

УДК 342.41(470)

**СТАНОВЛЕНИЕ РЕСПУБЛИКИ КРЫМ
КАК СУБЪЕКТА НОРМОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В
СОВЕТСКИЙ ПЕРИОД**

Шармоянц А.Н.

Крымский федеральный университет имени В.И. Вернадского

В работе исследуется опыт становления и функционирования Республики Крым как субъекта нормотворческой деятельности в Советский период. Анализируются полномочия нормотворческих органов Республики Крым по Конституциям РСФСР, СССР, Крымской АССР и другим нормативно-равовым актам того периода. Становление Республики Крым как субъекта нормотворческой деятельности разделено в работе на три этапа, исходя из происходивших изменений правового статуса республики через перераспределение полномочий между республикой и центральными органами власти. Анализируются изменения в полномочиях нормотворческих органов в каждый из рассматриваемых этапов.

Ключевые слова: субъект нормотворческой деятельности, нормотворческие органы, автономия, разделение полномочий, конституция, нормотворчество, правовой статус, нормотворческие полномочия, нормативно-равовые акты.

На наш взгляд, целесообразность изучения данного периода заключается в том, что нормотворческие органы Республики Крым после вхождения в состав Российской Федерации вышли на качественно новый уровень, получили новые возможности, но наряду с этим – и большую ответственность перед населением республики при осуществлении нормотворческой деятельности. Пред органами власти Республики встали новые несвойственные им ранее задачи по интеграции правовой базы Республики в правовое поле РФ, выстраивания оптимальной модели управления регионом и взаимодействие с федеральными органами власти РФ.

Исходя из вышесказанного, полагаем, что опыт становления и функционирования Республики Крым как субъекта нормотворческой деятельности в Советский период вполне актуален и по сей день и нуждается в детальном анализе и переосмыслении.

Становление Крымской автономии в советский период можно разделить на несколько этапов. Осуществляя подобное разделение, мы исходим из происходивших в рассматриваемом периоде значительных изменений правового статуса республики через перераспределение полномочий между республикой и центральными органами власти.

К первому этапу можно отнести период образования Советского Союза, который был ознаменован принятием Конституции РСФСР 1918 г.

Крымская Автономная Советская Социалистическая Республика была образована декретом ВЦИК и СНК от 18 октября 1921 г. Статус автономии в нем четко определен не был. Весь декрет состоял всего лишь из 10 статей, в которых устанавливалось, что структура государственного аппарата автономии формируется на ос-

новании Конституции РСФСР и состоит из местных Советов, Центрального Исполнительного Комитета и Совета Народных Комиссаров Крымской Социалистической Советской Республики. Для управления делами Крымской АССР учреждались 12 крымских Народных Комиссариатов.

В ведении центра всецело оставались иностранные дела и внешняя торговля, военные дела, управление путями сообщения и даже Центральное Управление Курортами Крыма. Мало того, в 5 статье декрета уточнялось, что все учреждения и отдельные представители объединенных Народных Комиссариатов РСФСР, находящиеся на территории Крыма, не предусмотренные настоящим декретом о Крымской АССР, также находятся в ведении центра.

Независимы в своих действиях и ответственны непосредственно перед государственным аппаратом автономии были лишь Комиссариаты: Внутренних Дел, Юстиции, Просвещения, Здравоохранения, Социального Обеспечения, Земледелия и Управления Коммунальным Хозяйством. Однако и этот небольшой уровень автономности вызывает большие сомнения, так как в 9 статье декрета предусматривалось выделение всех финансовых и технических средств на нужды автономии непосредственно из центра. В примечании лишь оговаривалось, что при распределении продуктов местного производства запросы и нужды Крымской Социалистической Советской Республики удовлетворяются в первую очередь [1].

В декрете ничего не говорилось о гражданских правах и свободах. Таким образом, основное его предназначение состояло в разграничении сферы ведения между центром и Крымом и, как видно из содержания декрета, разграничение было совсем не в пользу Крыма, что полностью отражало специфику того времени.

Через месяц после принятия декрета, на первом Всекрымском Учредительном съезде Советов, работавшем с 7 по 11 ноября 1921 г. была принята конституция Крымской ССР, в основу которой была положена Конституция РСФСР 1918 г.

