

УДК 342.24.(477.75)

Заулочная С. А.

АВТОНОМНИЙ УСТРІЙ КРИМУ В ПРАВОВІЙ СИСТЕМІ КОНСТИТУЦІЇ РСФРР 1937 Р.

Сучасне конституційне визначення правового статусу Автономної Республіки Крим у складі унітарної Української держави остаточно не вирішило всіх проблем правової природи автономії.

Для вирішення цього питання важливим є вивчення и використання досвіду українського державотворення минулих поколінь, зокрема, державно-правових процесів, що здійснювалися в Криму в 1930-і рр.. Йдеться насамперед про систему організації державної влади та нормативно-правову діяльність органів місцевого самоврядування.

Про актуальність вивчення тенденцій особливостей державного будівництва цього періоду свідчать і взаємо-заперечні оцінки, наявні у вітчизняній і зарубіжній історіографії.

Наукове вивчення процесів державного будівництва того періоду дасть можливість розв'язати чимало дискусійних питань, у тому числі про мету і характер Кримської автономії, використати цей досвід для вдосконалення правової системи України, реформування сучасного механізму держави як організаційної основи унітарного устрою України.

Мета дослідження полягає у з'ясуванні організаційно-правових засад формування і функціонування органів влади та підпорядкованим їм місцевим адміністраціям, охоронних і судових органів як елементів, що у своїй сукупності складали механізм державного утворення на території Кримського півострова протягом 1930-х рр.

Історіографічний масив, що стосується нашого дослідження, досить великий. Вивчення історії створення і розбудови Кримської АСРР починається в 20-40-і рр.. Були опубліковані інформаційно-пропагандистські збірки, приурочені до річниць встановлення Радянської влади в Криму [1]. Цій проблемі було присвячено низку наукових статей та монографію С. Усова "Історико-економічні нариси Криму. Минуле і сучасне сільського господарства".

В 50-80-і рр. наукові пошуки в цій області носили фрагментарний і безсистемний характер. У радянській історіографії, фактично єдиним виданням, стали багатотомна науково-популярна книга П. Надинського "Нариси з історії Криму" та "Нариси історії Кримської обласної партійної організації". У нашій статті так звані "партійні" монографії і статті використовувалися, оскільки вони містять фактичний матеріал, що з певною поправкою на тенденційність його підбору має наукову значущість.

Характеризуючи сучасну історіографію проблеми, зазначимо, що великий фактичний матеріал уведено до наукового обігу в працях С. Бородіна, Ю. Дубка,

*АВТОНОМНИЙ УСТРІЙ КРИМУ В ПРАВОВІЙ СИСТЕМІ
КОНСТИТУЦІЇ РСФРР 1937 Р.*

І. Іванця, О. Копиленка, А. Мальгіна, А. Радіонова, В. Сергійчика, Є. Смирнової, О. Тимошука.

У 2005 р. була захищена кандидатська дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук Д. Велігодським. Предмет його дослідження – державні утворення в Криму наприкінці 1918 – в 1920 рр.: історико-правове дослідження – безпосередньо межує з нашою темою і має відношення до процесу створення Кримської АСРР. Отже, стан наукової розробки теми засвідчив потреби поглиблення її розробок, нові напрямки яких відкриваються зокрема й нашою статтею.

18 жовтня 1921 р. Всеросійський Центральний Виконавчий Комітет та Раднарком ухвалили декрет «Про Автономну Кримську Радянську Соціалістичну Республіку» [2].

Нова автономна республіка утворювалася в межах кримського півострова, включаючи Джанкойський, Євпаторійський, Керченський, Севастопольський, Сімферопольський, Феодосійський та Ялтинський округи». Спеціально обумовлювалася наявність проблеми північних кордонів автономії, для розв'язання якої утворювалася комісія у складі представників наркоматів внутрішніх справ та у справах національностей РСФРР, а також УСРР та самої Автономної Кримської СРР.

Цей декрет лише схематично окреслював її статус як частини Російської Федеративної Соціалістичної Республіки. Встановлювалося, що «апарат державної влади Автономної Кримської СРР» формується на основі Конституції Російської Федерації, складаючись з «місцевих Рад, Центрального виконавчого комітету та Раднаркому Автономної Кримської СРР». Визначався також і перелік кримських наркоматів, загалом дванадцять, зокрема, внутрішніх справ, юстиції, фінансів, праці, соціального забезпечення, охорони здоров'я, продовольства, просвіти, землеробства, робітничо-селянської інспекції, народного зв'язку та управління комунального господарства і статистики.

