

УДК 342.24 «ВОЙНА ЗАКОНОВ» В РАМКАХ ДЕЗИНТЕГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ ПОЗДНЕГО СССР

© 2023 **Ф.С. Сосенков**

Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского

В статье анализируется феномен «войны законов», имевший место в СССР в последние годы его существования. Исследуемое явление определяется как проявление правотворческого сепаратизма, намеренное нарушение иерархии источников национального права за счет одностороннего перераспределения общегосударственных предметов ведения в пользу регионов. Противостояние союзного центра и союзной республики проиллюстрировано на примерах РСФСР и Эстонской ССР. Автором делается вывод, что «война законов» на территории Советского Союза явилась одновременно как следствием, так и средством усиления дезинтеграционных процессов.

Ключевые слова: «война законов», правотворческий сепаратизм, национально-территориальное единство, территориальная целостность, федерализм, иерархия источников права, сецессия.

К середине 80-х годов XX века Советский Союз и КПСС как его идеологический центр подошли в целом с не обновляемым набором политико-правовых позиций относительно советского национально-территориального единства. Вместе с тем проблемы в области государственного единства и территориальной целостности во второй половине XX века стали заявлять о себе достаточно громко. В конце 1980-х годов начинают возникать серьезные противоречия по вопросам национально-территориального единства в самой Коммунистической партии Советского Союза, точнее сказать – у центрального аппарата ЦК КПСС и компартий союзных республик. Первым таким вполне ощутимым и, что характерно, официально заявленным сигналом сепаратизма стали предложения эстонской делегации на XIX партконференции (июнь – июль 1988 года). Апеллируя к ленинским тезисам о самоопределении наций, предлагалось экономическое размежевание СССР и союзных республик: «...конкретизировать понятие государственной собственности в СССР, установив в Конституции СССР, что государственная собственность страны (за исключением сферы обороны) состоит из государственной собственности всех союзных республик, которые являются полноправными распорядителями этой собственности, национального дохода на своих территориях»¹. Кроме того, предлагался механизм улаживания коллизий общегосударственного законодательства и законов союзных республик: «...– установить, что при расхождении союзного и республиканского законодательства



Ф.С. Сосенков

Заместитель декана юридического факультета по профориентационной работе, доцент кафедры конституционного и муниципального права Национального исследовательского Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского, доктор юридических наук, доцент

окончательную оценку законности оспариваемых нормативных актов СССР и союзной республики мог бы давать специальный Конституционный суд СССР при Верховном Совете СССР, в состав которого на паритетных началах должны войти представители всех союзных республик»². Сама по себе эта идея может оцениваться достаточно положительно, вместе с тем паритетное представительство от союзных республик могло привести к взаимным договоренностям против центра в надежде получения тех

или иных выгод за счет СССР в целом. Кроме всего прочего, эстонская делегация предлагала наделить союзные республики реальной международной правосубъектностью: «...– предоставить союзным республикам реальные возможности активно участвовать в международной жизни, свободно общаться с зарубежными странами, быть представленными в международных организациях, иметь при необходимости свои представительства в соседних странах и государствах с многочисленной эмиграцией (имея в виду эмигрантов этой национальности)»³. Можно сказать в этой связи, что реализация подобных предложений приближала федеративный СССР скорее к конфедеративному союзу и грубо нарушала конституционную законность. В довольно короткий срок и иные союзные республики потребуют расширения собственных полномочий за счет союзных, проявляя откровенный сепаратизм.

Отметим, что в предложениях эстонской партийной делегации присутствует обоснование того, что позже назовут «войной законов». Данное политико-правовое явление, вызывая значительный интерес у представителей различных областей гуманитарного знания, практически не находит определения в соответствующих работах⁴. Иногда «война законов» определяется, на наш взгляд, достаточно узко территориально и хронологически, исходя из заявленной тематики. Так, Е.А. Тарасова определила исследуемый феномен в качестве «политического противостояния российских и союзных органов власти в 1990–1991 годах, проявляющегося в издании РСФСР законодательных актов, противоречащих союзному законодательству, и ответных актах союзных властей»⁵. Считаем, что данное политико-правовое явление в СССР имело место не только в отношениях союзного центра с Россией и, кроме того, может быть применимо и к зарубежным реалиям, носит универсальный характер. К тому же хронологически оно в Советском Союзе проявилось раньше – в 1988 году. Об ответных мерах со стороны политического центра Советского Союза едва ли можно говорить, поскольку все значимые проявления «войны законов» со стороны союзных республик оставались без должной реакции. Предлагаем с учётом отмеченного следующее определение «войны законов»: проявление правотворческого сепаратизма, намеренное нарушение иерархии источников национального права за счет одностороннего перераспределения общегосударственных предметов ведения в пользу регионов.

