

Велігодський В. М.

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРОПАГАНДИСТСЬКА РОБОТА ПО ПІДГОТОВЦІ ДО ВСЕКРИМСЬКОГО РЕФЕРЕНДУМУ У 20 СІЧНЯ 1991 р. (до 12 річниці з дня про- ведення)

Створення самостійних незалежних держав на території колишнього Радянського Союзу протягом останнього десятиліття супроводжувалося інтенсивною увагою історичної, філософської, політологічної думки до питань, багато з яких радянські вчені раніше досліджували явно недостатньо. Ідеться, зокрема, про форми реалізації народовладдя, формування в Україні практики організації і проведення місцевих референдумів, референдуму Кримської Автономної Радянської Соціалістичної Республіки та всеукраїнського референдуму. Проте, практика проведення референдумів, яка формується, гостро виявила недостатність узагальнення досвіду, обсягів та рівня наукової розробки референдної проблематики. Упродовж декількох десятиліть єдиною фундаментальною працею з цих питань була монографія В.Ф. Котока [1].

Одна з причин становища, яке склалося, полягає в тому, що в колишньому Радянському Союзі, а також його суб'єктах – колишніх радянських республіках – референдуми не проводилися. Уперше вони були введені лише напередодні розпаду колишнього Радянського Союзу.

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

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» [2, 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 КПРС. А.М. Гиренко (колишній секретар ЦК КПРС) 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 [3].

Наступним етапом розвитку ідеї про зміну державно-правового статусу Криму стала Декларація «Про визнання незаконними і злочинними репресивних актів проти народів, яких було піддано насильственному 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 [4, 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 з низу. 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 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 Кримської обласної Ради народних депутатів обговорювалося питання про повернення до області кримських татар та інших депортованих народів [5]. 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, у якій чітко визначити джерела фінансування, передусім централізовані, в найкоротші терміни розглянути першочергові заходи на 1990-1991 роки [6].

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 [7].

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 АССР 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 [8].

Оскільки, відповідно до Декларації Верховної Ради СРСР від 14 листопада 1989 р. «Про визнання незаконними і злочинними репресивних актів проти народів, яких було піддано насильственному 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:

1. З'їзд депутатів різних рівнів.
2. З'їзд народів Криму.
3. Спільна сесія Кримської обласної і Севастопольської міської Рад з участю депутатів місцевих Рад і голів національно-культурних товариств.
4. Сесія обласної Ради з участю депутатів Севастопольської Ради і представників національно-культурних товариств.
5. Сесія обласної Ради із запрошенням голів Севастопольської і інших Рад області та представників національно-культурних товариств.
6. 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 погодилася 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 [9].

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 свавілля 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 [10]. 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 проголосувала суверенітет народу [11, с. 5-9].

Але суверенітет народу є надзвичайно складним, важливим і делікатним питанням в аспекті права на самовизначення, аж до відділення, 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 виходом зі складу держави якоїсь її частини [12]. 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. Міжнародне та національне конституційне право практично будь-якої із сучасних держав відноситься до виходу в односторонньому порядку різко заперечливо [13-15].

Дискусії навколо теми про зміну статусу Криму відкрили розбіжність, різноманітність точок зору як у шляхах досягнення державності, так й у визначенні її форми та змісту. Поляризація точок зору стала певною мірою дестабілізуючим чинником політичної ситуації у Криму, послужила 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 виникаючі проблеми.

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 [16].

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 тисяча 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 [17].

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 сказав: «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» [18].

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 [19].

Проведений аналіз свідчить проте, що для більшості керівників Криму, депутатів обласної Ради народних депутатів цей правовий інститут демократії був мало відомий. Про це зазначив Л. Грач на пресконференції 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» [20]. Цій проблемі були присвячені лише статті П.Б. Євграфова, в яких роз'яснювалося про зміст всекримського референдуму, його правових наслідках та механізму проведення [21]. Складність ситуації загострювалась і тим, що і в чисто теоретичному плані в цьому питанні існує велика розбіжність думок і законодавчих актів.

Сьогодні в різноманітних публікаціях піддається сумніву юридична правомірність проведення всекримського референдуму та процесу відродження автономії в Криму. На думку проф. 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» [22, с. 268].

