

Акимов Юрий Германович

доктор исторических наук, профессор

Санкт-Петербургский государственный университет

SPIN-код: 8889-7990

Yury Akimov

St Petersburg State University

НАДЕЛЕНИЕ СОЮЗНЫХ РЕСПУБЛИК ПРАВАМИ В ОБЛАСТИ ВНЕШНИХ СНОШЕНИЙ (1944): ПУБЛИЧНЫЙ ДИСКУРС И НЕПУБЛИЧНАЯ ПОЛИТИКА

Аннотация: В начале 1944 г. в соответствии с решениями, принятыми на X сессии Верховного совета СССР, и последующими конституционными изменениями, союзные республики получили право проводить собственную внешнюю политику, вступать в сношения с иностранными государствами и т.п. Согласно официально озвученной позиции советского руководства это делалось для лучшего удовлетворения специфических нужд отдельных республик, во имя укрепления дружбы и братства народов Советского Союза и преподносилось как «новый шаг в решении национального вопроса». Во всех республиках были созданы внешнеполитические ведомства (наркоматы иностранных дел, с 1946 г. – министерства иностранных дел), назначены их руководители и т.п. В статье показана реакция республиканского партийного и советского руководства, которое с неподдельным энтузиазмом встретило идею выхода на международную арену. В то же время отмечено, что союзное руководство пошло на этот шаг, руководствуясь не только и не столько теми соображениями, которые были официально заявлены, сколько стремлением обеспечить себе более широкое представительство в формирующихся новых международных структурах и придать более привлекательный облик советской федерации.

Ключевые слова: СССР, Союзные республики, внешняя политика, конституционные изменения, международная правосубъектность.

THE GRANTING OF RIGHTS TO THE UNION REPUBLICS IN THE FIELD OF FOREIGN RELATIONS (1944): PUBLIC DISCOURSE AND NON- PERSONAL POLITICS

Summary: In early 1944, in accordance with decisions taken at the 10th session of the Supreme Soviet of the USSR and subsequent constitutional amendments, the Union republics were granted the right to conduct their own foreign policies, enter into relations with foreign states, and so forth. According to the officially stated position of the Soviet leaders, this was done to better meet the specific needs of individual republics, in the name of strengthening the friendship and brotherhood of the peoples of the Soviet Union, and was presented as “a new step in

resolving the national question". Foreign policy departments (People's Commissariats of Foreign Affairs, and from 1946, Ministries of Foreign Affairs) were established in all republics, their heads were appointed, and so forth. This article examines the reaction of the local communist elites of the republics, which greeted the idea of entering the international arena with genuine enthusiasm. At the same time, it was noted that the Union leaders took this step, guided not only and not so much by the considerations that were officially stated, but by the desire to ensure broader representation in the emerging new international structures and to give a more attractive image to the Soviet Federation.

Keywords: USSR, Union Republics, Foreign Policy, Constitutional Amendments, International Legal Personality.

После образования СССР вся международная деятельность была сосредоточена в руках союзного «центра». Летом 1923 г. были ликвидированы все республиканские комиссариаты иностранных дел. Конституция СССР 1924 г. отнесла к ведению верховных органов власти Союза Советских Социалистических Республик «представительство Союза в международных сношениях, ведение всех дипломатических сношений, заключение политических и иных договоров с другими государствами», а также «ратификацию международных договоров», «руководство внешней торговлей» и т.п. [11, с. 8] Это же было подтверждено в «сталинской» конституции 1936 г. Статья 14 гласила: «Ведению Союза Советских Социалистических Республик в лице его высших органов власти и органов государственного управления подлежат: а) представительство Союза в международных сношениях, заключение и ратификация договоров с другими государствами <...> з) внешняя торговля на основе государственной монополии». Согласно ст. 49 Президиум Верховного Совета СССР «...м) ратифицирует международные договоры; н) назначает и отзывает полномочных представителей СССР в иностранных государствах; о) принимает верительные и отзывные грамоты аккредитованных при нем дипломатических представителей иностранных государств». В соответствии со статьей 77 Народный комиссариат иностранных дел был включен в число «общесоюзных Народных комиссариатов» [12, с.13–14].

