



УДК 341.21

**К ВОПРОСУ О МЕЖДУНАРОДНОЙ
ПРАВОСУБЪЕКТНОСТИ
СЛОЖНЫХ ГОСУДАРСТВ
(НА ПРИМЕРЕ СССР)**

ЕЛИЗАРОВ Михаил Владимирович

*кандидат философских наук, доцент кафедры
международного права и международных
отношений Института права
ФГБОУ ВО «Башкирский государственный
университет», г. Уфа, Россия.
E-mail: mikeufa@yandex.ru*

В 1944 г. были приняты поправки к Конституции СССР 1936 г. Они предоставили советским союзным республикам право вступать в прямые отношения с иностранными государствами, заключать с ними соглашения и обмениваться дипломатическими и консульскими представителями. Эта реформа была направлена на обеспечение более широкого представительства Советского Союза в будущей Организации Объединенных Наций за счёт вступления в неё Украинской и Белорусской ССР. Не менее важной причиной реформы 1944 г. явилась попытка возродить политическую ситуацию, имевшую место до 1922 г., когда советские республики являлись, по сути, суверенными государствами и проводили собственную внешнюю политику. Придав советской федеративной системе черты конфедерации, конституционные поправки 1944 г. дали толчок процессам постепенного обособления союзных республик в составе СССР и сыграли немалую роль в политических дебатах и национальном вопросе конца 1980-х гг.

Ключевые слова: СССР, союзные республики, федеративное устройство, внешние сношения, советская конституция, международные соглашения, международная правосубъектность, распад СССР.

**TO THE ISSUE OF INTERNATIONAL
LEGAL PERSONALITY OF COMPLICATED
SYSTEMS OF GOVERNMENT
(THE CASE OF THE USSR)**

YELIZAROV Mikhail Vladimirovich

*Candidate of Sciences (Philosophy), Assistant
Professor of the Chair of International Law and
International Relations of the Institute of Law of
the Federal State Budgetary Educational Institution
of Higher Education "Bashkir State University",
Ufa, Russia. E-mail: mikeufa@yandex.ru*

In 1944, amendments to the 1936 Constitution of the USSR were adopted that granted the soviet republics the right to establish direct contacts with foreign countries, to conclude agreements with them and exchange diplomatic and consular representatives. This reform was aimed at improving the representation of the Soviet Union in the future United Nations by admitting the Ukrainian and Belarusian Soviet Republics to its membership. Another equally important reason for the amendments of 1944 was the attempt to revive the political situation that had taken place before 1922, when the soviet republics were in fact sovereign states having their own foreign policy. By giving the soviet federative structure some features of confederation, the constitutional amendments of 1944 began the processes of gradual internal disintegration within the Soviet Union and played a significant role in the political debate and the national question of the late 1980s.

Key words: USSR, republics of the Soviet Union, federative structure, foreign relations, Constitution of the Soviet Union, international agreements, international legal personality, dissolution of the Soviet Union.

После создания Организации Объединённых Наций (ООН) в 1945 г. СССР получил в ней статус полноправного члена. Но за год до этого события на Вашингтонской конференции представителей внешнеполитических ведомств США, СССР и Великобритании, советский дипломат Андрей Громыко поднял вопрос о том, чтобы членами ООН стали все шестнадцать



союзных республик. Важным аргументом в этом вопросе было членство британских доминионов и колониальной Индии в Лиге Наций с 1919 г. Это заявление естественно вызвало протест западных стран, и президент Рузвельт выдвинул встречное требование о том, чтобы членами ООН стали все 48 штатов США.

Компромисс, в конечном счёте, был найден и полноправными членами ООН становятся Украинская и Белорусская Советские Социалистические Республики. Сталин выбрал эти республики по двум причинам: во-первых, они были братскими славянскими народами, а во-вторых, они сильнее всего пострадали во время Великой Отечественной войны. В итоге СССР получил три полноценных голоса в Генеральной Ассамблее ООН.

Сталин опасался, что если СССР будет представлен в ООН как единое государство, то его позиции в ней будут крайне слабы – всего один голос. В этой связи в срочном порядке всем союзным республикам планировалось предоставить атрибуты государственности, а конкретно – возможность иметь собственные министерства иностранных дел и обороны.

