

Министерство внутренних дел Российской Федерации
Омская академия

М. А. Кожевина, Е. С. Зайцева, С. С. Киселев

РАСПАД СССР:
ИСТОРИКО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ

Учебное пособие

Под научной редакцией доктора юридических наук М. А. Кожевиной

Омск
ОМА МВД России
2016

УДК 340
ББК 67.2.(2)7я73
К 58

Рецензенты:

доктор юридических наук *Т. Ф. Яцук*
(Омский государственный университет им. Ф. М. Достоевского);
доктор юридических наук *С. А. Лукьянов*
(Московский областной филиал Московского университета
МВД России им. В. Я. Кикотя)

Кожевина, М. А.

К 58 Распад СССР: историко-правовые проблемы : учеб. пособие /
М. А. Кожевина, Е. С. Зайцева, С. С. Киселев ; под науч. ред. д-ра
юрид. наук М. А. Кожевиной. — Омск : Омская академия МВД Рос-
сии, 2016. — 108 с.

ISBN 978-5-88651-620-3

В учебном пособии на основе общетеоретического анализа государственного устройства рассматриваются историко-правовые проблемы распада СССР, в частности, выделяются условия функционирования и причины распада федеративных государств; определяются юридическая природа Договора об образовании СССР 1922 г. и его влияние на события декабря 1991 г.; проводится фактологический анализ основных событий, раскрывающих суть кризиса федеративной системы Союза ССР; выявляются причины демонтажа советской государственности после политического кризиса лета 1991 г.

Работа предназначена для курсантов, слушателей и адъюнктов образовательных организаций МВД России.

УДК 340
ББК 67.2.(2)7я73

ISBN 978-5-88651-620-3

© Омская академия МВД России, 2016

ВВЕДЕНИЕ

Современные общественные процессы, которые переживает Российское государство, связаны с серьезными идеологическими, политическими, экономическими и иными реформами. В ходе выбора дальнейшего развития наиболее остро проявляются противоречия, возникающие между обществом и государством. В таких условиях аргументы в пользу каждой из позиций выстраиваются, как правило, на основе исторического опыта, сложившегося в предшествующие периоды формирования российской государственности. Обращение к прошлому, с одной стороны, позволяет выявить новые факты и углубить знания об известных событиях. С другой, обнаруживается большое количество вопросов, разрешение которых возможно лишь при условии методологической рефлексии гуманитарного знания. Одной из страниц истории России, которая требует переосмысления отдельных аспектов, является история СССР как многонационального государства, процесс развития и крушения Советского Союза.

Исследование распада любого государства представляет как теоретический, так и историко-правовой интерес. Пример конкретного государства позволяет определить причины (субъективные и объективные) и последствия этого процесса, выявить закономерности, оценить перспективы развития государств после демонтажа, спрогнозировать и предотвратить возможные деструктивные факторы в будущем.

Попытки дать ответы на многие вопросы, связанные с распадом Советского Союза, за истекшие десятилетия предпринимались неоднократно и историками, и политиками¹. В то же время мало проведено

¹ См., напр.: *Мунчаев Ш. М., Устинов В. М.* Политическая история России: от становления самодержавия до падения советской власти. М., 1999. 800 с.; *Новейшая история Отечества. XX век* : в 2 т. М., 1999. 736 с.; *Советское общество: возникновение, развитие, исторический финал* / под общ. ред. Ю. Н. Афанасьева : в 2 т. М., 1997. 512 с.; *Согрин В. В.* Политическая история современной России. 1985–2001 гг.: От Горбачева до Путина. М., 2001. 272 с.; *Барсенков А. С.* Реформы

специальных юридических работ, посвященных анализу разрушения союзного государства², дающих представление о том, как зарождались и развивались дезинтеграционные процессы. До конца не найдены ответы на ряд вопросов. Какую роль сыграли те или иные решения высшего руководства страны, практическая деятельность центральных и республиканских партийных и государственных органов? Какова эволюция идеи консервативной модернизации Советской Федерации и к чему привели попытки ее реализации? Как осуществлялось реформирование Союза на договорных началах, почему оно закончилось провалом? Была ли неизбежной гибель СССР? Какие факторы в решающей степени предопределили ее наступление?

В связи с этим в настоящее время актуальны издания, позволяющие выявить противоречия в интерпретации исторических фактов. На это и нацелено данное учебное пособие, которое главным образом посвящено процессу распада СССР в историко-теоретическом контексте.

Настоящая работа дает возможность обучающимся выявить особенности национально-государственного развития современного государства и охарактеризовать юридические предпосылки и причины распада СССР.

Работа состоит из введения (кандидат юридических наук С. С. Киселев), двух глав (I глава — кандидат исторических наук Е. С. Зайцева, II глава — доктор юридических наук М. А. Кожевина), заключения и приложений (кандидат юридических наук С. С. Киселев). Научное редактирование доктора юридических наук, доцента М. А. Кожевиной.

Первая глава содержит понятия формы государственного устройства, в ней проводится видовая классификация форм государственного устройства и выделяется специфика каждого вида, выявляются теоретические проблемы федеративного государственного устройства, а также

Горбачева и судьба союзного государства, 1985–1991 гг. : дис. ... д-ра ист. наук. М., 2001. 364 с. ; *Пихоя Р. Г., Соколов А. К.* История современной России: кризис коммунистической власти в СССР и рождение новой России. Конец 1970–1991-х гг. М., 2008. 423 с. ; *Яльшиев Р. А.* Проблема нового союзного договора и его роли в распаде СССР : дис. ... канд. ист. наук. М., 2011. 270 с. ; *Кара-Мурза С. Г.* Крах СССР. М., 2013. 448 с. ; и др.

² См., напр.: *Станкевич З. А.* История крушения СССР. Политико-правовые аспекты. М., 2001. 320 с. ; *Кремнев П. П.* Распад СССР: международно-правовые проблемы. М., 2005. 255 с. ; *Его же.* Распад СССР и правопреемство государств : монография. М., 2012. 192 с. ; *Лукашевич Д. А.* Распад СССР: историко-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. 26 с. ; и др.

характеризуются факторы, влияющие на функционирование и распад федеративных государств.

Вторая глава посвящена фактологическому анализу основных событий, раскрывающих суть кризиса федеративной системы Союза ССР. В ней устанавливается юридическая природа Договора об образовании СССР 1922 г., определяется связь Договора с событиями декабря 1991 г., выявляются причины демонтажа советской государственности после политического кризиса лета 1991 г.

Рассмотренные в основном тексте работы события иллюстрируются приложениями. Так, процессы демонтажа Советского Союза фиксируются в Законе о порядке решения вопросов, связанных с выходом союзной республики из СССР, Заявлении глав государств Республики Беларусь, РСФСР, Украины, Соглашении о создании Содружества Независимых Государств, Алма-Атинской декларации (прил. 1–4).

Попытка сохранения Союза ССР находит отражение в приложении 5, содержащем сведения об итогах Референдума от 17 марта 1991 г., приложения 6–8 указывают причины распада СССР и их общественную оценку, приложения 9, 10 иллюстрируют эмоциональную сторону событий 1991 г.

ГЛАВА I. ОБЩЕТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УСТРОЙСТВА

§ 1. Понятие и виды государственного устройства

Анализ национального государственного развития предполагает использование ряда понятий, которые, несмотря на широкое распространение как в научной, так и в учебной литературе, до сих пор остаются дискуссионными. В частности, широко используемое ключевое понятие «государственное устройство» подвергается серьезной критике. Основным недостатком данного термина большинство исследователей называют многозначность и, как следствие, неопределенность. Его использование и в узком, и в широком смысле, по мнению некоторых ученых, «не отвечает требованиям общепонятности и однозначности, столь необходимым в праве»¹.

В широком значении понятие «государственное устройство» используется в качестве синонима понятия «государственный строй», включающего как социально-экономические, политические основы государства, так и основы правового статуса его граждан, территориальное устройство государства, систему государственных органов². Использование данного термина в этом смысле в большей степени распространено в неюридической литературе, среди философов, историков, представителей иных общественных наук. Основа такого понимания заложена еще в работах В. И. Ленина, который фактически отождествлял указанные понятия³.

В узком смысле под государственным устройством понимается территориальный аспект, выраженный в соотношении государства как це-

¹ Чистяков О. И. Становление Российской Федерации (1917–1922): учеб. пособие. М., 2003. С. 14.

² Юридический энциклопедический словарь / гл. ред. А. Я. Сухарев. М., 1987. С. 83.

³ Ленин В. И. Полное собрание сочинений. Т. 10. С. 332–334 ; Т. 31. С. 55–57 ; Т. 33. С. 67.

лого, с его составными частями. При этом отмечается, что указанное понятие не отражает существа обозначаемого им института, поскольку не акцентирует внимание на территориальном аспекте организации государственной власти⁴. По мнению В. Е. Чиркина, использование данного термина существует лишь в силу преемственности.

Следует отметить, что пониманию государственного устройства в узком значении, по мнению И. В. Лексина, способствовало закрепление данной категории в названии второй главы Конституции (Основного Закона) Союза Советских Социалистических Республик 1936 г. и принятых вслед за ней конституций союзных республик, в том числе Конституции (Основного Закона) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики 1937 г. В указанной главе закреплялись, в частности, территориальный состав государства, разграничение компетенции между уровнями государственной власти, основы отношений между последними. Однако уже в Конституции (Основном Законе) СССР 1977 г. этот термин был заменен понятием «национально-государственное устройство», а в принятых на ее основе в 1978 г. конституциях союзных республик, в том числе в Конституции (Основном Законе) РСФСР, заменен словосочетанием «национально-государственное и административно-территориальное устройство» (независимо от наличия в составе союзной республики автономных территориальных образований)⁵.

В то же время еще в советский период звучали предложения отказаться от принятого употребления узкого термина «государственное устройство», использовать его в точном соответствии с лексическим значением, в качестве равнозначного термину «государственный строй»⁶.

Вместе с тем, как справедливо отмечает О. И. Чистяков, это предложение оставляет открытым вопрос о том, каким термином определить круг проблем, охватываемых понятием «государственное устройство». Следовательно, нужен новый, более совершенный термин, поскольку сам по себе объект, определяемый прежним, не исчезает, остается⁷.

В поисках адекватного понятия, отражающего внутреннюю структуру государства, а также соотношение государства как целого с его час-

⁴ Чиркин В. Е. Государствоведение. М., 1999. С. 161–162.

⁵ Лексин И. В. О понятии территориального устройства государства в конституционно-правовой науке // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 2. С. 29–30.

⁶ Фарберов Н. П. К вопросу о понятии государственного устройства // Правоведение. 1963. № 1. С. 45.

⁷ Чистяков О. И. Указ. соч. С. 15.

тиями, предлагались и предлагаются различные варианты. Например, «территориальное устройство государства», «внутреннее устройство государства», «национально-государственное устройство», «территориальная организация государства», «территориальная организация публичной власти» и др.

Но практически все существующие в настоящее время варианты понятия подвергаются критике, поскольку имеют существенные недостатки. В частности, считается, что понятие «национально-государственное устройство» не является универсальным, поскольку может обозначать устройство только тех многонациональных государств, население которых исторически сгруппировано в пространстве по этническому принципу⁸. В связи с этим понятия «внутреннее деление» или «внутреннее устройство государства»⁹ представляются не совсем удачными. Понятие «внутреннее деление» в большей степени подходит для анализа отдельных частей государства, но не показывает, каким образом эти части относятся к целому¹⁰. В свою очередь, недостатком понятия «внутреннее устройство государства», по мнению О. И. Чистякова, является то, что оно «не выделяет исследуемого круга вопросов из других проблем. Ведь форма правления и даже форма политического режима — это тоже внутреннее устройство»¹¹. На наш взгляд, понятие «внутреннее устройство государства» отличается от понятия «государственное устройство» только внешним, словесным выражением, а не смысловым значением, соответственно, замена одного понятия на другое ничего не дает.

О. И. Чистяков считает, что для определения исследуемого понятия подошел бы термин «форма государственного единства», «форма организации государственного единства» или просто «организация государственного единства». Раскрывая указанное понятие, он отмечает, что территориальное деление населения, как признак государства, предполагает в государстве наличие определенных частей. Для государства необходимо, чтобы его части находились в какой-то связи, в каком-то большем или меньшем единстве. Если нет единства, нет и государства. Форма государственного единства зависит от степени этого единения, от

⁸ Демина Т. А. Развитие понятия формы государственного устройства в конституционных проектах Российской империи и конституциях СССР // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 7. С. 12.

⁹ Теория государства и права / под ред. П. С. Ромашкина, М. С. Строговича, В. А. Туманова. М., 1962. С. 34.

¹⁰ Чистяков О. И. Указ. соч. С. 15.

¹¹ Там же.

степени централизации, от того, каково конкретное соотношение государства и его частей, соотношение прав целого и его элементов. В сложном государстве, части которого обладают широкими правами, степень единства минимальна. И наоборот, она максимальна в простом, унитарном государстве¹².

Д. Тэпс подвергает критике термин «единство». Он видит в нем отрицание федерализма¹³. В. Е. Чиркин предлагает использовать понятие «государственно-территориальное устройство», чтобы подчеркнуть территориальный аспект¹⁴.

Таким образом, поиск наиболее удачного термина, отражающего суть рассматриваемого явления, продолжается. И вместе с тем существующее понятие «государственное устройство», как уже сложившееся и достаточно прочно вошедшее в научный оборот, вполне может быть использовано. В данной ситуации гораздо важнее не поиск удачного термина, а наличие его наиболее точного определения.

Существует значительное количество вариантов дефиниций понятия «государственное устройство». При этом принципиальных расхождений между предлагаемыми формулировками нет. Наиболее удачным вариантом, на наш взгляд, является определение В. В. Иванова, который интерпретирует государственное устройство «как внутреннюю территориальную организацию государства, т. е. систему его разделения на территориальные образования и систему взаимоотношений между центральной властью государства и территориальными образованиями»¹⁵. Здесь нашли отражение наиболее важные признаки формы государственного устройства, такие как внутренняя территориальная организация власти, ее государственный характер, взаимоотношения государства и его составных частей, поэтому в дальнейших своих рассуждениях будем ориентироваться на данное определение.

Неоднозначность в решении вопроса о сути государственного устройства как юридического явления порождает многообразие подходов к классификации форм государственного устройства.

Наиболее распространенным является выделение двух форм государственного устройства: унитарной и федеративной. Критерием отграничения выступает степень централизации (децентрализации) публич-

¹² Там же. С. 15–16.

¹³ *Тэпс Д.* Концептуальные основы федерализма. СПб., 2002. С. 83–84.

¹⁴ *Чиркин В. Е.* Современное государство. М., 2001. С. 155.

¹⁵ *Иванов В. В.* Территориальное устройство и федеративная система России // Правоведение. 2002. № 3. С. 64.

ной власти. Этот аспект находится в зависимости от централизации (децентрализации) полномочий органов государственной власти и управления, что в свою очередь определяет тип взаимоотношений между центральными и региональными, местными властями¹⁶. Именно эти две формы государственного устройства можно назвать бесспорными.

Не отрицая наличия указанных выше форм государственного устройства, ряд ученых предлагают более сложные классификации.

Так, Н. М. Добрынин разработал следующую классификацию¹⁷:

1. Простые: унитарные государства (централизованные и децентрализованные).

2. Сложные: федерация, уния, империя.

3. Межгосударственные союзы: конфедерация и протекторат.

По мнению В. Е. Чиркина, следует выделять три формы государственно-территориального устройства: унитарное, федерацию и автономию. При этом автономия имеет несколько разновидностей, не каждая из которых может рассматриваться как форма государственно-территориального устройства¹⁸.

В. В. Иванов выделяет две основные формы государственного устройства: унитарную и федеративную, а также промежуточные: регионалистскую (регионализированную) и полуфедеративную, соединяющие признаки основных форм¹⁹.

В рамках данного параграфа остановимся на характеристике унитарной формы государственного устройства, а также иных вариациях форм государственного устройства, предлагаемых различными авторами. Федеративную форму государственного устройства рассмотрим отдельно.

Унитарное государство — это форма государственного территориального устройства, подразумевающая единство политико-правовой системы государства и не предполагающая существования в его границах государственных образований, обладающих элементами суверенитета²⁰.

¹⁶ Добрынин Н. М. Теория и практика государственного управления : учебник // Российский федерализм: генезис, эволюция : избр. публикации : в 2 т. Новосибирск, 2008. Т. 1. С. 183.

¹⁷ Там же.

¹⁸ Чиркин В. Е. Современное государство. С. 181.

¹⁹ Иванов В. В. Вопросы теории государственного устройства // Журнал российского права. 2002. № 1. С. 92.

²⁰ Добрынин Н. М. Указ. соч. С. 183.

Для унитарного государства характерно:

1. Наличие единой системы государственной власти, предполагающей подчинение органов власти территориальных единиц общим для всей страны высшим органам государственной власти (например, Бельгия, Дания, Норвегия, Швеция, Италия, Франция, Венгрия, Португалия, Латвия, Литва, Эстония и др.).

2. Единое законодательство как результат работы единых органов законодательной власти.

3. Структурными территориальными единицами являются главным образом административно-территориальные образования. Практика существования унитарных государств допускает наличие территорий с особым статусом в виде государственной территориальной автономии либо национально-территориальной автономии. Однако некоторые ученые высказываются более категорично, отмечая, что унитарное государство может делиться «только на административно-территориальные единицы»²¹.

Наличие в отдельных случаях особенностей статуса территориальных единиц, составляющих унитарные государства, побудило отдельных исследователей классифицировать такие государства на «простые», состоящие только из административных образований, и «сложные», включающие образования, имеющие определенную самостоятельность от центральной суверенной власти²². На наш взгляд, использование таких характеристик, как «простые» и «сложные», не совсем оправданно, поскольку аналогичные характеристики используются для отграничения унитарной формы государственного устройства от федеративной. В итоге создается терминологическая путаница.

Как было отмечено, территории с особым статусом в унитарных государствах существуют, как правило, в форме государственной территориальной автономии либо национально-территориальной автономии. Государственная территориальная автономия «предоставляется в первую очередь тем частям государства, которые географически и экономически относительно обособлены от остальной территории страны (например, бывшие колонии в рамках трансформирующихся колониальных империй)»²³. Национально-территориальная автономия является особой формой национального самоопределения этнических общностей.

²¹ *Правоведение* : учебник для высших учебных заведений / под ред. М. И. Абдуллаева. М., 2004. С. 11.

²² *Иванов В. В.* Вопросы теории государственного устройства. С. 92.

²³ *Чиркин В. Е.* Современное государство. С. 157.

О. И. Чистяков определяет автономию как «совокупность прав, предоставляемых государством каким-либо специфическим его частям, более широких, чем права остальных частей данного государства»²⁴. «Статус автономии подразумевает право региональных (местных) властей на самостоятельное осуществление властных и управленческих функций на основе конституционных принципов государственного политико-территориального устройства»²⁵. Например, такие государства, как Китай (имеет в своем составе ряд автономий — Тибет, Гонконг и др.), Испания (область Басков) и др.

Унитарное государство в целом представляет централизованную форму организации территории, при этом различают две разновидности таких государств: централизованные и децентрализованные, степень централизации или децентрализации в которых зависит от распределения полномочий между центральными органами власти и органами власти и управления территориальных единиц.

Централизованное унитарное государство предполагает наличие вертикальной системы органов управления, где назначение осуществляется сверху донизу, в них отсутствует также политическая самостоятельность региональных и местных органов власти и управления.

В децентрализованных унитарных государствах на местах нет назначенных из центра чиновников, осуществляющих административный контроль над местными органами самоуправления. Органы власти избираются, центр передает территориям полномочия, которые обозначаются как делегированные. Внешне такой механизм формирования и реализации власти схож с федерацией²⁶. Децентрализованное унитарное государство, хотя и имеет определенную общность с федеративным, имеет и качественное отличие. Несмотря на возможность территорий иметь широкую автономию в управлении, они не наделены законодательными и судебными полномочиями (властью)²⁷.

Наравне с унитарной и федеративной формой государственного устройства некоторые ученые предлагают выделять и иные формы. Так, по мнению В. Е. Чиркина, промежуточным вариантом между унитар-

²⁴ Чистяков О. И. Указ. соч. С. 23.

²⁵ Чиркин В. Е. Современное государство. С. 157.

²⁶ Там же. С. 162.

²⁷ *Федерализм* в России и в мире : учеб. пособие / под ред. Р. С. Хакимова, Б. Л. Железнова. Казань, 2004. С. 11.

ным и федеративным государством является регионализм, который в своем развитии может привести к созданию федеративных государств на месте унитарных²⁸. Регионализм обладает признаками, сближающими его, с одной стороны, с федерализмом, с другой, — с унитарным устройством государства. Как и в федеративном государстве, регионам (областям) принадлежит законодательная и исполнительная (но не судебная) власть, они формируют законодательные собрания и областные коллегиальные исполнительные органы. В конституциях таких государств содержится перечень вопросов, по которым регионы могут издавать местные законы. Каждая область имеет право разрабатывать и издавать особые акты — статуты, в которых юридически закрепляется их внутренняя организация. Вместе с тем статут не может быть приравнен к конституции ввиду отсутствия суверенитета у региона, поэтому они утверждаются конституционными законами, принятыми центральной властью.

Последнее положение указывает на сходство регионализма с унитарным государством. В регионы назначается правительственный комиссар, который визирует акты законодательных органов регионов. Он может отказать в визе, что напоминает институт административной опеки. Правительство в определенных условиях вправе распустить законодательный орган области. Изменение границ регионов тоже осуществляется актами центральной власти, с органами регионов проводятся только консультации²⁹.

По мнению В. Е. Чиркина, регионализм имеет как плюсы, обеспечивая, в частности, сочетание необходимой централизации в государстве с обширными правами территориальных коллективов (местное законодательство), так и минусы, поскольку может выйти за объективные пределы унитарного государства. Если он не преобразуется в федерализм со свойственными ему институтами, сохраняющими единство государства, он способен вызвать сепаратизм³⁰.

В качестве формы государственного устройства некоторые авторы рассматривают конфедерацию³¹.

²⁸ Чиркин В. Е. Модели современного федерализма: сравнительный анализ // *Госво и право*. 1994. № 8–9. С. 156.

²⁹ Там же. С. 157–158.

³⁰ Там же.

³¹ См., напр.: *Власенко Н. А.* Теория государства и права. М., 2009. С. 48 ; *Венгеров А. Б.* Теория государства и права. 3-е изд. М., 2003. С. 144.

Конфедерация — это временный союз государств, созданный для достижения определенной цели. Конфедерация характеризуется следующими признаками:

1) это союз нескольких самостоятельных государств, обладающих суверенитетом. Решения союзной власти не приобретают юридическую силу без согласия субъектов конфедерации;

2) конфедерация создается на время, для достижения определенных политических или иных целей, имеет неустойчивый характер, поэтому распадается на самостоятельные государства либо преобразуется в федерацию. Ярким примером преобразования конфедерации в федерацию являются США и Швейцария;

3) порядок вступления в конфедерацию и выхода из нее определяется договором на основе принципа добровольности и согласия всех членов. Субъекты конфедерации имеют право свободного выхода;

4) в ней отсутствует единый центральный государственный аппарат;

5) такой союз не обладает единой системой права;

6) бюджет формируется за счет добровольных взносов ее субъектов. Правом непосредственного налогообложения, как и возможностью принудительного взыскания взносов, конфедерация не обладает;

7) в конфедерации отсутствуют единая денежная система, единое гражданство.

И определение, и признаки конфедерации указывают на то, что это не форма государственного устройства, а межгосударственное объединение.

История знает несколько примеров конфедерации. Например, союз Севера и Юга после Гражданской войны в США с 1776 г. по 1787 г., союз кантонов в Швейцарии, сложившийся в 1815–1848 гг. В настоящее время конфедераций как таковых не существует, но есть союзы, обладающие определенными признаками конфедерации (например, Европейский союз).

Наряду с рассмотренными формами государственного устройства, обозначаемыми в качестве типичных, Ю. А. Дмитриев выделяет нетипичные формы сложных государств, а также переходные, предгосударственные или постгосударственные сложные формы, такие как унитарные квазигосударства, квазифедерации и квазиконфедерации³².

В качестве формы государственного устройства некоторые исследователи рассматривают и империю³³. В то же время единого мнения

³² Дмитриев Ю. А., Миронов В. О. Классификация форм государственного устройства // Гос-во и право. 2011. № 6. С. 18.

относительно ее природы не существует. Учитывая высказываемые мнения, достаточно условно можно выделить четыре подхода.

Признание империи формой государственного устройства является наиболее узкой трактовкой, которая широко распространена, особенно в учебной литературе. Основной недостаток данного подхода, по мнению А. Н. Черткова, связан с отсутствием учета главной особенности империи, ее «территориальное устройство весьма неодинаково, поэтому едва ли можно с уверенностью отнести к какой-либо одной модели территориальное устройство всех империй»³⁴. Территориальные единицы, составляющие империю, могут быть неоднородны по форме государственного устройства, «...основополагающей чертой территориальной организации империи, отличающей ее от всех других видов государственности, является своеобразное сочетание унитаризма, федерализма, конфедерализма, самоуправления и децентрализации. Здесь также используется форма протектората, где имперскому центру принадлежит военное руководство и представительство в международных делах. Имеются также союзнические территории и зависимые от империи полусуверенные государственные образования с собственными правительственными органами»³⁵.

Например, Российская империя была унитарным государством³⁶. В данном случае империя рассматривается более широко, чем форма государственного устройства.

Второй подход предполагает рассматривать империю через более широкое понятие «форма государства». Она характеризуется обширной, не обязательно целостной, территорией, многонациональным составом населения; централизованным (монархическим) управлением, стремлением к политическому и силовому господству в мировом масштабе. Классический пример — Византия (395–1453 гг.)³⁷.

Этот подход аккумулирует различные позиции, но главное, что их объединяет, — понимание империи как достаточно широкого явления,

³³ См., напр.: *Добрынин Н. М.* Указ. соч. С. 183; *Правоведение*: учебник для высших учебных заведений / под ред. М. И. Абдуллаева. С. 56.

³⁴ *Чертков А. Н.* Российская империя и ее регионы: историко-правовой взгляд // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 4. С. 45.

³⁵ *Грачев Н. И.* Империя как форма государства: понятие и признаки // Вестник Волгоградского государственного университета. Сер. 5, Юриспруденция. 2012. № 2(17) С. 23.

³⁶ *Федорец М. Н.* Федерация или все-таки унитарное государство? // Гос-во и право. 2011. № 10. С. 114.

³⁷ *Политическая энциклопедия.* М., 1999. С. 429.