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 хоч комуністична більшість у парламенті УРСР гарантувала прийняття відповідного закону в угоду Кремлю, там вирішили перестраховатися, доручивши кримській партноменклатурі організувати місцевий референдум з цього приводу» [23, с. 268]. Автор не підтримує цю точку зору. Зокрема, це підтверджується рішеннями 42-ї звітної-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» [24].

Не менш важливою є проблема правомірності проведення референдуму в Криму та його юридичних наслідків. Як зазначалося вище, стаття 5 Конституції СРСР і УРСР визначала, що найважливіші питання державного та громадського життя можуть бути винесені на референдум (всесоюзний, всеукраїнський, але не обласний) за рішенням Верховної Ради або її Президії. Конституційне положення статті 5 депутати Кримської обласної Ради народних депутатів на 4-й сесії визнали як початкову правову базу для прийняття тимчасового положення про проведення референдуму на території Кримської області. У межах і, відповідно до існуючого в Кримській області адміністративно-територіального поділу, проводиться референдум (народне голосування): обласний, районний, міський, районний у містах, у селищах й селах.

Питання, що виносяться на референдум були започатковані в статті 4. На референдум (народне голосування) можуть виноситися питання, що складають компетенцію відповідно обласної, районної, міської, районної в містах, селищної та сільської Рад народних депутатів.

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 [25].

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 тисяч 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 [26, с. 100-105].

Для всіх міськрайвиконкомів, міських і районних дільничних комісій були виготовлені методичні матеріали щодо проведення референдуму, складений календарний план основних організаційних заходів. Для кожної дільничної комісії були виготовлені 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 прийняли безпосередню участь члени обласної комісії та працівники апарату обласної Ради народних депутатів, на яких розглядалися практичні питання підготовки до референдуму, заслуховувалися звіти керівників міських і районних комісій, керівників обласних і районних організацій та управлінь по забезпеченню 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» [27]. У передачах кримського радіо теж активно висвітлювалась тема референдуму.

Кримське телебачення в інформаційних передачах, окрім регулярних передач про статус Криму організувало 11 спеціальних випусків.

Проведена робота дозволила успішно провести референдум в Криму.

Література:

1. Коток В.Ф. Референдум в системе социалистической демократии. – М., 1964. – 164 с.
2. Відомості З'їзду народних депутатів СРСР і Верховної Ради СРСР. – 1989. – №13.
3. Кримська правда. – 1990. – 5 травня.
4. Відомості З'їзду народних депутатів СРСР і Верховної Ради СРСР. – 1989. – №13.
5. Кримська правда. – 1990. – 12 червня.
6. Кримська правда. – 1990. – 28 червня.
7. Кримська правда. – 1990. – 28 червня.
8. Кримська правда. – 1990. – 5 вересня.
9. Кримська правда. – 1990. – 9 вересня.
10. Конституція (Основний Закон) Автономної Радянської Соціалістичної Республіки Крим – К., 1984.
11. Закони України. Т. 1. – К., 1996. – 210 с.
12. Юридична енциклопедія. К., 2001. – 789 с.
13. Джунусов М.С. Суверенитет как социальный феномен. – М., 1994. – 280 с.

14. Бабурин С.Н. Территория государства: правовые и геополитические проблемы. – М., 1997. – 480 с.
15. Баглай М.В., Туманов В.А. Малая энциклопедия конституционного права. – М., 1998. – 420 с.
16. Кримська правда. – 1990. – 13 листопада.
17. Кримська правда. – 1990. – 13 листопада.
18. Кримська правда. – 1990. – 13 листопада.
19. Кримська правда. – 1990. – 13 листопада.
20. Кримська правда. – 1990. – 15 листопада.
21. Евграфов П.Б. Что такое референдум? Кримська правда. – 1990. – 15 листопада.
22. Сергійчук В. Український Крим. – Київ. Українська Видавнича Спілка. – 2001. – 304 с.
23. Сергійчук В. Український Крим. – Київ. Українська Видавнича Спілка. – 2001. – 304 с.
24. Кримська правда. – 1990. – 22 грудня.
25. Кримська правда. – 1990. – 17 листопада.
26. Смирнова Є.В. Загальнокримський референдум 20 січня 1991 року в системі заходів відтворення автономії в Криму // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – №6. – X., 2001.
27. Крымская правда. – 1990. – 26 декабря.