- ◆ заключать с ними договоры;
- ◆ обмениваться с ними дипломатическими и консульскими представителями;

- ◆ осуществлять экономические и иные связи;

- ◆ участвовать в деятельности международных организаций.

Осуществление этих полномочий должно происходить:

- в пределах республиканской компетенции, т.е. за пределами полномочий Союза;

- в координации с Союзом;

- в соответствии с порядком, установленным союзным законом и/или специальным соглашением между республикой и Союзом.

В любом из этих вариантов необходимо оговаривать, что реализация республикой своих прав в международных делах не может противоречить общепризнанным нормам и принципам международного права, целям Союзного договора и международным обязательствам Союза, а также правам и интересам других участников Союза, причем республика несет полную ответственность по своим международным обязательствам, взятым в пределах своей компетенции.

Однако, на случай, если республики пожелают конкретизировать в Союзном договоре свои полномочия, МИД СССР предложил их примерный перечень:

- об отношениях и договорах с иностранными государствами и их административно-территориальными единицами;
- об участии в специализированных организациях и учреждениях системы ООН и их международных программах;
- об участии в международном сотрудничестве и обменах по вопросам экологии, культуры, науки, образования, информации, спорта, туризма и т.д.;
- о заграничных коммерческих и информационных бюро, а также национально-культурных центрах, в том числе специально учреждаемых для связей с соотечественниками;
- о защите за границей прав и интересах республик, их организаций и граждан по вопросам взаимоотношений республики с иностранным государством;
- об участии республик в регулировании передвижения через границу людей, товаров, капиталов;
- о возможности взаимной передачи между республиками и Союзом (по специальному соглашению) права на осуществление отдельных международных полномочий.

Критерием здесь должна служить свобода выбора таких форм участия республик в международной жизни, которые будут приемлемы и для самой республики, и для Союза, и для мирового сообщества в целом.

В заключение МИД СССР оговорил возможность затруднений при согласовании отдельных положений Договора (что было очень предусмотрительно). На этот случай предполагалось введение определенного переходного периода – до принятия соответствующего союзного или республиканского закона или до заключения специального союзно-республиканского соглашения.

3. Позиция МИД СССР по первому проекту Союзного договора (1991 г.)

Первый вариант проекта Союзного договора был подготовлен и представлен М.С.Горбачеву 2 ноября 1990 г. Его обсуждение на заседании Совета Федерации СССР в Ново-Огарево 24 ноября 1990 г. Вновь были запрошены замечания и предложения министерств и ведомств.

24–25 декабря 1990 г. IV Съезд народных депутатов СССР принял постановление «О проведении референдума СССР по вопросу о Союзе Советских Социалистических Республик», а также «Об общей концепции нового Союзного договора и поряд-

ке его заключения». А несколькими днями ранее, 20 декабря, с трибуны Съезда действующий министр иностранных дел СССР Эдуард Амвросиевич Шеварднадзе заявил о своей отставке в знак протеста против надвигающейся диктатуры. Поэтому записка МИД СССР на имя Президента СССР М.С. Горбачева от 11 января 1991 года⁶ ушла в период, когда пост министра оказался не занятым. Но 15 января министром иностранных дел СССР становится Александр Александрович Бессмертных. Его не удовлетворила записка от 11 января, он потребовал ее дополнить и, видимо, сам поработал над текстом, потому что второй вариант от 26 января и даже приложение⁷ он подписал лично.

Поскольку в значительной своей части записка от 26 января воспроизводит записку от 11 января, проведем их параллельный анализ.

Короткая преамбула записки МИД СССР от 11 января, в полном соответствии с ее названием, посвящена разграничению полномочий между Союзом ССР и республиками в области внешней политики. В ней указывалось, что определение сфер компетенции Союза и республик в международных делах, в конечном счете, зависит от того, как вообще будут распределены полномочия между центром и республиками в обновленном Союзе. Он прогнозировал, что перераспределение, по сравнению с существующим, функций между Союзом и его субъектами не может не затронуть и области внешней политики в плане существенного перевода ее из сферы исключительной компетенции Союза в общую компетенцию Союза и входящих в него республик. МИД подчеркнул важность и сложность задачи гармонизации интересов республик и Союза таким образом, чтобы, с одной стороны, на деле реализовывались суверенные права республик через их участие в осуществлении общесоюзной внешней политики и их собственные международные сношения, а с другой – обеспечивалось Союзу ССР, играющему существенную роль в

⁶ «О разграничении полномочий между Союзом ССР и республиками в области внешней политики» // Записка МИД СССР Президенту СССР М.С. Горбачеву от 11 января 1991 г., 7 листов; приложение 5 листов. – Батурин Ю.М. Личный архив. Передан в Государственный архив РФ (фонд 10354).

⁷ «О разграничении полномочий между Союзом ССР и республиками в области внешней политики» // Записка министра иностранных дел СССР А.А. Бессмертных Президенту СССР М.С. Горбачеву от 26 января 1991 г., 9 листов; приложение 7 листов. – Батурин Ю.М. Личный архив. Передан в Государственный архив РФ (фонд 10354).

стабильном мировом развитии, обладание всеми необходимыми качествами суверенного государства, способного участвовать в международных отношениях полностью наравне с иностранными субъектами международного права. Далее МИД указал, что правильного распределения компетенции недостаточно; не менее важно обеспечить формы и процедуры взаимодействия и координации, что делало бы внешнеполитическую деятельность жизнеспособной и эффективной.

В записке от 26 января преамбула становится более фундированной. Начинается она с центрального положения о необходимости наделения обновленной Советской федерации всеми качествами суверенного государства, имеющего статус полноправного субъекта международных отношений и международного права. Это не только отвечало бы коренным интересам народов страны и мирового сообщества, подчеркивал министр иностранных дел, но и обеспечивало бы сохранение признанной роли Союза ССР как важнейшего фактора мировой стабильности, за поддержание которой он несет особую ответственность, будучи постоянным членом Совета Безопасности ООН и авторитетным участником сложной системы международных связей, закрепленных в тысячах действующих договоров и конвенций. При непредвзятом подходе, говорилось далее во вводной части, очевидно, что именно такой Союз нужен республикам, которые смогут не только положиться на его могущество в деле защиты своего суверенитета и национальной безопасности, но и получают возможность сообща, помогая друг другу, эффективнее интегрироваться в структуры современного мира. Граждане республик и у себя дома, и за границей будут оставаться под защитой единого Союза и принятых им международных гарантий прав человека.

Записка учитывала Декларации о государственном суверенитете республик, принятые в 1990 году. Осуществление заново обретенного суверенитета республик предполагает, с одной стороны, расширение их участия в делах общесоюзной внешней политики, а с другой – развития в контексте общего внешнеполитического курса республиканских международных связей. Именно на это и были нацелены Декларации республик о государственном суверенитете, которые в вопросах международной правосубъектности основаны на провозглашенном, но по сути остававшемся втуне их конституционном праве внешних сношений.

Далее осуществлялась привязка к собственно тексту проекта Союзного договора. Констатировалось, что проект нового Союзного договора в части, касающейся сферы международных отношений, в равной мере учитывает интересы всех – Союза, республик, советских граждан, окружающего мира. Согласно проекту, республики реализуют свой суверенитет через деятельность Союза в сферах выработки и осуществления внешней политики союзного государства, заключения им международных договоров, его представительства в отношениях с другими государствами и международными организациями. Совместно с республиками Союз призван обеспечивать основные права и свободы граждан, в том числе и за рубежом.