Ситуация изменилась в годы Великой Отечественной войны. 21 января 1944 г. состоялся пленум ЦК ВКП(б), который рассмотрел предложения Совета Народных Комиссаров СССР о расширении прав союзных республик в области обороны и внешних сношений и одобрил их для внесения на X сессию Верховного Совета СССР.

Эта сессия, проходившая с 28 января по 1 февраля 1944 г., была одной из немногих, созванных в военное время. Первые три дня ее работы были посвящены исключительно бюджетным вопросам. В последний день – 1 февраля – на втором совместном заседании Совета Союза и Совета Национальностей Верховного Совета СССР обсуждался вопрос «о

преобразовании Народного Комиссариата Обороны и Народного Комиссариата иностранных дел из общесоюзных в союзно-республиканские народные комиссариаты». Помимо прочего это означало, что республики отныне получали право самостоятельно вести международную деятельность и, в том числе, вступать в сношения с иностранными государствами.

С основным докладом по данному вопросу выступил первый заместитель председателя СНК и нарком иностранных дел В.М. Молотов. Он констатировал, что:

«Имеется, например, немало специфических хозяйственных и культурных нужд у союзных республик, которые не могут быть в полной мере охвачены общесоюзным представительством за границей, а также договорами и соглашениями Союза с другими государствами. Эти национальные запросы могут быть лучше удовлетворены посредством прямых сношений республик с соответствующими государствами.

<...>

Бесспорно, однако, то, что вопрос о выходе на внешнюю арену деятельности приобрел уже для ряда республик жизненное значение. Следует, наконец, признать, что это не только в интересах тех или иных отдельных союзных республик, но и в интересах всего дела расширения международных связей и укрепления сотрудничества СССР с другими государствами, что так важно во время войны и что даст свои плоды также и в послевоенный период» [4, с. 275–276].

В докладе подчеркивалось, что все изменения проводятся «во имя и для дальнейшего укрепления нашего великого государства» и являются «новым успехом в проведении Ленино-Сталинской национальной политики в советском государстве», а также представляю собой «новый шаг в решении национального вопроса» [4, с. 276].

По словам Молотова,

«Признание со стороны Союза факта возросших потребностей республик в их государственном строительстве, включая и внешнюю деятельность и законодательное обеспечение этих нужд республик, лишь укрепляет братские отношения народов нашей страны и еще полнее раскрывает исторический смысл существования Советского Союза в глазах народов Востока и Запада» [4, с. 278].

В прениях по докладу выступили: Юстас Палецкис (Председатель Президиума Верховного совета Литовской ССР), Мир Джафар Багиров (Первый секретарь ЦК КП Азербайджанской ССР), Вилис Лацис (Председатель СНК Латвийской ССР), П.К. Пономаренко (Первый секретарь ЦК КП Белорусской ССР), А.А. Богомолец (президент Академии наук УССР), Иоханнес Варес (Председатель Президиума Верховного совета Эстонской ССР), М.Т. Гречуха (Председатель Президиума Верховного совета УССР), Пааво Прокконен (Председатель СНК Карело-Финской ССР). Обращает на себя внимание то, что семь из восьми выступивших представляли шесть западных

республик СССР, значительная часть территории которых еще не была освобождена от немецко-фашистской оккупации. Представителей РСФСР – крупнейшей союзной республики – среди них не было.

Естественно все они поддержали предложение В.М. Молотова и высказали немало хвалебных слов по поводу «величайшей мудрости партии большевиков и гениальной прозорливости вождя народов Советского Союза». В их выступлениях повторялась мысль о том, что «... выросли и окрепли союзные республики, имеющие целый ряд специфических нужд и запросов, которые могут быть полнее удовлетворены при наличии непосредственных внешних сношений». Подчеркивалось, что после войны сотрудничество между разными народами должно стать более интенсивным и поэтому: «...плохо, если нас не будут знать и понимать друзья. С этой стороны важно установление сношений союзных республик с иностранными государствами. В этом заинтересованы как союзные республики, так и весь Советский Союз в целом» [4, с. 283].

