### Голышева Антонина Владимировна

# <u>ДЕКЛАРАЦИЯ О ГОСУДАРСТВЕННОМ СУВЕРЕНИТЕТЕ КАРЕЛИИ: ИСТОРИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ</u> ВЫБОРА КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО СТАТУСА

Статья на основе материалов республиканской правовой печати раскрывает историко-политические процессы дезинтеграции советского государства в конце 1980-х - начале 1990-х годов, когда встал вопрос о государственно-правовом статусе союзных республик в составе СССР и автономных республик в составе Российской Федерации. Республика Карелия в данный период активно включилась в обсуждение вопросов подписания Федеративного и Союзного договоров. Стремление получить максимальную самостоятельность (ограниченный суверенитет) вылилось в принятие Декларации о государственном суверенитете Карелии - политико-правового акта, определившего место республики в союзном и российском геополитическом пространстве.

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/3/2011/2-3/12.html

### Источник

<u>Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики</u>

Тамбов: Грамота, 2011. № 2 (8): в 3-х ч. Ч. III. С. 51-55. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: www.gramota.net/editions/3.html

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/3/2011/2-3/

## © Издательство "Грамота"

Информацию о том, как опубликовать статью в журнале, можно получить на Интернет сайте издательства: <a href="www.gramota.net">www.gramota.net</a> Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: <a href="www.gramota.net">voprosy</a> hist@gramota.net</a>

Депутат отметил главное противоречие в официальном статусе автономной республики. «С одной стороны, - писал Киреев, - по сумме фактических прав уровень нашей самостоятельности практически не отличается от обычной области, а важнейшая функция суверенности - законотворческая деятельность полностью заблокирована статьей 81 Конституции РСФСР. С другой стороны, целый ряд объективных и формальных признаков (национальный состав, особенности природно-хозяйственного комплекса, наличие Конституции, законодательных органов) позволит рассматривать нас как суверенное государство в составе Союзов равноправных партнеров, добровольно передавших часть своих функций союзным структурам» [Там же].

Разрешить это противоречие, по мнению Киреева, можно было, «лишь вполне определенно заявив о своем намерении на строго правовой основе стать суверенным субъектом в политической и экономической сферах» [Там же].

Таким образом, в рассуждениях депутата четко просматриваются контуры будущей модели союзного государства, осуществляющего свои правомочия на основе договорного делегирования определенных прерогатив со стороны равных по юридическому статусу контрагентов.

Следует отметить, что Киреев обосновывал необходимость политического суверенитета республики экономической самостоятельностью Карелии.

«Нам нужно четко осознать, - писал он, - что экономическая самостоятельность без четко зафиксированного объема компетенции попросту невозможна» [Там же].

Тезисы о суверенности не сопровождались требованиями о предоставлении независимости республики. Инициаторы принятия Декларации рассматривали этот политико-правовой акт как «намерение идти достаточно последовательно и неуклонно в выбранном нами направлении к созданию обновленного Союза суверенных и равноправных партнеров, исходящих не только из своих местных интересов, но и интересов других народов, заявивших о своем желании остаться в обновленном Союзе».

Сохранить этот союз можно было только на основе нового договора, который Карельская ССР должна подписать в качестве суверенного партнера, не передоверяя это право Верховному Совету республики.

В первоначальном проекте документа - Декларации «О суверенитете Карельской Республики» Карельская Республика - демократическое правовое суверенное государство, в котором добровольно объединились равноправные народы. Носителем суверенитета и источником государственной власти провозглашались народы Карельской Республики. Интересными представляются положения статей, регламентирующих взаимоотношения с союзным центром. Так в статье 5 было отмечено, что Карельская Республика считает необходимым безотлагательно приступить к переговорам с суверенными партнерами о заключении нового Союзного договора и выражает готовность делегировать Союзу в лице его центральных органов соответствующий круг полномочий. Ратифицируя положения Договора, Карельская Республика обязуется приводить свое законодательство в соответствии с ним (статья 6).