несводимого ни к форме государственного устройства, ни к форме правления. И. А. Исаев отмечает, что «империя как идеальный тип властвования вместе с тем частично присутствует в каждой из них: демонстрируя свойственную ей централизацию власти, она может напоминать по форме диктатуру или монархию, в плане же территориального устройства и управления — федерацию или унитарную государственность»³⁸. И «...если Персидскую империю можно признать классической монархией, то Британская империя представляла собой образец конституционной монархии; Римская империя имела вообще уникальную форму правления — монархическую республику. Византия в значительной степени копировала этот образец. Знаменитая Турецкая империя (блистательная Порта) была теократией»³⁹.

Рассматривая империю как форму государства, необходимо учитывать, что это понятие в современной юридической литературе имеет определенное содержание. Форма государства определяет организационно-функциональную структуру государственности, способ организации и осуществления государственной власти во всех ее проявлениях, а также методы прямой и обратной связи с населением. Форма государства включает несколько элементов: форму правления, форму государственного устройства и форму политического режима.

Этот факт не всегда учитывается исследователями, и, характеризуя империю через понятие «форма государства», они в то же время выходят за его пределы. Такой подход не является новым. Еще в начале XX в. предлагалось рассматривать империю «с точки зрения геополитики, где географический фактор играет роль основания, на котором строится культурная, политическая, экономическая и правовая часть света, больше которой может быть только человечество, объединенное в мировое государство»⁴⁰. «Империя есть настоящий миръ, — писал российский юрист Н. Н. Алексеев, — культурное целое, противопоставленное окружающему. Однако имперский миръ не есть миръ унифицированный; он един, но не единообразен»⁴¹.

При характеристике империи с такой достаточно широкой позиции обращается внимание не только и не столько на юридическое, формальное закрепление каких-либо черт государства, сколько на фактическое состояние общественных отношений. «Можно не называться империей,

³⁸ Исаев И. А. Топос и номос: пространства правопорядков. М., 2007. С. 22.

³⁹ Исаев М. А. История Российского государства и права : учебник. М., 2012. С. 95.

⁴⁰ Там же.

⁴¹ Цит. по: Исаев М. А. Указ. соч. С. 95.

но быть таковой по факту, в соответствии с имеющимися в наличии государственно-правовыми признаками, и наоборот»⁴². Более того, высказывается мысль, что «практическая реализация имперской идеи никогда не совпадала с ее правовым обоснованием, факт и норма всегда существовали в разных плоскостях бытия, иррациональный имперский порыв не мог быть адекватно описан в юридических терминах, и только вслед за уже совершенными актами насилия угодливо следовала процедура последующего их юридического санкционирования»⁴³.

По мнению представителей такого подхода к пониманию империи, история предлагает немало примеров. Так, имперские формы организации и взаимоотношения со своими партнерами, союзниками и сателлитами использовали на протяжении XX в. США, СССР, национал-социалистическая Германия и фашистская Италия⁴⁴. В частности, Советский Союз рассматривается ими как самый выразительный пример гигантской континентальной империи, интегрирующей различные континентальные территории, евразийские этносы и культуры⁴⁵. Таким образом, империя есть «одна из наиболее древних и наиболее устойчивых форм государственной организации, идеи и традиции которой не умерли и в XXI веке»⁴⁶.

В противовес этой точке зрения, иная базируется на том, что в современном мире нет империй, поскольку с развитием международного права в отношениях между государствами стал преобладать добровольный, договорный метод объединения⁴⁷.

В рамках четвертого подхода империя рассматривается как межгосударственное образование⁴⁸, как политическая форма межгосударственных и внутригосударственных связей и отношений и может быть квалифицирована как предтеча (предшественница) — провозвестница появления конфедерации и федерации⁴⁹.

⁴² Грачев Н. И. Указ. соч. С. 20.

⁴³ Исаев И. А. Идея империи: миф и реальность // История государства и права. 2012. № 19. С. 5.

⁴⁴ Грачев Н. И. Указ. соч. С. 19.

⁴⁵ Дугин А. Г. Основы геополитики. Геополитическое будущее России. Мыслить пространством М., 1999. С. 613; Каснэ С. И. Империя и модернизация. Общая модель и российская специфика. М., 2001. С. 186–187.

⁴⁶ Грачев Н. И. Указ. соч. С. 20.

⁴⁷ Дмитриев Ю. А., Миронов В. О. Указ. соч. С. 19.

⁴⁸ Венгеров А. Б. Теория государства и права. М., 1999. С. 126.

⁴⁹ Савин В. И., Эртель А. Г. Политико-правовая ретроспекция развития федерации как формы государственного устройства // Вестник Майкопского государственного технологического университета. 2012. Вып. 4. С. 62.

Поскольку империя обладает всеми основными признаками государства, рассматривать ее как межгосударственное объединение не совсем корректно. «Именно распад империи приводит к образованию межгосударственных союзов, содружеств, сообществ конфедеративного типа»⁵⁰. По нашему мнению, империя — это насильственное объединение государств, осуществленное путем завоевания либо оказания иного вида давления (экономического, политического и т. п.)⁵¹.

Наиболее существенными признаками империи, на наш взгляд, являются следующие:

1. Высокая централизация власти, которая проявляется в значительных, порой неограниченных полномочиях главы государства. Назначение большинства высших должностных лиц регионов осуществляется главой государства или при его непосредственном участии.

2. Обширная территория, созданная преимущественно насильственным путем посредством завоевания либо посредством экономического и политического давления. Однако возможно, как, например, в Российской империи, формирование территории посредством мирного освоения новых земель или добровольного их вхождения в состав, нередко на договорной основе⁵².

3. Разнородный этнический и культурный состав населения, что предполагает «Терпимость к многоцветью возможных воззрений, но только к тем из них, которые не имеют центрального значения и не колеблют основных принципов самой имперской идеи... определенный релятивизм и оппортунизм имперского мышления»⁵³.

4. Неравноправное положение различных территорий «...находящихся в разной степени политической, административной и правовой зависимости от имперской верховной власти, с сохранением в некоторых случаях их политической автономии и даже собственной государственности»⁵⁴. «Сама концепция империи предполагает, что населяющие ее народы управляются по-разному»⁵⁵.

⁵⁰ *Чертков А. Н.* Указ. соч. С. 45.

⁵¹ *Дмитриев Ю. А., Миронов В. О.* Указ. соч. С. 19.

⁵² *Чертков А. Н.* Указ. соч. С. 46.

⁵³ *Исаев И. А.* Идея империи: политика, право, метафизика // Национальные интересы. 2006. № 2. URL: http://ni-journal.ru/archive/2006/n2_2006/gosud206/isaev206/ (дата обращения: 21.09.2014).

⁵⁴ *Грачев Н. И.* Указ. соч. С. 22.

⁵⁵ *Хакимов Р. С.* Российский федерализм: теория и практика : учеб. пособие. Казань, 2011. С. 28.

5. Наличие суверенного центра, имеющего особый статус, обладающего гегемонией в реализации имперской власти и управления⁵⁶.

6. Наличие метрополии и колоний (провинций), где первая обладает глобальным господством, вторые находятся в полной или значительной зависимости.

7. Наличие системы базовых ценностей, убеждений, религиозной или этической «идеи-правительницы»⁵⁷.

8. Империи недолговечны. «Плодотворно развиваться в течение длительного времени с возрастанием уровня негэнтропии (упорядоченности) в системе империя не в состоянии»⁵⁸. После решения конкретных задач возникает необходимость реструктуризации, складываются иные формы территориальной организации, более склонные к саморазвитию.

Таким образом, можно сделать вывод, что критикуемое и интерпретируемое в разных контекстах понятие «государственное устройство» устоялось, и иного наука не предложила. Важным представляется не поиск удачного термина, а формирование его более точного определения. Принимая за основу определение В. В. Иванова, мы понимаем государственное устройство как внутреннюю территориальную организацию государства, т. е. способ его разделения на территориальные образования и систему взаимоотношений между центральной властью и территориальными образованиями государства. В классификациях форм государственного устройства также нет единства. Бесспорными формами государственного устройства признаются унитарная и федеративная, все остальные формы являются предметом научных дискуссий и заслуживают особого внимания.

§ 2. Федерация как форма государственного устройства

Федеративной форме государственного устройства посвящено большое количество исследований⁵⁹. Однако научная литература не дает ответов на многие вопросы. В частности, есть разногласия в определении понятия федерации, выделяется значительное количество признаков,

⁵⁶ Грачев Н. И. Указ. соч. С. 23.

⁵⁷ Там же. С. 24.

⁵⁸ Глигич-Золотарева М. В. О судьбах федерализма в России // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 2. С. 27.

⁵⁹ См., напр.: Хакимов Р. С. Указ. соч. 204 с. ; Глигич-Золотарева М. В. Указ. соч. С. 22–27 ; Карапетян Л. М. Федеративное устройство Российского государства. М., 2001. 352 с. ; Тадевосян Э. В. О моделировании в теории федерализма и проблеме асимметричных федераций // Гос-во и право. 1997. № 8. С. 58–68 ; Чиркин В. Е. Модели современного федерализма: сравнительный анализ. С. 150–158.

которые вызывают сомнение и требуют своего глубокого изучения, отмечается, что не сформировалось и системное знание о федеративной форме государственного устройства, и т. п.

В связи с этим важно установить суть самого явления федерализма через призму его признаков, раскрывая содержание понятия федерации, выделяя принципы построения федеративного государства и его виды.

Среди представленных в учебной и научной литературе определенных понятия «федерация», на наш взгляд, наиболее удачным является определение Н. М. Добрынина: «Федерация — это форма государственного устройства, подразумевающая деление государства на ряд политико-территориальных образований (субъектов федерации), политический и юридический статус которых предполагает их самостоятельность и независимость от центральных властей федеративного государства в вопросах, относимых к их компетенции»⁶⁰. Оно вбирает все основные признаки, которые не подвергаются критике. Вместе с тем некоторые исследователи расширяют круг признаков и предлагают более емкое определение. Так, М. В. Глигич-Золотарева на основе анализа 30 признаков дает следующую формулировку: федерация — это «конституционно закрепленная форма государственного устройства, подразумевающая формирование государства из территорий его субъектов, обладающих особым статусом и набором прав, собственной правовой системой, а также возможностью участия в принятии ключевых общегосударственных решений на федеральном уровне»⁶¹.

Наличие многочисленных признаков обусловлено многообразием стран с федеративным устройством, каждая из них «имеет свои особенности, которые определяются историческими условиями образования конкретной федерации и прежде всего национальным составом населения страны, своеобразием культуры и быта народов, входящих в состав союзного государства»⁶².

Однако следует отметить, что понятие федерации обобщающее, поэтому должно отражать существенные (основные) признаки.

1. Разделение властных полномочий между федеральными и региональными органами власти, закрепленными на законодательном уровне

⁶⁰ Добрынин Н. М. Указ. соч. С. 183.

⁶¹ Глигич-Золотарева М. В. Указ. соч. С. 22.

⁶² Цисар Л. А. Федеративное государство: особенности, основные характеристики // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 12. С. 4.

не. Наличие двухуровневой системы государственной власти и управления. Субъекты федерации «не просто исполняют решения, принятые выше, но непосредственно участвуют в формировании политической воли федерации, будь это конституция или иной закон»⁶³.

2. Наличие двухпалатного парламента. Одна из палат отражает интересы субъектов федерации (в большинстве стран это верхняя палата), другая представляет интересы населения в целом.

3. Отношения между государством и его составными частями не могут быть изменены без обоюдного согласия. Изменение отношений по решению центра — это деволуция в рамках унитарного государства, дарованная центром децентрализация или федерализация. Изменение отношений по одностороннему решению регионов является союзом в форме конфедерации. Федеральная концепция предполагает компромисс государственной и региональной властей⁶⁴. Более узкую трактовку этого признака предлагает Л. М. Карапетян: «...для федеративных государств важным является жесткое требование того, что текст конституции в части, затрагивающей федеративное устройство, не может быть изменен без согласия субъектов федерации»⁶⁵.

4. В составе должно быть два или более относительно самостоятельных государственных образования. Ряд теоретиков характеризуют субъектный состав через понятие «государство»⁶⁶. Относительно данного признака следует отметить, что использование понятия «государство» для характеристики субъектного состава связано с особенностями формирования федерации. Считается, что федерация, как правило, создается на основе добровольного союза государств. После объединения оно становится единым союзным государством, где субъекты уже не обладают суверенитетом и, соответственно, не могут называться государствами. В федеративном государстве всегда существует круг вопросов, которые не могут быть решены субъектом без участия центральной власти.

⁶³ *Хакимов Р. С.* Указ. соч. С. 114.

⁶⁴ *Раньжина И. В.* Механизм федерализации государств унитарной формы государственного устройства // *Общество: политика, экономика, право.* 2013. № 4. С. 42.

⁶⁵ *Карапетян Л. М.* Указ. соч. С. 12.

⁶⁶ См., напр.: *Маклаков В. В.* Федерация // *Конституционное право : словарь / отв. ред. В. В. Маклаков.* М., 2001. С. 513–514 ; *Дюги Л.* Конституционное право. Общая теория государства. М., 1908. С. 188 ; *Хессе К.* Основы конституционного права ФРГ. М., 1981. С. 114.

Базируясь на этом, некоторые исследователи предлагают концепцию ограниченного, разделенного суверенитета⁶⁷. Суть ее заключается в том, что суверенитет федерации в целом и суверенитет отдельного субъекта федерации взаимно ограничивают друг друга, отношения между ними строятся на основе принципа трех сфер полномочий. В соответствии с данным принципом существуют исключительные полномочия федерации, совместные полномочия федерации и ее субъектов, а также полномочия субъектов федерации. В рамках своих полномочий федерация и ее субъекты являются суверенными.

Государственный суверенитет не может быть разделен или ограничен (подобная точка зрения имеет широкое распространение в современной юридической литературе⁶⁸), государственным суверенитетом обладает только государство в целом, и наличие схожих полномочий еще не говорит о наличии суверенитета субъектов. Поэтому необходимо отграничивать понятия «союзное государство» и «союз государств». «Союз государств есть в полном смысле слова международное соединение: оно основывается на общности интересов и уважении внутренней и международной самостоятельности государств-членов союза»⁶⁹.

Союзное государство — это государственно-правовая организация, которая обладает верховной союзной суверенной властью, выступает единой международной личностью, т. е. субъектом международного права; эти свойства изымаются у государств, решивших подчиниться общей союзной власти⁷⁰. Федерация выступает в качестве союзного государства, которое и обладает суверенитетом, в отличие от союза государств, где суверенитет сохраняется за его членами.

5. Наличие у субъектов федерации права формировать органы законодательной власти и принимать законы (даже конституцию). Однако при этом действует принцип субординации, иерархии законов, согласно

⁶⁷ См., напр.: *Шевцов В. С.* Суверенитет Советского государства. М., 1972. С. 127–130; *Грчев Н. И.* Суверенитет и федерализм: правовые проблемы организации верховной власти в федеративном государстве // Закон и право. 2007. № 1. С. 12; *Хабриева Т. Я.* Современные проблемы самоопределения этносов: сравнительно-правовое исследование. М., 2010. С. 137; *Федерализм в России и в мире*: учеб. пособие / под ред. Р. С. Хакимова, Б. Л. Железнова. С. 12–13.

⁶⁸ См., напр.: *Эбзеев Б. С.* Самоопределение народов в современном мире: конституционно- и международно-правовые аспекты (по мотивам ценного монографического исследования) // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 9. С. 33.

⁶⁹ *Мартенс Ф. Ф.* Современное международное право цивилизованных народов: в 2 т. СПб., 1898. Т. 1. С. 244–246.

⁷⁰ Там же. С. 252.

которому законы субъектов федерации не должны противоречить федеральным законам. Таким образом, принцип приоритета общенационального закона над законами субъектов федерации является всеобщим и необходимым для всех видов федераций.

6. Органы исполнительной власти обладают достаточными средствами для реализации своих полномочий.

7. Наличие двойного гражданства: гражданства федерации и гражданства соответствующего субъекта в составе федерации⁷¹.

Федеративные системы строятся на основе определенных принципов образования и функционирования. Следует отметить, что однозначного перечня принципов, как и признаков, нет. Более того, нередко не проводится четкая грань между признаками и принципами. Принципы и признаки одного и того же явления — понятия не тождественные. В связи с этим важно выявить соотношение таких понятий, как федерализм и федеративное устройство.

М. В. Глигич-Золотарева считает, что «федерализм — понятие более широкое, нежели федерация. Он определяется как принцип, концепция, парадигма государственного устройства, позволяющая обеспечить единство и плюрализм государственной и общественной власти в условиях ее территориальной организации на нескольких уровнях»⁷². Важнейшей частью этого явления выступает идеология, поэтому федерализм как концепция базируется на определенных принципах. Принципы в качестве основополагающих идей составляют основу федерализма, в свою очередь, эти принципы, воплощенные в жизнь, можно рассматривать в качестве признаков федеративного государства: «федерализм... может существовать без федерации, но невозможно существование федерации без федерализма»⁷³. Возможно существование унитарных государств с ярко выраженными началами федерализма, и в то же время — существование федеративных государств, где федерализм находится в зачаточном состоянии⁷⁴.

В связи с этим высвечивается еще один проблемный аспект: соотношение теории федерализма и практики ее воплощения в жизнь. Одни исследователи считают, что теория федерализма и практика существования федераций основываются на давно сложившихся принципах, от

⁷¹ *Правоведение* : учебник для высших учебных заведений / под ред. М. И. Абдулаева. С. 54.

⁷² *Глигич-Золотарева М. В.* Указ. соч. С. 22.

⁷³ *King P.* Federalism and Federation. Baltimor, 1982. P. 70.

⁷⁴ Там же.

которых не следует отступать. При анализе формы государственного устройства конкретных субъектов следует оценивать степень соответствия государственной практики этим принципам. И понятие, и принципы федерализма не могут существенно меняться. Изменения, которые происходят под влиянием исторической практики, не затрагивают сути этого явления. Таким образом, федерализм предполагает организацию федеративного государства в соответствии с его научным понятием и основными принципами. Именно благодаря этому сохраняется сущность федерализма⁷⁵.

Другие исследователи придерживаются иной точки зрения и считают, что необходимо идти от реальной практики федерализма, а не от общих, абстрактных формул. Именно поэтому возможен и даже необходим пересмотр основных положений теории федерализма, подтвержденных позитивной международной практикой. «Не жизнь и практика должны подстраиваться под общие определения, а наоборот, общие положения должны развиваться, уточняться, видоизменяться в соответствии с исторической практикой и особенно современностью»⁷⁶.

Исходя из приведенных позиций, можно привести ряд принципов федерализма.

Добровольный (согласительный) характер объединения в единое государство. В науке доминирует мнение, что федерация как более демократичная форма государственного устройства создается на основе союза, соглашения или договора между заинтересованными государственными образованиями. Среди разных мнений о природе федерации наиболее обосновано теоретически и подтверждено практикой мнение о том, что федеративное государство есть система государственной власти на основе договора (соглашения)⁷⁷.

В то же время не все ученые разделяют это мнение. В частности, В. Е. Чиркин считает, что поскольку в мировой практике существуют примеры объединения отдельных государств и территорий в единое государство с применением военной силы международных организаций (например, Индия, Нигерия), постольку нельзя говорить о создании федерации на основе добровольного союза⁷⁸.

Л. М. Карапетян оспаривает этот тезис, утверждая, что факты создания федераций с применением военной силы и иными подобными

⁷⁵ Карапетян Л. М. Указ. соч. С. 16.

⁷⁶ Тадевосян Э. В. Указ. соч. С. 61.

⁷⁷ Карапетян Л. М. Указ. соч. С. 6.

⁷⁸ Чиркин В. Е. Закрыть Америку? // Гос-во и право. 1997. № 2. С. 124.

методами противоречат присущим федерализму принципам объединения отдельных государственных образований в единое демократическое федеративное государство. По его мнению, независимо от способа создания федерации, «снизу» или «сверху», безусловным требованием является мнение народов соответствующих государств. Если же создается федерация «снизу» или трансформация унитарного государства либо межгосударственного образования в федеративное государство осуществляется «сверху», без учета мнения образующих его народов, тем более насильственным путем, то едва ли оно может по существу претендовать на соответствующее название⁷⁹.

Достижение реального согласия является первичным этапом образования федерации. «Согласие (договоренность) как условие федерализации государства является обязательным по основным устоям федеративного устройства, т. е. по конституционным основам федерализма. В противном случае, во-первых, значителен риск нарушения несогласной стороной формально-юридической модели и во-вторых, такое нарушение может привести к серьезным последствиям, ибо подвергаются разрушению устои государственного устройства. Как свидетельствуют история и современные реалии, когда это несогласие затрагивает конституционные основы федерализма, сопротивление проявляется в острых формах, жизнеспособность федерации оказывается непредсказуемой»⁸⁰.

В данном контексте возникает достаточно сложный вопрос о праве наций на самоопределение и выхода из состава федерации. Может ли на основе принципа добровольности осуществляться не только объединение, но и выход из состава федерации?

По мнению В. Е. Чиркина, «теоретически проблема выхода субъекта из состава федерации может возникнуть только в том случае, когда федерация образована на основе союза государств. В данном случае при объединении они могут оговорить это право, что и было сделано, например, при заключении Договора о создании Союза ССР в 1922 г. и затем подтверждено в конституциях СССР 1936 г. и 1977 г.»⁸¹.

Если же федерация образуется «сверху», то исторической основы для сепарации (от лат. *secedo* — ухожу) нет. В то же время «наряду с историко-правовой основой сепарации это право в современных условиях

⁷⁹ Карпетян Л. М. Указ. соч. С. 13–14.

⁸⁰ Там же. С. 9.

⁸¹ Чиркин В. Е. Модели современного федерализма: сравнительный анализ. С. 156.

вытекает из признания мировым сообществом права наций на самоопределение. И с этой точки зрения им обладает любая национальная общность, независимо от происхождения и структуры федерации»⁸².

Л. А. Цисар в связи с этим отмечает, что «анализ конституций существовавших федераций показывает, что выход из состава федерации нигде не закрепляется в конституции. Исключением был бывший СССР, в Конституции которого такое право было предоставлено. Однако это право было декларативным. Механизм его осуществления в Конституции не устанавливался, а Закон СССР (1989) о порядке выхода союзных республик из состава СССР, по существу, свел это право на нет»⁸³.

Можно согласиться с мнением Л. А. Цисар, что одностороннее волеизъявление субъекта федерации о выходе не должно нарушать интересы других субъектов и причинять им ущерб. Волеизъявление субъекта федерации, поставившего вопрос о выходе из нее, должно быть дополнено согласием или утверждением со стороны федерации в целом. Иными словами, принцип наций на самоопределение не должен вести к нарушению целостности государства⁸⁴. Р. С. Хакимов, развивая эту мысль, считает, что «...одностороннее отделение субъекта, мотивируемое правом народа на самоопределение, всегда должно учитывать и интересы народов, оставшихся в федерации, тем более что при этом возникает проблема прав меньшинств в отделившемся государстве. Оперировать правом конкретного народа на самоопределение можно только в том случае, если существует консенсус между всеми заинтересованными сторонами и народами»⁸⁵.

В мировой науке и практике сегодня появились подходы к пониманию сепарации в федерации, которые учитывают новые положения некоторых конституций и решений органов конституционного контроля, где утверждается положение о том, что право на выход существует, но оно принадлежит не субъектам федерации, а национальностям, причем угнетаемым, и не может осуществляться в одностороннем порядке⁸⁶.

⁸² Там же.

⁸³ Цисар Л. А. Указ. соч. С. 5.

⁸⁴ Там же. С. 5–6.

⁸⁵ *Федерализм в России и в мире* : учеб. пособие / под ред. Р. С. Хакимова, Б. Л. Железнова. С. 20.

⁸⁶ Чиркин В. Е. Рецензия на книгу: Глигич-Золотарева М. В. Теория и практика федерализма: системный подход / науч. ред. Н. М. Добрынин. Новосибирск, 2009. 639 с. // *Гос-во и право*. 2011. № 2. С. 120.

В качестве принципа построения федерации следует также рассматривать *системность*. Федерация характеризуется не отдельными элементами, признаками, она представляет собой совокупность взаимосвязанных элементов, находящихся в системном взаимодействии, функционирующих и развивающихся согласно историческим закономерностям. Системность указывает на единство и целостность государства.

Принцип *единства* уравнивает самостоятельность субъектов федерации, ограничивая центробежные тенденции. Федерация — это государство, обладающее с момента своего образования государственным единством, в рамках которого не остается места замене прочных государственных связей нестабильными международными⁸⁷. Принцип единства играет важнейшую роль в сохранении государственной целостности. Укрепление или разрушение системных связей с субъектами федерации напрямую связано с обеспечением безопасности государства. Например, «в немецкой традиции существует принцип верности федерации. Он закрепляет конституционно-правовую обязанность, в соответствии с которой земли должны сохранять верность по отношению друг к другу и по отношению к федерации, также, как и федерация по отношению к землям»⁸⁸.

Одним из важнейших принципов федерализма является также принцип *демократизма*. Эффективное функционирование федеративных государств возможно только при наличии демократического политического режима. Не случайно классическое учение о федерализме сегодня дополняется положениями о правовом демократическом характере федеративного государства⁸⁹.

Одним из спорных и дискуссионных принципов является принцип *равноправия субъектов федерации*.

Следует отметить, что федеративная и унитарная форма государственного устройства не только сосуществуют, но и оказывают взаимное влияние. Иногда «в процессе развития любого государства происходит некоторое сближение положительных черт федеративного и унитарного государственного устройства. Например, федеративные государства нередко стремятся к установлению максимально четкого распределения полномочий между центром и местами, что характерно для унитарных

⁸⁷ Добрынин Н. М. Размышления о судьбах федерализма в России // Гос-во и право. 2010. № 7. С. 119.

⁸⁸ Хакимов Р. С. Указ. соч. С. 114.

⁸⁹ Федорец М. Н. Указ. соч. С. 113.

государств. В то же время унитарные государства все чаще обращаются к опыту федеративных государств, в которых местные органы — субъекты федерации — пользуются, как правило, несравненно более широкими полномочиями, чем местные органы в унитарных государствах. А расширение прав местных органов в унитарных государствах и установление их непосредственной зависимости от проживающего в них населения объективно сближает унитарные и федеративные государства. Но сближение некоторых черт унитарного и федеративного государства не может служить основанием для размывания их качественной определенности»⁹⁰.

Этот вопрос наиболее остро встает в унитарных государствах с автономными образованиями.

Так, А. И. Денисов и Н. Я. Куприц выдвинули своеобразную теорию отличия федеративного государства от унитарного государства с автономными образованиями по количественному признаку. По мнению Н. Я. Куприца, «наличие в составе унитарного государства 2–3 автономных образований... не меняет его слитного характера»⁹¹. При этом количественная грань, которая отделяет федерацию от унитаризма, так и не определяется. О. И. Чистяков, анализируя эту точку зрения, отметил, что «нужно выбирать что-нибудь одно: или считать все государства с автономными включениями федерацией, или ни одно из них не относить к этой форме»⁹².

