

УДК 342.41(470)

СТАНОВЛЕНИЕ АВТОНОМНЫХ ОБЛАСТЕЙ КАК СУБЪЕКТОВ НОРМОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СОВЕТСКИЙ ПЕРИОД

Шармоянц А. Н.

Крымский федеральный университет имени В. И. Вернадского

В работе исследуется опыт становления и функционирования автономных областей как субъектов нормотворческой деятельности в Советский период. Анализируются полномочия нормотворческих органов автономных областей по Конституциям СССР, Конституциям РСФСР и другим нормативно-правовым актам того периода. Рассматриваются особенности нормотворческой деятельности автономных областей, связанные с их уникальной особенностью по вхождению не только в состав РСФСР, но и одновременно в состав краевых объединений. Становление автономных областей как субъекта нормотворческой деятельности рассматривается исходя из происходивших изменений правового статуса автономий и перераспределения полномочий между автономными областями, краевыми объединениями и центральными органами власти. Рассматриваются основные черты, выделяющие автономные области от автономных республик и обычных административно-территориальных областей РСФСР.

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

Современный мир представляет собой сложнейший организм, высоко конкурентную среду, постоянно эволюционирующую и изменяющуюся. Государствам как важнейшим составным частям такой системы также необходимо непрерывно эволюционировать и совершенствоваться для соответствия потребностям общества. Важным направлением такого развития Российской Федерации является поиск оптимальной модели государственного устройства и механизмов функционирования государства, решение проблем взаимоотношений центра с регионами в вопросах поиска баланса полномочий в нормотворческой сфере. Решение этих и многих других вопросов невозможно без анализа и учета исторического опыта.

Целью работы является исследование опыта становления и функционирования автономных областей как субъектов нормотворческой деятельности в Советский период посредством анализа полномочий нормотворческих органов автономных областей, отличающих их от автономных республик и обычных административно-территориальных областей РСФСР; рассмотрение специфики нормотворческой деятельности автономных областей, связанных с их уникальной особенностью по вхождению не только в состав РСФСР, но и одновременно в состав краевых объединений; рассмотрение особенностей во взаимоотношениях автономных областей 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, В. Н. Дурденевского, Н. И. Ефремовой и др. В рабо-

тах этих авторов, прямо или косвенно касающихся поставленной темы, анализ в рассматриваемом аспекте до сих пор не проводился.

Образование первой автономной области, как и самого названия «автономная область», было закреплено на правовом уровне впервые в декрете ВЦИК и СНК РСФСР от 24 июня 1920 г. «Об автономной Чувашской области» [1]. В дальнейшем с 1920 по 1922 гг. был принят ряд актов центральных органов государственной власти РСФСР, которые закрепляли образования целого ряда автономных областей (в 1922 г. – Адыгейская, Горно-Алтайская, Карачаево-Черкесская; в 1930 г. – Хакасская). Последней среди автономных областей РСФСР была создана Еврейская автономная область (7 мая 1934 г.). На конституционном уровне первое упоминание об автономных областях появилось впервые в Конституции СССР 1924 г. в связи с установлением норм представительства в Совете Национальностей. В Совет Национальностей от каждой автономной области избиралось по 5 депутатов (в Конституции СССР 1936 г. количество депутатов, представляющих каждую автономную область, было увеличено до 11).

По сравнению с автономными республиками РСФСР автономные области обладали более низким правовым статусом и являлись не законодательными, а административными автономиями. В Конституции РСФСР 1925 г. автономным областям и республикам был посвящен уже целый раздел, который так и назывался «Об автономных советских социалистических республиках и областях». В нем устанавливалось, что основополагающим правовым актом в автономной области являлось «положение об автономной области», которое принималось съездом советов области и утверждалось Всероссийским Центральным Исполнительным Комитетом, в то время как в автономных республиках основным законом служила конституция, которая подлежала утверждению не только во ВЦИКе, но и с последующим окончательным утверждением во Всероссийском съезде Советов.