Карельская республика наделялась правом приостанавливать действие нормативных актов, если они противоречили союзному Договору и заключенным в нем принципам (статья 7). Кроме того, законы, принятые центральными органами Союза, подлежали ратификации Верховным Советом Карельской Республики (статья 7). Вне делегируемых Союзу полномочий Карельская Республика должна была самостоятельно осуществлять внутреннюю и внешнюю политику, отправлять свою государственную власть (статья 8). Карельская Республика получала право свободного выхода из Союза в соответствии с порядком выхода установленного Союзным договором [Там же].

Отличительной чертой этого проекта являлось стремление наделить автономную республику союзным статусом с правом выхода из союза. Отсутствовало упоминание о взаимоотношениях автономной республики с Российской Федерацией.

Однако, несмотря на позицию ряда депутатов, которые настаивали на незамедлительном принятии Декларации, ее обсуждение и принятие было отложено до следующей сессии.

Принятие Закона от 14 марта 1990 г. № 1360-1 «Об учреждении поста Президента СССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) СССР» обусловил процесс внесения изменений в Конституции автономных республик, находящихся в составе России.

5 мая в повестку заседания сессии Верховного Совета Карельской АССР был вынесен вопрос «О проекте Закона Карельской АССР, об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) КАССР по вопросам политической системы (статьи 6 и 7 Конституции Карельской АССР)» [4].

Изменения, которые предлагалось внести в Конституцию, затрагивали положения о роли и месте КПСС в политической системе Карельской АССР.

В порядке законодательной инициативы был вынесен законопроект, принятый 16 апреля 1990 г. Пленумом обкома КПСС.

Между депутатами развернулась полемика вокруг формулировки статьи 6 республиканского Основного Закона. Была предложена следующая формулировка: «Коммунистическая партия Советского Союза, другие партийные, профсоюзные, молодежные, иные общественные организации и массовые движения через своих представителей, избранных в Советы народных депутатов, и в других формах участвуют в выработке политики Советского государства, в управлении государственными и общественными делами» [Там же].

В дискуссии по поводу формулировки статей столкнулись сторонники коммунистической партии и ее противники. Так, депутаты, выступавшие против данной редакции, отмечали, что КПСС является политической

партией, а поэтому словосочетание «Коммунистическая партия Советского Союза» в главе 6 Конституции они предлагали заменить на «политические партии…» [Там же].

Депутат 3. Строгальщикова отметила, что поскольку КПСС является политической партией, не следует выделять ее отдельно. Тем более, что сейчас в стране создаются новые партии. Ее оппонент - депутат А. Жуков приводил контраргументы, утверждая, что на сегодняшнем этапе при экономической и политической нестабильности, единственной консолидирующей силой может быть КПСС [Там же].

В результате голосования проект закона, предложенный Пленумом областного комитета КПСС, не получил поддержки большинства депутатов Верховного Совета республики. За принятие проголосовало 47 депутатов, против - 59, воздержалось - 4.

Голосование по данному вопросу показало, что депутатский корпус Карелии в основном состоит из представителей демократических общественно-политических сил, выступавших за либеральные перемены в республике.

Вопросы о внесении изменений в Основной Закон Карелии, как и принятие Декларации о государственном суверенитете, были отложены до второй сессии. На первой сессии Верховного Совета 6 мая 1990 г. был сформирован персональный состав конституционной комиссии Верховного Совета КАССР. Вопрос о принятии новой Конституции республики был включен в перечень законопроектов, подлежащих первоочередному рассмотрению в высшем законодательном органе республики [1].

Проблематика суверенитета республики стала одной из центральных в республиканских газетах. В дискуссии приняли участие руководители республики, публицисты и т.д.

Так в статье председателя Верховного Совета республики В. Степанова «В братской семье народов», опубликованной 8 июня 1990 г. в газете «Ленинская правда» [11] руководитель республики анализирует историю социально-экономических и национально-культурных взаимоотношений между Российской Федерацией и Карелией и делает выводы о том, что темпы развития республики были выше в те годы, когда она имела большую экономическую самостоятельность. Так, в 20-30-х гг. XX в. темпы развития были выше, чем в других автономиях, «благодаря экономической самостоятельности и хозрасчету, к которым мы вновь пытаемся вернуться» [Там же].