На наш взгляд, определяя форму государственного устройства, и прежде всего федерации, необходимо опираться не на количественный, а на качественный критерий. Как было отмечено выше, федеративное устройство системно, организация, функционирование и развитие федерации имеет свои закономерности.

Следует также подвергнуть критике позицию, согласно которой федерация рассматривается как промежуточная форма государственного строительства, имеющая конфедеративную, международно-правовую природу, или как «осколок», образующийся в результате распада империй⁹³.

В целом историческое многообразие федеративного строительства государств и неоднозначная научная оценка этого процесса качественно

⁹⁰ Караетян Л. М. Указ. соч. С. 5.

⁹¹ Куприц Н. Я. Государственное устройство СССР. М., 1952 (цит. по: Чистяков О. И. Указ. соч. С. 18).

⁹² Чистяков О. И. Указ. соч. С. 18.

⁹³ Добрынин Н. М. Размышления о судьбах федерализма в России. С. 120.

не повлияли на подходы к видовой классификации федераций. Наиболее полно они отражены в монографии Н. М. Добрынина⁹⁴.

По способу образования выделяют: договорные, конституционные и конституционно-договорные федерации.

Договорные федерации создаются, как правило, «снизу вверх» на основе союза (договора, соглашения). Федеративные отношения в таких федерациях строятся «по горизонтали».

Конституционные федерации формируются на основе конституции путем децентрализации унитарного государства («сверху вниз»), субъекты не связаны между собой напрямую. Они объединены в единое целое через федеральный центр, путем так называемого звездного типа связей. Центральное звено (федерация) одновременно связано со всеми элементами системы (субъектами федерации). При этом достигается весьма тесная связь элементов между собой посредством их связи через центральное звено. Именно данный тип федеративных отношений характерен для Российской Федерации⁹⁵. Важнейшим условием учреждения федерации на основе конституции, так же, как и на основе договора, является согласие, достигнутое между сторонами федеративных отношений. «Средством достижения консенсуса в таком случае будет особый порядок согласования и учета мнений до и в момент принятия основного закона государства»⁹⁶.

Примером конституционной федерации, созданной «сверху», является Канада, «которая возникла путем преобразования провинций унитарного государства в автономные единицы союза»⁹⁷.

В конституционно-договорных федерациях договор (соглашение) между учредителями федерации или субъектами, ее образующими, предшествует принятию конституции. Он заключается именно для того, чтобы его положения органично вошли затем в основной закон государства. После его подписания следует принятие конституции⁹⁸. Так строились Соединенные Штаты Америки, которые возникли на основе договора тринадцати штатов, к которым затем присоединялись новые госу-

⁹⁴ Добрынин Н. М. Теория и практика государственного управления : учебник. С. 128–129.

⁹⁵ Черепанов В. А. О системной модели федеративного государства. // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 8. С. 4.

⁹⁶ Карапетян Л. М. Указ. соч. С. 10.

⁹⁷ Федерализм в России и в мире : учеб. пособие / под ред. Р. С. Хакимова, Б. Л. Железнова. С. 10.

⁹⁸ Карапетян Л. М. Указ. соч. С. 9.

дарства⁹⁹. Создание или изменение федерации сразу и только на основе конституции также допустимо. Договорно-конституционный вариант считается одним из наиболее предпочтительных.

По функциональным особенностям и различиям в статусе отдельных составных частей государства выделяют: симметричные, асимметричные федерации, а также симметричные с элементами асимметрии.

Симметричная федерация предполагает наличие субъектов федерации, равных по статусу. По мнению В. В. Иванова, «симметричными являются те федерации, все территориальные единицы которых имеют только единый видовой статус субъектов федерации (кантоны в Швейцарии)»¹⁰⁰. Такой вид федерации, с одной стороны, рассматривается как идеальный, с другой стороны, как единственно возможный.

В связи с этим встает вопрос о возможном наличии асимметрии в федеративном государстве. По мнению Л. М. Карапетяна, федеративное государство не может быть асимметричным. Речь может идти лишь об асимметрии управления, которая выражается в разном количественном представительстве субъекта в парламенте или в объеме и характере полномочий, но это не меняет качества его равноправного статуса в составе федерации. При асимметричности конституционного статуса субъектов государство перестает быть федеративным¹⁰¹. Конституционно-правовое равноправие является главным принципом федерализма.

Другая позиция (В. Е. Чиркин, В. В. Иванов, Р. С. Хакимов) базируется на том, что асимметричная федерация может существовать и существует¹⁰². В. В. Иванов, признавая возможность существования асимметричных федераций, относит к ним те «...государства, в которых либо установлены два или более видовых статуса субъектов федерации (республики, края, области, города федерального значения, автономные область и округа Российской Федерации между заключением Федеративного договора и принятием действующей Конституции), либо носители статуса субъектов федерации имеют также специальные статусы (права на принятие собственной конституции и установление собственного

⁹⁹ *Федерализм в России и в мире : учеб. пособие / под ред. Р. С. Хакимова, Б. Л. Железнова. С. 10.*

¹⁰⁰ *Иванов В. В. Вопросы теории государственного устройства. С. 93.*

¹⁰¹ *Карапетян Л. М. Указ. соч. С. 34.*

¹⁰² *Чиркин В. Е. Модели современного федерализма: сравнительный анализ. С. 153 ; Иванов В. В. Вопросы теории государственного устройства. С. 93 ; Федерализм в России и в мире : учеб. пособие / под ред. Р. С. Хакимова, Б. Л. Железнова. С. 16.*

гражданства у штата Джамму и Кашмир в Индии различные квоты на представительство в федеральных парламентах земель ФРГ, эмиратов ОАЭ и т. д.)»¹⁰³.

Р. С. Хакимов подчеркивает, что асимметрия ни в коей мере не противоречит демократии, асимметричный федерализм есть попытка признания множественных аспектов демократических прав¹⁰⁴. Ученый считает, что абсолютно симметричных федераций с юридической точки зрения не существует. Более того, в мировой практике наблюдается тенденция развития асимметрии в федеративных отношениях, которая выражается в том, что в федеративных государствах наряду с равноправными субъектами возникает потребность образования субъекта с особым статусом. По его мнению, частичная асимметрия не нарушает общей симметричной конструкции¹⁰⁵.

И. Умнова и Н. Ермакова, анализируя практику симметричных государств с элементами асимметрии, указывают, что в таких государствах «конституция допускает из общего правила исключения, которые не касаются различий государственно-правовой природы субъектов федерации, а затрагивают лишь отдельные элементы статуса. Это именно исключение, а не правило, порождающее иную систему отношений, меняющую тип федерации как таковой»¹⁰⁶.

По способу разделения территории федерации классифицируются на основе территориального, национального и национально-территориального принципов.

Территориальный указывает на многофакторный характер выделения субъектов и позволяет учесть экономические, исторические, географические и иные условия. В. Е. Чиркин обозначает его как комплексно-территориальный¹⁰⁷. Считается, что территориальный принцип в большей степени способствует укреплению государственности путем централизации, стимулирует процессы интеграции, единство гражданской общности. В то же время централизация при таком построении федеративного государства может приобретать гипертрофированный характер,

¹⁰³ *Иванов В. В.* Вопросы теории государственного устройства. С. 93.

¹⁰⁴ *Федерализм в России и в мире* : учеб. пособие / под ред. Р. С. Хакимова, Б. Л. Железнова. С. 17.

¹⁰⁵ Там же. С. 16.

¹⁰⁶ *Умнова И., Ермакова Н.* Исторический и современный опыт асимметрии государственного устройства России // *Федерализм в России*. Казань, 2001. С. 296.

¹⁰⁷ *Чиркин В. Е.* Модели современного федерализма: сравнительный анализ. С. 155.

могут не учитываться коллективные права компактно проживающих национальных групп, игнорироваться коллективные права различных этносов, равно как и законные права и интересы всего народа, населения государства как целого. В отдельных случаях территориальный принцип сочетается с культурно-национальной автономией. Такая практика успешно осуществляется в Финляндии, Швеции, Норвегии¹⁰⁸.

Наиболее ярким примером деления по территориальному принципу являются США. «Отцы-основатели США исходили из утверждения, что государство включает прежде всего индивидуумов, объединенных в сообщества на какой-либо территории (мэдисоновская модель). Там подругому и быть не могло, ибо сама страна складывалась из эмигрантов, не имевших на новом континенте этнических корней»¹⁰⁹.

Этнический или национальный принцип разделения территории проявляется в Швейцарии, которая в основу государственности положила этническое и религиозное разнообразие. В России смешанный вариант разделения территории обусловлен сочетанием обширной территории как в США, с одной стороны, так и этноконфессиональным многообразием, как в Швейцарии, с другой стороны¹¹⁰.

Наравне с указанными классификациями выделяются федерации, возникающие на основе объединения или разрыва единства территорий: ассоциации и диссоциации; по характеру размежевания предметов ведения: дуалистические и кооперативные; по характеру концентрации властных полномочий: интеграционные (централизованные) и деволюционные (относительно децентрализованные) и т. п.

А. Подберезкин выделяет специфические модели федераций: западноевропейскую, североамериканскую, латиноамериканскую, островную, афро-азиатскую, нигерийскую. Особняком в его классификации стоит российская модель, «чрезвычайно эклектичная, асимметричная и сочетающая многие элементы из советского и имперского наследия с новейшими заимствованиями из опыта либеральных демократий и собственными наработками (так называемый постсоциалистический тип)»¹¹¹.

Особого внимания заслуживает классификация Н. М. Добрынина, где критерием выступает реальность нормативно установленных феде-

¹⁰⁸ Там же.

¹⁰⁹ *Хакимов Р. С.* Указ. соч. С. 37.

¹¹⁰ Там же. С. 40.

¹¹¹ *Подберезкин А.* Международный опыт и особенности российского федерализма. URL: <http://www.nasled.ru/structure/01.htm> (дата обращения: 21.09.2014).

ративных моделей. Такой критерий, по мнению ученого, позволяет судить о моделях федерализма не только по правовому облику, но и по фактическому состоянию общественных отношений, тому, как нормативная модель федерализма воплощается в действительности. На основе указанного критерия федеративные модели делятся на реальные и фантомные¹¹².

Реальная федеративная модель описана выше. Термин «фантомный федерализм» Н. М. Добрынин предлагает для характеристики формально существующего, но реально отсутствующего федеративного устройства, «когда под маской федеративных отношений скрывается система авторитарного управления регионом из центра»¹¹³. Он пишет, что фантомный федерализм — это «такое состояние государственных и правовых институтов, при котором зафиксированная в нормах права конструкция федеративных отношений значительно отличается от реально сложившейся и существует системный разрыв между декларируемым и действительным состоянием государственной системы»¹¹⁴.

Фантомный федерализм, по мнению Н. М. Добрынина, в известной степени фикция, когда взаимоотношения внутри федерации зависят от баланса политических сил и могут смещаться «то в сторону большей самостоятельности субъектов, местами переходящей в сепаратизм, то в сторону построения фактически унитарного государства в федералистской оболочке»¹¹⁵. Соотношение интересов федерации и ее составных частей в силу возможного дисбаланса ведет либо к излишней централизации, либо к ослаблению устойчивости федеративных отношений.

Таким образом, фантомный федерализм предполагает формальное закрепление при фактическом отсутствии федеративной формы государственного устройства. В качестве примера фантомного федерализма рассматривается Советская федерация, которая была таковой более по названию, чем по сути, имела фактически унитарное наполнение, обусловленное жестко централизованной системой партийных органов¹¹⁶. Однако возможна и обратная ситуация, когда «государства

¹¹² Добрынин Н. М. Теория и практика государственного управления : учебник. С. 128–129.

¹¹³ Там же. С. 107.

¹¹⁴ Добрынин Н. М. Новый федерализм: модель будущего государственного устройства Российской Федерации // Российский федерализм: генезис, эволюция : избр. публикации : в 2 т. Новосибирск, 2008. Т. 1. С. 45.

¹¹⁵ Там же.

¹¹⁶ Там же.

являются фактически федерациями, хотя это слово в конституциях не закреплено»¹¹⁷.

Итак, форма государственного устройства — это элемент сложной теоретической конструкции — формы государства, в рамках которой все составляющие находятся в определенной зависимости друг от друга. Так федеративное государственное устройство может существовать только при наличии демократического политического режима, при этом с формой правления такой жесткой взаимосвязи нет. Федеративное государственное устройство может существовать и при монархии (за исключением абсолютной), и при республике. В связи с этим даже высказывается мнение, что понятие «федерация» шире понятия «форма государственного устройства». Этот феномен характеризует всю политическую систему общества¹¹⁸.

§ 3. Условия функционирования и причины распада федеративных государств

«Федерация способна быть жизнеспособным и эффективно функционирующим государственным образованием лишь при наличии и соблюдении ряда условий»¹¹⁹. Причины появления федераций, как свидетельствует мировая практика, разнообразны. Основные мотивы появления федеративных государств лежат в сфере истории, политики, культуры, религии, в этнической или лингвистической областях, в качестве причины могут выступать чисто экономические потребности или же стремление к большей безопасности, поскольку государство, объединяющее в союз небольшие государства, лучше защищает свои составные части и т. д.¹²⁰

Особенности и закономерности функционирования федеративных государств указывают на наличие условий, которые создают возможность построить реально действующую систему федеративных отношений. Эти условия в учебной литературе подразделяются на две группы: общесоциальные и юридические.

Общесоциальные условия связаны прежде всего с общими политическими, социальными, экономическими и иными интересами предпо-

¹¹⁷ *Чиркин В. Е.* Рецензия на книгу: Глигич-Золотарева М. В. Теория и практика федерализма: системный подход / науч. ред. Н. М. Добрынин. Новосибирск, 2009. С. 120.

¹¹⁸ *Правоведение* : учебник для высших учебных заведений / под ред. М. И. Абдуллаева. С. 61.

¹¹⁹ *Федорец М. Н.* Указ. соч. С. 114.

¹²⁰ *Хакимов Р. С.* Указ. соч. С. 33.

лагаемых субъектов федерации. Федеративная форма государственного устройства должна быть выгодна обществу, отвечать потребностям его развития. «Поэтому важнейшей предпосылкой процесса федерализации является достижение всей системой общественных отношений определенного качества в социально-экономической, этнополитической, нормативно-правовой и иных сферах»¹²¹. Справедливо отмечается, что «вначале вызревают социально-экономические, политические и иные предпосылки образования федеративного государства, затем формируется соответствующий интерес населения, и только потом право фиксирует факт создания основ федеративных отношений. Если же придерживаться точки зрения, согласно которой возникновение федеративного государства главным образом связано с выработкой и конституционным закреплением нормативно-правовых инструментов и институтов регулирования федеративных отношений, то логичным будет признать, что определяющим мотивом выбора федеративной формы государственности выступает не интерес общества (граждан), а обосновывающие политический интерес изыскания юристов»¹²².

Отдельно следует выделить экономические условия, которые в числе общесоциальных являются определяющими в формировании федеративной модели. Так, федеральный центр должен иметь четкую, гибкую и дифференцированную программу экономического развития регионов, она должна в полной мере выполняться¹²³ и обеспечивать свободное передвижение людей, товаров, информации и т. д. на всей территории федерации¹²⁴.

В дополнение к общесоциальным факторам должны быть созданы соответствующие юридические условия недопущения (или максимального сдерживания) центробежных тенденций, что в свою очередь обеспечит устойчивость федеративной модели. К их числу можно отнести:

1. Правильное и четкое разграничение предметов ведения между федерацией и ее субъектами.

2. Конституционные гарантии территориальной и социальной целостности федерации, а также признание ее всеми субъектами федера-

¹²¹ *Валентей С. Д.* Послесловие. Российский федерализм: становление, современное состояние и перспективы // Добрынин Н. М. Российский федерализм: генезис, эволюция : избр. публикации : в 2 т. Новосибирск, 2008. Т. 1. С. 154.

¹²² Там же.

¹²³ *Пугачева Г.* Асимметричность Российской Федерации: политико-правовой аспект // Федерализм в России. Казань, 2001. С. 338.

¹²⁴ *Федорец М. Н.* Указ. соч. С. 114.

ции. И как следствие, запрет на односторонний выход того или иного субъекта из федерации либо изменение им своего статуса, поскольку это затрагивает интересы других субъектов. В то же время, как отмечает В. Е. Чиркин, наряду с историко-правовой основой сецессии это право в современных условиях вытекает из признания мировым сообществом права наций на самоопределение. И с этой точки зрения им обладает любая национальная общность, независимо от происхождения и структуры федерации¹²⁵.

3. Деятельность как федерации, так и ее субъектов осуществляется в рамках конституции и текущего законодательства, на основе принципа верховенства федеральных законов и их общеобязательности для всех субъектов и граждан.

4. Закрепление в конституционном законодательстве принципов построения бюджетных отношений между центром и регионами, разграничение их полномочий.

Только при соблюдении этих условий федерация может быть жизнеспособным и эффективно функционирующим государством, в противном случае появляются предпосылки (исторические условия), порождающие иногда необратимый процесс распада федеративного государства.

Анализ мировой практики распада федеративных государств позволяет выделить некоторые общие причины этого явления.

Одной из причин, дестабилизирующих функционирование федеративного государства, по мнению ряда исследователей¹²⁶, является национальный принцип формирования федерации.

«Преувеличение роли национального момента в строительстве федерации может не сплотить, а напротив, разделить население, подорвать государственную общность»¹²⁷, — считает В. Е. Чиркин. По мнению Н. М. Добрынина, существует связь между применением национального фактора в качестве определяющего в государственном строительстве и возникновением национальной напряженности, сепаратизма в тех регионах, которые выделялись на его основе.

¹²⁵ Чиркин В. Е. Модели современного федерализма: сравнительный анализ. С. 156.

¹²⁶ См., напр.: Добрынин Н. М. Федерализм: историко-методологические аспекты // Российский федерализм: генезис, эволюция : избр. публикации : в 2 т. Новосибирск, 2008. Т. 1. С. 96 ; Чиркин В. Е. Модели современного федерализма: сравнительный анализ. С. 150–158.

¹²⁷ Чиркин В. Е. Модели современного федерализма: сравнительный анализ. С. 155.

Конечно, национальный сепаратизм проистекает не только и не столько из организации национальной территории, однако Н. М. Добрынин убежден в том, что, во-первых, главным и естественным способом отправления национальных интересов являются экстерриториальные формы автономии (национально-культурная автономия); во-вторых, национально-государственные формы и возникающая в их рамках национально-государственная бюрократия по определению выступают главным организатором внутригосударственного сепаратизма, что подтверждает и российская история¹²⁸. Когда в руках сепаратистски настроенного руководства оказывается государственный аппарат на местах, появляется возможность не только блокировать властные действия центра, но и использовать созданный центром разветвленный властный аппарат против самого создателя. Ученый уверен, что «деэтнизация экономической и политической сфер должна стать неотъемлемой частью политики федерализма»¹²⁹. В связи с этим предпочтение отдается территориальному принципу, который «...способствует укреплению государственности путем централизации, стимулирует процессы интеграции, единство гражданской общности»¹³⁰.

По мнению В. Е. Чиркина, территориальный принцип по своей сути имеет многофакторный характер и позволяет учесть экономические, исторические, географические и иные условия. Он обозначает его как комплексно-территориальный подход. В то же время, реализуя такой подход, нельзя игнорировать коллективные права различных этносов, равно как и законные интересы всего народа. Для достижения цели государственного территориального единства должен быть учтен и принцип культурно-национальной автономии¹³¹.

Мировая практика показывает, что территориально-политическая организация государства в той или иной мере отражает многонациональный состав населения и в какой-то степени служит средством решения национального вопроса (например, в Индии, Бельгии, Канаде, Нигерии и др.)¹³².

¹²⁸ Добрынин Н. М. Федерализм: историко-методологические аспекты. С. 96.

¹²⁹ Муравьев А. А. Развитие государственного устройства Российской Федерации как фактор совершенствования системы регионального управления (конституционно-правовой аспект) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2013. С. 23.

¹³⁰ Чиркин В. Е. Модели современного федерализма: сравнительный анализ. С. 155.

¹³¹ Там же. С. 156.

¹³² Малько А. В., Соломатин А. Ю. Сравнительное правоведение. М., 2010. С. 74.

Как уже отмечалось, жизнеспособность федеративного государства зависит от степени реализации определенных принципов, которые как «несущая конструкция» поддерживают все здание, в противном случае это здание разрушается. Не случайно отмечается, что федерации, которые в своей жизнедеятельности соответствуют основным принципам федерализма (например, США, ФРГ), являются наиболее жизнеспособными. «А федерации Индии, Нигерии, Танзании, Эфиопии и других стран, отступающих от принципов федерализма, находятся в перманентном состоянии нестабильности и вынужденного реформирования»¹³³.

Наиболее важными, «несущими» всю конструкцию принципами в этой ситуации будут два принципа: согласия и демократизма. Отсутствие каждого из них может выступать в качестве самостоятельной причины распада федерации. Таким образом, в качестве второй причины мы бы выделили несоблюдение принципа согласия. По мнению многих исследователей¹³⁴, согласие, являясь основным условием федерализации государства, в то же время выступает фактором, способствующим его стабилизации. «Во-первых, значителен риск нарушения несогласной стороной формально-юридической модели, во-вторых, такое нарушение может привести к серьезным последствиям, ибо подвергаются разрушению устои государственного устройства. Как свидетельствуют история и современные реалии, когда это несогласие затрагивает конституционные основы федерализма, сопротивление проявляется в острых формах, жизнеспособность федерации оказывается непредсказуемой»¹³⁵.

Принцип согласия тесно сопряжен с принципом добровольности. Но вместе с тем, с одной стороны, добровольность предполагает создание прочной основы для существования федерации, с другой, право добровольного вхождения и выхода из федерации в случае неблагоприятных условий, как объективного, так и субъективного характера, может привести к распаду.

Игнорирование принципа демократизма проявляется в наличии недемократического политического режима. Опыт функционирования федеративных государств показывает, что эффективность его деятельности обеспечивается не формальным провозглашением демократических принципов, а подлинным демократизмом политической системы¹³⁶. По

¹³³ *Каранетян Л. М.* Указ. соч. С. 15.

¹³⁴ Там же. С. 9.

¹³⁵ Там же.

¹³⁶ Там же. С. 77.

мнению Р. С. Хакимова, если в стране нет демократического режима, она не может быть подлинной федерацией. «Подлинно федеративное государство, пишет он, — может быть создано только на основе демократического плюрализма и гражданского согласия, оно опирается как на групповые, так и на индивидуальные интересы, представляет реальную самостоятельность его субъектам»¹³⁷.

Таким образом, федеративное государственное устройство находится в жесткой взаимосвязи с демократическим политическим режимом и предполагает их параллельное формирование и существование.

Недемократические политические режимы, как правило, формируются в рамках однопартийной политической системы. Тогда реальная система управления регионами выходит за рамки конституционно-правового поля, параллельно сосуществуют две системы: система региональной власти — декларируемого, так называемого фантомного федерализма и реального партийного унитаризма. Такая ситуация создает предпосылки для возникновения политической нестабильности. Сохранение государства осуществляется посредством всемерного поддержания «харизматической и военной власти в центре», создания «мощных карательных органов, своей постоянной деятельностью удерживающих государство от сползания в хаос»¹³⁸. Такая система рушится, когда партия, находящаяся у власти, теряет свой авторитет и только карательными мерами уже невозможно подчинить местные региональные элиты. Демократизация политического режима приводит к внутренним противоречиям и фактическому распаду государства.

К распаду государства может привести сложившееся государственно-монополистическое господство в экономической сфере. Экономическая система отношений является одним из важнейших факторов, определяющих государственное устройство.

Система государственного устройства как самоприспосабливающаяся (самонастраивающаяся) система включает различные уровни административно-территориальной организации. Первый и определяющий уровень — это система экономической организации территории. Экономическая организация территории складывается объективно, путем образования экономических районов, обеспечивающих территориальное размещение производительных сил. Система экономического райони-

¹³⁷ *Федерализм в России и в мире* : учеб. пособие / под ред. Р. С. Хакимова, Б. Л. Железнова. С. 5.

¹³⁸ *Добрынин Н. М.* Федерализм: историко-методологические аспекты. С. 100.

рования определяет все остальные территориальные системы и является ее основой, материальной базой¹³⁹.

Среди причин распада федеративных государств следует назвать асимметричность в отношениях субъектов. Н. М. Добрынин отмечает: несмотря на то что асимметрия присутствует и в федеративных, и даже в унитарных государствах мира, это происходит в определенных областях, не касающихся конституционно-правового статуса регионов¹⁴⁰.

Даже при формальном равенстве составляющих субъектов наличие субъекта, который фактически явно доминирует над остальными, может привести к определенным последствиям. Ярким историческим примером такой асимметрии является РСФСР в составе СССР. «Существование большого государства, доминирующего над меньшими государствами, с которыми оно официально состоит в равных федеральных отношениях, зачастую является главной причиной неудачной попытки осуществления федерации, — пишет Д. Елазар. — Даже при отсутствии доминирующей роли Компартии само существование РСФСР, занимающей 3/4 территории и включающей в себя 3/5 всего населения СССР, исключало возможность сохранения подлинно федеративных отношений в этой стране»¹⁴¹.

Потенциал разрушения федерации содержится в проявляющемся иногда имперском характере государственной политики. В этом контексте рассматривается распад Советского Союза как преемника Российской империи и последователя имперских традиций. В частности, американский исследователь Д. Елазар отмечает, что «после революции 1917 г. Россия выбрала федеративное государственное устройство как единственно возможную форму сохранения старой империи под большевистским порядком»¹⁴². Похожая оценка дается Р. С. Хакимовым: «Природа Советской России как государства, несмотря на социалистический режим, сохранила многие качественные характеристики Российской империи, а степень централизации была доведена до предела. Советский Союз, конечно, видоизменил отношения, существовавшие в Российской империи, где четко выделялась метрополия в лице центральной России и провинции, находившиеся на положении колониальных или

¹³⁹ *Муравьев А. А.* Указ. соч. С. 20.

¹⁴⁰ *Добрынин Н. М.* Федерализм: историко-методологические аспекты. С. 108.

¹⁴¹ *Elazar D.* Exploring Federalizm. Alabama, 1991. P. 170 (цит. по: *Златопольский Д. Л.* Федерация и национальный вопрос (исторический опыт Советского Союза) // Вестник Московского университета. Сер. 11, Право. 1998. № 5. С. 30).

¹⁴² *Elazar D.* Exploring Federalizm. Alabama, 1991. P. 131 (Там же. С. 26).

полуколониальных окраин, подчас даже с собственным законодательством и особенностями внутреннего устройства. В СССР союзные республики стали формально равными, но доминирующее положение центра, русского языка и совпадение структур РСФСР с центральными органами означало фактическое сохранение элементов отношений метрополия — провинция. Несмотря на принятие Конституции федеративного характера, на практике Советский Союз был одним из самых унитарных государств мира с жестким авторитарным режимом управления. Одним словом, СССР был “Большой Россией”, продолжавшей имперские традиции, но только уже в социалистической оболочке»¹⁴³.

