

5. Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского правительства Украины. – Харьков, 1925.
6. Беренштейн О. Створення єврейських адміністративно-територіальних одиниць (1922-1929 рр.) і внутрішнє структурування УРСР // Запорожские еврейские чтения. – Запорожье, 1998. – Вып. 2.
7. Правда. – 1925.
8. Панчук М.И., Диброва С.С. 20–30-е. Документы, факты, свидетельства // Коммунист Украины. – 1990. – №4.
9. Третьяк А.П. О национальном районировании на Украине в 20-е гг. // Малочисленные национальности Юга Украины: история и современность. Тезисы к областной научно-практической конференции. 19-20 октября 1990 г. – Запорожье, 1990.
10. Центральний державний архів громадських об'єднань України.
11. Державний архів Запорізької області.

SUMMARY

The article is devoted to the analyses of the process of reforms of administrative structure of Ukraine in 1920-1930 s. The author concludes that they led to the full change of principles of its administrative division. The creation of a new system made it possible to control all territory of Ukraine by Bilshovyk party-state staff and became the base for formation of soviet nomenclatura.

В.М. Велігодський

ІСТОРІЯ СТАНОВЛЕННЯ АВТОНОМІЇ В КРИМУ (1921 – 1991 рр.)

Пройдений Кримом шлях розвитку автономії підкреслив необхідність осмислення з позицій історичної науки тенденцій, особливостей, закономірностей і перспектив розвитку України, місця в ній Автономної Республіки Крим, з'ясування спроможності Української держави розв'язувати складні правові, етнонаціональні та соціально-економічні питання, виходячи з принципів демократії і входження України як цивілізованої держави до світового співтовариства.

У кожній державі залежно від особливостей її устрою, історичних, національних, географічних та інших особливостей автономія має специфічну правову форму.

Міжнародна практика розглядає автономію в декількох аспектах. Виділяють персональну, корпоративну і територіальну форми автономних утворень. Персональну і корпоративну автономію переважно створюють для об'єднання національних меншин. У свою чергу, територіальна автономія в залежності від обсягу повноважень поділяється на дві форми – політичну і адміністративну [1]. Адміністративна і політична автономія – це поняття, які застосовуються щодо державної або обласної автономії. Якщо автономна одиниця створюється у формі автономної республіки, тобто держави, то її прийнято називати політичною. Якщо автономна одиниця створюється у формі автономної області (округа), це т.зв. державне (національно-державне) утворення. Її статус нижчий, ніж автономної республіки і ближчий до статусу адміністративно-територіальної одиниці [2.-С.5-6]. Тому ця автономія часто називається науковцями адміністративною.

Прикладом адміністративної автономії є автономні утворення в Іспанії. Вони спочатку виникли на основі тимчасових статутів, які згодом, після прийняття відповідного законодавства, перетворилися на постійні. Остаточо в цій країні сформувалося 17 автономних утворень. Серед них основними є Каталонія, Галісія, країна Басків. Автономії отримали досить широкі повноваження у вирішенні своїх внутрішніх справ; місцеві мови були визнані офіційними разом з іспанською.

Важливим є досвід Іспанії у визначенні принципу створення автономій. В цій державі етнічні спільноти не тільки охоплюють території автономій, а виходять за їх межі. Так, каталонці в Іспанії проживають ще в Валенсії, у східній частині Арагону і на Балеарських островах; галісійці – на суміжних з Галісією землях Астурії і Кастилії – Леону; баски – в північній частині Наварри [3.-С.8-10]. Тут в основу автономізації було покладено не етнічний принцип, а адміністративний, який був започаткований в новій конституції держави і підтверджений на референдумах.

Державна автономія – це створення автономних утворень у вигляді автономних держав, або національно-державних утворень, які є елементами державного устрою відповідної держави. Державна форма територіальної автономії характеризується тим, що її носій має зовнішні ознаки держави – парламент, уряд, іноді конституцію, причому в загальнодержавній конституції визначається сфера законодавчої компетенції автономного парламенту. Місцева форма автономії таких ознак не має, а коло автономних прав територіальних одиниць визначається, як правило, звичайним законом.

Територіальним одиницям зі значною часткою інонаціонального (іноетнічного) населення, яке відрізняється особливостями свого побуту (найчастіше це острівні території), надається особливий автономний статус – національної автономії. Національна автономія – система організаційних форм, урахування інтересів окремих національних груп населення, які базуються на їх самоврядуванні. Виділяються три форми національної автономії:

1. Державна (обласна) автономія – це створення держав і національно-державних утворень відповідних етнічних спільнот.
2. Створення адміністративно-територіальних одиниць в місцях проживання національних груп – національних районів, волостей, сільрад і т. ін.
3. Створення національно-культурних автономій.

Таку автономію мають Аландські острови у Фінляндії, острівні й прикордонні області Італії, деякі автономні області Китаю, острів Гренландія в Данії та інші.

У нормативному документі “Основні принципи здійснення районної національної автономії в КНР”, який було ухвалено в 1952 р., регулювалися такі важливі питання, як національний склад автономних одиниць, порядок встановлення їх кордонів. Було передбачено створення національних автономних районів трьох типів: з компактною групою населення однієї певної національності; з великою компактною групою певної національності за наявності у даному районі порівняно невеликих компактних груп населення інших національностей; з двома чи більше компактними групами різних національностей [4.-С.97]. Стаття 5 “Основних принципів” передбачала включення в національні автономні райони “районів і міст з китайським населенням”. Це створювало протиріччя з самою ідеєю районної національної автономії. Органи влади, які створювалися в національних районах, не мали реальної влади, а їх конституційно-правовий статус був слабо визначений.

Аландські острови є однією з губерній Фінляндії. Їм гарантована територіальна цілісність, в автономії функціонують свій парламент і уряд з гарантованою компетенцією, існує своє громадянство. Причому громадяни Аландів автоматично отримують фінське громадянство, не навпаки (інші фінські громадяни, навіть оселившись на Аландах, аландського громадянства автоматично не отримують). Президент Фінляндії має право вето щодо аландських законів. Закон про автономію Аландів приймається фінським парламентом двома третинами голосів і схвалюється також більшістю в аландському парламенті [5.-С.133-134].