«Между Карелией и Российской Федерацией, - писал В. Степанов, - еще в начале 20-х годов был утвержден принцип взаимных эквивалентных расчетов. Вся продукция, произведенная сверх передаваемой по договорам в РСФСР, шла на нужды нашей республики. За рубежом, в основном в скандинавских странах, были открыты торговые представительства Карелии по продаже леса. На вырученную валюту покупались необходимые ей оборудование, медикаменты, продовольствие. К началу первой пятилетки Карелия не только преодолела былую разруху, но и добилась стабильного экономического роста, по темпам которого занимала первое место среди всех автономных республик РСФСР» [Там же].

Причины сложных межнациональных отношений, сложившихся в различных частях Советского Союза, и имевших место на бытовом уровне в Карелии руководитель республики также склонен видеть в отсутствии суверенитета. «Разумеется, - отмечал он, - первопричиной всех недостатков следует считать неполноту суверенитета всей России. Суверенитет будет полным, если создать условия для свободного самостоятельного развития в рамках РСФСР всех ее народов, в том числе карельской автономии» [Там же].

Руководитель республики в осторожной форме, без резких высказываний поднял проблему утраты союзного статуса республики в 1956 году. Упоминание об этом факте имело место в контексте рассуждений о существующих языковых проблемах в Карелии.

«Дореволюционная политика русификации карельского населения, - писал В. Степанов, - сменилась политикой финнизации, в определенном смысле вполне оправданной, поскольку она основывалась на неразработанности норм карельского языка и на том, что языковедческая наука того времени искренне считала карельский язык диалектом наиболее развитого финского. Затем начались эксперименты с созданием карельской письменности на основе славянского алфавита - кириллицы, позже, в 1940 году, снова вернулись к финскому языку, а в 1956 году, после отмены статуса союзной республики, в Карелии прекратилось преподавание родных языков, за исключением русского. В итоге - плачевное состояние как карельского, так и вепсского языков, целиком ушедших в семейно-бытовую сферу, которые только теперь имеют возможность развиваться: утверждены, наконец, алфавиты; началось (пока еще робко) обучение карельскому и вепсскому языкам в некоторых школах и детских садах» [Там же].

Таким образом, низкий уровень эффективности национально-культурной и языковой политики В. Степанов усматривал в утрате статуса союзной республики. Кроме того, ошибочным было деление территорий компактного проживания вепсского народа между Ленинградской областью и Карелией после упразднения Олонецкой губернии в 1922 г.

Участники дискуссии о роли государственного суверенитета в жизни республики придерживались диаметрально противоположных точек зрения на его сущность и признаки. 14 июля 1990 г. в «Ленинской правде» была опубликована статья публициста Н. Барникаса «Суверенитет без государства?» [5]. Характеризуя территориально-административное устройство СССР, он отмечал, что в его основе лежит «матрешечный» принцип формирования, то есть разноуровневый правовой статус субъектов. Оно, по его мнению, «не устраивает подавляющее большинство населяющих СССР народов, ибо оно предоставляет лишь пятнадцати из них статус «нации первого сорта», относя остальные к более низким сортам. Но даже «первосортные» нации, имеющие свои союзные республики, не удовлетворены положением дел». Автор отмечал, что

«в мировой практике мы не найдем примеров того, чтобы какая-то составная часть единого государства имела суверенитет. ... И, наверное, есть смысл оставить в прошлом псевдогосударственность и псевдосуверенитет в рамках единого государства» [Там же].

27 июля 1990 г. была опубликована статья министра юстиции Карельской АССР А. Петровского «Государство без суверенитета», в которой он дискутируя с Н. Барникасом, отмечал, что понятие суверенитет применимо не только к союзным, но и автономным республикам [9].

«Представляется, - писал он, - что говорить о суверенитете как верховенстве, независимости и самостоятельности власти (конечно, не абсолютно во всех сферах жизни общества) можно и по отношению к автономным республикам. В соответствии с Законом «О разграничении полномочий между Союзом ССР» и «субъектами федерации» автономные республики входят в состав союзных республик на основе свободного самоопределения народов, являются субъектами федерации - Союза ССР, обладают всей полнотой государственной власти на своей территории вне пределов полномочий, переданных ими в ведение Союза ССР и союзных республик» [Там же].