Такая постановка вопроса является, безусловно, спорной, поскольку понятие «империя» трактуется неоднозначно и в данном контексте имеет скорее социально-политическое, нежели юридическое значение.

Необходимо отметить, что возможные причины или факторы распада федераций могут иметь не только объективный, но и субъективный характер (прил. 6). Например, в ряду основных объективных факторов распада СССР указывается на «глубокий системный кризис советской системы как таковой, которая оказалась не в состоянии ответить на вызов времени, оказалась несостоятельной перед лицом становления новых технологических, экономических, социальных, политических реалий, связанных с переходом человечества к новой цивилизации»¹⁴⁴. Например, по мнению Л. М. Карапетяна, «корни возникшего в Советском Союзе “объективного состояния”, приведшего к системному кризису, кроются в действиях или бездействии партийно-государственных структур, которые во имя укрепления созданного их предшественниками политического режима и государственной собственности противостояли преобразованию не оправдавших себя социально-экономических отношений и переходу к испытанным мировой практикой рыночным отношениям, развитию свободного предпринимательства и т. п. Именно это противостояние становилось тормозом на пути создания демократических институтов власти и управления, широкого внедрения научно-технических достижений»¹⁴⁵.

Важнейшим субъективным фактором, влияющим на процессы распада государств, в том числе и федеративных, является личность политического лидера, находящегося у власти. Так, в качестве важнейшего фактора, приведшего к распаду СССР, рассматривается роль таких ли-

¹⁴³ *Хакимов Р. С.* Указ. соч. С. 109.

¹⁴⁴ *Карапетян Л. М.* Указ. соч. С. 59–60.

¹⁴⁵ Там же. С. 60.

дерев, как Б. Н. Ельцин и М. С. Горбачев (прил. 7, 8). «Именно противоположные, но симбиотически связанные воли двух экстраординарных политиков... и привели к концу Советского Союза»¹⁴⁶.

Помимо внутренних субъективных факторов существенную роль могут оказывать и внешние субъективные факторы. В числе факторов, обусловивших распад Советского Союза, исследователи рассматривают разрушительную политику США и их союзников, которая велась со времени образования СССР, усилилась и приобрела целенаправленный характер практически в последнее десятилетие его истории¹⁴⁷.

Юридические предпосылки при появлении иных условий нередко становятся причинами распада федеративного государства. По мнению некоторых исследователей, идея договорной федерации «носит ярко выраженный разрушительный характер... Если в основе федеративных отношений находится договор, то одна из сторон, заключивших такой договор, может всегда отказаться от него либо другим способом добиться того же результата. В отличие от этого ни одна из конституций нескольких государств, составляющих федерацию, не может быть произвольно отторгнута кем-либо из этих государств»¹⁴⁸. В частности, заключение в 1922 г. союзного договора заложило юридическую возможность прекращения деятельности СССР. Договорный характер федерации порождает юридическую возможность ее денонсации.

Юридическое закрепление права нации на самоопределения, даже если оно имеет декларативный характер и даже если не определен механизм его реализации, побуждает заинтересованность отдельных субъектов самостоятельно такой механизм создать¹⁴⁹.

В немалой степени важным является определение полного статуса автономий, юридическая упрощенность которого может привести к противостоянию с центром и другими субъектами федерации. Автономия должна иметь возможность блокировать решения центра, центр должен иметь возможность преодолеть блокаду автономии. Отсутствие первого противоречит идее автономизма, отсутствие второго ведет к развалу¹⁵⁰.

¹⁴⁶ Коэн С. «Вопрос вопросов»: почему не стало Советского Союза // Вестник аналитики. 2006. № 4. С. 37.

¹⁴⁷ Карапетян Л. М. Указ соч. С. 73.

¹⁴⁸ Златопольский Д. Л. Процесс развития федеральных отношений в России // Вестник Московского университета. Сер. 11, Право. 1998. № 6. С. 14.

¹⁴⁹ Добрынин Н. М. Федерализм: историко-методологические аспекты. С. 110–111.

¹⁵⁰ Там же.

В федеративном государстве должен существовать эффективный правовой механизм роспуска представительных органов разного уровня. Например, в СССР Съезд народных депутатов по Конституции невозможно было распустить. Это касалось «...всех съездов всех республик, краев, областей и автономных округов. При декларировании властной вертикали системы съездов из этой системы был удален главный рычаг, при помощи которого эту вертикаль можно было реально обеспечить: вышестоящий съезд не мог распустить нижестоящий, а отсюда возможность ситуации, когда два съезда разного уровня издают взаимопротиворечащие документы, взаимно их отменяют, продуцируя юридический хаос в государстве»¹⁵¹.

В заключение следует отметить, что «подлинный федерализм — достаточно редкое явление в мире, и его построение связано с немалыми трудностями. Для всякого федеративного государства существует опасность перехода к унитаризму, когда федеративные институты постепенно станут обладать все меньшей реальной властью, или же распада, когда регионы, сформированные по национальному признаку, начнут претендовать на государственную независимость»¹⁵².

Устойчивый федерализм выполняет не одну, а по меньшей мере, две главные взаимосвязанные и взаимопроникающие функции. С одной стороны, он децентрализует публичную власть посредством ее разделения по вертикали и тем самым формирует полицентризм, гарантирующий демократические институты государства, провозглашенные в его конституции. С другой, интегрирует объединившиеся в федерацию государства и иные территориальные сообщества, обеспечивая их государственное единство. Рациональное сочетание и взаимодействие этих функций и их государственно-правовых проявлений в распределении предметов ведения и полномочий между федерацией и ее субъектами — неперемennые условия устойчивости и стабильности данной формы государственного устройства¹⁵³.

¹⁵¹ Там же.

¹⁵² *Авакьян С. А.* Предисловие. Добрынин Н. М. Федерализм: историко-методологические аспекты // *Российский федерализм: генезис, эволюция* : избр. публикации : в 2 т. Новосибирск, 2008. Т. 1. С. 77.

¹⁵³ *Эбзеев Б. С.* Указ. соч. С. 33.

ГЛАВА II. ИСТОРИКО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ РАСПАДА СССР

Итак, форма государственного или национально-государственного устройства как юридическая конструкция, находясь в центре внимания государствоведов, может быть всесторонне освещена только при условии глубокого анализа конкретного исторического опыта государств, переживших сложные периоды формирования территориальной целостности — необходимого условия становления и развития государственности.

Россия — многонациональная страна, имеющая многовековую историю, как ни одно другое государство в мире, обладает этим уникальным опытом, пережив все многообразие форм внутреннего устройства. Обращаясь к наиболее ярким страницам прошлого России, оценивая их, можно с уверенностью утверждать, что жизнь преподносит науке такие примеры, которые не только не вписываются ни в одну теоретическую позицию и дают повод для поиска аргументов в их пользу, но и побуждают исследователей к построению новых теоретических моделей.

Таким фактом, аккумулирующим всю сложность теории и практики государственного устройства, на наш взгляд, является факт распада Союза Советских Социалистических Республик. Насколько закономерен этот процесс, каковы его причины и оправданы ли последствия — эти и ряд других вопросов возникают на фоне такой сложной темы. Прошло чуть более двадцати лет, однако эмоциональность в исследованиях событий 1991 г. еще проявляется (прил. 9, 10). Причины распада большого и многонационального государства сводятся к нескольким: кризису идеологии, ликвидации монополии КПСС на власть, иррациональному компоненту в политическом движении и национализму, к значительному влиянию субъективного фактора. В целом же распад Советского Союза рассматривается отдельными политиками и в большей степени публицистами в контексте идеологии «холодной войны» двух политических систем, одна из которых потерпела крах. Вся же советская история сводится к истории ГУЛАГа и представляется как бесконечный поток

жертв советских людей и страданий, причиненных им жестоким и репрессивным тоталитарным политическим режимом. Распад государства оценивается как избавление бывших союзных республик от ужасов советского строя, именуемого советским экспериментом.

Как нам кажется, проблема причин распада СССР должна утратить свою политическую окраску и стать предметом тщательного научного исследования. Так будут созданы гарантии, препятствующие искажению и упрощению исторической действительности, сложатся предпосылки для укрепления авторитета научного мнения и знания сложных политических и правовых аспектов, значимости исторического опыта как преддверия поиска новых форм и методов развития Российского государства и общества.

История Советского государства — это жизнь не одного поколения людей разных национальностей, в свое время сделавших свой выбор. Сложность и противоречивость процессов на постсоветском пространстве сегодня — итог сложности и противоречивости истории Советского государства и общества.

На этом фоне высвечивается ряд проблем, которые требуют тщательного выстраивания фактологии и глубокого осмысления. Первая из них связана с юридической оценкой Договора об образовании СССР 1922 г., в силу того, что три республики из числа учредителей — Россия, Украина и Белоруссия — посчитали возможным в декабре 1991 г. заявить о роспуске Союза. Правомерными ли были их действия? Вторая проблема заключается в разрешении вопроса о целесообразности консервативной модернизации Советского государства и на этом фоне — степени эффективности разработки нового Союзного договора. И третья проблема связана, на наш взгляд, с историко-правовой оценкой «августовских» событий 1991 г. и их последствий, приведших к демонтажу и ликвидации союзного государства.

§ 1. Юридическая природа Договора об образовании СССР 1922 г. и ее связь с событиями декабря 1991 г.

Союз Советских Социалистических Республик как единое федеративное государство возник на основе Договора об образовании СССР 1922 г., заключенного между РСФСР, Украинской ССР, Белорусской ССР и Закавказский Социалистической Федеративной Советской Республикой (далее — ЗСФСР).

Работы, посвященные исследованию содержания договора, свидетельствуют о неоднозначности мнений о правовом статусе Договора. Так,

учредительный характер Договора 1922 г. обусловил различные позиции отечественных правоведов. Одни определяют его как международно-правовой акт (И. П. Блищенко, И. И. Лукашук, В. Г. Буткевич, Б. М. Лазарев, Н. И. Палиенко, Н. Г. Мишин, П. И. Романов и др.¹), другие — как внутригосударственный (С. Л. Ронин, О. И. Чистяков, Д. Л. Златопольский²), третьи указывают на его двойственный характер — международно-правовой и внутригосударственный (Б. Н. Топорнин, Ю. П. Бровка³). Анализируя все научные позиции, П. П. Кремнев⁴ убедительно обосновывает международно-правовую природу Договора об образовании СССР и связывает этот факт с неправомерностью действий руководителей России, Украины и Белоруссии в декабре 1991 г., заключивших Соглашение о создании Содружества Независимых Государств и объявивших о ликвидации СССР. Так, в преамбуле Соглашения указывалось: «... Республика Беларусь, Российская Федерация (РСФСР), Украина как государства-учредители Союза ССР, подписавшие Союзный Договор 1922 г. ... констатируем, что Союз ССР как субъект международного права и геополитическая реальность прекращает свое существование» (прил. 3)⁵.

Обратимся к истории создания договора и его денонсации, чтобы ответить на вопрос о правомерности действий государственных деятелей союзных республик в период так называемого «парада суверенитетов» и на момент заключения Алма-Атинского Соглашения 21 декабря 1991 г. (прил. 4).

¹ См., напр.: *Блищенко И. П.* Международно-правовые проблемы государств, входящих в СНГ // Российский ежегодник международного права. 1996–1997. СПб., 1998. С. 264–265 ; *Лазарев Б. М.* Федерация или конфедерация // Новый союзный договор ; поиски решений. М., 1990. С. 18 ; *Палиенко Н. И.* Конфедерация, федерация и СССР. Одесса, 1923. С. 3 ; и др.

² См., напр.: *Ронин С. Л.* К истории Конституции СССР. 1924. М., 1949. 123 с. ; *Чистяков О. И.* Взаимоотношения советских республик до образования СССР. М., 1955. 151 с. ; *Златопольский Д. Л., Чистяков О. И.* Образование Союза ССР. М., 1972. 319 с. ; и др.

³ См., напр.: *Топорнин Б. Н.* Новый Союзный договор: теоретические подходы // Новый Союзный договор: поиски решений. М., 1990. С. 19 ; *Бровка Ю. П.* Международная правосубъектность. Минск, 1967. С. 79 ; и др.

⁴ *Кремнев П. П.* Распад СССР: международно-правовые проблемы. М., 2005. С. 6–28 ; *Его же.* Распад СССР и правопреемство государств : монография. М., 2012. С. 29–38.

⁵ *Несостоявшийся юбилей. Почему СССР не отпраздновал своего 70-летия?* М., 1992. С. 31.

Появление Договора о Союзе Советских республик в 1922 г. было обусловлено всем предшествующим революционным периодом⁶. Разрушенное революционными событиями когда-то единое политическое и экономическое пространство, населенное многими народами и народностями, утратило былое единство, одновременно — и потенциал дальнейшего эффективного развития, но при этом сохраняло инерцию совместного проживания и хозяйствования. В связи с окончанием гражданской войны и началом мирного восстановления народного хозяйства возникла объективная необходимость интеграции новых государств, образовавшихся на территории Российской империи, и воссоздания прежней государственной территории, но на иных принципиально новых условиях.

В 1920–1922 гг. заключаются договоры между республиками о военном и экономическом сотрудничестве, создаются различного рода союзы⁷, что в свою очередь обуславливало политическую нестабильность

⁶ Хроника возникновения независимых республик:

— 17(4) декабря 1917 г. — Совет Народных Комиссаров заявил о признании Народной Украинской Республики;

— 31(18) декабря 1917 г. — Совнарком признал государственную независимость Финляндской Республики;

— 25(12) января 1918 г. — III Всероссийский съезд Советов объявил Россию Республикой Советов Рабочих, Солдатских и Крестьянских Депутатов;

— 7 декабря 1918 г. — Совнарком признал независимость Эстляндской Советской Республики;

— 22 декабря 1918 г. — Совнаркомом признана независимость Советской Республики Латвии и независимость Литовской Советской Республики;

— 31 января 1920 г. — Совет Народных Комиссаров признал независимость Белорусской Советской Республики;

— апрель 1920 г. — Совет Народных Комиссаров признал независимость Азербайджанской Советской Республики;

— ноябрь 1920 г. — Совет Народных Комиссаров признал независимость Армянской Советской Республики;

— февраль 1921 г. — Совет Народных Комиссаров признал независимость Грузинской Советской Республики.

⁷ Хроника заключения договоров между республиками:

— 13 сентября 1920 г. — Союзный Договор между РСФСР и Хорезмийской Народной Советской Республикой;

— 30 сентября 1920 г. — Договор Азербайджана и России о военно-экономическом союзе;

— 28 декабря 1920 г. — Союзный рабоче-крестьянский договор между РСФСР и Украинской ССР;

— 16 января 1921 г. — Договор между РСФСР и Социалистической Советской Республикой Белоруссией о военном и хозяйственном союзе;

как в России, так и на других бывших территориях Российской империи. В связи с этим 22 сентября 1922 г. в одном из писем нарком по делам национальностей И. В. Сталин писал председателю Совнаркома В. И. Ленину: «Мы пришли к такому положению, когда существующий порядок отношений между центром и окраинами, т. е. отсутствие всякого порядка и полный хаос, становятся нестерпимыми, создают конфликты, обиды и раздражение, превращают в фикцию т. н. единое федеративное народное хозяйство, тормозят и парализуют всякую хозяйственную деятельность в общероссийском масштабе. Одно из двух: либо действительная независимость и тогда — невмешательство центра, свой НКВД, свой Внешторг, свой Концессионный комитет, свои железные дороги, причем вопросы общие решаются в порядке переговоров равного с равным, по соглашению, а постановления ВЦИК, СНК РСФСР не обязательны для независимых республик; либо действительное объединение советских республик в одно хозяйственное целое с формальным распространением власти СНК, СТО и ВЦИК РСФСР на СНК, ЦИК и экономсоветы независимых республик, т. е. замена фиктивной независимости действительной внутренней автономией республик в смысле языка, культуры, юстиции, внутренних дел, земледелия и прочее»⁸.

В итоге Наркомат по делам национальностей стал центром обсуждения вариаций будущего союза. Заключению Договора предшествовала большая подготовительная работа, в ходе которой необходимо было определить концепцию будущего государственного объединения и формы его территориальной организации. Среди наиболее обсуждаемых концепций историки выделяют: концепцию И. В. Сталина, заключающуюся в создании единого федеративного государства на основе автономизации всех советских республик в рамках РСФСР; концепцию «Союзного договора» В. И. Ленина — создание союзного государства на федеративных условиях с правом свободного выхода союзных республик из состава федерации; концепцию «Союзного договора» лидеров партии большевиков Грузии — создание союзного государства на конфедера-

— 4 марта 1921 г. — Союзный Договор между РСФСР и Бухарской Народной Советской Республикой;

— 21 мая 1921 г. — Союзный рабоче-крестьянский договор между РСФСР и Грузинской ССР;

— 17 февраля 1922 г. — Договор об экономическом союзе между РСФСР и Дальневосточной Республикой.

⁸ *Несостоявшийся юбилей. Почему СССР не отпраздновал своего 70-летия?* С. 108.

тивных условиях; концепцию унитарного государства, когда все республики, находясь в составе России, являлись бы, как во времена империи, административно-территориальными единицами; и наконец, концепция «Союзного договора» с превращением российских автономных республик в суверенные союзные республики наравне с другими советскими республиками. Таким образом рассматривались известные сегодня теоретические модели формы государственного устройства.

Опуская анализ сложного процесса обсуждаемого вопроса, констатируем известный всем факт — Договор об образовании СССР был подписан 30 декабря 1922 г. и утвержден I Съездом Советов СССР, а затем внесен полным текстом как составная часть в Конституцию СССР 1924 г. На состоявшихся съездах советов республик в декабре 1922 г. были избраны делегации для участия в работе конференции и учредительного съезда советов. Они обладали полномочиями на подписание Договора лишь с одним обязательным условием — закрепления в нем права сторон на свободный выход из Союза, т. е. в основу предполагаемого правового акта была положена ленинская концепция образования Союза.

Конференция полномочных представителей проходила в Андреевском зале Большого Кремлевского дворца 29 декабря 1922 г. Делегаты обсудили и посредством открытого голосования приняли текст Договора об образовании СССР и подписали на следующий день перед открытием I Съезда Советов СССР. Заключенный РСФСР, УССР, БССР и ЗСФСР 30 декабря 1922 г. Договор об образовании СССР являлся полноценным международно-правовым соглашением. Все вопросы, связанные с прекращением его действия именно в качестве международного договора, подлежали урегулированию нормами международного права, которые позже были закреплены в Венской конвенции 1969 г.⁹

Особенностью Договора являлось то, что в нем не содержалось положений о необходимости утверждения его органами государственной власти и дате его вступления в силу. Следовательно, он вступил в силу с момента подписания — 30 декабря 1922 г. Второй особенностью Договора являлось отсутствие сроков его действия, он был бессрочным, а также не содержал положений о минимальном количестве участников, не устанавливал определенных условий денонсации. Учредительный характер Договора обусловил его содержание. Изначально являясь международным, в последующем он приобрел конституционный характер.

⁹ *Кремнев П. П.* Распад СССР и правопреемство государств : монография. С. 32.

Международный договор — это соглашение между субъектами международного права (государствами), устанавливающее их взаимные права и обязанности. Для заключения такого договора необходимо наличие ряда оснований: его участниками должны быть независимые государства; соглашение имеет письменную форму; правомерность объекта договора и отсутствие обстоятельств, позволяющих оспаривать действительность договора.

РСФСР, УССР, БССР и ЗСФСР в период 1918–1922 гг. имели статус независимых государств, самостоятельно осуществляли внешние сношения, заключали международные договоры с иностранными государствами и поддерживали (вплоть до июля 1923 г.) с ними дипломатические отношения. Независимый статус советских республик, образовавшихся на территории бывшей Российской империи, признавался и Лигой Наций¹⁰. Таким образом, советские республики заключали Договор 1922 г. в качестве самостоятельных независимых государств и субъектов международного права, следовательно, многосторонний межгосударственный договор должен был действовать до тех пор пока имел силу не менее чем для двух его участников (ст. ст. 54, 55 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г.).

Конституционный характер Договора раскрывает его дальнейшая судьба. II Съезд Советов СССР утвердил первую Конституцию СССР в январе 1924 г., которая включала 11 глав и 72 статьи. Положения Договора, состоящего из 26 статей, были значительно расширены и конкретизированы, при этом некоторые положения Договора 1922 г. были реципированы (в частности, ст. ст. 21 и 7, 23 и 72, 26 и 4), некоторые получили новую редакцию (например, пп. «к» и «ч» ст. 1; ст. ст. 25 и 2; ст. ст. 24 и 5). В Основном Законе СССР договорный характер носили только две статьи: ст. 4 («за каждой из союзных республик сохраняется право свободного выхода из Союза») и ст. 6 («территория союзных республик не может быть изменяема без их согласия»). Договор об образовании СССР 1922 г. как международно-правовой акт был имплементирован, т. е. трансформировался во внутригосударственную систему права, поэтому в последующем сначала Съезд Советов, затем Верховный Совет СССР как высшие органы государственной власти изменяли и дополняли уже не Договор (ст. 25), а Конституцию СССР. Последующие Конституции СССР 1936 и 1977 гг. уже не имели упоминаний о Союзном договоре. П. П. Кремнев считает, что это обстоятельство дало ос-

¹⁰ Там же. С. 30.

нование некоторым авторам считать Договор утратившим юридическую силу, характеризовать его «спящим» (В. Г. Буткевич) или «отправленным в архив». Он пишет: «Подобные утверждения не отражали его реального положения как действовавшего правового акта. В истории международных отношений известны случаи, когда некоторые государства возвращались к “забытым” договорам даже многовековой давности, положения которых не были денонсированы, и международные судебные инстанции подтверждали продолжающееся действие прав и обязанностей по таким договорам. Будучи принесенным в советское конституционное законодательство, Договор об образовании СССР не потерял своего значения и сохранял свою юридическую силу вплоть до декабря 1991 г.»¹¹.

В связи с этим необходимо отметить, что, подписывая 8 декабря 1991 г. Беловежское соглашение (прил. 3), руководители РСФСР, Украины и Белоруссии необоснованно заявили о том, что для прекращения действия Договора об образовании СССР было достаточно решения трех «республик-учредителей СССР» (прил. 2), так как остальные союзные республики Договор 1922 г. не подписывали. Данное заявление следует рассматривать в контексте действия Договора 1922 г. в пространстве и по кругу лиц, что позволяет утверждать о несостоятельности подобного заявления.

Согласно международному праву международный договор распространяет свое действие на всю территорию каждого государства-участника, если самим договором не установлено иное (ст. 29 Венской конвенции 1969 г.). В Договоре 1922 г. нет указаний на право участников на изъятие каких-либо территорий из сферы его территориального действия. В связи с этим не должно вызывать сомнений, что после образования на территории Закавказской Федерации Армянской ССР, Грузинской ССР и Азербайджанской ССР действие Договора распространялось и на эти республики, они объективно становились участниками данного соглашения. Этот аспект касается и России. Действие Договора распространялось на всю территорию РСФСР, в том числе и Туркестанскую АССР. Аналогично предшествующему примеру, Договор распространял свое действие и на сформировавшиеся на территории Туркестана сначала автономные образования Средней Азии, затем на Казахскую ССР, Киргизскую ССР, Таджикскую ССР, Туркменскую ССР и Узбекскую ССР, ставшие союзными республиками в результате конституционных реформ конца 1920–1930-х гг. Изменение конституционного статуса части тер-

¹¹ Там же. С. 37.

ритории государства-участника Договора (автономная область — автономная республика — союзная республика) не означает автоматическое прекращение его действия на этой территории. Значит, среднеазиатские союзные республики также становились участниками Договора 1922 г.

Учитывая этот факт, следует сделать вывод, что РСФСР, Украина и Республика Беларусь в начале декабря 1991 г. не могли заявить о прекращении действия Договора 1922 г. для всех членов Союза (прил. 2). Они могли заявить лишь о намерении своего выхода из Договора. Для других субъектов Договор оставался действующим, продолжал сохранять свою юридическую силу. Таким образом, Советский Союз как федеративное государство, образованное в результате заключения международно-правового соглашения, находился в прямой зависимости от сроков действия Договора 1922 г., и решение о прекращении его действия могло быть принято только всеми участниками договора. А ими являлись, кроме первоначальных сторон — РСФСР, Украинской ССР, Белорусской ССР и Закавказской СФСР — с 1924 г. — Узбекская и Туркменская, с 1929 г. — Таджикская, с 1936 г. — Азербайджанская, Армянская, Грузинская, Казахская, Киргизская и с 1940 г. — Молдавская советские социалистические республики. Таким образом, участниками Договора об образовании СССР, помимо РСФСР, Украинской и Белорусской ССР, являлись и девять указанных союзных республик. Прибалтийские же республики вошли в состав Союза ССР не посредством присоединения к Договору 1922 г., а путем принятия союзных законов о включении их в состав Союза ССР и подчинении Конституции СССР 1936 г. Они участниками Договора не являлись, и на них его действие не распространялось. В связи с этим выход Литовской ССР, Латвийской ССР и Эстонской ССР из Союза мог быть осуществлен в соответствии с советским конституционным законодательством, например, на основании «Закона о выходе» (который появился только в 1989 г.). Следовательно, решение трех руководителей 8 декабря 1991 г. о денонсации Договора об образовании СССР 1922 г. и ликвидации СССР является неправомерным, противозаконным, выходит за рамки международного права, и иначе как государственный переворот оцениваться не может.

Эти факты должны были учесть союзные республики, когда в 1991 г. объявляли о своей независимости, тем самым организовав так называемый «парад суверенитетов». Однако события этого периода свидетельствуют об ином, что указывает на еще одну научную проблему, требующую своего разрешения, — о правомерности действий союзных республик, приведших к ликвидации союзного государства.

§ 2. Кризис федеративной системы СССР

Созданная в СССР и в целом эффективно действовавшая в течение многих десятилетий система конституционно-правовых взаимоотношений Союза и субъектов Советской Федерации стала давать сбои с началом широкомасштабных демократических процессов, возникших в результате «перестройки» всей общественной жизни страны. Выделим наиболее значимые факты, указывающие на серьезные противоречия между центром и союзными республиками и на начало кризиса федеративной системы. В качестве «первого сигнала» исследователи рассматривают предложения делегации республиканской партийной организации Эстонии, прозвучавшие в выступлении на XIX партийной конференции 1 июля 1988 г. Они представляли консолидированную программу мер по кардинальному преобразованию экономических и государственно-правовых взаимоотношений между союзной республикой и Союзом ССР. В частности, эти предложения содержали следующее:

«...разработать закон СССР, в котором детально регулировались бы взаимоотношения союзных республик между собой и с центральными органами страны, были бы предусмотрены права и обязанности в вопросах управления страной и республиками (в том числе принципы определения подчиненности разных отраслей народного хозяйства в стране и республиках, пределы законодательной самостоятельности республик и т. п.)...