Для реализации этой задачи 27 января 1944 г. на пленуме ЦК ВКП(б) Народный комиссар иностранных дел СССР Вячеслав Молотов выступил с торжественной речью, в которой объявил, что «мы планируем предоставить союзным республикам право устанавливать прямые дипломатические отношения с иностранными государствами и подписывать с ними договоры» [1, с. 2-3].

На основании данной инициативы, 1 февраля 1944 г. Верховным Советом СССР был принят Закон «О предоставлении союзным республикам полномочий в области внешних сношений и о преобразовании в связи с этим Народного комиссариата иностранных дел из общесоюзного в союзно-республиканский» [7, с. 29]. Ранее сфера иностранных дел и оборона, согласно ст. 14 Конституции 1936 г., находились в исключительном ведении высших органов власти СССР [5]. Однако Молотов полагал, что теперь ситуация изменилась, так как мобилизация в годы Великой Отечественной войны значительно повысила статус союзных республик.

Реформа 1944 г. превращала СССР в конфедерацию, аналогичную той, которую в 1923 г. на двенадцатом съезде партии предлагали И.И. Яковлев и В.И. Скрипник и отвергнутую Сталиным. «...Мы создаём не конфедерацию, – говорил Сталин в 1923 г., – а федерацию республик» [11, с. 336].

При реализации поправок 1944 г. учитывались возможные риски. Сталин понимал, что реформа могла повлечь за собой усиление сепаратистских настроений в союзных республиках, что, в случае острого политического кризиса, грозило дезинтеграцией союзного государства.

Реформа 1944 г. позволяла возродить политическую ситуацию, имевшую место до 1922 г., когда советские республики являлись, по сути, суверенными государствами и проводили собственную внешнюю политику, несмотря на некоторую степень экономической и идеологической зависимости от РСФСР [1, с. 9-11]. Республики имели договорные отношения с соседними государствами, такими как Турция, Польша и страны Балтии. При этом особенно интенсивными дипломатические отношения были между самими республиками.

Успехи Красной Армии и последовательное расширение советской власти в 1919-1921 гг. юридически вылилось не столько в аннексию новых территорий, сколько в создание формально независимых республик. Каждая новая советская республика немедленно признавалась другими республиками полноправным членом федеративного сообщества.

Большевики отказались от политической концепции унитаризма, взятой на вооружение в Версальской Европе. Они использовали принципы автономии, федерации и конфедерации. На этой почве устанавливались тесные контакты периферийных советских республик с соседними несоциалистическими странами, в частности, Украина и Белоруссия активно взаимодействовали с Восточной Польшей.

По отношению к СССР зарубежные страны разделились на два лагеря: одни из них хотели заключать международные соглашения только с РСФСР, другие же рассматривали со-



ветские республики независимыми суверенными государствами и заявляли о своей готовности налаживать международные контакты непосредственно с ними. В частности, турки, требовавшие от советских дипломатов во время московских переговоров в марте 1921 г. суверенитета для кавказских республик, пытались подписать соглашения с каждой из них, но безуспешно [6, с. 1].

Даже после своего образования в 1922 г. СССР был далёк от распространённого на Западе образа «тюрьмы народов». Ранний СССР – это скорее сообщество сателлитов, связанных с Москвой не только дипломатическими, но и партийными связями. Данная система подчинённости ознаменовала собой становление ни на что не похожей практики политической власти, которая отвергла многие традиционные инструменты государства.

Такая ситуация не могла продолжаться слишком долго и в начале 1920-х гг. Г.В. Чичерин, занимавший в те годы пост наркома иностранных дел, заговорил о необходимости уточнения характера отношений между советскими республиками. В частности, Чичерин исходил из того, что отношения между РСФСР и Украиной должны принять форму «конфедеративного союза», а не «федеративного государства» [4, с. 30-31]. По его инициативе 28 декабря 1920 г. между РСФСР и Украинской ССР заключён Союзный рабоче-крестьянский договор, в котором «признавалась независимость каждой из сторон» [10, с. 166-168].

Советские авторы тех лет затруднялись даже точно охарактеризовать складывающуюся политическую ситуацию. Так, Н.И. Палиенко в работе «Конфедерации, федерации и Союз Советских Социалистических Республик» (1923 г.) характеризовал СССР как «своеобразную конфедеративную структуру» [9, с. 157-159].

