

Почему причины распада СССР следует искать до формирования СССР.

Статья вторая.

Стратегическая ошибка советской федерализации как рефлексия в отношении имперского устройства*

*Шамахов В. А.¹, Межевич Н. М.². **

¹Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация

²Санкт-Петербургский государственный университет, Санкт-Петербург, Российская Федерация; *mez13@mail.ru

РЕФЕРАТ

После победы в гражданской войне вопрос об организации власти встал не только в политической, но и в территориально-политической сфере. В течение долго времени большевики позиционировали империю как «тюрьму народов». После 1920 г. (Крым) от власти нужен был адекватный ответ. Старый партийный лозунг повлиял на конституционное строительство и к эпохе Горбачева страна пришла со «спящей нормой» права выхода союзной республики из состава СССР.

Ключевые слова: Федеративное устройство, Российская империя, СССР, национальный вопрос, конституция, территориально-политическое устройство, право выхода республики из состава СССР

Для цитирования: Шамахов В. А., Межевич Н. М. Почему причины распада СССР следует искать до формирования СССР. Статья вторая. Стратегическая ошибка советской федерализации как рефлексия в отношении имперского устройства // Управленческое консультирование. 2020. № 12. С. 10–23.

Why the Reasons for the Collapse of the USSR Should Be Sought Before the Formation of the USSR. Article Two. The Strategic Error of Soviet Federalization as a Reflection on the Imperial Structure

*Vladimir A. Shamakhov¹, Nikolay M. Mezhevich². **

¹Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management of RANEP), Saint-Petersburg, Russian Federation

²Saint-Petersburg State University, Saint-Petersburg, Russian Federation; *mez13@mail.ru

ABSTRACT

After the victory in the civil war, the question of the organization of power arose not only in the political, but also in the territorial-political sphere. For a long time, the Bolsheviks positioned the empire as a “prison of peoples”. After 1920 (Crimea), an adequate answer was needed from the authorities. The old party slogan influenced constitutional construction, and, to the Gorbachev era, the country came with the “sleeping norm” of the right to leave the Union Republic from the USSR.

Keywords: federal structure, Russian Empire, USSR, national issue, constitution, territorial-political structure, the right to withdraw the republic from the USSR

* См.: Шамахов В. А., Межевич Н. М. Почему причины распада СССР следует искать до формирования СССР. Статья первая // Управленческое консультирование 2020. № 10. С. 10–17.

For citing: Shamakhov V. A., Mezhevich N. M. Why the Reasons for the Collapse of the USSR Should Be Sought Before the Formation of the USSR. Article Two. The Strategic Error of Soviet Federalization as a Reflection on the Imperial Structure // Administrative consulting. 2020. N 12. P. 10–23.

Со времени революции и возникновения Советская Россия в национальном отношении представляла собой двойственное и противоречивое образование. С одной стороны, основатели советского государства хотели видеть его как союз равноправных народов, связанных революцией и задачей построения общества нового типа. Российская империя при этом выступала как субстрат, не более. С другой стороны, существенно позже стала ясной бесперспективность мировой революции. В результате в государственном гимне СССР появилась строка: «Союз нерушимый республик свободных сплотила навеки великая Русь». В это время окончательно складывается сложный, противоречивый характер нашего государства, одновременно — союза равноправных народов и великой России. Эта противоречивость и двойственность проявляется на всех уровнях и во всех сферах.

Можно говорить о двух тенденциях. Первая, интернационалистская, как в капле воды отражена в формуле «Пролетарии всех стран, соединяйтесь», присутствующей на всех партийных документах. Этот подход, ослабеваая, сохранился, тем не менее, до 1991 г. Вторая — СССР, как продолжение Российской империи, — естественно, все более крепла и выступала на первый план по мере того, как отступали надежды на мировую революцию.

