

УДК 342.41(470)

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО СТАТУСА АВТОНОМНЫХ ОКРУГОВ В СОВЕТСКИЙ ПЕРИОД

Шармоянц А. Н.

Крымский федеральный университет им. В. И. Вернадского

В работе исследуются особенности правового статуса автономных округов в Советский период. Анализируются полномочия нормотворческих органов автономных округов по Конституциям СССР, Конституциям РСФСР и другим нормативно-правовым актам того периода. Рассматриваются особенности нормотворческой деятельности автономных округов, связанные с их уникальной особенностью по вхождению в состав краевых объединений. Особенности правового статуса автономных округов анализируются исходя из происходивших изменений в правовом статусе автономий через расширение нормотворческих полномочий и взаимоотношений с центральными органами власти. Рассматриваются ключевые отличия правового статуса национальных округов от обычных административно-территориальных областей РСФСР и автономных областей, которые также являлись административным автономиям.

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

Российское государственное устройство еще далеко от совершенства. Одним из ключевых вопросов при совершенствовании государственного устройства является вопрос построения гибкой модели взаимоотношений федерального центра с регионами, учитывающей интересы всех субъектов правоотношений. Сложности этому процессу придает количество и разнообразие входящих в него субъектов федерации, каждый из которых обладает уникальными особенностями. Отдельное внимание заслуживают автономные округа, так как субъекты федерации этого вида подверглись наибольшему видоизменениям, о чем свидетельствует уменьшение их количества с десяти в начале 90-х до четырех в настоящее время. Решение этих и многих других вопросов невозможно без анализа и учета богатого исторического опыта в этой сфере Российского государства в советский период.

Целью работы является исследование особенностей правового статуса автономных округов в советский период, посредством анализа полномочий нормотворческих органов автономных округов, отличающих их от автономных областей и обычных административно-территориальных областей РСФСР. Рассмотрение специфики нормотворческой деятельности автономных округов. Рассмотрение особенностей во взаимоотношениях автономных округов с центральными органами государственной власти.

При этом автор учитывает исследования ученых, которые прямо или косвенно касались поставленной темы: О. Е. Кутафина, Д. Л. Златопольского, Н. Я. Куприцы,

А. И. Денисовой, И. Д. Левина, А. В. Андреева, А. И. Потапова и др. В работах этих авторов, прямо или косвенно касающихся поставленной темы, анализ в рассматриваемом аспекте до сих пор не проводился.

Автономные округа занимали последнее звено в структуре автономных образований РСФСР. И, хотя впервые термин автономный округ появился в Конституции СССР 1977 г. (до 1977 г. автономные округа назывались национальными), первый автономный округ был образован на территории РСФСР еще в 1925 г. в виде Коми-Пермяцкого национального округа. В последующие годы такая форма национально-территориального самоопределения малых народностей Севера, являющейся одной из форм реализации национальной политики Советского государства, получила широкое распространение. В 1929 г. был образован Ненецкий округ; в 1930 г. – Витимо-Олекминский, Корякский, Остяко-Вогульский, Таймырский (Долгано-Ненецкий), Чукотский, Эвенкийский, Ямало-Ненецкий; в 1937 г. – Карельский, Агинский Бурят-Монгольский и Усть-Ордынский.

Юридической основой образования национальных административных объединений в виде национальных округов служило принятое 10 декабря 1930 года Президиумом Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета постановление «Об организации национальных объединений в районах расселения малых народностей Севера» [1, с. 224–226].

Национальные округа существовали только в рамках РСФСР и служили для приобщения наиболее малочисленных и отсталых народностей Севера к государственному строительству и изначально создавались как территориальные единицы, входящие в края и области. В утвержденном Постановлении ВЦИК и СНК РСФСР от 20 апреля 1932 г. – «Положении об окружных съездах Советов и окружных исполнительных комитетах национальных округов северных окраин РСФСР» [2] – было императивно зафиксировано, что национальные округа входят в состав краев, областей, а также и автономных республик. На значимость организации национальных округов на Севере для Советской власти указывало принятое 30 сентября 1931 года постановление Президиума ВЦИК, в котором отмечалось, что их образование будет необходимой почвой для ускорения подтягивания народностей Севера на высшую ступень [3].