Соответственно, в рамках своих полномочий Президент СССР представляет Союз в отношениях с зарубежными странами и осуществляет контроль за выполнением международных обязательств СССР (функция Совета безопасности при Президенте). Крайне важно, что проект предусматривает действенное участие республик и их представителей в осуществлении полномочий Союза, в том числе связанных с определением основных направлений его внешней политики (функция Совета Федерации). Наконец, проект исходит из того, что и республики осуществляют внешнеполитическую деятельность – наряду с Союзом и при его координирующей роли. Таким образом, по проекту Союзного договора вырисовывается новое соотношение полномочий в международных делах: вопросы внешней политики во многом переходят из сферы исключительной компетенции Союза в общую компетенцию Союза и входящих в него республик.

В целом этот процесс отвечает международному праву и мировой практике, аргументирует министр заявленную позицию. В ряде стран (Швейцария, Германия, Канада, Бельгия) допускается возможность внешних сношений на уровне субъектов федерации (конфедерации) в пределах их конституционной компетенции, хотя в таких случаях координационно-направляющая роль принадлежит центральным государственным органам. Однако, и здесь повторяется мысль из записки от 11 января, возникает практическая потребность, в плане осуществления суверенных прав советских республик в международных делах, отработать механизмы эффективного взаимодействия союзных и республиканских структур, гармонизации интересов Союза и республик.

На основе принципиальных положений проекта Союзного договора и с учетом соображений практического характера от име-

Позиция МИД СССР по разграничению союзной и республиканских компетенций во внешней политике

ни МИД СССР предлагалось разграничение полномочий между Союзом и республиками в области внешней политики. Сферы разграничений в обеих записках совпадали, поэтому целесообразно изложить их в виде сравнительной таблицы (см. таблицу 1). Однако характер разграничений и их описания различались, ибо в записке от 26 января были учтены позиции, высказанные представителями и экспертами республик в ходе консультаций по Союзному договору летом-осенью 1990 года, а также приняты во внимание соображения, выдвинутые руководством МИД республик и участниками общественного обсуждения проблематики Союзного договора.

Табл. 1. Разграничение полномочий по предложению МИД СССР

№п/п	Записка от 11.01.1991	Записка от 26.01.1991	Примечания
Полномочия в области международных отношений и внешней политики			
1.	<i>Определение и осуществление внешней политики</i>		
	Прерогатива Союза в лице его высших органов государственной власти. Участие республик через Совет Федерации и Верховный Совет Союза		
	МИД Союза может вносить предложения по внешнеполитическим вопросам	МИД Союза и органы внешних сношений республик могут раздельно или совместно вносить предложения по внешнеполитическим вопросам	26.01.1991 к МИД добавлены другие органы внешних сношений
	Функция как центральных, так и республиканских органов исполнительной власти	Функция, прежде всего, центральных органов во главе с Президентом СССР, но проводится также республиканскими органами	26.01.1991 Доминирование союзной власти
	Республики осуществляют международную деятельность, руководствуясь согласованным внешнеполитическим курсом и с учетом своих специфических интересов		26.01.1991 Республики <i>самостоятельно...</i>
	Республики участвуют в практическом осуществлении внешней политики на союзном уровне через своих представителей как в аппарате центральных ведомств, так и в их заграничных учреждениях		26.01.1991 Центральные ведомства заменены на МИД

2.	Вопросы территории и границ		
	Союз обеспечивает территориальную целостность и неприкосновенность республик	Республики через Союз обеспечивают свою территориальную целостность и неприкосновенность границ	
	На союзном уровне определяется режим и осуществляется охрана государственной границы и участков государственной территории, находящихся под союзной юрисдикцией – внутренних и территориальных морских вод, пограничных рек, озер, каналов, континентального шельфа и воздушного пространства, а также устанавливаются пределы и определяется режим морской экономической зоны	Союз, руководствуясь нормами международного права и действующими договорами, определяет режим государственной границы, морской экономической зоны и континентального шельфа, а также таких участков государственной территории, как внутренние и территориальные морские воды, пограничные реки, озера, каналы, воздушное пространство	
	С учетом нового статуса республик требуется разработка процедур для должного учета их интересов	С учетом нового статуса республик в Федерации и их суверенных прав на природные ресурсы, потребуются разработка процедур для должного учета их интересов	
	Изменение государственной границы производится Союзом с согласия республики, внешняя граница которой совпадает с соответствующим участком границы Союза		
3.	Защита суверенитета и поддержание международной безопасности		
	Ключевая задача Союза – защита общенациональных интересов, суверенитета и безопасности входящих в него республик и всех народов страны	Ключевая задача Союза, в том числе союзного МИД	26.01.1991 Имеется в виду задача защиты суверенитета и поддержания международной безопасности

Позиция МИД СССР по разграничению союзной и республиканских компетенций во внешней политике

Продолжение таблицы 1

	На союзном уровне решаются вопросы войны и мира, обеспечения международной безопасности и проводятся мероприятия, направленные на ограничение вооружений и разоружение		
	Союз принимает решение о применении вооруженной силы в порядке индивидуальной или коллективной самообороны и в случае выполнения международных обязательств по поддержанию мира и правопорядка		26.01.1991 Добавлено: Союз, как гарант обеспечения общих интересов
	Союз решает вопросы военного сотрудничества с иностранными государствами, включая военные поставки	—	
4.	<i>Вопросы гражданства, защиты прав человека</i>		
	Целесообразно регулировать на союзном уровне, но при участии республик	Целесообразно регулировать на союзном уровне при содействии со стороны республик	
	Республики непосредственно осуществляют часть функций применительно к своим гражданам, находящимся за рубежом		
5.	<i>Дипломатические и консульские отношения</i>		
	Республики могут поддерживать отношения с иностранными государствами через своих дипломатических и консульских агентов (представителей) при союзных загранучреждениях		26.01.1991 Вместо «союзных загранучреждений» стоит «загранучреждения МИД СССР»
	Республики могут учреждать свои консульские агентства, коммерческие и информационные бюро, национально-культурные центры в сопредельных странах и странах, где у них имеются особые культурные и экономические интересы		
	Они могли бы также обмениваться представителями (представительствами) с административно-территориальными единицами иностранных государств	—	

	–	Они могли бы также учреждать дипломатические агентства для поддержания связей с иностранными консульскими учреждениями на своей территории	
	Координация деятельности республиканских представителей (представительств) за рубежом возлагается на представителей Союза в соответствующем иностранном государстве (или его административно-территориальных единицах)		
	Если у республики в процессе осуществления своих дипломатических и консульских отношений с иностранным государством будет возникать вопрос о взаимности, такое иностранное государство может с согласия Союза учреждать в республике отдел (филиал) своего посольства и консульские учреждения		
6.	<i>Участие в международных организациях</i>		
	Участие одной или нескольких республик в военно-политических объединениях государств неосуществимо в силу неделимости ответственности Союза за защиту суверенитета страны в целом и поддержание ее международной безопасности		
	Возможность одновременного участия республик Союза в международных организациях другого рода (в ООН, ее органах и учреждениях, общеевропейском процессе и т.д.) осуществимо теоретически, и зависит от принятых в этих организациях норм, процедур и практики. Целесообразность такого участия должна определяться интересами как Союза в целом, так и соответствующих республик, а также материальными возможностями республиканских ведомств внешних сношений		
	Участие республик в ООН – наряду с Украиной и Белоруссией – не исключено, но зависит от характера Союзного договора и соотношения со статусом СССР как постоянного члена Совета Безопасности, отвечающего за соблюдение	Участие республик в ООН – наряду с Украиной и Белоруссией – не исключено, в частности, на основе ротации (если она будет осуществима – потребуется изменение Устава ООН, под которыми стоят подписи Украины и Белорус-	