Революция с самого начала провозгласила право наций на самоопределение, говорить о добровольном объединении народов этих окраин с революционной Россией не приходится. Взаимосвязь этноса и государственности и территории признавалась большевиками вслед за классиками учения К. Марксом и Ф. Энгельсом. Ленин также считал, что этот вопрос приобретает особое значение в эпоху раннего капитализма, когда он находит свою опору в экономике и в результате — характерную для этой эпохи стремление формирующихся наций к своему государственному оформлению. В. И. Ленин писал в этой связи: «Образование национальных государств, наиболее удовлетворяющих этим требованиям современного капитализма, является поэтому тенденцией (стремлением) всякого национального движения. Самые глубокие экономические факторы толкают к этому, и для всей Западной Европы — более того: для всего цивилизованного мира — типичным, нормальным для капиталистического периода является поэтому национальное государство»¹. Признавая экономическое значение централизации государства, Ленин в письме С. Г. Шаумяну от 6 декабря 1913 г. отмечал: «Мы в принципе против федерации — она ослабляет экономическую связь, она негодный тип для одного государства»². В условиях России до середины 1917 г. Ленин считал нецелесообразным федеративное устройство государства, так как оно не способствовало тогда сплочению пролетариата и трудящихся масс в их борьбе за революционное преобразование общества. В. И. Ленин писал: «Марксисты, разумеется, относятся враждебно к федерации и децентрализации — по той простой причине, что капитализм требует для своего развития возможно более крупных и возможно более централизованных государств»³. В. И. Ленин исходил из того, что при прочих равных условиях крупные централизованные госу-

¹ Ленин В. И. Полное собрание сочинений (ПСС) / Ин-т марксизма-ленинизма при ЦК КПСС. 5-е изд. Москва : Госполитиздат, 1958–1965. Изд-во т. 45–49, 51: Политиздат; т. 50–52, 55: Политиздат. Т. 25. С. 258–259.

² Ленин В. И. ПСС. Т. 48. С. 235.

³ Ленин В. И. ПСС. Т. 24. С. 143.

дарства создают более благоприятные условия для развития революционной борьбы пролетариата, чем федеративные, раздробленные и мелкие государства.

Иное дело — вопрос о возможности, допустимости федеративного устройства государства в условиях России после Февральской революции 1917 г. и развития предпосылок социалистической революции. Уже начиная примерно с мая 1917 г., особенно в книге «Государство и революция» (август–сентябрь 1917 г.), т. е. в период непосредственной подготовки социалистической революции, происходит известный перелом в отношении В. И. Ленина к допустимости в России федеративного устройства государства. В его высказываниях в этот период еще прямо не ставится вопрос о новом типе федерации, но позиция Ленина дает основание предполагать, что он предвидел уже возможность появления «социалистического» варианта федерации. С его точки зрения, организация федеративного государства на основе диктатуры пролетариата должна коренным образом отличаться от федеративного государства в условиях буржуазного строя. Но конкретно вопрос о советском (социалистическом) федеративном устройстве государства в период непосредственной подготовки и проведения социалистической революции в России еще не ставился.

В дальнейшем, опираясь на формирующийся в процессе практического строительства и публичных дискуссий опыт, большевики пришли к выводу, что именно федерация наиболее полно разрешает проблему советского национально-государственного строительства. Можно сказать еще точнее: удержать власть иным способом большевики просто не могли. 22 ноября 1917 г. в речи на 1-м Всероссийском съезде военного флота В. И. Ленин, исходя из того, что существует «особо пестрый состав национальностей России, в которой великороссов только около 40%, а остальное большинство принадлежит к другим народностям», отметил: «Нам говорят, что Россия раздробится, распадется на отдельные республики, но нам нечего бояться этого. Сколько бы ни было самостоятельных республик, мы этого страшиться не станем»¹.

В первые месяцы становления Советского государства до января 1918 г. еще не было четкой определенности в отношении формы устройства Советского многонационального государства. Поэтому нельзя утверждать, будто в начале своего возникновения советское государство было унитарным, а потом уже оно стало федеративным. Нельзя, например, называть унитарным государством Российскую Социалистическую Республику, провозглашенную II Всероссийским съездом Советов, в первые месяцы ее существования (ноябрь–декабрь), когда еще только шел процесс становления Советской власти в центре и на местах (в том числе и в национальных районах). Но юридически, официально, Россия была провозглашена Федеративной Советской республикой лишь в январе 1918 г., на III Всероссийском съезде Советов. Законодательно это было оформлено в написанной В. И. Лениным и принятой съездом «Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа» и в резолюции этого съезда «О федеральных учреждениях Российской республики».