К органам власти автономной области Конституция относилась только съезд Советов, ЦИК и Президиум ЦИК, в то время как автономная республика, представляя собой квазигосударственное образование, обладала высшими органами «государственной» власти, которые состояли из съезда Советов республики, ЦИКа, Президиума ЦИК, Совета народных комиссаров, народных комиссариатов, и даже наряду с общегосударственным своим гражданством. Также в разделе устанавливалось, что органы государственной власти в автономных областях образуются на основе Конституции РСФСР из областных советов, их съездов и областных исполнительных комитетов.

Как отмечал Златопольский Д. Л., правовая природа автономных областей была определена не сразу, а в ходе национально-государственного строительства. Так, в течение ряда лет после Октябрьской революции некоторые автономные области РСФСР имели государственный орган, которому было присвоено наименование высшего органа государственной власти центрального исполнительного комитета автономной области. В связи с этим 18 января 1926 г. ВЦИК издал Декрет «О реорганизации высших исполнительных органов власти в автономных областях в соответствии с Конституцией РСФСР» [2], в котором предлагалось «областным исполнительным комитетам автономных областей Калмыцкой, Чеченской, Кабардино-Балкарской и Северной Осетии впредь не применять к себе наименование «центральный исполнительный комитет» и именоваться согласно ст. 44 и 46 Конститу-

ции РСФСР областным исполнительным комитетами». По мнению Д. Л. Златопольского, этот Декрет еще раз подчеркнул существенную особенность автономной области, которая в отличие от автономной республики представляла собой административную форму автономии, не являвшуюся «государством» и потому не создававшую высших органов государственной власти [3, с. 120–123].

Существенное отличие автономной области как субъекта нормотворческой деятельности от автономной республики проявлялось в том, что нормотворческие органы автономной области, как и органы обычных административно-территориальных областей РСФСР, были ограничены правом принятия постановлений, а органы «государственной» власти автономной республики обладали более широкими полномочиями и могли принимать законодательные акты. На более низкий правовой статус автономной области указывало и то, что доходы и расходы входивших в РСФСР автономных республик, в отличие от автономных областей, в Конституции упоминались в качестве отдельной составной части общегосударственного бюджета [4, ст. 76, 80].

Таким образом, автономные области, как может показаться на первый взгляд, были приравнены в своем правовом статусе к обычным административно-территориальным областям РСФСР, однако это утверждение было бы ошибочным. Из работ Н. Я. Куприца, А. И. Денисова, И. Д. Левина, В. Н. Дурденевского и других ученых-правоведов, занимавшихся данной тематикой, можно выделить следующие отличительные черты, присущие только автономным областям:

- наличие специальной главы в Конституции РСФСР, посвященной автономным областям, и специальных положений, учитывающих их национальные особенности;
- представительство автономных областей в Совете Национальностей;
- особые полномочия Совета депутатов трудящихся: предварительное принятие и представление на утверждение верховного совета союзной республики Положения об автономной области, учитывая ее национальные особенности; утверждение избирательной комиссии по выборам в Совет Национальностей от автономной области [5, с. 19];
- имеет постоянного представителя при Отделе национальностей ВЦИК, входящего в совещание при этом отделе [6, с. 241];
- независимость в вопросах языка делопроизводства в органах власти, управления, суда [7, с. 29–30];
- привлечение в органы власти автономии представителей титульных наций;
- автономные права автономной области обеспечиваются особой гарантией юридической силы актов автономной области: решения и распоряжения исполкомов советов депутатов трудящихся автономных областей отменяются не вышестоящими исполкомами краевых советов, а Советом Министров РСФСР, и решения и распоряжения Советов депутатов трудящихся автономных областей меняются не вышестоящими краевыми советами, а Президиумом Верховного Совета РСФСР;
- автономные области обладают особыми правами на территорию. Это проявляется в том, что границы автономных областей их районное деление не устанавливаются, как в отношении краев и областей, а лишь утверждается органами союзной республики. Эти права обеспечиваются также и тем, что территория автономной области, впрочем, как и территория автономной или союзной республики, является исконной национальной территорией народа или была предоставлена ему советской властью

(Еврейская автономная область), не может быть изменена вышестоящими органами без согласия автономии [8, с. 260];

– автономная область носит, как правило, название проживающей на ее территории более или менее компактно национальности;

– все автономные области РСФСР включены в краевые объединения.

