

**А.В. Лукашин**

**ПРОБЛЕМЫ РАЗРАБОТКИ И ЗАКЛЮЧЕНИЯ  
НОВОГО СОЮЗНОГО ДОГОВОРА В КОНТЕКСТЕ  
АНТИКРИЗИСНОГО УПРАВЛЕНИЯ В СССР  
(МАРТ 1990 — АВГУСТ 1991)**

Целью данной статьи является анализ процесса разработки нового Союзного договора, проводившейся руководством СССР в марте 1990 — августе 1991 г. в условиях тяжелого экономического и политического кризиса. Одним из признаков этого кризиса стало обострение национального сепаратизма, поставившего руководство Советского Союза во главе с М.С. Горбачевым перед необходимостью реформировать Союзную федерацию на основе нового Союзного договора. В статье анализируются причины усиления национального сепаратизма, дается оценка деятельности КПСС в решении национального вопроса и рассматривается каждая стадия новоогаревского процесса, начавшегося вскоре после проведения Референдума 17 марта 1991 г.

**Ключевые слова.** Национальный сепаратизм, Союзный договор, новоогаревский процесс, «парад суверенитетов», федерация, конфедерация, антикризисное управление.

The purpose of this article is the analysis of process of making of the new Union Treaty by Soviet leadership during the period from March of 1990 till August of 1991 in the conditions of hard economic and political crisis. The aggravation of the national separatism, which has put a Soviet leadership led by Mikhail Gorbachev before necessity to reform Union federation on the basis of the new Union Treaty, became one of indicators of this crisis. The author analyzes the reasons of strengthening of national separatism, evaluates the activity of the CPSU in solving national question and considers each stage of the Novo-Ogarevo process, which has begun soon after carrying out of the Referendum on March, 17th 1991.

**Key words.** National separatism, Union Treaty, Novo-Ogarevo process, «parade of sovereignties», federation, confederation, anti-recessionary management.

Кризис союзной государственности, произошедший на втором этапе горбачевской перестройки социализма, выразился в усилении республиканского сепаратизма и вылился в ряд серьезных вооруженных столкновений на этнической почве. С целью их разрешения и предотвращения новых конфликтов, ставивших под угрозу территори-

---

*Лукашин Александр Владимирович* — аспирант кафедры политической истории факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова; *e-mail:* alex-lukashin@mail.ru

альную целостность союзного государства, руководство КПСС решило провести глобальное реформирование государственного устройства СССР. Ведущее место в этом процессе отводилось разработке нового Союзного договора, который должен был существенно пересмотреть экономические и политические отношения между союзным центром и национальными республиками — как союзными, так и автономными. По мнению руководителей государства, заключение Договора должно было создать необходимые условия для снижения напряженности в национальных отношениях, что в перспективе могло позволить вывести государство из кризиса.

В силу того, что в развитии народного хозяйства принимали участие все народы и национальности, жившие на территории Советского Союза, изменение характера межнациональных отношений, произошедшее в период перестройки, было неразрывно связано с экономическими преобразованиями, проводившимися союзным руководством во главе с М.С. Горбачевым. По словам самого Горбачева, экономическая логика перестройки развивалась «по линии постепенного демонтажа командно-административной системы хозяйства и внедрения элементов рыночного хозяйственного уклада»<sup>1</sup>. Фактически же происходил не демонтаж, а целенаправленный слом плановой системы экономики, сопровождавшийся ликвидацией центральных государственных и партийных органов, на протяжении долгого времени осуществлявших управление общесоюзной экономикой и опосредованно поддерживавших целостность союзного государства.

Начиная с 1989 г. экономические показатели ежегодно падали, дойдя до своей крайней точки в 1991 г., когда убыль советского национального дохода (15 %) оказалась выше, чем в США в период Великой депрессии<sup>2</sup>. В период 1989—1991 гг. доходит до максимума главная проблема советской экономики — хронический товарный дефицит. Из свободной продажи исчезают практически все основные товары повседневного спроса, кроме хлеба, и по всей стране вводится нормированное продовольственное снабжение в форме талонов. Усиление экономического кризиса усугубилось кризисом демографическим — в 1991 г. в первый раз в период перестройки уровень смертности превысил уровень рождаемости. Постоянное нарастание вышеназванных кризисных явлений приводило к потере государственного и партийного контроля в сфере народного хозяйства Союза и давало возможность наиболее активным союзным республикам начать постепенный переход к экономическому самоуправлению.

Первыми по этому пути пошли лидеры Эстонии, Латвии и Литвы. Не претендуя изначально на политическую независимость, власти

---

<sup>1</sup> Горбачев М.С. Понять перестройку...: Почему это важно сейчас. М, 2006. С. 369.

<sup>2</sup> White S. After Gorbachev. Cambridge University Press, 1993. P. 121.

в прибалтийских республиках при активной поддержке радикально настроенных Народных фронтов требовали от союзного центра расширения своей экономической самостоятельности. Данная идея нашла свое отражение в программе «республиканского хозрасчета» (ИМЕ), которая была разработана эстонскими экономистами в 1988 г. и получила большую популярность в других прибалтийских республиках. Суть идеи «республиканского хозрасчета» состояла в том, чтобы переподчинить значительную часть союзных предприятий республиканским властям, а остальные поставить в двойное подчинение; резко сократить отчисления республик в союзный бюджет, дать право республикам самостоятельно вести внешнеэкономические операции и т.п.

Несмотря на то, что речь в данной программе шла лишь о чисто экономических аспектах, уже в 1988–1989 г. в кулуарных дискуссиях ученые признавали, что их ИМЕ — это вовсе не «самохозяйствование», а «экономический суверенитет» — шаг на пути к суверенитету политическому<sup>3</sup>. В данной ситуации ключевую роль сыграла позиция союзного руководства, которое отказалось признавать экономический суверенитет прибалтов и не стало реализовывать идею «республиканского хозрасчета». Подобная бескомпромиссность явилась контрпродуктивным фактором и привела лишь к тому, что власти в прибалтийских республиках встали в жесткую оппозицию союзному центру и взяли курс на отделение от Союза.

19 декабря 1989 г. XX Съезд КП Литвы принял «Декларацию о самостоятельности Коммунистической партии Литвы», в соответствии с которой Литовская Компартия выходила из состава КПСС и отказывалась подчиняться центральным партийным органам Союза ССР. Ввиду того, что партия являлась главной силой, объединяющей все союзные республики, выход Литовской Компартии из КПСС создавал опасный прецедент организационно-политического разрыва отношений между республикой и Союзом по партийной линии. Данные действия были осуждены центральной властью на Пленуме ЦК КПСС в феврале 1990 г., на котором было заявлено о том, что данным решением литовские коммунисты не только подрывают единство КПСС, но и «... наносят большой ущерб процессам обновления советской федерации, обществу в целом»<sup>4</sup>.

В марте 1990 г. Верховный Совет Литовской ССР заявил «О восстановлении независимости Литовского государства», отмене на ее

---

<sup>3</sup> Чешко С.В. Роль этнонационализма в распаде СССР // Трагедия великой державы: Национальный вопрос и распад Советского Союза / Отв. ред. Г.Н. Севостьянов. М., 2005. С. 454.

<sup>4</sup> Постановление Пленума Центрального Комитета КПСС от 7 февраля 1990 г. о решении XX Съезда Компартии Литвы // К Союзу Суверенных народов. Сборник документов КПСС, законодательных актов, деклараций, обращений и президентских указов, посвященных проблеме национально-государственного суверенитета. М, 1991. С. 361.

территории действия конституций Литовской ССР и СССР и принятия Основного закона Литовской Республики на базе досоветской Конституции 1938 г. Вскоре подобные законодательные акты были приняты в Эстонии и Латвии, после чего процесс выхода прибалтийских республик из состава СССР принял необратимый характер.

На примере Прибалтики мы можем видеть, как недалёковидная национальная политика союзных властей вкупе с сепаратистскими настроениями, распространёнными в кругах политической и интеллектуальной элиты республик, приводила не к разумной децентрализации и перестроению Союза на демократических принципах, а к стихийному развалу союзного государства. Стоит добавить, что за исключением трагических событий в Вильнюсе в январе 1991 г., отделение Прибалтики, в целом, произошло мирно, без активного применения оружия. Во многом это было связано с договоренностью М.С. Горбачева с Президентом США Дж. Бушем во время их встречи на Мальте в декабре 1989 г., на которой глава Советского Союза пообещал, что «...для защиты территориальной целостности СССР будут использованы лишь демократические методы, а не сила»<sup>5</sup>.