— конкретизировать понятие государственной собственности в СССР, установив в Конституции СССР, что государственная собственность страны (за исключением сферы обороны) состоит из государственной собственности всех союзных республик, которые являются полноправными распорядителями этой собственности, национального дохода на своих территориях. Межреспубликанский обмен осуществляется на взаимовыгодной эквивалентной основе. Одновременно союзные республики с учетом их ресурсов вносят свой вклад в решение важнейших общесоюзных программ...

— создать при Президиуме Верховного Совета СССР с участием представителей всех союзных и автономных республик комиссию по пересмотру существующей Конституции СССР и выработке Союзного договора как основополагающего документа союза равноправных советских республик. Подготовить и обсудить Союзный договор в условиях широкой гласности при активном участии общественности...

— установить, что при расхождении союзного и республиканского законодательства окончательную оценку законности оспариваемых нор-

мативных актов СССР и союзной республики мог бы давать специальный Конституционный суд СССР при Верховном Совете СССР, в состав которого на паритетных началах должны войти представители всех союзных республик...

— предоставить союзным республикам реальные возможности активно участвовать в международной жизни, свободно общаться с зарубежными странами, быть представленными в международных организациях, иметь при необходимости свои представительства в соседних странах и государствах с многочисленной эмиграцией (имея в виду эмигрантов этой национальности)»¹².

Ключевым предложением, на наш взгляд, является предложение о создании при Президиуме Верховного Совета СССР с участием представителей всех союзных и автономных республик комиссии по пересмотру существующей Конституции СССР и выработке договора как основополагающего документа союза равноправных советских республик. Это был чрезвычайно важный сигнал, так как рано или поздно и другие национальные республики поставили бы вопрос о кардинальном изменении характера своих взаимоотношений с Союзом, поставили бы вопрос о необходимости трансформации Советской Федерации из конституционной, возможно, в иную форму, например, конституционно-договорную.

Однако ни ЦК КПСС, ни Верховный Совет СССР не придали этому факту должного внимания. Предложения Компартии Эстонии, несмотря на радикальность и явную несовместимость с консервативным курсом организаторов «перестройки», в целом носили конструктивный характер и при определенной редакции могли послужить основой для будущей программы реформирования федеративных отношений в СССР. Однако «эстонскую инициативу посчитали преждевременной и слишком “революционной” и вежливо отклонили, включив в текст соответствующей резолюции партконференции лишь указание на активно лоббируемую эстонцами идею перевода экономики их республики на региональный хозрасчет с четким определением ее вклада в решение общесоюзных программ, которая, якобы, “заслуживает внимания”»¹³.

¹² XIX Всесоюзная конференция Коммунистической партии Советского Союза : стенографический отчет : в 2 т. М., 1988. Т. 2. С. 74, 76–77.

¹³ Станкевич З. А. История крушения СССР. Политико-правовые аспекты. М., 2001. С. 22.

По мнению З. А. Станкевича, это был крупный политический просчет, последствия которого не могли не отразиться на дальнейшей судьбе союзного государства¹⁴.

В начале «перестройки» союзное руководство определило для себя стратегию консервативной модернизации Советской Федерации. Реформирование Советской Федерации рассматривалось не как первостепенная задача совершенствования и укрепления союзной государственности, а как один из инструментов проведения новой национальной политики партии и государства в рамках совершенствования социализма. В силу первого тезиса не предполагалось расширение прав союзных республик как «суверенных советских социалистических государств». Также не рассматривался вопрос о полноценном участии субъектов федерации в выработке и реализации общесоюзной внутренней и внешней политики. Стратегия консервативной модернизации носила политико-идеологический характер, поэтому в малой степени учитывались специфика республик и их национальные интересы, а значит, не формировались реальные гарантии сохранения, развития и укрепления Союза. Программа «перестройки» была рассчитана на плавный, хорошо управляемый и контролируемый из единого центра процесс преобразований, поэтому не содержала нестандартных, опережающих вариантов решения острых проблем, связанных со значительно возросшими запросами и требованиями субъектов федерации.

Следуя стратегии консервативной модернизации советской государственности, партийные и государственные органы одновременно пытались, не видя на тот момент серьезной опасности, урегулировать все более углубляющиеся национальные конфликты: на Украине — связанный с требованием крымских татар восстановления Крымской автономии (1987 г.), армяно-азербайджанский конфликт из-за Нагорного Карабаха (1988 г.), а позже и другие.

Конфликт между Арменией и Азербайджаном по поводу национально-государственной принадлежности Нагорного Карабаха дал первый мощный толчок процессу эрозии конституционных основ отношений между Союзом и входящими в его состав республиками. Он со всей определенностью показал назревшую потребность изменения действующей Конституции и законов СССР, создающих правовую основу гибкому разрешению национальных конфликтов, возникающих в связи со стремлением многих народов к национальному самоопределению. Требо-

¹⁴ Там же.

вался новый правовой механизм взаимодействия как субъектов Союза ССР, так и союзных республик с находящимися в их составе автономными образованиями.

Вместе с тем действия верховной власти СССР относительно решений Верховных советов Азербайджанской и Армянской ССР¹⁵ о сохранении территориальной целостности у одних и возможности включения новых территорий для других показали ее несостоятельность как «арбитра» в спорах между союзными республиками и неспособность эффективно выполнять возложенную на нее конституционную обязанность охранять суверенные права союзных республик, обеспечить законность и правопорядок в стране.

Дальнейшие события, в частности, 23 сентября 1988 г., связанные с принятием Верховным Советом Азербайджанской ССР Конституционного закона «О суверенитете Азербайджанской Советской Социалистической Республики», показали, что союзные республики, не имея реальной возможности добиться надлежащей защиты своих суверенных прав и реализации своих законных интересов в порядке, установленном Конституцией и законами СССР, вынуждены идти на их сознательное нарушение, прежде всего, путем одностороннего присвоения качественно новых прав и полномочий, в том числе по вопросам, отнесенным к исключительному ведению Союза ССР, что фактически вело к подрыву централизованных начал управления страной.

Вслед за указанными событиями конфликты стали нарастать как снежный ком¹⁶, что свидетельствовало о неспособности центра в этот период

¹⁵ См., напр.: *О решениях Верховного Совета Армянской ССР и Азербайджанской ССР по вопросу о Нагорном Карабахе* : постановление Президиума Верховного Совета СССР от 18 июля 1988 г. // Правда. 1988. 20 июля.

¹⁶ Хроника межнациональных конфликтов:

— 1986 г. — Алма-Ата (Казахстан): массовые волнения, митинги, демонстрации против политики русификации;

— 1988 г. — Армения и Азербайджан: обострение межгосударственных и межнациональных отношений из-за статуса Нагорного Карабаха, первые беженцы; кровавый погром в Сумгаите;

— 1989 г. — Абхазская АССР: митинг в с. Лыхны с требованием пересмотра статуса республики;

— 1989 г., март — советскими немцами создано общество «Возрождение», ставящее своей целью восстановление немецкой автономии на Волге;

— Тбилиси, 9 апреля: массовые демонстрации антисоветского характера под лозунгами демократических реформ, требованием независимости Грузии;

— Фергана (Узбекистан): межнациональный конфликт с многочисленными жертвами среди узбеков и турок-месхетинцев;

(1988–1990 гг.) адекватно реагировать на углубляющийся национально-государственный кризис, вылившийся в активную «суверенизацию» союзных республик, сначала прибалтийских, а затем и всех остальных¹⁷.

— Новый Узень, ст.Мангышлак, Форт-Шевченко (Казахстан): массовые столкновения, приобретшие межнациональный характер, с многочисленными жертвами;

— Сухуми (Абхазия, Грузия): столкновения между абхазами и грузинами;

— Вильнюс (Литовская ССР), 23 августа: массовая акция под лозунгами отделения от СССР;

— Кишинев (Молдавская ССР): столкновения во время демонстрации 7 ноября, позднее — штурм здания МВД республики, требования независимости от Союза ССР;

— 1989–1990 гг. — Нахичеванская АССР Азербайджана: прорыв толпами людей Государственной границы СССР на украинском участке;

— 1990 г. — Азербайджанская ССР: резкое обострение обстановки в Баку, НКАО, приграничных районах республики; вводится чрезвычайное положение в НКАО, Баку. В город входят войска. Сотни жертв — раненых и убитых;

— Литва, 11 марта: Верховный Совет республики принял акт о восстановлении независимого Литовского государства;

— СССР. Правительство объявило о прекращении поставок в Литву природного газа;

— Тувинская АССР: нарастают конфликты между коренным и русскоязычным населением;

— Украинская ССР: Верховный Совет принял Закон об экономической самостоятельности республики;

— Эстония: Верховный Совет отменил действие Конституции и Законов СССР на своей территории;

— Бендеры (Молдавия): народные депутаты городов и районов Левобережья Днестра объявили о создании Приднестровской Республики;

— провозглашена Гагаузская Республика (в составе СССР), заявлено о ее выходе из Молдавии;

— Армения: принята Декларация о независимости;

— Грузия: введено чрезвычайное положение в Цхинвали (административный центр Южно-Осетинской АО) и Джавском районе. Этому предшествовали вооруженные конфликты на национальной почве.

¹⁷ Хроника «парада суверенитетов»:

— 16 ноября 1988 г., Эстонская ССР — Верховный Совет республики принял Декларацию о государственном суверенитете Эстонии. Установлено, что республиканские законы имеют верховенство над союзными;

— 18 мая 1989 г., Литовская ССР — Верховный Совет республики принял Декларацию «О государственном суверенитете Литвы». Провозглашен приоритет республиканских законов над законами СССР;

— 28 июля 1989 г., Латвийская ССР — Верховный Совет республики принял акты, аналогичные принятым в Литве и Эстонии;

— 23 сентября 1989 г., Азербайджанская ССР — принят Конституционный закон «О суверенитете Азербайджанской ССР»;

Перелом в официальной позиции центра наметился лишь в середине 1989 г. Его наступление предопределили три важнейших фактора.

Первый связан с обострением межнациональных отношений и усилением стремления союзных республик к полной независимости. Яркими примерами неблагоприятного развития ситуации являются: санкционированные местными властями митинги в Кишиневе 19 марта 1989 г., в ходе которых выдвигались требования суверенитета и независимости Молдавии; события в Тбилиси 4–9 апреля, связанные с проведением несанкционированного митинга под лозунгами «Независимость Грузии!» и «Долой Российскую империю!»; столкновения на национальной почве, произошедшие 23–24 мая и 3–4 июня в Фергане (Узбекистан) и 22 июня в Новом Узене (Казахстан)¹⁸.

Второй фактор связан с началом деятельности Съезда народных депутатов СССР, который изначально занял радикальную позицию по вопросу «самоопределения» союзных и автономных республик.

Третьим фактором была подготовка Пленума ЦК КПСС по национальной политике. 11 мая 1989 г. шесть членов Политбюро ЦК КПСС представили записку о положении в прибалтийских республиках. В дискуссии по этой проблеме были высказаны новые по звучанию идеи и предложения. В частности, указывалось на необходимость осуществить более полное и современное прочтение понятия «суверенитет», отказаться от практики «ранжирования» республик по темпам реализации экономической реформы, дать возможность всем перейти на полный хозрасчет, сохранить в центре в качестве правомочий решение вопросов армии, госаппарата, науки, остальное определить в качестве приоритетов республик. Революционным было предложение о возможности в будущем перевода отношений между Союзом и отдельными субъектами федерации на сугубо договорную основу¹⁹.

Кризис федеративной системы был очевиден. Вопрос о новом Союзном договоре становился насущно неизбежным, в противном случае центр утрачивал свое влияние, а в итоге и свой статус.

— 12 июня 1990 г., РСФСР — I Съезд народных депутатов республики принял «Декларацию о государственном суверенитете России», закреплявшую верховенство республиканских законов над союзными;

— 28 июня 1990 г., Молдавская ССР — Верховный Совет республики принял Декларацию о суверенитете ССР Молдовы.

¹⁸ Станкевич З. А. Указ. соч. С. 32–33.

¹⁹ Там же. С. 34–35.

§ 3. Поиски путей реформирования СССР. Новый Союзный договор

Осенью 1989 г. четко высветились три основных подхода к преобразованию Советской Федерации. Приверженцы первого подхода исходили из того, что Договор 1922 г. об образовании СССР, закрепивший добровольный и равноправный союз народов, избравших путь социалистического строительства, не исчерпал себя и сохранил свои конструктивные возможности, а значит, может быть подвергнут редакции, тем самым устранит деформации, возникшие в результате отхода от ленинской концепции построения союзного государства.

Сторонники второго подхода предлагали разработать и подписать новый Союзный договор ввиду того, что Договор 1922 г. устарел и не отражал современные политические и жизненные реалии. Принятие такого Договора стало бы новым этапом в развитии социалистического государства, основанного на принципах добровольности и самоопределения.

Представители третьего подхода утверждали, что опыт создания единого многонационального союзного государства не оправдал себя и не соответствует современным требованиям национально-государственного строительства, поэтому предлагалось не подписывать ни обновленного, ни нового Союзного договора, а заключить межгосударственный договор, что влекло преобразование СССР в конфедерацию²⁰.

Несмотря на дискуссионность вопроса, решение было найдено традиционным путем. 19–20 сентября 1989 г. Пленум ЦК КПСС принял платформу КПСС «Национальная политика партии в современных условиях», где содержался уточненный, дополненный и детализированный подход партийно-государственного руководства СССР к данной проблеме. Концептуально этот подход мало чем отличался от стратегии консервативной модернизации Советской Федерации, закрепленной в Резолюции XIX партконференции «О межнациональных отношениях»²¹. Новым было лишь указание о возможности подготовки и принятия в будущем новой Декларации о Союзе ССР как основополагающего политического документа. Декларация рассматривалась как «органичная часть» новой Конституции СССР. Пока речь о подписании нового Союзного договора не шла.

²⁰ Там же. С. 42–43.

²¹ *Несостоявшийся юбилей. Почему СССР не отпраздновал своего 70-летия?* С. 358.

Однако преодолеть кризис федеративной системы исключительно эволюционными мерами «сверху», без реального участия в обновлении Союза самих советских республик, в условиях явно выраженного структурного кризиса было уже невозможно.

Слабость в решении национально-государственного вопроса показал и первый Съезд народных депутатов СССР, принявший постановление «Об основных направлениях внутренней и внешней политики СССР»²². Решения Съезда народных депутатов СССР и решения Пленума ЦК КПСС совпадали в главном — они не предполагали создания качественно новой Советской Федерации. Одновременно с разработкой стратегии решения вопроса была предпринята попытка остановить начавшийся процесс неуправляемой дезинтеграции Союза с помощью широкомасштабного союзного законодательства.

Законодательская активность была направлена на практическую реализацию стратегии консервативной модернизации Советской Федерации. Вся эта работа осуществлялась в нескольких направлениях.

Первым и наиболее важным из этих направлений была проработка с последующим рассмотрением Верховным Советом и утверждением Съездом народных депутатов СССР отдельных положений Конституции СССР о национально-государственном устройстве СССР²³.

Вторым стала подготовка соответствующей законодательной базы, изменяющей характер взаимоотношений Союза и республик. Эта задача решалась посредством принятия новых основ законодательства Союза ССР и союзных республик, призванных, с одной стороны, обеспечивать единство законодательного регулирования в важнейших сферах экономической, социальной и политической жизни страны, а с другой — открыть простор для более активного республиканского законодательства²⁴.

²² *Ведомости* Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1989. № 3, ст. 52.

²³ *О поручениях* Верховному Совету СССР и Конституционной комиссии по некоторым конституционным вопросам : постановление II Съезда народных депутатов СССР от 19 декабря 1989 г. // *Законы, постановления и другие акты, принятые Вторым Съездом народных депутатов СССР*. М., 1990. С. 43.

²⁴ *Основы* законодательства Союза ССР и союзных республик о судеоустройстве // *Ведомости* Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1989. № 23, ст. 441 ; *Основы* законодательства Союза ССР и союзных республик об аренде // Там же. № 25, ст. 481 ; *Основы* законодательства Союза ССР и союзных республик о земле // Там же. 1990. № 10, ст. 129 ; *Об общих* началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР : закон СССР от 9 апреля 1990 г. // Там же. № 16, ст. 267.

Одновременно принимались законы, устанавливающие на союзном уровне законодательные пределы «суверенизации» республик и предотвращающие ее возможные негативные последствия. К этой категории относились союзные законы: о гражданстве СССР, о языках народов СССР, о свободном национальном развитии граждан СССР, проживающих за пределами своих национально-государственных образований или не имеющих их на территории СССР, об усилении ответственности за посягательства на национальное равноправие граждан и насильственное нарушение единства территории Союза ССР. Определяющими суть законодательной стратегии стали два закона: «Об основах экономических отношений Союза ССР, союзных и автономных республик» и «О разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами федерации»²⁵, которые могли стать основой для новой Конституции страны. Но вопреки ожиданиям эти законы не только не остановили лавинообразную «суверенизацию» союзных республик, но и спровоцировали этот процесс среди автономных республик²⁶.

Ответной реакцией следует рассматривать принятый осенью 1989 г. закон, закрепивший процедуру выхода из СССР²⁷. Он устанавливал сложный и жесткий порядок выхода, который в тех условиях не оставлял никаких надежд на его реализацию. Однако и этот шаг не позволил предотвратить дезинтеграционный процесс. Становилось очевидным, что необходим решительный переход к принципиально новому курсу — кардинальному обновлению Союза на базе нового Союзного договора.

12 июня 1990 г. состоялось заседание Совета Федерации при Президенте СССР, где обсуждался вопрос «О проблемах национально-государственного устройства СССР». В заседании принимали участие все союзные республики, в том числе и отделившиеся к тому времени республики Прибалтики, а также Татарская АССР от имени автономных республик.

Совместное заседание выработало шесть общих принципов, которые должны были лечь в основу нового союзного договора.

²⁵ *Ведомости* Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 16, ст. 270 ; № 19, ст. 329.

²⁶ На путь суверенного развития встали также 12 из 16 автономных республик РСФСР (Чечено-Ингушская Республика — 27 ноября 1990 г.) и Абхазия. Кроме этого, о своих претензиях на более высокий государственно-правовой статус было заявлено рядом автономных образований разного уровня (например, Адыгея, Горный Алтай и др.) (*Станкевич З. А.* Указ. соч. С. 56).

²⁷ *Ведомости* Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 15, ст. 252.

Первый мы обозначим как принцип политико-правового единства. СССР преобразовывался в Союз суверенных республик. Республики добровольно передают союзному государству полномочия для решения задач, представляющих общий интерес. Помимо общих полномочий, отдельные республики по своему усмотрению могут поручать Союзу выполнение дополнительных. Устанавливается следующая иерархия законов и иных государственных актов Союза и республик: на территории республик верховенство имеют республиканские законы, за исключением вопросов, отнесенных к совместной или союзной компетенции; союзные законы имеют верховенство на всей территории Союза по вопросам, переданным республиками в ведение Союза.

Второй — принцип иерархии власти. Для осуществления полномочий в центре создаются союзные органы власти и управления. Республики участвуют в их формировании и работе. В Союзном договоре закрепляется структура основных союзных органов: Президент и вице-президент, избираемые населением всей страны при обязательном положительном голосовании более чем в половине республик; Верховный Совет с двумя равноправными палатами, одна из которых формируется из представителей республик, а другая избирается всем населением страны; Кабинет министров во главе с Председателем, назначаемый Президентом по согласованию с Верховным Советом; Конституционный суд, союзные суды и прокуратура. Радикально трансформируются характер и функции союзных органов. Они становятся «совместным учреждением» республик. Центр воспринимается как институт власти, созданный по их воле и выражающий их общие интересы.

Третий — принцип демократии. Политической основой существования обновленного Союза становится демократическое устройство государства и общества в республиках и в Союзе в целом. Как в Союзе, так и в республиках система органов власти и управления строится в соответствии с принципом разделения властей — законодательной, исполнительной и судебной.

Четвертый — принцип гуманизма. Участниками Договора признаются права и свободы человека в полном объеме, предусмотренном Всеобщей декларацией прав человека. Гражданство Союза определяется согласно универсальному принципу: «гражданин республики-члена Союза является одновременно гражданином Союза».

Пятый — принцип суверенитета. Союз выступает на международной арене как суверенное государство, выражающее, по согласию республик, интересы всего населения страны, как полномочный представи-

тель ее народов в международном общении. Республики, осуществляя свои суверенные права, также участвуют в международных отношениях. Каждая республика признает договоры, заключенные СССР до преобразования Союза. Союз как субъект международного права является правопреемником СССР — участника договоров, на основе которых построены современные международные отношения.

Шестой — принцип свободного выхода. Республика, заявившая о прекращении членства в Союзе, гарантирует выполнение всех взятых на себя обязательств. Порядок урегулирования хозяйственно-экономических последствий выхода из Союза, решения вопросов, связанных с положением и правами граждан, оформляются отдельным договором. Предусматривается возможность изменения правового положения члена Союза, вплоть до исключения, как санкция за систематическое нарушение республикой взятых обязательств или за действия, повлекшие тяжкие последствия для других членов Союза.

Отдельно были разработаны предложения о разграничении полномочий между Союзом и республиками, а именно — Союз:

- устанавливает общие основы правового статуса личности и осуществляет вместе с республиками контроль за его соблюдением;

- создает на основе Союзного договора механизм разрешения межнациональных конфликтов;

- защищает суверенитет и территориальную целостность страны и наделяется полномочиями, достаточными для обеспечения надлежащей организации и эффективного руководства Вооруженными Силами Союза, государственной безопасности и охраны государственной границы;

- реализует общие экономические, социальные, экологические и научно-технические программы, проводит согласованную политику экономического развития в условиях рыночной экономики, создает финансово-кредитную систему, организует денежное обращение, определяет основы политики ценообразования и налогообложения, вырабатывает основы правового положения труда и капитала, создает общесоюзный фонд помощи развитию регионов;

- создает и управляет энергетической системой (в первую очередь, атомными электростанциями), обеспечивает работу транспорта и связи на всей территории страны, космические исследования и использование их результатов, управляет магистральным, железнодорожным, воздушным, морским и трубопроводным транспортом, а также контролирует эксплуатацию автомобильных дорог общесоюзного значения;

— создает систему современного образования и эффективную охрану здоровья, формирует общую информационную инфраструктуру, координирует деятельность в этих республиках, создает надлежащие условия для научно-технического прогресса;

— обеспечивает общий подход к экономическим связям с зарубежными странами, осуществляет координацию внешнеэкономической деятельности республик, валютную политику, политику внешних займов и кредитов, организацию таможенного дела;

— организует и обеспечивает в масштабах страны сохранение природной среды, преодоление стихийных бедствий и ликвидацию последствий крупных техногенных аварий, управляет централизованной системой экологического контроля, аккумулирует средства для финансирования природоохранных мероприятий;

— устанавливает общий правовой режим, обеспечивает охрану законности, координирует процесс борьбы с преступностью, базирующийся на принципе ответственности республик за соблюдение правопорядка.

Все изложенные положения легли в основу проекта Союзного договора. 22 ноября 1990 г. проект договора был представлен Президентом СССР Верховному Совету СССР и Верховным Советам союзных и автономных республик, 24 ноября проект был опубликован в печати. Этот факт можно определить как завершение первого этапа подготовки договора.

Однако дальнейшие события разворачивались неблагоприятным образом для его обсуждения и принятия. Углублялся социально-экономический кризис. Завершился процесс «суверенизации» союзных и автономных республик²⁸. Союзная власть, как могла, пыталась поправить положение. В частности, был подготовлен проект Соглашения об образовании экономического союза суверенных республик, которое Президент СССР и главы всех 15 союзных республик — «суверенных государств» должны были подписать еще до конца 1990 г. Шла подготовка специального Соглашения между центром и республиками на 1991 г., в котором предполагалось зафиксировать конкретные взаимные обязательства сторон по стабилизации социально-экономического положения в стране²⁹.

²⁸ К этому времени «суверенными» были уже все союзные республики, за исключением Киргизии, Верховный Совет которой принял Декларацию о государственном суверенитете Республики Кыргызстан только 15 декабря 1990 г., ранее, 27 октября был принят закон о суверенитете Киргизской ССР.

²⁹ *Станкевич З. А.* Указ. соч. С. 162.

Однако отдельные республики пытались создать неподконтрольную центру систему «горизонтальных связей» посредством заключения межгосударственных договоров о взаимном признании суверенитета сторон. Так, к началу декабря 1990 г. РСФСР подписала такие договоры с Грузией (1 сентября), Молдовой (22 сентября), Украиной (19 ноября) и Казахстаном (21 ноября), с Латвией (22 ноября), с Белоруссией (18 декабря). Часть этих договоров была ратифицирована Верховным Советом РСФСР. Кроме этого, проводились консультации по вопросам реализации государственного суверенитета и межгосударственного сотрудничества с другими республиками. Все это тормозило процесс обсуждения и доработки Договора³⁰.

На фоне явного затягивания процесса вполне позитивной следует рассматривать позицию большинства народных депутатов СССР, собравшихся на Съезде 17 декабря 1990 г. Четвертый Съезд народных депутатов СССР принял постановление «Об общей концепции нового Союзного договора и порядке его заключения»³¹. Съезд высказывался «за сохра-

³⁰ Так, Украина, Азербайджан, Туркмения, в нарушение договоренности, достигнутой на заседании Совета Федерации 3 декабря 1990 г., под разными предлогами не спешили с утверждением полномочных представителей своих республик в состав сводной группы по доработке этого документа, уклонялись от запланированных индивидуальных встреч с Президентом СССР, на которых должны были обсуждаться и согласовываться позиции сторон по каждому из положений ключевого раздела проекта Договора, посвященного распределению полномочий между Союзом и республиками.

Использовались и другие, более изощренные способы саботажа. Один из них успешно применило руководство РСФСР, которое, формально не нарушив условленные сроки рассмотрения проекта Договора и даже допустив дискуссию по его содержанию на II Съезде народных депутатов, подтвердившем «решимость РСФСР быть полноправным субъектом обновленного Союза ССР на основе нового Союзного договора», тем не менее, предприняло максимум возможного, чтобы затруднить дальнейшую нормальную, конструктивную работу над этим важнейшим документом. Более того, под давлением Б. Н. Ельцина и его окружения Съезд, по сути, вернул разработку Договора к начальной, «нулевой» точке, фактически перечеркнув всю ту огромную работу, которая была уже проведена, в том числе с участием представителей самой РСФСР, в период с августа по декабрь 1990 г. Руководство РСФСР, при поддержке большинства народных депутатов, добивалось лишь одного — максимальной оттяжки по времени завершающего этапа работы над проектом нового Союзного договора и его заключения (*Станкевич З. А.* Указ. соч. С. 167–168).

³¹ *Ведомости* Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1991. № 1, ст. 2.