Принятая Крымская конституция по содержанию мало чем отличалась от другой советской конституции того времени. Она демонстрировала облагороженный фасад социалистической власти, содержала в избытке программные элементы, закрепляла завоевания революции, фиксировала то, что уже достигнуто, намечала задачи, которые еще нужно решить в ходе коммунистического строительства. Наиболее важные вопросы разграничения полномочий и распределения финансовых потоков уже были решены октябрьским декретом и в этой сфере Конституция никаких изменений не внесла. И все же нельзя не признать, что определенные жизненно-важные вопросы для автономии в ней все же нашли свое отражение. Прежде всего, закреплялась структура органов власти, которую возглавлял Всекрымский съезд Советов РК и К. Деп. (рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов), Крымский Центральный Исполнительный комитет и Совет Народных Комиссаров. На местах власть представляли соответствующие Советы рабочих, крестьянских, красноармейских и военно-морских депутатов (городские, сельские) и Съезды Советов, окружные и районные, а также исполнительные комитеты, избираемые ими. Устанавливались основы избирательного права.

Конституция впервые разграничивала нормотворческие полномочия между органами власти автономии. За Крымским ЦИК – как высшим нормотворческим органом автономии, в период между съездами Советов закреплялось право принятия законов, а за Советом Народных Комиссаров – право издавать декреты, распоряже-

ния и инструкции, по вопросам внутриреспубликанской жизни, не входящим в компетенцию РСФСР.

Устанавливалось, что на всей территории Крымской АССР функционируют все действующие законодательные акты РСФСР, как опубликованные доньше, так и издаваемые впоследствии, однако автономная республика обладала правом участвовать в законодательной деятельности союзной республики. Участие проявлялось в том, что Съезды Советов, ЦИК и Совнаркомы АССР пользовались правом внесения запросов в Совнарком РСФСР, осуществляемым автономной республикой через председателей ЦИК и Совнаркомов АССР, которые участвовали в заседаниях Совнаркома РСФСР с правом совещательного голоса. Одной из форм участия автономной республики в законодательстве РСФСР являлось также ее право вносить после утверждения Президиума ВЦИК в кодексы РСФСР дополнения и изменения, необходимые для отражения национально-бытовых особенностей АССР. Такие изменения были внесены рядом автономных республик, например, в Лесной кодекс РСФСР, изданный в 1923 г.

Таким образом, можно отметить, что на первом этапе становления Крымской автономии, как субъекта нормотворческой деятельности, она была существенно ограничена в своих правах, однако вместе с тем был сделан большой шаг вперед к большей определенности ее правового статуса, впервые фиксировалась структура органов власти и закреплялись основы разграничения нормотворческих полномочий между ними. Определялось место нормативно-правовых актов автономии в системе нормативно-правовых актов государства.

Второй этап в становлении Крымской автономии, как субъекта нормотворческой деятельности связан с образованием 30 декабря 1922 г. Союза Советских Социалистических Республик (СССР). Принятая 31 января 1924 г. на II Всероссийском съезде Советов первая Конституция СССР закрепляла объединение РСФСР, УССР, БССР и ЗСФСР в одно союзное государство (СССР). Конституция определяла систему высших органов власти и управления СССР, основные черты взаимоотношения высших органов власти и управления СССР, основные черты взаимоотношений органов Союза с органами республик и многие другие не менее важные для функционирования государства вопросы [8].

В тексте Конституции СССР присутствовало и упоминание об автономных образованиях, но только в связи с образованием Совета Национальностей из представителей союзных и автономных советских социалистических республик.

Основное внимание Конституция СССР 1924 г. уделяла факту окончательного юридического оформления образования СССР, прав Союза ССР и союзных республик, системе высших государственных органов Союза ССР и союзных республик. Вместе с тем основные законы, уже имевшиеся в объединившихся республиках, теперь должны были быть изменены исходя из факта образования СССР, приведены в соответствие с Конституцией Союза. Эта работа и была проведена в ближайшие после образования СССР годы, и уже 11 мая 1925 г. была принята Конституция РСФСР, закреплявшая разделение функций и полномочий между СССР и РСФСР в соответствии с требованиями Конституции СССР. Если в Конституции 1918 г. отсутствовало всякое упоминание об автономных образованиях входящих в состав РСФСР, то в новой Конституции автономным образованиям посвящена целая глава,

которая так и называлась – «Об автономных советских социалистических республиках и областях». Кроме того, вопросы автономии поднимались и в других статьях.

