

УДК 321.011(47+57)

**СУВЕРЕНИЗАЦИЯ НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ:
ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ**

А.Б. Молдокеева

Проведен политико-правовой анализ процесса суверенизации бывших республик СССР, рассмотрены особенности обретения независимости различными группами постсоветских республик и выделены основные этапы суверенизации.

Ключевые слова: суверенитет; независимость; распад СССР; новые независимые государства; Союзный договор; Содружество Независимых Государств.

**THE SOVEREIGNTY OF FORMER SOVIET REPUBLICS:
POLITICAL AND LEGAL ANALYSIS**

A.B. Moldokeeva

In this article was held political and legal analysis of the sovereignty of former soviet republics, reviewed the features of getting independency by various groups of former soviet republics and determined the basic stages of sovereignty.

Key words: sovereignty; independency; the collapse of the Soviet Union; the newly independent states; the Union Treaty; the Commonwealth of Independent States.

Согласно Декларации ООН о принципах международного права, “создание суверенного и независимого государства, свободное присоединение к независимому государству или объединение с ним, или установление любого другого политического статуса, свободно определенного народом, являются формами осуществления этим народом права на самоопределение” [1]. Яркой иллюстрацией этого принципа стало образование на постсоветском пространстве новых независимых государств.

Современные суверенные, или новые независимые, государства – бывшие союзные республики – были образованы в результате распада СССР, который прошел два этапа: так называемый “парад суверенитетов”, представлявший собой объявление приоритета республиканских законов над союзными, а также отказ от выплаты налогов в союзный бюджет; объявление полной независимости; второй этап – провозглашение независимости республик в качестве самостоятельных государств.

Следует отметить, что современная наука не отождествляет понятия “суверенитет” и “независимость”, поскольку мера суверенитета может быть различной (суверенитет может быть разделенным), а независимость – только полной [2]. Иными

словами, независимость является более широким понятием, поскольку суверенитет подразумевает определенные ограничения, например, в случае делегирования части суверенитета наднациональным структурам. Только полный – не ограниченный – суверенитет является синонимом независимости.

По мнению казахстанского ученого П. Афанасьева, “политическая самостоятельность, отсутствие подчиненности, а именно: неприкосновенность территории, нерушимость границ, невмешательство во внутренние дела, равноправие во внешних сношениях, право на обороноспособность – вот критерии независимости” [3]. Он считает, что суверенитет выступает обязательным признаком независимости: “Без суверенитета нет независимости. Независимость как бы развивает суверенитет дальше, независимость – это следующая за суверенитетом ступень, особая форма развития и прогресса той или иной общности” [3].

Особенно разница между суверенитетом и независимостью видна на примере федеративных государств, к числу которых формально относился и Советский Союз. В Конституции СССР указывалось: “Союзная республика – суверенное советское социалистическое государство, которое объединилось с другими советскими республиками в Союз

Советских Социалистических Республик. Вне пределов, указанных в статье 73 Конституции СССР, союзная республика самостоятельно осуществляет государственную власть на своей территории. <...> Суверенные права союзных республик охраняются Союзом ССР” [4]. Таким образом, в Конституции СССР провозглашался федеративный характер государства, но даже авторы сборника “К Союзу суверенных народов” отмечали “федеративное по внешним признакам и близкое к унитарному фактически устройство Союза ССР” [5].

Выход из кризиса государственного устройства СССР на первом этапе виделся политическим элитам союзных республик в провозглашении государственного суверенитета республик, который, тем не менее, был ограничен пребыванием в составе СССР. Так, некоторые республики, однозначно заявившие в декларациях о суверенитете свое стремление к восстановлению полной государственной независимости (Грузия, Латвия, Литва, Эстония), объявили переходный период, в течение которого на их территории при верховенстве законов республики сохранялось действие определенных статей Конституции СССР, а также гражданство СССР. Следовательно, они признавали ограниченность провозглашаемого суверенитета и в то же время ставили задачу перехода ко второму этапу – восстановлению государственной независимости.

Под давлением этих республик Верховный Совет СССР 3 апреля 1990 г. вынужден был принять Закон “О порядке решения вопросов, связанных с выходом союзной республики из СССР” [6]. В данном случае “выход из СССР” означал переход республики к государственной независимости или полному, неограниченному суверенитету.

В 1988–1990 гг., т. е. будучи еще в составе Советского Союза, все союзные республики сделали заявления о своем государственном суверенитете, приняли решение об исключении советских символов и дат, о переходе к национальной символике и государственному языку, представили свои оценки исторических процессов.