Досить своєрідна автономія Шотландії у складі Великобританії. Шотландія не має власних законодавчих і виконавчих органів, однак відповідно до Акта про унію 1707 р. за нею визнається право мати власну правову і судову системи, свою церкву, спеціальне представництво у Палаті лордів (у Палаті обшин Шотландія представлена на загальних засадах) [6.-С.29-30].

У конституційному праві зарубіжних країн є також поняття культурно-національної автономії. Це форма самоорганізації громадян однієї національності для реалізації своїх національних, духовних, культурних, освітніх та інших інтересів.

Як правило, цей тип автономії існує у федеративних державах, якщо суб'єкти федерації організовані з урахуванням етнічного, релігійного і мовного складу населення. Так, у Канаді 9 провінцій – англомовні, а одна (Квебек) – франкомовна; у Бельгії один із суб'єктів федерації – франкомовний, другий – нідерландомовний (фламандський), а третій – змішаний.

У Швейцарії, де населення розмовляє чотирма мовами, суб'єктами федерації є 23 кантони, проте, як правило, населення кожного з них у національно-мовному сенсі однорідне [7.-С.7-11].

У березні 1970 р. в Іраці була досягнута угода про мирне розв'язання курдської проблеми. Основний зміст цієї угоди полягав у тому, що курдська мова разом з арабською була проголошена в тих провінціях, де більшість населення складали курди. У цих провінціях викладання в навчальних закладах проводилося курдською мовою. У решті провінцій Іраку курдська мова була другою мовою в межах чинного законодавства.

Важливим аспектом вирішення курдського питання було проголошення рівності між арабами й курдами в кадрових питаннях, включаючи керівні посади в державному апараті, відомствах, армії. В адміністративних районах, де більшість населення складали курди, на адміністративну роботу обов'язково призначались працівники курдської національності. На радіо і телебаченні були створені спеціальні програми з питань курдської культури. Важливою нормою угоди була участь в законодавчих органах держави курдів у відповідності до процентного складу населення [8.-С.287-288].

Національно-територіальна автономія – це система національно-державних утворень (автономна республіка, автономна область, автономний округ), адміністративно-територіальних одиниць (національний район, волость тощо), створених для врахування інтересів окремих національних груп населення і для забезпечення їх самоврядування.

Напіваавтономною територією є Північна Ірландія (Ольстер), яка юридично залишається частиною Великобританії. Відповідно до Акта про управління Ірландією 1920 р. виконавчу владу в Північній Ірландії здійснюють коронний губернатор, який призначається королевою, та кабінет міністрів, законодавчу – парламент Північної Ірландії, який обирається на 5 років і складається з двох палат: сенату і палати общин [9.-С.16].

Загальну норму щодо державно-правового статусу автономії наочно ілюструє стаття 5 Конституції Італії: “Республіка єдина і неподільна, визнає і заохочує місцеві автономії, здійснює в тих сферах діяльності, які входять до компетенції держави, найширшу адміністративну децентралізацію, координує принципи і методи свого законодавства з вимогами автономії та децентралізації”. Згідно з конституцією кожна з 19 областей Італії має власний статус, який ухвалюється обласною радою і затверджується законом республіки [7.-С.20-21].

Отже, досвід зарубіжних країн свідчить про спроби державно-правового врегулювання національного питання за допомогою різноманітних форм автономії. Однак питання т.зв. національної державності сьогодні є дискусійним. Опоненти ідеї національних державних об'єднань у кордонах багатонаціональної держави вважають, що панування етнічної кланової верхівки підриває державну єдність. Ця точка зору висловлена у статті О. Яковлева. Автор, розглядаючи права людини, в тому числі право і можливості для людей будь-якої національності зберігати і розвивати свої мову, культуру, звичаї, віру, традиції, констатує, що “для цього зовсім не обов'язково мати самостійну державу. Навпаки, як показує життя, подібні вимоги перешкоджають, а іноді роблять неможливим збереження справжніх прав особистості. Національні ж держави, заново створювані на просторі, де історично склалася багатонаціональність, – це скоріше дестабілізуючий привілей...” [10].

Протилежна точка зору була покладена в основу ленінської концепції федерації. Вона виходила з того, що федерація повинна бути засобом розв'язання національного питання, тобто її суб'єктами мають бути національно-державні одиниці, котрі, як і вся федерація загалом є результатом самовизначення націй. Цей принцип було покладено в основу створення Російської Федерації, а також Кримської Автономної Радянської Соціалістичної Республіки в 1921 р.

Історію свого створення Кримська АРСР розпочинає з 18 жовтня 1921 р., коли була ухвалена спільна постанова ВЦВК і РНК Російської Федерації “Про Автономію Кримської Радянської Соціалістичної Республіки”.

Для уточнення сучасного конституційно-правового статусу Автономної Республіки Крим, розглянемо докладніше процес створення автономії в Криму. У 1918 р. була проголошена Республіка Таврида, 1919 р. – Кримська РСР. Рішення про створення цих республік приймалися на засіданнях політбюро або пленумах ЦК РКП(б), які лише декларували існування цих буферних держав, але не визначали їх конституційно-правовий статус.

Щоб уникнути сепаратистських настроїв, політбюро ЦК РКП(б) 28 травня 1919 р. прийняло рішення про статус Кримського обкому партії та уряду Кримської РСР. У ньому підкреслювалося: “Прийнято як директиву, що уряд діє на правах губвиконкому, підпорядкованого ВЦВК і відповідним Наркоматам, а обласний партійний комітет прирівнюється до губкому, підпорядкованому безпосередньо ЦК РКП(б)” [11.-С.163-164].

Кримська РСР, як буферна держава, проіснувала менше двох місяців, але відіграла призначену їй роль. Воєнні дії проти Антанти за Крим вели не Раднарком РРФСР і його збройні сили, а Раднарком Кримської республіки та Кримська Червона армія.