Первое упоминание о национальных округах на конституционном уровне относится к Конституции СССР 1936 г. в связи с установлением норм представительства в Совете Национальностей (в Совет Национальностей избиралось от каждого национального округа по 1 депутату). Более детальное закрепление правового статуса национальных округов получили через год в принятой Конституции РСФСР 1937 г.

Следует отметить, что в то время как Совет депутатов трудящихся каждой автономной области представлял на утверждение Верховного Совета РСФСР «Положение об автономной области», учитывающее национальные особенности каждой автономной области, то в отношении национальных округов такой индивидуальности не было, и Верховный Совет РСФСР самостоятельно принимал одно «Положение о национальных округах», распространяющееся на все национальные округа РСФСР.

Нормотворческая деятельность высших органов власти национальных округов, съездов Советов и исполкомов, аналогично подобным в автономных областях, ограничивалась постановлениями и распоряжениями. В «Положении об окружных

съездах Советов и окружных исполнительных комитетах национальных округов северных окраин РСФСР» достаточно детально закреплялась своеобразная система «сдержек и противовесов» во взаимоотношениях как между краем и входящим в него национальным округом, так и между национальным округом и центральными органами власти РСФСР. Постановления окружных съездов могли быть отменены, изменены или приостановлены вышестоящими съездами и их исполкомами, а также Президиумом ВЦИК (п. 16), а в исключительных случаях даже президиумами краевых, областных исполкомов или президиумами ЦИКов автономных республик (п. 17). Окружные исполкомы были непосредственно подчинены краевым, областным исполкомам или ЦИКа и совнаркомам автономных республик (п. 19). Постановления окружных исполкомов и их президиумов могли быть отменены, изменены или приостановлены вышестоящими съездами, краевыми, областными исполкомами и их президиумами, республиканскими ЦИКа и их президиумами, совнаркоммами, равно как и ВЦИК, его Президиумом и СНК РСФСР (п. 20).

При этом окружным исполкомам и их президиумам были предоставлены специальные права: а) входить во ВЦИК и СНК РСФСР с представлениями об отмене или изменении актов краевых, областных исполкомов, республиканских ЦИКов и совнаркомов в случае противоречия этих актов «особым условиям» национальных округов; б) приостанавливать распоряжения отделов краевых, областных исполкомов, республиканских наркоматов в тех случаях, когда эти распоряжения не соответствуют особым условиям национальных округов с одновременным информированием об этом того органа, чье распоряжение приостановлено, а также краевого, областного исполкома, республиканских ЦИКов и совнаркомов. В случае подтверждения своих распоряжений указанными органами, окружные власти были обязаны немедленно предпринять все действия, необходимые к их исполнению (п. 21) [3].

По сравнению с автономными областями права национальных округов в составе сложносоставных территориальных образований были существенно уже, но в то же время по объему прав и нормотворческих полномочий они отличались и от обычных административно-территориальных единиц. Отличия эти в большей степени были вызваны особенностями нахождения национальных округов в составе сложносоставных территориальных образований. Перечислим основные отличия правового статуса национальных округов от обычных административно-территориальных единиц:

- правовой статус всех национальных округов регулировало единое «Положение о национальных округах», принимаемое Верховным Советом РСФСР;
- национальные округа имели непосредственное представительство в высших органах государственной власти СССР;
- обладали правом, в случае противоречия постановлений краевых или областных ВЦИК и СНК особым условиям национальных округов, входить во ВЦИК и СНК РСФСР с представлением об отмене или изменении этих постановлений;
- все государственные органы, школы, театры, и другие государственные и социально-культурные учреждения национальных округов организовывались и действовали на языках коренного населения;
- свод бюджетов национальных округов включался в общий свод бюджетов края, области или автономной республики как самостоятельная часть;

- планы развития народного хозяйства на территории округов включались в республиканские или краевые планы в качестве особой их части.