Позиция МИД СССР по разграничению союзной и республиканских компетенций во внешней политике

Окончание таблицы 1

	интересов Союза и каждого из его субъектов	сии, и согласие самих этих республик пойти на ротацию). Важно соотносить подобные преобразования со статусом СССР как постоянного члена Совета Безопасности, отвечающего за соблюдение интересов Союза и каждого из его субъектов	
	Подключение республик к деятельности ООН могло бы послужить участие их представителей в составе союзных миссий при учреждениях ООН и союзных делегаций		
7.	<i>Экономические, научно-технические, гуманитарные связи</i>		
	Объем и характер внешней компетенции республик будет напрямую зависеть от распределения полномочий в соответствующих областях между республиками и Союзом. Внутренняя компетенция Союза остается таковой и в международных отношениях. В случае совместной или строго республиканской компетенции роль Союза по преимуществу координирующая		
	Для функционирования Союза как единого хозяйственного и правового пространства целесообразно сохранить за ним полномочия по проведению общей внешнеэкономической политики, организации единой таможенной территории, защите интеллектуальной собственности, борьбе с международным терроризмом и организованной преступностью, незаконным оборотом наркотиков		
8.	<i>Заключение международных договоров</i>		
	Союз заключает договоры с иностранными государствами и международными организациями по вопросам, отнесенным к его исключительной компетенции, а также по тем вопросам, которые могут быть дополнительно поручены республиками. Необходимо предусмотреть механизмы добросовестного исполнения республиками имеющиеся и будущие международные обязательства Союза, по которым он вправе во их исполнение издавать акты внутреннего законодательства, имеющие силу на всей территории Союза		
	Республики по вопросам своей компетенции могут заключать международные договоры, сообразуясь с принципом их непротиворечивости законом и международным обязательствам Союза, правам и интересам других республик, Союза в целом		

Разработка МИД СССР была призвана обеспечить благоприятные условия для выработки и осуществления советской внешней политики в процессе, как они понимали, «обновления Союза ССР»,⁸ хотя в Аппарате Президента СССР уже осознавали всю серьезность грядущих изменений. Личные правки министра А.А. Бессмертных не изменили кардинально ранее подготовленные МИД предложения, разве что усилили доминирующую роль союзного центра. Выделяются также внесенные министром поправки, когда он заменял обобщенную формулировку «Союз» в варианте 11 января на категорические «СССР» и «МИД СССР», хотя в разосланном проекте Союзного договора уже использовалось условное название нового Союза.

4. Позиция международного отдела ЦК КПСС

Как было тогда принято, записки министерств и ведомств направлялись непосредственно адресату, но одновременно оценивались в профильном отделе ЦК КПСС. Так и записка МИД СССР, подписанная министром А.А. Бессмертных, была отрецензирована в Международном отделе ЦК КПСС и 8 февраля 1991 г. направлена Президенту СССР М.С. Горбачеву.⁹ Поскольку Президенту требовалась только самая общая оценка, письмо заведующего Международным отделом ЦК КПСС, секретарем ЦК КПСС В.М. Фалина сопровождалось конкретным документом, написанном в отделе и предназначенным для рабочей группы, занимавшейся подготовкой проекта нового Союзного договора в Аппарате Президента СССР, уже со ссылками на конкретные статьи проекта.¹⁰

Основные положения записки МИД СССР не вызвали возражений у В.М. Фалина и в Международном отделе ЦК КПСС. Однако, учитывая исключительную важность рассматриваемого вопроса для основ будущей государственной политики нового Союза и закрепления его достойного места на мировой арене, рекомендовано получить более детально проработанный комплекс вопросов,

⁸ Там же.

⁹ «О записке МИД СССР “О разграничении полномочий между Союзом ССР и республиками в области внешней политики”». Фалин В.М. Президенту СССР М.С. Горбачеву. 8 февраля 1991 г. 2 листа. – Батуринов Ю.М. Личный архив. Передан в Государственный архив РФ (фонд 10354).

¹⁰ Соображения Международного отдела ЦК КПСС по тексту записки МИД СССР «О разграничении полномочий между Союзом ССР и республиками в области внешней политики». Фалин В.М. 8 февраля 1991 г. 2 листа. – Батуринов Ю.М. Личный архив. Передан в Государственный архив РФ (фонд 10354).

относящихся к разграничению компетенций Союза и республик, а также механизм их взаимодействия в сфере внешней политики.

В записке МИД распределение компетенций описывалось по схеме:

- исключительная компетенция Союза;
- полномочия дополнительно делегированные Союзу республиками (в соответствии с концепцией нового Союзного договора);
- компетенция республик.

В.М. Фалин рекомендовал определить направления и сферы деятельности по классической (как в учебнике) схеме:

- исключительная компетенция Союза;
- компетенция республик;
- совместная компетенция Союза и республик.

Он указал на необходимость более полно, чем это представлено в ст.4 проекта «Союзного договора» и ст.5 Закона СССР «О разграничении полномочий между Союзом СССР и субъектами Федерации» определить обязанности и права республик и центра, связанные с их внешнеполитической деятельностью.

Также он отметил потребность в специальном правовом механизме, регулирующего отношения центра и республик во внешнеполитической области и процедуры разрешения споров и противоречий, возникающих между центром и республикой (республиками) по этим вопросам.

Для практического решения этих и других вопросов, связанных с взаимоотношениями Союза и республик во внешнеполитической сфере предлагалось поручить МИД СССР представить предложения по формулировкам соответствующих статей и положений Союзного договора. Это правильное, по сути, предложение противоречило высказанным в его же письме рекомендациям по детализации формулировок. В самом деле, по смыслу нового Союзного договора требовались не детальные, а достаточно краткие, но емкие нормы, обобщающие множество деталей, которые впоследствии должны были быть раскрыты в союзных и республиканских законах. Детализация, разумеется, требовалась при подготовке проекта нового Союзного договора, но лишь как предварительная ступень, чтобы авторы генерализованной формулировки могли охватить как можно больше подразаимываемых элементов синтезируемого обобщения.

По большей части тем же недостатком страдали и прилагаемые к письму В.М. Фалина замечания Международного отдела ЦК КПСС. Например, критика коснулась раздела «Определение и осуществление внешней политики» записки МИД СССР: «Не

обозначено достаточно полным образом разграничение сфер компетенции Союза и республик».¹¹ Или: «В разделе “Вопросы территории и границ” отсутствует дифференциация режимов изменения внешних и межреспубликанских границ, не указано, к чьей компетенции относится право передачи участков государственной территории в аренду, какова могла бы быть степень участия республик в решении территориальных споров, затрагивающих интересы Союза... Не определены (стр.6) условия (в т.ч. финансовые) и порядок учреждения республиканских дипломатических и консульских агентств, коммерческих и информационных бюро за рубежом»¹²

Среди других замечаний можно отметить следующие.

В преамбуле записки МИД СССР (стр.1) статус суверенного государства отнесен лишь к Советской Федерации.¹³ «Это противоречит проекту Союзного договора, в соответствии с которым все республики должны обладать этим статусом (Раздел 1, с.1)».¹⁴ Во-первых, отнюдь не противоречит, а лишь не полностью отражает идею Союзного договора. Во-вторых, понятно, что МИД СССР защищал в записке преимущественно интересы Союзного государства. Интересы республик защищали они сами, направляя свои предложения М.С. Горбачеву.

