

ВОПРОСЫ ТЕРРИТОРИИ ГОСУДАРСТВА В СОВЕТСКИХ КОНСТИТУЦИЯХ¹

Аннотация. Все советские конституции содержали положения, касающиеся организации территории государства. В первых советских конституциях вопросы территории отражались в статьях, устанавливающих систему местных органов власти и закрепляющих право наций на самоопределение. Этническое разнообразие, отличия в социальной и правовой жизни национальных сообществ делали эту идею близкой и официальной государственно-правовой доктрине и партийной программе большевиков, в которой заявлялось о необходимости областного самоуправления для местностей, отличающихся особыми бытовыми условиями и составом населения. Начиная с Конституции СССР 1936 г. в Основном законе стали перечисляться административно-территориальные и национально-территориальные единицы, входящие в состав государства.

Ключевые слова: история государства и права, право, закон, советское государство, советское право, конституция, территория государства, государственная граница.



**Татьяна Федоровна
ЯЩУК,**

заведующий кафедрой
теории и истории
государства и права
Омского государственного
университета
имени Ф. М. Достоевского,
доктор юридических наук,
профессор
yashukomsu@mail.ru
644077, Россия, г. Омск,
просп. Мира, д. 55А

DOI: 10.17803/2311-5998.2021.81.5.111-115

TATYANA F. YASHCHUK,

Head, Department of the Theory and History of state and law
of the Dostoevsky Omsk State University,
Dr. Sci. (Law), Professor
yashukomsu@mail.ru

644077, Russia, Omsk, prosp. 55A Mira, 55A Omsk, Russia, 644077

STATE TERRITORY ISSUES IN SOVIET CONSTITUTIONS

Abstract. All Soviet constitutions contained provisions concerning the organization of the territory of the state. In the first Soviet constitutions, the issues of territory were reflected in the articles establishing the system of local authorities and establishing the right of nations to self-determination. Ethnic diversity, differences in the social and legal life of national communities, made this idea close to both the official state-legal doctrine and the Bolshevik party program, which stated the need for regional self-government for localities that differ in special living conditions and the composition of the population. Starting with the Constitution of the USSR in 1936, the main law began to list the administrative-territorial and national-territorial units within that state.

Keywords: history of state and law, law, law, Soviet state, Soviet law, constitution, territory of the state, state border.

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ (проект № 20-011-00523).

© Т. Ф. Ящук, 2021

Основные государственные законы 1906 г., которым в современной юридической науке придается значение конституционного акта, определяли Российское государство как единое и неделимое. Эта норма содержалась в ст. 1, что подчеркивало ее основополагающее значение для содержания всего документа. Принадлежность лица к государству определялась по принципу подданства, а не гражданства.

Унитаризм как способ организации территории оставался и в конституционных разработках Юридического совещания 1917 г., подготавливаемых к Учредительному собранию. В проекте «Основных законов об автономии (Федерации)» также в ст. 1 дословно повторялся тезис о едином и неделимом государстве. Допускалось введение «областной автономии». Проектируемые положения не отражали реальных процессов децентрализации, происходивших на территории бывшей Российской империи, не содержали ничего определенного, «напоминающего демократический принцип права наций на самоопределение, вплоть до отделения и образования самостоятельных государств»². Указанный лозунг, составлявший важную часть идеологии левого движения и включенный в программу РСДРП(б), получил закрепление в Конституции РСФСР 1918 г. Вошла в нее и идея областной автономии.

Первые советские конституции уделяли вопросам территории государства мало внимания. Сама по себе конституция еще не могла быть итогом революции³.

Территориальное устройство государства отражалось через призму организации государственной власти, удовлетворения национальных интересов. Последнее обстоятельство повлияло на изменение внешних границ государства. Конституция РСФСР 1918 г. легитимировала действия правительства, «провозгласившего полную независимость Финляндии... вывод войск из Персии, объявившего свободу самоопределения Армении» (ст. 6). Транзит в Конституцию идеи об автономных областных союзах прослеживается в ст. 11. Россия объявлялась федеративной республикой, и автономные союзы должны были входить в ее состав на началах федерации.

В реальности национально-государственное строительство пошло по иному варианту, а именно через создание национально-территориальных образований. Достаточно быстро оформились их типы: республики и области, а позднее — округа.

Иерархично (снизу — вверх) выстраиваемая система советов следовала за исторически сложившимся территориальным делением государства, где низовой единицей выступала волость, затем следовали уезды, а верхний уровень занимали губернии. Однако такая система стала называться «неудобным» наследием прежнего режима, приспособившего ее под фискальные и полицейские интересы, поэтому уже в начале 1920-х гг. развернулись масштабные административно-территориальные реформы, получившие название «районирование»⁴.

² Лельчук С. В. Конституционные проекты Временного правительства России в 1917 г. // Вестник РГГУ. Серия : Экономика. Управление. Право. 2008. № 5. С. 48.

³ Исаев И. А. Основная норма («скрижали революционного закона») // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2018. № 8. С. 32.

⁴ Яцук Т. Ф. Реформы местного управления в РСФСР в 1920-е гг. // Lex russica. 2017. № 10 (131). С. 171—186.

Самой крупной территориальной единицей становилась область (край), границы которой в целом должны были совпадать с объективно существующим экономическим районом. Районы в виде новых административных единиц заменяли собой прежние волости, но отличались от них большей территорией, а также демографическими, хозяйственными и иными показателями.