Однако несмотря на столь существенные отличия национальных округов от обычных административно-территориальных единиц, в научных кругах, рассматривающих данную проблематику, существовали диаметрально противоположные мнения относительно правового статуса первых. Одна группа ученых считала, что национальные округа по своему правовому статусу в отличие от автономных республик и автономных областей не являются субъектами РСФСР, а относятся к обычным административно-территориальным единицам. Такой точки зрения придерживался А. М. Халилов. Его позиция основывалась на том, что советская федерация – союз равных, ее важнейший принцип – равноправие субъектов. Поэтому, если национальные округа считать субъектами федерации, пришлось бы отрицать этот принцип, поскольку автономные республики как субъекты РСФСР обладают более широким кругом прав, нежели национальные округа. Он подчеркивал, что представительство национальных округов в Совете Национальностей Верховного Совета СССР не имело абсолютно никакого отношения к вопросу о субъектах РСФСР, поскольку речь шла о представительстве в органах Союза ССР, а не РСФСР [4, с. 76–77].

Другой точки зрения придерживалась А. В. Андреева. Она приводила ряд факторов, которые, по ее мнению, определяют правовой статус национальных округов как субъектов РСФСР.

Первый из этих факторов был связан со своеобразием правовой природы РСФСР. Будучи федерацией, РСФСР основывалась на началах советской автономии, поэтому ее субъектами выступали автономные государства и автономные образования, в том числе национальные округа.

Во-вторых, она указывала, что Конституция РСФСР 1918 г. называла субъектами федерации автономные областные союзы, которые на практике принимали разнообразные формы: автономные области, трудовые коммуны, национальные округа.

В-третьих, она считала необходимым учитывать цели и задачи, которые преследовались созданием национальных округов. Так, Положение об окружных съездах Советов и окружных исполнительных комитетах национальных округов северных окраин РСФСР, утвержденное постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 20 апреля 1932 г., устанавливало, что задачами окружных Советов и их исполнительных комитетов в числе прочих являются вовлечение широких трудящихся масс в непосредственное и активное участие в государственном управлении, проведение в жизнь национальной политики советской власти [5]. Следовательно, создание национальных округов происходило в рамках и на основе принципов национально-государственного строительства в советской федерации.

В-четвертых, она полагала, что исключение национальных округов из числа субъектов РСФСР автоматически «перебрасывает» их в разряд административно-территориальных единиц, что, учитывая особенности правового статуса национальных округов по отношению к обычным административно-территориальным единицам, рассмотренным выше, будет неуместно.

Однако главным аргументом, по мнению А. В. Андреевой, выступало представительство национального округа в качестве субъекта социалистической федерации в Совете Национальностей Верховного Совета СССР, которое обеспечивало малым народностям реальную возможность участвовать в решении общегосударственных вопросов и позволяло учитывать в деятельности высшего органа государственной власти страны их национальные интересы и особенности [6].

Несмотря на всю аргументированность позиции как за признание национальных округов субъектами РСФСР, так и против, следует отметить, что регламентация правового статуса национальных округов была осуществлена недостаточно четко и определить правоту одной из сторон не представлялось возможным.

Ясности в этом вопросе внесли принятая в 1977 г. новая Конституция СССР и принятая годом позже Конституция РСФСР, переименовав национальные округа в автономные, тем самым четко определив автономный статус последних. Также изменилась и форма акта, который должен был регулировать правовой статус автономных округов. Таким актом теперь был Закон об автономных округах, который принимался Верховным Советом союзной республики. В отличие от законов об автономных областях, которые принимались для каждой автономной области по представлению соответствующего областного Совета народных депутатов индивидуально, правовой статус всех автономных округов по-прежнему регламентировался единым законом. Такой закон был принят Верховным Советом РСФСР 20 января 1980 г. В законе подробно определялся правовой статус всех автономных округов [7].