В то же время в речах выступающих содержались осторожные упоминания о перспективах развития внешних связей отдельных республик. Так, Ю. Палецкис отметил, что «специфической особенностью» Литовской ССР, «с которой нельзя не считаться», является наличие значительной литовской диаспоры, главным образом в Америке [4, с. 282 – 283]. Таким образом, подразумевалось, что республики могут самостоятельно поддерживать контакты с соотечественниками за рубежом. А.А. Богомолец в своем выступлении упомянул о возможности в будущем «дружеского сближения» УССР с ее западными соседями – Польшей и Чехословакией и в целом о «разнообразных соглашениях, которые могут быть заключены между союзными республиками, входящими в состав СССР, и их заграничными соседями» [4, с. 305–307].

По итогам обсуждения Верховным Советом был единогласно 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 Народный Комиссариат» [5]. В соответствии с ним были внесены соответствующие поправки в Конституцию СССР. В нее была включена новая статья 18а, гласившая, что «каждая союзная республика имеет право вступать в непосредственные сношения с иностранными государствами, заключать с ними соглашения и обмениваться дипломатическими и консульскими представителями». Была дополнена вышеупомянутая статья 14. Теперь к ведению Союза относилось «установление общего порядка во взаимоотношениях союзных республик с иностранными государствами». Также была дополнена статья 60, согласно которой «Верховный Совет союзной республики: <...> д) устанавливает представительство союзной республики в

международных сношениях»¹. Соответствующие изменения были внесены в республиканское законодательство.

Обращает на себя внимание энтузиазм, с которым вышеназванные изменения обсуждались на сессиях Верховных Советов отдельных республик. На шестой сессии ВС БССР, проходившей 21–24 марта 1944 г. в Гомеле (Минск еще находился под оккупацией) председатель президиума Н.Я. Наталевич говорил о том, что «Белорусская ССР, следуя Сталинским принципам внешней политики, будет крепить и налаживать дружеские связи со всеми свободолюбивыми народами мира», что «по своему промышленному и хозяйственному производству, по культурному развитию, по богатому славному историческому прошлому, а также по количеству населения и территории она с успехом выдерживает сравнение со многими государствами Европы». Отдельно подчеркивалась важность установления «дружественных, добрососедских отношений с польским народом», поскольку Польша непосредственно граничит с Белоруссией. [21, с. 211, 222–223]. Выступавший в прениях нарком здравоохранения БССР С.М. Мелких отметил, что своей самой активной борьбой с врагом «Советская Белоруссия <...> завоевала себе право вступать в культурные международные и политические отношения не только с союзными странами, но и вообще со странами Европы и Америки». Далее он заявил, что для выхода на международную арену необходимо знать иностранные языки (прежде всего, английский и французский) и очень подробно остановился на вопросах их изучения и преподавания. В частности им предлагалось пересмотреть программы высших и средних учебных заведений, образовать сеть языковых кружков, наладить подготовку кадров, выпуск учебников и, в целом, «...всем, кто только может, заняться изучением иностранных языков» [21, с. 241–243].

На Седьмой сессии ВС Казахской ССР (9–13 апреля 1944 г.) председатель республиканского совнаркома Нуртас Уднасынов, подчеркнул, что предоставление республике «права вступать в непосредственные сношения с иностранными государствами, заключать соглашения с ними и обмениваться представительствами» представляет собой выдающееся историческое событие [18, с. 118]. Выступавший в прениях Ахметбек Кистауов, заявил: «“Приобретя свободу, дай знать соседнему народу” – гласит казахская народная пословица. Образование Народного Комиссариата Иностранных Дел Казахской ССР дает возможность свободному казахскому народу вступить в непосредственные сношения с иностранными государствами, еще больше поднимет авторитет Казахстана и всего Советского Союза на международной арене» [18, с. 123].