В связи с поставленной МИД СССР задачей «отработать механизмы эффективного взаимодействия союзных и республиканских структур (стр.3)»¹⁵ Международный отдел ЦК, справедливо связав ее с предполагаемым Консультативным Советом министров иностранных дел Союза и республик (приложение к записке МИД СССР), замечает: «Возможно, такой Совет будет полезен. Целесообразно, однако, учесть ст.15 проекта Союзного договора, в соответствии с которой руководители республиканских министерств и ведомств становятся членами коллегий соответствующих союзных структур “ex officio”».¹⁶ Критика адресована МИД, но отправлена в адрес М.С. Горбачева.

¹¹ Там же.

¹² Там же.

¹³ Имеется в виду новое Союзное государство (прим. Ю.Б.)

¹⁴ Соображения Международного отдела ЦК КПСС по тексту записки МИД СССР «О разграничении полномочий между Союзом ССР и республиками в области внешней политики».

¹⁵ Там же

¹⁶ Там же. (В тексте ошибка; правильно: “ex officio” – прим. Ю.Б.)

И далее продолжается критика в адрес МИД: «Формулировки на стр. 4 создают впечатление, что республиканские ведомства внешних сношений наделяются правом вносить предложения непосредственно в Совет Федерации и Верховный Совет СССР через голову МИД СССР и ВС республик. Необходимо разработать четкий механизм взаимодействия указанных органов в этом вопросе».¹⁷ Перед кем ставится эта задача, не ясно. В любом случае понятно, что она относится к задачам второго плана, к которым следует приступить после заключения Союзного договора.

Такая же модель замечания – «необходимо продумать и разработать» – была сделана и по поводу раздела «Экономические, научно-технические, гуманитарные связи» записки МИД СССР: «Раздел... нуждается в более четкой и детальной расшифровке. Очевидно, что это именно та область, которую можно было бы отнести в основном к компетенции республик. Следовало бы детально продумать формы и механизмы взаимодействия Союза и республик в этих вопросах».¹⁸

Напоминает стиль рецензии профессора на курсовую работу студента, не правда ли?

Единственное конкретное и полезное (правда, неосуществимое в силу исторических причин) предложение уместилось в две строки: «Целесообразно дополнить перечень принципов отношений между республиками (Раздел II, ст.4 проекта Союзного договора) принципом нерушимости границ».¹⁹

В целом можно сказать, что исполнители в Международном отделе ЦК КПСС сознательно ли, в рабочей текучке ли, но невнимательно и незаинтересованно отнеслись к подготовке нового Союзного договора, ограничившись дежурной отпиской.

5. Практика участия республик в международных делах в 1989–91 гг.

Между тем, обобщение внешнеполитической практики МИД СССР с участием союзных республик могло бы дать немало подсказок рабочей группе по подготовке Союзного договора. Так, ко времени подготовки записки МИД уже начал формирование Консультативного Совета министров иностранных дел Союза и

¹⁷ Там же.

¹⁸ Там же.

¹⁹ Там же.

республик (упоминаемый в «Соображениях Международного отдела ЦК КПСС»), который виделся в качестве авторитетного форума для обсуждения широкого круга вопросов внешних сношений. В их числе:

- возможные международные инициативы как Союза, так и республик, а также пути их реализации;
- участие республик во внешнеполитических акциях, осуществляемых Союзом;
- участие представителей республик в переговорах, проводимых на союзном уровне, по проблемам, затрагивающим их интересы;
- обеспечение участия республик в деятельности международных организаций;
- функционирование представительств Союза и республик за рубежом;
- совершенствование информационного обеспечения деятельности МИД республик;
- подготовка и повышение квалификации внешнеполитических кадров республик;
- другие проблемы, представляющие интерес как для Союза, так для республик.

Улучшились качество и оперативность снабжения республиканских министерств иностранных дел международной информацией (в 1990 г. в их адрес было направлено более 400 сообщений). Оперативная информация, поступающая из загранучреждений МИД СССР, направлялась напрямую в республиканские МИДы.

Коллегия МИД СССР в мае 1990 г. утвердила план мероприятий в области содействия внешним связям республик, в соответствии с которым, в частности в 40 посольствах и совпредставительствах за рубежом были выделены сотрудники, специально отвечающие за республиканские вопросы. Коллегия предусмотрела в указанном плане регулярное взаимодействие с МИД республик по вопросам формирования внешней политики, проработке механизма участия республик в общеевропейском процессе и взаимодействия со странами Азиатско-тихоокеанского региона, расширение представительства республик за рубежом, включая ротацию республиканских кадров в совзагранучреждениях, участие представителей республик в переговорах и консультациях с другими странами, в союзных делегациях на международных совещаниях и конференциях.

Республики сообщили МИД СССР страны своей приоритетной заинтересованности, и МИД выделил за счет своих штатов 150 должностей в загранпредставительствах СССР для представителей республик, имеющих соответствующий статус и представленных в этом качестве за рубежом при условии согласия принимающей стороны. Более того, советские посольства провели соответствующие переговоры с зарубежными партнерами. С учетом замечаний и предложений, поступивших от МИД РСФСР, УССР, БССР, Казахстана, Туркмении и Молдовы был разработан проект Положения о полномочном представителе республики в составе загранучреждений МИД СССР.

В октябре 1990 г. в МИД СССР было проведено совещание заместителей министров иностранных дел республик с участием представителей 14 республик (Литва не приняла участия в совещании), обсудившее проблемы взаимодействия МИД Союза и республик.

В МИД СССР прорабатывался новый подход к формированию делегаций СССР на сессии Генеральной Ассамблеи ООН. В их состав предполагалось включать лиц, официально уполномоченных на то соответствующими органами республик для полноправного участия в выработке позиции делегации Союза по обсуждаемым вопросам. В частности, в практике работы делегации Союза ССР на 45-й сессии ГА ООН, помимо члена союзной делегации министра иностранных дел Казахстана А.Х. Арыстанбековой, впервые на ротационной основе приняли участие заместители министров иностранных дел 10 республик.

Союзные республики привлекались к подготовке и проведению государственных и правительственных визитов, участвовали в переговорах, прямо затрагивающих их интересы. Республики активно включились в работу на одном из приоритетных направлений советской внешней политики – общеевропейском процессе. МИД СССР при подготовке к общеевропейским мероприятиям консультировался с министерствами иностранных дел республик, запрашивал их мнение для согласования единой позиции. Такая практика позволила добиться существенного отражения интересов республик в переговорных позициях советской делегации. Представители союзных республик эффективно работали в составе союзных делегаций в следующих общеевропейских мероприятиях:

- в 1989 г.:
- в Информационном форуме в Лондоне;

- в Экологическом совещании в Софии (Белоруссия, Латвия, Молдова, Украина);
- в 1990 г.:
 - в Конференции по экономическому сотрудничеству в Бонне (Азербайджан, Белоруссия, Грузия, Казахстан, Литва, Россия, Туркмения, Украина);
 - в Совещании по Средиземноморью в Испании (Грузия, Россия, Украина);
 - в Конференции по экологии Балтики в Швеции (Белоруссия, Латвия, Россия, Эстония);
 - в консультациях по развитию сотрудничества в Черноморском регионе в Турции (Азербайджан, Армения, Грузия, Молдова, Россия, Украина).

