

ПРАВОВИЙ СТАТУС УРСР ЗА ПРОЕКТАМИ СОЮЗНОГО ДОГОВОРУ (ЛИСТОПАД 1990 – СЕРПЕНЬ 1991 Р.Р.)

LEGAL STATUS USSR ACCORDING TO DRAFTS OF TREATY OF UNION (NOVEMBER 1990 – AUGUST 1991)

Омарова А.А.,

*аспірант кафедри історії держави і права України та зарубіжних країн
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

У статті досліджується правовий статус Української РСР у проектах Союзного договору. Проводиться аналіз змін у розподілі повноважень між Союзом та союзними республіками, які відображені в усіх його чотирьох проектах (листопад 1990 – серпень 1991 р.р.). Розкриваються ключові положення проектів Союзного договору.

Ключові слова: Українська РСР, Союзний договір, правовий статус, СРСР, референдум.

В статье исследуется правовой статус Украинской ССР в проектах Союзного договора. Проводится анализ изменений в распределении полномочий между Союзом и союзными республиками, которые отражены во всех его четырех проектах (ноябрь 1990 – август 1991 г.г.). Раскрываются ключевые положения проектов Союзного договора.

Ключевые слова: Украинская ССР, Союзный договор, правовой статус, СССР, референдум.

The article investigates legal status of Ukrainian SSR in drafts of Treaty of Union. Changes in distribution of powers between Union and union republics are analyzed, which reflected in all four drafts (November 1990 – August 1991). Key provisions of drafts of Treaty of union are disclosed.

Key words: Ukrainian SSR, Treaty of Union, legal status, USSR, referendum.

Актуальність теми. Декларація про державний суверенітет України передбачала, що її принципи «використовуються для укладання Союзного договору». Аналіз проектів останнього, створених заради збереження СРСР, доводить про їх несумісність із принципами декларацій союзних республік, що підтверджує еволюція правового статусу Української РСР в усіх проектах нового Союзного договору.

Окремі питання проектів нового Союзного договору висвітлювалися у працях багатьох науковців. Так, у своїх працях Н.П. Барановська, В.Ф. Верстюк, С.В. Віднянський, Т.В. Орлова розглядали проекти Союзного договору як складову одного з етапів розвитку України та інших колишніх союзних республік на шляху до незалежності. Зокрема, Т.І. Батенко вивчав Союзний договір через призму діяльності керівників союзних республік. У свою чергу В.Б. Скоморовський здійснював історико-правове дослідження утворення та ліквідації СРСР, особливу увагу науковець приділив «новоогарьовському процесу», який був одним із останніх етапів розпаду союзної держави. Однак у роботах названих науковців відсутній розширений аналіз саме правового статусу союзних республік, зокрема Української РСР, за проектами Союзного договору.

Метою дослідження є історико-правовий аналіз проектів нового Союзного договору та правового статусу Української РСР за цими документами.

Виклад основного матеріалу. Прийняття союзними республіками Декларацій про суверенітет, як покажуть наступні дії, поклато початок безповоротному розпаду СРСР. Проте наприкінці 80-х – початку 90-х р.р. XX століття керівництво КПРС все ще

намагалося зупинити цей процес, пішовши на поступки суб'єктам Союзу у розширенні їх суверенітету, повноважень, трансформували його в оновлену, більш демократичну федерацію, і все це заради збереження СРСР. Тому 1 жовтня 1990 р. Верховна Рада СРСР своєю постановою передбачала підготовку нового Союзного договору [1].