нение целостности страны и ее названия — Союз Советских Социалистических Республик, за преобразование многонационального государства в добровольный равноправный союз суверенных республик — демократическое федеративное государство». Предполагалось реформировать Союз на основе волеизъявления народа, а также с учетом положений деклараций союзных и автономных республик о государственном суверенитете.

Съезд как высший орган государственной власти СССР установил порядок работы над проектом нового Союзного договора. Он признал целесообразным создать Подготовительный комитет в составе высших должностных лиц субъектов федерации — республик и автономных образований, Президента СССР, Председателя Верховного Совета СССР и Председателя Совета Национальностей Верховного Совета СССР. Подготовительному комитету рекомендовалось приступить к работе в январе 1991 г.³² В качестве первоочередного ставился вопрос о разграничении полномочий между Союзом и субъектами федерации.

24 декабря 1990 г. Съезд принял постановления «О сохранении Союза ССР как обновленной федерации равноправных суверенных республик» и «О названии Советского государства». Однако главным аргументом в затянувшемся споре с республиками должна была стать воля народа, выраженная им на референдуме о дальнейшей судьбе союзного государства (прил. 5). Большинство народных депутатов, включая руководство страны, не без оснований полагало, что проведение такого референдума не только существенно ускорит завершение работы над проектом Союзного договора и приблизит его подписание, но и «поставит точку» в главном. В то же время были опасения, что референдум усилит политический раскол в обществе, укрепит позиции сепаратистов. Тем не менее, это важнейшее решение было принято³³.

В целом же четвертый Съезд народных депутатов СССР, безусловно, внес существенную лепту в продвижение процесса реформирования Союза, его преобразования на принципиально новых началах. Он фактически выполнил свою историческую миссию, создав все необходимые политико-правовые условия для того, чтобы максимально приблизить завершение работы над проектом Договора и его подписание большин-

³² Там же. 1990. № 52, ст. 1158, 1159.

³³ *О всенародном голосовании (референдуме СССР)* : закон СССР от 27 декабря 1990 г. № 1869-1 // Там же. 1991. № 1, ст. 10 ; *О проведении референдума СССР по вопросу о частной собственности на землю* : постановление СНД СССР от 24 декабря 1990 г. № 1855-1 // Там же. 1990. № 52, ст. 1160.

ством республик. Предстояло быстро и эффективно реализовать решения, принятые IV Съездом. 12 января 1991 г. состоялось заседание Совета Федерации, на котором обсуждался вопрос об организации работы над проектом нового Союзного договора на заключительном, наиболее трудном этапе. На заседании было решено, что основную часть этой работы выполнят полномочные представители республик в тесном взаимодействии с координационной группой Союза³⁴.

Полномочные представители от 26 республик (8 союзных и 18 автономных, отсутствовали полпреды Литвы, Латвии, Эстонии, Армении, Грузии, Молдовы, Нахичеванской и Аджарской республик)³⁵ работали с 8 февраля по 1 марта 1991 г. в старинной подмосковной усадьбе «Морозовка». Работа завершилась подписанием Протокола итогов доработки проекта Союзного договора. Новый проект назывался «Договор о Союзе суверенных государств». Вопреки активным возражениям представителей РСФСР, Белоруссии и ряда бывших автономных республик,

³⁴ Был утвержден также порядок работы (договорного процесса), который включал в себя следующие позиции:

а) окончательное «самоопределение» республик по главному вопросу — об объеме полномочий, передаваемых Союзу, и другим вопросам, имеющим принципиальное значение для нормального функционирования обновленного Союза. Прежде всего завершение рассмотрения внесенного Президентом СССР проекта Союзного договора (от 22 ноября 1990 г.) Верховными Советами республик и представление ими официальных замечаний и предложений к этому документу;

б) формирование корпуса полномочных представителей республик, обладающих достаточной компетентностью, неоспоримым авторитетом в своих республиках и соответствующими полномочиями для полноценного участия в доработке проекта Договора (по 2–3 представителя от каждой республики и автономного образования с привлечением необходимого количества экспертов);

в) проведение общесоюзного референдума о сохранении СССР как обязательной, неотъемлемой части процесса подготовки Договора;

г) подготовку, публичное обсуждение и внесение на рассмотрение Подготовительного комитета согласованного на уровне полномочных представителей республик проекта нового Союзного договора (включая все необходимые приложения к нему) и предложений о порядке его заключения;

д) рассмотрение доработанного проекта Подготовительным комитетом с последующим его парафированием высшими руководителями республик и передачей от имени Подготовительного комитета Верховным Советам республик и Советам народных депутатов автономных образований для окончательного официального рассмотрения и утверждения. После этого могло состояться подписание Союзного договора полномочными делегациями республик (*Станкевич З. А. Указ. соч. С. 186–187*).

³⁵ Там же. С. 193.

в проекте в качестве основного было закреплено положение о признании участниками Договора права наций на самоопределение. На этом фоне более выпукло высветился вопрос об автономных республиках как субъектах нового Союза. 16 АССР из 20 существующих в СССР входили в состав РСФСР, что естественным образом задевало жизненные интересы России. Соглашения в решении этого вопроса достичь не удалось, поэтому было предложено два альтернативных варианта текста ст. 1 второго раздела проекта. Первый отражал стремление бывших автономных республик РСФСР обрести самостоятельность в отношениях с Российской Федерацией, второй указывал на серьезные опасения других союзных республик возможного чрезмерного усиления позиций России в рамках нового Союза.

В целом работу полномочных представителей республик в «Морозовке» следует признать продуктивной. Ее итоги позволили Совету Федерации относительно легко прийти к согласию по многим спорным вопросам проекта Договора, за исключением проблемы структуры и принципов формирования будущего Верховного Совета Союза ССР, принять доработанный проект за основу и решение о его опубликовании в печати, а также направить подготовленный документ для нового официального рассмотрения в Верховные Советы республик. Фактически была достигнута кульминационная точка в процессе работы над Союзным договором, открыт прямой путь к быстрому и конструктивному устранению сохраняющихся разногласий и его подписанию как союзными, так и автономными, от позиции которых в конечном итоге зависела судьба обновленного Союза.

Как считает З. А. Станкевич, «работа в “Морозовке” впервые на деле доказала совместимость интересов обеспечения суверенного, самостоятельного развития республик с их общим интересом в сохранении дееспособного союзного государства. Именно здесь удалось обеспечить высочайшую демократичность совместной работы полпредов республик в органическом сочетании с осознанным и весьма ответственным соблюдением ими концептуальных установок (в главном, жизненно важном для страны), утвержденных высшим органом государственной власти — Съездом народных депутатов СССР»³⁶.

9 марта 1991 г. проект Договора о Союзе суверенных республик был опубликован в печати³⁷. Это стало важнейшим событием в контексте

³⁶ Там же. С. 198.

³⁷ *Известия*. 1991. 9 марта.

подготовки к предстоящему всесоюзному референдуму о сохранении СССР. Таким образом, советские люди получили конкретную информацию о том, за сохранение какого союзного государства их призывают проголосовать. Одновременно опубликование проекта Договора нанесло серьезный удар по политическим силам, стремящимся к дезинтеграции союзного государства.

Состоявшийся 17 марта 1991 г. референдум вынес убедительный (76,4% принявших участие в голосовании, или 61,1% всех включенных в списки для голосования граждан СССР) вердикт народа в пользу сохранения Союза как «обновленной федерации равноправных суверенных республик» (прил. 5).

Верховный Совет СССР, рассмотревший 21 марта 1991 г. сообщение Центральной комиссии референдума СССР об итогах первого в истории страны прямого народного волеизъявления, имел все основания обязать государственные органы Союза ССР и республик «руководствоваться в своей практической деятельности решением народа... исходя из того, что это решение является окончательным и имеет обязательную силу на всей территории СССР»³⁸.

Таким образом, в основу всей работы по реформированию Союза был положен последний недостающий, но самый важный элемент — ясно выраженная воля народа. В дальнейшем предстояло быстро и решительно реализовать итоги референдума, ускорив рассмотрение проекта Договора высшими органами государственной власти республик и его подписание государственными делегациями суверенных государств-членов обновленного Союза.

После референдума Верховные Советы большинства республик активизировали работу над проектом Договора. Так, к концу марта в Туркмении, Казахстане, Башкирии и Татарстане проект был обсужден на заседаниях уполномоченных органов. Ими был определен также состав полномочных делегаций для подписания Договора. Верховный Совет Украины передал проект на рассмотрение специально созданной комиссии, с тем чтобы после 15 апреля провести обсуждение на сессии³⁹. Вопрос о проекте Договора был включен в повестку дня III (внеочередного) Съезда народных депутатов РСФСР, открывшегося 28 марта 1991 г. В итоге острой дискуссии 5 апреля Съезд принял проект постановления

³⁸ *Ведомости* Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1991. № 13, ст. 350.

³⁹ *Станкевич З. А.* Указ. соч. С. 203.

«О Договоре о Союзе Суверенных Республик (Союзном договоре) и порядке его подписания»⁴⁰. Принимая это решение, Съезд расставил точки в вопросе о взаимоотношениях с автономными республиками. В частности, Верховному Совету РСФСР было предложено в течение апреля 1991 г. завершить согласование положений проекта Договора с Верховными Советами автономных республик. Предполагалось, что отдельные республики получат право подписывать Союзный договор в составе общесоюзной делегации или своими самостоятельными полномочными делегациями непосредственно, оставаясь при этом равноправными субъектами РСФСР⁴¹.

Фактически все было нацелено на завершение договорного процесса в стране. Однако позиция высшего руководства страны предопределила дальнейший ход событий. Оставаясь перед выбором: либо продолжать действовать в политическом и правовом режиме, установленном четвертым Съездом народных депутатов СССР и закрепленном в итогах референдума о сохранении СССР, настаивая на скорейшем подписании Договора, либо сделать ставку на опережающую стабилизацию экономического и социально-политического положения в стране, приостановить углубляющийся кризис, а затем продолжить договорный процесс, — руководство избрало второй путь.

Президент СССР и его сторонники опасались быстрого завершения работы над проектом Договора в силу того, что его подписание положит начало новому витку ожесточенной политической борьбы, в центре которой неизбежно окажутся вопросы досрочного роспуска «старых» структур государственной власти и управления и формирования новых органов, полностью подконтрольных субъектам обновленного Союза.

В этих условиях 23 апреля 1991 г. в подмосковной резиденции «Ново-Огарево» состоялась закрытая встреча М. С. Горбачева и руководителей девяти союзных республик (РСФСР, Украина, Белоруссия, Узбекистан, Казахстан, Азербайджан, Киргизия, Таджикистан и Туркмения). Итогом этой встречи стало Заявление «9+1».

Участники встречи определили и порядок дальнейшего договорного процесса. Они считали, что необходимо в ближайшее время завершить работу над проектом нового Союзного договора, затем согласованный документ подписать делегациями девяти республик. Следующим

⁴⁰ *Сборник* документов, принятых первым–шестым Съездами народных депутатов Российской Федерации. М., 1992. С. 209.

⁴¹ Там же. С. 210.

шагом была подготовка и принятие на Съезде народных депутатов СССР новой Конституции Союза суверенных государств, это должно произойти не позднее чем через шесть месяцев после подписания договора. После принятия новой Конституции предполагалось провести выборы органов власти Союза, предусмотренных Договором и Конституцией. Участники встречи считали, что необходим переходный период, во время которого должна быть обеспечена нормальная деятельность старых органов власти Союза и республик — Советов народных депутатов. Было выражено и отношение к праву Латвии, Литвы, Эстонии, Молдовы, Грузии и Армении присоединиться к Союзному договору, но при этом предполагался режим наибольшего благоприятствования для республик, подписавших Союзный договор. Участники встречи декларировали принцип недопустимости дискриминации по национальному признаку, разжигания межнациональных конфликтов, нарушения прав граждан СССР, где бы они ни проживали.

Заявление «9+1» имело широкий резонанс, так как было неожиданным для многих политиков. Оно содержало перечень конкретных мер и было подписано руководителями союзных республик и главой государства. Вместе с тем содержание и способ принятия документа указывали на то, что был создан «чрезвычайно опасный прецедент» решения важнейших вопросов государственной жизни страны не уполномоченной на то группой высших государственных должностных лиц ряда союзных республик по инициативе и при активном участии в этом Президента СССР. При этом с установлением режима наибольшего благоприятствования для республик, подписавших Союзный договор, фактически игнорировалась конституционная законность. Как считает З. А. Станкевич, «такой метод давления на “неприсоединившиеся” республики (Латвию, Литву, Эстонию, Молдову, Грузию и Армению) был откровенно неправовым, поскольку эти государства и формально (согласно Основному Закону СССР) и, тем более, фактически продолжали оставаться субъектами Советской Федерации. Отношения с ними не могли быть переведены в ранг международно-правовых до момента их официального выхода из Союза в соответствии с законом СССР “О порядке решения вопросов, связанных с выходом союзной республики из СССР” (прил. 1) (даже после подписания остальными республиками нового Союзного договора)»⁴².

Отдельные положения Заявления являлись грубым вмешательством в компетенцию исполнительной и отчасти законодательной власти Со-

⁴² Станкевич З. А. Указ. соч. С. 222–223.

юза и республик. Наконец, Заявление «9+1» серьезно обострило отношения союзного центра и автономных республик, которые сочли, что произошел пересмотр прежнего подхода к вопросу о месте и роли автономий в процессе реформирования союзного государства на новых договорных началах. Председатели Верховных Советов этих республик (за исключением Дагестана, Аджарии, Каракалпакской и Нахичеванской республик), являвшиеся одновременно членами Совета Федерации и составлявшие большинство, 7 мая 1991 г. обсудили Заявление «9+1» и приняли иное Заявление. Они выступили за скорейшее заключение нового Союзного договора и осудили незаконное, по их мнению, деление равноправных суверенных республик на союзные и автономные и вытекающие из этого попытки пересмотреть концепцию Договора, одобренную Съездом народных депутатов и Верховным Советом СССР. Лидеры автономных республик считали недопустимым решать жизненно важные для судеб республик вопросы без согласования и указали на то, что «вопрос о субъектах Союза ССР не может быть решен вне официальных структур, на путях игнорирования законов Союза ССР»⁴³.

Вместе с тем Заявление автономных республик было, пожалуй, единственным официальным протестом в связи с неконституционностью «беспрецедентного документа». Иные органы государственной власти оказали поддержку Президенту СССР и руководителям девяти республик. Однако принятие Заявления «9+1» не принесло ожидаемых результатов. Республики в целом продолжали придерживаться каждая своей линии в вопросе завершения договорного процесса. Они не стремились разрешить разногласия по принципиальным положениям Союзного договора. Поступающие из Верховных Советов замечания и предложения к проекту Договора свидетельствовали о том, что республики, особенно союзные, в своих планах все-таки ориентировались на проект превращения Союза ССР в нетипичную конфедерацию, т. е. с некоторыми элементами федерации. В частности, разгорелся спор о названии: «Союз суверенных республик» или «Союз суверенных государств». С формально-юридической точки зрения эти понятия тождественны, но в неформальном споре их различие носило принципиальный характер. Первое связывали с созданием федеративного государства, второе — с конфедерацией.

Оставался открытым вопрос о правосубъектности автономных республик, а значит и о статусе России в обновленном Союзе. В целом рас-

⁴³ Там же. С. 225.

сматривались три варианта решения проблемы, каждый из которых имел как положительные, так и отрицательные последствия.

Первый вариант предполагал, что автономии получат двойное полноправное членство в России и в Союзе. Таким образом, Союз получал действенный рычаг сдерживания центробежных сил, разрушающих Россию, сохранялись территориальная целостность России, единое союзное и российское экономическое и правовое пространство, исторические связи. Вместе с тем Россия получила бы фактическое преимущество в представительных органах власти, что неизбежно навлекло бы недовольство других союзных республик. Возможны были и спекуляции автономий на своем «двойном» статусе с целью извлечения экономических и иных выгод. В то же время не исключались проявления национализма коренного населения автономий и в связи с этим рост недовольства русского населения как в «русских» краях и областях РСФСР, так и в самих автономиях.

В рамках второго варианта большинство автономных республик входили в Союз в составе России, за исключением двух–трех крупных республик (Татарстан, Башкирия и др.), которые настаивали на самостоятельном вхождении в Союз и договорном характере связей с РСФСР. Это позволяло приостановить процесс суверенизации составных частей России, тем самым исчезала опасность фактического преобладания представителей России в органах власти обновленного Союза. Но в таком случае серьезно нарушались традиционные связи и внутренняя инфраструктура России, а существование «суверенных республик» внутри РСФСР дестабилизировало бы политическую ситуацию как в России, так и в Союзе. Не исключалась и ситуация, что при определенных условиях пример двух–трех республик приведет к новой вспышке центробежных устремлений в автономных образованиях РСФСР.

Третий вариант подразумевал, что все российские автономные республики подписывают новый Союзный договор в составе делегации РСФСР и становятся субъектами-соучредителями Союза. Этот вариант был наиболее предпочтительным, но требовал существенных уступок и со стороны автономных республик, и со стороны союзных во главе с РСФСР.

12 мая 1991 г. на встрече Президента СССР и Председателя Верховного Совета РСФСР с Председателями Верховных Советов автономных республик Российской Федерации была предпринята попытка прийти к согласию и остановиться на одном из трех вариантов национально-государственного реформирования. Но договориться не удалось, более того.

Президент Татарстана заявил о намерении подписать новый Договор как субъект только СССР — с последующим заключением межгосударственного договора с РСФСР⁴⁴.

«Сепаратное» соглашение лидеров союзных республик и Президента СССР вызвало большую обеспокоенность в Верховном Совете СССР, где шла подготовка к намеченному на третью декаду мая 1991 г. обсуждению проекта Договора от 9 марта 1991 г. Депутаты критически отнеслись к содержанию проекта Договора. Ими было внесено в ходе предварительного обсуждения более 240 замечаний и предложений. Верховный Совет СССР предпринял попытку юридически урегулировать вопросы, связанные с порядком подписания Договора⁴⁵. Основным же требованием народных депутатов СССР стало требование привести текст Договора в соответствие с итогами референдума СССР, состоявшегося 17 марта 1991 г.

Верховный Совет СССР также установил несколько «рамочных условий» подписания Договора: а) правом быть субъектом новой федерации должны обладать как суверенные государства, так и республики, входящие в эти государства на договорных или конституционных основах; б) в Договоре следует обязательно закрепить положения о едином экономическом пространстве и единой банковской системе СССР, о собственности, необходимой Союзу для его нормального функционирования как федеративного государства, в том числе в виде денежных средств, непосредственно поступающих в союзный бюджет на основе законодательства СССР; в) в Договоре необходимо закрепить перечень основ законодательства Союза ССР и союзных республик, допускающих право Союза ССР приостанавливать действие законов республик, а республик — союзных законов, при этом разрешая возможные споры только путем согласительных процедур в Конституционном Суде; г) создать в новом Верховном Совете СССР обе палаты с учетом представительства народов посредством выборов, участия обеих палат в формировании Кабинета Министров СССР, Конституционного Суда СССР и других союзных органов; д) требование обязательного согласования с делегациями полномочных представителей республик окончательного текста Союзного договора и его подписания на Съезде народных депутатов СССР.

⁴⁴ *Правда*. 1991. 13 мая.

⁴⁵ *О проекте* Союзного договора : постановление Верховного Совета СССР от 22 мая 1991 г. // *Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР*. 1991. № 22, ст. 635.

Приняв «рамочные условия», Верховный Совет СССР тем самым положил конец «новоогаревскому процессу». 2 августа 1991 г. Президент СССР направил президентам и председателям Верховных Советов республик текст проекта Договора о Союзе Суверенных Государств, завизированный руководителями полномочных делегаций республик 23 июля 1991 г. в Ново-Огареве. В тот же день он заявил: «Мы вступаем в решающий этап преобразования нашего многонационального государства в демократическую федерацию равноправных советских суверенных республик». 15 августа проект Договора был опубликован в печати⁴⁶. Казалось, скоро закончится национально-государственное реформирование, однако последующие события кардинально изменили ход истории СССР.

§ 4. Демонтаж советской государственности после политического кризиса лета 1991 г.

РСФСР, Казахстан и Узбекистан планировали подписать Договор о Союзе суверенных государств 20 августа 1991 г. Подписание нового Союзного договора этими и другими республиками означало прекращение действия старого Договора, «со всеми вытекающими юридическими последствиями». Такое положение уже не устраивало ни сторонников, ни противников сохранения дееспособного союзного государства.

Этот факт имеет принципиальное значение в оценке августовских событий 1991 г. З. А. Станкевич считает, что ГКЧП (19–21 августа) положил начало (с 22 августа) «ползучему государственному перевороту», который имел конечной целью демонтаж Союза ССР путем постепенного лишения союзного центра его конституционных властных полномочий с одновременным низведением союзных государственных органов до уровня структур, полностью подконтрольных республикам, либо устранением этих органов вообще⁴⁷.

Ситуация резко изменилась после попытки отдельных государственных лидеров СССР остановить дезинтеграцию страны с помощью чрезвычайных мер и в результате действий руководства РСФСР по предотвращению этой попытки. Действия Президента РСФСР, а затем и органов государственной власти других республик изначально стали «шаг за шагом» выходить за рамки мер, необходимых для нейтрализации «заговорщиков», принимая решения, подрывающие конституционные осно-

⁴⁶ *Правда*. 1991. 15 авг.

⁴⁷ *Станкевич З. А. Указ. соч. С. 277.*

вы существования Союза ССР. Так, ничего общего с подавлением «путча» не имел Указ Президента РСФСР от 20 августа 1991 г. «Об обеспечении экономической основы суверенитета РСФСР»: перевод под контроль России с 1 января 1992 г. всех предприятий и организаций союзного значения, расположенных на территории этой республики, за исключением тех из них, которые согласно российским законам переданы в управление органам СССР; формирование золотого, алмазного и валютного фондов РСФСР; самостоятельное налогообложение валютных доходов предприятий, организаций и граждан; самостоятельное лицензирование разведки и добычи полезных ископаемых на территории РСФСР и т. д. — эти решения были направлены на разрушение единого экономического пространства Союза и явно не способствовали консолидации политических сил. Такой же оценке следует предать Указ от 21 августа 1991 г. «О средствах массовой информации в РСФСР». Передача Всесоюзной телерадиокомпании в ведение Правительства РСФСР, а второго общесоюзного телевизионного канала — в управление ВГТРК влекла разрушение единого информационного пространства⁴⁸.

На этом фоне странным (если не сказать больше — нелепым) выглядит Указ Президента СССР от 22 августа 1991 г. «Об отмене антиконституционных актов организаторов государственного переворота», которые и реально, и формально юридической силы не имели. В то же время не иначе как прямое вмешательство руководства России в компетенцию союзных органов государственной власти и управления можно оценить последующие указы Президента РСФСР⁴⁹. Однако соответствующей реакции на неправомерные действия РСФСР от союзных властей не последовало.

Верховный Совет СССР и глава союзного государства продолжили работу по подготовке нового Союзного договора, принимая решения,

⁴⁸ *Ведомости* Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1991. № 34, ст. 1143.

⁴⁹ Такой характер носили указы Президента РСФСР, касающиеся, в частности, признания государственной независимости Эстонии и Латвии (включая установление дипломатических отношений между Российской Федерацией и этими республиками), передачи в ведение архивных органов РСФСР архивов КГБ СССР и КПСС, передачи в ведение соответствующих российских ведомств всех видов правительственной связи, действующей на территории РСФСР, а также находящихся на ее территории предприятий связи союзного подчинения, объявления государственной собственностью РСФСР всей собственности КПСС, расположенной на территории РСФСР и за границей (Там же. № 35, ст. ст. 1155, 1156, 1157, 1158, 1159, 1164).

носящие дезинтеграционный характер. Так, на внеочередной сессии Верховного Совета СССР 26–31 августа 1991 г. были приняты решения: о создании (до образования нового состава Кабинета Министров СССР) неконституционного органа — Комитета по оперативному управлению народным хозяйством во главе с Председателем Совета Министров РСФСР И. С. Силаевым; о признании утратившим силу Закона СССР от 24 сентября 1990 г. «О дополнительных мерах по стабилизации экономической и общественно-политической жизни страны», предоставляющего главе союзного государства дополнительные полномочия, с предложением Президенту СССР создать «на переходный период» межреспубликанские комитеты по стратегическим направлениям обеспечения жизнедеятельности страны и др. Таким образом, создавались предпосылки для последующей гибели всей системы представительной и законодательной власти Союза⁵⁰.

Позже было оглашено Совместное заявление республик и Президента СССР пятому Съезду народных депутатов СССР. По настоянию М. С. Горбачева первостепенное значение придавалось подготовке и подписанию теперь уже «всеми желающими республиками» Договора о Союзе Суверенных Государств, им должен стать такой Договор, в котором каждая из республик сможет «самостоятельно определить форму своего участия в Союзе»⁵¹. Это означало, что окончательно утрачивалась возможность сохранения Союза как федерации. Будущий Союз рассматривался восьмью союзными республиками, руководители которых подписали Заявление, исключительно как их Союз, без какого-либо участия в нем бывших автономных республик, игравших до августовских событий весьма существенную роль в подготовке Союзного договора.

Реакция автономных республик нашла отражение в выступлении народного депутата СССР от Калмыкии В. М. Бимбаева⁵². Осуждая Совместное заявление, он считал, что произошел «отказ от ранее достигнутого прогресса в национальном вопросе по сравнению с результатами

⁵⁰ См., напр.: *О недоверии* Кабинету министров СССР : постановление Верховного Совета СССР от 28 августа 1991 г. // Там же, ст. 1025 ; *О ситуации*, возникшей в стране в связи с имевшим место государственным переворотом // Там же. № 36, ст. 1038 ; *О первоочередных мерах по предотвращению попыток осуществления государственного переворота* : постановление Верховного Совета СССР от 30 августа 1991 г. // Там же, ст. 1041 ; и др.

⁵¹ *Бюллетень* Внеочередного пятого Съезда народных депутатов СССР. 1991. № 1. С. 3.

⁵² Там же. № 4. С. 4.

четвертого Съезда народных депутатов СССР и последним вариантом нового Союзного договора» и оценил Совместное заявление «как шаг назад даже по сравнению со всеми ранее действовавшими конституциями СССР». Исходя из этого представители национально-государственных и национально-территориальных образований требовали уважения права каждой нации на самоопределение и настаивали на подтверждении Съездом гарантий права всех народов, в том числе не имеющих своей государственности, самостоятельно определять формы государственного устройства, порядок своего участия в договорном процессе и формировании новых структур власти. Съезд это требование не удовлетворил, а в своем постановлении усилил направленность Совместного заявления: «новый Союз должен основываться на принципах независимости и территориальной целостности государств»⁵³.