Перед Парижской встречей СБСЕ на высшем уровне ряд республик, расположенных в европейской части СССР, подняли вопрос о своем участии в этом форуме. Разумеется, такое участие республик невозможно было обеспечить без учета существовавших тогда в СБСЕ правил. Принимая во внимание, что данный вопрос должен решаться на основе консенсуса всех 34 государств, МИД провел консультации с рядом стран и встретил категорические возражения против участия республик в общеевропейском процессе. Тогда министр иностранных дел Э.А. Шеварднадзе по поручению президента СССР официально пригласил представителей РСФСР, Украины, Белоруссии, Латвии, Литвы, Эстонии, Молдовы, Азербайджана, Армении и Грузии принять участие в работе делегации СССР на совещании стран-участниц СБСЕ в Париже (19-21 ноября 1990 г.). По решению руководства республик в состав делегации СССР были включены председатель Совета Национальностей Верховного Совета СССР Р.Г. Абдулатипов, министры иностранных дел Армении А.А. Мкртчян, Азербайджана Г.М. Садыхов, ССР Молдовы Н.А. Цыу, Постоянный представитель Белорусской ССР при ЮНЕСКО В.С. Колбасин. В качестве гостя Посольства СССР – председатель Комитета по иностранным делам Верховного Совета Республики Грузия Ф.Ш. Пааташвили. В Париже в это время находились делегация Комитета по иностранным делам Верховного Совета Украины. Министры иностранных дел Латвии, Литвы и Эстонии на приглашение не откликнулись.

Рассматривались и проблемы участия республик в международных экономических организациях, в частности, формы их возможного подключения к союзным связям с ГАТТ, МВФ

и МБРР, прямого членства в некоторых отраслевых экономических организациях и международных сырьевых картелях, некоторых специализированных и региональных учреждениях системы ООН, официального членства в субрегиональных экономических организациях и др.

Значительную работу по расширению участия всех союзных республик в деятельности ЮНЕСКО проводил Секретариат Комиссии СССР по делам ЮНЕСКО. В 1990 г. Комиссией были организованы в СССР такие международные мероприятия, как, например, Круглый стол по итогам Всемирной конференции «Образование для всех» (Москва, апрель 1990 г.); II Всемирный фестиваль фольклора (Киев, май 1990 г.); Международные семинары в рамках проекта «Великий шелковый путь – путь диалога» (Ашхабад, июль 1989 г.; Самарканд-Душанбе, октябрь 1990 г., Алма-Ата, ноябрь 1990 г.), а также Международные семинары «Школа и социальная среда» (Ярославль, октябрь 1990 г.), «Грамотность и непрерывное образование женщин в исламском мире» (Фрунзе, ноябрь-декабрь 1990 г.) и другие. Союзным республикам Комиссия по делам ЮНЕСКО оказывала содействие союзным республикам во открытию в их городах филиалов Комиссии.

С учетом интереса республик к обмену напрямую консульскими представителями с иностранными государствами проводилось существенное перераспределение функций в сфере консульской деятельности. В ведение республик Союзом передавались многие функции (выдача загранпаспортов, виз для въезда иностранцев на территории республик, легализация документов республиканского уровня, использование для своих нужд консульских сборов, открытие дополнительных пунктов упрощенного перехода границы и другие).

С целью оперативной координации и взаимодействия по тем вопросам, которые относились к непосредственным интересам республик, в МИД е был создано Управление по союзным республикам и началась работа по по участию в его деятельности на постоянной основе представителей республиканских МИД.

Расширилась подготовка и повышение квалификации сотрудников дипломатических служб республик в учебных заведениях МИД СССР.

Были интенсифицированы двусторонние и многосторонние связи подразделений МИД с коллегами в союзных республиках. Одной из форм взаимодействия стало проведение совместных с

представителями республик консультаций с зарубежными партнерами по широкому кругу международных проблем, включая консульские вопросы, культурное и гуманитарное сотрудничество, охрану окружающей среды, внешнеполитическое планирование и другие. В частности, в проведенных в конце 1990 г. – начале 1991 г. консультациях с Францией, Ираном, Индонезией, МНР, Японией, Таиландом, Вьетнамом и другими странами участвовали представители РСФСР, Казахстана, Узбекистана, Таджикистана и Молдовы.

МИД проводил практическую работу по осуществлению суверенитета союзных республик в области внешних связей, исходя из общности политической линии по наиболее крупным и стратегически важным аспектам международных отношений, неперемного участия в ее выработке и осуществлении всех субъектов Союза, взаимодействия по вопросам, входящим в сферу непосредственных интересов республик. Из этого краткого обзора видно, что рассматриваемое направление было одним из приоритетных в деятельности МИД СССР.

6. Позиции союзных республик по разграничению полномочий с Союзом ССР

Перейдем теперь к позициям союзных республик, лишь частично совпадающим, а частично противоречащим взглядам МИД СССР.

В ходе консультаций между полномочными представителями союзных республик и рабочих групп Верховного Совета СССР и Совета Министров ССР по проблемам подготовки Союзного договора, которые прошли в Москве, в Кремле, в августе-сентябре 1990 г. республиками предлагалось существенно пересмотреть разделение полномочий Союза и республик в пользу республик. В частности, выявилось стремление представителей Белоруссии и Казахстана иметь собственные таможенные службы.

Защита суверенитета и обеспечение международной безопасности (в т.ч. разоружение, объявление войны, заключение мира, борьба с международной преступностью) были отнесены к ведению Союза. При этом предусматривались варианты прямого участия республик в решении вопросов, затрагивающих специфические интересы, связанные с их территориями и гражданами. Заключение, исполнение и денонсацию международных договоров предлагалось отнести к сфере совместных полномочий

Союза и республик, а защиту граждан Союза и их интересов за рубежом – к ведению Союза без ущемления прав республик на защиту своих граждан. Было сформировано общее понимание того, что республики совместно с Союзом могли бы регулировать правовое положение иностранцев, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц, находящихся на их территориях.

Дипломатические и консульские отношения с иностранными государствами можно было бы отнести к компетенции Союза и республик, также 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. В этой связи отмечалась необходимость тщательной проработки вопросов практического распределения между Союзом и республиками конкретных элементов функций официального представительства в международных отношениях. Что же касается вопроса полного членства республик в ООН, то было сочтено целесообразным увязать его решение с необходимостью сохранения Союза в качестве постоянного члена Совета безопасности ООН, как отвечающего фундаментальным интересам и Союза, и каждого из входящих в него государств. (В этой связи интересно замечание члена делегации Верховного Совета Украинской ССР, председателя Комиссии Верховного Совета Украины по вопросам законодательства и законности А.П. Коцюбы: «Месяц тому назад я сделал депутатский запрос от имени Комиссии, чтобы мне показали характеристику взаимоотношений Украинской республики с другими государствами, поскольку Украинская республика является членом Организации Объединенных Наций. И что вы думаете? Я получил пустой перечень договоров с государствами. Я говорю: “Почему же так?.. Дайте мне характеристику экономических отношений”. Не могут дать! Спрашиваю: “Почему не могут дать?” – “Да, потому, что мы практически бессильны, все дело идет на уровне Союза”».²⁰

За Союзом оставляли право заключать собственные договоры по вопросам союзной компетенции, а также по вопросам, де-

²⁰ 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 листов (цит. с.31-32 стенограммы). – Батурин Ю.М. Личный архив. Передан в Государственный архив РФ (фонд 10354).

