

Декларации республик о государственном суверенитете: правовая оценка



Железнов Б.Л.

доктор юридических наук, профессор
кафедры конституционного права и прав человека
Казанского государственного университета

В статье в ходе анализа процесса принятия республиками в составе России Деклараций о государственном суверенитете, содержания их положений исследуется их природа, дается правовая оценка и на этой основе показывается их роль и значение в последующем формировании конституционно-правового поля в стране.

Декларации республик России о государственном суверенитете последовали за Декларацией о государственном суверенитете РСФСР, принятой I съездом народных депутатов РСФСР 12 июня 1990 г., которая, в частности, провозгласила право каждого народа на самоопределение в избранных им национально-культурных формах. По существу, все они отталкивались от идей российской Декларации [1].

Первой из АССР России – 20 июля 1990 г. – приняла Декларацию Северо-Осетинская АССР. Затем, с августа 1990 г. по январь 1991 г., также поступили Карельская, Коми, Татарская, Удмуртская, Якутская, Бурятская, Башкирская, Калмыцкая, Марийская, Чувашская, Чечено-Ингушская, Тувинская, Кабардино-Балкарская АССР. В декабре 1990 г. Мордовия приняла Декларацию, но не о государственном суверенитете, а просто о государственно-правовом статусе Мордовской ССР, предусмотревшем отказ от автономного статуса республики, и подобный же акт был принят в мае 1991 г. Дагестаном. В 1992 г. объявили себя суверенными республиками в составе РСФСР четыре автономных области – Адыгейская, Горно-Алтайская, Карачаево-Черкесская, Хакасская, а также Ингушетия, выделившаяся из Чечено-Ингушской республики.

Тексты деклараций существенно различались, но всех их объединяли односторонний

отказ от автономного статуса и провозглашение государственного суверенитета республик, безоговорочное признание земли, природных богатств и других ресурсов на территории республики исключительной собственностью ее народа, объявление декларации юридической основой для разработки нового конституционного и текущего законодательства, заключения договоров с федерацией, ограничение действия на территории республики нормативных актов, не соответствующих ее суверенному статусу, и т.д. Впрочем, имели место и существенные различия: например, Декларация Республики Татарстан, в отличие от деклараций других республик, не упоминала о том, что Татарстан остается субъектом РСФСР; декларации Республики Тыва и Коми ССР предусматривали возможность выхода из состава СССР и РСФСР путем референдума. Что же касается формы деклараций, то одни делились на разделы (Бурятия), другие – на статьи (Якутия-Саха, Горный Алтай), третьи – на пункты (Башкортостан, Северная Осетия, Татарстан, Коми, Чувашия). Наиболее краткой была Декларация Республики Татарстан.

По вопросу о том, останется ли республика в составе РСФСР, позиция Татарстана представляется самой последовательной. Она определялась тем, что в соответствии с Законом СССР от 26 апреля 1990 г., предусматривавшим новый порядок разграничения полномочий

между Союзом ССР и субъектами федерации, автономные республики объявлялись субъектами СССР, но как бы «второго сорта», т.е. не суверенными, без права выхода из федерации и всего лишь с совещательным голосом в Верховном Совете СССР. Кроме того, получалось, что автономная республика России должна считаться одновременно субъектом обеих федераций – СССР и РСФСР, и это, безусловно, представляло собой правовой нонсенс, не говоря уже о том, что противоречило всему конституционному законодательству. Республики России, за исключением Татарстана, в декларациях, как отмечалось выше, подтвердили свою российскую правосубъектность и практически не отреагировали на Закон от 26 апреля 1990 г., а Татарстан в сложившейся ситуации вообще не считал возможным упомянуть в Декларации о своей правосубъектности в составе РСФСР; его Верховный Совет поставил вопрос о непосредственном вхождении в Союз ССР на правах суверенной союзной республики. Позже - 5 июля 1991 г. Верховный Совет Татарстана также постановил: «ТССР как суверенная республика, принявшая решение о непосредственном и самостоятельном подписании Союзного договора, заявляет о своем праве на полную квоту депутатских мест в Совете республик Верховного Совета СССР». Таким образом, Татарстан оказался единственной республикой, которая последовательно и логично проводила линию на свою полноценную правосубъектность только в составе СССР.

Придерживаясь той же логики и после распада Советского Союза, Верховный Совет РТ 26 декабря 1991 г. принял Декларацию о вхождении на правах учредителя в Содружество независимых государств. Эта декларация осталась без последствий.

В итоге, после распада СССР Татарстан представлял собой республику, чья правосубъектность в составе Российской Федерации оказалась «в подвешенном состоянии», что с особой остротой говорило о необходимости заключения двустороннего договора между РФ и РТ.

Принятие деклараций о государственном суверенитете в некоторых республиках проходило в сложной борьбе с национал-сепаратистами, выступавшими за полное отделение

от России. Серьезная обстановка сложилась тогда, например, в Татарстане, где проявляли большую политическую активность националистические объединения, в частности, созданные весной 1990 г. Иттифак и Азатлык. Вместе с наиболее радикально настроенными представителями Татарского общественного центра (ТОЦ) они называли Россию «другим государством», выступали за изъятие всех силовых структур республики из ведения органов федерации и т.д. Ряд депутатов представлял эти взгляды и в Верховном Совете РТ. Организовывались многочисленные демонстрации националистов у здания парламента, в городах республики.