О повышении правового статуса автономных округов свидетельствует и тот факт, что в Конституции РСФСР 1978 г. впервые присутствовал их перечень. Также в Конституции регламентировалась деятельность местных органов государственной власти и управления округа. Нормотворческие функции и представительство в Совете Национальностей осталось без изменений – 1 представитель от каждого автономного округа. Таким образом, к концу 70-х гг. окончательно выработался и закрепился правовой облик автономных округов и объем полномочий нормотворческих органов.

Для более детального анализа правового статуса автономных округов с учетом внесенных в него изменений необходимо провести его сравнение с правовым статусом автономных областей, которые также являлись административным автономиям. К ключевым отличиям относилось следующее:

- автономные области были поименно названы в Конституции СССР и в конституции союзной республики; автономные округа в Конституции СССР не перечислялись;
- утверждение новых областей относилось к ведению СССР; в отношении автономных округов этого условия не предусматривалось;
- Конституцией был предусмотрен отдельный закон о каждой автономной области; в отношении округов принимается один закон об автономных округах;
- закон об автономной области принимался Верховным Советом союзной республики по представлению Совета народных депутатов автономной области; в отношении закона об автономных округах такого условия не предусматривалось;
- если Совет края, в который входила автономная область, не мог отменить решение Совета автономной области, то в отношении решения Совета автономного округа таким правом он не обладал, а исполком областного краевого Совета мог отменить решение исполкома и приостановить решение Совета автономного округа [8, с. 272].

А. И. Потапов подчеркивал, что правовой статус автономного округа как субъекта РСФСР подтверждается характером его взаимоотношений с органами государственной власти и управления федерации. Это выражалось в том, что, во-первых, высшие органы государственной власти РСФСР устанавливали основы правового статуса организации и деятельности его государственных органов, осуществляли руководство административно-территориальным устройством, разрабатывали основные задачи и направления экономического и социально-культурного развития малых народностей. Во-вторых, Совет Министров РСФСР руководил работой ис-

полнительно-распорядительного аппарата окружных Советов как через областной, краевой исполком, так и непосредственно, определял основные направления развития хозяйства и культуры автономных округов, оказывал всемерную помощь в развитии традиционных отраслей хозяйства, национальной культуры малых народностей. В-третьих, министерства и ведомства Российской Федерации осуществляли государственное управление в различных отраслях хозяйственного и социально-культурного строительства, направляли и контролировали деятельность исполкомов окружных Советов, организовывали материально-техническое снабжение округов и подготовку специалистов для всех отраслей хозяйства и культуры.

Относительно спорного вопроса о равноправии субъектов федерации А. И. Потапов полагал, что его нельзя ставить абстрактно, а следует говорить о равных правах только относительно одинаковых видов субъектов РСФСР [9, с. 67–73].

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

С учетом того, что автономные округа просуществовали до момента распада СССР эволюцию их правового статуса можно разделить на три этапа, которые охватывают следующие временные рамки: 1928–1938, 1938–1955, 1955–1980 гг. Если первые два из этих этапов по своим основным характеристикам и процессам можно обозначить как возникновение и формирование автономных округов, их правового статуса и структуры управления органов власти и взаимодействия с вышестоящими структурами, то последний приходится на середину 50-х гг. XX ст. – первую половину 80-х гг. XX ст. и характеризуется расширением полномочий их органов власти. К концу третьего этапа окончательно выработался и закрепился правовой облик автономных образований и объем их нормотворческих полномочий.

В 30-х годах выработалась, а в 80-х окончательно закрепились трехуровневая структура автономных образований РСФСР, обладающих различным правовым статусом. Автономные республики, как наиболее широкая форма автономии в СССР, наделялись и наиболее широкими полномочиями: правом принимать законы, правом более существенно влиять на законотворческую деятельность СССР через представителей в Союзном Совете и Совете Национальностей СССР, а также другими полномочиями, которых не было у органов власти других форм автономных образований СССР. Второй и третий уровни в структуре автономных образований РСФСР занимали автономные области и автономные округа, правовой статус которых был не столь однозначен. Во многом такая неоднозначность была вызвана вхождением автономных областей и национальных округов в краевые объединения. Правовой статус национальных (автономных) округов в сравнении со статусом автономных областей был существенно уже, но в то же время по объему прав и полномочий они отличались от обычных административно-территориальных единиц, что позволяло им приобщаться к советскому государственному строительству, гармонично развиваться и сохранять свою специфику.