В Конституции ратзакреплялось право за отдельными национальностями на выделение, по решению их съездов советов, с утверждения верховных органов Российской Социалистической Федеративной Советской Республики, в автономные советские социалистические республики и области (ст. 13). Таким образом, в Конституции впервые закреплялись формы автономий – автономная республика и автономная область. В ней в общих чертах определялись конструкция их государственного механизма, границы компетенции. Предполагалось, что более детально и обстоятельно все эти вопросы должны были решаться в конституциях (положениях) соответствующих автономных образований.

Таким образом, необходимость принятия новой редакции Конституции Крымской АССР, соответствующей требованиям новых Конституций СССР и РСФСР, была очевидна.

В новой редакции Конституции Крымской АССР принятой в 1929 г. во многом сохранилась преемственность положений, закрепленных в Конституции 1921 г. и декрете ВЦИК и СНК от 18 октября 1921 г. об образовании Крымской АССР. Однако в ней содержались и существенные нововведения, связанные не только с образованием СССР. Новая Конституция, так же как и Конституция РСФСР, стала юридически более строгой и грамотной, исчезли резкие формулировки, носящие декларативный характер и излишне обобщенные юридические положения. В новой редакции существенно детализировались положения, закрепленные в предыдущей Конституции. Весьма подробно раскрывались нормотворческие полномочия и предмет ведения органов центральной власти Крымской АССР. Уточнялось, что за Всекрымским съездом Советов, как за высшим органом власти в Крыму, устанавливалось исключительное право внесения изменений и дополнений в основные положения Конституции Крымской АССР и утверждение частичных изменений конституции Крымской АССР, принятых сессиями Центрального Исполнительного Комитета в период между съездами Советов Крымской АССР. В исключительные полномочия Всекрымского съезда Советов также входило утверждение положений о высших органах власти Крымской АССР, выборы Центрального Исполнительного Комитета Крымской АССР, выборы делегатов на Всероссийский и Всесоюзный съезды Советов. Кроме того, ведению съезда Советов и Центрального Исполнительного Комитета Крымской АССР подлежали также все вопросы общегосударственного значения в рамках Крымской АССР (подробный перечень вопросов прилагался). За Крымским ЦИК, как за высшим правотворческим органом автономии, в период между съездами Советов, аналогично предыдущей Конституции, но на более детализированном уровне, осталось право принятия законов, распорядительные и контрольные функции. Несущественные косметические преобразования претерпел и Совет Народных Комиссаров Крымской АССР. В новой редакции Крымской Конституции Комиссариаты разделили на те, что подчинялись непосредственно органам власти Крымской АССР и исполняли соответственно их постановления, директивы и задания (необъединенные) и на непосредственно подчиняющиеся ЦИКу, его Президиуму и СНК Крымской АССР, но осуществлявшие в своей деятельности директивы соответствующих Наркоматов и Управлений СССР и РСФСР, проводя

все мероприятия последних через ЦИК и СНК Крымской АССР (объединенные). Подобные положения закреплялись также в декрете и Конституции 1918 г.

Также в новой редакции Конституции Крымской АССР Совет Народных Комиссаров Крымской АССР кроме издания декретов и постановлений получил право вносить законопроекты на рассмотрение ЦИК Крымской АССР. Распоряжения объединенных Народных Комиссариатов РСФСР не должны были противоречить законодательству Крымской АССР или РСФСР. К новшеству можно отнести и появившееся детальное закрепление процедуры утверждения и отзыва комиссаров объединенных и необъединенных наркоматов. Народные комиссары необъединенных Наркоматов и Управлений утверждались и отзывались Крымским ЦИКом самостоятельно, а Народные комиссары объединенных Наркоматов и Управлений назначались и отзывались также Крымским ЦИКом, но с последующим утверждением одноименным Народным комиссариатом РСФСР.

Наиболее значимым нововведением в Конституции 1929 г. являлось закрепление разграничения полномочий между автономией и центром, образовавшим в комплексе своеобразную систему «сдержек и противовесов».