Желание союзных республик, подписавших Совместное заявление, отложить заключение нового Договора и принятие новой союзной Конституции выразилось также в предложении временно приостановить действие некоторых статей Конституции СССР, например: ст. ст. 108–121, 125 и 126, отмена которых означала прекращение деятельности высшего органа государственной власти СССР — Съезда народных депутатов и постоянно действующего законодательного и контрольного органа государственной власти СССР — Верховного Совета Союза; пп. 5–9¹, 16 ст. 127³, что означало лишение Президента СССР многих его важнейших властных полномочий, в частности, права формировать Правительство СССР, подписывать законы СССР, возглавлять Совет Безопасности СССР и т. д.; главы 15² (ст. ст. 127⁸, 127⁹ и 127¹⁰) — это означало ликвидацию Совета Федерации как конституционного органа; главы 16 (ст. ст. 128–136) — это привело бы к фактической ликвидации централизованного государственного управления страной, осуществляемого исполнительно-распорядительными органами во главе с Кабинетом Министров СССР⁵⁴.

Однако Съезд не приостановил действие указанных выше статей Основного Закона, а принял закон, конституирующий систему органов государственной власти и управления Союза ССР в «переходный период»⁵⁵.

⁵³ *О мерах*, вытекающих из Совместного Заявления Президента СССР и высших руководителей союзных республик и решений внеочередной сессии Верховного Совета СССР : постановление Съезда народных депутатов СССР от 5 сентября 1991 г. // Известия. 1991. 6 сент.

⁵⁴ Станкевич З. А. Указ. соч. С. 285.

⁵⁵ *Конституция* (Основной Закон) СССР. М., 1991, ст. 8.

Система власти «переходного периода» становилась полностью подконтрольной руководителям союзных республик и включала Государственный Совет СССР (Госссовет), Верховный Совет СССР и Межреспубликанский экономический комитет. Ведущая роль отводилась Госссовету СССР, который был создан «для согласованного решения вопросов внутренней и внешней политики, затрагивающих общие интересы республик». Решения Госссовета носили обязательный характер и не могли быть отменены или приостановлены решениями какого-либо иного органа государственной власти Союза, включая новый Верховный Совет СССР. Президент СССР без согласия Госссовета не мог решить ни одного существенного вопроса государственной жизни страны. В частности, самостоятельно осуществлять руководство общесоюзными органами, ведающими вопросами обороны, безопасности, правопорядка и международными делами, что всегда считалось безусловной прерогативой главы государства⁵⁶.

Вторую по значимости ступень в новой иерархии власти должен был занять двухпалатный Верховный Совет СССР, который был объявлен высшим представительным органом власти Союза. Однако одна из двух самостоятельных палат нового парламента — Совет Союза должна была формироваться не выборным путем, а «депутациями союзных республик из числа народных депутатов СССР по существующим... квотам и по согласованию с высшими органами государственной власти союзных республик»⁵⁷. Действие любого из принятых им законов могло быть в любое время приостановлено на территории любой из союзных республик под предлогом противоречия конституции данной республики.

Межреспубликанский экономический комитет, который должен был прийти на смену другой структуре — Комитету по оперативному управлению народным хозяйством, представлял некое подобие «экономического правительства» страны, которое координировало управление народным хозяйством, осуществляемое республиками, и обеспечивало согласованное проведение экономических реформ и социальной политики.

Таким образом, безропотно узаконив разрушение конституционной системы государственной власти СССР, последний Съезд народных депутатов Союза создал необходимые институциональные предпосылки

⁵⁶ *Об органах государственной власти и управления Союза ССР в переходный период* : закон СССР от 5 сентября 1991 г. // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1991. № 37, ст. 1082.

⁵⁷ Там же.

для ускоренного демонтажа и последующей ликвидации союзного государства. Попытка возобновить «новоогаревский процесс» и сохранить СССР на основе нового Договора была обречена на провал.

Итак, события 19 августа – 5 сентября 1991 г. кардинальным образом изменили соотношение сил между сторонниками и противниками сохранения Союза как суверенного федеративного государства. Понизились роль и влияние республик Средней Азии и Казахстана, которые не тяготели к полному и окончательному разрушению Советского Союза, опасались диктата РСФСР, поэтому долго поддерживали линию М. С. Горбачева на сохранение «мягкого» Союза. Казахстан объявил о своей независимости лишь 16 декабря 1991 г., Беловежское соглашение было заключено без лидеров среднеазиатских республик.

Провал ГКЧП объективно спровоцировал новый, еще более мощный всплеск «суверенизации» союзных республик. Все они формально стали «независимыми государствами», а Армения и Туркмения провели соответствующие референдумы по этому вопросу. Теперь возможно было создать только конфедеративное объединение суверенных государств-бывших союзных республик для решения сложных текущих вопросов.

Неоднократные, проведенные в течение осени 1991 г., открытые и закрытые встречи Президента СССР с лидерами союзных республик и влиятельными политиками по корректировке будущего Договора существенных результатов не принесли. Единства взглядов по вопросу о государственном устройстве не наблюдалось. Например, Таджикистан настаивал на уточнении, будет ли новый Союз федерацией или конфедерацией. Белоруссия высказалась в пользу конфедерации. Позже в пользу конфедеративного устройства высказался Президент Казахстана Н. А. Назарбаев, его поддержал Президент РСФСР Б. Н. Ельцин, тем самым пытаясь удержать в составе Союза Украину.

В итоге Госсовет СССР 25 ноября 1991 г. зафиксировал и опубликовал двумя днями позже пятый и последний официальный вариант проекта Союзного договора, где будущий Союз Суверенных Государств (ССГ) объявлялся «конфедеративным демократическим государством, осуществляющим власть в пределах полномочий, которыми его добровольно наделили участники Договора»⁵⁸.

Следуя изложенному выше, можно заключить, что это «соглашение» изменить что-либо в дальнейшей судьбе Советского Союза не могло. Власть полностью перешла к руководителям бывших союзных респуб-

⁵⁸ Станкевич З. А. Указ. соч. С. 302.

лик, которые объективно уже не были заинтересованы в сохранении союзных государственных структур. Так, на пятом (внеочередном) Съезде народных депутатов РСФСР 1 ноября 1991 г. было принято решение о проведении экономической реформы без участия какого-либо Союза⁵⁹. В Обращении к Верховным Советам всех бывших союзных республик российский Съезд прямо заявлял о «прекращении существования СССР как единого государства в прежнем виде»⁶⁰.

Более жесткую позицию заняла Украина. Руководство этой республики не подписало 18 октября 1991 г. Договор об экономическом сообществе, был организован и проведен 1 декабря референдум о независимости, что и стало «последней каплей», склонившей чашу весов в пользу скорейшего завершения слишком затянувшегося государственного переворота⁶¹.

5 декабря 1991 г. Верховный Совет Украины принял обращение «К парламентам и народам мира», в котором указывалось, что «Договор 1922 г. о создании Союза ССР и все последующие конституционные акты Союза ССР Украина считает относительно себя недействующими и недействительными»⁶². С юридической точки зрения решение, принятое украинскими гражданами на общесоюзном референдуме 17 марта 1991 г., было отменено решением республиканского референдума от 1 декабря того же года. Таким образом, Верховный Совет Украины заявил о денонсации Договора 1922 г. и о выходе из состава СССР. Однако юридических оснований «считать недействительным и недействующим Договор об образовании Союза ССР» не имелось. Согласно нормам международного права участник договора, в котором не содержится положений о его денонсации или выходе из него, должен уведомить о своем намерении не менее чем за двенадцать месяцев (п. 2 ст. 56 Венской конвенции 1969 г.). Само объявление о денонсации договора не приводит к немедленному прекращению его действия. Следовательно, решение Верховного Совета Украины (до этого подобное решение приняла Грузия) о денонсации Договора об образовании СССР можно расценивать лишь как объявление о намерении выйти из Договора по истечении 12 месяцев. Таким образом, Украина или любая другая союзная республика

⁵⁹ *Сборник документов, принятых первым–шестым Съездами народных депутатов Российской Федерации.* С. 336–340.

⁶⁰ Там же. С. 356.

⁶¹ *Станкевич З. А.* Указ. соч. С. 297.

⁶² *Рос. газета.* 1991. 6 дек.

(т. е., вскоре Республика Беларусь и РСФСР), заявившие о денонсации Договора 1922 г., в течение последующих 12 месяцев (или до момента прекращения действия договора) оставались бы участниками Договора. Как следствие, в течение этого времени они юридически продолжали бы находиться в составе СССР и статуса независимого государства приобрести не могли⁶³.

Многие исследователи и политики считают, что объявлению о ликвидации СССР препятствовал политико-правовой фактор, смягчить который могло лишь решение ряда принципиальных вопросов⁶⁴.

Первое. Россия официально не заявила о своей государственной независимости, без нее Советский Союз действительно превратился бы в фикцию. Россия не могла принять такого решения в силу того, что важнейшим положением Декларации о государственном суверенитете РСФСР являлось положение о «создании демократического правового государства в составе обновленного Союза ССР»⁶⁵, более того, оно было подкреплено итогами всенародного референдума. И только новый референдум, с иным решением мог способствовать получению руководителями республики права на участие в мероприятиях, преследующих цели разрушения Союза.

Второе. С юридической точки зрения СССР не мог прекратить свое существование в результате решения, принятого одной, несколькими или даже большинством республик, находящихся в его составе. Никаких преимуществ перед остальными республиками РСФСР, Белоруссия, Украина, а также три закавказских республики (Азербайджан, Армения и Грузия), подписавшие Договор 1922 г. в качестве членов Закавказской Федерации, не имели. Их статус «государств-учредителей Союза ССР» носил символический характер в силу того, что, по Договору 1922 г., Советский Союз был создан не как «союз государств», а как «одно союзное государство», которое, по мере развития союзной государственности, изменения внутренних и внешнеполитических условий, трансформировалось в «единое союзное многонациональное государство» (Кон-

⁶³ Кремнев П. П. Распад СССР и правопреемство государств : монография. С. 40.

⁶⁴ См., напр.: *Союз можно было сохранить*. Белая книга. Документы и факты о политике М. С. Горбачева по реформированию и сохранению многонационального государства. М., 1995. 382 с. ; *Исаков В. Б.* «Расчлененка». Кто и как развалил Советский Союз: хроника, документы. М., 1998. 431 с. ; *Несостоявшийся юбилей*. Почему СССР не отпраздновал своего 70-летия? 560 с. ; и др.

⁶⁵ *Ведомости* Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 2, ст. 22.

ституция 1977 г.). Субъекты Союза имели только одну правовую возможность повлиять на судьбу союзного государства — заявить о реализации своего конституционного права на свободный выход из СССР. Прекращение существования СССР было бы возможным только в случае отрицательного исхода общесоюзного референдума 17 марта 1991 г., поскольку вся власть в СССР, согласно Конституции СССР, принадлежала народу, а не союзным республикам, и тем более их органам власти или руководителям.

Третье. Любые односторонние действия союзных республик, направленные на демонтаж Союза ССР, грубейшим образом нарушали основополагающий принцип равноправия субъектов Союза, формально или фактически остававшихся в Союзе. Это в той или иной мере касалось 12 из 15 бывших союзных республик СССР, за исключением Прибалтики, независимость которой была признана Государственным Советом СССР 6 сентября 1991 г.

Четвертое. Требовал своего урегулирования вопрос о материальном и нематериальном «наследстве» Союза ССР. Прежде всего, о правопреемстве и выполнении международных обязательств, о союзной собственности, о вооруженных силах и ядерном арсенале, о промышленной и транспортной инфраструктуре, о системах коммуникации и связи и т. д. Принятие решений по этим вопросам могло произойти только после длительных двусторонних и многосторонних переговоров, с учетом интересов третьих стран.

Пятое. Большинство суверенных государств-бывших союзных республик (7 из 12) до последнего дня, т. е. до 25 ноября 1991 г., официально и непосредственно участвовали в подготовке нового Союзного договора. Госсовет СССР не принимал формального решения о прекращении этой работы. Подобных решений не принимали и высшие органы государственной власти самих республик.

В этих условиях 8 декабря 1991 г. в Минске руководители РСФСР, Белоруссии и Украины, заключив соглашение, констатировали, что Высокие Договаривающиеся Стороны решили образовать межгосударственное объединение «Содружество Независимых Государств (СНГ)», тем самым «приостановить процесс стихийного распада того общего пространства, в котором живут наши народы, и дать единственно возможную формулу совместной жизни в новых условиях»⁶⁶ (прил. 3).

⁶⁶ *Известия.* 1991. 9 дек.

Однако для легитимации разрушения СССР данное Соглашение не имело решающего юридического значения. Требовалось решить три сложнейших проблемы, две из которых выходили за рамки сферы непосредственного влияния и контроля руководителей России, Белоруссии и Украины.

Первая проблема заключалась в осуществлении высшими законодательными органами государственной власти России, Белоруссии и Украины порядка, установленного конституциями и законами государств, руководители которых подписали Беловежское соглашение, правового подтверждения Соглашения о создании Содружества, без чего документ не обладал юридической силой, достаточной для достижения поставленных в нем целей. Выбор способа решения этой проблемы зависел от того, в каком качестве рассматривалось Беловежское соглашение: либо как межреспубликанский договор трех субъектов Союза ССР, либо как международный договор между двумя независимыми государствами и субъектом Союза, каким на тот момент продолжала оставаться Россия, либо как международный договор, заключенный тремя независимыми государствами.

Верховный Совет Украины, у которой были веские причины считать себя абсолютно независимым государством, принял квалифицированным большинством постановление о ратификации Соглашения о создании СНГ, дополнив его 12-ю поправками. Главное, что украинские парламентарии настаивали на признании прекращения существования Союза ССР «как государства»⁶⁷.

Аналогичные действия произвела и Беларусь. Она не провела референдум о независимости, что делало ее позицию более уязвимой с правовой точки зрения, но при этом Верховный Совет республики, в отличие от Украины, дополнительно денонсировал Союзный договор 1922 г. и принял закон о мерах, связанных с фактом денонсации.

11 декабря Комитет конституционного надзора СССР в связи с этим указал, что Соглашение о создании СНГ «может рассматриваться лишь в качестве политической оценки ситуации, не имеющей юридической силы»⁶⁸.

В самом сложном положении находилась РСФСР, власти которой не обладали никакими, даже формальными основаниями для подтвержде-

⁶⁷ Станкевич З. А. Указ. соч. С. 307.

⁶⁸ *Заявление* Комитета конституционного надзора СССР от 11 декабря 1991 г. // *Распад СССР: документы и факты (1986–1992 гг.)* : в 2 т. / под общ. ред. С. М. Шахрая ; сост. С. Н. Станских. М., 2009. Т. 1. С. 1033.

дения на законодательном уровне Соглашения, подписанного Б. Н. Ельциным и Г. Э. Бурбулисом. Тем не менее, 12 декабря Верховный Совет РСФСР, руководствуясь п. 15 ст. 109 Конституции РСФСР, принял постановление «О ратификации Соглашения о создании Содружества Независимых Государств», а также, руководствуясь Декларацией о государственном суверенитете РСФСР, постановление «О денонсации Договора об образовании СССР»⁶⁹. Было решено представить Беловежское соглашение как «международный договор РСФСР». Однако даже такого рода решение было юридическим и политическим нарушением результатов референдума СССР 17 марта 1991 г., Закона «О порядке решения вопросов, связанных с выходом союзной республики из СССР», а также положения самой Декларации о государственном суверенитете РСФСР. Декларация была принята Съездом народных депутатов РСФСР и содержала положение «РСФСР в составе Союза», которое надлежало отменять только самому Съезду, а не подотчетному ему Верховному Совету. Принципиально важным является то, что предмет и цель Соглашения от 8 декабря 1991 г. выходили за пределы полномочий Верховного Совета РСФСР, так как вступали в противоречие с важнейшими положениями действовавшей Конституции РСФСР, поэтому возникала необходимость принятия решения высшим органом государственной власти — Съездом народных депутатов РСФСР. Решение могло быть принято только в форме изменений и дополнений в Основной Закон РСФСР. Но этот вариант был неприемлем для сторонников ликвидации СССР по политическим причинам, так как они не имели квалифицированного большинства среди народных депутатов РСФСР.

П. П. Кремнев считает, во-первых, что «подписание президентом РСФСР и последующая ратификация Верховным Советом РСФСР Соглашения о создании СНГ от 8 декабря 1991 г., принятие решения о денонсации Договора об образовании СССР 1922 г. следует квалифицировать как очевидный выход за пределы своих полномочий и грубое нарушение действовавшего конституционного законодательства. Указанное обстоятельство не могло привести к наступлению каких-либо правовых последствий, Договор об образовании СССР продолжал действовать, и Союз ССР юридически продолжал существовать»⁷⁰. Во-вторых, подписание Соглашения от 8 декабря 1991 г. являлось нарушением меж-

⁶⁹ *Распад СССР: документы и факты (1986–1992 гг.)* : в 2 т. / под общ. ред. С. М. Шахрая ; сост. С. Н. Станских. М., 2009. Т. 1. С. 1061–1162.

⁷⁰ *Кремнев П. П. Распад СССР и правопреемство государств* : монография. С. 51.

дународного права в части, касающейся условий денонсации международного договора 1922 г. РСФСР и Республика Беларусь юридически продолжали оставаться субъектами федеративного государства, тем самым статус независимых государств они приобрести не могли. В-третьих, в силу изложенного выше в период с 8 по 21 декабря 1991 г. Содружество Независимых Государств по своей юридической природе являлось межреспубликанским образованием, а не международным⁷¹.

Вторая проблема, которую предстояло решить в связи с необходимостью узаконить ликвидацию СССР, была связана с расширением круга участников Соглашения о создании СНГ. Сложность заключалась в том, что отдельные республики ждали реакции центра и пытались создать организационно-политический противовес резко возросшему влиянию славянских республик. Так, на Ашхабадской встрече руководителей республик Средней Азии и Казахстана 13 декабря 1991 г. была предпринята попытка трансформировать СНГ в Евразийское Содружество Независимых Государств⁷². Подготовленный альтернативный проект Соглашения содержал ряд положений, сближающих этот документ с проектом Договора о Союзе Суверенных Государств. В частности, из органов бывшего Союза ССР предполагалось не упразднить Государственный Совет, состоящий из глав независимых государств. Необходимо учесть и то обстоятельство, что в Верховных Советах многих республик еще продолжался процесс обсуждения проекта Договора о Союзе Суверенных Государств.

Решение было найдено 21 декабря 1991 г. В Алма-Ате, на встрече глав одиннадцати независимых государств-бывших союзных республик (прил. 4), за исключением государств Литвы, Латвии, Эстонии и Грузии, были подписаны: Протокол к Соглашению о создании СНГ, фиксирующий факт присоединения к Содружеству восьми новых стран-участниц на правах учредителей; Декларация, уточняющая и дополняющая положения Беловежского соглашения; Военное соглашение, в котором определялась преемственность военного руководства на переходный период до реформирования структуры военной организации страны и назначался главнокомандующий этими войсками; Соглашение о координирующих институтах СНГ, которыми учреждались Совет глав государств и Совет глав правительств СНГ; Заявление о правопреемстве в отношении обязательств бывшего СССР по Уставу ООН, согласно которому место СССР

⁷¹ Там же. С. 51–52.

⁷² Станкевич З. А. Указ. соч. С. 310.

в ООН перешло к России; Соглашение о совместных мерах государств-членов СНГ, на территории которых размещено ядерное оружие. Относительно Союза ССР участники встречи заявили, что «с образованием Содружества Независимых Государств Союз Советских Социалистических Республик прекращает свое существование»⁷³.

Последней, третьей проблемой, которую необходимо было решить в связи с начавшимся в Беловежской пуще процессом непосредственной ликвидации Союза ССР, было преодоление возможного сопротивления происходящему со стороны союзной государственной власти. Гипотетически она могла стать самым серьезным препятствием на пути легитимации разрушения союзного государства, поскольку позиции создателей СНГ с правовой точки зрения были весьма уязвимы. Однако этого не случилось. Президент СССР, Верховный Совет страны, а также органы исполнительной власти не проявили сколько-нибудь ярко выраженного интереса к состоявшемуся факту Беловежского соглашения.

25 декабря 1991 г. Президент СССР М. С. Горбачев, получив предварительно личные гарантии руководителей государств-членов СНГ, объявил о своей отставке. Вслед за этим над Кремлем был спущен государственный флаг Союза ССР. Началась история Содружества Независимых Государств.

⁷³ *Распад СССР: документы и факты (1986–1992 гг.)* : в 2 т. / под общ. ред. С. М. Шахрая ; сост. С. Н. Станских. Т. 1. С. 1044–1051.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проблемы территориальной организации государства традиционно находились в центре внимания как отечественных, так и зарубежных исследователей. В связи с распадом СССР и других государств указанные проблемы стали носить не только теоретический, но и практический характер. Анализ национального государственного развития предполагает использование ряда понятий, определение которых, несмотря на широкое распространение как в научной, так и в учебной литературе, до сих пор остается неоднозначным. В поисках адекватного термина, выражающего внутреннюю структуру государства, а также соотношение государства в целом с его частями предлагались и предлагаются различные варианты, например, такие как «территориальное устройство государства», «внутреннее устройство государства», «национально-государственное устройство», «территориальная организация государства», «территориальная организация публичной власти» и др.

Практически все существующие варианты определений указанного понятия подвергаются критике, поскольку имеют существенные недостатки. На наш взгляд, понятие «государственное устройство», как уже сложившееся и достаточно прочно вошедшее в научный оборот, вполне может быть использовано. В данной ситуации гораздо важнее не поиск удачного термина, а построение его точного определения. Существует большое число вариантов дефиниций указанного понятия, при этом принципиальных расхождений между предлагаемыми формулировками нет. Один из оптимальных вариантов предложен В. В. Ивановым, который определяет государственное устройство как внутреннюю территориальную организацию государства, т. е. систему взаимоотношений между центральной властью государства и территориальными образованиями. В данном определении нашли отражение важные признаки формы государственного устройства: внутренняя территориальная организация власти; ее государственный характер; взаимоотношения государства и его составных частей.

В современной юридической науке неоднозначно решается вопрос видовой классификации форм государственного устройства. Наиболее распространенным подходом является выделение двух форм государственного устройства: унитарной и федеративной. Именно эти две формы государственного устройства можно назвать бесспорными.

Форма государственного устройства — это элемент более сложной теоретической конструкции — формы государства, поэтому между элементами формы государства существует тесная взаимосвязь. Так, федеративное государственное устройство во многом зависит от существующего политического режима. Создание федеративного государства предполагает установление и воплощение в жизнь определенных принципов. Их несоблюдение способствует крушению федеративного государства. Наиболее важными, несущими всю конструкцию, будут два принципа: согласия и демократизма. Отсутствие каждого из них может стать самостоятельной причиной распада федерации.

Мировая практика распада федеративных государств позволяет выделить общие причины, по которым данная форма государственного устройства может прекратить свое существование. Одной из таких дестабилизирующих функционирование федеративного государства причин является национальный компонент.

Причины распада федераций могут иметь не только объективный, но и субъективный характер. Важнейшим субъективным фактором, влияющим на процессы распада государств, в том числе федеративных, является личность политического лидера, находящегося у власти.

Кроме указанных причин следует выделить так называемые юридические предпосылки, которые в определенных условиях способствуют разрушению федеративного государства. К ним можно отнести договорный характер федерации. Договор дает юридические основания его денонсации, право нации на самоопределение, даже если оно имеет декларативный характер и не определен механизм его реализации; наличие юридически упрощенных формулировок норм права, закрепляющих статус автономий; отсутствие правовой основы, закрепляющей возможность роспуска представительных органов власти разного уровня, и т. п.

Устойчивый федерализм выполняет не одну, а по меньшей мере, две главные взаимосвязанные и взаимопроникающие функции. С одной стороны, он децентрализует публичную власть посредством ее разделения, формируя полицентризм, гарантирующий наличие демократических институтов государства. С другой стороны, он интегрирует объединившиеся государства и иные территориальные образования, обеспечивая

государственное единство. Рациональное сочетание и взаимодействие этих функций, распределение предметов ведения и полномочий между федерацией и ее субъектами — неперенные условия устойчивости и стабильности данной формы государственного устройства.

Учитывая изложенное, следует отметить, что форма государственного или национально-государственного устройства как юридическая конструкция, находясь в центре внимания государствоведов, может быть всесторонне освещена только при условии глубокого анализа конкретного исторического опыта государств, переживших сложные периоды формирования территориальной целостности — необходимого условия становления и развития государственности. Россия — многонациональная страна, имеющая многовековую историю, аккумулирует опыт государственного устройства, показывая всю сложность теории и практики государственного устройства. Наиболее ярким событием, раскрывающим этот опыт, на наш взгляд, является распад Союза Советских Социалистических Республик.

Перелом в национально-государственной политике СССР предопределили три важнейших фактора.

Первый связан с обострением межнациональных отношений и усилением «суверенизации», в орбиту которой вслед за прибалтийскими стали вовлекаться другие национальные республики.

Второй фактор связан с началом деятельности Съезда народных депутатов СССР, который изначально занял радикальную позицию относительно центра по вопросу «самоопределения» союзных и автономных республик.

Третий фактор предопределял перелом в отношении к первоочередной задаче реформирования национально-государственного устройства СССР в свете подготовки Пленума ЦК КПСС по национальной политике. Предвестником важных перемен здесь явилось обсуждение на заседании Политбюро ЦК КПСС 11 мая 1989 г. записки шести членов Политбюро о положении в прибалтийских республиках. В дискуссии по этой проблеме были высказаны ранее почти неприемлемые идеи и предложения. В частности, о необходимости иметь более полное и современное «прочтение» понятия «суверенитет», о недопустимости ранжирования всех республик по темпам реализации экономической реформы, признание возможности перевода отношений между Союзом и отдельными субъектами федерации в будущем на сугубо договорную основу.

Причины же распада большого и многонационального государства сводятся к кризису идеологии, ликвидации монополии КПСС на власть,

иррациональному компоненту в политическом движении и национализму, значительному влиянию субъективного фактора.

Итак, заключая, следует выделить главное. История Советского государства — это жизнь не одного поколения людей разных национальностей, в свое время сделавших свой выбор. Сложность и противоречивость процессов на постсоветском пространстве сегодня — это итог сложности и противоречивости истории Советского государства и общества.

Понятие «Советское государство» не должно интерпретироваться упрощенно, тема распада СССР должна утратить свою политическую окраску и остроту, стать предметом тщательного научного исследования.

На этом фоне высвечивается ряд проблем, которые требуют выстраивания тщательной и точной фактологии, глубокого ее осмысления. Первая из них связана с юридической оценкой Договора об образовании СССР 1922 г. в силу того, что три республики из числа учредителей — Россия, Украина и Белоруссия — сочли возможным в декабре 1991 г. заявить о роспуске Союза. Правомерными ли были их действия? Вторая проблема заключается в разрешении вопроса о целесообразности консервативной модернизации Советского государства и на этом фоне — эффективности разработки нового Союзного договора. И третья проблема связана с историко-правовой оценкой «августовских» событий 1991 г. и их последствий, приведших к демонтажу и ликвидации союзного государства.