Список литературы:

1. Конституции и конституционные акты РСФСР (1918-1937) // Издательство «Ведомостей Верховного Совета РСФСР». – М., 1940. – 299 с.
2. Собрание узаконений РСФСР, 1932. – № 39. – ст. 176.
3. Собрание узаконений РСФСР, 1931. – № 60. – ст. 137.
4. Халилов А. М. РСФСР – социалистическое федеративное государство / А. М. Халилов. – Казань, 1967. – С. 76–77.

5. Местные органы государственной власти: справочник для работников Советов и исполнительных комитетов. – М., 1933. – С. 127.
6. Андреева А. В. Организация и развитие советской государственности в национальных округах // А. В. Андреева, Представительные органы социалистических стран. – Иркутск; Улан-Батор, 1976. – С. 36–40.
7. Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1980. – № 48. – ст. 1594.
8. Кутафин О. Е. Российская автономия: Монография / О. Е. Кутафин. – М. : Проспект, 2006. – 768 с.
9. Потапов А. И. Автономный округ в системе национально-государственной организации РСФСР // А. И. Потапов, Теоретические проблемы советского государственного права в условиях новейшего конституционного законодательства. Межвузовский сборник научных трудов. – Свердловск, 1979. – 295 с.

Sharmoyants A. Features of the legal status autonomous national regions in the Soviet period // Scientific notes of V. I. Vernadsky crimean federal university. Juridical science. – 2015. – Т. 1 (67). № 4. – P. 50–56.

In the work one researches the peculiarities of the legal status of autonomous national regions in the Soviet period. There are analyzed the powers of law-making bodies of the autonomous national regions to the USSR Constitution, the Constitution of the Russian Soviet Federal Socialist Republic (RSFSR) and other normative legal acts of the period. We consider features rulemaking autonomous national regions, associated with their unique feature on joining into the regional associations. Features of the legal status of autonomous national regions is analyzed on the basis of the happening changes taking place in the legal status of autonomy by extending lowmaking powers and relations with the central authorities. We consider the key differences of the legal status of autonomous national regions from ordinary administrative-territorial areas of the RSFSR and the autonomous areas, which is also the administrative autonomy.

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

Spisok literatury

1. Konstitutsii i konstitutsionnyie aktyi RSFSR (1918-1937), Izdatelstvo «Vedomostey Verhovnogo Soveta RSFSR». М. 1940. 299 p.
2. Sobranie zakonov RSFSR, 1932, No. 39. art. 176.
3. Sobranie zakonov RSFSR, 1931, No. 60. art. 137.
4. Halilov A. M. RSFSR – sotsialisticheskoe federativnoe gosudarstvo. – Kazan, 1967, pp. 76–77.
5. Mestnyie organy gosudarstvennoy vlasti: spravochnik dlya rabotnikov Sovetov i ispolnitelnykh komitetov, М. 1933, pp. 127.
6. Андреева А. В. Организационная и развитие советской государственности в национальных округах, А. В. Андреева, Представительные органы социалистических стран. – Иркутск; Улан-Батор, 1976, pp. 36–40.
7. Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1980, No. 48. art. 1594.
8. Кутафин О. Е. Российская автономия: Монография, О. Е. Кутафин, М.: Проспект, 2006, 768 p.
9. Потапов А. И. Автономный округ в системе национально-государственной организации РСФСР, А. И. Потапов, Теоретические проблемы советского государственного права в условиях новейшего конституционного законодательства. Межвузовский сборник научных трудов, Свердловск, 1979, 295 p.