



ВЗГЛЯД. РАЗМЫШЛЕНИЯ. ТОЧКА ЗРЕНИЯ

УДК 342.24



Михаил Алексеевич МИТЮКОВ.

председатель Комиссии при Президенте Российской Федерации по реабилитации жертв политических репрессий, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина, кандидат юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации

mma070142@mail.ru

«ПЕРВЫЙ ШАГ» К РАЗВИТИЮ НОВЫХ ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИИ (НАЧАЛО 1990-Х ГГ.): РАЗМЫШЛЕНИЯ СПУСТЯ ДЕСЯТИЛЕТИЯ

"THE FIRST STEP" IN THE DEVELOPMENT OF NEW FEDERATIVE RELATIONS IN RUSSIA (THE BEGINNING OF THE 90s): REFLECTION AFTER DECADES (INTERVIEW ONE)

В статье рассматриваются основные направления осуществления федеративных преобразований в России в начале 1990-х гг. Особое внимание обращено на преобразования автономных областей в республики в составе Российской Федерации. Раскрывается не только механизм «созревания» и реализации идеи повышения статуса автономных областей, но и специфика и трудности начального периода конституционного строительства в новых республиках, в основном на примере Республики Хакасия, которую автор представлял в Верховном Совете России и Государственной Думе первого созыва.

The article considers main ways for realization of federative reforms in Russia in the beginning of the 90's. The special attention is given to transformation of autonomous regions into autonomous republics of the Russian Federation. The article explains not only the mechanism of «maturation» and the realization of the idea of enhancement of the status of autonomous regions but also the specific nature and difficulties of the initial period of constitutional construction in new republics, basically through the Republic of Khakassia which the author introduced in the Supreme Soviet of the Russian Federation and on the first session of the State Duma.

Ключевые слова: Российская Федерация, Конституция Российской Федерации, федерализм, субъекты Российской Федерации, республика, край, автономная область.

Keywords: the Russian Federation, the Constitution of the Russian Federation, federalism, subjects of the Russian Federation, republic, territory, autonomous region.

Хронологически первыми моментами развития и совершенствования современного российского федерализма явились последовательно взаимосвязанные события начала 1990-х годов: вывод всех пяти автономных областей России из состава краев и

преобразование их (кроме Еврейской АО) в республики. В нашей литературе это названо «первым шагом» развития федеративных отношений в стране. [1, с. 75]

Как известно, во второй половине 1920-х годов автономные республики и автономные



области были включены в состав краевых и областных объединений РСФСР. Объяснялось это в основном необходимостью их экономической поддержки со стороны более мощных и крупных соседних административно-территориальных единиц. С принятием Конституции РСФСР 1937 года автономные республики были включены непосредственно в Российскую Федерацию, минуя края, а автономные области после некоторой дискуссии оставлены в соответствующих краях, что «давало пищу» для неоднократного возвращения к этому вопросу.

В конце 1950-х годов ряд авторов высказались о выводе автономных областей из состава краев, ссылаясь на опыт тогдашней Тувинской автономной области, непосредственно состоящей в РСФСР с момента принятия Тувы в 1944 году в состав СССР, а также на то, что задача экономической помощи краев автономным областям решена. [2; 23] Тогда это предложение было признано ошибочным. А.И. Лепешкин заявил, что «в целях комплексного развития хозяйства автономных областей, являющихся экономически едиными с хозяйством всего края, необходимо сохранить впредь на продолжительное время нахождение автономных областей в составе краев». [11, с. 201] Поэтому до принятия Конституций СССР и РСФСР (соответственно 1977-1978 гг.) комментируемое предложение представляло интерес как один из возможных вариантов будущего совершенствования статуса автономных областей. Но и после того как названные конституции не восприняли его, отдельные исследователи считали, что предложение о выводе автономных областей из краев «не следует выбрасывать из «банка правовых идей» как абсолютно бесперспективное. Его желательно сохранить «в резерве» для использования как одной из рабочих гипотез для дальнейшего совершенствования статуса автономных областей РСФСР» [13, с. 188-189].

Постепенно такая идея перетекла в политическую плоскость. В годы перестройки эта идея в конституционно-правовом аспекте стала одной из ключевых не только в региональном, но и в общегосударственном масштабе, однако не бесспорной. Вплоть до середины

1990-х годов (да и сейчас) в определенных кругах многими вывод автономных областей, в том числе и Хакасии, из состава краев и преобразование их в республики оценивается отрицательно. Но в конце 1980-х годов до известных «тувинских» событий с требованием положительно решить эту проблему выступали не только национальные, но и демократические организации. В 1989-1990 годах эта тема набирает оборот и в политической жизни Хакасской автономной области, и «маневрах» вокруг нее партийного (обкома КПСС) и советского руководства. Работают над ней и местные юристы. Здесь, как и в других автономных областях, «затяжка» с решением вопроса привела к «смыканию» с начавшимся в стране процессом «суверенизации» в союзных республиках и автономиях, и требование выхода из Красноярского края дополнилось лозунгом преобразования в республику.