Таким образом, речь Молотова, произнесённая им 27 января 1944 г., открыла возможность для возрождения политического контекста начала 1920-х годов. Положения Закона от 1 февраля 1944 г. были радостно встречены в союзных республиках. Так, в апреле 1944 г., председатель Совета Министров Казахской ССР Нуртас Ундасынов назвал «чрезвычайно важным событием в истории казахского народа» вступление Казахской ССР на международную арену [3, с. 55].

Вместе с тем, нельзя сказать, что после реформы 1944 г. союзные республики получили полный карт-бланш на реализацию своих внешнеполитических инициатив. На практике всё продолжало оставаться как прежде, и ни один важный внешнеполитический шаг не мог быть сделан, не иначе, как по сигналу из Москвы. В то же время советское руководство стало уделять больше внимания формальному участию республик в деятельности органов внешней политики. На ключевые посты в советских дипломатических ведомствах чаще стали назначаться представители от республик.

Примечательно, что в условиях «холодной войны» западные аналитики, дипломаты и общественные не раз заявляли о своём желании устанавливать прямые дипломатические контакты с Украинской и Белорусской ССР. В частности, западный политолог и правовед Богдан-Гадей Галайчук, эмигрировавший в своё время из Украины и поселившийся в Аргентине, настаивал на признании Украинской ССР как субъекта международного права, как на единственно возможном способе сделать её свободной и независимой [2, с. 32-33]. В то же время американский дипломат Мэттью Харрисон, директор управления по европейским делам Госдепартамента США отмечал, что «международное признание Украины как самостоятельной политической единицы приведёт к усложнению американских отношений с Советским Союзом и даст советскому правительству манёвры для продвижения своих собственных интересов на международной арене» [12, с. 84].

Следует всё же признать, что Украинской и Белорусской ССР удалось извлечь выгоды от членства в ООН путём присоединения к целому ряду международных конвенций и договоров. В частности, по инициативе белорусской делегации была принята резолюция о выдаче и



наказании военных преступников на 1-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН. Белорусская ССР подписала мирные договоры с Болгарией, Венгрией, Италией, Румынией и Финляндией.

Украинская ССР подписала международные договоры с Международной Организацией Труда (МОТ), стала участником Конвенции о режиме судоходства на Дунае 1948 г., Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961 г. и некоторых других многосторонних договоров, касающихся здравоохранения, культуры и образования.

Хотелось бы также отметить, что Украинская и Белорусская ССР представляли советские республики на 15-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН в 1960 г., где активно выступали за национальное самоопределение народов и принятие Декларации о предоставлении независимости колониальным странам и народам.

Другие советские союзные республики, не получившие членство в ООН, были в значительно большей степени ограничены в возможности выразить свою международную позицию. Тем не менее, с приходом Никиты Хрущёва и переориентацией советского внешнеполитического курса на более активное взаимодействие со странами «третьего мира» для республик Средней Азии и Закавказья открылись новые перспективы. После реформы 1944 г. в общесоюзные делегации стали чаще включаться представители союзных республик. Так, в состав делегации от СССР, принимавшей участие в Сингапурской конференции по развитию торговли для стран Дальнего Востока и Азии в октябре 1951 г. вошёл министр иностранных дел Узбекской ССР.

Вместе с тем одного факта присутствия представителей республик в составе советских делегаций недостаточно для того, чтобы говорить о наличии международной правосубъектности у них. Договорная правоспособность республик блокировалась действовавшим общесоюзным законодательством (ст. 14 Конституции СССР 1936 г. и ст. 73 Конституции СССР 1977 г.), так как относилась к предметам исключительного ведения Союза.

Участие союзных республик в международных ярмарках и экспорте также не может рассматриваться как доказательство их международной правосубъектности, поскольку даже провинции унитарных государств осуществляют аналогичную деятельность. То же самое можно сказать и о международных научных и культурных контактах союзных республик, которые не могут служить доказательством их международной правосубъектности.

Ситуация изменилась только в последние годы существования СССР, когда степень международной правосубъектности союзных республик резко возросла на фоне возросших центробежных тенденций в Советском Союзе. К концу 1980-х гг. перестроечные преобразования советского общества зашли в тупик. Быстро нарастал скептицизм советского народа в отношении самой возможности улучшения социализма и целесообразности дальнейшего движения по пути строительства «светлого будущего». В стране резко упала рождаемость. Техногенные катастрофы – Чернобыль, гибель подводной лодки «Комсомолец» – усиливали разочарование в способности руководства справиться с кризисными явлениями в экономической, политической, идеологической и культурной сферах жизни советского общества.