Новий Союзний договір готувався під контролем союзного центру та його проекти публікувалися у союзних газетах. Так, 24 листопада 1990 р. був опублікований перший проект нового Союзного договору [2]. У преамбулі союзні республіки-учасники Договору визначалися як суверенні республіки. Назва союзної держави зазнала змін, передбачалося, що утворення буде йменуватися Союз Суверенних Радянських Республік. Цей документ складений у кращих традиціях радянського конституційного права, яке обмежувалося лише демагогічними гаслами [3, с. 161]. Перший проект Союзного договору хоча й був спробою завуальювати справжні наміри у розвитку відносин центру із союзними республіками, проте більшість його положень вказувала на спробу союзного центру втримати владу. За цим проектом ССРР був договірною, асиметричною федерацією. Було чітко окреслено коло повноважень Союзу СРР. Зокрема, повноваження у сфері захисту суверенітету та територіальної цілісності Союзу, міжнародних відносин, організації та керівництва Збройними Силами, фінансової, кредитної та грошової політики були віднесені до компетенції Союзу СРР. Більш того, передбачалося верховенство союзного законодавства над республіканським. Договір не передбачав право республік-учасниць на вихід зі складу Союзу.

Метою нового Союзного договору було збереження єдності республік та утримання через «оновлений Союз» влади в країні [4, с. 78]. Цей проект Союзного договору було складено без участі представників республік, а Союз СРР наділявся надзвичайно широкими повноваженнями, внаслідок чого проголошений суверенітет республік ставав правовою фікцією. Тому статус Української РСР за проектом Союзного договору у редакції кінця листопада 1990 р. хоч і мав значні зміни у порівнянні з Договором 1922 р., проте положення щодо союзного центру робили ці зміни лише «політичною грою» для утримання Союзу РСР.

У Верховній Раді Української РСР розгорнулася дискусія навколо положень Союзного договору. Члени постійної комісії з питань державного суверенітету, міжреспубліканських і міжнаціональних відносин висловлювалися в цілому за проект, хоча й визнавали, що він суперечить уже схваленим законам [5, с. 533]. По суті, за положеннями проекту Союзного договору реальна влада зберігалася за центром, саме тому цей проект не підтримали й інші республіки [6, с. 59].

На грудневому Пленумі ЦК КПРС було зазначено, що в цілому проект знайшов підтримку в союзних республіках, що є основою для вироблення повноцінного документа, який відповідав би інтересам усіх радянських республік [7, с. 2]. Пленумом ЦК КПРС було прийнято постанову «О концепции союзного договора и задачах партийных организаций» [8, с. 1], в якій заперечувалися прямі міжреспубліканські зв'язки на двосторонній та багатосторонній основі як протиставлення ідеї Союзного договору, тобто було виказано негативне ставлення з боку комуністичної партії до самої ідеї самостійності союзних республік у вирішенні міжреспубліканських питань, оминаючи союзний центр.

Пізніше 25 грудня 1990 р. IV з'їзд народних депутатів СРСР прийняв постанову «Об общей концепции нового Союзного договора и порядке его заключения» [9], в якій народні депутати висловлювалися за збереження цілісності СРСР та її назви і перетворення Радянського Союзу на «добровільний рівноправний союз суверенних республік – демократичну федеративну державу».

Наступним кроком було прийняття 16 січня 1991 р. Верховною Радою СРСР постанови «Об организации и мерах по обеспечению проведения референдума СССР по вопросу о сохранении Союза Советских Социалистических Республик» [10], якою на 17 березня 1991 р. призначався референдум на всій території СРСР щодо питання про збереження Союзу РСР як федерації рівноправних республік.

За декілька днів до всесоюзного референдуму 9 березня 1991 р. було оприлюднено другий проект Договору [11, с. 3–4]. Союзний центр розраховував, що ствердна відповідь на референдумі дасть підстави вважати голосування на ньому підтримкою саме цього проекту Договору. Проектом нового Договору називався Договір про Союз суверенних республік. У преамбулі Договору зазначалося, що суверенні республіки укладають цей договір, виходячи з проголошених республіками декларацій про державний суве-

ренітет. На наш погляд, останню тезу можна вважати важливою поправкою, оскільки в першому проекті ніякого посилення на прийнятті декларації не було, що підтверджувало не визнання та не підтримку союзним центром республіканських декларацій про державний суверенітет. Проте у ситуації, що склалася в державі – відмова офіційної влади Литви, Латвії, Естонії, Грузії, Молдови та Вірменії від проведення всесоюзного референдуму 17 березня 1991 р. [12, с. 211], наростаюча загроза остаточного розпаду СРСР, продовжувати невизнання декларацій було неможливо.