На Третьей сессии Верховного совета Литовской ССР председатель СНК республики Мечисловас Гедвилас отметил: «Много выходцев из нашей страны,

¹ Это положение было сохранено и в Конституции СССР 1977 г., где о международной деятельности республик говорилось в статье 80 : «Союзная республика имеет право вступать в отношения с иностранными государствами, заключать с ними договоры и обмениваться дипломатическими и консульскими представителями, участвовать в деятельности международных организаций» [13].

почти треть литовского народа, проживает за границей – в Соединенных Штатах Америки и других государствах. Эти наши соотечественники, трудящиеся литовцы Америки, не забывают своего родного края; у многих из них здесь имеются родственники и они поддерживают со своей родиной связь, которая еще больше укрепитя». Говоря о том, что «сегодня для республики назрел вопрос вступить в непосредственные сношения с иностранными государствами и заключать с ним соглашения», он затронул вопрос возвращения Литве ее «исторических земель»: Вильнюса и Клайпеды [20, с. 108].

На Пятой сессии ВС Азербайджанской ССР (6-8 марта 1944 г.) отмечалось, что «союзные республики, входящие в состав СССР, сейчас вполне подготовлены к тому, чтобы с успехом справиться с той возросшей ответственностью и с теми возросшими задачами», которые ставит перед ними принятие конституционных изменений [17, с. 100].

В течение весны-лета 1944 г. в республиках были созданы Наркоматы иностранных дел. Некоторые из них возглавили известные общественные деятели, писатели, ученые. Стали разрабатываться планы развития международной деятельности, установления контактов с другими государствами и т.п. Например, первый нарком иностранных дел Казахской ССР Толеген Тажибаев уже в середине 1944 г. взялся за подготовку «местных» (то есть казахских) дипломатических кадров, утверждая, что республиканский «Наркоминдел должен иметь разветвленную сеть учреждений за границей» [10, с. 63]. Тогда же он выступил за создание при СНК Казахской ССР постоянно действующего экспортно-импортного совещания и экспортно-импортной конторы [10, с. 66]. В январе 1945 г. он направил письмо республиканскому руководству, где говорил о «необходимости изучения иностранных языков руководящими работниками республиками». По его словам, «смысл изучения иностранных языков совершенно ясен, если иметь в виду предстоящие культурно-экономические отношения нашей республики с заграницей». Зримым воплощением присутствия республики на международной арене должен был стать комплекс представительских зданий в южной части центра Алма-Аты – то есть в самом элитном (в то время) районе города. Предполагалось, что этот комплекс будет включать административное здание НКВД, резиденцию наркома, дома для сотрудников, а также «пять зданий <...> для предоставления в аренду иностранным представительствам» [10, с. 80].

Однако очень скоро стало ясно, что союзные республики обладают международной правосубъектностью и правом на собственные внешние связи лишь на бумаге. Союзное руководство отнюдь не собиралось делиться с республиками своей властью и допускать их в сферу международных отношений. Москва игнорировала все предложения республик по развитию их контактов с зарубежными партнерами. Были положены под сукно даже те немногочисленные проекты, которые изначально инициировал сам центр – например, проект установления двусторонних торгово-экономических и

культурных контактов между Казахской ССР и Монгольской народной республикой.

Москва рассматривала республиканские наркоматы иностранных дел как сугубо вспомогательные учреждения. Им поручался прием зарубежных делегаций, посещавших республики, составление справок для «центра» по историческим и этнографическим вопросам. Штат наркоматов был, как правило, невелик. В НКВД Узбекской ССР в первые послевоенные годы трудилось 10 человек [7]; в НКВД Казахской ССР на 1 января 1945 г. числилось 30 человек плюс четыре совместителя. Многие наркоматы испытывали проблемы с финансированием и снабжением. В конце 1945 г. заместитель наркома иностранных дел Казахской ССР Арбаб Сарынов писал председателю СНК республики Н. Ундасынову, что сотрудники НКВД КазССР «в подавляющем большинстве не имеют приличной одежды» и «при приеме и встрече с <...> сотрудниками иностранных государств, проезжающих через Алма-Ату <...> зачастую бывают вынуждены просить одежду у других лиц» [10, с. 81].