легированным ему республиками. Отмечалось, что в отношении международных договоров, заключаемых Союзом по вопросам, не входящим в круг его ведения, должен быть предусмотрен «защитный механизм» интересов республик (ратификация или иная форма одобрения таких соглашений республиками на внутрисоюзном уровне), а также необходимо обеспечить должный учет интересов республик на различных стадиях разработки таких договоров. Представители республик также 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, было 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.

Участники консультаций рекомендовали образовать несколько экспертных групп, и среди них – по международным вопросам (эксперты Украины и Молдовы в работе экспертной группы не участвовали).

В ходе консультаций созданных экспертных групп РСФСР, Белорусской ССР, Узбекской ССР, Казахской ССР, Киргизской ССР, Таджикской ССР, Туркменской ССР с союзными экспертами был обсужден блок проблем, касающихся разработки и возможного содержания внешнеполитических положений нового Союзного договора.

Эксперты пришли к выводу о целесообразности закрепления в будущем Союзном договоре положения о признании международной правосубъектности будущего Союза и входящих в его состав государств. При этом подчеркивалось, что и Союз, и образующие его республики обладают этим свойством как суверенные государства. Отмечалось, что такое положение, когда и Союз, и входящие в него государства одновременно являются участниками международных отношений, субъектами международного права, не противоречит принципу единой внешней политики.

Было признано целесообразным рекомендовать отразить в Союзном договоре положение о государственной территории Союза как совокупности территорий входящих в него респу-

блик – важнейшем атрибуте государственности и суверенитета Союза. В ходе консультаций сформировалась общая точка зрения, что полномочия Союза в отношении единой государственной территории и ее внешних границ могли бы осуществляться им при неуклонном соблюдении суверенных прав соответствующей республики в отношении ее территории и границ, а также международных обязательств Союза.

Отмечалось, что исходя из общепризнанных принципов и норм международного права, в частности, положений Венской конвенции 1969 года о праве международных договоров, участники будущего Союзного договора должны заявить в нем, что они будут добросовестно соблюдать все имеющиеся и будущие международные обязательства Союза. При этом должно быть предусмотрено право Союза издавать внутренние акты, обеспечивающие надлежащее исполнение его международных обязательств. Союз и каждая республика сами должны нести международную ответственность по своим обязательствам. По взаимному согласию они могли бы перераспределять международные обязательства.

Было условлено, что на этапе подготовки Союзного договора не стоит предопределять решение вопроса о создании единой (общей для Союза и республик) дипломатической и консульской службы, имея в виду в дальнейшем подойти к решению этой проблемы с позиций обеспечения единства внешней политики и эффективной международной деятельности республик. Что же касается конкретных вопросов функционирования дипломатической и консульской служб (финансовые, кадровые, информационные) можно будет решить в союзном законодательном акте и специальных соглашениях между союзными и республиканскими внешнеполитическими ведомствами.

При обсуждении принципиальных аспектов проблемы защиты внешнего суверенитета Союза и обеспечения международной безопасности выявилось понимание, что эти и подобные вопросы должны, очевидно, быть отнесены, в основном, к ведению Союза. Вместе с тем отмечалось, что в Союзном договоре или возможных дополняющих его соглашениях следовало бы предусмотреть варианты прямого участия республик в решении ряда вопросов.

Было достигнуто соглашение, что к ведению республик должно быть отнесено осуществление политических, экономических, научно-технических, гуманитарных и других международных связей по вопросам, не подпадающим под компетенцию Союза.

Сформировалась общая точка зрения о необходимости создания оптимальных механизмов взаимодействия Союза и республик по международным вопросам в рамках их прерогатив в сфере внешней политики. В Союзном договоре могли бы быть отражены принципы взаимодействия в этих целях, а впоследствии конкретизированы в союзном законодательном акте, а также в специальных союзно-республиканских соглашениях.

В этой связи были высказаны отдельные предложения, касающиеся, в частности, налаживания в ближайшее время принципиально новой системы взаимной информации по внешнеполитической проблематике; разработки структуры согласования и взаимодействия (например, Совет Министров иностранных дел союзных республик, Консультативный совет при министре иностранных дел Союза, более активное подключение представителей республик к выработке позиций и участию в переговорах и конференциях по глобальной и региональной проблематике); решения вопросов об аккредитации и статусе полномочных представителей (представительств) республик при совзагранучреждениях; перераспределения функций консульской службы, включая обмен консульскими представителями напрямую между заинтересованными республиками и иностранными государствами; коренного совершенствования кадровой политики (возможность установления квот для представителей республик в союзном МИДе и совзагранпредставительствах, организация специализированных курсов подготовки кадров союзных республик на базе учебных заведений МИДа).²¹ (Интересно сравнить перечисленные пожелания с позицией МИДа – см. п.5).

В ходе работы представители ряда республик выразили особое мнение по обсуждаемым проблемам.

Конечно, особенно важна была позиция РСФСР. На консультациях в Кремле 3 августа 1990 г. с изложением взглядов РСФСР по вопросам подготовки Союзного договора с большой речью выступил Председатель Верховного Совета РСФСР Р.И. Хасбулатов. По вопросам внешней политики высказанная позиция оказалась противоречивой. С одной стороны, по словам Р.И. Хасбулатова: «Определенные значительные части внешне-

²¹ Протокол о консультациях экспертов союзных республик по проблемам внешней политики, касающимся нового Союзного договора. 6 листов. – Батуринов Ю.М. Личный архив. Передан в Государственный архив РФ (фонд 10354).

политических функций должны приходиться на новую союзную администрацию... Следовательно, речь идет о разграничении внешнеполитической деятельности».²² И с этим утверждением нельзя было не согласиться. Но тут же Р.И. Хасбулатов утверждал: «Сфера внешнеполитической деятельности, конечно, – это объект управления... самой России».²³ Возможно, из-за отмеченной противоречивости в Протоколе встречи по вопросам внешнеполитической деятельности не было сказано ничего конкретного, кроме того, что стороны договорились создать группу экспертов с участием ученых, специалистов, представителей ведомств.²⁴ То же положение содержится и в Протоколе встречи с Украинской ССР, которая была не менее жесткой.²⁵

Руководитель делегации Верховного Совета Узбекской ССР, заместитель председателя Совета Министров Узбекской ССР, председатель Госплана Узбекской ССР Б.С. Хамидов во вступительной речи сказал: «Мы считаем, что всю внешнюю политику в Союзе, конечно, должен осуществлять Союз наших республик, но должны и мы определенную свою долю иметь и влияние во внешней политике как суверенная республика. Значит, мы считаем, что наша республика должна принимать участие во всех международных договорах, которые касаются или затрагивают интересы нашей республики».²⁶ Рабочая группа Узбекской ССР, посчитав возможным делегировать Союзу ССР вопросы опреде-

²² Вопросы, возникающие в связи с позицией РСФСР при подготовке концепции нового Союзного Договора. 19 листов. – Батурин Ю.М. Личный архив. Передан в Государственный архив РФ (фонд 10354).

²³ Там же.

²⁴ Протокол консультативной встречи рабочих групп Верховного Совета РСФСР и Верховного Совета СССР по проблемам подготовки Союзного договора. Москва, Кремль, 3 августа 1990 г. 4 листов. – Батурин Ю.М. Личный архив. Передан в Государственный архив РФ (фонд 10354).

²⁵ Протокол консультативной встречи полномочных 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 листа. – Батурин Ю.М. Личный архив. Передан в Государственный архив РФ (фонд 10354).