Международные конфликты, разгоревшиеся в 1986–1990 гг. в разных регионах Советского Союза, возникли не в одночасье, а явились следствием глубинных противоречий, изначально заложенных в самом характере государственного устройства СССР. Несмотря на то, что с юридической точки зрения Советский Союз считался федерацией, что было отражено в Договоре об Образовании СССР 1922 г.<sup>6</sup> и подтверждено в Конституции 1977 г.<sup>7</sup>, он фактически на протяжении всей своей истории оставался унитарным государством. В соответствии с Конституцией СССР 1977 г., союзные республики, вошедшие в состав СССР на добровольной основе, сформировали единое, федеративное, многонациональное государство и по закону имели право выхода из Союза (ст. 72). Однако механизм этого выхода в документе прописан не был, а следовательно, это право являлось, по сути, формальным.

Можно по-разному оценивать действия союзных властей в решении национального вопроса в период перестройки, но одно обстоятельство нельзя поставить под сомнение. Трагические события в Сумгаите и Степанакерте (Нагорный Карабах), а позднее в Тбилиси, Баку и Вильнюсе явственно показали, что старые методы (как мирные, так и силовые) в новых условиях уже не действуют. Руководители страны осознали, что данные национальные конфликты имеют слишком глу-

---

<sup>5</sup> Добрынин А. Ф. Сугубо доверительно. Посол в Вашингтоне при шести президентах США (1962–1986). М., 1996. С. 671.

<sup>6</sup> Договор об образовании СССР // Съезды Советов в документах. 1917–1936. М., 1960. Т. III.

<sup>7</sup> Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик СССР // Свод законов СССР. Т. 3. М., 1990.

бокие корни и что одними силовыми методами их погасить не удастся. Встал вопрос о необходимости проведения глобальной реформы в сфере межнациональных отношений.

\* \* \*

Прежде чем начать непосредственное рассмотрение процесса реформирования союзной федерации и создания нового Союзного договора, представляется целесообразным провести краткий анализ источниковой и историографической базы по данной проблематике с целью актуализации теоретического опыта, накопленного предыдущим поколением исследователей, и выявления перспектив в изучении данной темы.

В последние годы в свет вышло несколько сборников документов, подготовленных сотрудниками Горбачев-фонда, открывающих перед исследователями развернутую панораму национальной политики периода перестройки, обстоятельств и причин распада Советского Союза<sup>8</sup>. Несмотря на то, что в этих книгах представлен ценный документальный материал, сведения, содержащиеся в них, нуждаются в глубоком критическом анализе. Так, в сборник «В Политбюро ЦК КПСС...», составленный на основе дневниковых записей ближайших помощников М.С. Горбачева, были включены материалы, показывающие деятельность Генерального секретаря ЦК КПСС преимущественно с положительной стороны и упускающие из виду те многочисленные ошибки и просчеты, которые были допущены союзным руководством в период перестройки социализма. Большее значение в рамках изучения данной темы имеет белая книга «Союз можно было сохранить», представляющая широкий спектр документов по проблеме реформирования и сохранения многонационального союзного государства. Составители сборника постарались дать как можно более объективную картину процесса деградации системы союзных отношений и отразить ту полемику, которая велась в среде политической элиты государства относительно выработки новой национально-государственной модели Союза. Нельзя обойти вниманием сборник документов «К Союзу Суверенных народов», который был подготовлен в 1991 г. Институтом теории и истории социализма ЦК КПСС<sup>9</sup>. В него вошли официальные документы КПСС, законодательные акты, декларации, обращения и президентские указы, посвященные актуальной для того времени проблеме национально-государственного суверенитета.

---

<sup>8</sup> В Политбюро ЦК КПСС... По дневниковым записям А.С. Черняева, В.А. Медведева и Г.Х. Шахназарова. М., 2008; Союз можно было сохранить. Белая книга. Документы и факты о политике М.С. Горбачева по реформированию и сохранению многонационального государства. М., 2007.

<sup>9</sup> К Союзу Суверенных народов. Сборник документов КПСС, законодательных актов, деклараций, обращений и президентских указов, посвященных проблеме национально-государственного суверенитета. М., 1991.

К особой группе источников относятся мемуары политических деятелей перестроечной поры, являвшихся не просто современниками и участниками, но и творцами описываемых ими событий<sup>10</sup>. В целом высшие партийные и государственные деятели оставили крайне противоречивые отзывы относительно последнего этапа жизни союзного государства, а объективный анализ в их воспоминаниях зачастую вытесняется обоюдной критикой и сведением счетов. Горбачев со своими соратниками и единомышленниками признают правильность своей внутренней политики по спасению Союза, главной осевой линией которой являлась разработка нового Союзного договора, считая основной причиной провала данных попыток заговора, произведенные сначала консервативными силами партии (ГКЧП), а затем демократами-сепаратистами (Беловежские соглашения). Его противники во главе с Б.Н. Ельциным, в свою очередь, отмечают стратегические ошибки, допущенные бывшим главой СССР, а также признают тот факт, что идея разработки Союзного договора изначально была неосуществимой в силу неразрешимых противоречий в позициях союзного центра и республик.

Что касается историков, исследователей и других представителей общественно-политической мысли, то их внимание было обращено в первую очередь на соотнесение различных объективных и субъективных факторов, повлиявших на крушение одной из двух мировых держав XX в. Если не вдаваться в детали и смотреть на проблему глобально, можно выделить два диаметрально противоположных подхода, сложившихся на данный момент в историографии перестройки. Странники первого подхода отводят ведущую роль в разрушении СССР деятельности конкретных политических деятелей и предпочитают говорить о целенаправленном развале Советского Союза<sup>11</sup>. Исследователи же второй группы склонны видеть причины распада СССР в действии неких исторических закономерностей<sup>12</sup>. По их мнению, такой глобальный геополитический сдвиг не мог быть осуществлен отдельным челове-

---

<sup>10</sup> *Горбачев М.С.* Жизнь и реформы. М., 1995; *Он же:* Размышления о прошлом и будущем. М., 1998; *Понять перестройку...: Почему это важно сейчас.* М., 2006; *Ельцин Б.Н.* Записки президента. М., 1994; *Рыжков Н.И.* Десять лет великих потрясений. М., 1995; *Он же.* Главный свидетель. М., 2009; *Лигачев Е.К.* Предостережение. М., 1999; *Кто предал СССР.* М., 2010; *Лукьянов А.И.* Переворот мнимый и настоящий. М., 1993; *Крючков В.А.* Личное дело. Ч.2. М., 1997; *Он же.* На краю пропасти. М., 2003; *Медведев В.А.* В команде Горбачева: взгляд изнутри. М., 1994.

<sup>11</sup> *Фроянов И.Я.* Погружение в бездну. Россия на исходе XX века. М., 2009; *Чешко С.В.* Распад Советского Союза: этнополитический анализ. М., 2000; *Уткин А.И.* Измена генсека: бегство в Европу. М., 2009.

<sup>12</sup> *Согрин В.В.* Политическая история современной России. 1985–1994. От Горбачева до Ельцина. М., 1994; *Медведев Р.А.* Советский Союз: последние годы жизни. М., 2008; *Пихоя Р.Г.* Почему распался СССР? // Россия в XX веке: Реформы и революции: В 2 т. Т. 1. М., 2002; *Бюффа Дж.* От СССР к России: История неоконченного кризиса: 1964–1994. М., 1996.

ком или группой лиц, а мог произойти только вследствие нарастания глубинных кризисных явлений, охвативших различные сферы жизни советского государства и общества. Разумеется, данное деление представляется весьма условным, так как подавляющее большинство исследователей сходятся во мнении, что распад СССР явился результатом воздействия целой суммы субъективных и объективных факторов.

По нашему мнению, сторонники объективистского подхода, к числу которых относятся многие известные историки, излишне увлекаются построением умозрительных теорий, схем и концепций и упускают из виду тот факт, что реформирование союзной федерации проводилось конкретными людьми в условиях тяжелейшего экономического и политического кризиса. Глубинные противоречия, заложенные в характере государственного устройства Союза ССР, безусловно, сыграли свою негативную роль, став одним из основных источников кризиса союзной государственности. В то же время непосредственный и целенаправленный *развал* союзного государства был осуществлен конкретными политическими силами и лицами — представителями республиканских политических элит и высшим руководством Союза.

\* \* \*

Как уже было отмечено, нарастание национального сепаратизма, проходившее на фоне тяжелого экономического и политического кризиса, поставило союзное руководство перед необходимостью проведения радикального реформирования национально-государственного устройства СССР. Основным содержанием этой реформы являлась демократизация отношений между союзными республиками и союзным центром и преобразование «бюрократического унитарного Союза» в действенную федерацию<sup>13</sup>. Первоначально предполагалось решить эту задачу внесением поправок в Конституцию СССР, расширявших экономическую и политическую самостоятельность союзных республик и определявших механизм их выхода из Союза. Однако в результате дискуссий, развернувшихся на первом Съезде народных депутатов СССР (25 мая — 9 июня 1989), и на Пленуме ЦК КПСС, посвященном вопросам национальной политики (19–20 сентября 1989), было решено незамедлительно приступить к разработке проекта нового Союзного договора.