Итоговые события процесса распада СССР поставили ряд новых вопросов, требующих своего ответа. Первый связан с обоснованием юридической природы Беловежского соглашения: либо это межреспубликанский договор трех субъектов Союза ССР, либо псевдомеждународный договор между двумя независимыми государствами Украиной и Белоруссией и субъектом Союза, каким на тот момент продолжала оставаться Россия, либо международный договор, заключенный тремя независимыми государствами. Второй указывает на необходимость определения роли иных союзных республик, вошедших в круг участников Соглашения о создании СНГ и подписавших 21 декабря 1991 г. в Алма-Ате протоколы о создании СНГ и координирующих органов. И третий — о причинах отсутствия возможного сопротивления со стороны Президента СССР, Верховного Совета страны, важнейших союзных министерств и ведомств, которые формально продолжали олицетворять и представлять государственную власть Союза ССР. Ответы на поставленные вопросы находятся не только в материалах данного учебного пособия, но и требуют новых изысканий в рамках изучения истории Содружества Независимых Государств.

ПРИЛОЖЕНИЯ

ЗАКОН СССР
от 3 апреля 1990 г. № 1409-1
О порядке решения вопросов, связанных с выходом
союзной республики из СССР*
(извлечение)

Статья 1. Порядок решения вопросов, связанных с выходом союзной республики из СССР в соответствии со статьей 72 Конституции СССР, определяется настоящим Законом.

Статья 2. Решение о выходе союзной республики из СССР принимается свободным волеизъявлением народов союзной республики путем референдума (народного голосования). Решение о проведении референдума принимается Верховным Советом союзной республики по собственной инициативе или по требованию, подписанному одной десятой частью граждан СССР, постоянно проживающих на территории республики и имеющих право голоса согласно законодательству Союза ССР.

Статья 6. Решение о выходе союзной республики из СССР считается принятым посредством референдума, если за него проголосовало не менее двух третей граждан СССР, постоянно проживающих на территории республики к моменту постановки вопроса о ее выходе из СССР и имеющих право голоса согласно законодательству Союза ССР.

Итоги референдума рассматривает Верховный Совет союзной республики.

Статья 8. Итоги референдума о выходе союзной республики из СССР и поступившие предложения заинтересованных сторон Верховный Совет СССР в месячный срок направляет высшим органам государственной власти всех союзных и автономных республик, а также органам государственной власти автономных образований для изучения и оценки последствий, возникающих для каждой союзной и автономной республики, автономного образования из факта возможного выхода соответствующей союзной республики из СССР.

Статья 9. Итоги референдума в союзной республике по вопросу о выходе из СССР, а также мнения высших органов государственной власти союзных, автономных республик, органов государственной власти автономных областей и округов по этому поводу рассматривает Съезд народных депута-

* *Распад СССР: документы и факты (1986–1992 гг.)*: в 2 т. / под общ. ред. С. М. Шахрая; сост. С. Н. Станских. М., 2009. Т. I: Нормативные акты. Официальные сообщения. С. 649–655.

тов СССР. По представлению Верховного Совета СССР, согласованному с Верховным Советом выходящей республики, Съезд народных депутатов СССР устанавливает переходный период, не превышающий пяти лет, в течение которого должны быть решены вопросы, возникающие в связи с выходом республики из СССР.

В переходный период на территории выходящей республики сохраняют свое действие Конституция СССР и законы СССР.

Статья 10. В случае, если по итогам референдума не принято решение о выходе союзной республики из СССР, новый референдум по этому вопросу может быть проведен не ранее чем через десять лет с момента проведения предыдущего референдума.

Статья 11. В целях обеспечения прав и интересов Союза ССР, выходящей и других союзных республик, а также автономных республик, автономных образований и национальных групп, упомянутых в части второй статьи 3 настоящего Закона, при решении вопросов, возникающих в связи с выходом республики из СССР, Верховный Совет СССР, Верховные Советы союзных республик и высший орган государственной власти выходящей республики создают на переходный период согласительные комиссии.

Статья 12. В переходный период Совет Министров СССР с участием правительства выходящей республики готовит предложения по вопросам, касающимся Государственной границы СССР, а также военных объектов и частей Вооруженных Сил СССР, находящихся на территории выходящей республики, и вносит их на рассмотрение Президента СССР и Верховного Совета СССР, которые затем передаются на рассмотрение Съезда народных депутатов СССР.

Статья 13. Выходящая республика обязана соблюдать общепризнанные принципы и нормы международного права, а также права и свободы человека, закрепленные в международных договорах, участником которых является СССР. Вопрос об участии выходящей республики в открытых для присоединения многосторонних договорах, заключенных СССР, решается согласно правилам, установленным соответствующим договором. Многосторонние и двусторонние договоры, заключенные СССР и находящиеся в силе на момент выхода союзной республики из СССР, продолжают действовать в отношении вышедшей республики, если не будет достигнута договоренность об ином.

Статья 15. Гражданам СССР, проживающим на территории выходящей республики, предоставляется право выбора гражданства, места жительства и работы, выходящая республика компенсирует все издержки, связанные с переселением граждан из пределов республики.

Статья 19. В последний год переходного периода по инициативе высшего органа государственной власти выходящей республики один раз мо-

жет быть проведен повторный референдум по вопросу подтверждения решения о выходе союзной республики из СССР. Проведение повторного референдума является обязательным, если этого требует одна десятая часть граждан СССР, постоянно проживающих на территории республики и имеющих право голоса согласно законодательству Союза ССР.

В случае, если за подтверждение решения о выходе союзной республики из СССР проголосовало менее двух третей граждан СССР, постоянно проживающих на территории республики к моменту постановки вопроса о проведении повторного референдума и имеющих право голоса согласно законодательству Союза ССР, решение о выходе союзной республики из СССР считается отмененным, и процедуры, предусмотренные настоящим Законом, прекращаются.

Статья 20. По окончании переходного периода или при досрочном урегулировании вопросов, предусмотренных настоящим Законом, Верховный Совет СССР созывает Съезд народных депутатов СССР для принятия решения, подтверждающего завершение процесса по согласованию интересов и удовлетворению претензий выходящей республики, с одной стороны, и Союза ССР, союзных республик, а также автономных республик, автономных образований и национальных групп, упомянутых в части второй статьи 3 настоящего Закона, с другой стороны.

С момента принятия такого решения Съездом народных депутатов СССР выход союзной республики из СССР считается состоявшимся, а народные депутаты СССР от вышедшей республики утрачивают свои полномочия.

Съезд народных депутатов СССР вносит соответствующие изменения в Конституцию СССР.

**Заявление глав государств Республики Беларусь, РСФСР,
Украины***

8 декабря 1991 г.

(извлечение)

Мы, руководители Республики Беларусь, РСФСР, Украины

— отмечая, что переговоры о подготовке нового Союзного Договора зашли в тупик, объективный процесс выхода республик из состава Союза ССР и образования независимых государств стал реальным фактором;

— констатируя, что недальновидная политика центра привела к глубокому экономическому и политическому кризису, к развалу производства, катастрофическому понижению жизненного уровня практически всех слоев общества;

— принимая во внимание возрастание социальной напряженности во многих регионах бывшего Союза ССР, что привело к межнациональным конфликтам с многочисленными человеческими жертвами;

— осознавая ответственность перед своими народами и мировым сообществом и назревшую потребность в практическом осуществлении политических и экономических реформ, заявляем об образовании Содружества Независимых Государств, о чем сторонами 8 декабря 1991 года подписано Соглашение.

Содружество Независимых Государств в составе Республики Беларусь, РСФСР, Украины является открытым для присоединения всех государств-членов Союза ССР, а также для иных государств, разделяющих цели и принципы настоящего Соглашения.

Государства-члены Содружества намерены проводить курс на укрепление мира и безопасности. Они гарантируют выполнение международных обязательств, вытекающих для них из договоров и соглашений бывшего Союза ССР, обеспечивая единый контроль за ядерным оружием и его нераспространение.

* *Распад СССР: документы и факты (1986–1992 гг.)*: в 2 т. / под общ. ред. С. М. Шахрая; сост. С. Н. Станских. М., 2009. Т. I: Нормативные акты. Официальные сообщения. С. 1027.

Соглашение о создании содружества независимых государств*

8 декабря 1991 г.

(извлечение)

Мы, Республика Беларусь, Российская Федерация (РСФСР), Украина как государства-учредители Союза ССР, подписавшие Союзный Договор 1922 года, далее именуемые Высокими Договаривающимися Сторонами, констатируем, что Союз ССР как субъект международного права и геополитическая реальность, прекращает свое существование.

Основываясь на исторической общности наших народов и сложившихся между ними связях, учитывая двусторонние договоры, заключенные между Высокими Договаривающимися Сторонами,

стремясь построить демократические правовые государства,

намереваясь развивать свои отношения на основе взаимного признания и уважения государственного суверенитета, неотъемлемого права на самоопределение, принципов равноправия и невмешательства во внутренние дела, отказа от применения силы, экономических или любых других методов давления, урегулирования спорных проблем согласительными средствами, других общепризнанных принципов и норм международного права,

считая, что дальнейшее развитие и укрепление отношений дружбы, добрососедства и взаимовыгодного сотрудничества между нашими государствами отвечают коренным национальным интересам их народов и служат делу мира и безопасности,

подтверждая свою приверженность целям и принципам Устава Организации Объединенных Наций, Хельсинского Заключительного акта и других документов Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе,

обязуясь соблюдать общепризнанные международные нормы о правах человека и народов,

договорились о нижеследующем:

Статья 1.

Высокие Договаривающиеся Стороны образуют Содружество Независимых Государств.

[...]

Статья 5.

Высокие Договаривающиеся Стороны признают и уважают территориальную целостность друг друга и неприкосновенность существующих гра-

* *Распад СССР: документы и факты (1986–1992 гг.)* : в 2 т. / под общ. ред. С. М. Шахрая ; сост. С. Н. Станских. М., 2009. Т. I : Нормативные акты. Официальные сообщения. С. 1028–1031.

ниц в рамках Содружества. Они гарантируют открытость границ, свободу передвижения граждан и передачи информации в рамках Содружества.

Статья 6.

Государства-члены Содружества будут сотрудничать в обеспечении международного мира и безопасности, осуществлении эффективных мер сокращения вооружений и военных расходов. Они стремятся к ликвидации всех ядерных вооружений, всеобщему и полному разоружению под строгим международным контролем.

Стороны будут уважать стремление друг друга к достижению статуса безъядерной зоны и нейтрального государства.

Государства-члены Содружества будут сохранять и поддерживать под объединенным командованием общее военно-стратегическое пространство, включая единый контроль над ядерным оружием, порядок осуществления которого регулируется специальным соглашением.

Они также совместно гарантируют необходимые условия размещения, функционирования, материального и социального обеспечения стратегических вооруженных сил. Стороны обязуются проводить согласованную политику по вопросам социальной защиты и пенсионного обеспечения военнослужащих и их семей.

Статья 11.

С момента подписания настоящего Соглашения на территориях подписавших его государств не допускается применение норм третьих государств, в том числе бывшего Союза ССР.

Статья 12.

Высокие Договаривающиеся Стороны гарантируют выполнение международных обязательств, вытекающих для них из договоров и соглашений бывшего Союза ССР.

Статья 13.

Настоящее Соглашение не затрагивает обязательств Высоких Договаривающихся Сторон в отношении третьих государств.

Настоящее Соглашение открыто для присоединения всех государств-членов бывшего Союза ССР, а также для иных государств, разделяющих цели и принципы настоящего Соглашения.

Статья 14.

Официальным местом пребывания координирующих органов Содружества является город Минск.

Деятельность органов бывшего Союза ССР на территориях государств-членов Содружества прекращается.

[...]

Алма-Атинская декларация*

21 декабря 1991 г.

(извлечение)

Независимые Государства

— Азербайджанская Республика, Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Республика Кыргызстан, Республика Молдова, Российская Федерация (РСФСР), Республика Таджикистан, Туркменистан, Республика Узбекистан и Украина,

стремясь построить демократические правовые государства, отношения между которыми будут развиваться на основе взаимного признания и уважения государственного суверенитета и суверенного равенства, неотъемлемого права на самоопределение, принципов равноправия и невмешательства во внутренние дела, отказа от применения силы и угрозы силой, экономических и любых других методов давления, мирного урегулирования споров, уважения прав и свобод человека, включая права национальных меньшинств, добросовестного выполнения обязательств и других общепризнанных принципов и норм международного права;

признавая и уважая территориальную целостность друг друга и нерушимость существующих границ;

считая, что укрепление имеющих глубокие исторические корни отношений дружбы, добрососедства и взаимовыгодного сотрудничества отвечает коренным интересам народов и служит делу мира и безопасности;

осознавая свою ответственность за сохранение гражданского мира и межнационального согласия;

будучи приверженными целям и принципам Соглашения о создании Содружества Независимых Государств, заявляют о нижеследующем:

[...]

Содружество Независимых Государств открыто с согласия всех его участников для присоединения к нему государств-членов бывшего Союза ССР, а также иных государств, разделяющих цели и принципы Содружества.

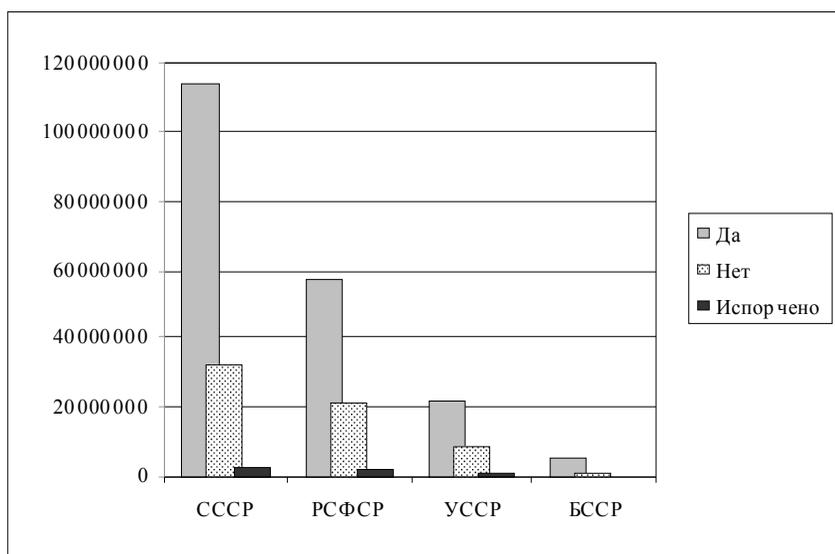
[...]

С образованием Содружества Независимых Государств Союз Советских Социалистических Республик прекращает свое существование.

* *Распад СССР: документы и факты (1986–1992 гг.)*: в 2 т. / под общ. ред. С. М. Шахрая; сост. С. Н. Станских. М., 2009. Т. I: Нормативные акты. Официальные сообщения. С. 1045–1046.

Итоги референдума «За сохранение СССР» от 17 марта 1991 г.*

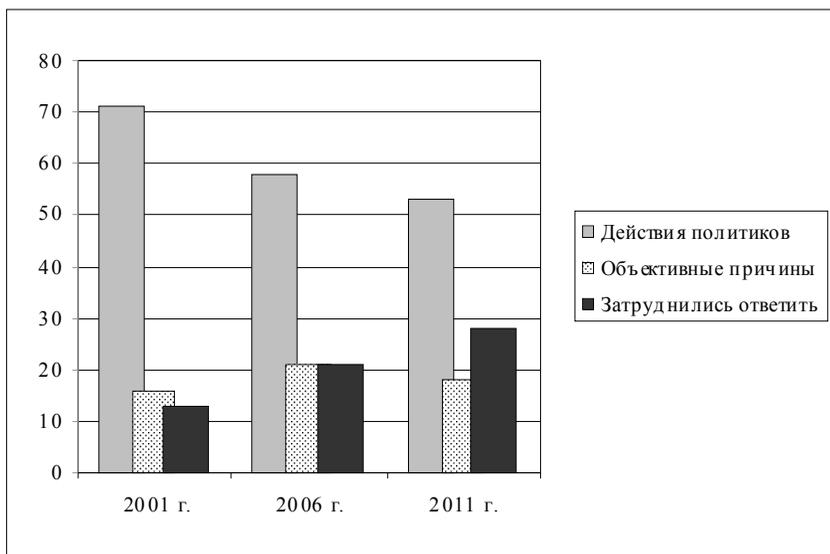
Место проведения	Число граждан, включенных в списки	Число граждан, принявших участие в голосовании		Число граждан, ответивших «Да»		Число граждан, ответивших «Нет»		Число бюллетеней, признанных недействительными	
		Абс.	%	Абс.	%	Абс.	%	Абс.	%
СССР в целом	186.617.355	148.574.606	80	113.517.817	76,4	32.303.977	21,7	2.822.917	1,9
РСФСР	105.643.364	79.701.169	75,4	56.860.783	71,3	21.030.753	26,4	1.809.633	2,3
Украинская ССР	37.732.178	31.514.244	83,5	22.110.899	70,2	8.820.089	28,0	583.256	1,8
Белорусская ССР	7.354.796	6.126.983	83,3	5.069.313	82,7	986.079	16,1	71.591	1,2
Узбекская ССР	10.278.938	9.816.333	95,4	9.196.848	93,7	511.373	5,2	108.112	1,1
Казахская ССР	9.999.433	8.816.543	88,2	8.295.519	94,1	436.560	5,0	84.464	0,9
Азербайджанская ССР	3.866.659	2.903.797	75,1	2.709.246	93,3	169.225	5,8	25.326	0,9
Киргизская ССР	2.341.646	2.174.593	92,9	2.057.971	96,4	86.245	4,0	30.377	1,4
Таджикская ССР	2.549.096	2.407.552	94,4	2.315.755	96,2	75.300	3,1	16.497	0,7
Туркменская ССР	1.847.310	1.804.138	97,7	1.766.584	97,9	31.203	1,7	6.351	0,4



* Составлено по: *Всесоюзный референдум 17 марта 1991 г. о сохранении СССР*.
 URL: <http://forum-msk.org/material/society/777200.html> (дата обращения: 20.09.2014).

Причины распада СССР*, % от числа опрошенных

Мнение респондентов	Декабрь 2001 г.	Декабрь 2006 г.	Декабрь 2011 г.
Действия политиков того времени	71	58	53
Объективные проблемы и противоречия, накопившиеся в Советском Союзе	16	21	18
Затруднились ответить	13	21	28

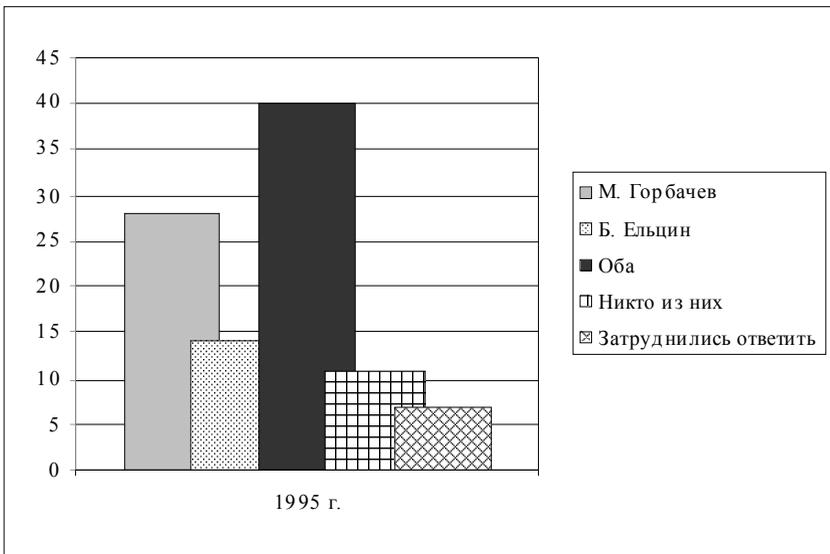


* Составлено по: 20 лет назад распался СССР (опрос Фонда общественного мнения). URL: <http://fom.ru/Proshloe/10284> (дата обращения: 11.09.2014).

Роль М. Горбачева и Б. Ельцина в распаде СССР*

Мнение респондентов	% от числа опрошенных
Виноват М. Горбачев	28
Виноват Б. Ельцин	14
Виноваты оба	40
Никто из них	11
Затруднились ответить	7

Примечание. Всероссийский опрос городского и сельского населения. Март 1995 г. 1388 респондентов.



* Составлено по: *Опрос* Фонда общественного мнения. URL: <http://bd.fom.ru/report/map/of19951303> (дата обращения: 24.08.2014).

Главная причина распада СССР*

Мнение респондентов	% от числа опрошенных
Августовский путч 1991 г.	6
Стремление к государственной независимости населения Украины и других бывших советских республик	13
Неспособность М. Горбачева мобилизовать сторонников сохранения СССР	21
Отсутствие противодействия распаду СССР со стороны населения России	6
Провал Августовского путча 1991 г.	2
Стремление к государственной независимости населения СССР	2
Стремление руководителей России, Украины и Беларуси получить всю полноту власти	16
Отказ высшего командования Советской армии поддержать М. Горбачева	3
Деятельность западных спецслужб	6
Другое	6
Затруднились ответить	19

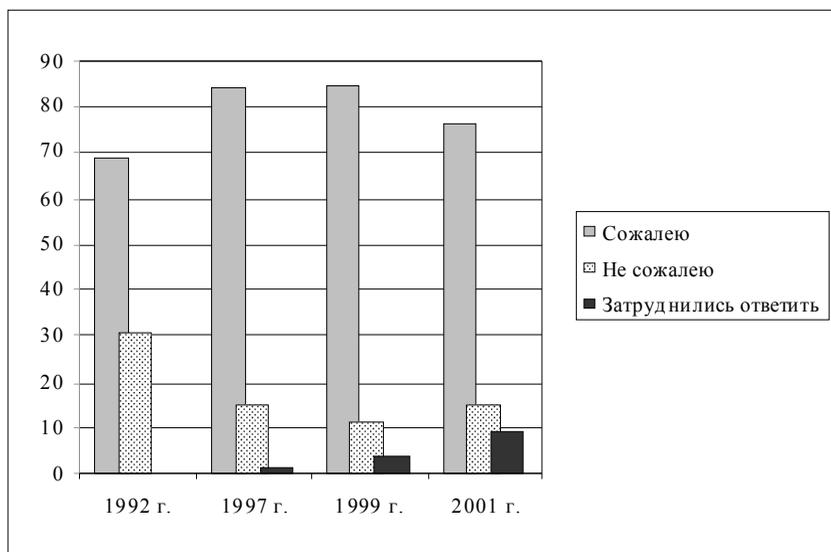
Примечание. Всероссийский опрос городского населения. Июль 1996 г. 1155 респондентов.

* Составлено по: *Опрос* Фонда общественного мнения. URL: <http://bd.fom.ru/report/map/of19961804> (дата обращения: 24.08.2014).

Динамика отношения к распаду СССР*, % от числа опрошенных

Мнение респондентов	Декабрь 1992 г.	Январь 1997 г.	Январь 1999 г.	Декабрь 2001 г.
Сожалю	69	84	85	76
Не сожалю	31	15	11	15
Затруднились ответить	0	1	4	9

Примечание. Всероссийский опрос городского и сельского населения. 1992–2001 гг., по 1500 респондентов.

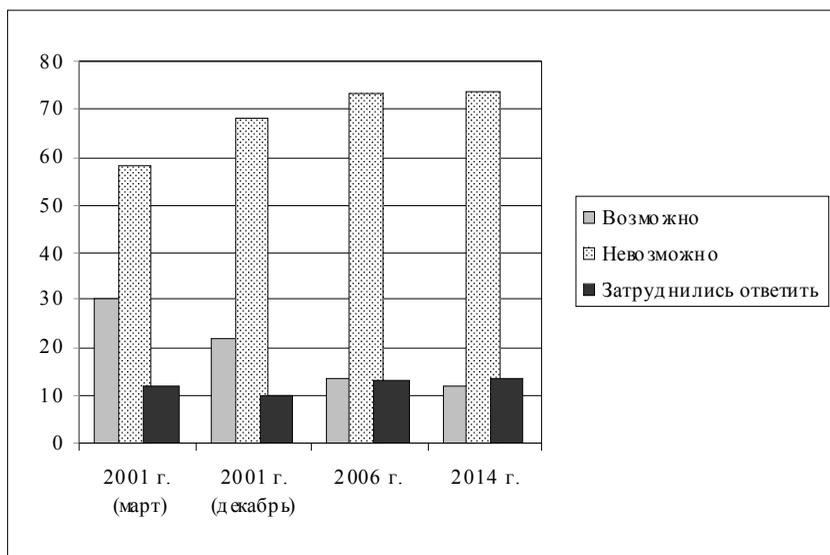


* Составлено по: *Опрос* Фонда общественного мнения. URL: <http://bd.fom.ru/герот/мар/of014603> (дата обращения: 24.08.2014).

Возможно ли воссоздание СССР*, % от числа опрошенных

Мнение респондентов	Март 2001 г.	Декабрь 2001 г.	Декабрь 2006 г.	Январь 2014 г.
Возможно	30	22	14	12
Невозможно	58	68	73	74
Затруднились ответить	12	10	13	14

Примечание. Опрос граждан РФ от 18 лет и старше. 19 января 2014 г. 43 субъекта РФ, 100 населенных пунктов, 1500 респондентов. Интервью по месту жительства. Статпогрешность не превышает 3,6%.



* Составлено по: *О распаде СССР* (опрос Фонда общественного мнения). URL: <http://fom.ru/Proshloe/11314> (дата обращения: 17.09.2014).

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	3
ГЛАВА I. ОБЩЕТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УСТРОЙСТВА	6
§ 1. Понятие и виды государственного устройства	6
§ 2. Федерация как форма государственного устройства	19
§ 3. Условия функционирования и причины распада федератив- ных государств	34
ГЛАВА II. ИСТОРИКО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ РАСПАДА СССР	44
§ 1. Юридическая природа Договора об образовании СССР 1922 г. и ее связь с событиями декабря 1991 г.	45
§ 2. Кризис федеративной системы СССР	53
§ 3. Поиски путей реформирования СССР. Новый Союзный договор	59
§ 4. Демонтаж советской государственности после политическо- го кризиса лета 1991 г.	75
Заключение	88
<i>Приложения</i>	92

Учебное издание

Кожевина Марина Анатольевна,
Зайцева Екатерина Сергеевна,
Киселев Сергей Сергеевич

РАСПАД СССР:
ИСТОРИКО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ

Редактирование и корректура Л. И. Замулло

Технический редактор Л. А. Янцен

ИД № 03160 от 02 ноября 2000 г.

Подписано в печать 25.02.2016. Формат 60x84/16. Бумага офсетная № 1. Усл. печ. л. 6,2.

Уч.-изд. л. 5,6. Тираж 100 экз. Заказ № 146.

Редакционно-издательский отдел
Группа полиграфической и оперативной печати
644092, г. Омск, пр-т Комарова, д. 7