17 августа 1989 года в «Правде» был опубликован проект платформы КПСС «Национальная политика партии в современных условиях». В нем было много интересных слов и положений о «расширении» и «повышении» статуса автономий. Но он страдал абстрактностью и неопределенностью. Естественно, это повлекло за собой оживленные дискуссии, в том числе и в автономиях. Не осталась в стороне и Хакасия.

Уже 25 августа в редакции национальной газеты «Ленин чолы» состоялся круглый стол с участием вузовской и научной интеллигенции, партийных и советских работников, где ряд ораторов на основе экономического и социально-культурного анализа существующей ситуации подвели слушателей к необходимости осмысления идеи самостоятельности автономной области и ее вывода из Красноярского края. Бывший председатель облисполкома В.А. Угужаков утверждал, что экономическое развитие позволяет Хакасии быть республикой. «Автономия нам не подходит, – сказал он, – открыто надо об этом заявить». Но М.И. Швалев (Абаканский ГК КПСС) поставил под сомнение эту идею, одновременно подчеркнув, что «автономная область должна иметь прав не меньше, чем административная область». Народный депу-



тат СССР Л.И. Батынская (гл. ред. «Красноярского комсомольца») проинформировала участников круглого стола о болезненной реакции президиумов Верховных Советов СССР, Азербайджана и Грузии на позицию автономий, а также о взглядах акад. А.Д. Сахарова на преобразование всех автономий в республики. [8] По её мнению, по этому вопросу нужен был референдум.

Заседание дискуссионного клуба в Доме политпроса (Абакан, 23 сентября 1989 г.) уже вполне естественно для того времени завершилось заявлениями о выходе автономной области из края, который не уделяет внимания языку и национальной культуре (В.П. Балахчин), и о том, что в самой области «у власти находятся неинтересные люди», которых один из лидеров демократов – О.Е. Жуганов – призвал переизбрать.

Было ясно, что изменение статуса Хакасии потребует целого комплекса конституционных мер (как на уровне СССР, так и РСФСР). Да и позиция края здесь не последняя. Необходима тактика постепенности. Программа-минимум: непосредственное вхождение автономной области в состав РСФСР и т.д. Замечу, объективно по этому сценарию и стал развиваться процесс преобразования автономных областей в республики.

Партийные и советские органы придерживались выжидательной позиции. Г.П. Казьмин, первый секретарь Хакасского обкома КПСС, 6 октября выступил со статьей «Жить и работать в дружбе», написанной по следам завершившегося Пленума ЦК КПСС. Сообщил, что ему «по понятным причинам» не удалось выступить при обсуждении платформы КПСС по национальным отношениям. Но из многословных суждений можно сделать вывод, что Казьмин считал, что ещё не исчерпаны резервы для развития автономной области в рамках края. Он полагал, что сейчас главная задача – «наполнить реальным содержанием права национальных автономий», а «выход автономной области из состава края произойдет ... на более высоком этапе нашего развития. Для этого нужна более мощная социально-экономическая база, и надо ее усиленно готовить».

Ответом на публикацию партийного лидера явилась статья и.о. заведующего кафедрой философии АГПИ к.ф.н. В.И. Ивандаева. Автор подметил «диалектические» зигзаги Г.П. Казьмина и М.И. Швалева, «которые вначале декларировали идеи подлинной автономии Хакасии, независимости ее как национально-государственного явления от Красноярского края – административно-территориальной единицы РСФСР, а теперь же в результате централистского краевого давления сверху и адаптированной к этому давлению экономической «экспертизы» посредством отбора, акцентирования, гиперболоизации, символики и типизации разного рода статистических факторов смоделировали логическую конструкцию о нецелесообразности выхода Хакасии из-под диктата края!» [5].

Ценность этой статьи, на мой взгляд, в том, что философ тогда ещё пытался решить поставленную в заголовке тему с позиции общедемократического подхода, радикальных преобразований в стране и Хакасии, претворения реальной демократии – власти народа, равенства всех национальностей и сплоченности демократических сил. Завершая статью, В.И. Ивандаев писал: «... существуют принципиально разные системы отсчета в отношении путей и методов решения проблем Хакасии. Если обком партии за решение всей совокупности проблем Хакасии как национально-государственного образования в рамках прав административно-территориальной единицы РСФСР – Красноярского края, то ОДХ (Общественное движение Хакасии – М.М.) за реализацию проблем Хакасии в масштабе ее национально-государственных конституционных прав. А это несопоставимо разные уровни решения социальных проблем на нашей земле». К сожалению, позднее идеи В.И. Ивандаева стали приобретать несколько националистический характер. Он начинает упрекать «руководство, особенно русскоязычное» в том, что оно не прониклось идеей преобразования Хакасии в автономную республику, «недостаточно активно борется за неё».

Поэтому видится очевидным, что уже в 1989 году идея выхода автономной области



из состава края из предмета научных изысканий превратилась в объект политики, её стала осваивать и местная номенклатура. В.И. Штыгашев на сессии Верховного Совета РСФСР говорил об этом как о более предпочтительном варианте даже по сравнению с преобразованием автономной области в автономную республику. [23] Другой представитель этой же когорты – И.И. Сукин – пишет о том, что возможность выхода Хакасии из состава края является «самым главным вопросом» и не соглашается с обкомовским работником М.И. Швалевым в том, «что сама мысль о выходе области из края является реакционной» [48; 24].

