

ПРОБЛЕМА ФЕДЕРАТИВНОГО ДОГОВОРУ В СРСР НА РУБЕЖІ 80-90-х рр.

СУРНІН В. Б.

За свою майже 70-річну історію СРСР як федеративна держава не зазнав суттєвих змін. Час від часу збільшувались кількість союзних республік, що входили до його складу (в 1922 р. їх нараховувалось

4, в 1936 р. стало 11, в 1940 р. - 15), уточнювались адміністративні кордони, деякі території в силу певних обставин змінювали приналежність (наприклад, в 1954 р. Крим із складу Російської Федерації було

передано Україні). Однак ці зміни не зачіпали самої структури федеративного устрою Радянського Союзу.

Якщо подивитись уважно, вона відтворювала видуманий Леніним партійний принцип "демократичного централізму". В країні, яка іменувалась Союзом, існувала сувора ієрархія прав національно-державних утворень, а самі вони беззастережно підкорялись Центру, тобто Москві.

Така штучно побудована "федерація зверху" часто-густо ігнорувала побажання малих народів, їх історичні традиції, що в умовах відсутності демократії акумулювало національне невдоволення і становило потенційну небезпеку для імперської бюрократії.

Перші тривожні сигнали пролунали уже на початку "перебудови". В грудні 1986 р. відбувся масовий стихійний виступ казахської молоді в Алма-Аті, приводом до якого послужила кадрова політика "центру" у республіці. 23 серпня 1987 р., у річницю підписання радянсько-німецького пакту 1939 р., розпочались багатотисячні маніфестації в столицях трьох Прибалтійських республік. З часом пов'язана з національними відносинами напруженість виникла майже у всіх регіонах.

Досить глибоке уявлення про динаміку розвитку негативних тенденцій у національних відносинах можна отримати, ознайомившись з листами, які надходили в ЦК КПРС із союзних республік в 1988 р. і за перші вісім місяців 1989 р. Самі "гарячі" точки в 1988 р. - Азербайджан і Вірменія. Доля листів з питань міжнаціональних відносин у загальному обсязі надходжень із цих республік найбільша - 52,2 і 37,0 відсотка відповідно. Досить тривожна активність адресатів із Узбекистану (15,1%) і Естонії (11,9%). В інших республіках, що опинились у загальному списку нижче критичної ризику у 10 відсотків, становище не викликає побоювань.

Картина різко міняється у наступному році, коли обсяг кореспонденції, яка нас цікавить, значно зріс. Так, її доля у загальному потоці листів із Узбекистану за вісім місяців 1989 р. становила: по Ташкентській області - 71 відсоток, Самаркандській - 65, Ферганській - 49, Наманганській - 38 відсотків. Суттєво змінилась ситуація в Прибалтиці. Якщо в 1988 р. певні побоювання у зв'язку з загостренням національних суперечностей викликала тільки Естонія, то уже через півроку до неї "приєднались" Латвія і Литва. В Естонії відповідний показник зріс з 11,9 до 30 відсотків, в Латвії - з 6,7 до 40 відсотків (м. Вільнюс) [1].

Але це лише одна, так би мовити, кількісна сторона питання. При всій переконливості статистичних даних вони, однак, нічого не говорять про те, що більше всього хвилювало людей, в чому причини загострення взаємовідносин між націями. Проясни-

ти ситуацію в якійсь мірі може перелік прохань і пропозицій, що регулярно повторювались у пошти ЦК КПРС. Серед них (за станом на серпень 1989 р.) знаходимо такі:

- відновити Кримську АРСР, забезпечивши організоване переселення в Крим всіх виселених звідти у 1944 р. кримських татар і їх нащадків, які побажають повернутися;
- відновити автономію німців Поволжжя у її попередніх кордонах;
- вивести Абхазську АРСР із складу Грузинської РСР із відновленням статусу союзної республіки;
- передати Нагірно-Карабахську автономну область Азербайджанської РСР до складу Вірменської РСР;
- надати автономію гагаузам, що проживають у Молдавії, створити Гагаузьку АРСР;
- створити у Вільнюському краї Литовської РСР, де більшість населення складають поляки, росіяни, білоруси і євреї, російсько-польський автономний округ і т.д. [2].

