

Конституционно-правовые институты автономных республик в советский период



Железнов Б.Л.

Доктор юридических наук, профессор кафедры
конституционного права и прав человека
Казанского государственного университета

В статье исследуется конституционно-правовой статус советской автономной республики, ее место в системе советской государственной власти. Анализ показывает, что автономная республика, декретированная как форма реализации национального суверенитета народов, а в РСФСР – еще и как субъект федерации в рамках советской государственности, постепенно утрачивала имевшиеся у нее правовые возможности реального политического самоуправления, что наряду с крупными просчетами в социально-экономическом, культурном развитии республик, возrastавшей зависимостью от федерального центра привело в начале 90-х гг. к одностороннему отказу республик от статуса автономии и принятию деклараций о государственном суверенитете. В сегодняшних условиях опыт советских автономных республик заслуживает серьезного научного осмысления.

В начал 90-х почти все автономные республики России в декларациях о государственном суверенитете отказались от своего автономного статуса, и это обстоятельство было закреплено в Конституции РФ 1993 г., которая говорит только о республиках-государствах, не относя их к автономным образованиям. Однако с конца 90-х статус республик претерпел значительные изменения, причем, как представляется, не всегда позитивные.

Так, Конституционный Суд РФ установил, что республики, хотя и определяются Конституцией РФ как государства, не суверенны и не имеют своего гражданства (не правда ли, странный феномен: государство, но без суверенитета и собственных граждан?); главы республик больше не избираются их населением, а кандидатуры их предопределяются Президентом РФ под страхом роспуска региональных парламентов; при разграничении полномочий и предметов ведения между центром и республиками

забыт демократический принцип субсидиарности; федеральным законом, помимо воли ряда республик, прекращено действие бессрочных двухсторонних договоров между органами республик и федерации, а новый, урезанный по сравнению с предыдущим, договор не без скрипа заключен только с Татарстаном...

Кстати сказать, не по всем изменившимся позициям и не со всеми республиками федерацией достигнут консенсус. Например, Татарстан так и не изъяс из Конституции республики упоминания о своем суверенитете и гражданстве, слегка лишь изменив тексты соответствующих статей. Если же обратиться к логике конституционного права, то позволительно спросить: почему автономные республики некогда все же имели свое гражданство (естественно, состоявшее в единстве с гражданством союзной республики и союза ССР), а сегодня, формально уже не считаясь автономными, они иметь его не могут? Кроме того, далеко не все уверены

в том, что так уж необходимо было однозначно лишать республики обладания государственным суверенитетом, в котором, между прочим, отражался и национальный суверенитет соответствующих народов [1, с. 156].

В этой связи представляется полезным еще раз и подробнее вспомнить о советских автономных республиках, об особенностях их статуса. Вспомнить, чтобы подумать: а не возвращаемся ли мы, сами того не желая, к их авторитарному правовому прошлому, которое, как свидетельствует исторический опыт, тоже внесло свою посильную лепту в распад советской государственности?

Конституционно-правовой статус автономной республики всегда служил предметом острых дискуссий в среде советских государствоведов.

В 20-е гг. и в начале 30-х гг. XX в. многие отечественные государствоведы вообще не признавали автономную республику государством (Г.С. Гуревич, В.Н. Дурденевский, С.Б. Крылов, С.А. Котляровский, Н.И. Палиенко, Б.Д. Плетнев и др.) [2, с. 187-191]. В последующие годы, с закреплением в конституционном законодательстве, в частности, в конституциях АССР государственного статуса республик, большинство теоретиков права, формально не имея возможности отрицать этот статус, тем не менее придерживались классического представления о признаках государства, которое исключало признание АССР государством. Так, они утверждали, что не может быть государства без суверенитета («Государственный суверенитет неотъемлем от государства; без него не может быть и государства...» [3, с. 44]). В то же время, в отличие от представителей теории государства и права, большинство ученых-конституционалистов отстаивало прагматическую точку зрения, согласно которой в условиях социалистической государственности возможно существование автономного, т.е. не суверенного государства. При этом они ссылались на труды таких известных ученых прошлого, как Л. Мейер, Лабанд, Еллинек, Ф.М. Гессен, допускавших, что государство в определенных условиях может и не обладать суверенитетом. К советским государствоведам, разделявшим эти взгляды, можно отнести, в частности, З.Г. Еникееву, А.М. Каримова, К.Д. Коркмасо-

ву, А.В. Радвогина, А.М. Халилова, Ш.Ш. Хафизова, Д.Ю. Шапсугова.

Предлагались и «промежуточные» варианты. Так, И.М. Степанов выдвинул теорию уровней суверенитета. «Если автономная республика – государство, – утверждал этот автор, – значит, она не может быть не суверенной, но суверенитет ее есть государственный суверенитет данного конкретного уровня» [4, с. 24]. И.Д. Левин предложил «теорию фрагментов», полагая, что государственный суверенитет делим и АССР обладает его фрагментами, а именно: ограниченной учредительной властью и территориальным верховенством [5, с. 243-244].

Консенсус между этими противоречивыми взглядами так и не был достигнут.

С конституционно-правовым статусом АССР связан и вопрос о том, какое место занимала ее государственная власть в системе советской государственной власти, и в каких пределах органы АССР могли персонифицировать государственную власть на ее территории?