В конце октября 1989 году вышло интервью заместителя председателя Верховного Совета РСФСР В.Н. Штыгашева с Н.Д. Огородниковым. Недавний зампред Красноярского крайисполкома, а до этого председатель Хакоблесполкома, Владимир Николаевич Штыгашев позиционировал себя старшим научным сотрудником ХАК-НИИЯЛИ. Он в перспективе не исключает возможности «подняться области на более высокую ступень ... вплоть до образования автономной республики». Считал, что при этом увеличение аппарата не произойдет. Не возражал Огородникову о необходимости использовать референдум в качестве механизма выявления воли населения в решении этих проблем. Предложил заключить договор между Красноярским краем и Хакасией о сотрудничестве на 5-6 лет. [30]

Высказывал свою позицию по этому вопросу и народный депутат СССР И.Н. Бутондаев, который сообщил, что в Верховном Совете СССР «о развитии автономных образований споры идут жаркие, но пока, что называется, в кулуарах... Мне видится, выход автономной области из состава края на первом этапе. Только потом, наверное, можно и надо думать о создании хакасской автономной республики». [4]

Но в ходе обсуждения в 1989 году проекта закона «О внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) РСФСР» в автономных областях предлагалось лишь увеличить их представительство в создаваемом Совете Национальностей Верховного Совета

РСФСР по сравнению с представительством в этой палате автономных округов. В это же время в связи с началом функционирования Съезда народных депутатов СССР выдвигаются и предложения к проекту новой Конституции, в том числе и в отношении статуса автономных областей. В той ещё конституционной парадигме, понимая, что статус автономной области не в последнюю очередь зависит от того, как его основы определены в общесоюзной Конституции, предлагалось её, как выражались в терминологии того времени, подчинить непосредственно органам РСФСР. [15]

19 декабря Г.П. Казьмин, первый секретарь Хакасского обкома, констатировал на пленуме, что (по итогам общественного мнения) жители Хакасии однозначно высказались за повышение статуса автономной области по всем направлениям. Разногласия наметились в определении путей и сроков проведения в жизнь этих предложений. Часть жителей настаивают на выходе из края и преобразовании автономной области в автономную республику. Другие высказываются за выход из края и предоставление прав на уровне самостоятельной области, а с накоплением опыта самоуправления – постановку вопроса о преобразовании в автономную республику. Третьи – за расширение статуса области в составе края.

Что касается предлагаемых сроков и темпов проведения изменений в статусе области, то их, по мнению Казьмина, можно условно свести к двум вариантам. Первый – провести референдум и немедленно поставить вопрос о выводе Хакасии из состава края и преобразовании ее в автономную республику. Второй вариант предусматривает ряд последовательных мер. А именно: на основе новых Конституций СССР и РСФСР, которые сейчас готовятся, разработать проект Закона о Хакасской автономной области и изменить ее политико-правовой статус. Бюро обкома партии разделяет второй вариант.

Ректор АГПИ С.П. Ултургашев предложил не откладывать дело в долгий ящик, дать поручение депутатам областного Совета в порядке законодательной инициативы разработать проект Закона РСФСР о Хакасской



автономной области, положение о референдуме населения о выходе Хакасии из состава Красноярского края. Он не согласился с предложением связать разработку этих документов с принятием новых Конституций СССР и РСФСР.

Председатель Богградского райсовета А.Х. Итекбаев считает, что решать национальные проблемы надо не только с ориентировкой на коренное население, а с учетом интересов всех национальностей, народностей, этнических групп, проживающих в автономной области...

На Конференции демократических движений и организаций страны, проведенной 16-18 сентября 1989 года в Ленинграде, народный депутат СССР Г.В. Старовойтова сообщила о проекте платформы по национальному вопросу, разработанном ею и акад. А.Д. Сахаровым с привлечением этнографа Н.В. Юхневой. [9, с. 24-38] Этим проектом отдавался приоритет праву наций на самоопределение, и оно ставилось «даже выше идеи государственного суверенитета». Предлагалось отказаться от четырехступенчатой национальной иерархической структуры нашего государства и «оставить единственный тип национально-государственного образования в нашей стране – союзную республику, независимо от ее территории, независимо от численности ее населения, независимо от наличия внешней границы». Должен быть заключен новый Союзный договор и обеспечено равное представительство от всех республик в федеральных органах власти и т.д.

Информация об этой конференции уже в конце сентября – начале октября 1989 года была известна и в автономных областях. 22 октября «Советская Хакасия» опубликовала диалог заместителя редактора Н.Д. Огородникова с членом Верховного Совета СССР Л.И. Батынской. Собеседники затронули и тему автономий. Людмила Ивановна сообщила, что народные депутаты СССР в обращении, переданном М.С. Горбачеву, высказались о спорности «тезиса о незыблемости существующей структуры национально-государственного устройства СССР», противоречащего равноправию советских народов. «Мы убеждены, – заявили они, – что дальнейшее

политическое неравенство в виде существующей четырехступенчатой иерархии нашей федерации (союзные и автономные республики, автономные области и округа) будет служить постоянным источником конфликтов на национальной почве».