Впервые идея создания нового Союзного договора была отражена в резолюции «О Союзном Договоре», принятой Верховным Советом Эстонской ССР 16 ноября 1988 г., говорившей о том, что Верховный Совет Эстонской ССР, основываясь на Декларации о суверенитете, входит в Президиум Верховного Совета СССР с предложением разработать Союзный договор и уполномочивает Президиум Верховного Совета Эстонской ССР представлять интересы республики при раз-

<sup>13</sup> Горбачев М.С. Размышления о прошлом и будущем. С. 91.

работке текста договора<sup>14</sup>. В то время это начинание особой поддержки не получило, однако сам факт постановки такого вопроса имел значение в контексте изменения отношений между союзным центром и республиками.

Начался разнонаправленный процесс, сводившийся, с одной стороны, к политическому усилению союзных республик и, с другой — к ослаблению союзных центральных органов, неспособных удерживать ситуацию под контролем. Дальнейшее развитие этого процесса в большинстве республик происходило по так называемой «прибалтийской модели»<sup>15</sup>, в соответствии с которой республиканские элиты, подогреваемые националистическими силами, рассматривали экономический суверенитет в качестве промежуточного этапа перед получением политической независимости. Таким образом, национальная идея, овладевшая широкими слоями населения союзных республик, вкупе с усиливающимся экономическим кризисом, проявившимся в первую очередь во всеобщем продовольственном дефиците, создали «благоприятные» условия для принятия республиками деклараций о суверенитете.

Вслед за прибалтийскими республиками, принявшими свои декларации о суверенитете в 1988–1989 гг., в 1990 г. по данному пути последовали еще 11 союзных республик: Грузия (26 мая), Россия (12 июня), Узбекистан (20 июня), Молдавия (23 июня), Украина (16 июля), Белоруссия (27 июля), Туркмения (22 августа), Армения и Таджикистан (24 августа), Казахстан (25 октября) и Киргизия (15 декабря). Формально декларации о суверенитете провозглашали право наций на самоопределение и создавали новый механизм межреспубликанского хозяйствования — все субъекты межнациональных отношений становились не только собственниками, но и распорядителями своего экономического потенциала. Фактически же основная цель принятия деклараций о суверенитете заключалась в утверждении приоритета республиканских законов над союзными, что значительно ослабляло государственный суверенитет СССР и подрывало единство союзного государства. Процесс принятия национальными республиками деклараций о суверенитете, вошедший в историю под названием «парада суверенитетов», сопровождался серьезными нарушениями правовых норм и острым конфликтом союзного и республиканского законодательств.

С целью регламентации процесса возможного выхода союзных республик из состава Союза Верховный Совет СССР 3 апреля 1990 г. принял закон «О порядке решения вопросов, связанных с выходом союзной республики из состава СССР». Этот закон, опиравшийся

---

<sup>14</sup> Резолюция Верховного Совета Эстонской Советской Социалистической Республики «О Союзном договоре» от 16 ноября 1988 // К Союзу Суверенных народов. С. 238.

<sup>15</sup> См.: Чешко С.В. Роль этнонационализма в распаде СССР. С. 451–459.

на ст. 72 Конституции СССР 1977 г., гласил, что «...решение о выходе союзной республики из СССР принимается свободным волеизъявлением народов союзной республики путем *референдума*»<sup>16</sup>. Ни в этом законе, ни в Конституции СССР не был прописан пункт, в соответствии с которым какая-либо республика имела право выйти из Союза путем принятия Декларации о суверенитете и, следовательно, данные декларации не имели реальной законодательной силы. По сути, это были политические меры, направленные на получение республиками большего количества властных полномочий, до сего времени находящихся в ведении центральной власти.

Изменение характера экономических отношений между центром и национальными республиками было закреплено в законе СССР от 10 апреля 1990 г. «Об основах экономических отношений Союза ССР, союзных и автономных республик», в соответствии с которым автономные республики имели право владеть, пользоваться и распоряжаться землей и другими природными ресурсами в своих интересах; самостоятельно устанавливать налоговые ставки; на равных условиях с союзными республиками формировать общесоюзный рынок и участвовать в свободном товарообмене<sup>17</sup>. Принятие данного закона ставило автономные республики на одну ступень с союзными в экономическом отношении и готовило почву для изменения их политического статуса.

26 апреля 1990 г. Верховный Совет СССР принял закон «О разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами Федерации», который предоставил автономным республикам право участвовать в выработке нового Союзного договора и принимать самостоятельные экономические и политические решения независимо от «своих» союзных республик. В соответствии с этим законом «отношения автономных республик, автономных образований с союзными республиками, в состав которых они входили, определялись особыми соглашениями и договорами, заключаемыми в рамках Конституции СССР, конституций союзных и автономных республик и настоящего Закона»<sup>18</sup>.

Решения Верховного Совета СССР повысить экономический и политический статус автономных республик имели под собой основание, так как, к примеру, хозяйственный, а следовательно, и политический потенциал Татарской или Башкирской АССР в разы превышал потенциал многих союзных республик. В то же время принятие данных

---

<sup>16</sup> Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 15. Ст. 252.

<sup>17</sup> Закон СССР от 10 апреля 1990 г. «Об основах экономических отношений Союза ССР, союзных и автономных республик» // К Союзу Суверенных народов. С. 49, 51, 53.

<sup>18</sup> Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 19. Ст. 329.

законов создавало условия для децентрализации и последующей суверенизации не только союзных, но и автономных республик — до конца 1990 г. 14 из 16 российских автономных республик провозгласили свой суверенитет, а две оставшиеся приняли декларации, в одностороннем порядке повышающие их политический статус<sup>19</sup>. Резкое повышение политического статуса автономий, инициированное союзным Парламентом, вело к столь же резкому снижению соответствующего статуса союзных республик, и прежде всего РСФСР.

12 июня 1990 г. Первый Съезд народных депутатов РСФСР, приняв Декларацию о государственном суверенитете РСФСР («за» проголосовало 907, «против» — 13 депутатов), торжественно провозгласил государственный суверенитет Российской Советской Федеративной Социалистической Республики на всей ее территории и заявил о решимости создать демократическое правовое государство в составе обновленного Союза ССР. Принятие Декларации о суверенитете РСФСР стало переломным событием и определило вектор дальнейшего развития не только России, но и всего Союза ССР. Так, по мнению известного историка И.Я. Фроянова, «Декларация положила начало процессу распада Советского Союза...», а с момента ее принятия «...ответственность за разрушение СССР легла и на Ельцина, оказавшего теперь в одной связке с Горбачевым»<sup>20</sup>.

В один день с принятием Декларации о суверенитете РСФСР произошло еще одно заметное событие — на заседании Совета Федерации под председательством М.С. Горбачева, посвященном проблемам национально-государственного устройства СССР, было решено создать рабочую группу по подготовке проекта нового Союзного договора во главе с Председателем Совета Национальностей Верховного Совета СССР Р.Н. Нишановым и Руководителем Аппарата Президента СССР Г.И. Ревенко. На этом заседании М.С. Горбачев выдвинул новую формулу, касающуюся названия реформируемого государства — *Союз суверенных социалистических республик*<sup>21</sup>. Данная замена в названии была не случайной и свидетельствовала о том, что руководители государства признают факт активной суверенизации союзных и автономных республик.

\* \* \*

Провозглашение национальными республиками своего суверенитета было расценено руководством КПСС как проявление республиканского сепаратизма, базировавшегося на националистических идеях, в разной степени развитых во всех союзных и автономных республиках.

---

<sup>19</sup> Барсенков А.С. Реформы Горбачева и судьба союзного государства. 1985–1991. М., 2001. С. 182.

<sup>20</sup> Фроянов И.Я. Погружение в бездну. Россия на исходе XX века. С. 270–271.

<sup>21</sup> Заседание Совета Федерации. 12 июня 1990 // Союз можно было сохранить. С. 159.

Подобные сепаратистские устремления, как минимум, создавали угрозу территориальной целостности Союза, а как максимум, могли привести к его полному развалу. Поиск компромисса в данной ситуации был неизбежен, и в этой связи М.С. Горбачев решает занять некую промежуточную позицию. С одной стороны, он признает факт усиления самостоятельности республик, а с другой — продолжает выступать за сильный центр с большим набором полномочий.