10 листопада 1921 р. 1-й Всекримський Установчий з'їзд Рад ухвалив Конституцію Кримської Соціалістичної Радянської Республіки. Вона проголошувалася Республікою трудового народу – робітників і селян, влада яких на території Криму здійснюється радами робітничих, селянських, червоно-армійських й військово-морських депутатів та іншими органами за вибором рад» [3].

Ця Конституція мала певні специфічні риси. По-перше, подібно до Декрету від 18 жовтня 1921 р., вона не містила положень, які б визначали розгорнутий перелік прав і свобод людини.

Суть радянської автономії в Криму відображало положення Конституції, за якими «влада трудящих в Криму є організацією диктатури робітничого класу й біднішого селянства, спрямована на остаточне придушення їх вікових гнобителів: поміщиків та капіталістів», а завдання цієї диктатури полягають у переході «від буржуазного ладу до соціалізму».

Але Конституція взагалі не торкалася проблеми компетенції автономної республіки. Її межі чітко окреслювалися декретом, тому в ній бачимо лише обов'язкову констатацію того факту, що автономна республіка вважає себе часткою єдиного пролетарського фронту: «Кримська Соціалістична Радянська Республіка заявляє про свою тверду рішучість залишитися однією з складових частин загальної

федерації Великої Російської Республіки на засадах цільного й повного політичного й економічного об'єднання для спільної боротьби за тріумф Комуністичної Революції».

Проф. Копиленко О. вважає, що кримська Конституція 1921 р. вирішувала фактично дві справи [4, с. 68].

Насамперед – це організація влади в автономії. Її уособлювали Всекримський з'їзд рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів як «Вища Влада на території Кримської СРР», Кримський Центральний виконавчий комітет – «вищий в Криму законодавчий та контролюючий орган у період між з'їздом Рад», а також Раднарком – «для управління справами Кримської СРР». На місцях владу представляли відповідні міські та сільські ради робітничих, селянських, червоно-армійських і військово-морських депутатів, окружні та робітничі з'їзди рад та їх виконавчі органи.

Друге положення Конституції 1921 р., стосувалося врегулювання національних відносин на півострові. Проголошувалося, що «колонізаторській політиці царського уряду, а потім урядів наступників його генералів Денікіна й Врангеля, політиці, спрямованій на пригноблення на користь можновладних класів панівної нації й придушення економічного і культурного розвитку відсталих народностей, з числа яких найбільш значна в Криму татарська, з встановленням влади рад трудящих покладено край».

Декларувалося також, що політика царату, спрямована на розпалювання національної ворожнечі, «замінена вільним рівним і цільним союзом національних груп трудящого населення Криму», а «Крим. С.Р.Р. стає до лав тих федерацій Великої Радянської Республіки, котрі усім своїм існуванням кажуть: тільки в умовах диктатури робітничого класу і біднішого селянства можна розв'язати національні протиріччя».

Відповідно Конституція 1921 р. скасовувала усі попередні національні та національно-релігійні привілеї й обмеження. «Державними мовами Крим.С.Р.Р.» визначалися російська та татарська.

Потім це положення, вирване з контексту Конституції, використовувалося для того, щоби обґрунтувати національний, точніше «національно-татарський» характер кримської радянської автономії. Однак, як вважають більшість істориків і правознавців, для подібного висновку немає підстав. Радянська автономія в Криму мала виключно територіальний характер, а наявність двох державних мов покликала була символізувати ліквідацію будь-якого національного гніту та переваг однієї над іншою (для порівняння варто нагадати конституцію Курултаю від 13 грудня 1917 р.).

1929 р. VI з'їзд Рад Кримської АРСР ухвалив нову редакцію Конституції, яка, зберігаючи засадничі позиції попереднього варіанту, містила деякі суттєві новації [5, с. 10-30].

Значно удосконалювалася норма, що регулювала сферу застосування мов. Крім російської та татарської, які, щоправда, називалися «загально-вживаними», а не «державними», як у попередній Конституції, йшлося про право кожного громадянина у відносинах з державними органами, громадянами, організаціями користуватися своєю мовою.