Специфика государственной власти, которой обладала АССР, выражалась, прежде всего, в том, что в отличие от союзной республики, которая, согласно Конституции СССР и конституций союзных республик, вне пределов компетенции СССР осуществляла на своей территории всю полноту государственной власти, автономная республика самостоятельно могла решать лишь те вопросы, которые были «сверху» отнесены к ее ведению. А это означало, что органы АССР не могли осуществлять на своей территории всю полноту государственной власти. Слишком много вопросов – уголовная, гражданская, процессуальная и многие иные отрасли законодательства, вопросы обороны, связи, путей сообщения, руководства высшими и средними специальными учебными заведениями и т.д. – оставались в непосредственном ведении только Союза ССР и соответствующей союзной республики. Притом даже решая вопросы собственного ведения, АССР это делала под руководством и контролем союзной республики и Союза ССР, которым и принадлежала вся полнота государственной власти на территории АССР, и «самостоятельность АССР при осуществлении государственной власти [не была – Б.Ж.] равнозначна самостоятельности

союзной республики, являющейся суверенным государством» [6, с. 11]. Правда, термин «самостоятельно» законодатель применял и к союзной, и к автономной республикам, но вкладывал в него неодинаковый смысл. Для союзной республики предполагалась суверенность, а для АССР – только автономия. Иного и быть не могло: АССР являлась органической составной частью союзной республики и ни по одному вопросу не осуществляла свою государственную власть суверенно по отношению к власти союзной республики. Налицо была единая система государственной власти, причем на территории автономной республики эта государственная власть осуществлялась Союзом ССР и союзной республикой как непосредственно, так и через посредство государственной власти АССР в установленных ими при участии самой АССР территориальных и правовых пределах [7, с. 41].

Первые конституции АССР относятся к 1918 и началу 20-х гг. Так, в 1918 г. Чрезвычайный VI съезд Советов Туркестана принял Конституцию Туркестанской, а в 1921 г. I Вседагестанским учредительным съездом Советов была принята Конституция Дагестанской АССР. Поскольку по Конституции РСФСР 1918 г. утверждения этих актов органами Российской Федерации не требовалось, конституции Туркестана и Дагестана действовали до принятия Конституции РСФСР 1925 г. Согласно последней (ст. 16), съезды Советов всех автономных республик России должны были принять основные законы, подлежащие затем утверждению Всероссийским съездом Советов. Так же был решен этот вопрос и в новых конституциях других союзных республик, включавших АССР. В течение 1925–1930 гг. практически все существовавшие уже тогда автономные республики приняли свои конституции. Например, в Татарской АССР сначала был принят (на второй сессии ЦИК республики 25 июня 1925 г.) первый вариант проекта Конституции. ЦИК республики образовал специальную комиссию для детализации и уточнения проекта. В январе 1926 г. отдел национальностей ВЦИК провел совещание представителей автономных республик Российской Федерации, на котором в проект Конституции Татарии был включен ряд поправок. 13 марта

1926 г. VI Всетатарский съезд Советов принял Конституцию ТАССР.

Конституция Башкирской АССР была одобрена V Всебашкирским съездом Советов 27 марта 1925 г., новую Конституцию Дагестанской АССР утвердил VI Вседагестанский съезд Советов 5 апреля 1927 г. и т.д.

Однако в комиссии Президиума ВЦИК, созданной для подготовки этих конституций к утверждению Всероссийским съездом Советов, возникли серьезные разногласия по ряду вопросов, связанных с государственно-правовой квалификацией и некоторыми полномочиями автономных республик. Особенно дискутировался вопрос о том, является ли АССР государством. Некоторые ведомства РСФСР выступили против определения АССР как государства, которое содержалось в конституциях автономных республик. Правда, на расширенном заседании комиссии 25 февраля 1926 г. ряд ответственных работников и правоведов высказывались в пользу признания АССР государством, но противоположное мнение одержало верх. Из Конституции Татарской АССР была изъята формула, провозглашавшая Татарию государством, и заменена следующей поправкой: «Настоящая Конституция определяет положение Татарской АССР, входящей в состав РСФСР в качестве федеративной части последней, и имеет целью проведение в жизнь общих начал, выраженных в Конституции РСФСР». В конечном счете, комиссия ВЦИК решила отложить рассмотрение конституций АССР до установления общих начал конституционного законодательства республик.

Проекты первых конституций АССР представляли собою заметную веху в становлении и развитии советского конституционного законодательства. В них были уже заложены принципы, которые в порядке преемственности воплощались и развивались в последующих основных законах АССР. Вместе с тем проекты отражали и закрепляли особенности общества и государства в период строительства основ социализма. Так, проект Конституции Татарской Автономной Социалистической Советской Республики, принятый на совещании представителей автономных республик в комиссии ВЦИК 9 января 1926 г., определял ТАССР как государство рабочих и крестьян и гарантировал диктатуру пролетариата. Но проект не давал

четкого разграничения многих государственно-правовых институтов: вопросы общественного устройства и правового положения граждан сочетались в одной и той же главе, территориальная организация республики рассматривалась в аспекте устройства Советской власти и т.д., исходя из общих начал советского конституционного законодательства той поры, проект не включал некоторых, ныне предоставляемых гражданам, прав и свобод, лишал известные категории лиц прав, «которыми они пользуются в ущерб интересам социалистической революции», предоставлял все политические права иностранцам, проживавшим на территории автономной республики «для трудовых занятий» и принадлежавшим к рабочему классу, а равно не пользующемуся чужим трудом крестьянству. Естественно, что в проекте нашли отражение действовавшие в тот период общие принципы избирательного права, построения системы Советов, задачи и функции государства и диктатуры пролетариата.

Важный шаг в дальнейшем развитии советской конституционной законности был сделан в 1937 году, когда все автономные республики приняли новые основные законы. Эти конституции соответствовали Конституции СССР 1936 г. и конституциям союзных республик 1937 г. Конституции АССР 1937 года закрепляли построение основ социализма в автономных республиках, задачи и функции автономных государств, новую систему, организацию, структуру, правовое положение и порядок работы государственных органов, существенно укрепляли статус советских граждан. Уже не предоставлялись политические права иностранцам. Конституции четко определяли государственно-правовые институты, регулировали более обширный круг общественных отношений. Улучшилась система самой конституции: были выделены в особые главы общественное и государственное устройство АССР, отдельные главы посвящены органам власти и управления, суду и прокуратуре, основным правам и обязанностям граждан, порядку изменения конституции.