Переломным моментом стал XXVIII Съезд КПСС (2–13 июля 1990), на котором, по воспоминаниям очевидцев, «...царила атмосфера напряженной подозрительности, а руководители партии, сидевшие за столом президиума, не казались уже начальством, а скорее выступали в роли обвиняемых огромного хорового процесса»<sup>22</sup>. Горбачев продолжал продвигать идею о необходимости скорейшего заключения нового Союзного договора, однако тон его высказываний несколько сменился. Теперь он был вынужден считаться с мнением республиканских лидеров и предлагать различные «слабые» для Союза варианты — это объяснялось тем, что республиканские партийные организации получили статус федеральных. В своем выступлении, открывающем Съезд, Генеральный секретарь ЦК КПСС заявил о том, что преобразование Союза не может ограничиваться лишь расширением, пусть даже значительным, прав республик и автономий, что необходим настоящий *Союз суверенных государств*<sup>23</sup>. Данная формула, утвержденная 20 июля 1990 г. на совместном заседании Президентского совета и Совета Федерации, стала концептуальным ядром нового Союзного договора<sup>24</sup>.

Проблемы реформирования союзного государства активно обсуждались и на государственных форумах, прежде всего на Съездах народных депутатов СССР. Особое значение имел Третий (внеочередной) Съезд народных депутатов СССР (12–15 марта 1990), на котором было принято историческое решение об отмене 6-й статьи Конституции СССР о руководящей роли КПСС в советском обществе. По решению Съезда, КПСС, являвшаяся стержнем реальной власти в СССР и оплотом союзной государственности, теряла свое былое значение, что наносило серьезный удар по целостности союзного многонационального государства.

На этом Съезде народных депутатов СССР была также введена высшая государственная должность Президента СССР и, пожалуй, впервые публично было заявлено о том, что вопрос судьбы союзного государства является вопросом первостепенной важности. Выступая на Съезде в

---

<sup>22</sup> Бoffa Дж. От СССР к России: История неоконченного кризиса: 1964–1994. С. 213.

<sup>23</sup> XXVIII съезд Коммунистической партии Советского Союза. 2–13 июля 1990. Стенографический отчет. Т. 1. М., 1991. С. 74.

<sup>24</sup> Совместное заседание Президентского Союза и Совета Федерации. 20 июля 1990 г. // Союз можно было сохранить. С. 163.

качестве избранного Президента, М.С. Горбачев заявил о необходимости безотлагательно начать работу над созданием нового Союзного договора, который бы отвечал нынешним реальностям и потребностям развития. Президентом СССР было подчеркнуто, что в Договоре необходимо отразить «*дифференциацию федеративных связей* с учетом своеобразия условий и возможностей каждой республики»<sup>25</sup>. В этом заявлении, по сути, впервые был затронут актуальный вопрос о членстве государств в обновленном Союзе и статусе автономных республик в новых условиях — вопрос, который впоследствии станет главным «яблоком раздора» в отношениях союзных и республиканских властей.

Первым шагом на пути создания нового Союзного договора являлась разработка его концепции. С целью реализации этой идеи 3—28 августа 1990 г. в Грановитой Палате Московского Кремля было проведено несколько консультативных встреч рабочих групп Верховного Совета СССР и Верховных Советов союзных республик (кроме прибалтийских), на которых обсуждалась концепция новых союзнических отношений и высказывались различные мнения по поводу соотношения союзного и республиканских законодательств. Итоги данных встреч были изложены Р.Н. Нишановым на совместном заседании Совета Федерации и Президентского Совета СССР, состоявшемся 30—31 августа 1990 г. Было отмечено, что все республики понимают необходимость радикального обновления союзного государства, но при этом высказывают разные точки зрения по вопросу о формах союза: одни за федерацию, другие — за конфедерацию<sup>26</sup>; кроме того, разные мнения существовали и по проблеме статуса автономий.

Работа над текстом нового Союзного договора проводилась на фоне так называемой «войны законов», разгоревшейся между Союзом и Россией после принятия Декларации о суверенитете РСФСР. Пик этого противостояния пришелся на 24 октября 1990 г., когда в один день сначала Верховный Совет СССР принял закон, подтверждающий приоритет союзных законов над республиканскими, а затем уже российские парламентарии приняли свой закон, подтверждающий, соответственно, приоритет республиканского законодательства. В дополнение к этому 31 октября 1990 г. Верховный Совет РСФСР принял Закон «Об обеспечении экономической основы суверенитета РСФСР», объявленный союзными властями недействительным. В данных условиях координация совместных усилий союзных и российских властей в работе над созданием и заключением нового Союзного договора, представлялась если не единственным, то одним из самых реальных выходов из сложившейся ситуации и была принята за основу дальнейших действий.

---

<sup>25</sup> Из речи Президента СССР М.С. Горбачева. Третий Съезд народных депутатов СССР. 12—15 марта 1990 // Союз можно было сохранить. С. 140.

<sup>26</sup> Совместное заседание Совета Федерации и Президентского совета СССР. 30—31 августа 1990 // Союз можно было сохранить. С. 170.

2 ноября 1990 г. на заседании Совета Федерации, посвященном обсуждению концепции нового Союзного договора, были приняты основополагающие принципы этого документа. В соответствии с ними предполагалось создать суверенное федеративное государство — Союз Суверенных Советских республик, в состав которого на добровольной основе входили союзные республики, каждая из которых, в свою очередь, также признавалась суверенным государством. Это был достаточно «мягкий» вариант концепции нового Союзного договора, принимая который, М.С. Горбачев надеялся на «...относительно быстрое и беспрепятственное «прохождение» проекта в Верховных Советах большинства союзных и автономных республик»<sup>27</sup>. 24 ноября 1990 г. проект нового Союзного Договора, опубликованный в центральной газете «Правда», стал достоянием общественности.

Согласно проекту Договора, каждая республика, входившая в состав Союза, признавалась суверенным государством и обладала всей полнотой власти на своей территории. Важнейшие вопросы жизни государства находились в ведении Союза: принятие Конституции, защита суверенитета и территориальной целостности, внешняя политика, организация обороны и руководство армией. Часть полномочий осуществлялась Союзом совместно с республиками: развитие общесоюзного рынка, формирование экономической стратегии, социальная политика и др. В контексте разгоревшейся «войны законов» большое значение имел вопрос о соотношении союзного и республиканского законодательства. Участникам переговоров удалось найти довольно гибкую и универсальную формулу: «Республиканское законодательство на территории республики имеет верховенство по всем вопросам за исключением тех, которые отнесены к ведению Союза»<sup>28</sup>. Данный Союзный договор вступал в силу с момента его подписания и для республики, подписавшей его, с той же даты утрачивал свою силу Договор об образовании СССР 1922 г.

В результате принятия этого Договора теоретически могла быть создана реальная федерация суверенных республик с достаточно сильным центром, осуществлявшим важнейшие государственные полномочия, однако реализовать эти положения на практике было крайне сложно, если не невозможно. Существовало множество субъективных факторов, сбивавших договорный процесс с намеченного пути: непоследовательность и эклектичность политико-правовых принципов, отраженных в Договоре; отсутствие у союзного руководства твердой позиции относительно административно-территориального устройства реформируемого государства (федерация или конфедерация), сепаратизм союзных республик во главе с РСФСР.

---

<sup>27</sup> Станкевич З.А. Указ. соч. С. 137.

<sup>28</sup> Союзный Договор. Проект. 24 ноября 1990 // К Союзу Суверенных народов. С. 117.

Именно позиция России во главе с Б.Н. Ельциным была определяющей в судьбе союзного государства на последнем этапе его существования, так как «...СССР мог сохраниться, даже если бы в нем осталась одна РСФСР, и, наоборот, он не мог бы существовать, если бы в нем остались все, кроме России»<sup>29</sup>. Уже с осени 1990 г. российские власти во главе с Б.Н. Ельциным начинают проводить целенаправленную политику отмежевания от Союза, всячески затягивая и тормозя реализацию идеи реформирования союзной федерации. Выступая 11 декабря 1990 г. на заседании Второго (внеочередного) Съезда народных депутатов РСФСР (27 ноября — 15 декабря 1990), российский лидер открыто саботировал проект нового Союзного договора от 24 ноября 1990 г., заявив о том, что торопиться с созданием Союза не надо, и предложил подписывать Договор по частям, начав с заключения экономического соглашения. Стоит добавить, что первоначально Ельцин вообще отказывался включать вопрос о Союзном Договоре в повестку дня работы Съезда народных депутатов РСФСР, и лишь В.С. Павлов убедил его в обратном.

Что касается М.С. Горбачева, то к концу 1990 г. в силу неопределенности своей позиции он оказывается в довольно затруднительной ситуации. Так называемые консерваторы были недовольны его радикальными реформами в политической сфере и упразднением 6-й статьи Конституции; либералы, наоборот, критиковали за непоследовательность и поверхностность этой политики; союзные и автономные республики требовали большей политической и экономической самостоятельности; простые граждане были недовольны усиливающимся продовольственным дефицитом и отсутствием уверенности в завтрашнем дне.