О. Копиленко вважає, що включення до Конституції масиву статей, які стосувалися прав і свобод громадянина, обумовило й появу поняття «кримського громадянства». Специфіка цього інституту на радянському ґрунті полягала насамперед у тому, що і в кримській Конституції 1929 року практично не вживався термін «держава», «державний» по відношенню до Кримської АСРР. Через те її громадянство позначалося досить делікатним формулюванням «громадяни, які проживають на території Кримської АСРР, є громадянами Російської СФРР і Союзу СРР» [4, с. 70-71].

Кримська Конституція 1929 р. практично вперше регулювала проблеми відносин центру й автономії. Значно докладніше окреслено межі компетенції та права Кримської СРР та її органів. У межах цих прав автономна республіка в особі своїх органів влади наділялася повноваженням видавати законодавчі акти, обов'язкові на всій її території.

Незважаючи на те, що сфера компетенції республіки, як і раніше, обмежувалася другорядними питаннями, саме включення до Конституції чіткого переліку її прерогатив, безумовно, підносило статус автономії.

ЦВК Кримської АСРР та його Президія наділялися правом вносити до Всеросійського ЦВК і через Раду національностей Радянського Союзу до союзного ЦВК «подання про скасування чи зміну декретів і постанов усіх центральних органів, котрі визнаються ними недоцільними з огляду на місцеві умови».

Раднарком Кримської АСРР мав повноваження «контролю і ревізії діяльності» на своїй території усіх урядових установ і підприємств, що були безпосередньо підвідомчі центру, і не входили до складу народних комісаріатів і управління Кримської Автономної СРР.

Показово, що певною мірою модель «стримувань і противаг» застосовувалася й у внутрішньому житті автономії. Наприклад, на місцевому рівні районні виконкоми, що формувалися відповідно на районних з'їздах рад, могли призупиняти «переведення в життя розпоряджень» наркоматів Кримської АСРР, щоправда, лише у виключних випадках і «в разі явної невідповідності цього розпорядження постановами ЦВК та Президії чи Раднаркому Кримської АСРР».

Прийнята в рік «великого перелому», кримська Конституція 1929 року з усіма її цікавими новаціями проіснувала недовго. 4 червня 1937 р. ІХ надзвичайний з'їзд Рад Кримської АСРР затверджує нову Конституцію. На відміну від Конституції 1921 р. нова Конституція Кримської АСРР складалася із 11 розділів та 114 статей.

Стаття 1 визначала Кримську АРСР як «соціалістичну державу робітників і селян». Порівняно з попередньою Конституцією запроваджувалося чітке поняття кримського громадянства у нерозривній єдності з громадянством Союзу РСР та Російської Федерації: «Кожен громадянин Кримської АСРР є громадянином РСФРР та СРСР. Громадяни РСФРР і всіх інших союзних республік користуються на території Кримської АРСР однаковими правами з громадянами Кримської АСРР» [6].

Відповідно вже йшлося про основні права і обов'язки громадян Кримської АСРР.

Глава II мала назву «Державний устрій», глава III – «Вищі органи державної влади Кримської АРСР». Принагідно варто зазначити, що структура цих органів мінялася відповідно до загальної схеми організації влади в СРСР. Зокрема, скасову-

валися з'їзди рад та ЦВК. Натомість «вищим органом державної влади Кримської АРСР» проголошувалася Верховна Рада Кримської АРСР, яка визнавалася ще й «єдиним законодавчим органом Кримської РСР». У подібному означенні не слід шукати елементи розподілу влад, якщо нагадати, що й нинішній український парламент теж називається єдиним органом законодавчої влади. Просто з огляду на те, що попередні владні інститути Кримської АРСР, так само як і Союзу РСР та Російської Федерації – з'їзди рад, ЦВК усіх рівнів та їх президії мали право видавати законодавчі акти, виникла необхідність закріпити цю функцію лише за Верховною Радою, точніше за Верховними Радами Союзу РСР, союзних і автономних республік.