Определенное исключение составляла Конституция Тувинской АССР: в связи с тем, что Тува вошла в состав Союза ССР (РСФСР) позднее, ее Верховный Совет принял не консти-

туцию как единый акт, а ряд конституционных законов: о государственном устройстве, об органах государственной власти и органах государственного управления, об организации судебных и прокурорских органов, о гербе, флаге и столице Тувинской АССР. Общественное же устройство, правовое положение граждан и некоторые другие институты регулировались на территории Тувы только законодательством СССР и РСФСР.

Конституции автономных республик были утверждены Верховными Советами соответствующих союзных республик. Верховный Совет РСФСР утвердил основные законы российских республик в 1940 г.

Что же касается последних по счету конституций АССР, то они были приняты высшими органами автономных республик в 1978 г. и оказались во-многом сходны по содержанию. Достаточно сказать, что по 50 статей во всех этих конституциях полностью воспроизводили соответствующие статьи Конституции РСФСР. Вместе с тем, в отличие от предыдущих конституций, основные законы автономных республик 1978 года были приняты в окончательной форме, поскольку новое конституционное законодательство Союза ССР и союзных республик отказалось от утверждения конституций АССР Верховными Советами союзных республик. Последние лишь приняли к сведению на заседаниях своих Президиумов, что Верховными Советами автономных республик утверждены новые конституции АССР, которые соответствуют Конституции СССР, конституции союзной республики и учитывают особенности каждой автономной республики.

Конституция автономной республики закрепляла функции советского автономного государства, в реализации которых основную роль играли территория и гражданство АССР, государственный аппарат, компетенция автономной республики и ее правовые акты.

Территория автономной республики входила в территорию союзной республики, а вместе с последней – в состав территории Союза ССР. Но правовая природа вхождения территории АССР в территорию союзной республики и территории союзной республики в территорию Союза ССР была различна.

Единство территории СССР, состоявшей из территорий союзных республик, основывалось на договоре, на государственном союзе равноправных суверенных республик, единство же территории союзной республики, включавшей, наряду с административно-территориальными единицами, автономные государства, строилось на союзе наций, народностей, не получившем оформления как союз государств: автономные республики представляли собой декретированные «сверху» образования, а их территории выступали как неотъемлемые, неотторгаемые части территорий союзных республик.

Двойственная государственная квалификация территории АССР означала, что в целом эта территория охватывалась системой территориального деления союзной республики, но в то же время административно-территориальная организация АССР осуществлялась в рамках не союзной, а автономной республики. Что же касается государственной власти союзной республики, то, как и государственная власть Союза ССР, она распространялась на территории АССР и, следовательно, в пределах союзной республики не знала территориальных ограничений.

Административно-территориальное деление автономных республик складывалось на базе общих тенденций, присущих развитию этого института в союзных республиках, но имело исторические особенности. Так, территория Татарской АССР в 20-е гг. и начале 30-х гг. делилась на кантоны – административно-территориальные единицы, в общем, аналогичные уездам, однако органы кантонов обладали спецификой, связанной с национальным характером населения. В кантонном исполкоме, например, функционировал отдел народного образования, занимавшийся, прежде всего, ликвидацией неграмотности среди местного, особенно татарского населения, тогда как в уездном исполкоме этими вопросами занимался общий отдел, руководивший, кроме того, еще и местным хозяйством, здравоохранением, социальным обеспечением. Образование, слияние, упразднение отделов кантисполкома могло производиться с согласия соответствующего наркомата и с утверждения Президиума ЦИК ТССР, между тем как в уездном исполкоме образование, слияние и упразднение отделов производилось по пред-

ставлению губисполкома с согласия соответствующего наркомата РСФСР и с утверждения Президиума ВЦИК. В целом же территория Татарской АССР включала кантоны, волости, города, поселки и сельсоветы. Правовой статус органов этих административно-территориальных единиц до своего конституционного закрепления определялся положениями ЦИК ТССР от 19 декабря 1924 г., изданными в соответствии с постановлением II сессии ВЦИК XI созыва от 16 октября 1924 г. об уездных Советах и уездных исполнительных комитетах, но с поправками и изменениями применительно к условиям Татарской Социалистической Советской Республики.

С территорией АССР был тесно связан институт ее гражданства. Наличие у АССР своего гражданства являлось одним из государственно-правовых признаков автономной республики. Вместе с тем, гражданство АССР выступало и как составной элемент правового статуса советских граждан, постоянно проживавших на территории АССР, а следовательно, представляло собой политико-правовой институт, обеспечивавший реализацию власти АССР в сфере отношений между государством и личностью.

Исходя из принципа единого союзного гражданства, каждый гражданин АССР являлся гражданином соответствующей союзной республики и СССР. Граждане всех союзных, а, значит, и автономных республик, пользовались на территории каждой АССР одинаковыми правами с гражданами этой АССР.

До 1938 года ЦИК автономной республики имел право принимать в советское гражданство, как, впрочем, и некоторые местные органы, например, областные исполкомы.

К категориям лиц, которые могли получать советское гражданство на основании актов ЦИК АССР, относились иностранцы – рабочие и служащие – проживавшие в нашей стране для трудовых занятий, иностранцы, пользовавшиеся правом убежища вследствие преследования их за революционно-освободительную деятельность, а также иностранные граждане при вступлении в брак с гражданами СССР (если они желали изменить свое гражданство).

Закон СССР от 19 августа 1938 г. изъясил у автономных республик право приема в советс-

кое гражданство, сохранив его лишь за Союзом ССР и союзной республикой.