В этой противоречивой ситуации М.С. Горбачев решает сделать главную ставку на Четвертый Съезд народных депутатов СССР (17–27 декабря 1990) и планирует провести через него два ключевых на тот момент вопроса: 1) о Референдуме; 2) об общей концепции нового Союзного Договора и порядке его заключения. Данные предложения Горбачева были поддержаны делегатами Съезда практически единогласно, что дало возможность возобновить процесс работы над Союзным договором.

В соответствии с концепцией нового Союзного договора, принятой на этом Съезде, для дальнейшей работы над проектом Договора было решено создать Подготовительный комитет (*далее — ПК*) в составе высших должностных лиц субъектов федерации, Президента СССР, Председателя Верховного Совета СССР и Председателя Совета Национальностей Верховного Совета СССР<sup>30</sup>. Предполагалось, что ПК

---

<sup>29</sup> Чешко С.В. Роль этнонационализма в распаде СССР. С. 466.

<sup>30</sup> Четвертый Съезд народных депутатов СССР. 17–27 декабря 1990. Стенографический отчет. М., 1991. Т. 3. С. 312.

приступит к работе в январе 1991 г. В целом решения Четвертого Съезда народных депутатов СССР внесли «существенную лепту в продвижение процесса реформирования Союза, его преобразования на принципиально новых началах»<sup>31</sup>.

12 января 1991 г. на заседании Совета Федерации, проходившем одновременно с трагическими событиями в Вильнюсе, было решено, что доработкой проекта Союзного договора должны заняться полномочные представители национальных республик в тесной связи с координационной группой Союза. Результатом их кропотливой работы стал проект Договора о Союзе Суверенных республик, который был опубликован 9 марта 1991 г. в газете «Известия». Несмотря на изменение названия государства и ряд других нововведений, данный проект Союзного договора не имел кардинальных расхождений с проектом от 24 ноября 1990 г. относительно основополагающих вопросов и являлся, по сути, его «очищенным» вариантом, доработанным в соответствии с замечаниями и предложениями республик. Публикация проекта Союзного Договора совпала по времени с подготовкой проведения Референдума по вопросу о судьбе Советского Союза и необходимости его реформирования.

16 января 1991 г. Верховный Совет СССР принял постановление о проведении 17 марта 1991 г. всенародного голосования по следующему вопросу: «Считаете ли вы необходимым сохранение Союза Советских Социалистических Республик как обновленной федерации равноправных суверенных республик, в которой будут в полной мере гарантированы права и свободы человека любой национальности?»<sup>32</sup>. Основными инициаторами проведения референдума были союзные руководители и лично М.С. Горбачев, надеявшийся, что народная поддержка: а) поможет сохранить Союз, б) даст возможность продолжить работу над Союзным договором, в) позволит ему остаться у власти. Что касается союзных и части автономных республик, то они либо бойкотировали референдум (Грузия, Литва, Молдавия, Латвия, Армения, Эстония), либо использовали его в своих собственных интересах (Россия, Украина, Казахстан). Так, Украина, помимо участия во Всесоюзном Референдуме, провела опрос граждан республики по вопросу: «Согласны ли вы с тем, что Украина должна быть в составе Союза советских суверенных государств на основе Декларации о государственном суверенитете Украины?» Данная декларация утверждала приоритет украинских законов над союзными, что практически исключало создание нового союзного федеративного государства с полноценным участием Украины<sup>33</sup>. Доказательством

<sup>31</sup> Станкевич З.А. Указ. соч. С. 182.

<sup>32</sup> Центральная комиссия референдума СССР // Союз можно было сохранить. С. 214.

<sup>33</sup> Тропин В.И. Дайсаку Икеда и Россия. Встреча длиною в тридцать лет. М., 2009. С. 284.

этого служит тот факт, что сразу же после обнародования результатов всенародного голосования председатель Верховного Совета Украины Л. Кравчук заявил о том, что референдум показал стремление населения республики к независимости<sup>34</sup>. В России в повестку референдума был включен дополнительный вопрос о необходимости введения поста Президента РСФСР, что способствовало сепаратистской политике Б.Н. Ельцина в вопросах развала Советского Союза. В Казахстане голосование проводилось по вопросу, сформулированному Верховным Советом республики: «Считаете ли вы необходимым сохранение Союза ССР как Союза равноправных суверенных государств?» Несмотря на изменение формулировки, казахские власти просили включить результаты голосования в общие итоги Референдума СССР, хотя было очевидно, что подобная формула открывала перед Казахстаном возможность мягкого выхода из Союза.

В общесоюзном референдуме приняли участие 148,5 млн советских граждан (80% от общей численности), из которых более 113,5 млн (76,4%) ответили «да», 32,3 млн (21,7%) — «нет» и около 3 млн бюллетеней были признаны недействительными. Успешные результаты Референдума ставили перед союзным руководством вопрос о необходимости продолжения и доведения до успешного завершения подготовки и заключения нового Союзного договора<sup>35</sup>. Немаловажен был и ментальный аспект — советские люди проголосовали не только за сохранение государства как политического института, но и за сохранение страны, в которой они родились и выросли, в которой родились их родители, их деды и прадеды, страны с великой историей и культурой. Таким образом, советские люди на референдуме высказались за сохранение Союза Советских Социалистических республик в рамках обновленной *федерации*. Данное уточнение имеет принципиальное значение, так как впоследствии мы увидим, что союзные и республиканские лидеры будут постепенно отходить от принципов советской власти и социализма, что особенно ярко проявится в ходе работы над проектом Договора о Союзе Суверенных государств (*далее — ССГ*).

\* \* \*

Положительные результаты Референдума послужили импульсом для возобновления переговорного процесса по разработке Союзного договора. Однако политическая инициатива в этом вопросе к тому времени окончательно переходит от союзного руководства в руки республиканских лидеров. Подтверждением этого стали переговоры союзных руководителей с главами национальных республик, прошедшие в апреле—июле 1991 г. в президентской резиденции в Ново-Огарево.

---

<sup>34</sup> Чешко С.В. Роль этнонационализма в распаде СССР. С. 463—464.

<sup>35</sup> К обсуждению вопроса о Союзном договоре на Совете Федерации. 8 апреля 1991 // Архив Горбачев-фонда (АГФ). Ф. 5. Оп. 1. Д. 18001.

По воспоминаниям М.С. Горбачева, решение продолжить работу над Договором в формате новоогаревских встреч было связано с наступлением кратковременного «перемирия» с Б.Н. Ельциным и стремлением использовать данную передышку с целью доведения до практических результатов затянувшейся работы над проектом Союзного договора<sup>36</sup>. Б.Н. Ельцин, напротив, считал, что Горбачев сам не до конца верил в успех новоогаревских переговоров, но, будучи «загнанным в угол», пытался за счет них выиграть время<sup>37</sup>. В этой связи примечательным выглядит один малоизвестный факт. За несколько дней до проведения первого новоогаревского совещания (23 апреля 1991) в Киеве 18 апреля 1991 г. состоялась консультативная встреча рабочих групп союзных республик, устроенная с целью обмена мнениями и выяснения позиций по концепции нового Союзного договора. Это являлось грубым нарушением предписаний IV Съезда народных депутатов и Верховного Совета СССР, имевших обязательный характер. Однако М.С. Горбачев в то время «...уже не обращал особого внимания на эти “тревожные симптомы”, сделав ставку на “решающий бросок”, способный коренным образом переломить обстановку»<sup>38</sup>.

23 апреля 1991 г. состоялась первая встреча в рамках новоогаревского процесса с участием Президента СССР и руководителей девяти союзных и всех автономных республик, участвовавших в референдуме. Данное совещание («9+1» — 9 республиканских лидеров + Президент СССР) завершилось подписанием «Совместного заявления о безотлагательных мерах по стабилизации обстановки в стране и преодолению кризиса». В нем говорилось, что «первоочередной задачей для преодоления кризиса является заключение нового Договора суверенных государств с учетом итогов проведенного всесоюзного референдума»<sup>39</sup>. Участники встречи договорились принять решительные меры по восстановлению конституционного порядка в стране и неукоснительно соблюдать действующие законы впредь до принятия нового Союзного договора и Конституции Союза. Было признано, что все эти меры не могут быть реализованы «...без кардинального повышения роли союзных республик»<sup>40</sup>.

Несмотря на то, что заявление «9+1» являлось очевидным прорывом в ходе переговорного процесса, оно создавало ряд серьезных проблем. Возникал прецедент решения важнейших вопросов жизни государства не уполномоченной на то группой лиц, что вело к нарушению принципа конституционной законности, так как создавался

---

<sup>36</sup> Горбачев М.С. Жизнь и реформы. Кн. 2. С. 529.

<sup>37</sup> Ельцин Б.Н. Указ. соч. С. 47.

<sup>38</sup> Станкевич З.А. Указ. соч. С. 219–220.

<sup>39</sup> Совместное заявление о безотлагательных мерах по стабилизации обстановки в стране и преодолению кризиса. 23 апреля 1991 // Союз можно было сохранить. С. 225.