Критикуя положения И. Барникаса об отсутствии суверенитета в союзных республиках, он отмечал, что если союзная республика объявляет о своей полной независимости, а Верховный Совет ССР устанавливает порядок выхода из состава Союза, то суверенитет является не фикцией, а реальностью.

Таким образом, анализ выступлений государственных деятелей Карелии позволяет сделать вывод о том, что они придерживались точки зрения на суверенитет, как на ограниченную самостоятельность в социально-экономической и политической сферах вне пределов ведения союзного и российского центров.

Концепция ограниченного суверенитета, проистекающего из договоров между центром и республикой нашла свое воплощение в проекте «Декларации о государственном суверенитете Карельской АССР», который был вынесен Конституционной комиссией Верховного Совета Карельской АССР на вторую сессию Верховного Совета Карельской АССР и опубликован 20 июля 1990 г. в газете «Ленинская правда» [6].

В отличие от первоначального проекта Декларации, предложенного рядом депутатов на первой сессии, в статье 1 было провозглашено, что Карелия находится в составе СССР и Российской Федерации.

«Карельская Автономная Советская Социалистическая Республика, - гласила статья 1 Декларации, - есть правовое, демократическое, суверенное государство в составе РСФСР и Союза ССР. Суверенитет Карельской АССР может быть ограничен лишь путем добровольного делегирования Карельской АССР части своих полномочий Союзной республике и Союзу ССР».

Национальный вопрос нашел свое отражение в статье 2, в соответствии с которой Законодательством Карельской АССР было гарантировано представительство карельского, финского и вепсского народов в органах государственной власти Республики.

В проекте содержалось намерение к объединению с другими суверенными членами РСФСР и СССР в рамках обновленной Федерации. Карельская АССР считает необходимым безотлагательно приступить к переговорам о заключении Федеративного договора в рамках РСФСР и нового Союзного договора (статья 3).

Другой отличительной чертой суверенитета республики стало провозглашение верховенства Конституции Карельской АССР и законов Карельской АССР на всей территории Карельской АССР. Законы СССР и РСФСР, принятые в соответствии с полномочиями, добровольно переданными республикой в ведение органов власти Союза и Федерации имеют высшую юридическую силу на территории Карельской АССР (статья 4). При конкуренции законодательств республики, СССР и Российской Федерации, споры разрешались в соответствии с положениями Федеративного и Союзного договоров (статья 4).

Экономической основой суверенитета республики провозглашались земля, ее недра, воды, растительный и животный мир, в их естественном состоянии, являющиеся неотъемлемым достоянием народа Карельской АССР (статья 6). Разграничение государственной собственности Карельской АССР и других субъектов Федерации, определение порядка владения, пользования и распоряжения имуществом, находящимся в совместной собственности Карельской АССР, РСФСР и СССР должно производится на основании соглашений между ними [Там же].

Принципиальным правовым новшеством стало введение гражданства на территории Карельской АССР, при одновременном сохранении гражданства РСФСР и СССР (статья 7).

Неизменной осталась статья, гарантирующая право выхода Карельской АССР из РСФСР и Союза ССР в порядке, установленном Союзным и Федеративным договором и основанным на них законодательством (статья 9). Положения Декларации должны были лечь в основу при разработке проектов Федеративного и Союзного договоров.

Следует отметить, что в проекте Концепции экономического суверенитета Карельской АССР, разработанном рабочей группой Комиссии Совета министров Карельской АССР по переводу республики на самоуправление и самофинансирование на основе Концепции перестройки и функционирования хозяйственного механизма Карельской АССР содержалось несколько отличная трактовка Карелии и ее суверенитета.

Данный проект был опубликован 24 июля 1990 г. в газете «Ленинская правда» [10]. В качестве гарантии суверенитета республики провозглашались:

- верховенство Конституции и Законов Карельской АССР на всей ее территории над Законами РСФСР и Союза ССР;

- право выхода из состава Федерации на основе свободного волеизъявления народов республики путем референдума».