Серед керівництва півострова, повітових ревкомів напередодні створення Кримської АРСР існувало декілька точок зору про майбутній правовий статус Криму:

1. Губернія в складі РРФСР.
2. Губернія в складі Української Соціалістичної Радянської Республіки.
3. Особливе державне утворення в складі РРФСР, як Загальноросійська здравниця.
4. Кримська Автономна Республіка з наданням їй прав “повної автономії”: самостійні відносини із зарубіжними країнами; ведення зовнішньої торгівлі; самостійне розв'язання питання повернення до Криму емігрантів; створення самостійного Комісаріату закордонних справ Криму та ін.
5. Кримська Автономна область.

Ці точки зору формувалися на основі досвіду державного будівництва в Криму, який був накопичений в роки громадянської війни та місцевих політичних, економічних, соціальних, етнічних особливостей Криму.

Остаточна форма державного устрою в Криму була запропонована пленумом ЦК РКП(б) 18 травня 1921 р., який вирішив “визнати за необхідне виділити Кримський півострів в Кримську Автономну Республіку”.

Таким чином, рішення про створення в Криму автономної республіки приймалися центральними партійними і державними органами Радянської Росії. Певною мірою уточнюють правовий статус Кримської автономії матеріали 1-го пленуму Кримського обкому РКП(б). Узагальнюючи ці документи, ми вважаємо, що на пленумі були запропоновані такі складові правового статусу Криму у складі РРФСР:

- по-перше, Крим матиме статус Автономної Республіки, яка входить до складу Російської Федерації;
- по-друге, у політичному і воєнному відношенні автономія буде тісно зв'язана з центром;
- по-третє, проголошена автономна республіка повинна мати певну самостійність в залученні національних меншин в державне будівництво;
- по-четверте, Кримська Автономна Республіка має стати етапом для створення на півострові Союзної Соціалістичної Республіки у складі радянської держави.

Помилковою є точка зору В. Полякова про те, що ще до “СРСР-ерівського періоду Крим був зрівняний за своїм правовим статусом з Азербайджаном, Грузією, Киргизією і з іншими республіками” (тобто мав статус союзної республіки) [12]. У резолюції X з’їзду РКП(б) “Про чергові завдання партії у національному питанні” мова йшла не про форму державного устрою Криму, а про те, що серед національних меншин залишається ще багато “таких, які не мають або майже не мають свого промислового пролетаріату.., які не зовсім ще залишили напівпатріархальний середньо феодалський побут (Азербайджан, Крим та інші), але вже залучені у русло радянського розвитку” [13.-С.252].

Після ухвалення ЦК РКП(б) рішення про створення автономної республіки на півострові, документи, що законодавчо закріплювали її формування (на відміну від попередніх кримських радянських республік – Республіка Таврида і КРСР), розроблялися, обговорювалися безпосередньо у Криму і затверджувалися ЦК РКП(б), ВЦВК і РНК Російської Федерації. Серед них, зокрема, проект постанови ВЦВК і РНК “Про Автономну Кримську РСР” та проект Конституції Кримської РСР.

У спільній постанові ВЦВК і РНК Російської Федерації від 18 жовтня 1921 р. (п. 1) підкреслювалося: “Утворити Автономну Кримську Соціалістичну Радянську Республіку, як частину РРФСР, в кордонах Кримського півострова з існуючих округів: Джанкойського, Євпаторійського, Керченського, Севастопольського, Сімферопольського, Феодосійського і Ялтинського”.

Після утворення Кримської АРСР як складової частини РРФСР були сформовані органи місцевої влади і управління. На початку листопада 1921 р. у м. Сімферополі відбувся 1-й загальнокримський установчий з’їзд Рад робітничих, селянських, армійських і матроських депутатів. 10 листопада була прийнята Конституція Кримської АРСР, яка декларувала рівність і право на вільний розвиток усіх національностей Криму, скасувала всі національні й національно-релігійні привілеї та обмеження, ввела дві державні мови – російську і кримськотатарську. Згідно з Конституцією Кримська АРСР увійшла до складу Російської Федерації, на території Криму було запроваджено всі діючі законодавчі акти РРФСР. При цьому кримським органам влади надавалося право змінювати їх відповідно до умов і особливостей півострова.

Вищу законодавчу владу на території Криму здійснював Загальнокримський з’їзд Рад, який обирав зі свого складу Центральний виконавчий комітет, що здійснював законодавчу і контролюючу діяльність у період між з’їздами Рад. Виконавчу владу здійснювала Рада Народних Комісарів. Для керівництва окремими галузями були створені народні комісаріати. Ще до офіційного проголошення автономії Криму Президія обласного комітету партії обговорила 25 кандидатур кримських татар, які були призначені на різні керівні посади обласних установ. Крім того, національна політика у Криму мала продемонструвати створення умов для національного і культурного розвитку кримськотатарського населення, розв’язання економічних проблем, питань земельних відносин.

Ми не можемо погодитись з точкою зору Р. Чубарова стосовно типу кримської автономії, проголошеної в 1921 р. Він вважає, що в Криму була проголошена національно-територіальна автономія [14.-С.146].

Основними чинниками цієї автономії він називає кримськотатарську мову, яка проголошувалася державною нарівні з російською, та кримськотатарські національні елементи, що використовувалися в державній символіці республіки. І зовсім незрозумілим є аргумент про те, що в основу адміністративного поділу було покладено національний принцип.

Проведений аналіз Конституції КАРСР та інших нормативно-правових актів, свідчить про те, що в Криму в 1921 р. була створена адміністративно-територіальна автономія на зразок автономних утворень Іспанії.

Для Кримської АРСР характерним було право приймати не закони, а нормативно-правові акти місцевого значення, враховуючи місцеві звичаї, мову та інші особливості. Якщо

застосувати ці ознаки до автономії, яка була у складі РРФСР в 20-30 рр., то її можна характеризувати як територіальну автономію, що мала ознаки як політичної, так й адміністративної територіальної автономії.