Последнее отличие относительно включения в краевые объединения являлось уникальной особенностью правового статуса автономных областей в советский период (как, впрочем, и автономных (национальных) округов) и вносило некоторые особенности при осуществлении нормотворческой деятельности. Все автономные области входили не только в состав РСФСР, но и одновременно в состав края, образуя тем самым уникальные по меркам мировой практики федеративного строительства сложносоставные территориальные образования. Положение о вхождении автономной области в состав края было впервые закреплено на конституционном уровне в Конституции РСФСР от 12 апреля 1978 г., однако начало таким образованиям было положено гораздо раньше (еще в 1923 г.). Именно в этот период началась реформа системы государственного устройства – «экономическое районирование». Необходимость такого вхождения аргументировалась тем, что автономная область являлась формой государственного строительства для малых народов, которые в силу ряда объективных причин отстали в экономическом, а также культурном развитии и особенно нуждались в постоянной и всесторонней помощи центра.

В свою очередь, как отмечает О. Е. Кутафин, сами автономные области, исходя из исторических и географических условий, могли успешно развиваться при поддержке не только центра, но и соседних с ними административно-территориальных образований, с которыми составляли единое целое в экономическом районировании страны. Это обусловило включение областных автономий в систему других, более крупных и развитых государственных единиц, главным образом, краевых. Естественно, такие обстоятельства налагали определенный отпечаток на положение автономной области, но вместе с тем не умоляли ее прав, сохраняли за область почти все автономные правомочия, хотя и налагали на нее определенные обязанности по отношению к краевым органам [9, с. 244].

Модель отношений между краем и входящей в него автономной областью была достаточно жесткой. В постановлении ВЦИК и СНК РСФСР от 29 октября 1928 г. «О взаимоотношениях между автономными областями, вошедшими в состав краевых, областных объединений, и органами краевой (областной) власти» [10] ни о какой добровольности вхождения либо праве на выход в нем не говорилось ни слова. Вместе с тем в Законе подчеркивалось, что особенность правового положения автономной области как автономного национально-государственного образования заключается в том, что она сочетает, с одной стороны, элементы политической организации определенной народности, а с другой – элементы местной организации власти. Согласно Закону автономная область имеет систему государственных органов, аналогичных местным органам власти, но это не умаляет ее автономного статуса [9, с. 256].

В нормотворческой сфере взаимоотношения автономных областей с краевыми органами власти были достаточно сбалансированными. При несогласии с постановлениями исполкомов автономных областей краевые и областные исполкомы были правомочны предложить пересмотреть обозначенные постановления в целях их из-

менения или отмены, в то время как исполкомы автономных областей при несогласии с постановлениями краевых исполкомов были правомочны приостанавливать действие таких постановлений на своей территории. В случаях недостижения согласия эти споры должны были передаваться на рассмотрение Президиума ВЦИК и СНК РСФСР (п. 11, 12).

За автономными областями закреплялось и право «непосредственно сноситься» с Президиумом ВЦИК, СНК, Экономическим Советом и народными комиссариатами РСФСР. При этом «копии своих сношений» с этими органами исполнительные комитеты автономных областей в «необходимых случаях» были обязаны направлять для сведения краевым исполнительным комитетам (п. 14) [11, с. 60].

В целом такая сбалансированная модель взаимоотношений автономных областей с краевыми органами власти в нормотворческой сфере оказалась вполне жизнеспособной и обеспечила быстрое развитие автономных областей. В нормотворческой сфере такая модель включения автономных областей в краевые объединения налагала определенный отпечаток на правовое положение автономий, но вместе с тем не умаляла ее прав, сохраняла за областью почти все автономные правомочия, хотя и налагала на нее определенные обязанности по отношению к краевым органам.