Не перебільшуючи, можна сказати, що уже влітку 1988 р. серед різноманітних питань міжнаціональних відносин самим ходом подій на перший план була висунута проблема федеративних відносин. Її суть висловив, виступаючи у тому ж році на ХІХ партконференції, перший секретар ЦК Компартії Латвії Б.К.Пуго: "Треба забезпечити справжній суверенитет кожної братської республіки" [3]. На той час в республіках Прибалтики, де перебудовчі процеси розгортались прискореними темпами, була розроблена і програма переходу до такого суверенитету. Вона отримала назву ІМЕ, тобто програма республіканського госпрозрахунку.

Концепція ІМЕ, яка отримала підтримку з боку широкого кола спеціалістів, громадськості у багатьох республіках, разом з тим була зустрінута досить прохолодно у союзних верхах. Тільки 27 листопада 1989 р. Верховна Рада СРСР прийняла закон про економічну самостійність прибалтійських республік. А його здійснення відбувалось ще повільніше. Досить сказати, що лише в лютому 1990 р. в Москві відбулось підписання чотирьохсторонньої міжурядової постанови, згідно якої передбачалась певна децентралізація управління народним господарством. Наприклад, Естонії перепорядковувались 40 союзних підприємств із 170 [4]. Ще меншу долю отримували у своє розпорядження Латвія і Литва.

Таке незначне просування по шляху реформування федеративних відносин підштовхнуло прихильників "дійсної самостійності" до більш рішучих дій. І в березні 1990 р. Верховна Рада Литви першою серед Прибалтійських республік проголосила Декларацію про державну незалежність. Однак в той час шанси на збереження Союзу ще залишались.

Справа в тому, що незадовго до цих драматичних

подій Верховна Рада Естонської РСР звернулася до Верховної Ради СРСР з пропозицією розробити новий Союзний договір, а керівництво компартій трьох прибалтійських республік внесли свої пропозиції щодо Союзного договору на розгляд наступного Пленуму ЦК КПРС з питань національної політики. В тих умовах розробка і підписання нового Союзного договору, який відповідав би новим реаліям і був підтриманий іншими республіками, могли би стати на шляху центробіжних тенденцій і зіграти стабілізуючу роль.

Першою високою трибуною, де були озвучені пропозиції по оновленню федерації, став перший З'їзд народних депутатів СРСР, який відбувся в кінці травня - на початку червня 1989 р. Виступи представників Прибалтійських республік та деяких інших регіонів країни на ньому показали, що існує не тільки потреба, але і можливість закласти підвалини нової федерації. Її обличчя визначали, зокрема, такі тези: 1) СРСР є федерацією, а суб'єктами федерації - суверенні рівноправні держави; 2) "Центр" втрачає свою диктуючу роль із збереженням за ним функцій загального представництва і узгодження інтересів; 3) В рамках одного союзу мають право на існування декілька варіантів міждержавних зв'язків, і відносини між республіками будуються не стільки по "вертикалі", скільки по "горизонталі", тобто "на договірних началах"[5].

Можливо, не всі ідеї народних депутатів СРСР від Прибалтики сприймалися як конструктивні. Скажімо, дискусійною виглядала така постановка питання, коли союзна республіка наділялась правом ратифікації Конституції СРСР, а також законів про внесення змін і доповнень до неї. Не мала нормативних аналогів у попередній практиці і пропозиція, щоб дію законів СРСР на території союзної республіки поставити в залежність від рішень її Верховної Ради. Але попри всі розбіжності у судженнях ясно було одне: зберегти цілісність держави старими методами силового тиску і шаблонізації національно-державного устрою не вдасться.

Тим не менше, перший З'їзд народних депутатів СРСР відхилив програму радикального перегляду федеративних відносин, запропоновану Прибалтійськими республіками, і вирішив, що на даному етапі нагальні проблеми можна вирішувати за допомогою поступового розширення прав союзних і автономних республік за рахунок "центру". Як тепер зрозуміло, це було абсолютно помилкове рішення, яке в кінцевому рахунку призвело до розпаду Радянського Союзу.

Можливо, в якійсь мірі ситуацію міг виправити вересневий (1989 р.) Пленум ЦК КПРС, цілком присвячений національному питанню. Пленум досить реалістично оцінив ситуацію, яка склалась у галузі міжнаціональних відносин, і намітив ряд конкрет-

них кроків до її виправлення. Одним із напрямів своєї національної політики Пленум назвав оновлення федерації. Однак у прийнятих документах місця пропозиціям про розробку і підписання нового Союзного договору замість Договору про утворення СРСР 1922 року не знайшлось [6].