Исходя из этой системы Всероссийский Съезд Советов, ЦИК РСФСР и его Президиум получали право приостанавливать и отменять постановления и распоряжения Всекрымского съезда Советов, Центрального Исполнительного Комитета, его Президиума и Совета Народных Комиссаров Крымской АССР, но при приостановлении или отмене постановления и распоряжения Всекрымского съезда Советов Президиумом ЦИК РСФСР необходимо было в последующем вносить их на рассмотрение Всероссийского ЦИКа. В свою очередь Центральному Исполнительному Комитету Крымской АССР и его Президиуму принадлежало право вхождения во Всероссийский ЦИК и через Совет Национальностей СССР в Центральный Исполнительный Комитет СССР с представлением об отмене или изменении декретов и постановлений всех центральных органов, которые признавались ими нецелесообразными по местным условиям.

Центральный Исполнительный Комитет Крымской АССР и его Президиум были вправе приостанавливать распоряжения объединенных Народных комиссариатов РСФСР при несоответствии данного распоряжения Конституции или законодательству РСФСР или Конституции или законодательству Крымской АССР, а равно когда немедленное проведение этих распоряжений в жизнь явно противоречит хозяйственным интересам Крымской АССР. Относительно директив и постановлений Советов Народных Комиссаров РСФСР по линии объединенных Народных комиссариатов, ЦИК Крымской АССР и его Президиум могли только опротестовывать их в Президиуме Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета, не приостанавливая их исполнения (а по линии необъединенных Наркоматов – и приостанавливая таковые). В свою очередь Народные комиссариаты СССР и РСФСР получали право приостановить, изменить и отменить распоряжения соответствующих объединенных Народных комиссариатов Крымской АССР в тех случаях, когда эти распоряжения противоречили заданиям соответствующих объединенных комиссариатов СССР или общесоюзному или федеральному законодательству, с одновременным доведением об этом до сведения Совета Народных Комиссаров Крымской АССР. Однако следует отметить, что Объединенный Народный комиссариат РСФСР был не вправе отменить постановления одноименного Народного комисса-

риата Крымской АССР в том случае, если эти постановления хоть и противоречат директивам объединенного Народного комиссариата РСФСР и общесоюзному законодательству, но основываются на точном предписании Совета Народных Комиссаров или Центрального Исполнительного Комитета Крымской АССР. Объединенные Народные комиссариаты РСФСР в этих случаях были вправе опротестовать эти распоряжения во Всероссийском Центральном Исполнительном Комитете.

Также, в целях обеспечения интересов автономии, Крымская АССР получала право участвовать в органах центральной власти РСФСР, в Союзном Совете и в Совете Национальностей СССР, а Всекрымский Съезд Советов, Центральный Исполнительный Комитет Крымской АССР и его Президиум получили право законодательной инициативы по всем вопросам законодательства СССР и РСФСР. Совет Союза избирался по норме – 1 депутат на 300 тыс. населения. В Совете Национальностей избиралось от каждой союзной республики и автономной республики по 5 представителей от каждой, от каждой автономной области РСФСР по 1 представителю. Представительство от национальных округов в Совете Национальностей по Конституции СССР 1924 г. не предусматривалось.

Для осуществления постоянной связи между правительством Крымской АССР и правительством РСФСР и обеспечения интересов Крымской АССР при Президиуме Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета состоял представитель Крымской АССР, пользующийся правом совещательного голоса во всех правительственных органах РСФСР.

Таким образом, второй этап становления Крымской автономии как субъекта нормотворческой деятельности, ознаменованный принятием Конституции Крымской АССР 1929 г. представлял по своему содержанию, настоящий прорыв на качественно новый уровень, как в объеме нормотворческих полномочий автономии, так и в вопросах взаимоотношений автономии с центром. Вся совокупность внесенных в Конституцию 1929 г. детализирующих нововведений, особенно в сфере разграничения полномочий и появившаяся система «сдержек и противовесов», хотя и принципиально не изменяли ситуацию, так как фактически все наиболее важные вопросы распределения финансовых потоков и наиболее значимые наркоматы все равно оставались в ведении центра, но позволяют утверждать, что статус республики был существенно повышен.