Конституция СССР 1977 г. и конституции соответствующих союзных республик 1978 г., Закон о гражданстве СССР 1978 г. почти не изменили существовавшего положения: автономная республика лишь утратила право предоставления убежища, которым она располагала до 7 октября 1977 г.

Таким образом, своеобразие гражданства АССР заключалось, прежде всего, в том, что автономная республика, имея собственное гражданство, не обладала правом приема в него. Конституция АССР, исходя из принципа союзного гражданства, устанавливала лишь то, что каждый гражданин АССР является гражданином соответствующей союзной республики и СССР.

Изъятие у АССР права приема в советское гражданство объяснялось ее автономной природой; лица, проживавшие на территории АССР, тем самым проживали на территории союзной республики, и именно это последнее обстоятельство носило определяющий характер: предоставление им гражданства составляло суверенное право союзной республики.

Что же касается утраты республиканского гражданства, то в случае, когда лицо решением Президиума Верховного Совета СССР вообще лишалось советского гражданства, оно, естественно, лишалось советского гражданства, оно, естественно, лишалось и гражданства конкретной республики. Однако, гражданство автономной республики могло быть утрачено и при выезде лица на постоянное жительство в другую республику, край или область с соответствующим оформлением выписки. Прописка по новому месту постоянного проживания означала принадлежность лица к гражданству другой республики.

Важное место в жизнедеятельности АССР занимал ее государственный аппарат. Если обратиться к начальному периоду развития автономных республик РСФСР, то, в соответствии с Конституцией РСФСР 1925 г., высшим органом государственной власти АССР являлся съезд Советов республики, а в период между съездами – избиравшийся им ЦИК АССР. В свою очередь, ЦИК АССР избирал «из своей среды»

Президиум ЦИК, который в период между сессиями ЦИК также являлся на территории АССР высшим органом власти. ЦИК АССР образовывал Совнарком республики, причем Конституция РСФСР содержала конкретный перечень входивших в него наркомов, но устанавливала, что в зависимости от местных бытовых условий ЦИК АССР имел право сократить количество наркоматов и соответственно изменить состав СНК. В Совнаркоме АССР включались, во-первых, руководители так называемых «автономных» наркоматов – наркомы внутренних дел, юстиции, просвещения, земледелия, здравоохранения и социального обеспечения, во-вторых, народные комиссары «объединенных народных комиссариатов Российской Социалистической Федеративной Советской республики: финансов, труда, внутренней торговли, рабоче-крестьянской инспекции и Высшего Совета народного хозяйства» (ст. 47). В 30-е гг. были образованы еще два «автономных» наркомата – коммунального хозяйства и местной промышленности. В 1930 г. НКВД был преобразован в общесоюзный наркомат. «Объединенные» наркоматы подчинялись как вышестоящим наркоматам РСФСР, так и правительству АССР, а «автономные» – только ЦИКу и СНК АССР, они отвечали перед ВЦИКом через ЦИК АССР и не несли ответственности перед одноименными наркоматами РСФСР. Аналогичное положение сложилось и в других союзных республиках, включавших АССР.

Автономное государство через своих делегатов на съездах Советов союзной республики принимало участие в образовании верховных органов ее государственной власти.

Аппараты общесоюзных наркоматов и управлений, образованные на территории АССР распоряжениями соответствующих ведомств СССР, состояли при Совнаркоме автономной республики, назначение и смещение представителей и уполномоченных общесоюзных наркоматов и управлений производились органами СССР по согласованию с ЦИК АССР. Эти представители входили в СНК АССР с правом совещательного голоса и действовали под контролем ЦИК, Президиума ЦИК и СНК АССР, исполняя все их распоряжения и задания, не противоречившие общим директивам союзной

власти. В свою очередь, АССР имела своего уполномоченного при правительстве союзной республики, который участвовал с правом совещательного голоса в заседаниях ЦИК, Президиума ЦИК и СНК союзной республики при рассмотрении вопросов, касающихся АССР. Народные комиссары некоторых «автономных» наркоматов АССР (равно как и иные представители этих наркоматов) участвовали в заседаниях или являлись членами Советов и совещаний одноименных наркоматов союзной республики, пользуясь соответственно совещательным или решающим голосом. Кроме того, АССР имели представителей при Наркомнаце РСФСР, а затем – при Президиуме ВЦИК с правом совещательного участия в работе всех центральных органов РСФСР по вопросам, затрагивающим интересы автономной республики.

Конституционное законодательство 1936-1937, а затем 1978 гг. внесло в структуру и правовое положение госаппарата АССР существенные изменения, но и после этого государственный аппарат АССР представлял собою структурно обособленное звено в системе советского государственного аппарата. Обособленность его определялась природой автономного государства спецификой тех общественных отношений, которыми было обусловлено само существование АССР. Эта обособленность могла проявляться как в организационных, так и в правовых формах (например, наличие высших и центральных органов; особые правовые гарантии актов).

В предперестроечные времена органами государственной власти АССР выступали Советы народных депутатов – Верховный Совет АССР, районные, городские, районные в городах, поселковые и сельские Советы.

Высшим органом государственной власти АССР, обладавшим исключительным правом издания законов автономной республики, являлся ее Верховный Совет, избиравшийся народом этой республики сроком на 5 лет. Верховный Совет АССР избирал Председателя и двух его заместителей, два раза в год собирался на очередные сессии.

Являясь единственным органом автономной республики, избираемым всем ее народом и, следовательно, получающим властные полномочия

из рук всего народа АССР, ее Верховный Совет выступал как носитель народного и национального суверенитета. Что же касается государственного суверенитета, то Верховный Совет АССР не мог считаться его носителем постольку, поскольку АССР не была суверенным государством. Но конституционное законодательство предоставило автономной республике право участвовать в решении вопросов, отнесенных к ведению СССР и союзной республики, через их высшие органы власти, а Верховный Совет АССР, согласно, например, ст. 92 Конституции Бурятской АССР, был правомочен решать все вопросы, отнесенные к ведению АССР. Следовательно, Верховный Совет АССР мог участвовать в решении вопросов Союза ССР и союзной республики, а значит, и в реализации их государственного суверенитета. Так, конкретные возможности подобного участия вытекали, например, из права АССР и ее Верховного Совета координировать и контролировать деятельность предприятий, учреждений и организаций союзного и республиканского (союзной республики) подчинения или из права автономной республики (ее Верховного Совета) вносить проекты законов на рассмотрение Верховного Совета союзной республики.