Вместе с тем, по мнению Н. И. Ефремовой, взаимоотношения между автономной областью и краем, несмотря на достаточно взвешенную систему «сдержек и противовесов», не были безоблачными. Она отмечала, что вопрос урегулирования взаимоотношений автономных областей с краями, в которые они входили, оставался в целом нерешенным. Характер этих взаимоотношений не отличался постоянством, но их можно было разделить на несколько этапов. Первый этап (1928–1938 гг.) характеризовался большой самостоятельностью автономных областей и их значительной независимостью от краевых органов при решении многих вопросов, имеющих существенное значение для автономных областей. Второй этап (1938–1955 гг.) был отмечен некоторыми ограничениями автономий, являющихся результатом общего процесса усиления централизации государственного управления в период Великой Отечественной войны. Для третьего этапа, начавшегося примерно в середине 50-х, характерно существенное расширение прав автономных областей, сопровождавшееся правовой регламентацией многих вопросов, касающихся взаимоотношений автономных областей с краями, в состав которых они входили [12, с. 28–32].

Причина упоминаемого Н. И. Ефремовой отсутствия постоянства, как нам видится, заключалась не в несовершенстве регламентации правового статуса автономных областей и их нормотворческих органов, а в непрерывном изменении политической обстановки в государстве, связанной как с внутренними, так и внешними факторами (приход к власти Сталина и новая эпоха в развитии Советского государства, подготовка к Великой Отечественной войне, смерть Сталина и начало периода «хрущевской оттепели» и Брежневская «Эпоха застоя», развал СССР и «парад суверенитетов»). К тому же, как отмечалось ранее, если в начале автономии были созданы для преодоления отсталости малых и удаленно находящихся народов, то впоследствии после выравнивания этих показателей стали меняться и цели их существования, а следовательно, коррекция была необходима и объему полномочий нормотворческих органов автономных образований.

В дальнейшем правовое положение автономных областей существенных изменений не претерпело. В последующие Конституции РСФСР вносились изменения, но они носили незначительный характер, в результате чего правовое положение автономных областей и объем нормотворческих полномочий их органов существенно не менялись вплоть до распада СССР.

Таким образом, в 30-х годах выработался, а в 80-х окончательно закрепился правовой статус автономных образований РСФСР как субъектов нормотворческой деятельности. Этот статус был не столь однозначен. Во многом такая неоднозначность была вызвана вхождением автономных областей (как и национальных округов) в краевые объединения. В соответствии с этой моделью права автономной области не уменьшались и сохранялись почти все автономные полномочия, хотя и предусматривались определенные обязанности по отношению к краевым органам. Также следует отметить, что в целом по объему прав и полномочий автономные области во многом отличались от обычных административно-территориальных единиц. Изменения правового положения автономных областей, как, впрочем, и других субъектов РСФСР, в рассматриваемый период были строго связаны и являлись следствием преобразований в государстве и 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 областей.