²⁶ Стенограмма консультации полномочных представителей Верховного Совета Узбекской ССР и рабочей группы Союза ССР по положениям проекта Союзного Договора. Москва, Кремль. БКД, Грановитая палата. 7 августа 1990 г., 15.00. 73 листов (цит. с.25 стенограммы). – Батурин Ю.М. Личный архив. Передан в Государственный архив РФ (фонд 10354).

ления внешней политики, заключения международных договоров и соглашений, тем не менее, настаивала на праве союзной республики вступать в непосредственные экономические и *другие* (выделено мною – Ю.Б.) отношения, заключать двух- и многосторонние соглашения при условии, что они не противоречат Союзному договору и интересам других республик. Представители Узбекистана подчеркнули намерение своей республики осуществлять полную свободу деятельности в области внешнеэкономических связей, в том числе в вопросах образования свободных экономических зон, квотирования и выдачи лицензий на продукцию, производимую в ее пределах при условии выполнения обязательств по Союзному Договору. Констатировалось стремление республики к развитию международного сотрудничества, включая участие в деятельности ООН.²⁷

Таджикская ССР также согласилась передать в ведение Союза ССР определение внешней политики и заключение международных договоров.²⁸

Туркменская ССР оговорила, что «передача республиками на добровольных началах части своих полномочий в исключительное ведение Союза не должна означать их отстранения от участия в решении этих вопросов».²⁹ Что же касается внешнеэкономической деятельности, то в этой области необходимо договориться о разграничении полномочий между Союзом ССР и республиками. «При этом стороны констатировали, что нынешние права республики в этой области требуют значительного расширения».³⁰

²⁷ 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 листа. – Батурин Ю.М. Личный архив. Передан в Государственный архив РФ (фонд 10354).

²⁸ 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 листа. – Батурин Ю.М. Личный архив. Передан в Государственный архив РФ (фонд 10354).

²⁹ Протокол консультативной встречи полномочных представителей Верховного Совета Туркменской ССР и рабочих групп Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР по проблемам подготовки Союзного договора. Москва, Кремль, 8 августа 1990 г. 3 листа. – Батурин Ю.М. Личный архив. Передан в Государственный архив РФ (фонд 10354).

³⁰ Там же.

В протоколе встречи с представителями Казахской ССР о внешнеполитической деятельности специально ничего не было сказано, однако отмечалось, что «полномочные представители Казахской ССР представили проект Союзного договора, который был признан по глубине проработки и творческому характеру приемлемой основой для разработки нового Союзного договора».³¹ Обратившись к указанному проекту, в п.9 ст.7 обнаруживаем безоговорочную формулировку об отнесении к компетенции Союза «определения внешней политик Союза, заключения международных договоров Союза и представительства Союза в международных отношениях».³²

На консультациях 6 августа 1990 г. член делегации полномочных представителей Верховного Совета ССР Молдова, консультант-эксперт С.В. Максимилиан заявил: «Мы полагаем, что каждая республика должна быть представлена во всех международных органах самостоятельно со своими атрибутами полностью. Что касается Советского Союза, то он должен быть на период перехода...».³³

7. Позиции автономных республик по проблемам внешней политики

В конце сентября – начале октября 1990 г. прошли переговоры с представителями некоторых автономных республик, пожелавших высказаться по проблемам внешней политики, касающимся нового Союзного договора.

Эксперты Республики Татарстан от имени суверенного государства Татарской ССР декларировали право внешних сношений республики, реализуемое на договорной основе через Союз

³¹ Протокол консультативной встречи полномочных представителей Верховного Совета Казахской ССР и рабочей группы Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР по проблемам подготовки Союзного договора. Москва, Кремль, 14 августа 1990 г. 3 листа. – Батури́н Ю.М. Личный архив. Передан в Государственный архив РФ (фонд 10354).

³² Союзный договор. Проект Казахской ССР. 13 августа 1990 г. 12 л. – Батури́н Ю.М. Личный архив. Передан в Государственный архив РФ (фонд 10354).

³³ Стенограмма консультации полномочных представителей Верховного Совета ССР Молдова и рабочей группы Союза ССР по положениям проекта Союзного Договора. Москва, Кремль. БКД, Грановитая палата. 6 августа 1990 г., 15.00. 90 листов (цит. с.58 стенограммы). – Батури́н Ю.М. Личный архив. Передан в Государственный архив РФ (фонд 10354).

и РСФСР или непосредственно, при решении вопросов, которые затрагивают специфические интересы республики, связанные с ее территорией, населением и собственностью. Они предложили сделать указание на наличие института гражданства у автономных республик, а также дали общую формулу субъекта Союза: «Под государством, образующим Союз, должны подразумеваться все суверенные советские республики, обладающие международной правосубъектностью. Отсутствие у республики границ, которые составляют одновременно внешнюю границу Союза, не препятствует ее участию в международных отношениях (представительство в совзагранучреждениях, подготовка дипломатических и консульских кадров, установление квот в МИДе и международных организациях и др.)».³⁴

Эксперты от Якутской-Саха Советской Социалистической Республики считают, что в протоколах недостаточно отражены особенности договорных отношений между Союзом и суверенной республикой, специализирующейся на добыче и поставке в валютный фонд страны алмазов и золота, а также продукции, приобретаемой за рубежом за валюту (олово, сурьма). В связи с этим эксперты республики предлагают дополнительно предусмотреть в Союзном договоре право суверенной республики оставлять за собой не менее $\frac{1}{4}$ части своей валютной продукции для использования и реализации по своему усмотрению и создания собственного валютного фонда, право решающего голоса и повышенной квоты для суверенной республики-поставщика валютных товаров при определении доли субъектов Союза в алмазном и валютном фонде страны, монопольное право суверенной республики оставлять за собой обработку и экспорт добываемой у себя пушнины. В союзном договоре также должен быть сформулирован принцип разделения объема валютного вклада и валютной выручки между Союзом, суверенной республикой-поставщиком и предприятием при непосредственном участии специалистов – представителей республики-поставщика и с представлением им полной информации о размерах реальной ценности и объемах реальной выручки валюты. Должна быть организована квалифицированная приемка и оценка алмазов, золота и других валютных товаров по существующей в мире их классификации и ценности непосредственно на территории

³⁴ Заключение экспертов Республики Татарстан по Протоколу о консультациях экспертов по проблемам внешней политики, касающимся Союзного договора. 1 лист. – Батуринов Ю.М. Личный архив. Передан в Государственный архив РФ (фонд 10354).

суверенной республики-поставщика. На Союзе должна лежать безусловная обязанность обеспечения государственного заказа на стабильное снабжение поставщика валютной продукции материально-техническими ресурсами, продовольственными и промышленными товарами с учетом невозможности распродажи республикой-поставщиком основной части своей валютной продукции на свободном рынке.³⁵

Эксперты Марийской АССР в целом были согласны с позициями союзных республик, но считают, что в Союзном договоре необходимо более полно отразить интересы автономных республик в части внешнеэкономической деятельности. Так, в республиках должен функционировать свой Внешэкономбанк, осуществляющий все банковские операции по внешнеэкономической деятельности. Защита интересов отдельных членов Союза при коллективном принятии решений необходимо обеспечить тщательно разработанным механизмом принятия решений только на основе консенсуса.³⁶

Единственный эксперт, представлявший Коми Автономную Советскую Социалистическую Республику В.Е. Кармановский выразил категорическое несогласие с тем, что «...Союз должен обладать исключительным правом ведения внешнеэкономической деятельности в отдельных областях по согласованию с республиками (торговые функции)». Он настаивал на включение в список подписавших Договор представителей автономий, выразивших такое желание и провозгласивших свою суверенность. Все вопросы, отнесенные в Договоре к компетенции республик, должны распространяться и на автономные республики, на новые союзные республики, преобразованные из автономий. В качестве существенного пробела он назвал отсутствие механизма распределения валютной выручки (мало разрешить торговать, необходимо предоставить справедливое право распоряжаться полученной валютой). Не был согласен он и с заключением союз-

³⁵ Предложения экспертов от Якутской-Саха Советской Социалистической республики по проблемам подготовки проекта Союзного договора в части внешнеэкономической деятельности, внешней политики и таможенного дела. 3 октября 1990 г. 2 листа. – Батурин Ю.М. Личный архив. Передан в Государственный архив РФ (фонд 10354).