Принятие в 1924 г. союзной Конституции имело огромное значение для обеспечения территориальной целостности СССР, создавало гарантии единства государства «не на договорном, а на законодательном основании»⁵. Действительно, с точки зрения установления внешних границ СССР, внутреннего территориального устройства, принципов объединения советских республик Конституция не содержала принципиальных новаций по сравнению с уже действовавшими Декларацией об образовании СССР и Договором об образовании СССР, но статус Конституции как особого юридического акта в политической и правовой культуре оценивался более высоко.

В ведении СССР в лице его верховных органов находилось изменение внешних границ Союза, регулирование вопросов об изменении границ между союзными республиками. Территория республики не могла быть изменена без ее согласия. Территориальная целостность СССР обеспечивалась общностью системы советов, единым гражданством, отнесением к компетенции общесоюзного центра стратегических вопросов, связанных с обороной, внешним представительством, поддержанием внутренних инфраструктурных связей (через транспорт, почту и телеграф).

Можно назвать и иные, непосредственно не указанные в Конституции факторы (экономические, политические, культурные и др.), способствующие сохранению и достаточно длительному развитию СССР. Союзные республики обладали всеми полномочиями по разрешению вопросов внутреннего территориального устройства.

Конституция РСФСР 1925 г. отразила состоявшиеся административно-территориальные преобразования, указав фактически действовавшие национальные автономии (республики и области) и местные органы власти, образуемые в административных единицах и на уровне поселений. С учетом продолжавшихся реформ в Конституцию неоднократно вносились редакционные дополнения и поправки, отражавшие создание новых административно-территориальных единиц и национально-территориальных автономий и связанные с ними изменения.

Так, согласно редакции 1925 г. местные органы власти выбирались в краях, областях, губерниях, округах, уездах, районах и волостях. В редакции 1935 г., ставшей последней перед принятием нового Основного закона, зафиксировано достижение более простого и однотипного административного устройства: местные органы создавались на территории края, области и района.

Определенный итог переформатирования территориального деления государства и, соответственно, административного управления подвела Конституция СССР 1936 г. Впервые в документ такого характера вводится глава «Государственное устройство», в которой закреплён территориальный состав государства с учетом сложившейся двухуровневой федерации. В статье 13 перечисляются

⁵ Чистяков О. И. Конституция СССР 1924 года. М. : Зерцало-М, 2004. С. 89.



республики, образующие СССР, а в ст. 22—29 последовательно описывается внутреннее территориальное устройство каждой союзной республики.

Апробированный прием был повторен в конституциях союзных республик. Так, в статье 14 Конституции РСФСР 1937 г. назывались все края, области, автономные республики и области, из которых состояла РСФСР.

Сложно сказать, в какой степени конституционный способ закрепления территориального устройства государства способствовал стабилизации внутреннего деления. Однако в последующем, вплоть до конца советского периода, новые административно-территориальные единицы, как и виды автономий, не вводились.

Исключение составляют автономные округа, но они имели давнюю историю, впервые появившись в ходе реформ 1920-х гг., когда осуществлялся переход от схемы «волость — уезд — губерния» к схеме «район — округ — область (край)». В дальнейшем округа стали рассматриваться как избыточное, промежуточное звено между районом и областью и были повсеместно упразднены, но в некоторых малонаселенных, труднодоступных местностях, где проживали национальные меньшинства, они были сохранены, поскольку представляли удобную форму территориальной организации.

Конституция СССР 1977 г. расширяла и углубляла федеративные начала государства. Необходимо учитывать, что принятый в 1977 г. текст, в отличие от предыдущей Конституции СССР 1936 г., не был единственным проектом. Первоначальные наброски относятся еще к 1960-м гг.⁶, к периоду демократизации общественных отношений в различных сферах. Так, республики получили существенные права в области судостроительства и судопроизводства, кодификации законодательства и др. Хотя подготовка новой конституции в середине 1960-х гг. была прекращена, а затем документ готовился в иной политической обстановке, демократический настрой не мог не сказаться на содержании основного закона.

Значительно обогатились статьи, касающиеся состава государства. Они вошли в новый раздел «Национально-государственное устройство СССР». Раздел включал несколько глав: гл. 8 «СССР — союзное государство»; гл. 9 «Союзная советская социалистическая республика»; гл. 10 «Автономная советская социалистическая республика»; гл. 11 «Автономная область и автономный округ». Глава 8 поддерживала конституционную традицию утверждения состава СССР, в других главах давалось исчерпывающее описание национально-территориальных образований соответствующих типов.

Сформированная в советский период конституционная традиция отражать в основном законе территориальный состав государства была поддержана в современных условиях. Конституция РФ в момент ее принятия указала состав субъектов Федерации, в дальнейшем, в связи с объединением некоторых субъектов, в соответствующие статьи вносились изменения.

⁶ Байбаков С. А. О теоретических и идеологических основах проекта Конституции СССР 1963—1964 гг. // Вестник Московского университета. Серия 8 : История. 2005. № 5. С. 3—23.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Байбаков С. А.* О теоретических и идеологических основах проекта Конституции СССР 1963—1964 гг. // Вестник Московского университета. — Серия 8 : История. — 2005. — № 5. — С. 3—23.
2. *Исаев И. А.* Основная норма («скрижали революционного закона») // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2018. — № 8. — С. 20—33.
3. *Лельчук С. В.* Конституционные проекты Временного правительства России в 1917 г. // Вестник РГГУ. — Серия : Экономика. Управление. Право. — 2008. — С. 45—55.
4. *Чистяков О. И.* Конституция СССР 1924 года. — М. : Зерцало-М, 2004. — 216 с.
5. *Яцук Т. Ф.* Реформы местного управления в РСФСР в 1920-е гг. // Lex russica. — 2017. — № 10 (131). — С. 171—186.

