

ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС КАЛМЫЦКОЙ ССР В 1990 - 1992 ГОДАХ

Начало 90-х гг. XX века характеризуется попытками реформирования советской федерации, повышением государственно-правового статуса автономий. Данные процессы напрямую отразились на статусе автономий в Российской Федерации, в частности - республик. В настоящей статье рассматривается изменение государственно-правового статуса Республики Калмыкия в 1990 - 1992 гг.

Вначале рассмотрим предпосылки, послужившие причинами изменения статуса советских автономий. В 1990 году продолжает усугубляться кризис Союза ССР, который проходил на фоне обострения межнациональных отношений. Союзные республики, прежде всего прибалтийские, все настойчивее ставили вопрос об обеспечении их экономического суверенитета и расширения рамок самостоятельного правового регулирования. В конце 1980-х гг. в прибалтийских республиках были приняты Декларации о суверенитете. Хотя в других союзных республиках требования о расширении суверенных прав выдвигались не в столь категорической форме, проблема эта все более обострялась и требовала соответствующих решений на союзном уровне. Постепенно обострялась и проблема статуса автономий в составе союзных республик. Автономные республики поднимают вопрос о сближении их статуса с союзными республиками. В этой связи союзное руководство, обеспокоенное осложнением межнациональных отношений в стране, предприняло ряд мер, направленных на смягчение возникшей напряженности. В апреле - мае 1990 г. Верховным Советом СССР принят ряд законов, по-новому регулирующих

отдельные сферы федеративных и межнациональных отношений. Среди них - Законы «Об основах экономических отношений Союза ССР, союзных и автономных республик», «О разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами федерации», «О языках народов СССР», «О свободном национальном развитии граждан СССР, проживающих за пределами своих национально-государственных образований или не имеющих их на территории СССР». Был принят также Закон СССР «О порядке решения вопросов, связанных с выходом союзной республики из СССР». Принципиально новые нормы, регулирующие сферу федеративных отношений, содержали первые два из упомянутых выше законов. В них не только предусматривалось существенное расширение прав союзных и автономных республик за счет ограничения компетенции Союза, но и содержалось явное признание того, что субъектами Союза СССР являются не только союзные, но и автономные республики. Последние отличались от первых, по существу лишь тем, что входили в состав первых, но почти не отличались друг от друга по объему фиксированных прав [Проблемы суверенитета в РФ 1994: 91-92].

В преамбуле Закона СССР «Об основах экономических отношений Союза ССР, союзных и автономных республик» от 10 апреля 1990 г. устанавливалось, что указанный закон основывается на принципах федерализма, экономической самостоятельности и взаимной ответственности Союза ССР, союзных и автономных республик [Ведомости СНД СССР и ВС СССР 1990: 270]. Согласно Закону, союзные и автономные республики были полномочны решать экономические и социальные вопросы, за исключением тех, которые Конституцией СССР, законодательством СССР и указанным Законом относились к ведению Союза ССР. Союзные и автономные республики в равной мере были наделены на своих территориях с соблюдением законодательства СССР правом владеть, пользоваться и распоряжаться землей, другими природными ресурсами в своих интересах и интересах Союза ССР; принимать законы и другие нормативные акты, регулирующие условия хозяйственной деятельности на территории республики; решать вопросы налогообложения и осуществлять бюджетную деятельность; осуществлять

регулирование экономического и социального развития на своей территории; регулировать инвестиционную деятельность; осуществлять регулирование цен, исходя из общесоюзной политики ценообразования; участвовать в регулировании денежного обращения, руководить деятельностью республиканских банков; осуществлять внешнеэкономическую деятельность с учетом обязательств, предусмотренных в международных договорах СССР и соглашениях между СССР и республиками; формировать и использовать республиканский валютный фонд и др. В Законе также отмечалось, что экономические отношения Союза ССР и республик, а также республик между собой, не предусмотренные соответствующим законодательством, регулируются двусторонними и многосторонними соглашениями. Союзные и автономные республики вправе были обращаться к Президенту СССР с ходатайством о приостановлении актов Совета Министров СССР, противоречащих экономическим интересам этих республик. Высшие органы управления союзных и автономных республик вправе были опротестовывать в Совет Министров СССР акты подведомственных ему органов управления и приостанавливать действие опротестовываемых актов на время их рассмотрения [Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990].

Как отмечает С.А. Авакьян, особенность данного закона заключалась в том, что «все полномочия и гарантии по обеспечению экономической самостоятельности закрепляются для союзных и автономных республик одинаково и в одних и тех же статьях Закона, различий между ними не проводится» [Авакьян 2000: 97].