КПСС в целом не дала негативной оценки предложениям эстонской партийной делегации, тем самым, на наш взгляд, легитимируя их, вводя их в обсуждаемую повестку дня. XIX партконференция породила несколько предложений, которые могли бы если не решить назревшие проблемы в области национально-территориального единства, то способствовать поиску путей их решения: «...создание в Верховном Совете СССР, Верховных Советах союзных и автономных республик, в местных Советах, где это необходимо, постоянных комиссий по вопросам межнациональных отношений...»⁶, «...рассмотреть вопрос об образовании специального государственного органа по делам национальностей и национальных отношений»⁷. Вместе с тем развивать и укреплять СССР как федеративное государство предлагается за счет децентрализации, что представляется вовсе нелогичным: «Речь идёт прежде всего о расширении прав союзных республик и автономных образований путем разграничения компетенции Союза СССР и советских республик, децентрализации, передачи на места ряда управленческих функций, усиления самостоятельности и ответственности в сфере экономики, социального и культурного развития, охраны природы»⁸. Представляется, однако, что дозированная децентрализация может в определенных случаях сохранить федерацию, но не укрепить её. Кроме того, непродуманная децентрализация может разрушить федеративное государство, когда федеральный центр идёт на чрезмерные уступки сепаратистски настроенным регионам.

Проблемы в обеспечении национально-территориального единства Советского Союза непосредственно перешли в плоскость «войны законов», то есть намеренного принятия субъектами федерации нормативных правовых актов, противоречащих федеральному законодательству. Первым эпизодом этого противостояния стало обоснованное ранее в рамках внутрипартийной дискуссии принятие в Эстонской ССР закона «О внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Эстонской ССР» и декларации Верховного Совета Эстонской ССР о суверенитете Эстонской ССР (16 ноября 1988 г.). Принятые в союзной республике акты предусматривали следующие изменения в правовом режиме на территории Эстонии: 1) предварительную регистрацию законов СССР в Президиуме Верховного Совета Эстонской ССР в качестве условия их действия на территории республики, а также право Верховного Совета Эстонской ССР приостанавливать дей-

ствии законов и иных нормативных правовых актов СССР и устанавливая пределы их действия на территории Эстонской ССР; 2) исключительную собственность Эстонской ССР на природные ресурсы, основные средства производства и иное имущество, находящееся на территории республики; 3) частную собственность как институт гражданского права; 4) одобрение изменений и дополнений к Конституции СССР Верховным Советом Эстонской ССР и внесение изменений и дополнений в Конституцию Эстонской ССР как условие вступления их в силу на территории республики; 5) верховенство законов Эстонской ССР на её территории. Президиум Верховного Совета СССР в качестве реакции на произошедшее признал соответствующие статьи закона о внесении изменений и дополнений в Конституцию Эстонской ССР и статьи декларации о независимости Эстонской ССР не действующими на основании противоречия действующему законодательству Советского Союза⁹. В качестве профилактической меры предлагался, на наш взгляд, весьма противоречивый акт: «Признать целесообразным в рамках следующего этапа политической реформы разработать на основе конституционных норм систему мер и государственно-правовых механизмов, имея, прежде всего, в виду возможность Совета Национальностей Верховного Совета СССР и создаваемого Комитета конституционного надзора СССР, для обеспечения политических, социально-экономических интересов союзных республик, расширения и защиты их суверенных прав в Союзе ССР»¹⁰. То есть решать проблемы откровенного сепаратизма союзных республик предлагалось за счет «расширения и защиты их суверенных прав», что парадоксально. Подобная алогичная раздвоенность звучит и в речах Президента СССР М.С. Горбачева. В марте 1990 г. он заявляет на Съезде народных депутатов СССР, что подтверждает «свою приверженность к целостности страны»¹¹. Вместе с тем подчеркивает, что «предметом особой заботы президентской власти должно стать принятие мер по укреплению суверенитета союзных республик, их экономической и политической самостоятельности, повышение статуса автономных республик, других национально-территориальных образований»¹². Советское руководство, таким образом, оказалось в заложниках ленинского взгляда на Советский Союз, когда полное развитие, в том числе политическое, отдельной республики ведет к пользе и развитию всего СССР. Именно так надо понимать подобные партийные формулы: «...без сильного Со-

юза нет сильных республик, без сильных республик нет сильного Союза»¹³. При этом к укреплению Союза никто не стремился, республики же, особенно в условиях, когда это стало разрешенным направлением государственной политики, стремились как можно больше политически укрепиться. В большинстве случаев укрепление это могло быть осуществлено только за счет центра.