И. В. Сталин также указывал на причины эволюции взглядов партии по отношению к федерации: «Во-первых <...> ко времени Октябрьского переворота целый ряд национальностей России оказался на деле в состоянии полного отделения и полной оторванности друг от друга, ввиду чего федерация оказалась шагом вперед от разрозненности трудящихся масс этих национальностей к их сближению, к их объединению. Во-вторых <...> самые формы федерации, наметившиеся в ходе советского строительства, оказались далеко не столь противоречащими целям экономического сближения трудящихся масс национальностей России, как это могло казаться раньше, или даже вовсе не противоречащими этим целям, как показала в дальнейшем практика. В-третьих <...> удельный вес национального дви-

¹ Ленин В. И. ПСС. Т. 35. С. 221.

жения оказался гораздо более серьезным, а путь объединения наций — гораздо более сложным, чем это могло казаться раньше, в период до войны, или в период до Октябрьской революции»¹.

Есть еще одно интересное заключение у Ленина, не вписывающееся в общий контекст и несколько выпадающее из исторического фона: «Крайне важно отметить, — писал Ленин, — что Энгельс с фактами в руках, на самом точном примере, опровергает чрезвычайно распространенный... предрассудок, будто федеративная республика означает непременно больше свободы, чем централистическая. Это неверно... Свободы больше давала действительно демократическая централистическая республика, чем федералистическая. Или иначе: наибольшая местная, областная и пр. свобода, известная в истории, дана была централистической, а не федеративной республикой»².

Советское государство не сохранило старые «имперские» этнические соотношения — русский центр и «иностранческие» окраины, но и не нашло оптимальную форму их взаимодействия. Идея федерализма была взята с запада в географическом и политическом смысле этого слова.

Качественно новым этапом развития российского федерализма стали революционные преобразования 1917 г. Первым важным документом, с учетом которого строилась национальная и федеративная политика, была Декларация прав народов России, принятая 2 ноября 1917 г. В Декларации, в частности, говорилось: «...Совет Народных Комиссаров решил положить в основу своей деятельности по вопросу о национальностях России следующие начала:

- Равенство и суверенность народов России.
- Право народов России на свободное самоопределение, вплоть до отделения и образования самостоятельного государства.
- Отмена всех и всяких национальных и национально-религиозных привилегий и ограничений.
- Свободное развитие национальных меньшинств и этнографических групп, населяющих территорию России.

Вытекающие отсюда конкретные декреты будут выработаны немедленно после конституирования Комиссии по делам национальностей».

Таким образом, правящая партия признала полновластие интернациональных по своей природе Советов, свою интернациональную сущность. По мнению теоретиков и практиков того периода, коммунистическая партия была той основой, которая давала возможность осуществить новый, т. е. «советский и социалистический» тип федерации. На этом основании было решено, что федеративный строй Советской Республики будет наиболее соответствующим интересам государственного и партийного строительства. Считалось, что при советском строе не только автономия, но и федерация, если она проведена в разумных с экономической точки зрения пределах и основывается на национальных отличиях, не противоречит демократическому централизму.

Следует отметить, что на этом этапе государственного строительства руководство страны рассматривало складывающуюся федерацию как одну из возможных форм государственного строительства и как конкретную форму решения вопроса о национально-государственном устройстве России.

На третьем Всероссийском съезде Советов был принят еще один важный документ — резолюция «О федеральных учреждениях Российской Республики». Разработчики считали ее основой будущей Конституции, но не законом. С точки зрения

¹ Сталин И. В. Сочинения. Т. 3. М.: Государственное издательство политической литературы, 1951. С. 30–31.

² Ленин В. И. ПСС. Т. 33. С. 74.