<sup>40</sup> Там же. С. 227.

неформальный центр реальной власти. (Хотя, по воспоминаниям М.С. Горбачева, эти встречи изначально не планировалось превращать в некий орган, полномочный принимать официальные решения<sup>41</sup>.) В то же время решения, закрепленные в совместном заявлении, создавали режим наибольшего благоприятствования для союзных республик, что наносило ощутимый удар по позициям союзного центра, авторитет которого к тому времени был уже значительно подорван.

В соответствии с постановлением Верховного Совета СССР от 22 мая 1991 г., опиравшегося на решения Четвертого Съезда народных депутатов СССР от 25 декабря 1990 г., работу над проектом нового Союзного договора было решено передать в ведение Подготовительного комитета в составе полномочных делегаций союзных и автономных республик во главе с их высшими государственными должностными лицами при участии Президента СССР, Председателя Верховного Совета СССР, Председателя Совета Национальностей Верховного Совета СССР и Председателя Совета Министров СССР.

24 мая 1991 г. состоялось первое заседание ПК, на котором, по словам Горбачева, произошел «широкий конструктивный обмен мнениями по замечаниям республик»<sup>42</sup>. Основной спор на данном заседании развернулся вокруг вопроса о государственном устройстве обновленного Союза и практически все республиканские лидеры, в том числе и Б.Н. Ельцин, в один голос высказались за федерацию.

На втором заседании Подготовительного комитета 3 июня 1991 г. было решено провести постатейное обсуждение проекта Договора. Наиболее активная дискуссия шла по вопросу о субъектах Союза, налогах, собственности и Конституции нового Союза. Данное заседание Подготовительного комитета, как, впрочем, и остальные новоогаревские встречи, проходило в достаточно нервной и напряженной обстановке. Союзным и республиканским лидерам было крайне тяжело прийти к общим решениям по причине того, что у них к тому времени были слишком сильные расхождения во взглядах на Союзный договор. Привычная для Горбачева тактика лавирования и поиска компромиссов была использована им и в ходе новоогаревских переговоров. По воспоминаниям Председателя Верховного Совета СССР А.И. Лукьянова, Горбачев во время этих переговоров «...старался играть роль беспристрастного арбитра, то присоединяясь к доводам союзного парламента и итогам референдума, то идя навстречу республикам»<sup>43</sup>. Доказательством противоречивости и нервозности этих встреч является тот факт, что на втором заседании ПК его участники сначала более часа спорили о названии статьи, касающейся разграничения

---

<sup>41</sup> Горбачев М.С. Жизнь и реформы. Кн. 2. С. 531.

<sup>42</sup> Правда. 1991. 27 мая.

<sup>43</sup> Лукьянов А.И. Указ. соч. С. 52.

полномочий между Союзом и республиками, а затем очень быстро согласились с содержанием всей статьи<sup>44</sup>. По определению С.В. Чешко, договорный процесс весны—лета 1991 г. отличался «редкостной словесной эквилибристикой и полным пренебрежением к содержанию политико-правовых понятий»<sup>45</sup>, и поэтому крайне сложно оценивать взгляды союзных и республиканских руководителей относительно терминов «федерация», «конфедерация», «союз», «союзное государство» — каждый вкладывал в эти слова то, что хотел.

17 июня 1991 г. прошло третье (завершающее) заседание Подготовительного комитета, на котором, по воспоминаниям участников, развернулись ожесточенные споры между «союзниками» и «автономистами»<sup>46</sup>. В результате долгих и мучительных обсуждений договаривающимся сторонам удалось в целом согласовать большинство спорных вопросов и подготовить проект Договора о Союзе Суверенных государств, который вскоре был направлен для обсуждения и утверждения в Верховный Совет СССР и Верховные Советы союзных и автономных республик. Данный проект Союзного договора, опубликованный 27 июня 1991 г. в центральной печати<sup>47</sup>, вызвал шквал критики со всех сторон общественно-политического спектра. В наиболее жесткой форме высказались представители научной интеллигенции, назвавшие этот Договор «актом легализации развала Советского Союза»<sup>48</sup>.

12 июля 1991 г. состоялось обсуждение данного проекта Союзного договора в Верховном Совете СССР. Заслушав доклад Р.Н. Нишанова, Верховный Совет постановил «поддержать в основном проект Договора о Союзе суверенных государств» и признал возможным подписать его только после соответствующей доработки и согласования между республиками с участием полномочной союзной делегации в составе Президента СССР, Председателя Верховного Совета СССР, премьер-министра СССР, председателей палат Верховного Совета СССР, председателей комитетов и комиссий Верховного Совета СССР<sup>49</sup>. Было отмечено, что в Договоре должны быть отражены положения, закрепляющие федеративное устройство обновленного Союза с единым экономическим пространством, единой банковской системой, союзной собственностью, двухуровневой системой посту-

---

<sup>44</sup> Из новоогаревских заседаний. Ново-Огарево. 3 июня 1991 // АГФ. Ф. 6. Оп. 1. Д. 21592.

<sup>45</sup> Чешко С.В. С. Роль этнонационализма в распаде СССР. С. 464.

<sup>46</sup> Заседание Подготовительного комитета. 17 июня 1991 // Союз можно было сохранить. С. 248.

<sup>47</sup> Правда. 1991. 27 июня.

<sup>48</sup> Литературная газета. 1991. 19 июля.

<sup>49</sup> Пятая сессия Верховного Совета СССР. 18 февраля—12 июля 1991. Стенографический отчет. Ч. XXII. М., 1991. С. 216.

пления налогов, предполагающей наличие у союзных органов своих источников бюджетных поступлений. Верховный Совет СССР считал необходимым сформулировать в проекте Союзного договора перечень Основ законодательства Союза ССР и республик, согласно которому не допускалось бы взаимное приостановление действий законов. В заключительном положении постановления указывалось, что Договор следует подписать на Съезде народных депутатов СССР. Несмотря на поддержку Верховного Совета, проект Договора о Союзе Суверенных государств оставался еще достаточно «сырым» и содержал в себе много спорных вопросов. С целью их дополнительного обсуждения было решено созвать еще одно совещание в Ново-Огарево — на этот раз не в рамках Подготовительного комитета, а в формате встречи руководителей республиканских полномочных делегаций.

23 июля 1991 г. в Ново-Огарево под председательством Президента СССР состоялось расширенное совещание союзного руководства с руководителями полномочных делегаций национальных республик, посвященное окончательной доработке проекта Договора о Союзе Суверенных государств. На повестку дня были вынесены вопросы: 1) О субъектах Союза, 2) О союзном бюджете и налогах, 3) О собственности, 4) О Верховном Совете, 5) О Конституционном Суде<sup>50</sup>. Основные споры на совещании развернулись вокруг вопроса о членстве в Союзе, сводившегося к проблеме статуса автономных республик. Вопрос заключался в том, должны ли автономные республики входить в Союз напрямую, в качестве его учредителей, или же они могут сделать это только в составе союзной республики. Большинство руководителей автономных республик, руководствуясь принятыми декларациями о суверенитете, отстаивали свое право войти в Союз напрямую, а не в составе «своей» союзной республики. Особенно непримиримую позицию занял глава Татарстана М.Ш. Шаймиев, заявивший на совещании 23 июля, что Татарстан, как суверенная республика, принял официальное решение о непосредственном *самостоятельном* подписании Союзного договора<sup>51</sup>.

В целом республиканские лидеры, у которых, по словам М.С. Горбачева, была «аллергия на Союз»<sup>52</sup>, всячески пытались сбить договорный процесс с намеченного направления, последовательно проводя политику перераспределения властных полномочий в свою пользу. В то же время Горбачев не сформулировал четко свою позицию по ключевым вопросам, вынесенным на повестку дня совещания, в результате чего некоторые из них так и остались нерешенными. В первую очередь речь шла о союзной собственности — оставлять ее

---

<sup>50</sup> Из новоогаревских заседаний. Ново-Огарево. 23 июля 1991 // АГФ. Ф. 6. Оп. 1. Д. 21592.

<sup>51</sup> Там же.

<sup>52</sup> *Исаков В.Б.* Расчлененка. Кто и как развалил Советский Союз: хроника, документы. М., 1998. С. 10.

в ведении Союза или передавать республикам, и налоговой системе Союза — принять одноканальную или двухканальную систему сбора налогов. На тот момент эти вопросы были важнейшими, так как от их решения во многом зависело то, какое союзное государство будет создано — федеративное с сильным центром, решающим важнейшие вопросы жизни государства, или конфедеративное, со слабым центром и суверенными республиками, становящимися фактически независимыми государствами.