Под влиянием этой концепции намечается широкий подход к понятию «субъект федерации». Это прежде всего проявляется в проекте закона СССР «Об обновлении Союзного Договора и разграничении полномочий между Союзом ССР субъектами Федерации», обсуждение которого в газетах происходило в первой половине апреля 1990 года. А на последовавшем I Съезде народных депутатов РСФСР данный аспект вылился в требования отдельных депутатов от автономных республик (М.Г. Сабиров, А.Х. Галазов, М.Е. Николаев и др.) о повышении их статуса до союзной республики. А депутат от Хакасской автономной области Н.Д. Огородников 13 июня 1990 году на первом заседании Совета Национальностей Верховного Совета РСФСР повторил известное «сахаровское»: «Нынешнее четырехступенчатое деление Федерации: республика, автономная республика, автономная область или округ порождает неравенство между народами».

Вообще и в автономных областях и округах многие доброжелательно поддерживали «сахаровскую» концепцию устранения многовидности автономии и установления лишь одной формы – автономная республика (либо просто – республика).

Выступая 25 мая в качестве кандидата на пост председателя Верховного Совета РСФСР, Б.Н. Ельцин уделил первостепенное внимание конституционным реформам. Они, по его мнению, должны охватить принятие не только декларации, но и закона о суверенитете России в составе обновленного Союза, закона о национально-государственном устройстве и подготовку федеративного договора, регулирующего отношения внутри федерации. Среди первоочередных законов он назвал, в частности, законы о суверенитете автономий. [22, бюл. № 16, с. 3-4] Это, естественно, взбудрило представителей автономных областей, поскольку претендент на высший пост в России говорил обо всех ав-



тономных образованиях в целом, не выделяя их виды.

Другие кандидаты на пост председателя Верховного Совета РСФСР относительно статуса автономных областей были весьма осторожны. Так, А.В. Власов на вопрос: «Не наступила ли пора преобразовать автономные области в автономные республики?» ответил уклончиво, мол, надо при президиуме создать Совет Федерации автономных образований, чтобы решить эти вопросы. Считает, что отношения с автономными образованиями надо строить на основе договоров. [22, бюл. № 20, с. 38-39]

«Зондирование» насчёт отношения к совершенствованию статуса автономных областей было продолжено и в ходе избрания заместителей председателя Верховного Совета РСФСР. На вопрос: «Как Вы видите пути совершенствования статуса автономных областей и республик?» – один из кандидатов, С.М. Шахрай, ответил, что ему кажется, автономные области должны выйти на прямое подчинение республиканским структурам, не теряя сложившихся экономических контактов с краями, в которые они входят...». [22, бюл. № 27, с. 19]

На Съезде проявилось противоречие между автономиями и неавтономиями. Особенно жаркие баталии разгорелись вокруг статьи девятой Декларации о суверенитете РСФСР, в проекте которой по требованию представителей автономных образований закладывалось демократическое решение вопроса о повышении статуса автономий. Однако это не было воспринято основной массой народных депутатов, которые весьма демократично мыслили о повышении суверенитета РСФСР, но не смогли таким же образом думать о расширении статуса автономий. Комиссия по подготовке Декларации, как заявил её председатель О.И. Тиунов, «конкретикой не занимается». [22, бюл. № 25, с. 29]

По предложению Б.Н. Ельцина статья 9 была проголосована в формулировке: «Съезд народных депутатов РСФСР подтверждает необходимость существенного расширения прав автономных республик, автономных областей, автономных краев, равно как и краев и областей РСФСР, что конкретно должно

определяться законами РСФСР». Это предложение принято конституционным большинством (за – 780 из 900 присутствующих). [22, бюл. № 41, с. 42]

16 июня депутация Хакасской АО передала в Секретариат Съезда предложения по проекту Закона РСФСР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР». Эти предложения подписали все народные депутаты от Хакасии (В.Н. Вознесенский, М.А. Митюков, Н.Д. Огородников, А.А. Симонов, В.Н. Штыгашев). В них предлагались поправки, вытекающие из Декларации о государственном суверенитете РСФСР, Закона СССР от 26 апреля 1990 г., и другие, направленные на совершенствование статуса автономных образований.

Выступая на I Съезде народных депутатов РСФСР, автор заявил о необходимости исключения из действовавшей тогда Конституции 1978 года указания о вхождении автономных областей в состав краев. [16] К этой теме по мере продолжения Съезда постепенно изменялся подход и в политическом руководстве страны в целом и в РСФСР. Так, на вопрос председателю Совета Министров РСФСР о выходе автономных областей из краев в непосредственное подчинение РСФСР А.В. Власов на этот раз (а это было уже повторное обращение) ответил, что к этой идее он относится положительно.