В 1989 - 1990 рр. вже стало зрозуміло, що КПРС нездатна перебудуватися і очолити політичні та економічні реформи в СРСР. Це стосується і національних відносин, де ставку було зроблено на косметичне оновлення федеративної будівлі, в той час як вона потребувала повної реконструкції. Воістину, названий період можна назвати "часом втрачених можливостей". Кінцевим підсумком всіх цих колізій став перехід чисто теоретичного конституційного права на вихід із Союзу у практичну площину.

В березні 1990 р. даним питанням змушений був зайнятися третій З'їзд народних депутатів СРСР. Він доручив Верховній Раді підготувати відповідний закон і, разом з тим, висловився за невідкладну розробку нового Союзного договору. Обраний на З'їзді президентом СРСР М.С.Горбачев невдовзі запропонував і формулу оновленої федерації: "Союз суверенних держав".

24 липня 1990 р. пресі був представлений первісний проект нового союзного договору, який передбачалося восени представити на обговорення повноважним делегаціям республік. Тісно пов'язаний з переходом до ринкової економіки, новий федеративний договір повинен був розширити права республік, перш за все замінивши існуючі центральні структури і вертикальні зв'язки прямими відносинами горизонтального типу між республіками без посередництва "центру".

Здавалось, опублікований проєкт засвідчив згоду союзних управлінських структур піти на компроміс з республіками. Але коли російський уряд прийняв відповідну програму перебудови економіки "500 днів", її було сприйнято абсолютно негативно. Між тим програма Шаталіна-Явлінського, за іменем авторів, передбачала створення в СРСР єдиного економічного простору, здійснення узгодженої політики в галузі підприємництва і багато такого, на що були готові навіть прибалтійські республіки (Естонія вагалась, Литва погоджувалась!). "Це був, можна сказати, єдиний наш історичний шанс зберегти Союз у складі 15 республік, - заявив з цього приводу голова російського парламенту Р.І. Хасбулатов. - Зрив цієї програми - найбільший злочин уряду Рижкова" [7].

Протидія з боку центральних установ остаточно упевнила республіки, які домагались самостійності, у необхідності більш рішучих кроків. Саме в такому ракурсі слід розглядати, на нашу думку, проголошення в травні 1990 р. державного суверенітету Росією, в липні того ж року - Україною. Найбільш потужні в економічному відношенні республіки Со-

юзу 20 листопада 1990 р. заключили між собою угоду, де не тільки визнали суверенітет один одного, але і необхідність співробітництва без участі центру на основі рівності і взаємної вигоди. Ще через два дні аналогічний договір був підписаний між Росією і Казахстаном. Цими угодами створювалась модель, яка мала, фактично, засади конфедерації.

Разом з тим ні Росія, ні Україна не відмовлялись від участі у підготовці нового Союзного договору і підготували свої проекти. На вересень 1990 р. таких проектів було 13 - від 12 союзних республік і від Центру. Між ними було мало спільного.

23 листопада 1990 р. республікам був представлений черговий проект нового Союзного договору. У його обговоренні прийняли участь всі республіки, за виключенням Прибалтійських і Грузії. Хоча із проекту зникли згадки про соціалізм і "Союз Радянських Соціалістичних Республік" поступився місцем "Союзу Радянських Суверенних республік", вплив центру відчувався у кожній статті і цього варіанту договору. Адже зрозуміло, чому він також був відхилений.

З точки зору політичного аналізу треба відмітити, що обговорення нового проекту Союзного договору восени 1990 р. відбувалось на фоні посилення центробіжних тенденцій. На Україні в кінці жовтня відбувся II з'їзд Руху, який проголосив "боротьбу за незалежність України і ненасильницьке відновлення незалежної і демократичної республіки". В Грузії після перемоги на виборах націоналістів із руху "Вільна Грузія" республіканський парламент взяв курс на "перехід до суверенної і повністю незалежної Грузії". У Нагірному Карабасі продовжувалась ескалація збройного конфлікту між вірменськими формуваннями і підрозділами азербайджанської армії.