В Общих положениях проекта Карельская Автономная Советская Социалистическая Республика определялась как суверенное советское социалистическое государство, добровольно на основе свободного самоопределения его народов входящее в состав Российской Федерации и Союза ССР, обладающее всей полнотой государственной власти на своей территории вне пределов полномочий, переданных им в ведение РСФСР и СССР [Там же].

Проект Декларации о государственном суверенитете Карельской АССР был принят с незначительными дополнениями 9 августа 1990 г. на второй сессии Верховного Совета Карельской АССР двенадцатого созыва [7].

Карельская Автономная Советская Социалистическая Республика была определена как правовое, демократическое, суверенное государство в составе РСФСР и Союза ССР, добровольно делегирующее часть своих полномочий РСФСР и СССР на основе Федеративного и Союзного договоров.

Было изъято положение о представительстве коренных народов в органах государственной власти. Указанное положение было изменено декларированием гарантий свободного национального и культурного развития всех народов на ее территории; возрождения национальной самобытности коренных народов.

Верховный Совет Карельской АССР получил право приостанавливать действие законов и других актов органов государственной власти и управления РСФСР и СССР, выходящих за рамки добровольно переданных полномочий либо ущемляющих права и интересы народов Карелии.

Была изменена статья, предоставляющая право выхода Карелии из состава союзного государства и России.

«Карельская АССР, - гласила Декларация, - заявляет о своем праве на изменение государственноправового статуса в порядке, определяемом Федеративным и Союзным договорами, и основанном на них законодательстве» [Там же].

Изменение формулировки, по сути, означало отход от позиции, связанной с возможностью приобретения независимости республики, посредством выхода из РСФСРи Союза ССР.

Таким образом, в 1990 г. была сформулирована концепция ограниченного суверенитета, сущность которой заключалась в следующих принципиальных положениях:

*во-первых*, республика самостоятельно осуществляет экономическую деятельность, то есть обладает экономическим суверенитетом;

*во-вторых*, часть полномочий республика добровольно на договорной основе передается союзному центру и РСФСР, другие функции реализуются ей самостоятельно;

*в-третьих*, законы Карелии наделяются высшей юридической силой на территории республики в рамках тех компетенций, которые сохранены за ней после разграничения полномочий с союзным и федеративным центром.

В проектах Декларации о государственном суверенитете Карелии прослеживается эволюция взглядов представителей политического истеблишмента республики на ее государственно-правовой статус.

Первоначальный проект, предложенный группой депутатов, наделял республику статусом союзной республики - участника будущего союзного договора с правом выхода из нового союзного образования. По сути, в нем нашло отражение стремление определенных политических сил республики конституировать ее союзный государственно-правовой статус, утраченный в 1956 году.

Проект республиканской конституционной комиссии рассматривал Карелию как суверенное государство в составе России и союзного государства, объединенного с ними на основе Федеративного и Союзного договоров. Сохранялось право выхода Карелии из состава РСФСР и Союза ССР. В окончательной редакции Декларации сохранилась договорная концепция суверенитета республики, которая, являясь правовым, демократическим и суверенным государством в составе РСФСР и Союза ССР, добровольно делегировала часть своих полномочий РСФСР и СССР на основе Федеративного и Союзного договоров.

### Список литературы

- 1. Абашкин В., Миммиева О. Верховный совет завершил работу // Ленинская правда. 1990. 9 мая.
- 2. Абашкин В., Миммиева О. Верховный совет приступил к работе // Там же. 19 апреля.
- 3. Абашкин В., Миммиева О. Сессия возобновила работу // Там же. 4 мая.
- 4. Абашкин В., Миммиева О. Сессия работает без выходных // Там же. 8 мая.
- 5. Барникас И. Суверенитет без государства? // Там же. 14 июля.
- 6. Декларация о государственном суверенитете Карелии: проект // Там же. 20 июля.
- 7. Декларация о государственном суверенитете Карельской АССР // Там же. 11 августа.
- 8. Кутафин О. Е. Российская автономия: монография // Кутафин О. Е. Избранные труды: в 7-и т. Т. 5. М.: Проспект, 2011.
- 9. Петровский А. Государство без суверенитета // Ленинская правда. 1990. 27 июля.
- 10. Проект концепции экономического суверенитета Карельской АССР // Там же. 24 июля.
- 11. Степанов В. В братской семье народов // Там же. 8 июня.