На местах, особенно в краевых центрах, партийные и советские органы идею выхода автономных областей из краев встретили прохладно, а в некоторых случаях «в штыки». В частности, председатель Карачаево-Черкесского облисполкома В.И. Хубиев 12 июля 1990 года на заседании рабочей группы Конституционной комиссии «взволнованно рассказывал о препятствиях, которое чинит руководство Ставропольского края идее о прямом подчинении Карачаево-Черкесской АО центру, минуя край». [6, т.1, с. 86] Позднее, осенью 1991 года, Умар Темиров, народный депутат от этого же региона, вновь заявляет, что «автономные области, провозгласившие республику, находятся до сих пор в подвешенном состоянии. Поскольку ... края заинтересованы в том, чтобы автоно-



мии сохранить у себя. Многие из них были и остаются сырьевыми придатками края. Настоящая политическая спекуляция началась вокруг Карачаево-Черкессии. Первые лица Ставропольского края пишут в Верховный Совет РСФСР письмо, фактически предлагая провести мероприятия, которые приведут ко второму Карабаху».

По-иному понимали повышение статуса автономных областей и некоторые ученые-юристы университетов, базирующихся в краевых центрах. Ученые Красноярского госуниверситета В. Ардашкин и Т. Сахнова, например, считая необходимым повысить статус автономий, предлагали предоставить автономным областям и округам право законодательной инициативы и представительства не только в Верховных Советах СССР и РСФСР, но и в краевых (областных) советах. [3]

Среди относительно позитивных мер взаимоотношения Красноярского края и Хакасской автономной области того периода можно назвать лишь проект регионального хозрасчета «Основные принципы расширения экономической самостоятельности Красноярского края», в котором предусматривалось, что краевой Совет обязан обеспечивать автономные права Хакасской автономной области на свободное развитие национальной культуры и языка, традиционных видов трудовой деятельности. Инструментом осуществления национальной политики предполагались целевые фонды национального развития за счет средств союзного, республиканского местного бюджетов, общественных организаций, пожертвований предприятий и отдельных граждан. [21]

Реакцией центра на нарастающие устремления Хакасии выйти из Красноярского края было и постановление Совета Министров РСФСР «О первоочередных мерах по переводу Хакасской автономной области на новые условия хозяйствования на основе самоуправления и самофинансирования», объявленное в начале января 1990 года в Абакане. Естественно и то, что «аллилуйя» «пропели» сему решению секретари обкома и заместители председателя облисполкома – В.Ю. Абраменко, Н.И. Кобыляцкий, В.М. Торосов, Е.Ф. Филатова.

Как известно, подлинная федерация должна состоять из образующих ее субъектов. До 1990 года в советском государствоведении было господствующим положение, что субъектами Российской Федерации являются только автономные республики, в отношении же автономных областей и автономных округов такое утверждение было дискуссионным. [1, с. 70-72; 12] На I Съезде народных депутатов уже многими утверждалось либо воспринималось, что все автономии – субъекты Российской Федерации, и акцент дискуссии переносился на то, являются ли ими составляющие большую часть территории России административно-территориальные единицы – края и области. [22, вып. 39, с. 23; вып. 41, с. 37-40] Это смещение акцента также объективно способствовало последующему конституционному оформлению вывода автономных областей из краев с непосредственным включением в состав Российской Федерации.

Затем идея вывода автономных областей из краев звучит на разного рода ведомственных мероприятиях. Так, 11 июля на рабочем совещании по выработке концепции национально-государственного устройства РСФСР с участием членов Конституционной комиссии и комиссий Совета Национальностей Верховного Совета РСФСР, ученых в области национальных отношений д. фил. наук И.В. Кормушин высказался о необходимости «сломать подчинение автономий краям». В этот же день на 2-м заседании рабочей группы и группы экспертов Конституционной комиссии проф. Б.А. Страшун отметил, что самый трудный вопрос для Конституции о национально-государственном устройстве. В качестве выхода из этой «трудности» могут быть использованы: федеративный договор, образование территориальных республик, отказ от подчинений автономий краям (областям) и перевод их непосредственно под Федерацию [6, т. 6, с. 856-857].

Обращая внимание на опыт Хакасии, замечу, что важным событием 1990 года для региона был I съезд хакасского народа (10-11 августа). Уже на стадии его подготовки началась организационная борьба национально-демократического крыла «Туна» и Хакасского обкома КПСС в лице национальной



партийной номенклатуры за влияние на этот зарождающийся институт общественного самоуправления. Председателем оргкомитета названного съезда стал А.Ф. Трошкин – бывший завотделом обкома КПСС, который предварительно в областной печати опубликовал свой доклад, насыщенный интересным статистическим и другим иллюстративным материалом. Но настораживало предложение об устройстве представительного органа в автономных областях на двухпалатной основе. Причем Совет национальностей должен избираться по национальному признаку. В этой палате представителей народа, давших имя области, должно быть не менее 50 процентов. Такой механизм представительства, по мнению Трошкина, законодательно компенсировал бы интересы коренных жителей, связанные с демографическими процессами. [28]

Но подобная постановка вопроса была весьма сомнительна, не увязывалась с общедемократическими принципами, могла породить и другие проблемы.