12 січня 1991 р. в ході операції Радянської Армії по захопленню будинку телебачення у Вільнюсі було вбито 16 чоловік. Ці події, які повторилися через кілька днів у Ризі, різко загострили конфлікт між реформаторами і консерваторами. Беззаперечний лідер у таборі прихильників продовження реформ Б.Єльцин заявив, виступаючи 16 квітня 1991 р. в Європарламенті: "Один із головних уроків перебудови, котрий ми здобули для себе, полягає ось у чому: в старому унітарному Союзі зміни неможливі. Росія зможе подолати спадщину минулого тільки при умові глибоких перетворень у політичному і державному устрої Радянського Союзу" [8].

Розуміючи, що розвиток подій приймає загрозливий характер, консерватори спробували домогтись своєї мети в інший спосіб - через референдум. Але референдум, проведений 17 березня 1991 р., не тільки не вніс ясності у суперечки відносно змісту союзного договору, покликаного скріпити новий Союз, а,

навпаки, остаточно заплутав ситуацію. Адже Литва, Латвія, Естонія, Грузія, Вірменія і Молдова відмовились проводити у себе референдум, а там, де він був проведений, його підсумки виявились двозначними. Наприклад, в Україні "так" Союзу сказали 70% голосуючих. Однак 80% виборців проголосували за входження в Союз при умові дотримання прийнятої в липні 1990 р. Верховною Радою "Декларації про державний суверенітет України".

Після референдуму хаос в органах державного управління Союзом почав неспинно зростати. В цих умовах між Єльциним і Горбачовим, взаємно занепокоєними падінням авторитету будь-якої державної влади, було встановлено свого роду "перемир'я". Під час його у Ново-Огарьові відбулись багаточисленні зустрічі, консультації з приводу підписання нового Союзного договору. Однак вони виявили суттєві розходження і протиріччя: якщо одні наполягали на конфедеративних принципах, то інші бажали збереження більш тісних відносин, тобто федерації. Ці дві антагоністичні тенденції найбільш послідовно відстоювали, з одного боку, Росія і услід за нею Україна, а з іншого - голова Верховної Ради СРСР А.Лук'янов.

На початку серпня 1991 р. робота над новим Союзним договором була в основному завершена. Правда, відкритим залишалось питання про статус шести республік (Вірменії, Грузії, Латвії, Литви, Молдови і Естонії), які не збирались підписувати союзний договір. Прямо не виступаючи проти Союзу, свій підпис під проектом не ставив і голова Верховної Ради України Л.Кравчук. Однак, незважаючи на ці обставини, договір з 20 серпня 1991 р. був відкритий для підписання.

Як відомо, прибічники відновлення в СРСР доребудованих порядків 19 серпня відважились на державний переворот, який не досяг своєї мети, однак різко прискорив розпад СРСР. В наступні за провалом путчу дні вісім республік заявили про свою незалежність, а три Прибалтійські республіки, що вже домоглись їх визнання міжнародним співтовариством, 6 вересня були визнані і Радянським Союзом.

В нових умовах, але ще в рамках агонізуючого Союзу, Горбачев зробив останню гарячкову спробу зберегти федерацію в будь-якій формі. Однак його надії перекреслили результати Українського референдуму 1 грудня 1991 р., коли 80% населення республіки висловились за її незалежність. Логічним завершенням цього історичного процесу стало рішення керівників Росії, України та Білорусії, прийняте 8 грудня, про припинення існування створеного в 1922 р. Союзу. Менш як за чотири місяці на його місці виникло нове і досить хитке геополітичне утворення: Співдружність Незалежних Держав.

ЛІТЕРАТУРА

1. Известия ЦК КПСС. - 1989. - №7. - С. 130-131; № 10. - С. 129.
2. Там же. - №10. - С. 162-165.
3. Правда. - 1988. - 1 июля.
4. Советская Эстония. - 1990. - 28 февраля.
5. Правда. - 1989. - 1, 7, 9 июня.
6. Материалы Пленума Центрального Комитета КПСС, 19-20 сентября 1989 г. - М., 1989. - С. 225-226.
7. Ельцин - Хасбулатов: единство, компромисс, борьба. - М., 1994. - С. 83.
8. Российская газета. - 1991. - 23 апреля.

SUMMARU

The problem of federative agreement in USSR on the edge of 80-90-s

V.Surnin

Gorbachevs "Perestroika" did not foresee a radical renovation of the federative relations. It is just, that, as it is shown in the article, has become one of the causes of the Soviet Union disintegration.