Верховный Совет Эстонской ССР 16 ноября 1988 г. провозгласил Декларацию о суверенитете республики, где заявил: “...Дальнейшее развитие Эстонии должно происходить в условиях суверенитета. Суверенитет Эстонской ССР означает, что ей в лице ее высших органов власти, управления и судебных органов принадлежит высшая власть на своей территории. Суверенитет Эстонской ССР един и неделим. В соответствии с этим дальнейший статус республики в составе СССР должен быть определен Союзным договором” [7].

В “Декларации Верховного Совета Литовской ССР о государственном суверенитете Литвы”,

принятой 26 мая 1989 г., в Законе “Об экономической самостоятельности Латвийской ССР” и “Декларации о государственном суверенитете Латвии” [8] также утверждалась идея необходимости восстановления утраченной с приходом советской власти государственности и намерение строить отношения с Советским Союзом на основе межгосударственных договоров.

Иное положение складывалось в республиках, изначально не ставивших целью выход из состава СССР. В этой группе первым (23 сентября 1989 г.) конституционный закон о суверенитете принял Азербайджан. В документе подчеркивалось, “что только свободное и равноправное объединение советских наций в рамках социалистической федерации гарантирует их всестороннее развитие” [9]. Сходные положения содержались и в декларациях других союзных республик, принятых на протяжении 1990 г. Сравнение и обобщение этих документов позволяет выделить обязательные “элементы” суверенитета, дать его развернутое определение.

Во-первых, во всех декларациях заявлено, что их принятие обусловлено необходимостью построения правового демократического государства. Во-вторых, утверждается, что граждане республики, независимо от национальности, составляют народ республики, являющийся носителем суверенитета и единственным источником государственной власти. В-третьих, определяется материальная основа суверенитета – это земля и ее недра, воды, воздушное пространство, растительный и животный мир, другие природные ресурсы, культурные и исторические ценности народа, весь экономический и научно-технический потенциал.

Обладание государственным суверенитетом предполагает:

- верховенство, самостоятельность и полноту государственной власти республики;
- реализацию (осуществление) права на самоопределение народа республики;
- обеспечение приоритета республиканских законов, приостановление или прекращение действия союзных законов и постановлений органов государственной власти, противоречащих республиканским законам либо выходящих за рамки полномочий, делегированных Союзу;
- неприкосновенность территории республики, нерушимость ее границ, недопустимость не только изменять, но и использовать территорию республики без ее согласия;
- учреждение государственной символики: герба, флага, гимна;
- возрождение и сохранение своей национальной-культурной самобытности, языка, истори-

- ческой памяти, традиций, исторической символики и природной среды;
- введение статуса государственного языка, обеспечение функционирования языка во всех сферах общественной жизни;
 - республиканское гражданство, которое является неотъемлемой частью суверенитета;
 - признание и уважение основных принципов международного права;
 - независимость и равноправие во внешних сношениях, право на добровольные союзы с другими государствами на договорной основе и свободный выход из этих союзов;
 - обеспечение равенства перед законом всех граждан республики, независимо от происхождения, социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования, языка, политических взглядов, религиозных убеждений, рода и характера занятий, места жительства и других обстоятельств;
 - гарантии политических, экономических, этнических, культурных и языковых прав представителям всех национальностей, проживающих в республике;
 - обязательства по охране и защите интересов граждан республики, находящихся за ее пределами.
- Провозглашение государственного суверенитета также предполагало осуществление следующих прав республик:
- право самостоятельно определять административно-территориальное устройство республики и порядок образования национально-административных единиц;
 - право иметь собственные Вооруженные силы, внутренние войска и органы государственной безопасности;
 - право на самостоятельное осуществление на всей территории законодательной, исполнительной и судебной власти;
 - право преследования по закону любых насильственных действий против национальной государственности со стороны политических партий, общественных организаций, других группировок или отдельных лиц;
 - право установления института республиканского гражданства (при этом каждый гражданин республики одновременно является гражданином СССР);
 - право выступать самостоятельным субъектом международных отношений, определять внешнюю политику в своих интересах, обмениваться дипломатическими и консульскими представительствами, участвовать в деятель-

- ности международных организаций, в том числе ООН и ее специализированных учреждений;
- право самостоятельно определять свой экономический статус;
 - право на создание своей финансово-кредитной системы, организацию собственных налоговой и таможенной служб, право на создание собственной денежной системы, право самостоятельно определять финансовую, кредитную и ценовую политику;
 - право самостоятельно решать вопросы внешнеэкономической деятельности;
 - право свободного выхода из Союза ССР;
 - право на свою долю в общесоюзной собственности, алмазном, валютном фондах и золотом запасе СССР.

Декларации всех республик также содержали положение о том, что они выступают основой для заключения Союзного договора, т. е. фактически признавали ограниченный статус провозглашенного суверенитета.

Результатом принятия всеми союзными республиками деклараций о суверенитете стала постановка вопроса о радикальном обновлении Союза.