Следующим законодательным актом, прямо закрепившим за автономными республиками статус субъектов СССР, явился Закон СССР «О разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами федерации» от 26 апреля 1990 г. [Ведомости СНД СССР и ВС СССР 1990: 329]. Закон определил автономные республики как советские социалистические государства, являющиеся субъектами федерации - Союза ССР. Однако оговаривалось, что автономные республики, автономные образования входят в состав союзных республик и обладают всей полнотой

государственной власти на своей территории вне пределов полномочий, переданных ими в ведение Союза ССР и союзных республик. Отношения автономных республик, автономных образований с союзными республиками, в состав которых они входили, предполагалось определять соглашениями и договорами, заключаемыми в рамках Конституции СССР, конституций союзных и автономных республик и названного Закона. В отличие от автономных республик союзные республики определялись как суверенные социалистические государства, объединившиеся в Союз ССР. За каждой союзной республикой сохранялось право свободного выхода из СССР. Закон СССР «О порядке решения вопросов, связанных с выходом союзной республики из СССР» был принят 3 апреля 1990 г. [Ведомости СНД СССР и ВС СССР 1990: 252]. Между тем, в данном Законе подчеркивался особый статус автономий. Статья 3 Закона предусматривала, что в союзной республике, имеющей в своем составе автономные республики, автономные области и автономные округа, референдум по вопросу о выходе из состава СССР, должен был проводиться отдельно по каждой автономии. За народами автономных республик и автономных образований сохранялось право на самостоятельное решение вопроса о пребывании в Союзе ССР или в выходящей союзной республике, а также на постановку вопроса о своем государственно-правовом статусе [Проблемы суверенитета в РФ 1994: 92].

Упомянутые решения, направленные на повышение статуса автономий в составе союзных республик, создавали новые проблемы во взаимоотношениях между ними. В этих сложных условиях начались подготовительные работы по подписанию нового Союзного договора. Указанные меры оказались во многом запоздалыми и не смогли приостановить начавшиеся процессы распада Союза ССР [Проблемы суверенитета в РФ 1994: 92]. Прибалтийские республики принимают акты о своей независимости, означавшие разрыв их связей с СССР. Вслед за ними Декларации о суверенитете стали принимать и другие союзные республики. Раньше других на этот путь стала Российская Федерация - 12 июня 1990 г. первый съезд народных депутатов РСФСР принял Декларацию о государственном суверенитете РСФСР

[Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР 1990: 22]. Обратим внимание на пп. 4 и 9 данной Декларации. В п. 4 устанавливалось, что государственный суверенитет провозглашается во имя высших целей - обеспечения каждому человеку неотъемлемого права на достойную жизнь, свободное развитие и пользование родным языком, а каждому народу - права на самоопределение в избранных им национально-государственных и национально-культурных формах. В п. 9 отмечалось, что Съезд народных депутатов РСФСР подтверждает необходимость существенного расширения прав автономных республик, автономных областей, автономных округов, равно как краев и областей РСФСР. Конкретные вопросы осуществления этих прав должны были определяться законодательством РСФСР о национально-государственном и административно-территориальном устройстве Федерации.

Как уже было сказано, многие автономные республики также не желали мириться со статусом республик как бы «второго сорта» и настаивали на уравнивании своих прав с союзными республиками. Данные требования заключались в необходимости конституционного признания и оформления суверенной природы АССР. Так как признание АССР государством содержалось в конституциях всех автономных республик и соответствующих союзных республик, то это предполагалось сделать и в Конституции СССР. Данная точка зрения основывалась на том, что «...государство обладает таким неотъемлемым свойством как суверенитет, что по своей политико-правовой природе оно не может не быть суверенным. Признание АССР государством логично должно быть доведено и до признания его суверенной природы» [Ягудин 1990: 11].

В июле - ноябре 1990 г. Декларации о государственном суверенитете были приняты и в большинстве автономных республик Российской Федерации, а также в Абхазской АССР. Названные республики по существу отказывались от статуса автономных и провозглашали себя суверенными государствами. В Декларациях было выражено намерение этих республик стать полноправными участниками Союзного договора [Проблемы суверенитета в РФ 1994: 94-95].