Список литературы

1. Собрание узаконений РСФСР, 1920. – №59. – ст. 267.
2. Собрание узаконений РСФСР, 1926. – №11. – ст. 82.
3. Златопольский Д. Л. Государственное устройство СССР / Д. Л. Златопольский. – М., 1959. – С. 120-123.
4. Конституции и конституционные акты РСФСР (1918-1937) // Издательство «Ведомостей Верховного Совета РСФСР». – М., 1940. – 299 с.
5. Куприц Н. Я. Об автономной области, как одной из форм советской автономии, и ее правовом положении // Советское государство и право. – М., 1940. – № 5-6. – С. 17-20.
6. Дурденевский В. Н. Автономные республики и области советского федерализма / Советский федерализм, Под ред. М. О. Рейхеля. – М. ; Л., 1930. – 350 с.
7. Денисов А. И. Государственное устройство СССР, союзных и автономных республик / А. И Денисов. – М., 1954. – 189 с.
8. Советское государственное право / под ред. М. Г. Кириченко. – М., 1983. – С. 260.
9. Кутафин О. Е. Российская автономия: Монография / О. Е. Кутафин. – М. : Проспект, 2006. – 768 с.
10. Собрание узаконений РСФСР. – 1928. – № 137. – ст. 889.
11. Иванов В. В. Автономные округа в составе края, областей – феномен «сложносоставных субъектов Российской Федерации» / В. В. Иванов. – М. : МГУ, 2002. – 256 с.
12. Ефремова Н. И. Актуальные проблемы правового положения автономных областей РСФСР в свете новых советских конституции // Советское конституционное законодательство и вопросы государственного управления. – Томск, 1980. – С. 28 – 32.

Sharmoyants A. Development of the autonomous regions as the subjects of the rule making activities in the Soviet period // Scientific notes of V. I. Vernadsky crimean federal university. Juridical science. – 2015. – Т. 1 (67). № 3. – Р. 42–48.

In the work one researches the experience of the development and functioning of the autonomous regions as the subjects of the rule making activities in the Soviet period. There are analyzed the powers of the

rule making bodies of the autonomous regions according to the USSR Constitution, the Constitution of the Russian Soviet Federal Socialist Republic (RSFSR) and other normative legal acts of the period. One considers the features of the rule making activities of the autonomous areas related to their unique feature of joining not only the RSFSR structure, but also regional formation one. The development of the autonomous regions as the subject of the rule making activities is analyzed on the basis of the happening changes in the legal status of the autonomies and redistribution of the powers among the autonomous regions, regional formations and central authorities. One estimates the main features which separate the autonomous regions from autonomous republics and ordinary administrative and territorial areas of the RSFSR.

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

Spisok literatury:

1. Sobranie uzakonenij RSFSR, 1920, No. 59, art. 267.
2. Sobranie uzakonenij RSFSR, 1926, No. 11, art. 82.
3. Zlatopol'skij D. L. Gosudarstvennoe ustrojstvo SSSR, D. L. Zlatopol'skij, M., 1959, pp. 120-123.
4. Konstitucii i konstitucionnye akty RSFSR (1918-1937), Izdatel'stvo «Vedomostej Verhovnogo Soveta RSFSR». – M., 1940, 299 p.
5. Kupric N. Ja. Ob avtonomnoj oblasti, kak odnoj iz form sovetskoj avtonomii, i ee pravovom polo-zhenii , Sovetskoe gosudarstvo i pravo. – M., 1940, No. 5-6, pp. 17-20.
6. Durdenevskij V. N. Avtonomnye respubliki i oblasti sovetskogo federalizma, Sovetskij federa-lizm, Pod red. M. O. Rejhelja. – M.; L., 1930, 350 p.
7. Denisov A. I. Gosudarstvennoe ustrojstvo SSSR, sojuznyh i avtonomnyh, A. I Denisov, M., 1954, 189 p.
8. Sovetskoe gosudarstvennoe pravo, pod red. M. G. Kirichenko, M., 1983, pp. 260.
9. Kutafin O. E. Rossijskaja avtonomija: Monografija, O. E. Kutafin, M.: Prospekt, 2006, 768 p.
10. Sobranie uzakonenij RSFSR. 1928, № 137, art. 889.
11. Ivanov V. V. Avtonomnye okruga v sostave kraja, oblastej – fenomen «slozhnosostavnyh sub#ektov Ros-sijskoj Federacii», V. V. Ivanov. – M.: MGU, 2002, 256 p.
12. Efremova N. I. Aktual'nye problemy pravovogo polozhenija avtonomnyh oblastej RSFSR v svete novyh sovetskih konstitucii, Sovetskoe konstitucionnoe zakonodatel'stvo i voprosy gosudarstven-nogo upravlenija, Tomsk, 1980, pp. 28-32.