Угроза экономического краха, политическое банкротство руководства КПСС, несостоятельность административно-командных методов управления, ослабление цензуры и стремление к большей политической открытости привели к пробуждению националистических и антироссийских настроений в советских республиках. Всё громче раздаются открытая критика и призывы к большей независимости от власти Москвы. В результате к концу 1990 г. сложилась критическая ситуация, когда руководство страны и лично Михаил Горбачёв испытывали давление 15 сепаратистки настроенных республик.

В ноябре 1988 года о своём суверенитете объявляет Эстония. В мае 1989 г. за ней последовала Литва, а в июле – Латвия. В декабре 1989 г. о своей независимости от КПСС заявила Коммунистическая партия Литвы. Это привело Советский Союз и республики к открытой конфронтации и создало прецедент для других республик. Даже Татарстан в августе 1990 г.



объявил себя суверенным государством и субъектом международного права. Националистические настроения, которые также наблюдались в Грузии, Украине, Армении и Азербайджане, буквально преследовали последние годы существования Советского Союза.

С подписанием Соглашения о создании Содружества Независимых Государств (СНГ) 8 декабря 1991 г., СССР прекратил своё существование как «субъект международного права и геополитическая реальность» [8]. В последующие годы, в целях институционализации отношений внутри СНГ, Российская Федерация инициировала ряд соглашений с бывшими советскими республиками. Однако большая часть этих договоренностей так не была выполнена и постепенно республики СНГ стали отдаляться от России, которая в то время пыталась стабилизировать свою разрушенную экономику и наладить связи с Западом.

Библиографические ссылки

1. Выступление В.М. Молотова на Пленуме ЦК ВКП (б), 27 января 1944 г., Российский государственный архив общественно-политических организаций (РГАСПИ г. Москва), Ф. 82. Оп. 2. Д. 48.
2. Галайчук Б. Нація поневолена, але державна: Українська визвольна справа з міжнародно-правового пункту бачення. Мюнхен : Сучасна Україна, 1953.
3. Дипломатия Казахстана: страницы истории / Ильяс Козыбаев; М-во образования и науки Респ. Казахстан. Алмат. гос. ун-т им. Абая. Алматы : Өркениет, 2001.
4. Записки Г.В.Чичерина от 6 декабря 1920 г., Российский государственный архив общественно-политических организаций (РГАСПИ г. Москва), Ф. 82, Оп. 2, Д. 8.
5. Конституция СССР 1936 года, принятая на Чрезвычайном VIII съезде Советов Союза ССР 5 декабря 1936 г. // Известия ЦИК СССР и ВЦИК Советов рабочих, крестьянских, красноармейских и казачьих депутатов. 6 декабря 1936 года. № 283.
6. Протокол заседания Политической комиссии Московской русско-турецкой конференции (16 марта 1921 г.), РГАСПИ, Ф. 298, Оп. 1, Д. 106.
7. Сборник законов СССР и указов Президиума Верховного Совета СССР. 1938 г. – июль 1956 г / под ред. Л.И. Мандельштам. Москва : Государственное издательство юридической литературы, 1956. С. 29.
8. Соглашение о создании Содружества Независимых Государств // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 19.12.1991. № 51. ст. 1798.
9. Советская историко-правовая наука. Очерки становления и развития / А.М. Давидович [и др.]; редкол.: Д.А. Гайдуков, В.М. Курицын (отв. ред.), С.Л. Ронин. М. : Наука, 1978.
10. Союзный рабоче-крестьянский договор между РСФСР и УССР от 28 декабря 1920 г. // Образование Союза Советских Социалистических Республик. Сборник документов. М., 1972.
11. Сталин И.В. Заключительное слово на IV совещании ЦК РКП (б) с ответственными работниками национальных республик и областей 12 июня 1923 г. // Четвёртое совещание ЦК РКП с ответственными работниками национальных республик и областей. Стенографический отчет. М., 1923.
12. Memo by H.F. Matthews to Dean Acheson, 23 June 1947, in Theofil I. Kis, Nationhood, Statehood and the International Status of the Ukrainian SSR/Ukraine. Ottawa: University of Ottawa Press, 1989.