Другий проект нового Союзного договору передбачав перетворення СРСР на Союз суверенних республік – симетричну, договірну, «м'яку» федерацію. Суттєво було розширено повноваження союзних республік: можливість безпосередньої участі у міжнародних відносинах, право виходу республіки зі складу Союзу, переведення у спільну компетенцію республік та Союзу питання зовнішньоекономічної діяльності, державної безпеки, воєнної, кредитної, фінансової, податкової та цінової політик тощо. Вже на офіційному рівні визнавалися декларації союзних республік. Проте міжнародна діяльність республік мала обмеження, звужувалися права республік у Кабінеті Міністрів СРСР та зберігалася верховенство союзного законодавства. Російська мова залишалася офіційною мовою Союзу, що було несумісним із національним суверенітетом союзних республік, закріпленого у їх деклараціях. Правовий статус Української РСР за беззевим проектом Союзного договору значно розширювався, до сфери повноважень були віднесені питання, які до цього вважалися виключною компетенцією Союзу, однак не всі положення Декларації про державний суверенітет України знайшли своє втілення у нормах цього проекту.

Як і передбачалося, 17 березня 1991 р. пройшов всесоюзний референдум. За результатами голосування в усіх республіках, де офіційна влада провела його, більшість проголосувала за збереження СРСР: на поставлене питання «Чи вважаєте Ви необхідним збереження Союзу РСР як оновленої федерації рівноправних суверенних республік, в якій будуть повною мірою гарантуватися права та свободи людини будь-якої нації?», «так» відповіли 76,4%, «ні» – 21,7% громадян, які взяли участь у референдумі. Проте найбільшу підтримку радянського майбутнього було продемонстровано у середньоазійських республіках та у Казахстані [13, с. 2]. В Українській РСР на питання союзного бюлетеня «так» відповіли 70,16%, «ні» – 27,99%, а на питання республіканського бюлетеня «Чи згодні Ви з тим, що Україна має бути у складі Союзу радянських суверенних держав на засадах Декларації про державний суверенітет України?», «так» відповіли 80,17%, «ні» – 17,97% [14]. Отже, більшість громадян Української РСР, хоча й висловилися за збереження Союзу, проте саме на засадах Декларації про державний суверенітет України, що свідчило про пробудження національної самосвідомості у громадян Української РСР та намір продовжувати розвивати державу у напрямі утвердження державного, народного та національного су-

веренітету, побудови демократичного суспільства та правової держави.

Після 17 березня було розпочато активну роботу над проектами Союзного договору. В Українській РСР ще в березні схвалено склад Комісії Верховної Ради Української РСР з питань Союзного договору та затверджено групу наукових експертів із питань Союзного договору [15], яким доручалося підготувати пропозиції до цього документа. Під час обговорення деякі представники республік висували ідею про можливість створення Союзу на конфедеративних засадах. Їх опоненти вказували на те, що це може призвести до різкого послаблення могутності держави, оскільки при конфедерації союзна держава не володітиме необхідним суверенітетом і позбавиться багатьох атрибутів державності. У якості нової гарантії суверенності суб'єктів Союзу пропонували принцип, за яким повноваження Союзу РСР, передбачені Договором і включені в Конституцію СРСР, не можуть бути розширені без загальної згоди учасників Договору [16, с. 214].