Озабоченный проблемой утраты полноты власти, ЦК КПСС в качестве неотложной меры предложил разработку «нового договора о союзе республик как суверенных государств, основанного на строгой добровольности, взаимной выгоде, на свободе национального самоопределения, учитывающего как специфические особенности и потребности республик, так и интересы Союза в целом» [10].

Проект нового Союзного договора был опубликован в газете «Правда» 24 ноября 1990 г. [11].

Верховный Совет СССР поддержал концепцию предложенного проекта Союзного договора. 24 декабря 1990 г. IV Съезд народных депутатов СССР постановил считать необходимым сохранение СССР как «обновленной федерации равноправных суверенных республик», в которой будут в полной мере обеспечиваться права и свободы человека любой национальности [12]. Здесь же было принято решение о проведении Всесоюзного референдума о сохранении обновленного Союза [13]. Иными словами, новая концепция государственного строительства СССР исходила из признания ограниченного суверенитета союзных республик, государственной независимостью обладал только СССР.

В марте 1991 г. состоялся Всесоюзный референдум, на котором за «сохранение СССР как обновленной федерации равноправных суверенных республик» проголосовало более 76 % от числа принявших участие в референдуме [14]. В Арме-

нии, Грузии, Латвии, Литве, Молдавии и Эстонии Всесоюзный референдум фактически не проводился. В этих союзных республиках, за исключением таких территорий, как Абхазия, Южная Осетия и Приднестровье, не были сформированы центральные избирательные комиссии и всеобщего голосования населения организовано не было.

Аргументами для отказа от проведения Всесоюзного референдума стали сделанные ранее заявления этих республик о восстановлении своей независимости или о стремлении к объединению с другими государствами.

Девять из пятнадцати союзных республик бывшего СССР, поддержавшие сохранение обновленного Союза на Всесоюзном референдуме, дважды (23 апреля и 17 июня 1991 г.) парафировали проект “Договора о Союзе суверенных государств”. 15 августа 1991 г. была опубликована его окончательная редакция [15].

В новом Договоре устанавливалось: “Каждая республика – участник Договора – является суверенным государством. Союз Советских Суверенных Республик (СССР) – суверенное федеративное демократическое государство, образованное в результате объединения равноправных республик и осуществляющее государственную власть в пределах полномочий, которыми его добровольно наделают участники Договора” [15, разд. I].

Договор о Союзе Суверенных Государств (ССГ) предполагалось подписать на основе результатов референдума 20 августа 1991 г., но Государственный комитет по чрезвычайному положению (ГКЧП) 18–21 августа сорвал подписание нового Союзного договора.

Напомним, что до этой даты объявили о государственной независимости Литва и Грузия, а об отказе вступать в ССГ и переходе к государственной независимости – Армения, Латвия, Молдавия и Эстония.

Следует отметить, что в период до декабря 1991 г. остальные союзные республики приняли декларации, в которых объявляли о новом статусе республик в качестве независимых государств, но при этом выступали за заключение нового Союзного договора суверенных государств, а также обращались с призывом к парламентам бывших советских республик и стран мирового сообщества с просьбой признать их государственную независимость.

После неудавшегося путча осенью 1991 г. был разработан новый проект Договора о создании Союза Суверенных Государств (ССГ), но уже как конфедерации независимых государств [16]. 14 ноября 1991 г. семью республиками (Белоруссией, Казахстаном, Кыргызстаном, Россией, Тад-

жикистаном, Туркменией, Узбекистаном) было дано предварительное согласие на заключение 9 декабря 1991 г. Договора о создании Союза Суверенных Государств со столицей в Минске.

Однако 8 декабря 1991 г. на встрече в Беловежской пуще главы трех государств (Белоруссии, России и Украины) пришли к выводу, “что переговоры о подготовке нового Союзного договора зашли в тупик, объективный процесс выхода республик из состава Союза ССР и образования независимых государств стал реальным фактом” [17], и заключили Соглашение [18], в котором констатировалось прекращение существования СССР как “субъекта международного права и геополитической реальности” и провозглашалось создание Содружества Независимых Государств (СНГ) – межгосударственного объединения, не имеющего статуса государства.

21 декабря 1991 г. к Соглашению присоединились Азербайджан, Армения, Казахстан, Кыргызстан, Молдова, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан, которые подписали в Алма-Ате совместно с Белоруссией, Россией и Украиной Протокол к Соглашению “О создании Содружества Независимых Государств” [19]. На последней сессии Верховного Совета СССР 26 декабря 1991 г. было признано, что с созданием СНГ “Союз ССР как государство и субъект международного права прекращает свое существование” [20].