Несмотря на то, что официально Союзный договор, согласованный участниками встречи 23 июля 1991 г., назывался «Договор о Союзе Суверенных государств», учреждаемое им государство получало иное название — «Союз Советских Суверенных Республик» (СССР). Данная юридическая коллизия, видимо, объясняется стремлением союзных руководителей во главе с М.С. Горбачевым сохранить привычную для советских граждан аббревиатуру «СССР», но при этом наделить ее совершенно иным смыслом. Примечательно, что во всех официальных документах (в частности, в постановлениях Верховного Совета СССР) фигурирует термин Договор о Союзе Суверенных государств, однако в самом тексте Договора нет ни слова о Союзе Суверенных государств.

В первом разделе Союзного договора «Основные принципы» говорилось о создании *Союза Советских Суверенных Республик* — суверенного федеративного государства<sup>53</sup> в ранге правопреемника СССР. Каждая республика — участник Договора признавалась *суверенным государством*, обладавшим всей полнотой власти на своей территории, и являлась полноправным членом международного сообщества<sup>54</sup>. Договор был открыт для свободного вступления других государств, а также предполагал свободный выход республик из Союза. В сферу исключительных полномочий Союза входило обеспечение государственной безопасности, защита суверенитета Союза ССР и его субъектов, внешнеполитическая и внешнеэкономическая деятельность. Значительное число вопросов решалось Союзом *совместно* с республиками: защита конституционного строя и обеспечение прав граждан, определение военной политики Союза, стратегии государственной безопасности и социально-экономического развития, управление энергетической системой страны, борьба с преступностью. В ведении республик оставались также те сферы, которые не были перечислены в Договоре. Путем заключения соглашения с Союзом каждая республика могла дополнительно «делегировать ему осуществление отдельных своих полномочий, а Союз с согласия всех республик передать одной или нескольким из них осуществление на их территории отдельных своих полномочий»<sup>55</sup>.

<sup>53</sup> Договор о Союзе Суверенных Государств // Союз можно было сохранить. С. 269.

<sup>54</sup> Там же. С. 273.

<sup>55</sup> Там же. С. 276

По Договору, за Союзом сохранялись объекты государственной собственности, необходимые для осуществления полномочий, возложенных на союзные органы власти и управления. Устанавливались единые союзные налоги и сборы в фиксированных процентных ставках, определяемых по согласованию с республиками, на основе представленных Союзом статей расходов. Что касается высших органов власти Союза, то законодательную власть осуществлял двухпалатный Верховный Совет, одна палата которого — Совет Союза — избиралась непосредственно населением, другая — Совет Республик — формировалась высшими органами власти республик. Законы, принятые Советом Союза, вступали в силу только после одобрения их в Совете Республик<sup>56</sup>. Русский язык отныне не считался государственным языком, а признавался языком международного общения. Данные статьи Договора отражали устойчивое стремление союзных республик закрепить свое приоритетное положение по отношению к центральным органам нового Союза.

Несмотря на то что Союз Советских Суверенных Республик провозглашался федеративным суверенным государством, «из контекста Договора следовало, что суверенитет республик первичен»<sup>57</sup>, а фактические полномочия союзных органов предполагали лишь координацию внутри- и внешнеполитической деятельности республик. В целом проект Договора о Союзе Суверенных государств, явившийся «плодом компромисса между союзной и республиканскими политическими элитами»<sup>58</sup>, предполагал создание Союза, обладавшего многими чертами конфедерации. По словам С.В. Чешко, в данном Договоре было выражено желание республик быть «абсолютно бесконтрольными со стороны центра», который они сохраняли с целью его эксплуатации в собственных интересах<sup>59</sup>.

В Договоре не было упоминаний о едином экономическом пространстве и единой банковской системе, не были четко прописаны статьи о союзной собственности и налогах. Обо всех этих основополагающих принципах построения федеративного государства указывалось в постановлении Верховного Совета СССР от 12 июля 1991 г., однако участники новоогаревской встречи 23 июля 1991 г. проигнорировали данные предписания союзного Парламента. Более того, разработчиками Договора была нарушена воля советских граждан, высказавшихся на референдуме 17 марта 1991 г. за сохранение Союза Советских Социалистических Республик в рамках обновленной федерации.

---

<sup>56</sup> Там же. С. 280.

<sup>57</sup> Барсенков А.С. Указ. соч. С. 193.

<sup>58</sup> Сидоров А.В. Советский Союз накануне распада: опыт антикризисного управления. М., 2002. С. 116.

<sup>59</sup> Чешко С.В. Распад Советского Союза: этнополитический анализ. С. 354.

Комитет Конституционного надзора СССР и группа независимых экспертов из числа ученых-правоведов Института государства и права Академии наук СССР, проводившие юридическую экспертизу данного проекта Союзного договора, единодушно пришли к выводу о том, что Договор о ССГ ведет к созданию *конфедерации*. По мнению ведущих правоведов страны, в данном проекте Договора были заложены все основы для будущих самостоятельных валют, армий, таможен и др.<sup>60</sup> Следовательно, итогом новоогаревских совещаний стало создание документа, закреплявшего прекращение существования СССР как единого государства и превращающего его по существу в рыхлую конфедерацию со многими чертами будущего содружества независимых государств.

Что касается порядка заключения нового Союзного договора, то участники новоогаревской встречи 23 июля 1991 г., воспользовавшись рекомендацией Верховного Совета СССР, условились провести дополнительное рассмотрение проекта Договора о ССГ в Верховном Совете СССР и в Верховных Советах союзных и автономных республик осенью 1991 г. — после выхода парламентариев из отпуска. Окончательное рассмотрение и обсуждение Союзного договора должно было пройти на Съезде народных депутатов СССР в сентябре—октябре 1991 г., по итогам которого и должна была состояться процедура подписания Договора о ССГ. Горбачев поддержал такой порядок обсуждения и подписания Союзного договора, что отражено в стенограмме новоогаревской встречи 23 июля 1991 г.<sup>61</sup>.

Вместе с тем, осознавая тот факт, что предложенный 23 июля 1991 г. текст Договора не будет утвержден ни Верховным Советом СССР, ни тем более Съездом народных депутатов, М.С. Горбачев с согласия Б.Н. Ельцина и Н.А. Назарбаева решает существенно пересмотреть ключевые положения Союзного договора и изменить дату и порядок его подписания.

В ночь с 29 на 30 июля 1991 г. в Ново-Огарево прошла застольная встреча Горбачева с Ельциным и Назарбаевым, на которой Президент СССР, игнорируя решение Верховного Совета СССР от 12 июля 1991 г. и мнение участников совещания 23 июля 1991 г. в Ново-Огарево, *авторитарно* переносит дату подписания Договора о ССГ на 20 августа 1991 г. На застольной встрече Горбачев также принимает требование Ельцина об одноканальной системе поступления налогов в бюджеты республик и берет на себя обязательство перевести под юрисдикцию России все союзные предприятия, расположенные на территории республики — это означало окончательный подрыв экономической базы союзного государства. Там же участники встречи договорились

---

<sup>60</sup> Павлов В.С. Август изнутри. Горбачев-путч. М., 1993. С. 105.

<sup>61</sup> Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1991. № 29. Ст. 853; Лукьянов А.И. Указ. соч. С. 56.

провести существенные перестановки в высшем эшелоне союзной власти. По существу, эта ночная встреча являлась «самым настоящим сговором, направленным против итогов Всесоюзного референдума 17 марта 1991 г., с целью ликвидации Советского Союза»<sup>62</sup>. Разговор, состоявшийся во время этой встречи, был тайно записан работниками КГБ и, по оценке Б.Н. Ельцина, эта запись стала «спусковым курком августа 91-го»<sup>63</sup>.

2 августа 1991 г. М.С. Горбачев, перед своим отлетом в отпуск в Крым, выступил по центральному телевидению и заявил о том, что Союзный договор открывается для подписания 20 августа 1991 г. В своем телеобращении глава СССР утверждал, что подготовленный Договор является «реализацией воли народа, выраженной на референдуме 17 марта»<sup>64</sup>. В связи с дальнейшими событиями в стране данное заявление можно расценить как явную неправду, так как подготовленный к подписанию проект Договора о ССГ, измененный в ходе ночной встречи 29—30 июля 1991 г., не соответствовал тем принципам, за которые советские граждане проголосовали на референдуме. По воспоминаниям А.С. Черняева, своим выступлением на телевидении Горбачев фактически «засветил», что речь идет о «свободной» конфедерации независимых республик<sup>65</sup>.

Лишь после данного телеобращения текст Договора о ССГ был разослан полномочным руководителям делегаций и высшим должностным лицам Советского Союза. На данный документ был наложен гриф «совершенно секретно», с него запрещалось делать копии, вносить те или иные изменения в положения Договора. Несмотря на эти предписания, текст Договора о ССГ был опубликован 15 августа 1991 г. в газете «Московские новости», что, по воспоминаниям бывшего главы КГБ В.А. Крючкова, вызвало своего рода шок у М.С. Горбачева, сильно возмутившегося произошедшей утечкой информации. После этого скрывать Договор от общественности было бессмысленно, и на следующий день он был опубликован в «Правде», вызвав большой общественный резонанс.