Правовую основу организации и деятельности Верховного Совета АССР составляли конституции Союза ССР, союзной и автономной республик и вытекающие из них законодательные акты. Порядок деятельности Верховного Совета АССР и его органов подробно определяется регламентом Верховного Совета АССР. К началу 80-х гг. такие регламенты были уже приняты Верховными Советами всех АССР.

Верховный Совет АССР избирал Президиум Верховного Совета АССР – постоянно действующий орган Верховного Совета АССР, подотчетный ему во всей деятельности и осуществлявший в пределах, предусмотренных конституцией АССР, функции высшего органа государственной власти автономной республики в период между его сессиями. Президиум Верховного Совета АССР избирался из числа депутатов в составе Председателя Президиума Верховного Совета, двух заместителей Председателя, Секретаря Президиума и установленного конституцией числа членов Президиума (в большинстве АССР – одиннадцати).

Действовавшее конституционное законодательство и принятые на его основе регламенты Верховных Советов внесли ясность в спор о природе Президиума Верховного Совета и о его соотношении с Верховным Советом. Являясь органом Верховного Совета, его Президиум обладал конкретными полномочиями в сферах государственного строительства, народного хозяйства и социально-культурной деятельности. При этом законодатель четко определял те из них, которые могли осуществляться Президиумом в рамках реализации функций высшего органа государственной власти при условии, что соответствующие акты будут представлены на утверждение очередной сессии Верховного Совета. Но, даже выполняя функции высшего органа власти, Президиум Верховного Совета АССР был не вправе решать некоторые вопросы, отнесенные Конституцией к исключительному ведению Верховного Совета – такие, как принятие конституции и внесение в нее изменений, утверждение государственных планов экономического и социального развития, госбюджетов и отчетов об их выполнении, образование подотчетных Верховному Совету органов.

Конституция не оставляла сомнений в том, что имелся только один высший орган государственной власти – Верховный Совет. Иными словами, системы высших органов государственной власти АССР не существовало. С другой стороны, Президиум Верховного Совета нельзя было рассматривать и как одну из организационных форм деятельности Верховного Совета – это был орган последнего, на который возлагались конкретные полномочия, органическая часть высшего органа государственной власти и организатор его деятельности.

В непосредственной реализации власти автономного государства важную роль играли местные Советы народных депутатов. Вместе с Верховным Советом АССР они составляли единую систему органов ее государственной власти, политическую основу АССР.

Органами местного самоуправления эти Советы не считались. Исполнительную же и распорядительную деятельность по реализации функций государственной власти АССР осуществляла система органов государственного управления автономной республики. Различали четыре основных звена этой системы:

а) Совет Министров АССР – высший исполнительный и распорядительный орган государственной власти АССР;

б) Министерства, государственные комитеты и ведомства – центральные отраслевые и функциональные органы государственного управления АССР;

в) исполнительные и распорядительные органы местных Советов автономной республики (исполкомы);

г) отделы и управления исполкомов.

Кроме того, на территории автономной республики действовало множество органов государственного управления союзного и республиканского (союзной республики) подчинения, которые не входили в аппарат АССР, хотя подчас формально именовались как органы автономной республики (например, Статистическое управление АССР). Как правило, такие органы обслуживали нужды автономных республик, выделяя показатели по отраслям, подчиненным АССР, и работая в тесном контакте с органами автономной республики.

Высшим исполнительным и распорядительным органом государственной власти АССР являлся Совет Министров АССР – правительство автономной республики. Совет Министров АССР образовывался Верховным Советом АССР в составе Председателя Совета Министров, первых заместителей и заместителей Председателя, министров, председателей государственных комитетов и руководителей других органов государственного управления, образуемых Верховным Советом республики. Он был ответственен перед Верховным Советом АССР и ему подотчетен. В период между сессиями Совет Министров АССР отвечал перед Президиумом Верховного Совета АССР, которому также был подотчетен. Впервые в конституции АССР в 1978 г. была включена норма, согласно которой Совет Министров АССР регулярно отчитывался о своей работе перед Верховным Советом АССР.

Возглавляя систему органов государственного управления автономной республики, Совет Министров АССР был правомочен решать все вопросы государственного управления, отнесенные к ведению АССР, поскольку они не входили в компетенцию Верховного Совета

АССР и его Президиума. Вместе с тем, согласно конституции АССР, Верховный Совет автономной республики вправе был решать вообще все вопросы, отнесенные к ведению АССР, а это значит, что любой вопрос компетенции Совета Министров мог быть решен Верховным Советом АССР.

В своей деятельности Совет Министров АССР руководствовался конституциями Союза ССР, союзной и автономной республик, законами Союза ССР, союзной и автономной республик, решениями правительства СССР и правительства союзной республики. Актом, непосредственно регламентирующим всю организацию и деятельность Совета Министров АССР, являлся Закон о Совете Министров АССР; в 1979 г. такие акты были приняты во всех автономных республиках.

Для оперативного решения вопросов управления в составе Совета Министров АССР действовал Президиум Совета Министров АССР – постоянный орган правительства автономной республики. В него входили Председатель Совета Министров АССР, первые заместители и заместители Председателя. Президиум образовывался Советом Министров АССР, который мог включать в его состав и других членов правительства АССР.