Завершающим этапом суверенизации новых независимых государств стало их международное признание и прием в члены ООН. Совбез ООН рекомендовал принять в качестве суверенных государств 12 из 15 бывших советских республик: Азербайджан, Армению, Грузию, Казахстан, Кыргызстан, Латвию, Литву, Молдову, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан, Эстонию. Белоруссия и Украина уже являлись членами ООН, а Россия подтвердила, что в полной мере несет ответственность за все права и обязательства СССР по Уставу ООН, включая финансовые обязательства [21].

Таким образом, к концу июля 1992 г. все бывшие советские республики получили статус независимых государств.

Литература

1. Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций от 24 окт. 1970 г. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/intlaw_principles.shtml
2. Чистяков О.И. Проблема государственного суверенитета в Конституции / О.И. Чистяков. URL: <http://base.garant.ru/4096920/3/>

3. *Афанасьев П.* О соотношении понятий “суверенитет” и “независимость” / П. Афанасьев. URL: <http://www.proza.ru/2014/02/05/1263>
4. Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик от 7 октября 1977 г. Гл. 9.
5. К Союзу суверенных государств: Сб. док. КПСС, законодат. актов, деклараций, обращений и президентских указов, посвящ. проблеме нац.-гос. суверенитета / сост. А. И. Доронченков. М., 1991.
6. Закон СССР “О порядке решения вопросов, связанных с выходом союзной республики из СССР” № 1409-1 от 3 апреля 1990 года. URL: <http://sevkrimrus.narod.ru/ZAKON/1990.htm>
7. Декларация Верховного Совета Эстонской Советской Социалистической республики “О суверенитете Эстонской ССР”. Таллинн, 16 ноября 1988 года // Советская Эстония (Вечерний выпуск). 1988. 18 нояб. URL: http://hpc-strategy.ru/suverenizaciya_respublik_ssr/deklaraciya_estonii_o_suverenitete/
8. Декларация Верховного Совета Литовской ССР о государственном суверенитете Литвы. Вильнюс, 26 мая 1989 года // Одиннадцатая сессия Верховного Совета Литовской ССР (одиннадцатого созыва). 18 мая 1989 года: Стенограф. отчет. Вильнюс, 1989. С. 141; Закон “Об экономической самостоятельности Латвийской ССР” от 27 июля 1989 года // Ведомости Верховного Совета и Правительства Латвийской ССР. 1989. № 32. Ст. 450; Декларация о государственном суверенитете Латвии. Принята ВС Латвийской ССР 28 июля 1989 г. // Ведомости Верховного Совета и правительства Латвийской ССР. 1989. № 32. Ст. 452.
9. Конституционный Закон Азербайджанской ССР “О суверенитете Азербайджанской Советской Социалистической Республики” от 23 сент. 1989 г. // К Союзу суверенных народов: сб. док. ... С. 155–156.
10. К гуманному, демократическому социализму: Программное заявление XXVIII съезда КПСС // Материалы XXVIII съезда КПСС. М.: Политиздат, 1990. С. 79.
11. Союзный Договор (Проект) // К Союзу суверенных народов: сб. док. ... С. 112–113.
12. Постановление Съезда народных депутатов СССР “О сохранении Союза ССР как обновленной федерации равноправных суверенных республик” от 24 декабря 1990 года № 1853-1 // Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 52. Ст. 1158.
13. Постановление Съезда народных депутатов СССР “О проведении референдума СССР по вопросу о Союзе Советских Социалистических Республик” от 24 дек. 1990 г. № 1856-1 // Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 52. Ст. 1161.
14. Сообщение Центральной комиссии референдума СССР об итогах референдума СССР, состоявшегося 17 марта 1991 года // Правда. 1991. 27 марта.
15. Договор о Союзе суверенных государств // Советская Россия. 1991. 15 августа.
16. Договор о Союзе суверенных государств // Правда. 1991. 27 ноября. URL: <https://ru.wikisource.org/wiki>
17. Заявление глав государств Республики Беларусь, РСФСР, Украины. Минск, 8 декабря 1991 года. URL: <http://rusarchives.ru/statehood/10-11-dogovor-denonsaciya.shtml>
18. Соглашение о создании Содружества Независимых Государств (1991). URL: <http://www.rusarchives.ru/statehood/10-12-soglashenie-sng.shtml>
19. Протокол к Соглашению о создании Содружества Независимых Государств от 21 декабря 1991 года. URL: <https://ru.wikisource.org/wiki>
20. Декларация Совета Республик Верховного Совета СССР в связи с созданием Содружества Независимых Государств. Москва, Кремль, 26 декабря 1991 года. № 142-Н // Ведомости Верховного Совета СССР. 1991. № 52. 25 дек. URL: <http://vedomosti.ssr.su/1991/52/#1561>
21. Справочник по практике Совета Безопасности – Дополнение за 1989–1992 гг. URL: http://www.un.org/ru/sc/repertoire/89-92/89-92_12.pdf#page=4