Весьма необычным было также то, что с сепаратистскими по сути лозунгами выступало руководство центральной союзной республики – РСФСР, – скрепляющей Советский Союз. Председатель Верховного Совета России Б.Н. Ельцин в этой связи выдвинул в 1990 году лозунги, характерные для «войны законов»: «Акты, принимаемые Союзом, не должны противоречить новой Конституции России...»¹⁴. Впрочем, между руководством РСФСР и СССР были попытки урегулировать несоответствия между уровнями законодательства путём переговоров, что, в свою очередь, свидетельствует о слабости союзного центра: «...поднимался вопрос и о «войне указов», в которой союзным правительством, по сути, отменяются российские постановления, а парламент России считает некоторые постановления и решения союзных ведомств, указы Президента не действующими на территории республики. Решили действовать так, чтобы по возможности избежать конфронтации, вести встречи на постоянной основе, предварительно согласовывать...законы, указы»¹⁵. Кроме того, предполагалось перераспределение полномочий между союзным центром и РСФСР, исходя из требований России как союзной республики: «Сегодня не центр, а Россия должна подумать о том, какие функции передать центру, а какие оставить себе»¹⁶. Подобно прибалтийским республикам в 1987–1988 гг. Россия ставила вопрос о перераспределении союзной собственности в свою пользу: «Экономический суверенитет России возможен лишь при условии формирования республиканской собственности, основу которой должны составить земля, ее недра, воздушный бассейн, лесные, водные и другие природные ресурсы, предприятия, вся производимая продукция, весь научно-технический и интеллектуальный потенциал»¹⁷. Характерной особенностью позиции союзных республик по отношению к центру стало то, что они выступали за самостоятельное и индивидуальное делегирование центру полномочий. Вместе с тем набор таких полномочий мог отличаться у разных республик и единообразие было вряд ли достижимо. Таким образом, если принять подобные

идеи за основу для формирования модели СССР, он стал бы конфедерацией с крайней степенью асимметрии во взаимоотношениях республик между собой и в центре. Говорить в подобных условиях об устойчивом национально-территориальном единстве не приходится. Но странным образом такие позиции в публичных выступлениях увязывались с необходимостью укрепления Советского Союза: «Но все это не значит, что речь идет о какой-то конфронтации с центром. Самое главное направление одно – укрепление Союза»¹⁸.

12 июня 1990 года РСФСР приняла Декларацию о государственном суверенитете. В целом она была похожа на аналогичные декларации союзных республик, принимаемые ранее. Конфронтация с союзным центром по-разному оценивалась российскими политиками, порой вызывая критику даже сторонников децентрализации власти и в Советском Союзе, и в РСФСР. Предполагалось, что она может быть чревата усилением центробежных сил уже в самой России: «Мы решения тогда приняли в целом неплохие. Кроме, пожалуй, 5-го пункта Декларации о суверенитете, где провозглашено верховенство российских законов. Даже в сферах, делегированных Союзу. Я тогда говорил, что это может привести к разрушению самой Российской Федерации, что завтра области и районы начнут заявлять о верховенстве своих законов»¹⁹.

Позиция, согласно которой суверенитет каждой союзной республики – залог крепости Советского Союза, не могла быть изъята из политической повестки, поскольку лежала в ленинской идее Советского Союза. Основатель советского государства В.И. Ленин понимал федерацию не в классическом смысле, когда она является союзным государством, а в том смысле, что она – союз государств. Поэтому призывы вернуться к ленинской модели не укрепляли союзное национально-территориальное единство: «Мы должны возродить идею Ленина о союзе суверенных государств – как он видел федерацию»²⁰. Партийное руководство не осознает, что обретение реального суверенитета означает неминуемую изоляцию, ориентацию республик на внутреннее развитие, при котором существование в едином государстве по определению невозможно: «Я верю в мудрость народов, которые предпочтут укреплять свой суверенитет, не разрывая по-живому связей»²¹. Такая позиция играла на руку сторонникам независимости союзных республик: обретая реальный суверенитет они как бы укрепляли Союз, приближались к ленинской формуле. Представители союзных

органов власти, конечно, не могли этого не понимать («...нас призывают под знаменем восстановления суверенитета России к развалу Союза»²²), но выйти из жёсткой матрицы ленинского понимания федерации и создать адекватные меры защиты советского национально-территориального единства они не могли.