Радикальна зміна конституційно-правового статусу Кримської АРСР відбулася у 1945 р. Указом Президії Верховної Ради СРСР від 30 червня 1945 р. “Про перетворення Кримської АРСР в Кримську область у складі РРФСР” та Законом РРФСР від 25 червня 1946 р. “Про ліквідацію Чечено-Інгушської АРСР і перетворення Кримської АРСР у Кримську область” Кримська АРСР була ліквідована. Ці документи свідчать про грубе порушення законності і визнані Верховною Радою СРСР у 1989 р. “незаконними і репресивними” і справедливо поставили на порядок денний питання про відновлення автономії в Криму на початку 90-х років.

Із другої половини 1990 р. в СРСР зростали дезінтеграційні процеси. Вони були продиктовані бажанням регіонів, які бачили неспроможність центральних органів влади у проведенні економічних реформ, мати економічну самостійність.

Після проголошення Україною державного суверенітету в липні 1990 р. ці процеси були притаманні також Кримській області. По-перше, рішення економічних і національних проблем потребувало значно більше повноважень, ніж ті, які тоді мала область. Ці проблеми центральні органи влади не могли вирішувати.

По-друге, активний рух України до незалежності, перехід на ці позиції більшої частини керівництва республіки та депутатів Верховної Ради України викликали занепокоєння консервативної частини Кримського керівництва.

По-третє, питання про статус Криму активно ініціювалося національними рухами кримських татар. Ми вважаємо, що ці три обставини і порушили ідею відновлення республіки в Криму, яка була започаткована в 1989 р. як ідея про зміну державно-правового статусу Кримської області. Першим нормативно-правовим актом стала постанова Ради Національностей Верховної Ради СРСР “Про створення Комісії Верховної Ради СРСР з проблем радянських німців і кримськотатарського народу” [15.-Ст.449]. Під час роботи зазначеної комісії виникла ідея про відновлення ліквідованої в 1945 р. Кримської АРСР, але вже в складі УРСР. Цієї ж позиції дотримувалося і керівництво КППС. А.М. Гиренко (колишній секретар ЦК КППС) в одному із своїх інтерв'ю зазначив, що Крим має всі підстави висувати питання про підвищення свого статусу як автономної республіки у складі Української РСР [16.-5 травня].

Наступним етапом розвитку ідеї про зміну державно-правового статусу Криму стала Декларація “Про визнання незаконними і злочинними репресивних актів проти народів, яких було піддано насильницькому переселенню, і забезпечення їхніх прав”, яка була прийнята Верховною Радою СРСР 14 листопада 1989 р. та обговорення пропозиції народного депутата СРСР від Криму Ю.С. Цавро у Раді Національностей Верховної Ради СРСР про відновлення автономії Криму, як багатонаціонального утворення у вигляді Кримської Автономної Радянської Соціалістичної Республіки [16.-12 червня.-Ст.449].

28 листопада 1989 р. Верховна Рада СРСР своєю постановою схвалила висновки і пропозиції Комісії Верховної Ради з проблем кримськотатарського народу.

Питання відновлення Кримської автономії розглядалися й на засіданнях Урядової Комісії, яка була створена постановою Верховної Ради СРСР 23 січня 1990 р. на чолі з 1-м заступником Голови Ради Міністрів СРСР В. Догужієвим.

Проведений аналіз дає підстави стверджувати, що ідея майбутньої державності Криму почала формуватися і з ініціативи знизу. Спочатку мова йшла, в основному, про особливий статус Криму як всесоюзної здравниці. Разом з тим зміна суспільно-політичної ситуації в країні та області позначилась і на уявленнях про майбутнє Криму. Керівництво області ухвалило рішення рухатися не до якогось особливого статусу, невизначеного Конституцією, а в напрямку автономії республіки з власними законодавчими повноваженнями та органами. Крім того, реальністю стало для Криму повернення кримськотатарського та іншого депортованого населення.

Вперше на обласному рівні питання про майбутній статус Криму обговорювалося на 1-й сесії Кримської обласної Ради народних депутатів весною 1990 р., де народні депутати внесли пропозицію створити робочу групу для вивчення документів про ліквідацію Кримської АРСР в 1945-1946 рр. На 2-й сесії обговорювалося питання про повернення до області кримських татар та інших депортованих народів [16.-28 червня]. Зазначалося, що задовольнити всі вимоги кримських татар, що повертаються на свою історичну батьківщину, область не може без відповідної підготовки, додаткових ресурсів і капітальних вкладень. Керуючись усім цим, сесія прийняла Звернення до Президента СРСР, Верховної Ради і Ради Міністрів СРСР, Верховної Ради і Ради Міністрів УРСР про прискорення прийняття загальносоюзної державної програми, в якій чітко були б визначені джерела фінансування, передусім централізовані, в найкоротші терміни розглянути першочергові заходи на 1990-1991 рр. [16.-5 вересня].

Рішенням 2-й сесії Кримської обласної Ради народних депутатів був створений оргкомітет щодо вироблення та узагальнення пропозицій про статус Криму з народних депутатів СРСР і УРСР, Кримської обласної Ради, вчених і кваліфікованих фахівців, представників національно-культурних товариств, засобів масової інформації. Були створені три групи: з державно-правових питань і науково-методичного забезпечення визначення статусу Криму (керівник Л. Грач), з соціально-економічних питань (Н. Демченко) і з організаційних питань (М. Капшук). Керівництво оргкомітетом було покладене на М. Багрова.

Оргкомітет протягом липня і серпня 1990 р. узагальнив пропозиції депутатів, проаналізував нормативно-правові акти, які ліквідували Кримську АРСР в 1945-1949 рр. і дійшов висновку про те, що “Указ Президії Верховної Ради СРСР від 30 червня 1945 р. “Про перетворення Кримської АРСР в Кримську область в складі РСФСР” і відповідний закон від 25 червня 1946 р. прийняті з грубим порушенням законності, як наслідок депортації кримських татар і деяких інших народів із їх історичної батьківщини. Оргкомітет запропонував розглянути це питання на сесії обласної Ради, ухвалити відповідне рішення, і направити його Верховній Раді СРСР, із пропозицією скасувати названі Указ і Закон, без чого неможливий подальший розгляд проблеми зміни статусу Криму.