# DECLARATION ABOUT KARELIYA STATE SOVEREIGNTY: HISTORICAL ASPECTS OF CONSTITUTIONAL-LEGAL STATUS CHOICE

### Antonina Vladimirovna Golysheva

Dean of Law Faculty
Moscow Institute of Entrepreneurship and Law
privatpravo@rambler.ru

The article reveals Soviet state disintegration historic-political processes at the end of the 1980s - the beginning of the 1990s on the basis of republican legal press materials, when the question about the state-legal status of the USSR union republics and the Russian Federation autonomous republics became topical. Kareliya Republic actively participated in discussing the questions of signing Federative and Union contracts during the above-mentioned period. The pursuit to get maximum independence (limited sovereignty) led to the adoption of the Declaration about Kareliya state sovereignty - the political-legal act which determined the Republic place in Union and Russian geo-political space.

Key words and phrases: Kareliya; republic; sovereignty; declaration; independence; constitution; Union contract; Federative contract; Soviet Union Communist Party; political parties.

### УДК 340.132.1

В статье проведен анализ обеспечительного механизма функционирования права на муниципальном (местном) уровне. Уделено внимание позитивным юридическим средствам обеспечения права, в том числе различным формам оказания содействия жителям муниципальных образований при использовании ими своих прав.

*Ключевые слова и фразы:* муниципальное правовое регулирование; обеспечение действия права; обеспечительный механизм; позитивные юридические средства.

### Юлия Александровна Горбуль, к.ю.н., доцент

Кафедра конституционного и административного права Новокузнецкого филиала-института Кемеровского государственного университета ид 1709@mail.ru

# ОБЕСПЕЧИТЕЛЬНЫЙ МЕХАНИЗМ В МУНИЦИПАЛЬНОМ ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ<sup>©</sup>

В системе правового регулирования общественных отношений современной России, построенной на трехуровневой организации публичной власти (федеральная, региональная, местная), относительно самостоятельное место занимает муниципальное правовое регулирование.

В России местный уровень власти - власть муниципальная - уже более 10 лет находится на стадии формирования. К настоящему моменту можно говорить о том, что этот уровень власти обладает определенным реальным весом в политической и экономической жизни России. Результативность местного самоуправления зависит, среди прочего, и от грамотного использования тех средств воздействия, юридических механизмов и рычагов, которые используются на муниципальном уровне. И одним из важнейших направлений совершенствования муниципального правового регулирования является создание эффективного механизма его функционирования, обеспечения реального претворения права в жизнь.

Долгое время в нашей отечественной юриспруденции обеспечение действия права традиционно соотносилось с возможностью применения принудительных мер со стороны государственной власти. Такой взгляд на право, как силу, навязывающую обществу совокупность исходящих от публичной власти велений, приказов к должному поведению, был положен в основу правопонимания советской юридической науки. Однако еще в XIX в. Г. Еллинек говорил о том, что подход к пониманию права как средству принуждения достаточно односторонен. В этой связи он довольно точно подмечал: «...Правовое принуждение не способно само по себе гарантировать право. Правовые нормы суть не только принудительные, сколько гарантированные нормы» [2, с. 245-246].

В отличие от государствоцентристского подхода, в рамках которого государство рассматривается в качестве первоначального источника права, совершенно иное видение на соотношение принудительности и права дает человекоцентристский подход (человеческое измерение права) Первоначальный источник права природа человека, основные права и свободы присущи ему от рождения и неотчуждаемы. Каждый человек правовая личность, правопорядочность которой предполагается. В то же время правовая активность управомоченного субъекта во многих случаях невозможна без соответствующего содействия, поддержки, помощи со стороны обязанных органов публичной власти, физических и юридических лиц. Поэтому будет упрощением раскрывать обеспечение права только через призму принуждения. Следовательно, обеспечение

<sup>©</sup> Горбуль Ю. А., 2011