Конституция Крымской АССР 1929 г. просуществовала недолго. Окончательную «победу социализма в результате свержения власти помещиков и капиталистов и завоевания диктатуры пролетариата» в СССР было необходимо закрепить на конституционном уровне. В течение 1937 г. на основе Конституции СССР 1936 г. и утвержденной на XVII Всероссийском съезде Советов 21 января 1937 г. Конституции РСФСР, были приняты конституции союзных республик, в том числе и Крымской АССР.

В текстах Конституций СССР 1936 г. и РСФСР 1937 г. впервые был закреплен перечень входящих в них субъектов. В соответствии с Конституцией, в РСФСР входило 76 субъектов, состав и правовое положение которых были различны. РСФСР состояло из 6 краев, 49 областей, 16 автономных советских социалистических республик и 5 автономных областей.

Следует отметить, что именно в 30-е годы в основном сложилась та структура государственного устройства и система государственных органов, которая просу-

ществовала вплоть до конца 80-х – изменения конечно были, но они не носили системный характер и представляли единичные случаи, в их основе лежали скорее политические факторы, чем тенденции, призванные изменить государственное устройство.

Внесение существенных изменений, как в структуру органов власти автономии, так и в объем их полномочий позволяет нам отнести период действия Конституции 1937 г. к третьему этапу становления Крымской автономии.

Таким образом, в отличие от Крымской Конституции 1929 г. в Конституции 1937 г. изменилась структура органов центральной власти Крымской АССР. Высшие органы государственной власти – Съезд Советов рабочих, крестьянских, красноармейских и краснофлотских депутатов Крымской АССР и Центральный Исполнительный Комитет были преобразованы в Верховный Совет депутатов трудящихся Крымской АССР и избираемый им Президиум Верховного Совета Крымской АССР. Это изменение должно было означать превращение Советов из органов классового представительства в органы, объединяющие представителей всех трудящихся. Высшим исполнительным и распорядительным органом государственной власти Крымской АССР по-прежнему оставался Совет Народных Комиссаров. Ликвидировалось положение, при котором законодательской деятельностью занимались несколько органов – съезды Советов, ЦИК, Президиум ЦИК и Совнарком (право законодательной инициативы), и в целях обеспечения стабильности и эффективности законов право законодательства закрепились только за Верховным Советом Крымской АССР. Конституция 1937 г. более последовательно утверждала принцип верховенства закона над другими нормативными актами, установив в статье 21, что Верховный Совет Крымской АССР «является единственным законодательным органом Крымской АССР». Все другие государственные органы отныне могли издавать лишь подзаконные акты. За Президиумом Верховного Совета Крымской АССР, как бывшим ЦИК, несмотря на изъятие права принимать законы, закреплялся по-прежнему достаточно широкий круг нормотворческих полномочий:

- обладал правом издавать указы и осуществлять толкование законов Крымской АССР;
- производить всенародный опрос (референдум);
- отменять постановления и распоряжения Совета Народных Комиссаров Крымской АССР, а также решения и распоряжения районных и городских Советов депутатов трудящихся Крымской АССР, в случае их несоответствия закону.

Увеличивались нормы представительства от субъектов СССР и РСФСР в Совет Национальностей. Теперь в него избиралось от каждой союзной республики по 25 депутатов, от автономной республики по 11, от автономной области по 5, а также появилось право и у национальных округов избирать в Совет Национальностей по 1 депутату.

Конституция Крымской АССР наряду с Конституцией СССР 1936 г. и Конституцией РСФСР 1937 г. устранила ранее имевшее место всякие ограничения и изъятия в правах и свободах, расширила круг конституционных прав граждан. Конституция гарантировала гражданам такие политические права и свободы, как свободу слова, свободу печати, свободу собраний и митингов, право на объединение, в общественные организации.

Как утверждают многие ученые правоведы, занимавшиеся данной тематикой, по своему содержанию Конституции СССР 1936 г., РСФСР 1937 г. и Конституция Крымской АССР 1937 г., а равно и Конституции других союзных республик для своего времени были одними из самых демократичных в мире. Однако практически все едины во мнении, что в советском государстве все права и свободы граждан оставались только на бумаге. О каких правах и свободах граждан могла идти речь, когда в тридцатые годы в СССР начались массовые репрессии, жертвами которых стали сотни тысяч советских граждан?