Третій проект Союзного договору був оприлюднений 28 червня 1991 р. [17]. Його було названо «Договір про Союз суверенних держав». Цей проект Договору підготовлено за участю представників республік. У преамбулі цього проекту Договору зазначалося, що держави-учасниці Договору виходять із проголошення ними державних суверенітетів та виконують волю народу щодо збереження та оновлення Союзу, що була виражена на референдумі 17 березня 1991 р., тобто підсумки референдуму, який проігнорували шість республік, були використані як аргумент для союзних республік на користь підписання нового Союзного договору.

За червневим проектом Договору Союз Радянських Суверенних Республік був суверенною федеративною демократичною державою із рівноправними республіками, яким було надано право виходу з Союзу РСР. Справжнім досягненням цього проекту було розширення повноважень Ради Республік у Верховній Раді СРСР та надання права республікам самостійно визначати свою державну мову в межах республіки. Повноваження республік визначалися за залишковим принципом: тобто те, що не належало до виключного відання Союзу та до спільного відання Союзу та республік, було віднесено до компетенції республік. До повноважень Союзу були передані найбільш важливі питання державного управління, а саме: захист суверенітету та визначення кордонів СРСР, визначення зовнішньополітичної та зовнішньоекономічної політики Союзу, та координація відповідною політикою республік, керівництво Збройними Силами та іншими військами Союзу, питання державної безпеки. Безперечно, перелік спільних повноважень Союзу та республік був достатньо широкий, проте питання, які залишалися для виключного відання республік, були нечисленними та не настільки важливими. Так само залишалися принцип верховенства союзного законодавства над республіканським та російська мова як офіційна мова Союзу. Таким чином, союзне керівництво реально не визна-

вало ані державного, ані національного суверенітету союзних республік.

Повноваження Української РСР за цим проектом порівняно з Конституцією СРСР 1977 р. розширювалися, оскільки вона визнавалася суверенною республікою із низкою повноважень, які республіка могла виконувати спільно із союзним центром, проте питання, що входили до сфери виключного відання Союзу, не давали можливості Українській РСР утверджувати реальний державний суверенітет. Саме тому Верховна Рада Української РСР 27 червня 1991 р. прийняла постанову «Про проект Договору про Союз суверенних держав, представлений Президентом СРСР» [18], яким доручала робочій групі, утвореній Президією Верховної Ради Української РСР, до 15 вересня 1991 р. узагальнити підготовлені постійними комісіями Верховної Ради, Кабінетом Міністрів, Академією наук Української РСР та висловлені народними депутатами пропозиції і зауваження до проекту Договору, тобто фактично Українська РСР відкладала розгляд питання щодо підписання нового Союзного договору на середину вересня 1991 р.

Проект Договору про Союз суверенних держав 12 липня був в основному підтриманий Верховною Радою СРСР [19]. Остаточний текст Договору оприлюднено 16 серпня 1991 р. [20]. Відповідно до його положень державу було перейменовано у Союз Радянських Суверенних Республік. Союз РСР залишався договірною, симетричною федерацією із правом сецесії. Республіки визнавалися суверенними державами з усією повнотою політичної влади на своїй території та мали право самостійно визначати свій національно-державний та адміністративно-територіальний устрій, систему органів влади та управління. Російська мова переставала бути офіційною мовою Союзу – відтепер вона визначалася як мова міжнаціонального спілкування, чим урешті-решт національний суверенітет республік був визначений союзним центром.