References

1. Vystupleniye V.M. Molotova na Plenumе TSK VKP (b), (Speech by V.M. Molotov at the Plenum of the Central Committee of the All-Union Communist Party of Bolsheviks) 27 yanvary 1944 g., Rossiyskiy gosudarstvennyy arkhiv obshchestvenno-politicheskikh organizatsiy (RGASPI), F. 82. Op. 2. D. 48.



2. Galaychuk B. Natsiya ponevolena, ale depzhavna: Ukraïns'ka vizvol'na sppava z mizhnapodno-ppravovogo punktu bachennya (The Nation of the Ravaged, but the State: The Ukrainian Liberation Dispute from the International Law Point of View). Munich, Suchasna Ukraïna, 1953.
3. Diplomatiya Kazakhstana: stranitsy istorii (Diplomacy of Kazakhstan: pages of history), Il'ias Kozybayev; M-vo obrazovaniya i nauki Resp. Kazakhstan. Almat. gos. un-t im. Abaya. Almaty, Őrkeniyet, 2001.
4. Zapiski G.V.Chicherina ot 6 dekabrya 1920 g., (Notes by G.V. Chicherin dated December 6, 1920) Rossiyskiy gosudarstvennyy arkhiv obshchestvenno-politicheskikh organizatsiy (RGASPI in Moscow), F. 82, Op. 2, D. 8.
5. Konstitutsiya SSSR 1936 goda, prinyataya na Chrezvychaynom VIII s"yezde Sovetov Soyuzov SSR 5 de-kabrya 1936 g. (The USSR Constitution of 1936, adopted at the Extraordinary VIII Congress of Soviets of the USSR on December 5, 1936). *Izvestiya TSIK SSSR i VTSIK Sovetov rabochikh, krest'yanskikh, krasnoarmeyskikh i kazach'ikh deputatov*. 6 dekabrya 1936 goda. № 283.
6. Protokol zasedaniya Politicheskoy komissii Moskovskoy russko-turetskoy konferentsii (Minutes of the meeting of the Political Commission of the Moscow Russian-Turkish Conference) (16 marta 1921 g.), RGASPI, F. 298, Op. 1, D. 106.
7. Sbornik zakonov SSSR i ukazov Prezidiuma Verkhovnogo Soveta SSSR. 1938 g. – iyul' 1956 g (Collection of USSR laws and decrees of the Presidium of the Supreme Soviet of the USSR. 1938 – July 1956), pod red. L.I. Mandel'shtam. Moscow, Gosudarstvennoye izdatel'stvo yuridicheskoy literatury, 1956, p. 29.
8. Soglasheniye o sozdanií Sodruzhestva Nezavisimykh Gosudarstv (Agreement on the establishment of the Commonwealth of Independent States). *Vedomosti SND i VS RSFSR*. 19.12.1991. № 51. st. 1798.
9. Sovetskaya istoriko-pravovaya nauka. Ocherki stanovleniya i razvitiya (Soviet historical and legal science. Essays on the formation and development), A.M. Davidovich i dr.; redkol.: D.A. Gaydukov, V.M. Kuritsyn (otv. red.), S.L. Ronin. Moscow, Nauka, 1978.
10. Soyuznyy raboche-krest'yanskiy dogovor mezhdú RSFSR i USSR ot 28 dekabrya 1920 g. (Union Worker-Peasant Agreement between the RSFSR and the Ukrainian SSR of December 28, 1920). *Obrazovaniye Soyuzov Sovetskikh Sotsialisticheskikh Respublik*. Sbornik dokumentov. Moscow, 1972.
11. Stalin I.V. Zaklyuchitel'noye slovo na IV soveshchanií TSK RKP (b) s otvetstvennymi rabotnikami natsional'nykh respublik i oblastey 12 iyunya 1923 g. (Closing remarks at the IV meeting of the Central Committee of the RCP (B.) With senior officials of the national republics and regions June 12, 1923). *Chetvortoye soveshchaniye TSK RKP s otvetstvennymi rabotnikami natsional'nykh respublik i oblastey*. *Stenograficheskiy otchet*. Moscow, 1923.
12. Memo by H.F. Matthews to Dean Acheson, 23 June 1947, in Theofil I. Kis, Nationhood, Statehood and the International Status of the Ukrainian SSR/Ukraine. Ottawa, University of Ottawa Press, 1989.

Дата поступления: 11.10.2019

Received: 11.10.2019