Кроме Президиума, Совет Министров АССР был вправе создавать и другие рабочие органы правительства республики.

При Совете Министров работал аппарат правительства АССР во главе с управляющим делами Совета Министров АССР, который в установленном порядке включался в состав правительства АССР. Положение об аппарате и его структура утверждались Советом Министров АССР.

Совет Министров АССР находился в определенных отношениях с государственными органами СССР и союзной республики. Он участвовал в решении вопросов, отнесенных к ведению союзной республики и Союза ССР, через их высшие органы государственного управления, взаимодействовал с министерствами и другими подведомственными правительства союзной республики органами. При решении вопросов государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства Совет

Министров АССР вступал во взаимодействие также с государственными органами других автономных республик, исполкомами краевых и областных Советов.

Правительство АССР выступало как орган, осуществлявший координацию и контроль деятельности предприятий, учреждений и организаций вышестоящего подчинения, расположенных на территории автономной республики, по вопросам, отнесенным к ее ведению.

Министерства автономной республики в качестве ее центральных органов государственного управления руководили порученными им отраслями управления, подчиняясь как Совету Министров АССР, так и соответствующим министерствам союзной республики. Согласно законам о Советах Министров АССР, правительство автономной республики могло возлагать на министерства АССР осуществление отдельных функций межотраслевого управления. Основные же обязанности по межотраслевому управлению несли государственные комитеты АССР – ее центральные органы управления, подчиненные Совету Министров АССР и соответствующим государственным комитетам союзной республики.

В конце 70-х и в первой половине 80-х гг. особую роль в межотраслевом управлении играли Комитет народного контроля АССР и Совет агропромышленного объединения автономной республики.

Комитет народного контроля АССР образовывался ее Верховным Советом сроком на 5 лет в составе Председателя Комитета, его заместителей и членов Комитета. Он возглавлял систему органов народного контроля АССР. Согласно Закону о народном контроле в СССР и законам о Советах Министров автономных республик, на Комитет народного контроля АССР опирался в своей деятельности по контролю Совет Министров АССР. Правительство автономной республики направляло работу Комитета народного контроля АССР по осуществлению контроля в хозяйственном и социально-культурном строительстве и в других сферах государственного управления, рассматривало внесенные им на основе результатов проверок вопросы и предложения. Председатель Комитета народного контроля АССР включался в состав правительства автономной республики.

Акты Комитета народного контроля АССР могли быть обжалованы в Комитет народного контроля союзной республики или в те органы АССР, которые осуществляли руководство им, т.е. в Верховный Совет АССР, его Президиум.

В состав агропромышленных объединений входили республиканские (АССР) организации агропромышленного комплекса и подведомственные им предприятия. Совет агропромышленного объединения АССР являлся высшим органом управления этого объединения и образовывался Верховным Советом автономной республики. В состав совета объединения включались руководители республиканских (АССР) организаций агропромышленного комплекса и другие должностные лица по решению Верховного Совета автономной республики. Председатель совета объединения одновременно являлся Первым заместителем Председателя Совета Министров АССР, а министр сельского хозяйства АССР назначался первым заместителем председателя совета объединения АССР. Оперативное руководство деятельностью объединения в период между заседаниями совета осуществлял президиум, который являлся исполнительно-распорядительным органом совета объединения и избирался советом.

Правительству автономной республики были подведомственны комитеты, управления, отделы и прочие ведомства при Совете Министров АССР. Для разрешения хозяйственных споров между предприятиями, учреждениями и организациями при правительстве АССР существовал государственный арбитраж АССР.

Министерства, госкомитеты и ведомства автономной республики действовали на основе и во исполнение законов и иных актов АССР, союзной республики, актов Верховного Совета АССР и его Президиума, Совета Министров АССР. Как правило, министерства и государственные комитеты АССР имели положения о них, утверждавшиеся Советом Министров АССР после согласования с соответствующим отраслевым органом союзной республики.

В автономных республиках было образовано по 15-16 министерств, по несколько (до 10) государственных комитетов. Например, в Татарской АССР в 80-е гг. действовали министерства: бытового обслуживания населения, внутрен-

них дел, жилищно-коммунального хозяйства, здравоохранения, культуры, лесного хозяйства, мелиорации и водного хозяйства, местной промышленности, пищевой промышленности, просвещения, сельского хозяйства, социального обеспечения, топливной промышленности, торговли, финансов, юстиции. К государственным комитетам Татарской АССР относились плановый, по делам строительства, по труду, по ценам, по кинофикации, по делам издательств, полиграфии и книжной торговли, по материально-техническому обеспечению сельского хозяйства, государственной безопасности, по телевидению и радиовещанию.

В числе ведомств Татарской АССР были комитет по физической культуре и спорту, управление общественного питания, управление хлебопекарной промышленности, аптечное управление и др. Наличие ведомств в других АССР варьировалось в зависимости от специфики местного хозяйства и местных особенностей. Что же касается исполкомов местных Советов АССР и их отделов, то здесь не существовало структурных и правовых отличий от соответствующих органов в краях и областях.

Перечень государственных комитетов, министерств, ведомств, отделов и управлений местных Советов в АССР определялся законодательством автономной республики.

Органами правосудия АССР были Верховный суд автономной республики и районные (городские) народные суды. Верховный Суд АССР являлся высшим судебным органом автономной республики и осуществлял надзор за судебной деятельностью районных (городских) народных судов. Он избирался Верховным Советом АССР в составе Председателя, его заместителей, членов и народных заседателей сроком на пять лет. Суды автономной республики в соответствии с федеративным устройством СССР входили в систему судов союзной республики. Их деятельность регламентировалась конституциями Союза ССР, союзной и автономной республик, основами законодательства о судостроительстве Союза ССР, союзных и автономных республик, основами гражданского судопроизводства Союза ССР и союзных республик, основами уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик, законами союзных

республик о судоустройстве, кодексами союзных республик. Надзор за судебной деятельностью Верховного Суда АССР осуществлял Верховный Суд союзной республики, за судебной деятельностью народных судов АССР – Верховный Суд АССР. Организационное руководство Верховным Судом АССР было возложено на Министерство юстиции союзной республики, районными (городскими) народными судами – на министерства юстиции союзной и автономной республик.