По мнению К.Н. Максимова, «автономные республики, приступая к разработке и принятию деклараций о

государственном суверенитете, имели законодательную основу, моральную и правовую поддержку первого Съезда народных депутатов РСФСР. Другой вопрос, кто и как смог представить государственный суверенитет в составе более крупного государства, насколько он соответствовал реальной государственной и общественной жизни, сохранению целостности РФ, веками сложившихся традиций совместной жизни народов России» [Советская Калмыкия 1990].

«Декларация о государственном суверенитете Калмыцкой ССР» была принята Верховным Советом КАССР 18 октября 1990 г. [Советская Калмыкия 1990]. В преамбуле Декларации Верховный Совет КАССР, «считая республику субъектом РСФСР, Союза ССР, признавая государственный статус автономной республики ограничивающим полноценную реализацию ее прав и полномочий, исходя из права калмыцкого народа на свободное самоопределение и учитывая стремление народа Калмыкии к социально-экономическому прогрессу, культурному возрождению и кардинальному повышению уровня жизни, выражая волю народа республики на проведение самостоятельной экономической и социальной политики в сочетании с интересами РСФСР и СССР», объявил Калмыцкую АССР - Калмыцкой ССР и провозгласил государственный суверенитет Калмыцкой ССР на всей ее территории. В п. 1 Декларации Калмыцкая ССР была определена как «суверенное государство, образовавшееся в границах на основе осуществления калмыцкой нацией, народом Калмыкии своего неотъемлемого права на самоопределение». Носителем суверенитета и источником государственной власти в Калмыцкой ССР объявлялся народ Калмыкии, который составляют граждане Калмыцкой ССР всех наций и народностей.

В Декларации устанавливалось, что «Калмыцкая ССР обладает всей полнотой государственной власти на своей территории, за исключением тех полномочий, которые ею добровольно на основе договора передаются в ведение РСФСР и Союза ССР». Также закреплялось, что «Калмыцкая ССР имеет право на совместное участие в осуществлении делегированных РСФСР и СССР полномочий и на представительство в РСФСР и СССР». В Декларации

заявлялось право Калмыцкой ССР на изменение государственно-правового статуса в порядке, устанавливаемом Федеративным и Союзным договорами.

В целях обеспечения политических, экономических и правовых гарантий суверенитета Калмыцкой ССР устанавливалось верховенство Конституции и законов Калмыцкой ССР. В отношении законов РСФСР и СССР утверждалось, что они имеют высшую юридическую силу на территории республики, если они приняты в соответствии с полномочиями, добровольно переданными Республикой в ведение органов власти РСФСР и СССР. При этом подчеркивалось, что законы РСФСР и СССР и акты органов РСФСР и СССР не должны нарушать прав Калмыцкой ССР. «Действие актов РСФСР и Союза ССР, вступающих в противоречие с суверенными правами Калмыцкой ССР, - указывалось в Декларации - приостанавливаются». Разногласия между Калмыцкой ССР, РСФСР и Союзом ССР должны были разрешаться на основе соответствующих договоров.

Декларация установила гражданство Калмыцкой ССР, которое не отделялось от гражданства РСФСР и СССР, государственные языки - калмыцкий и русский, закрепила неделимость и неприкосновенность территории республики. Помимо политических гарантий суверенитета Декларация провозгласила экономическую основу суверенитета. Согласно статье 6-й Декларации земля, ее недра, воды, растительный и животный мир в их естественном состоянии, экономический и научно-технический потенциал Калмыцкой ССР объявлялись собственностью ее народа и экономической основой суверенитета. В статье 9-й говорилось о том, что «Калмыцкая ССР вступает в непосредственные экономические и иные отношения с другими субъектами Федерации, самостоятельно устанавливает прямые экономические и культурные связи с зарубежными государствами, формирует собственный валютный фонд».

Декларация имела силу закона и считалась основой для разработки новой Конституции Калмыцкой ССР, для заключения договоров с РСФСР и СССР и совершенствования республиканского законодательства. В этой связи, 18 октября 1990 г. Верховным Советом Калмыцкой ССР было принято Постановление «О первоочередных мероприятиях по

реализации Декларации о государственном суверенитете Калмыцкой ССР» [НА РК. Ф. Р-1. Оп.4. Д. 2998. Л. 11-12]. В указанном Постановлении органам государственной власти и управления поручалось при подготовке законопроектов по различным направлениям экономической, социально-культурной жизни строго руководствоваться положениями Декларации о государственном суверенитете Калмыцкой ССР. В соответствии с положениями Декларации в Конституцию (Основной Закон) КАССР 1978 г. были внесены изменения и дополнения. В тексте Конституции в официальном названии республики было исключено слово «Автономная». Калмыцкая ССР-Хальмг Тангч определялась как суверенное многонациональное государство, входящее в состав РСФСР и обновленного Союза ССР на основе Федеративного и Союзного договоров (ст. 64 Конституции (Основного Закона) КССР в редакции Закона от 29.01.91 г.) [Закон КССР 1991: 52-60].