Оскільки відповідно до Декларації Верховної Ради СРСР від 14 листопада 1989 р. “Про визнання незаконними і злочинними репресивних актів проти народів, яких було піддано насильницькому переселенню, і забезпечення їхніх прав” кримські татари, німці і інші представники депортованого населення мали бути відновлені у своїх правах.

У кінці серпня 1990 р. оргкомітет зібрався на своє останнє засідання, де підвів підсумки проведеної роботи. Одночасно тут же були розглянуті декілька варіантів механізму реалізації підвищення статусу Криму, серед них: 3'їзд депутатів різних рівнів; 3'їзд народів Криму; Спільна сесія Кримської обласної і Севастопольської міської Рад з участю депутатів місцевих Рад і голів національно-культурних товариств; Сесія обласної Ради з участю депутатів Севастопольської Ради і представників національно-культурних товариств; Сесія обласної Ради із запрошенням голів Севастопольської і інших Рад області та представників національно-культурних товариств; Всекримський референдум.

Результати роботи оргкомітету були подані на розгляд депутатів, і за їх ініціативою 3-я сесія обласної Ради 11 вересня 1990 р. прийняла відповідне рішення й надіслала на адресу Верховних Рад СРСР і Російської Федерації заяву про скасування Указів 1945 р. і 1946 р., які ліквідували Кримську АРСР. Підбиваючи підсумки роботи оргкомітету, 3-я сесія депутатів Кримської обласної Ради погодила з пропозицією про те, що питання про зміну державно-правового статусу Криму треба вирішувати “демократичною формою самовизначення народу – референдумом”. Депутати вирішили не приймати декларацію, оскільки правовий статус області не давав таких підстав [16.-9 вересня].

Коментуючи діяльність рішення 3-ї сесії, зазначимо, що мотивація зміни адміністративно-територіального устрою більшістю керівників області, депутатами обласної

Ради, зводилася до таких аргументів: структура у вигляді області не розв'язує основних соціально-економічних проблем, сприяє свавіллю центру і відомств; у межах області не в повній мірі задовольняють свої потреби національні меншини півострова.

Але, на нашу думку, на той час була повністю відсутня законодавча база для відтворення автономії в Криму. По-перше, Конституція УРСР 1978 р. не передбачала створення автономій [17]. По-друге, нічого не було сказано про це і в “Декларації про державний суверенітет України” від 16 липня 1990 р. Декларація передбачала тільки право республіки на визначення національно-територіального поділу та проголошувала суверенітет народу [18.-С.5-9].

Але суверенітет народу є надзвичайно складним, важливим і делікатним питанням в аспекті права на самовизначення, аж до відокремлення, виходу з держави. Це положення було взято на озброєння керівництвом Криму і, як показав час, воно діяло в напрямку досягнення власного суверенітету. Досліджуючи цю проблему в нинішніх умовах, сучасна історична наука проводить концептуальну ідею, суть якої полягає в тому, що жодна складова держави не може реалізувати право виходу, не порушивши права та інтереси іншого народу. Право на самовизначення наукова думка розглядає в тісному зв'язку із виходом зі складу держави якоїсь її частини [19]. При цьому чітко, суворо та недвозначно формулюється висновок щодо необхідності укладення договору між усіма зацікавленими сторонами, тобто отримання добровільної згоди відповідно до норм міжнародного права. Міжнародний досвід практично будь-якої із сучасних держав відноситься до виходу в односторонньому порядку різко негативно.

Дискусії навколо теми про зміну статусу Криму відкрили розбіжність, різноманітність точок зору як у шляхах досягнення державності, так і у визначенні її форми та змісту. Поляризація точок зору стала, певною мірою, дестабілізуючим чинником політичної ситуації у Криму, стала предметом спекуляцій для різних політичних сил в області та в Україні. Це викликало занепокоєння у керівників Української РСР. Тому 11 листопада 1990 р. було проведено спеціальне засідання Президії Верховної Ради УРСР, на якому заслухали питання про статус Криму і відношення до Союзного договору. На засіданні Президії Верховної Ради була висловлена думка про те, що Крим має право на автономію або особливий статус. Уряду республіки доручили краще й швидше вирішувати конкретні питання, пов'язані з Кримом, створити спеціальну комісію по Криму, яка б оперативно розглядала проблеми, що виникають.

Відносно референдуму серед членів Президії не було єдності, висловлювалися різні підходи. Вони не підтримали думку про правову неправомірність проведення самого референдуму, оскільки тогочасними Конституціями СРСР і УРСР це допускалося. Але більшість членів Президії висловилися за те, що, якщо сесія ухвалить рішення про референдум, то він буде проведений. Члени Президії доручили голові Верховної Ради УРСР Л.М. Кравчуку взяти участь у роботі 4-ї позачергової сесії Кримської обласної Ради народних депутатів, яка 12 листопада 1990 р. розглянула питання про статус Криму та про відношення до Союзного договору.

На сесії обговорювалися дві проблеми. Перша – це правомірність проведення референдуму. Доповідач-керівник групи оргкомітету з вироблення пропозицій про статус Криму Л. Грач заявив, що ідея проведення в Криму референдуму не суперечить Конституції СРСР, та Конституції УРСР. Справді, вперше в українській конституційній регламентації Конституція УРСР 1978 р. закріпила референдум. “Найважливіші питання державного життя виносяться на всенародне обговорення, а також ставляться на всенародне голосування (референдум)” – проголошувала стаття 5. Безсумнівно, наведена конституційна норма передбачала, що суб'єктом вирішення зазначених проблем шляхом референдуму є народ. Проте Конституцією обласні референдуми не були передбачені, тому дане рішення порушувало цю норму.

Другий аргумент, який навів Л. Грач у своєму виступі, – це листи, які надійшли на адресу обласної Ради, під якими поставили свої підписи понад 21 тисячі жителів Криму.

85,6% із них висловилися за статус Криму як автономної республіки, 14% респондентів запропонували статус Союзної республіки і Всесоюзної здравниці. Доповідач зробив висновок, що ідея підвищення статусу Криму знаходить широку підтримку в населення області.