Органы прокуратуры АССР формировались вышестоящими прокурорскими органами и им непосредственно подчинялись, но, осуществляя высший надзор за исполнением законов на территории автономной республики, работали в тесном контакте с органами последней: прокуроры принимали участие в их сессиях и заседаниях, докладывали органам АССР – как высшим, так и местным – о состоянии законности.

Таким образом, автономная республика располагала аппаратом, способным, в основном, обеспечивать осуществление функций этого государства в рамках предоставленного ему статуса. Тем не менее, как отмечалось в литературе, ее органы не обладали даже некоторыми правами, предоставленными органам краев и областей, в частности, правом приостанавливать исполнение противоречивших законодательству актов руководителей предприятий, учреждений и организаций вышестоящего подчинения по вопросам, затрагивающим интересы местного населения.

Постепенно складывалась система правовых актов автономной республики. До 1937 г. утвержденных конституций АССР, как отмечалось, не существовало, но проекты основных законов, принятые в республиках, вносили определенную ясность в вопрос о правах органов АССР и РСФСР относительно актов АССР: эти проекты, как правило, опирались на ранее изданные и вступившие в силу конкретные, хотя и разрозненные решения, а потому содержали по крайней мере систематизированную информацию.

Так, касаясь конституции АССР, ст. 30 проекта Основного закона Татарии предусматривала, что право дополнять и изменять основные начала этой конституции, а также утверждать частичные изменения в ней, принятые сессией

ЦИК ТССР в период между съездами Советов ТССР, принадлежало исключительно съезду Советов Татарии. Вместе с тем, поскольку сама конституция АССР должна была в окончательном виде утверждаться съездом Советов РСФСР, примечание к ст. 30 проекта включало оговорку о том, что принятые съездом Советов ТССР дополнения и изменения конституции подлежат внесению на окончательное утверждение Всероссийского Съезда Советов.

Ст. 32 указанного проекта закрепляла за съездом Советов ТССР право широкой законодательной инициативы по всем без исключения вопросам, входящим в компетенцию законодательных органов РСФСР и СССР.

Законы (декреты и постановления) ТССР издавались ее съездом Советов, а в период между съездами – Центральным Исполнительным Комитетом ТССР, который принимал их (декреты, постановления, распоряжения) в порядке собственной инициативы, либо утверждал законопроекты, вносимые Советом Народных Комиссаров республики. В период между сессиями ЦИК все его права по изданию актов государственной власти принадлежали Президиуму ЦИК. В своей законодательной деятельности ЦИК ТССР (а по смыслу Конституции – и съезд Советов) руководствовался принципами, установленными в законодательных актах ВЦИК, ЦИК и СНК СССР, общей политикой РСФСР и СССР. «Все декреты и постановления, определяющие общие нормы политической и экономической жизни Татарской Социалистической Советской Республики, – гласила ст. 37 проекта, – а также вносящие коренные изменения в существующую практику государственных органов Татарской Социалистической Советской республики, а равно бюджет... обязательно должны восходить на рассмотрение и утверждение Центрального Исполнительного Комитета Советов Татарской Социалистической Советской Республики».

Заметим, что Конституция РСФСР в редакции 1925 года предусматривала предварительное утверждение конституций АССР, которое подлежало ведению Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета (ст. 44), и окончательное утверждение, находившееся в исключительном ведении Всероссийского Съезда Советов (ст.ст. 16, 44).

Акты ЦИК АССР и его Президиума могли отменяться съездом Советов автономной республики, а позднее, согласно ст. 45 Конституции РСФСР в редакции 1929 г., также ВЦИК и его Президиумом. Постановления съездов Советов АССР вправе были отменять Всероссийский съезд Советов и ВЦИК, если эти акты нарушали Конституцию РСФСР или постановления верховных органов Российской федерации.

Таким образом, имели место определенные ограничения некоторых возможностей АССР по самостоятельному изданию актов ее высших органов государственной власти, но в то же время за АССР закреплялось право законодательной инициативы на уровне РСФСР и СССР, ликвидированное конституционным законодательством 1936-1937 гг. и восстановленное на уровне союзной республики в 1978 году. Некоторое ограничение законодательных возможностей АССР до 1937 года компенсировалось еще и тем, что многие важные акты высших органов РСФСР специально приспособлялись к особенностям конкретных автономных республик, что было естественным и необходимым в условиях, когда партия и государство только еще приступали к решению национального вопроса. Например, 29 мая 1923 года Президиум ВЦИК утвердил Земельный кодекс РСФСР с изменениями «в целях приспособления его к особым условиям ТССР». 11 августа 1924 г. ВЦИК и СНК РСФСР приняли специальное постановление, которым внесли изменения, с учетом местных условий жизни Татарской АССР, в Гражданско-процессуальный кодекс РСФСР, изданный ранее – 7 июля 1923 года; А.М. Халилов указывает на право ЦИК и Президиума ЦИК АССР входить во ВЦИК с представлениями об отмене или изменении декретов и постановлений всех центральных органов РСФСР, которые признавались ими нецелесообразными по местным условиям [8, с. 90].

Если же обратиться к актам органов государственного управления автономной республики до 1937 года, то здесь законодательство РСФСР и АССР предусматривало еще более последовательную систему гарантий. Совет Народных Комиссаров издавал декреты и постановления, которые, правда, могли отменяться или приостанавливаться ЦИК и Президиумом

ЦИК АССР, а также ЦИК и Президиумом ЦИК РСФСР. Зато в исключительных случаях ЦИК АССР и его Президиум могли приостанавливать «под своей ответственностью» распоряжения народных комиссаров РСФСР с немедленным сообщением об этом Президиуму ВЦИК, СНК РСФСР и соответствующему наркомату РСФСР.