В последующем, преобразование Калмыцкой АССР, равно как и других автономных республик в составе РСФСР - в ССР, было признано в Конституции РСФСР. Законом РСФСР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР от 24 мая 1991 в Конституцию РСФСР 1978 г. вносились терминологические изменения - слова «автономные республики» заменялись на «республики в составе РСФСР». В частности, новое наименование «Республика в составе РСФСР» получила глава 8 Конституции РСФСР, где в статье 78 в редакции Закона от 24.05.91 г. республика была определена как «советское социалистическое государство, находящееся в составе РСФСР». В статье 71 Конституции РСФСР, согласно которой в РСФСР состояли автономные советские социалистические республики, исключалось слово «автономные» и все республики были перечислены как ССР, в том числе и Калмыцкая [Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР 1991: 776].

Как отмечает К.Н. Максимов, «не успели автономные республики принять декларации о государственном суверенитете, как в результате развернувшихся политических событий в стране многие их положения остались нереализованными, сразу же устаревали, требовали серьезной корректировки. Но декларации выполнили свою историческую

роль - они изменили правовой статус автономных республик» [Максимов 1995: 131].

В 1990 - 1991 гг. союзное руководство решило подготовить вместо Договора 1922 г. об образовании СССР новый акт о союзе республик - Союзный Договор. В каждом новом варианте проекта Договора позиции Союза ССР ослаблялись, и Союз начинал напоминать сначала слабую федерацию, потом конфедерацию, а затем и вообще международно-правовое объединение с причудливым названием ССГ - Союз Суверенных Государств [Авакьян 2005: 71].

Первый вариант этого договора, подготовленный аппаратом Президента СССР, был опубликован в ноябре 1990 г. [Союзный договор (проект) 1990]. Согласно проекту договора, Союз должны были образовать не только бывшие союзные, но и бывшие автономные республики. В статье 1 проекта говорилось: «Республики - участники договора входят в Союз непосредственно либо в составе других республик. Отношения между республиками, одна из которых входит в состав другой, регулируются договорами и соглашениями между ними».

В марте 1991 г. был проведен общесоюзный референдум по вопросу об обновлении и сохранении СССР. В ряде союзных республик голосование не проводилось (Прибалтика, Молдова, Армения, Грузия, исключая Абхазскую АССР), а в Казахстане референдум проводился по видоизмененной формулировке вопроса. Однако общий итог известен: 76,4 % участников общесоюзного референдума высказались за сохранение Союза [Ведомости СНД СССР и ВС СССР 1991: 363].

В голосовании на референдуме СССР по Калмыцкой ССР большинство граждан республики (87,78 % от участвовавших в голосовании) высказались за сохранение Союза ССР как обновленной федерации равноправных суверенных республик [Советская Калмыкия 1991].

С учетом итогов референдума и совещаний представителей республик в июле 1991 г. был подготовлен новый вариант проекта Союзного договора, получивший наименование - «Договор о Союзе Суверенных Государств» [Известия Калмыкии 1991]. В преамбуле проекта отмечалось, что Договор наряду с другими факторами, обуславливающими

его заключение, исходит из учета воли народов договаривающихся суверенных государств о сохранении и обновлении Союза, выраженной на референдуме 17 марта 1991 г. В разделе «Основные принципы» провозглашалось: «Каждая республика - участник Договора является суверенным государством. Союз Советских Суверенных Республик (СССР) - суверенное федеративное демократическое государство, образованное в результате объединения равноправных республик и осуществляющее государственную власть в пределах полномочий, которыми его добровольно наделяют участники Договора».

Как отмечает Л.М. Карапетян, «в проекте не было положения об автономиях, они вовсе не упоминались. Но в разделе «Устройство Союза» относительно его членства было записано: «Государства, образующие Союз, входят в него непосредственно либо в сообществе других государств... Отношения между государствами, одно из которых входит в состав другого, регулируются договорами между ними и конституцией государства, в которое оно входит» (ст.1). Наряду с этим в разделе «Органы Союза» предусматривалось, что за республиками и национально-территориальными образованиями в Совете республик сохраняется число депутатских мест, которые они имеют в Совете Национальностей Верховного Совета СССР в момент подписания договора» (ст.13). В проекте содержались и другие противоречивые положения, поскольку разные политические силы в центре и в республиках стремились использовать заключение нового Договора в своих интересах» [Карапетян 2001: 69-70].