Повертаючись до проблеми вживання терміна «державний» в Конституції Кримської АРСР, то у главі IV йшлося про Рад-нарком Кримської АРСР як «вищий виконавчий і розпорядчий орган» її державної влади, а в главі V – про місцеві органи державної влади в особі районних, місцевих, сільських і селищних Рад.

Чому на це слід звернути увагу? У ході конституційного процесу на кримському рівні особливо тоді, коли після прийняття в 1996 році нового Основного Закону України ініціатива в цій справі перейшла до рук центру, старанно блокувалися будь-які спроби вживання в усіх варіантах кримської Конституції, що подавалися на затвердження Верховної Ради України, терміна «державний». Це пояснювалося тим, що після того, як кримські політики намагалися надати кримській автономії ознак повносуверенної держави, що найяскравіше проявилось у Конституції від 6 травня 1992 року, навіть суто формальне використання у будь-яких варіантах конституції прикметника «державний» викликало рішучу протидію центру.

У 1937 році тодішній центр не тільки не протидіяв, а навпаки – заохочував надання Кримській АРСР (втім, як і всім іншим союзним і автономним республікам) усіх зовнішніх ознак державності, позбавляючи водночас її будь-яких реальних повноважень. Яскравим свідченням цього стала ліквідація систем «стримувань і противаг» між центром і автономією, що була унікальною ознакою Конституції 1929 року. У новій кримській Конституції 1937 року її замінило лаконічне положення, за яким «у випадку розбіжностей закону Кримської АРСР і законів СРСР та РРФСР діють закони СРСР та РРФСР».

У червні 1940 р. III сесія Верховної Ради РСФРР розглянула питання про затвердження Конституції Кримської АСРР. На сесії з доповіддю виступив голова Президії Верховної Ради Кримської АСРР А. Менбарієв, який звернув увагу депутатів на особливості республіки, що знайшли юридичне оформлення в Конституції. Так, стаття 14 закріплювала районування Кримської АСРР із врахуванням національних особливостей Криму. Території з компактним розселенням татарського населення були виділені у самостійні райони: Ялтинський, Алуштинський, Судакський, Бахчисарайський, Карасубазарський, Куйбишевський, Балаклавський, Ленінський.

Статті 24, 78, 88 забезпечували розвиток національних мов і передбачали видання законів національними мовами. Судочинство здійснювалося російською і татарською мовами, а для представників інших національностей надавалася можливість виступати рідною мовою.

*АВТОНОМНИЙ УСТРІЙ КРИМУ В ПРАВОВІЙ СИСТЕМІ
КОНСТИТУЦІЇ РСФРР 1937 Р.*

Стаття 13 проголошувала Кримську АСРР у складі РСФРР на автономних засадах. Зміни Конституції Кримської АСРР здійснюються за рішенням Верховної Ради Кримської АСРР, за які проголосують не менше двох третин депутатів і підлягають затвердженню Верховної Ради РСФРР (ст.114).

Верховна Рада Кримської АСРР, як і раніше, обиралася громадянами Криму на 4 роки за нормою: 1 депутат на 10 тисяч виборців.

Література

1. Четыре года Советской власти в Крыму (1920-1924) Изд. Крым ЦИК и Совнаркома. Симферополь, 1924; Весь Крым (1920-1925) Юбилейный сборник ЦИК. Симферополь, 1926; Десять лет Советского Крыма: Сборник, посвященный 10-летию советизации Крыма 1920-1930. Под ред. И. Козлова. Крымиздат, Симферополь, 1930; Советскому Крыму 20 лет. Крымиздат. Симферополь, 1940.
2. Известия Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Советов. -- 1921. -- № 234 (19 октября).
3. Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского правительств Крмской Социалистической Советской Республики. -- 1922. -- № 1. -- Ст. 1.
4. Копиленко О. Л. Автономна Республіка Крим: проблеми правового статусу. -- Монографія. -- К.; Таксон, 2002. -- 342 с.
5. Конституция Крым АССР и положения, постановления и инструкции о строении органов власти Крым АССР, объем их прав и круг деятельности. Выпуск 1. -- Симферополь: ЦИК Советов рабочих, крестьянских, красноармейских и краснофлотских депутатов Крым АССР, 1930.
6. Конституция (Основной Закон) Крымской АССР -- Симферополь, 1938. -- 34 с.

Надійшла до редакції: 01.11.2005 р.