Согласно Общему положению о народных комиссариатах Татарской республики, утвержденному ЦИК ТССР 5 декабря 1925 года, и проекту Конституции Татарии 1926 года распоряжения наркоматов республики могли приостанавливаться, отменяться и изменяться ЦИК ТССР, его Президиумом, СНК ТССР и Экономическим Советом – ЭКОСО ТССР (в пределах компетенции последнего). При этом распоряжения объединенных наркоматов могли также приостанавливать, отменять и изменять соответствующие объединенные наркоматы РСФСР, но только в случаях, когда данные распоряжения противоречили заданиям и директивам соответствующих объединенных наркоматов РСФСР, или общесоюзному законодательству, с одновременным доведением об этом до сведения СНК ТССР. Право объединенных наркоматов РСФСР приостанавливать акты одноименных наркоматов АССР не распространялось на случаи, когда эти акты основывались на точном предписании ЦИК или СНК АССР. В последнем случае объединенные наркоматы РСФСР могли лишь входить с представлениями во ВЦИК. В свою очередь, распоряжения объединенных наркоматов СССР и РСФСР могли приостанавливаться постановлениями правительства АССР, когда они противоречили действующим законам СССР, РСФСР и АССР, или когда проведение их в жизнь, как указывалось в проекте Конституции Татарской АССР, угрожало расстройством хозяйственной или политической жизни автономной республики, с уведомлением о том соответствующего органа центральной власти.

Акты необъединенных наркоматов никем, кроме высших органов АССР, отменяться, изменяться и приостанавливаться не могли. Циркулярные распоряжения необъединенным наркоматам АССР наркоматы РСФСР имели право направлять лишь по тем предметам, по

которым оно было им предоставлено особыми узаконениями. Распоряжения необъединенных наркоматов РСФСР, признанные соответствующими необъединенными наркоматами АССР целесообразными к применению в АССР, осуществлялись с санкции ЦИК и СНК АССР.

С принятием в 1937 и 1978 гг. новых конституций союзных и автономных республик Совет Министров союзной республики сохранил за собой право приостановления постановлений и распоряжений правительства АССР; акты министерств АССР могли отменяться не только Советом Министров АССР, но и одноименными министерствами союзной республики.

В соответствии с конституциями АССР 1978 г. к правовым актам автономной республики относились законы, постановления и иные акты, декларации, заявления Верховного Совета АССР, указы и постановления его Президиума, постановления и распоряжения Совета Министров АССР, указы и постановления его Президиума, постановления и распоряжения Совета Министров АССР; приказы, инструкции и постановления государственных комитетов, министерств и центральных ведомств республики.

Акты высших представительных органов АССР после 1937 г. не могли отменяться, приостанавливаться или изменяться органами РСФСР и Союза ССР, но фактически ни один акт Верховного Совета АССР или его Президиума не издавался без предварительного подробного согласования с Москвой, нередко – и по рекомендациям «сверху».

Постановления и распоряжения Совета Министров АССР могли быть отменены Президиумом Верховного Совета АССР и Президиумом Верховного Совета союзной республики; кроме того, их исполнение вправе был приостанавливать Совет Министров союзной республики.

Приказы, инструкции и другие акты государственных комитетов, министерств и ведомств автономной республики могли отменяться Советом Министров АССР, а также, как правило, приостанавливаться одноименными министерствами союзной республики.

Итак, автономная республика, декретированная как форма реализации национального суверенитета народов, а в РСФСР – еще и как субъект

федерации, в условиях советской авторитарной государственности не только не совершенствовалась, но и, наоборот, постепенно утрачивала первоначально имевшиеся у нее правовые возможности реального политического самоуправления. Это обстоятельство в сочетании с серьезными просчетами в социально-экономическом и культурном развитии республик, с их неизменно возрастающей зависимостью от федерального центра привело, в конечном итоге, к одностороннему отказу республик в начале 90-х гг. от своего автономного статуса и к принятию большинством республик деклараций о государственном суверенитете.

Литература:

1. Кочев В.А. Конституционное (уставное) право субъектов Российской Федерации. – Пермь, 2005.
2. Куприц Н.Я. Из истории науки советского государственного права. – М., 1971.
3. Основы теории государства и права. – М., 1971.
4. Степанов И.М. Союзная государственность и вопросы теории социалистического суверенитета. // XXV съезд КПСС и дальнейшее развитие Советского государства, демократии и права. – М., 1977.
5. Левин И.Д. Советская федерация – государственно-правовая форма разрешения национального вопроса в СССР // Вопросы советского государства и права. – М., 1957.
6. Каппаров Г.М. Автономная республика – форма советской национальной государственности: Автореферат дисс. ... доктора юр. наук. – М., 1983.
7. Железнов Б.Л. АССР – высшая форма советской автономии. – Казань, Изд-во КГУ, 1984.
8. Халилов А.М. РСФСР – социалистическое федеративное государство. – Казань, 1967.

Constitutional and Legal Institution of Autonomous Republics of the USSR

The article studies constitutional status of soviet autonomous republic, especially its place in the system of soviet state authorities. According to the analysis the autonomous republic decreed as realization of national sovereignty of the peoples, in Russian Soviet Socialistic Republic decreed as subject of federation little by little was losing its legal capabilities which together with major error in social and economic, cultural development of republics, and increasing dependence on federal centre resulted in the beginning of the 90-s to republics unilaterally renouncing the autonomous status and declaring their state sovereignty. Due to today's situation the experience of soviet autonomous republics should be properly taken into account.