Постановлением Президиума Верховного Совета ТАССР была образована рабочая группа в составе 17 человек – политиков и ученых – для подготовки проекта Декларации; 13 августа 1990 г. составленный проект Президиум Верховного Совета одобрил и опубликовал в местной печати. Этот проект был по ряду позиций толерантен по отношению к России, он даже содержал положения о том, что Татарстан – субъект обновленных федераций – РСФСР и Союза ССР «и что республика содействует реализации на своей территории союзных программ [3].

Однако в ходе его рассмотрения, 30 августа 1990 года, на сессии Верховного Совета республики проект подвергся резкой критике со стороны радикально настроенных депутатов, в связи с чем была образована редакционная комиссия, изменившая его текст, и в конечном счете Верховный Совет принял документ, существенно отличавшийся по своему содержанию от первоначально предложенного текста.

Серьезный интерес представляет вопрос о природе деклараций, принимавшихся на рубеже 80-90х годов союзными и автономными республиками.

Согласно конституционному законодательству СССР и союзных республик последние считались суверенными государствами и имели право свободного выхода из состава Союза ССР. Но это право носило сугубо формальный, политизированный, можно даже сказать пропагандистский характер, и на деле до конца 80-х годов никто и помыслить не мог о его реализации. Поэтому, после выхода

из СССР республик Прибалтики, оставшиеся союзные республики, пользуясь демократическими плодами начавшейся перестройки, также стали принимать декларации о своем государственном суверенитете, но поначалу имели в виду не столько выход из союзной федерации, сколько превращение юридической фикции, каковой являлся их суверенитет в условиях Советского авторитаризма, в правовую реальность. Иными словами, декларации о государственном суверенитете двенадцати союзных республик ничего не меняли в конституционном поле федерации, они лишь подтверждали соответствующие положения конституций.

Что же касается деклараций о государственном суверенитете автономных республик, то их сущность была иной. Порожденные во многом социально-экономическими, политическими и культурными причинами, подобными причинам появления деклараций союзных республик, они, в отличие от последних, противоречили всем действовавшим в стране конституциям и знаменовали собой революционный разрыв конституционного поля. Республики, считавшиеся автономными и не имевшие права на выход из федерации, в одностороннем порядке устанавливали свой новый государственный статус, объявляли о своем суверенитете и о необходимости изменения всего конституционного законодательства.

Что представляли собой декларации автономных республик о государственном суверенитете по своей природе? Вопрос спорный. Во всяком случае, даже те республики (например, Башкирская), которые в тексте деклараций о суверенитете прямо указывали, что считают эти акты законами, тем не менее рассматривали их в качестве программных документов, сочетавших в себе и политические, и правовые, и идеологические начала.

Последующие события показали, что положения этих деклараций (после определенной коррекции) все же нуждались в законодательном закреплении, а именно: в конституциях и текущих законах республик. Ряд положений не были учтены в конституциях РФ 1993 г. и текущем Федеральном законодательстве. А главное положение, составлявшее сущность деклараций – о государственном суверените-

те республик – вообще отверг Конституционный Суд Российской Федерации. Более того, после известных решений Конституционного Суда РФ (см. ниже) многие республики стали принимать акты, уточнявшие природу принятых ими ранее деклараций, поскольку им пришлось изъять из своих конституций упоминание о государственном суверенитете либо «смягчить условия» его реализации. Так, ст. 2 Закона Чувашской республики от 23 июля 2001 года установила: «... В связи с принятием 30 ноября 2000 года Конституции Чувашской республики, а также учитывая, что Декларация о государственном суверенитете Чувашской ССР, принятая Верховным Советом Чувашской ССР 24 октября 1990 года, носит характер торжественного программного заявления, определяющего задачи и основные направления по разработке новой Конституции Чувашской республики, и в настоящее время сама по себе не несет никаких правовых последствий, принятие данного акта в форме закона признать утратившим силу и считать этот акт Декларацией» [2].

Своеобразно решило для себя проблему Государственное Собрание (курултай) Республики Башкортостан. 27 января 2005 года своим постановлением оно утвердило видоизмененный текст первоначально принятой (11 октября 1990 года) Декларации о государственном суверенитете Башкирской ССР, исключив из него упоминание о том, что Декларация имеет силу закона. Правда, не все республики впоследствии вносили коррективы в понимание природы своих деклараций о суверенитете законодательным путем. Например, вопрос о юридической природе Декларации о государственном суверенитете Татарстана был решен определением Верховного Суда этой республики от 17 июня 2004 года: рассмотрев заявление Прокурора РТ о несоответствии нормам Конституции РФ и решениям Конституционного Суда РФ п.п. 1 и 2 данной Декларации, Суд установил, что Декларация сама по себе ничего юридически не регламентирует без законодательной реализации. Исходя из этого определения, Госсовет Татарстана не считал нужным издавать какие-либо новые акты по вопросу о правовой природе Декларации от 30 августа 1990 г.

Таким образом, можно утверждать, что декларации республик о государственном суверенитете, даже если первоначально они считались в республиках законами, по своей юридической природе не являлись нормативными правовыми актами, а были программными документами политического и идеологического характера, оказавшими значительное влияние на последующее формирование конституционно-правового поля в стране.

Литература:

1. Правовой статус Республики Татарстан. – Казань: Татарское книжное издательство, 1996. – С.7.
2. Республика, 2001, 28 июля.
3. Советская Татария, 1990, 14 августа.