На съезде был заслушан и мой доклад о государственно-правовом положении Хакасии. «Повышение государственно-правового статуса, – говорилось в докладе, – реально возможно, если эта идея станет составной частью демократических преобразований и будет отражать чаяния всего населения области, всех наций и народностей; это возможно в случае, если требования резолюции будут соответствовать демократическим принципам равенства всех граждан, независимо от национальности, расы, международной Декларации о правах человека».

По итогам работы этого съезда областной Совет народных депутатов принял постановление о преобразовании Хакасской автономной области в существующих границах в Автономную Советскую Социалистическую Республику и просил народных депутатов СССР и РСФСР от Хакасской автономной области поддержать в Верховном Совете РСФСР и Конституционной комиссии решение сессии Совета народных депутатов Хакасской автономной области. [27]

Решения Съезда и третьей сессии областного Совета народных депутатов Хакасской автономной области вызвали диаметрально

противоположные отклики. Заведующая кафедрой АГПИИ М.Т. Кабелькова, делаясь впечатлениями о недавно прошедшем съезде хакасского народа, заявила, что съезд принял «решения очень уникальные, конструктивные о самостоятельности, выходе из края и повышении государственно-правового статуса Хакасии». Эти проблемы Мария Терентьевна назвала «не национальными, а общенародными». По ее мнению, «если решения по ним осуществляются, то улучшатся условия жизни и для моего народа, и для всех других народов, проживающих здесь». Первый заместитель председателя исполкома Хакасии М.И. Швалев, наоборот, призывал в экономических преобразованиях «действовать не спеша, обдуманно». Он называл некоторые отрицательные моменты, связанные с отделением Хакасии от края: разрыв хозяйственных связей, функциональная самостоятельность без финансовых, материальных ресурсов, оставшихся в крае и др. Несколько по-иному к этому вопросу подошел депутат облсовета А. Косовский, заявивший: «оставить областное подчинение в составе РСФСР, излишняя государственность разрушает единую Россию» [10], то есть выступил против в части преобразования Хакасии в республику.

На очередном заседании президиума областного Совета народных депутатов были рассмотрены договоры: об основах взаимоотношений Верховного Совета РСФСР и Совета народных депутатов Хакасской автономной области; об основах взаимоотношений Красноярского краевого Совета народных депутатов и Совета народных депутатов Хакасской автономной области.

Члены президиума обменялись мнениями по поводу проекта соглашения о принципах экономических отношений автономных республик, краев и областей РСФСР на период перехода к рыночной экономике.

Президиум принял постановление о составе делегации по подписанию договора Хакасской автономной области в РСФСР о преобразовании Хакасии в автономную республику.

В тексте проекта закона «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР», официально представленного от имени Конституционной комиссии II Съе-



зду народных депутатов, не было ни слова о выводе автономных областей из состава краев, поскольку, как докладывал С.М. Шахрай на заседании Конституционной комиссии 30 ноября 1990 года, «рабочая группа большинством голосов посчитала, что не следует пересматривать принципы национально-государственного устройства».

Отвечая на вопрос одного из депутатов, Шахрай отметил, что «поддерживает вывод автономных областей, округов из состава краев... заместитель председателя Комитета по законодательству Митюков Михаил Алексеевич... очень последовательно и аргументированно эту позицию отстаивает... Вопрос этот... будет решаться в рамках федеративного договора». Далее он высказал мнение, что вопрос непосредственного вхождения автономных областей и автономных округов в Российскую Федерацию затрагивает проблему понимания, что такое «субъекты федерации». «Субъекты федерации рождаются в процессе подготовки и заключения федеративного договора», уточнил свою позицию Шахрай. [6, т. 6, с. 96-121]

5 декабря на следующем заседании Конституционной комиссии продолжилась полемика по этому вопросу. Мною предложено из абзаца 4 части второй статьи 71 Конституции РСФСР исключить слова «находящиеся в составе краев» и тем самым установить непосредственное вхождение автономных областей в состав РСФСР; аналогичный приём осуществить и в отношении автономных округов.

Развернулась горячая дискуссия. С.М. Шахрай, С.Н. Бабурин, не отрицая необходимости повышения статуса автономий, опять предложили отложить этот вопрос для федеративного договора... Большинство голосов было принято решение воздержаться от рассмотрения поправок в статью 71 Конституции. [6, т. 6, с. 122-190]

В распространенной 8 декабря Конституционной комиссией пояснительной записке к проекту Закона «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР» сообщалось, что Конституционная комиссия предложила не проводить радикальные изменения главы о национально-государственном

устройстве до заключения Федеративного договора.

Поэтапно осуществляя идею совершенствования статуса Хакасии, мы – народные депутаты РСФСР, избранные на ее территории, поддержали подготовленные ко второму Съезду народных депутатов России поправки и дополнения своих коллег от других автономных областей и округов к проекту закона «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР», касающиеся возможности их вывода из состава краев (областей) непосредственно в Российскую Федерацию.