В августе 1991 г. руководители силовых структур (глава КГБ В.А. Крючков, министр обороны Д.Т. Язов, министр внутренних дел Б.К. Пуго) и высшие государственные руководители Союза (вице-президент Г.И. Янаев, премьер-министр В.С. Павлов) предлагают Президенту СССР М.С. Горбачеву ввести в стране чрезвычайное положение и создать Государственный Комитет по чрезвычайному положению (ГКЧП) с целью нормализовать обстановку в стране и

---

<sup>62</sup> Тропин В.И. Указ. соч. С. 287.

<sup>63</sup> Ельцин Б.Н. Указ. соч. С. 64.

<sup>64</sup> Из выступления М.С. Горбачева по ЦТ — «Союзный договор открыт к подписанию» // Правда. 1991. 3 марта // Союз можно было сохранить. С. 285.

<sup>65</sup> Черняев А.С. Шесть лет с Горбачевым. М., 1993. С. 476.

подготовить к подписанию Договор о Союзе Советских Социалистических республик, соответствующий воле народа, высказанной на референдуме 17 марта 1991 г. Это объяснялось тем, что, по мнению высших партийных и государственных руководителей, проект Договора о Союзе Суверенных государств, подготовленный к подписанию 20 августа 1991 г., вел к фактической ликвидации СССР как федеративного государства.

В результате выступления ГКЧП 19–21 августа 1991 г. подписание Договора о Союзе Суверенных Государств было сорвано. Президент СССР М.С. Горбачев, находившийся в это время на отдыхе в Крыму в Форосе, самоизолировался от центра событий и, пребывая, по образному выражению Б.Н. Ельцина, в состоянии «политической невесомости», не смог серьезно повлиять на ситуацию в стране<sup>66</sup>. Тем самым он не выполнил обязанности Президента СССР по сохранению Союза как единого государства, отдав инициативу в руки российских властей во главе с Б.Н. Ельциным, что привело в конце августа 1991 г. к фактическому двоевластию.

Своим выступлением 19–21 августа 1991 г. участники ГКЧП, с одной стороны, сорвали подписание по существу конфедеративного Договора о ССГ, а с другой — углубили политический кризис, что привело к фактическому распаду центральной власти СССР. Обострение политического кризиса союзной власти, кульминацией которого стало выступление ГКЧП, в этот момент смыкается с общим политическим кризисом в Советском Союзе, проявившимся в активизации деятельности националистических сил в республиках, прежде всего в Прибалтике, на Кавказе, России, Украине и Молдавии. В результате развитие и нарастание данных кризисных явлений приводит к провозглашению союзными республиками своей политической государственной независимости.

Попытки М.С. Горбачева «реанимировать» новоогаревский процесс по выработке нового Договора о ССГ осенью 1991 г. натолкнулись на упорное сопротивление «радикалов из демократического лагеря»<sup>67</sup> и ни к чему не привели. Окончательно планы реформирования СССР и создания новой федерации суверенных республик были сорваны 8 декабря 1991 г. Беловежским соглашением, подписанным руководителями России, Украины и Белорусии, в соответствии с которым СССР прекращал свое существование. Юридически это было закреплено Алма-Атинской декларацией, подписанной 21 декабря 1991 г. главами 11 союзных республик, провозгласившей создание нового геополитического формирования — Содружества Независимых Государств (СНГ).

Таким образом, процесс разработки нового Союзного договора проходил с большими трудностями, что было обусловлено как объ-

<sup>66</sup> Ельцин Б.Н. Указ. соч. С. 90.

<sup>67</sup> Сидоров А.В. Указ. соч. С. 121.

активными факторами — межнациональными противоречиями, существовавшими ранее и обострившимися в период перестройки, так и субъективными — борьбой за властные полномочия между союзным центром и национальными республиками. Союзным и республиканским лидерам в рассматриваемый период было крайне тяжело, а подчас невозможно прийти к компромиссу, так как они преследовали совершенно разные цели. Если союзное руководство во главе с М.С. Горбачевым старалось сохранить влияние союзного центра в рамках нового административного устройства (сначала — федерации, затем — конфедерации), то лидеры национальных республик, в авангарде которых шла Россия во главе с Б.Н. Ельциным, стремились получить как можно больше властных полномочий и отделиться от Союза. Лозунг М.С. Горбачева «сильный центр — сильные республики»<sup>68</sup> был неосуществим в силу противоречия, изначально в него заложенного.

К тому же следует отметить, что в ходе разработки Союзного договора зачастую нарушались принципы конституционной законности и провозглашенной демократии и гласности, что выводило данный процесс за рамки правового поля. Игнорируя результаты Референдума 17 марта 1991 г., решения Верховного Совета и Съезда народных депутатов СССР, М.С. Горбачев хотел напрямую договориться с республиканскими лидерами относительно национально-государственного устройства будущего Союза. Однако в ходе новоогаревского процесса инициатива окончательно перешла в руки руководителей национальных республик, которые, опираясь на принятые Декларации о суверенитете, в ходе новоогаревских встреч диктовали Горбачеву свою волю, вынуждая последнего идти на всевозможные уступки и компромиссы.

Сам М.С. Горбачев на протяжении всего переговорного процесса не устал повторять, что он стоит на позиции сохранения и обновления Союза, но при этом не конкретизировал, какой именно Союз он стремится создать. С каждым новым разработанным проектом Союзного договора государственное устройство обновленного Союза Суверенных государств подвергалось изменениям и двигалось в сторону ослабления позиций союзного центра. Если в проекте Союзного договора от 24 ноября 1990 г. говорилось о создании федерации, то в весенне-летних проектах 1991 г. речь уже шла о конфедерации. Все это позволяет сделать вывод, что М.С. Горбачев не выполнил свой долг Президента СССР по сохранению союзного многонационального государства, которое он возглавлял, и разрушил его вместе с руководителями союзных республик.

Что касается Договора о ССГ, подготовленного к подписанию 20 августа 1991 г., то он закреплял прекращение существования СССР

---

<sup>68</sup> Горбачев М.С. Размышления о прошлом и будущем. С. 136.

как единого государства и превращал его по существу в рыхлую конфедерацию со многими чертами Содружества независимых государств (СНГ).

Одной из ключевых причин развала Советского Союза, безусловно, стала ликвидация КПСС, так как именно Коммунистическая партия была стержнем власти Советского Союза и основным его скрепляющим фактором. В этой связи можно сказать, что развал СССР был прямым следствием запрещения и развала КПСС.

### Список литературы

*Барсенков А.С.* Реформы Горбачева и судьба союзного государства, 1985–1991. М., 2001.

*Боффа Дж.* От СССР к России: История неоконченного кризиса: 1964–1994. М., 1996.

*Горбачев М.С.* Жизнь и реформы: В 2 кн. М., 1995.

*Горбачев М.С.* Понять перестройку... Почему это важно сейчас. М., 2006.

*Горбачев М.С.* Размышления о прошлом и будущем. М., 1998.

*Ельцин Б.Н.* Записки президента. М., 1994.

*Исаков В.Б.* Расчлененка. Кто и как развалил Советский Союз: хроника, документы. М., 1998.

*Крючков В.А.* Личное дело. Ч. 2. М., 1997.

*Крючков В.А.* На краю пропасти. М., 2003.

К Союзу Суверенных народов. Сборник документов КПСС, законодательных актов, деклараций, обращений и президентских указов, посвященных проблеме национально-государственного суверенитета. М., 1991.

*Лукиянов А.И.* Переворот мнимый и настоящий. М., 1993.

*Павлов В.С.* Август изнутри. Горбачев-путч. М., 1993.

*Сидоров А.В.* Советский Союз накануне распада: опыт антикризисного управления. М., 2002.

Союз можно было сохранить. Белая книга. Документы и факты о политике М.С. Горбачева по реформированию и сохранению многонационального государства. М., 2007.

*Станкевич З.А.* История крушения СССР. Политико-правовые аспекты. М., 2001.

*Тропин В.И.* Дайсаку Икеда и Россия. Встреча длиною в тридцать лет. М., 2009.

*Фроянов И.Я.* Погружение в бездну. Россия на исходе XX века. М., 2009.

*Черняев А.С.* Шесть лет с Горбачевым. М., 1993.

*Чешко С.В.* Распад Советского Союза: этнополитический анализ. М., 2000.

*Чешко С.В.* Роль этнонационализма в распаде СССР // Трагедия великой державы: Национальный вопрос и распад Советского Союза / Отв. ред. Г.Н. Севостьянов. М., 2005.

*White S.* After Gorbachev. Cambridge University Press, 1993.