Таким образом «война законов» на территории Советского Союза явилась одновременно как следствием, так и средством усиления дезинтеграционных процессов. Не будучи остановленной в самом своём начале, она усугублялась до тех пор, пока ситуация в союзном правовом поле не достигла критической точки. Крах советской государственности прекратил «войну законов» в пределах СССР, однако она, хотя и не в такой же степени интенсивности, продолжилась на территории Российской Федерации в 90-х годах. Купирование дезинтеграционных процессов потребовало значительных усилий многих институтов общества и государства.

Библиографический список

1. Указ Президиума Верховного Совета СССР «О несоответствии Закона Эстонской ССР «О внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Эстонской ССР» и декларации Верховного Совета Эстонской ССР о суверенитете Эстонской ССР, принятых 16 ноября 1988 года, Конституции СССР и Законам СССР» // Правда. 1988. 28 ноября.
2. XIX Всесоюзная конференция Коммунистической партии Советского Союза, 28 июня – 1 июля 1988 г.: стенографический отчет: В 2 т. / Ред.: Л.Н. Барыкина, Б.Б. Неклюков. – М.: Политиздат, 1988. – Т. 2. – 399 с.
3. Беседа корреспондента «Правды» с Председателем Совета Национальностей Верховного Совета РСФСР (март 1991 г.) // Правда. 1991. 22 марта.
4. Беседа корреспондента «Советской России» с народным депутатом СССР, одним из руководителей парламентской группы «Союз» // Советская Россия. 1991. 11 декабря.
5. Волгин Е.И. «Война законов» и коммерческая деятельность КПСС в России (1990 – 1991 гг.) [Текст] / Е.И. Волгин // Вестник Московского университета. Серия 8. История. – 2010. – № 3. – С. 79–95.
6. Выступление Б.Н. Ельцина на Второй сессии Верховного Совета РСФСР 13 ноября 1990 г. // Известия. 1990. 18 ноября.
7. Выступление заместителя Председателя Совета Национальностей Верховного Совета СССР Б.И. Олейника на Пленуме ЦК КПСС 10 декабря 1990 г. // Гласность. 1990. 13 декабря.
8. Выступление Председателя Верховного Совета России на I Съезде народных депутатов РСФСР 21 мая 1990 г. // Известия. 1990. 25 мая.

9. Выступление Президента СССР М.С. Горбачева на I Съезде народных депутатов РСФСР 23 мая 1990 г. // Советская Россия. 1990. 25 мая.

10. Дзидзоев В.Д. Война законов как сущность борьбы за национальные интересы (на примере Грузии, Южной Осетии и Абхазии) [Текст] / В.Д. Дзидзоев // Известия Кабардино-Балкарского научного центра РАН. – 2011. – № 6 (44). – С. 235–240.

11. Киль Д., Фейт Д., Фонте Д. Война законов [Текст] / Д. Киль, Д. Фейт, Д. Фонте // Россия в глобальной политике. – 2013. – Т. 11. – № 4. – С. 32–34.

12. Платформа КПСС «Национальная политика партии в современных условиях», принятая Пленумом ЦК КПСС 20 сентября 1989 г. // Правда. 1989. 24 сентября.

13. Речь Президента СССР на Внеочередном III съезде народных депутатов СССР 15 марта 1990 г. // Известия. 1990. 16 марта.

14. Тарасова Е.А. «Война законов» РСФСР – СССР в 1990–1991 гг. [Текст] / Е.А. Тарасова // Научный диалог. – 2016. – № 9 (57). – С. 230–246.

¹ Предложения делегации Эстонской республиканской партийной организации на XIX партконференцию 1 июля 1988 г. // XIX Всесоюзная конференция Коммунистической партии Советского Союза, 28 июня – 1 июля 1988 г.: стенографический отчет: В 2 т. / Ред.: Л.Н. Барыкина, Б.Б. Неклюков. М.: Политиздат, 1988. Т. 2. 1988. С. 74.