Друга проблема, обговорювана на 4-й сесії, – це визначення предмета референдуму. Було внесено пропозицію порушити питання про відновлення Кримської Автономної Радянської Соціалістичної Республіки як суб'єкта Союзу РСР.

Від імені групи “Демократичний Крим” з проектом Декларації “Про відновлення державності Криму” виступив народний депутат УРСР А. Гаврилов. У проекті, зокрема, пропонувалося обласній Раді визнати Указ Президії Верховної Ради СРСР від 30 червня 1945 р. і Закон РСФСР від 25 червня 1946 р. неправомірними й репресивними щодо народу Криму та оголосити їх недійсними на території області.

На сесії з промовою виступив голова Верховної Ради УРСР Л.М. Кравчук, який, між іншим, зазначив: “Для мене особисто не існує проблеми: чи бути в Криму автономії. Звичайно, бути. Говорю не в перший раз, що Крим з його природними, історичними, лікувальними особливостями повинен мати свою державність. Це його право. Тим більше, що державність тут має своє історичне коріння”.

Сесія прийняла Декларацію про державний і правовий статус Криму й затвердила Тимчасове положення про референдум і порядок його проведення на території Кримської області 20 січня 1991 р., а також утворила обласну центральну комісію з референдуму. Було прийнято рішення про статус Криму і про відношення до Союзного договору [16.-13 листопада].

Проведений аналіз свідчить про те, що для більшості керівників Криму, депутатів обласної Ради народних депутатів цей правовий інститут демократії був мало відомий. Про це зазначив Л. Грач на прес-конференції 15 листопада 1990 р. (за 2 місяці до референдуму): “Ми маємо розібратися в самому понятті референдум. Адже, як показала сесія, навіть народні депутати трактують його по-різному. Отже, треба внести ясність” [16.-15 листопада]. Цій проблемі були присвячені лише статті П.Б. Євграфова, в яких роз'яснювався зміст всекримського референдуму, його правові наслідки та механізм проведення [16]. Складність ситуації загострювалась і тим, що і в чисто теоретичному плані в цьому питанні існує велика розбіжність думок і законодавчих актів.

Треба відзначити, що в державно-правовій літературі сформульовано чимало визначень референдуму. Проте загальновизнане поняття референдуму в науці відсутнє.

Сьогодні в різноманітних публікаціях піддається сумніву юридична правомірність проведення всекримського референдуму та процесу відродження автономії в Криму. На думку В. Сергійчука, референдум у Криму 20 січня 1991 р. є складовою ланкою в системі заходів руйнації цілісності території УРСР. У своїй монографії “Український Крим” він зазначає, що “На засіданні секретаріату ЦК КПУ 22 жовтня 1990 р. під головуванням Г. Харченка було запропоновано ”комуністам-керівникам“ Верховної Ради УРСР внести на розгляд сесії Верховної Ради республіки питання про державний статус Криму; Кримському обкому партії виступити з ініціативою прийняття Декларації про статус Криму”. І далі: “Крім того, спеціальними заходами доручалося секретаріатові ЦК КПУ і Кримському обкому партії активно формувати громадську думку щодо змін адміністративно-політичного статусу Криму. І хоча комуністична більшість у парламенті УРСР гарантувала прийняття відповідного закону в угоду Кремлю, там вирішили перестрахуватися, доручивши кримській партноменклатурі організувати місцевий референдум з цього приводу” [21.-С.268]. Зокрема, це підтверджується рішеннями 42-ї звітно-виборчої конференції Кримської обласної партійної організації, яка відбулася 26-27 жовтня 1990 р. У прийнятій резолюції “Про національну політику” підкреслювалося: “Конференція вважає, що в сучасних умовах найбільш прийнятним варіантом є відновлення Кримської АССР як суб'єкта СРСР...

Остаточне рішення про статус Криму може бути прийняте тільки на основі самовизначення всіх громадян Криму шляхом референдуму” [16.-22 грудня].

Обласною центральною комісією з референдуму разом з облвиконкомом була проведена велика підготовча робота. На засіданні обласної центральної комісії з референдуму 23 листопада 1990 р. було затверджено план організаційних заходів щодо виконання рішень 4-ї позачергової сесії обласної Ради народних депутатів. У відповідності до “Декларації про державний і правовий статус Криму” було розглянуто формулювання тексту питання бюлетеня, який виносився на референдум.

Комісія підготувала календарний план основних організаційних заходів щодо проведення референдуму в області. Особливу увагу приділили організації забезпечення рівного застосування Тимчасового положення про референдум і порядок його проведення, організації роз’яснень про його реалізацію [16.-17 листопада].

На всій території Кримської області партійним і радянським активом була проведена велика роз’яснювальна робота щодо підсумків роботи сесії. Тільки депутатами обласної Ради проведено понад 1100 зустрічей із колективами, 256 зустрічей з жителями на сходах громадян, біля 10 тис. індивідуальних бесід.

Згідно з Тимчасовим положенням про референдум у передбачений термін було створено 32 районні і міські комісії із референдуму, 7 селищних і 62 сільські. Президії районних і сільських Рад створили 1416 дільниць для голосування й стільки ж дільничних комісій [22.-С.100-105].

Для всіх міськрайвиконкомів, міських і районних дільничних комісій було виготовлено методичні матеріали щодо проведення референдуму, складено календарний план основних організаційних заходів. Для кожної дільничної комісії було виготовлено бюлетені для голосування, бланки протоколів. Всі дільничні комісії були забезпечені необхідними матеріалами для підготовки та проведення голосування в день референдуму.

Обласна комісія з референдуму провела 14 нарад з керівниками дільничних комісій, у яких взяли безпосередню участь члени обласної комісії та працівники апарату обласної Ради народних депутатів. На них розглядалися практичні питання підготовки до референдуму, заслуховувалися звіти керівників міських і районних комісій, керівників обласних і районних організацій та управлінь із забезпечення необхідних умов для голосування населення.