³⁶ Предложения к протоколу по проблемам подготовки проекта Союзного договора в части внешнеэкономической деятельности от экспертов Марийской АССР 26 сентября 1990 г. 1 лист. – Батурин Ю.М. Личный архив. Передан в Государственный архив РФ (фонд 10354).

ных экспертов о единообразии инвестиционных режимов в рамках Союза. В Договоре должно быть отражено право республик на создание, по своему усмотрению, свободных экономических зон с особыми режимами инвестиций. Он также подверг критике неопределенность формулы о добросовестном соблюдении республиками все имеющиеся и будущие обязательства: «непонятно, обязана ли республика исполнять обязательства Союза, если она была против принятия их».³⁷

Эксперты от Абхазской АССР и от Каракалпакской АССР в одном документе выразили общее мнение по блоку проблем, касающихся разработки и возможного содержания внешнеполитических положений нового Союзного договора с учетом того, что субъектами Союза становятся союзные и нынешние автономные республики. В Союзном договоре и возможных дополняющих его соглашениях необходимо предусмотреть варианты прямого участия нынешних автономных республик в решении таких вопросов, где затрагиваются их специфические интересы, связанные с территорией и гражданами (например, участие в международных программах по Аралу и Черному морю и др.). В связи с появлением совместной компетенции Союза и республик по вопросу дипломатических и консульских отношений с иностранными государствами подчеркивалась необходимость тщательной проработки вопросов практического распределения между Союзом и республиками (союзными и нынешними автономными) конкретных элементов функций официального представительства в международных отношениях.³⁸ Представители Абхазской АССР отдельно высказали предложение об участии представителей Абхазской АССР в союзном МИДе и совзагранпредставительствах.³⁹

³⁷ Замечания к проекту Союзного Договора и Протоколу обсуждения экспертами вопросов внешнеэкономической и внешнеполитической деятельности. 2 листа. – Батурин Ю.М. Личный архив. Передан в Государственный архив РФ (фонд 10354).

³⁸ Замечания [Абхазской АССР и Каракалпакской АССР] к Протоколу по проблемам внешней политики, касающимся нового Союзного договора. 1 лист. – Батурин Ю.М. Личный архив. Передан в Государственный архив РФ (фонд 10354).

³⁹ Протокол о консультациях по проблемам внешней политики, касающимся нового Союзного договора, от Абхазской АССР. 27 сентября 1990 г. 4 листа. – Батурин Ю.М. Личный архив. Передан в Государственный архив РФ (фонд 10354).

8. Приложение

Проект нового Союзного договора от 24 ноября 1990 г. (Извлечения)

Ниже приводятся извлечения из проекта нового Союзного договора, касающиеся международных отношений и внешнеполитической деятельности, по которым МИД СССР готовил свои замечания и предложения, а республики проводили консультации.

СОЮЗНЫЙ ДОГОВОР³⁹

Суверенные республики-участники Договора, выражая волю народов к обновлению своего Союза, исходя из близости исторических судеб, стремясь жить в дружбе, согласии, обеспечивая равноправное сотрудничество;

имея в виду интересы материального благосостояния и духовного развития народов, взаимообогащения национальных культур, обеспечения общей безопасности;

извлекая уроки из прошлого и принимая во внимание изменения в жизни страны и во всем мире;

решили на новых началах построить свои отношения в Союзе Суверенных Советских Республик.

1. ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ

Первое. Каждая республика-участник Договора является суверенным государством и обладает всей полнотой государственной власти на своей территории [...]

Третье. Республики признают важнейшим принципом своего объединения приоритет прав человека, провозглашенных во Всеобщей Декларации прав человека ООН и международных пактах [...]

Седьмое. Республики заявляют, что их главные цели на международной арене – прочный мир, ликвидация ядерного и другого оружия массового уничтожения, сотрудничество государств и со-

³⁹ «Известия», 1990, 24 ноября, Московский вечерний выпуск

лидарность народов в решении всех других глобальных проблем, стоящих перед человечеством [...]

II. УСТРОЙСТВО СОЮЗА

[...]

Статья 3. Территория

Территория Союза ССР состоит из территорий всех республик-участников Договора.

Границы между республиками могут изменяться только по согласованию между ними. [...]

Статья 4. Отношения между республиками

Республики-участники Договора строят свои взаимоотношения в составе Союза на основе равенства, уважения суверенитета, невмешательства во внутренние дела, разрешения всех споров мирными средствами, сотрудничества, взаимопомощи, добросовестного выполнения обязательств по Союзному договору и межреспубликанским соглашениям.

Республики обязуются не допускать размещения на своей территории вооруженных формирований и военных баз иностранных государств, не заключать соглашений, противоречащих целям Союза или направленных против интересов входящих в него республик.

Статья 5. Полномочия Союза

Участники Договора наделяют Союз ССР следующими полномочиями:

[...]

2) защита суверенитета и территориальной целостности Союза; определение и охрана Государственной границы СССР; обеспечение государственной безопасности СССР; организация обороны и руководство Вооруженными Силами СССР; объявление войны и заключение мира;

3) выработка и осуществление внешней политики Союза; заключение международных договоров СССР; представительство Союза в отношениях с другими государствами и в международных организациях; координация внешнеполитической деятельности республик; регулирование внешнеэкономической деятельности СССР и координация внешнеэкономических связей республик; таможенное дело;

[...]

Статья 6. Участие республик в осуществлении полномочий Союза

Республики участвуют в осуществлении полномочий Союза ССР посредством совместного формирования союзных органов, создания иных механизмов и процедур согласования интересов и действий.

Каждая республика может путем заключения соглашения с Союзом ССР дополнительно передать ему осуществление отдельных своих полномочий, а Союз с согласия всех республик передать одной или нескольким из них осуществление на их территории отдельных своих полномочий.

[...]

III. ОРГАНЫ ВЛАСТИ И УПРАВЛЕНИЯ

[...]

Статья 12. Президент СССР

Президент СССР – глава союзного государства, обладающий высшей распорядительно-исполнительной властью.

Президент СССР выступает гарантом соблюдения Союзного Договора, Конституции и законов СССР; является Главнокомандующим Вооруженными Силами СССР; представляет Союз в отношениях с зарубежными странами, осуществляет контроль за выполнением международных обязательств СССР.

Президент избирается гражданами СССР большинством голосов в целом по Союзу и в большинстве республик.

Ю.М. Батулин

**ПОЗИЦИЯ МИД СССР
ПО РАЗГРАНИЧЕНИЮ СОЮЗНОЙ
И РЕСПУБЛИКАНСКИХ КОМПЕТЕНЦИЙ
ВО ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКЕ
(К истории подготовки нового
Союзного договора 1990–1991 гг.)**

Формат 60 x 84/16
Гарнитура Таймс
Усл. печ. л. 2,44. Усл. изд. л. 2,0
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