Остаточний варіант Союзного договору був достатньо «поблажливим» до республік у порівнянні із конституційними актами, які діяли на той момент. Однак залишилися певні неузгодженості у цьому проекті Договору. По-перше, це стосувалося принципу залишкових повноважень республік, що аж ніяк не сприяло утвердженню суверенітету республік, а навпаки, свідчило про верховенство Союзу над республіками. Такий розподіл повноважень міг призвести в майбутньому до узурпації Союзом повноважень республік. По-друге, спільні повноваження Союзу та республік унеможливили здійснення республіканської грошової, кредитної, податкової та страхової політики, утворення власної економіки, а також здійснення самостійної соціальної політики. Це вело б до того, що республіки не контролювали б політичну, економічну та військову ситуацію на їх територіях. По-третє, не вирішувалося питання міжнародної діяльності республік, а саме, право республік на вступ в ООН, відкриття власних посольств. По-четверте, не визначеним був і правовий статус шести республік, які відмовилися брати участь у референдумі та підпи-

сувати новий Союзний договір. По-п'яте, процедура поетапного підписання Договору могла призвести до того, що в один і той же час існували б дві держави на одній території із різними кордонами та законодавством, тобто союзне керівництво хоча й поступилося деякими важливими повноваженнями, проте єдині кордони держави, єдиний виборний Президент, Кабінет Міністрів та Верховна Рада Союзу, а також федеральне законодавство об'єктивно призводили до неможливості самостійності союзних республік.

Умови нового Союзного договору, який пропонувався Україні для підписання, аж ніяк не передбачали самостійності. Більш того, серпневий (1991 р.) путч, утворення так званого Державного комітету з надзвичайного стану, взагалі поставили під загрозу саму ймовірність будь-яких свобод [5, с. 533]. Саме тому 24 серпня 1991 р. Верховна Рада Української РСР проголосила незалежність України, а постановою Президії Верховної Ради Української РСР від 30 серпня 1991 р. [21] було скасовано постанову «Про проект Договору Союзу суверенних держав, представлений Президентом СРСР», яким перенесення підписання Договору на середину вересня відмінено. Тим самим Україна остаточно визначилася з курсом і вибором свого майбутнього розвитку, обравши незалежність та демократію.

Висновки. Проекти Союзного договору передбачали різний правовий статус Української РСР: у першому проекті статус республіки мало чим відрізнявся від наявного на той момент, другий, третій та четвер-

тий проекти значно розширювали правовий статус Української РСР у складі Союзу. Декларації про державний суверенітет України та інших союзних республік закріпили таку програму і стратегію розвитку їх суверенних прав, які виключали збереження командно-адміністративної системи, партійно-радянської номенклатури й законодавчих обмежень демократизації суспільства, переходу до ринкових економічних відносин. Небезпека повернення або збереження тоталітарної радянської системи підштовхнула ряд радянських республік на вихід зі складу СРСР, що фактично започаткувало його розпад, а для інших союзних республік, які брали участь у розробці Союзного договору, ця небезпека бачилася у будь-якій статті Договору, де йшлося про верховенство Союзу, його повноважень. Спробою державного перевороту партійно-радянське керівництво продемонструвало загрозу збереження і реставрування СРСР зразка 80-х рр., а можливо, й більш ранішньої моделі. Ця недолуга спроба й була розцінена, як «смертельна небезпека» для України, і призвела до «Акту проголошення незалежності України».