Несмотря на известные недостатки и расплывчатость отдельных положений, подписание Союзного договора могло содействовать сохранению Союза в его новом облике и если не предотвратит полностью, то во всяком случае замедлит и смягчит дезинтеграционные процессы на территории Союза. Однако события 19 - 21 августа 1991 г. (образование ГКЧП и фактическая попытка государственного переворота) привели к серьезному ослаблению власти союзного центра и способствовали ускорению процесса развала Союза. В конце августа - октябре 1991 г. почти все республики, входившие в Союз, провозгласили государственную независимость. К

декабрю 1991 г. только Российская Федерация и Казахстан не выступили с подобными декларациями [Проблемы суверенитета в РФ 1994: 97].

Последняя попытка сохранить Союз была предусмотрена третьим вариантом Союзного договора в редакции Президента СССР и глав союзных республик [Договор о Союзе Суверенных Государств 1991]. В нем совершенно по иному оказался сформулирован основополагающий принцип устройства Союза. «Союз Суверенных Государств - конфедеративное демократическое государство, осуществляющее власть в пределах полномочий, которыми его добровольно наделяют участники Договора». Данный вариант исходил из признания участниками договора только бывшие союзные республики.

Подписание известных договоров и соглашений в Беловежской пуще 8 декабря 1991 г., а также принятие Алма-Атинской Декларации 21 декабря 1991 г. явились логическим завершением тех дезинтеграционных процессов, которые начались еще в конце 1980-х, привели к прекращению существования Союза ССР и созданию на его месте Содружества Независимых Государств. Назревшие проблемы российского федерализма пришлось решать в новой обстановке, в условиях полного суверенитета Российского государства и с учетом реальной обстановки, сложившейся в его отдельных регионах [Проблемы суверенитета в РФ 1994: 98].

Законом от 25 декабря 1991 г. Верховный Совет РФ объявляет новое наименование РСФСР: «Российская Федерация - Россия» [Ведомости СНД РФ и ВС РФ 1992: 62]. 20 февраля 1992 г. Верховный Совет Калмыцкой ССР - Хальмг Тангч, учитывая перемены в сущности национальной государственности Калмыкии, постановил: «Калмыцкую ССР впредь именовать Республика Калмыкия - Хальмг-Тангч» [Известия Калмыкии 1992]. Новое название республики было внесено в Конституцию РФ 1978 г. 21 апреля 1992 г. [Ведомости СНД РФ и ВС РФ 1992: 1084].

Указанные изменения де-факто и де-юре означали завершение советского этапа в истории государственности Калмыкии, начало нового сложного пути реформирования общественной и государственной жизни с учетом сложившихся реалий. В целом, изменения государственно-правового статуса

Калмыкии в 1990-1992 гг. было обусловлено общими процессами политических и экономических изменений, происходившими на уровне Союза ССР и РСФСР, а также стремлением повысить статус республики как субъекта федеративных отношений в новых условиях.

Литература

1. Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс. В 2 т. Т.2. М., 2005.
2. Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. М., 2000.
3. Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1990. № 2.
4. Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 22.
5. Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 2.
6. Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 20.
7. Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. № 15.
8. Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. № 16.
9. Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. № 19.
10. Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1991. № 13.
11. Договор о Союзе Суверенных Государств (проект) // Известия Калмыкии. 1991. 3 декабря.
12. Закон КССР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Калмыцкой ССР» от 29.01.91 г. // НА РК. Ф. Р-1. Оп.4. Д.3031. Л. 52-60.
13. Известия Калмыкии. 1991. 16 августа.
14. Известия Калмыкии. 1992. 27 февраля.
15. Карапетян Л.М. Федеративное устройство Российского государства. М., 2001.
16. Максимов К.Н. Калмыкия - субъект РФ. М., 1995.
17. НА РК. Ф. Р-1. Оп.4. Д. 2998. Л. 11-12.
18. Проблемы суверенитета в РФ. М., 1994.
19. Советская Калмыкия. 1990. 23 октября.
20. Советская Калмыкия. 1991. 20 марта.
21. Союзный договор (проект) // Советская Калмыкия. 1990. 28 ноября.
22. Ягудин Ш.Ш. Политико-правовой статус автономной республики в советской федерации // Советское государство и право. 1990. № 3.