Съезд вопреки решению Конституционной комиссии поддержал предложения автономных областей и автономных округов: исключил из соответствующих статей Конституции РСФСР положения о нахождении автономных областей в составе краев, а автономных округов – в составе краев и областей. Правда, в отношении автономного округа специально оговорил, что он «может входить в край или область». [17]

При подведении итогов решений II Съезда народных депутатов, в одной из статей было замечено: «Концепция Закона «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР» не предусматривала кардинальных изменений в разделе о национально-государственном устройстве и административно-территориальном делении. Эти изменения будут предметом будущих Федеративного договора и новой Конституции РСФСР. Сейчас в названный раздел включены лишь минимальные изменения, позволяющие автономным областям и автономным округам непосредственно входить в Российскую Федерацию». [14]

Как известно, автономные области в большинстве своём декларировали преобразование в республики до того, как об этом были приняты соответствующие акты законодательными органами России. Для той политической обстановки было естественным, что Съезд народных депутатов, Верховный Совет, его Председатель, а затем с середины 1991 года и избранный Президент РСФСР, определенное время никоим образом официально не реагировали на эти факты самоопре-



деления. Должностные лица вновь созданных республик не раз «напоминали» о себе. Интересен в этом плане обмен репликами между Б.Н. Ельциным и В.Н. Штыгашевым 21 января 1991 года на совещании с председателями Советов и исполкомов в Верховном Совете РСФСР. Привожу его дословно по блокнотным записям:

«Штыгашев В.Н. (Хакасия): Критикует механическое перенесение на местные органы принципа разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную. Необходима по этому вопросу позиция Верховного Совета и Правительства РСФСР. Вопросы деятельности местных органов власти должны быть разрешены в первую очередь. Обратил внимание на то, что не ясно, признает ли Верховный Совет РСФСР изменения в статусе в автономных образованиях. «Сегодня не понятно, являемся ли мы субъектами РСФСР, или СССР».

Ельцин Б.Н.: Признаем, когда признает нас Союз!».

На заседании Совета Федерации 20 марта 1991 года при обсуждении информации о союзном и федеративном договорах В.Н. Штыгашев вновь обратил внимание на то, что Верховный Совет РСФСР не признал преобразования автономных областей в автономные республики.

Реагируя в какой-то степени на подобные заявления, 25 марта того же года Президиум Верховного Совета РСФСР по моему докладу принимает постановление № 954-1 «Об организационных мероприятиях, связанных с исполнением Закона РСФСР от 15 декабря 1990 года «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона РСФСР)», направленное на реализацию норм статей 71, 82 и 83 Конституции о расширении прав автономных областей и автономных округов. В нем предусматривается конкретный срок для разграничения функций управления, непосредственное подчинение органам государственного управления РСФСР, создание арбитража и отдела юстиции в автономных областях и т.д.

В прениях по вопросу «О национально-государственном устройстве РСФСР (о Федеративном договоре), Договоре о Союзе

Суверенных Республик» председатель Совета национальностей Верховного Совета Р.Г. Абдулатипов призвал «...дать возможность преобразования в республики четырех автономных областей – Хакасской, Горно-Алтайской, Карачаево-Черкесской и Адыгейской. Обратиться с соответствующим ходатайством в Верховный Совет СССР». [25, с. 76] Об этом же говорил В.Н. Штыгашев, который в очередной раз просил признать преобразование Адыгейской, Горно-Алтайской, Карачаево-Черкесской автономных областей в республики и поручить Верховному Совету определить механизм создания в них новых органов власти и управления. [25, с. 100-102].

В принятом за основу представленном редакционной комиссией третьего (внеочередного) Съезда народных депутатов РСФСР проекте постановления «Об основных началах национально-государственного устройства РСФСР (о Федеративном договоре)» поручалось Верховному Совету РСФСР «определить порядок преобразования Адыгейской, Горно-Алтайской, Карачаево-Черкесской и Хакасской автономных областей в национально-государственные образования в соответствии с принятыми ими постановлениями и декларациями о суверенитете» и согласно статье 72 Конституции РСФСР внести вопрос об образовании новых республик на утверждение Верховного Совета СССР (п. 5). Следующим пунктом признавалось право автономных областей и автономных округов на выход из состава краев и областей. [19]

Во исполнение принятого за основу названного постановления Съезда 16 мая 1991 года Верховный Совет РСФСР принял одноименное постановление, которым также признавалось право автономных областей на выход из состава краев (п. 6) [20], хотя это уже было осуществлено II Съездом народных депутатов России в конституционном порядке.

Съезд народных депутатов России повысил конституционно-правовой статус автономных республик, исключив из их названия слова «автономная». Было закреплено за ними новое наименование – «республики в составе РСФСР». [18] Это, на первый взгляд формальное, терминологическое изменение



имело серьезную конституционно-правовую «нагрузку», отражало волеизъявление автономий, выраженное в их постановлениях и декларациях. И главное, что опосредованно касалось и будущих новых республик, поскольку такая конституционная поправка фактически вносила существенные изменения в смысл и содержание постановлений и

деклараций автономных областей, которыми сделаны заявки на «советские социалистические республики». [7, с. 11] Хотя по инерции некоторые народные депутаты и руководители республик еще какое-то время по-прежнему свои вновь провозглашенные республики именовали «советскими социалистическими».