Еволюція правового статусу Української РСР за проектами Союзного договору, доля самого Договору підтверджують неможливість, марність намагань демократичної трансформації СРСР, історичну законмірність його розпаду. Нині, через чверть століття, правонаступниця СРСР – РФ з її путінським режимом та своєю агресією проти України грубо порушує її державний суверенітет.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про хід консультацій і розроблення концепції нового Союзного договору: постанова Верховної Ради СРСР від 1 жовтня 1990 р. № 1691-I // Від. з'їзду нар. деп. і Верх. Ради СРСР. – 1990. – № 41. – ст. 815.
2. Проект «Союзний договір» // Правда. – 1990. – 24 листопада (№ 328 (26411)). – 3 с.
3. Україна: утвердження незалежної держави (1991–2001) / Н.П. Барановська, В.Ф. Верстюк, С.В. Віднянський та ін. / за ред. В.М. Литвина. – К.: Видавничий дім «Альтернативи», 2001. – 704 с.
4. Батенко Т.І. Королі СНД: портрети дванадцяти президентів (тенденції та закономірності розвитку в пострадянському просторі) / Т.І. Батенко. – Львів : Кальварія, 2000. – 216 с.
5. Уряди України у ХХ ст. : наук.-докум. вид. / голова ред. ради А.К. Кінах. – Київ : Наук. думка, 2001. – 606 с.
6. Орлова Т.В. Історія нових незалежних держав: Postsovieticum: навч. посіб. / Т.В. Орлова. – К.: Знання, 2010. – 487 с.
7. За обновление нашего союзного государства. Выступление М.С. Горбачева на Пленуме ЦК КПСС 10 декабря 1990 г. // Правда. – 1990. – 11 декабря (№ 345 (26428)). – С. 1–2.
8. О концепции Союзного договора и задачах партийных организаций: постановление Пленума ЦК КПСС от 11 декабря 1990 г. // Правда. – 1990. – 11 декабря (№ 348 (26431)). – 1 с.
9. Об общей концепции нового Союзного договора и порядке его заключения: постановление съезда народных депутатов СССР от 25.12.1990 № 1858-I // Вед. Верх. Совета СССР. – 1991. – № 1. – ст. 2.
10. Об организации и мерах по обеспечению проведения референдума СССР по вопросу о сохранении Союза Советских Социалистических Республик: постановление Верховного Совета СССР от 16.01.1991 № 1910-I // Вед. Верх. Совета СССР. – 1991. – № 4. – ст. 87.
11. Проект «Договор о Союзе суверенных республик» // Правда. – 1991. – 9 марта (№ 59 (26507)). – С. 3–4.
12. Скоморовський В.Б. Створення і ліквідація СРСР: історико-правове дослідження : дис. ... д-ра. юрид. наук : 12.00.01 / В.Б. Скоморовський; М-во освіти і науки / Відкритий міжнар. ун-т розвитку людини «Україна»; наук. конс. О.Н. Ярмиш – Київ: [б. в.], 2015. – 418 с.
13. Об итогах референдума СССР, состоявшегося 17 марта 1991 г. Сообщение Центральной комиссии референдума СССР // Правда. – 1991. – 28 марта (№ 75 (26523)). – С. 1–2.
14. Повідомлення Центральної республіканської комісії референдуму СРСР про результати голосування (референдуму СРСР) по Українській РСР 17 березня 1991 року // Від. Верх. Ради Української РСР. – 1991. – № 14.
15. Про склад Комісії Верховної Ради Української РСР з питань Союзного договору: постанова Президії Верховної Ради Української РСР від 18 березня 1991 р. № 841-XII // Від. Верх. Ради Української РСР. – 1991. – № 15. – ст. 179.
16. Скоморовський В.Б. Історико-правова характеристика створення і ліквідації СРСР : монографія / В.Б. Скоморовський. – Івано-Франківськ: Симфонія форте, 2014. – 410 с.
17. Проект «Договор о Союзе суверенных государств» // Правда. – 1991. – 28 июня (№ 154 (26602)). – 3 с.
18. Про проект Договору про Союз суверенних держав, представлений Президентом СРСР. Постанова Верховної Ради Української РСР від 27 червня 1991 р. № 1272-XII // Від. Верх. Ради Української РСР. – 1991. – № 32. – ст. 429.
19. Про проект Договору про союз суверенних держав: постанова Верховної Ради СРСР від 12 липня 1991 р. № 2335-I // Від. з'їзду нар. деп. СРСР і Верх. Ради СРСР. – 1991. – № 29. – ст. 853.
20. Договор о Союзе суверенных государств // Правда. – 1991. – 16 августа (№ 196 (26644)). – 2 с.
21. Про проект Договору про Союз суверенних держав: постанова Президії Верховної Ради України від 30 серпня 1991 р. № 1457-XII // Від. Верх. Ради України. – 1991. – № 44. – ст. 585.