По сравнению с предыдущими Конституциями Крымской АССР в новой Конституции Центр всячески пытался придать автономии черты государственности, о чем свидетельствует повсеместное употребление термина «государственный». Статус «государственных» получили также высшие центральные и местные органы власти автономии [2].

Однако желание центра поднять статус автономии на новый уровень было всего лишь видимостью, свидетельством чего являлось устранение появившейся в Конституции 1929 г. весьма перспективной системы «сдержек и противовесов». Проблема несоответствия нормативно-правовых актов Крымской Автономии, так же, как и других автономных республик, с законодательством РСФСР исчерпывающе решалась ст. 21 Конституции РСФСР 1937 г. в которой говорилось, что «в случае расхождения закона Автономной республики с законом РСФСР действует закон РСФСР» [3].

Подобное ограничение правового статуса автономии было результатом не только общего процесса усиления централизации государственного управления в период Великой Отечественной войны, но и ряда субъективных моментов.

Третий этап становления Крымской автономии как субъекта нормотворческой деятельности продлился недолго и закончился в 1945г., когда Крымская АССР была ликвидирована и её территория в соответствие с Указом Президиума Верховного Совета СССР от 30 июня 1945 года получила статус области в составе РСФСР [4. с. 54].

Причины такого преобразования носили преимущественно политический характер, но с правовой точки зрения, законность механизма лишения Крымской АССР её конституционного статуса была сомнительна. В рамках нашей работы мы не будем останавливаться на этом вопросе, так как он уже не один раз был рассмотрен другими авторами [5].

Впоследствии в Конституцию РСФСР вносились изменения, но они носили незначительный характер, в результате чего правовое положение автономных образований и объем нормотворческих полномочий их органов существенно не менялись вплоть до распада СССР.

Становление и функционирование Республики Крым, как субъекта нормотворческой деятельности, в Советском Союзе, как впрочем и других автономных образований в рассматриваемый период прошло длительный и сложный процесс, сопровождавшийся множеством изменений. Однако все эти изменения были строго связаны и являлись следствием преобразований в конституционном поле СССР и РСФСР, что позволяет утверждать о том, что расширение полномочий происходило сверху и в большинстве случаев носило догоняющий характер, а следовательно, не могло в полной мере учитывать специфику и интересы автономных образований.

Изучение опыта становления и функционирования Республики Крым как субъекта нормотворческой деятельности в Советский период может сыграть положительную роль при совершенствовании ее правового статуса, учете специфики и обеспечения интересов республики на федеральном уровне.

Список литературы

1. Известия Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Советов, 1921. №234 (19 октября) // СПС Консультант Плюс
2. Конституция Союза СССР и Конституции Советских Социалистических Республик. – М. : Юрид. изд-во НКЮ СССР, 1937 – 283 с.
3. Конституции и конституционные акты РСФСР (1918-1937). Издательство «Ведомостей Верховного Совета РСФСР». М., 1940. – 299 с.
4. Сборник законов СССР и Указов Президиума Верховного Совета СССР, 1938 – 1956 гг. М., 1956. – 531 с.
5. Федоров А. В. Правовой статус Крыма. Правовой статус Севастополя / А. В. Федоров. – М. : Изд-во МГУ, 1999. – 56 с.

Sharmoyants A. Becoming Republic of Crimea as the lawmaking subject in the Soviet period // Scientific Notes of V. I. Vernadsky Crimean Federal University. Juridical science. – 2015. – № 1. – P. 114 – 122.

This article analyzes the experience of formation and functioning of the Republic of Crimea, as a subject of law-making activity in the Soviet period. Analyzed the powers of lawmaking organs of the Republic of Crimea on the Constitution of the RSFSR, the USSR, the Crimean Autonomous Republic and other normative legal acts of the period. The formation of the Republic of Crimea, as a subject of lawmaking, figure, divided in three stages, we assume there is a change of the legal status of the Republic, through the faces of the redistribution of powers between the republic and the central authorities. Analyzed changes in the lawmaking powers of the authorities in each of the steps discussed.

Keywords: lawmaking subject, lawmaking organs, autonomy, division of powers, constitution, lawmaking, legal status, lawmaking powers, normative legal acts.