В несколько более выигрышном положении находились НКВД БССР и УССР. В первую очередь это было связано с тем, что в 1945 г. эти республики стали членами-учредителями ООН. Конечно, и их международная деятельность полностью контролировалась Москвой, но они, по крайней мере, имели официальную возможность направлять свои делегации на заседания Генеральной ассамблеи ООН, участвовать в работе некоторых организаций «семьи ООН» / аффилированных с ООН и т.п. [см., например: 19].

В течение последующих двух десятилетий за республиканскими внешнеполитическими ведомствами окончательно закрепились несамостоятельная и, в определенной степени, декоративная роль. В ряде республик имела место практика совмещения должности главы правительства – председателя СНК / председателя Совета министров – и наркома/министра иностранных дел.

В то же время номинально республики продолжали позиционироваться как суверенные государства и, соответственно, полноценные акторы международных отношений. Это постоянно подчеркивалось в научной и научно-популярной литературе, посвященной советскому государственному устройству в целом [см.: 6; 14] и отдельным республикам в частности [8; 9; 15].

Международная деятельность республик преподносилась как важная положительная черта советского социалистического федерализма, отличающая его от капиталистического: «Право представительства союзных частей вовне имеет место только в СССР. Ни одна из существующих в настоящее время буржуазных федераций не представляет своим составным частям такого права» [3, с. 51].

Очевидно, что, наделяя республики правом вступать во внешние сношения с иностранными государствами, союзный центр преследовал вполне конкретные цели, которые отличались от тех фраз, которые содержались в

вышепротитированном докладе В.М. Молотова. Как отметил В. Аспатурян, «этот шаг был продиктован не местным национализмом и не внезапным осознанием преимуществ децентрализации, а обстоятельствами и возможностями, открывшимися в международной политике» [22, р. 33].

Действительно в это время перед советским руководством остро вставал вопрос формирования послевоенного мирового порядка. В этой ситуации СССР, во-первых, стремился обеспечить себе максимально прочные позиции и максимально широкое представительство в новых международных институтах и организациях, создание которых планировалось державами-победителями. С конца августа 1944 г. советская сторона неоднократно ставила вопрос об участии всех союзных республик в ООН – по образцу Британских доминионов. Этот вопрос поднимался на конференции в Думбартон-Оксе. [15, с. 518]. Конституционные изменения 1 февраля 1944 г. должны были создать формально-юридическую основу для этих притязаний. Во-вторых, советское руководство явно хотело таким образом создать в мире более привлекательный и притягательный облик советской федерации. Это было необходимо в свете гипотетической возможности включения в ее состав новых членов на правах союзных республик с сохранением их международной акторности.

Несколько более активное вовлечение союзных республик в процесс осуществления внешней политики СССР (естественно в сугубо подчиненном положении – в виде «ауксилиарной парадипломатии» [1]) началось только в середине – второй половине 1950-х гг. в связи с общим усложнением системы международных отношений и активизации внешних связей [см.: 2]. В то же время предоставленные им в 1944 г. полномочия, долгое время остававшиеся «спящими», впоследствии стали способствовать центробежным тенденциям [16, с. 379].

Список литературы:

- 1.Акимов Ю.Г. Международная деятельность субнациональных акторов и внешняя политика государства: варианты взаимодействия и интерпретации // Сравнительная политика. 2021. Т. 12. № 3. С. 33-41.
- 2.Акимов Ю.Г. Министерство иностранных дел РСФСР: попытка интегрирования в общесоюзную внешнюю политику в шестидесятых годах XX века // Quaestio Rossica. 2025. Том 13. № 4. С. 1334–1353.
- 3.Вихарев С.Р., Ветров И.Д. Расширение прав союзных республик (историко-правовой очерк на материалах Белорусской ССР). - М.: Государственное издательство юридической литературы, 1963. – 131 с.
- 4.Шестая сессия Верховного Совета БССР, 21–24 марта 1944 г. Стенографический отчет. - Минск: Государственное издательство БССР. Редакция политической литературы, 1945. – 334 с.
- 5.Закон СССР от 1 февраля 1944 г. «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 народный комиссариат» (прекратил действие) // Сайт Конституции Российской Федерации. - URL: <http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1936/zakony/3946734/?ysclid=l6xubzpyi3516893930> (дата обращения 28.02.2026)
- 6.Златопольский Д.Л. Ленинская национальная политика и дальнейшее расширение прав союзных республик. - М.: Знание, 1957. – 40 с.
- 7.Злыденный А. Планы на ООН и важнейшие миссии: дипломатия советского Узбекистана // Sputnik-Узбекистан. 02.03. 2021 - URL: <https://uz.sputniknews.ru/20210302/Plany-na-OON-i-vazhneyshie-missii-diplomatiya-sovetskogo-Uzbekistana-16109444.html> (дата обращения 28.02.2026)
- 8.Касымов С. Международная правосубъектность Таджикской ССР // Актуальные вопросы теории и истории права и применения советского законодательства. - Душанбе, 1975. С. 60–68.
- 9.Кафар-Заде М.А. Азербайджанская ССР – суверенная республика в составе многонационального Союза ССР. Автореферат дисс.... к.ю.н. - М., 1955. – 14 с.
- 10.Козыбаев И. М. Дипломатия Казахстана: страницы истории. - Алматы: Өркениет, 2001. – 207 с.
- 11.Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических республик: Сприложением важнейших узаконений об организации и деятельности Центральных органов Союза ССР. - М.: Юридическое издательство Наркомюста РСФСР, 1925. – 298, xvii с.
- 12.Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических республик. - М.: Юридическое издательство, 1937. – 51 с.
- 13.Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических республик: Принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 года. - М.: Политиздат, 1977. – 62 с.
- 14.Лукашук И.И. Об участии союзных республик в международных договорах // Советский ежегодник международного права 1958. - М.: Изд-во Академии наук СССР, 1959. С. 506–513.
- 15.Михайлов А.Н. Узбекская ССР – равноправный субъект международного права // Советский ежегодник международного права 1972. - М.: Изд-во Академии наук СССР, 1974. С. 25–36.
- 15.Переписка Председателя Совета Министров СССР с Президентами США и Премьер-Министрами Великобритании во время Великой Отечественной войны 1941–1945 гг. - М.: Воскресенье, 2005. – 647 с.
- 16.Пихоя Р.Г. Москва. Кремль. Власть. Две истории одной страны. Россия на изломе тысячелетий. 1985—2005. - М., 2007. – 716 с.
- 17.Пятая сессия Верховного Совета Азербайджанской ССР, 6 – 8 марта 1944 г. Стенографический отчет. - Баку: Издание Верховного Совета Азербайджанской ССР, 1947. – 147 с.

- 18.Седьмая сессия Верховного Совета Казахской ССР, 9–13 апреля 1944 года. Стенографический отчет. - Алма-Ата: Казахское Объединенное Государственное издательство, 1946. – 189 с.
- 19.Снапковский В.Е. Белорусская ССР в ООН: отряд советской дипломатии в действии. - Минск: Право и экономика, 2021. – 318 с.
- 20.Третья сессия Верховного Совета Литовской ССР (Первого созыва), 29–30 августа 1944 г. Стенографический отчет. Издание Верховного Совета Литовской ССР. - Вильнюс: Государственное издательство политической и научной литературы, 1950. – 146 с.
- 21.Шестая сессия Верховного Совета БССР, 21–24 марта 1944 г. Стенографический отчет. - Минск: Государственное издательство БССР. Редакция политической литературы, 1946. – 311 с.
- 22.Aspaturian V. The Theory and Practice of Soviet Federalism // The Journal of Politics. 1950 Vol. 12. No 1 (Feb.). P. 20-51. P. 33.