Значну роль у підготовці референдуму відіграли засоби масової інформації. Нами встановлено, що тільки газети Криму в підготовчий період опублікували понад 950 різноманітних матеріалів, пов’язаних з цією проблемою (підраховано автором за матеріалами кримських газет). Регулярно, починаючи з 15 листопада 1990 р. газета “Крымская правда” друкувала матеріали, присвячені референдуму, а з 26 грудня в цій газеті була запроваджена постійна рубрика: “Про державно-правовий статус Криму” [16.-26 грудня]. У передачах кримського радіо теж активно висвітлювалась тема референдуму. Кримське телебачення в інформаційних передачах, окрім регулярних передач про статус Криму, організувало 11 спеціальних випусків.

Підготовка до референдуму активізувала діяльність політичних партій і громадських організацій. Вищенаведені факти свідчать про широкомасштабну пропагандистську кампанію Кримського обкому партії та первинних партійних організацій. Основним змістом цієї роботи було формування громадської думки про те, що всі економічні негаразди, які з банкрутством так званої планової економіки дедалі поглиблювалися, зникнуть, як тільки Крим одержить вищий статус.

Пропаганда на підтримку референдуму велась досить активно. Але дуже часто йшлося тільки про один бік справи – скільки й що виробляє Крим, і як виглядає в цьому плані його економіка на фоні України. Але були й інші цифри, про які майже не говорилось, хоча вони були справді офіційними.

Звичайно, керівництво Криму не могло не знати цих даних. Крім того, аналіз періодичної преси показує, що були й більш детальні розрахунки. Але в даному випадку

Кримський обласний комітет Компартії України, більшість депутатів обласної Ради народних депутатів керувалися не економічною доцільністю, а політичними цілями. Основній масі населення Криму ці економічні розрахунки не були відомі. А вони такі: 85% усієї електроенергії поступає до Криму із УРСР, води – 80%, усіх видів пального і вугілля – 100%. Більшість населення Криму не мало уявлення про справжній економічний стан кримської економіки, тому спрацьовував, як правило, психологічний, емоційний чинник, а вибір майбутнього відбувався за політичними пристрастями [23].

В агітаційно-пропагандистській роботі активно використовувалися мітинги, які проводилися партійними комітетами та керівництвом міських та районних Рад народних депутатів. Так, наприклад, 6 вересня 1990 р. відбувся масовий мітинг у м. Сімферополі, де головним гаслом була вимога “Повернути народу Криму відібрану у нього свободу самостійно вирішувати свою долю”. На мітингу пролунала вимога до депутатів не переривати сесію обласної Ради, поки ці питання не будуть вирішені [16.-8 вересня].

За підрахунками, на території Криму за вересень-грудень 1990 р. відбулося 27 масових мітингів, не враховуючи акцій протесту кримських татар (підраховано автором за матеріалами періодичної преси).

На підтримку проведення референдуму висловилися представники національно-культурних товариств області в спеціальному зверненні [16.-5 грудня].

Проти референдуму рішуче виступили організації Руху, Народний фронт Криму, Демократичний Союз, Добра воля, Клуб виборців, Російське товариство, Демократична партія Криму на платформі Демократичної партії Росії [24.-С.100-105].

На розширеному засіданні оргкомітету щодо підготовки до II-го Курултаю було прийнято звернення до співвітчизників Кримського відділення організації кримськотатарського національного руху (ОКНР).

У зверненні пролунав заклик бойкотувати референдум, “...оскільки кримські татари внаслідок здійснюваної царським урядом, а потім і радянською державою, політики колонізації та геноциду опинилися національною меншиною на своїй батьківщині, то проведення референдуму серед усього населення півострова є грубим поправанням права кримськотатарського народу на самовизначення. Результати такого референдуму не можна визнати дійсними” [16.-6 грудня].

Це протистояння ускладнило правову та соціально-політичну ситуацію на півострові. Але, незважаючи на ці проблеми, референдум у Криму був проведений.

На основі поданих протоколів міських і районних комісій з референдуму обласна центральна комісія повідомила, що загальна кількість громадян, занесених у списки для участі в референдумі, складає 1 млн. 708 тис. 41 особа, із них 1 млн. 432 тис. 60 громадян (81,37%) отримали бюлетені. За відновлення Кримської АРСР як суб’єкта Союзу РСР, учасника Союзного договору проголосувало 1 млн. 438 тис. 55 осіб або 93,26% від тих, хто взяв участь у референдумі. Проти – 5,64% виборців. Ці результати були затверджені Обласною центральною комісією.

На основі підсумків референдуму Кримська обласна Рада народних депутатів 24 січня 1991 р. прийняла звернення до Верховної Ради Української РСР, у якому запропонувала розглянути і внести необхідні зміни до Конституції УРСР, що закріплюють волевиявлення населення Криму, а також увійти з поданням до 3’їзду народних депутатів СРСР про внесення відповідних змін і доповнень до Конституції СРСР і до прийняття Конституції Кримської АРСР визначити порядок формування державних органів республіки.

Розглянувши звернення Кримської обласної Ради народних депутатів, Верховна Рада УРСР 12 лютого 1991 р. ухвалила Постанову і Закон Української РСР “Про відновлення Кримської Автономної Радянської Соціалістичної Республіки” [25.-Ст.84].

Цим Законом була відновлена Кримська АРСР у межах території Кримської області в складі Української РСР, а Кримська обласна Рада народних депутатів тимчасово, до прийняття Конституції Кримської АРСР і створення на її основі конституційних органів

державної влади, визнавалася вищим органом державної влади на території республіки і їй був наданий статус Верховної Ради Кримської Автономної Радянської Соціалістичної Республіки. За короткий час була сформована Верховна Рада Кримської АРСР. Представницький, а потім законодавчий орган Криму на той період складався з 196 народних депутатів Кримської АРСР, у тому числі 163 депутати були обрані в одномандатних виборчих округах, 28 – на сесії Севастопольської міської Ради народних депутатів і 5 – на зборах громадських організацій з числа представників депортованого населення Криму.