² Там же. С. 76.

³ Там же. С. 77.

⁴ См., например: Волгин Е.И. «Война законов» и коммерческая деятельность КПСС в России (1990–1991 гг.) // Вестник Московского университета. Серия 8. История. 2010. № 3. С. 79–95; Дзидзоев В.Д. Война законов как сущность борьбы за национальные интересы (на примере Грузии, Южной Осетии и Абхазии) // Известия Кабардино-Балкарского научного центра РАН. 2011. № 6 (44). С. 235–240; Киль Д., Фейт Д., Фонте Д. Война законов // Россия в глобальной политике. 2013. Т. 11, № 4. С. 32–34 и др.

⁵ Тарасова Е.А. «Война законов» РСФСР – СССР в 1990–1991 гг. // Научный диалог. 2016. № 9 (57). С. 230.

⁶ Резолюция XIX партконференции «О межнациональных отношениях» 1 июля 1988 г. // XIX Всесоюзная конференция Коммунистической партии Советского Союза: Стен. отчет. Т. 2. С. 158.

⁷ Там же. С. 158.

⁸ Там же. С. 157.

⁹ См.: Беседа корреспондента «Советской России» с народным депутатом СССР, одним из руководителей парламентской группы «Союз» // Советская Россия. 1991. 11 декабря.

¹⁰ Указ Президиума Верховного Совета СССР «О несоответствии Закона Эстонской ССР «О внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Эстонской ССР» и декларации Верховного Совета Эстонской ССР о суверенитете Эстонской ССР, принятых 16 ноября 1988 года, Конституции СССР и Законом СССР» // Правда. 1988. 28 ноября.

¹¹ Речь Президента СССР на Внеочередном III съезде народных депутатов СССР 15 марта 1990 г. // Известия. 1990. 16 марта.

¹² Там же.

¹³ Платформа КПСС «Национальная политика партии в современных условиях», принятая Пленумом ЦК КПСС 20 сентября 1989 г. // Правда. 1989. 24 сентября.

¹⁴ Выступление Председателя Верховного Совета России на I Съезде народных депутатов РСФСР 21 мая 1990 г. // Известия. 1990. 25 мая.

¹⁵ Выступление Б.Н. Ельцина на Второй сессии Верховного Совета РСФСР 13 ноября 1990 г. // Известия. 1990. 18 ноября.

¹⁶ Выступление Председателя Верховного Совета России на I Съезде народных депутатов РСФСР 21 мая 1990 г. // Известия. 1990. 25 мая.

¹⁷ Там же.

¹⁸ Там же.

¹⁹ Беседа корреспондента «Правды» с Председателем Совета Национальностей Верховного Совета РСФСР (март 1991 г.) // Правда. 1991. 22 марта.

²⁰ Выступление Президента СССР М.С. Горбачева на I Съезде народных депутатов РСФСР 23 мая 1990 г. // Советская Россия. 1990. 25 мая.

²¹ Выступление заместителя Председателя Совета Национальностей Верховного Совета СССР Б.И. Олейника на Пленуме ЦК КПСС 10 декабря 1990 г. // Гласность. 1990. 13 декабря.

²² Выступление Президента СССР М.С. Горбачева на I Съезде народных депутатов РСФСР 23 мая 1990 г. // Советская Россия. 1990. 25 мая.

**THE «WAR OF LAWS» IN THE FRAMEWORK
OF THE DISINTEGRATION PROCESSES OF THE LATE USSR**

F.S. Sosenkov

*Deputy Dean of the Law Faculty for Career Guidance, Associate Professor
of the Chair of Constitutional and Municipal Law of the Lobachevsky State University of Nizhny Novgorod,
Doctor of Sciences (Law), Associate Professor*

The article analyzes the phenomenon of the "war of laws" that took place in the USSR in the last years of its existence. The phenomenon under study is defined as a manifestation of law-making separatism, a deliberate violation of the hierarchy of sources of national law due to the unilateral redistribution of national subjects of jurisdiction in favor of the regions. The confrontation between the Union center and the Union Republic is illustrated by the examples of the RSFSR and the Estonian SSR. The author concludes that the "war of laws" on the territory of the Soviet Union was both a consequence and a means of strengthening disintegration processes.

Keywords: "war of laws", law-making separatism, national-territorial unity, territorial integrity, federalism, hierarchy of sources of law, secession.