(Продолжение следует.)

Библиографический список

1. Авакьян, С.А. Конституционное право России : учебный курс : в 2 т. / С.А. Авакьян. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2010. – Т. 2.
2. Азовкин, И.А. Назревшие вопросы правового положения автономной области / И.А. Азовкин, В.М. Иезуитов // Советское государство и право. – М., 1959. – № 5. – С. 76-78.
3. Ардашкин, В. Нужна Компартия России? / В. Ардашкин, Т. Сахнова // Красноярский рабочий (далее – КР). – 1989. – 14 сент.
4. Ботандаев, И.Н. Сначала думать – потом голосовать / И.Н. Ботандаев // Советская Хакасия (далее – СХ). – 1989. – 18 нояб.
5. Ивандаев, В.И. Автономная область или Республика? / В.И. Ивандаев // Народный учитель. – Абакан: АГПИ, 1989. – 25 окт.
6. Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990-1993 гг.) : в 6 т. / под общ. ред. О.Г. Румянцева. – М.: Волтерс Клувер, 2007-2010.
7. Комментарий к Конституции Республики Адыгея / под общ. ред. Н.А. Хазешук. – Майкоп: ООО «Качество», 2011.
8. Конституционные идеи Андрея Сахарова : сборник / сост. Л.М. Баткин. – М.: Новелла, 1990. – 95 с.
9. Конференция демократических движений и организаций страны 16-18 сентября 1989 г., г. Ленинград : репринт. – Ленинград, 1989. – С. 24-38.
10. Косовский, А. Что делить-то? / А. Косовский // СХ. – 1991. – 3 окт.
11. Курс советского государственного права / А.И. Лепешкин [и др.] – М.: Госюриздат, 1962. – Т. 2.
12. Митюков, М.А. Автономная область – субъект Российской Федерации / М.А. Митюков // Актуальные проблемы государства и права / ред. А.И. Ким. – Томск: Изд-во ТГУ, 1977. – С. 33-40.
13. Митюков, М.А. Законодательство об автономных областях (государственно-правовое исследование) : дис. ... канд. юрид. наук / М.А. Митюков. – Томск, 1979.
14. Митюков, М.А. Как изменена Конституция РСФСР / М.А. Митюков // СХ. – 1991. – 17 янв.
15. Митюков, М.А. Какая Конституция нам нужна? / М.А. Митюков // КР. – 1989. – 7 окт.



16. Митюков, М.А. Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР: выступление на I Съезде народных депутатов РСФСР / М.А. Митюков // Сов. Россия. – М., 1990. – 19 июня.
17. Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР: Закон РСФСР от 15 декабря 1990 г. // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1990. – № 29. – Ст. 395.
18. Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР: Закон от 21 апреля 1992 г. // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1992. – № 20. – Ст. 1084.
19. Об основных началах национально-государственного устройства РСФСР (о Федеративном договоре) : проект постановления, представленный редакционной комиссией третьего (внеочередного) Съезда народных депутатов РСФСР и принятый за основу // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1991. – № 16. – Ст. 501.
20. Об основных началах национально-государственного устройства РСФСР (о Федеративном договоре) : постановление Верховного Совета РСФСР от 16 мая 1991 года // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1991. – № 22. – Ст. 770.
21. Основные принципы экономической самостоятельности Красноярского края : проект регионального хозрасчета // КР. – 1989. – 1 нояб.
22. Первый Съезд народных депутатов РСФСР. Бюл. №№ 14-41. 24 мая-12 июня 1990 г. – М.: Изд. Верх. Совета РСФСР, 1990.
23. Семенов, П.Г. Автономия в советском государственном строительстве / П.Г. Семенов // Сов. государство и право. – М., 1959. – № 3. – С. 38-39.
24. Сукин, И. Какой быть Хакасии / И. Сукин // СХ. – 1989. – 29 окт.
25. Третий (внеочередной) съезд народных депутатов РСФСР. 28 марта – 5 апреля 1991 года : стенограф. отчет. Т. V. – М.: Изд-во «Республика», 1992.
26. Третья сессия Верховного Совета РСФСР: Бюллетень № 1 заседания Совета Республики 30 января 1991 г. – М.: Изд. Верх. Совета.
27. Третья сессия областного Совета народных депутатов // СХ. – 1990. – 16 авг.
28. Трошкин, А.Ф. Современные проблемы хакасского народа и путь их решения / А.Ф. Трошкин // СХ. – 1990. – 31 июля.
29. Штыгашев, В.Н. Доверие, искренность, великодушие должны наполнять наши межнациональные отношения: Выступление на сессии Верховного Совета РСФСР / В.Н. Штыгашев // СХ. – 1989. – 29 сент.
30. Штыгашев, В.Н. «Терпеть насилие – безнравственно вдвойне ...» / В.Н. Штыгашев // СХ. – 1989. – 26 окт.