Таким чином, в 1991 р. у Криму фактично було створено новий тип автономії, а не відновлена Кримська АРСР, тому що за минулі 46 років з дня прийняття законодавчих актів, які скасували Кримську АРСР, докорінно змінилася соціально-економічна, політична ситуація та національний склад Криму. Одним із важливих чинників створення в 1921 р. Кримської АРСР був національний чинник. В 1991 р. кримські татари та інше депортоване населення тільки почало процес повернення, іншою була і політична ситуація. Завдання відновлення автономії у Криму не відповідали формі конституційно-правового статусу, визначеного Законом України “Про відновлення Кримської Автономної Радянської Соціалістичної Республіки” від 12 лютого 1991 р. Завданням відновлення автономії в Криму не відповідали також і структура державного апарату та менталітет населення Криму.

Джерела та література

1. Конституційне право України / За ред. В.Я. Тація, В.Ф. Погорілка, Ю.М. Тодики. – К., 1999.
2. Конституционное право. Энциклопедический словарь / Отв. ред. С.А. Авакьян. – М., 2001.
3. Кожановский А.Н. Народы Испании во второй половине XX в. Опыт автономизации и национального развития. – М., 1993.
4. Программные документы Китайских Советов. – М., 1935.
5. Страны и народы : Науч. попул. геогр.-этногр. изд.: В 20 т. Зарубеж. Европа. Общий обзор. Сев. Европа / Редкол.: В.П. Максаковский, С.А. Токарев (отв. ред.) и др. – М., 1981.
6. Артоболевский С.С. Региональное развитие в Великобритании. – М., 1992.
7. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник: В 4 т. / Отв. ред. Б.А. Страшун. – М., 1995. – Т. 1.
8. Мгои Ш.Х. Проблема национальной автономии курдского народа в Иракской республике (1958-1970). – Ереван, 1977.
9. Орлова М.Е. Северная Ирландия: опыт преобразования в расколотом обществе. – М., 1994.
10. Яковлев О. Любовь к ближнему нельзя променять на ненависть к народу // Известия. – 1994. – 6 августа.
11. Известия ЦК КПСС. – 1989. – №12.
12. Поляков В. Какая республика была создана в 1921 году? // Голос Крыма. – 1996. – 26 апреля.
13. КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. – М., 1971. – Т. 2.
14. Чубаров Р. Крымская автономия: истоки и первые годы становления на новом этапе (1991-1992 гг.) // Віче. – 2001. – №1 (106).
15. Відомості З'їзду народних депутатів СРСР і Верховної Ради СРСР. – 1989. – №13.
16. Кримська правда. – 1990.
17. Конституція (Основний Закон) Автономної Радянської Соціалістичної Республіки Крим. – К., 1984.
18. Закони України. – К., 1996. – Т. 1.
19. Юридична енциклопедія. – К., 2001.

- 20.Евграфов П.Б. Что такое референдум? // Кримська правда. – 1990. – 15 листопада.
- 21.Сергійчук В. Український Крим. – К., 2001.
- 22.Смирнова Є.В. Загальнокримський референдум 20 січня 1991 р. в системі заходів відтворення автономії в Криму // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2001. – №6.
- 23.Щербінін В. Статус больше, чем жизнь?! // Советский Крым. – 1990. – 30 ноября.
- 24.Смирнова Є.В. Правова організація прямого народовладдя в Криму // Вісник Запорізького юридичного інституту. – 2001. – №2.
- 25.Відомості Верховної Ради України. – 1991. – №9.

SUMMARY

The article is devoted to the problem of Crimean autonomy and its evolution during the period of 1921-1991. The author touches upon the question of national minorities and their rights on the territory of Crimea. The conclusion about the fact of creation in February 1991 of a new type of autonomy, but not renewed Crimean Autonomous Soviet Socialist Republic is done.

О.О. Сушко

УКРАЇНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО 20-Х РР. XX ст.: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДВАЛИНИ СУЧАСНИХ ІСТОРИЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Науковий інтерес до проблем розвитку українського суспільства періоду, який у вітчизняній історіографії за радянською традицією прийнято позначати як нова економічна політика (тут і далі неп), не втихає вже продовж останніх двох десятиріч. У даній статті маємо на меті провести порівняльний аналіз вітчизняної та зарубіжної історіографії в царині вивчення проблеми розвитку такого феномену українського суспільства 20-х років XX ст. як соціально-економічний аспект нової економічної політики.

Загальновідомим є той факт, що початок 1990-х років виявився перехідним для вітчизняної історичної науки. Історіографічна криза супроводжувалася пошуком нових підходів і шляхів наукового переосмислення малодосліджених соціально-економічних проблем з історії України 20–30-х років XX ст., вивченням та систематизацією архівних джерел, але за умов існування “старих” методологічних засад. Звернення до раніш закритих для доступу науковців джерел, захоплення викриттям так званих “білих плям” стали характерними ознаками історіографії 90-х років XX ст. Але все це не супроводжувалося переосмисленням теоретичних питань історичного пізнання. Домінуючими продовжували залишатися теми “соціалістичного будівництва”, “робітничого класу” [1; 2; 3]. На теоретичних засадах радянської історіографії були зроблені дисертаційні роботи, присвячені питанням промислового і соціально-економічного розвитку України періоду непу Б.Г. Головка [4], М.Ф. Анісимова [5], О.М. Бута [6], С.Р. Ляха [7]. Теоретична конструкція – “неп кращий воєнного комунізму, а продподаток ефективніший від продрозкладки”, – яка пронизувала праці істориків першої половини 90-х років XX ст., не претендувала на значення концептуального прориву в історіографії непу.

Основні проблеми, навколо яких сперечалися українські історики 90-х років XX ст., торкалися визначення хронологічних рамок функціонування нового економічного курсу, дослідження конкретних вузьких питань. Публікації з маловідомих проблем історії України сенсаційного характеру чергувалися з традиційними фактологічними дослідженнями, але дослідники так і не стали на шлях системного аналізу самого феномену непу.

Здійснено ряд досліджень, присвячених місту в період непу. Серед них – докторська дисертація В.В. Підгаєцького, в якій за матеріалами статистичних переписів 1923 та 1926 рр. досліджена соціальна структура міського населення УСРР [8]. Соціально-демографічні процеси у містах УСРР 20-х років XX ст. вивчав Д.К. Гринь [9]. Незважаючи на позитивні