установления и развития федеративных отношений в России, резолюция представляет большой интерес.

«1) Российская Социалистическая Советская Республика учреждается на основе добровольного союза народов России как федерация советских республик этих народов.

2) Высшим органом власти в пределах федерации является Всероссийский съезд Советов рабочих, солдатских, крестьянских и казачьих депутатов, созываемый не реже, чем три раза в месяц.

3) Всероссийский съезд Советов рабочих, солдатских, крестьянских и казачьих депутатов избирает Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет. В периоды между съездами верховным органом является Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет.

4) Правительство федерации, Совет Народных Комиссаров, избирается и смещается, в целом и частях, Всероссийским съездом Советов или Всероссийским Центральным Исполнительным Комитетом.

5) Способ участия советских республик отдельных областей в федеральном правительстве, областей, отличающихся особым бытом и национальным составом, равно как и разграничение сферы деятельности федеральных и областных учреждений Российской Республики, определяется немедленно, по образованию областных советских республик Всероссийским Центральным Исполнительным Комитетом и Центральными Исполнительными Комитетами этих республик.

6) Все местные дела решаются исключительно местными Советами. За высшими Советами признается право регулирования отношений между низшими Советами и решение возникающих между ними разногласий. Центральная Советская власть обязана следить за соблюдением основ федерации и представляет Российскую Федерацию Советов в ее целом. На центральную власть возлагается также проведение мероприятий, осуществимых лишь в общегосударственном масштабе, причем, однако, не должны быть нарушаемы права отдельных, вступивших в федерацию, областей.

7) Разработка этих основных положений Конституции Российской Федеративной Республики поручается Центральному Исполнительному Комитету Советов для внесения на следующий Съезд Советов»¹.

Таким образом, впервые на законодательном уровне Россия была провозглашена как федерация. Для нас также важно, что в резолюции 111 Всероссийского съезда Советов признается широкая автономия местных Советов (п. 6). Для доказательства вышеупомянутого положения можно сослаться и на первую Российскую конституцию (1918 г.). Соответствующая статья конституции гласит: «В границах своего ведения Совет, а в случае, предусмотренном в ст. 57 (примечание), общее собрание избирателей есть высшая в пределах данной территории власть»². Фактическое тождество государственной и региональной политики на этом этапе объяснимо: гражданская война, разрушенное хозяйство, ослабление центростремительных тенденций объективно требовали первоочередного участия местных сил и ресурсов.

Создаваемое в 1917–1918 гг. государство называлось и Российской республикой, и Российской Федеративной Республикой. Детальная проработка системы федеративных отношений произошла существенно позже. В конце 1920-х гг. изменилась и точка зрения партии на целесообразность безграничной федерализации.

Подчеркнем, что способ участия субъектов федерации в федеральном правительстве находится в ведении федерации и ее субъектов. Противоречиво решался вопрос о субъектах федерации. В пункте 5 употребляются применительно к субъектам

¹ Съезды Советов в постановлениях и резолюциях. М., 1937. С. 47.

² Там же. С. 100.

федерации неравнозначные термины. Речь идет о советских республиках отдельных областей и об областях, отличающихся особым бытом и национальным составом. Таким образом, здесь фактически ставится вопрос о федерализме как способе территориально-политической организации общества, а не только форме национально-территориального устройства. III Всероссийский съезд Советов открылся 10 января 1918 г. под председательством Я.М. Свердлова. В его выступлении было отмечено, что, кроме вопросов войны и мира, предстоит решить еще одну важную проблему — национальный вопрос. 15 января большевистская фракция съезда собралась на свое заседание, чтобы обсудить организационный вопрос и конкретные проблемы федерации советских республик. Принимая федеративный принцип построения Российской Социалистической Советской Республики, большевики вместе с тем указывали в резолюции: «Нужно уметь противостоять тем крайним децентралистическим тенденциям, которые хотят чуть ли не из каждой губернии сделать самостоятельную республику. Противостоять, с точки зрения централизации, Советской власти» [3, с. 152]. Обращает внимание, что в резолюции порицалось стремление превратить в республики отдельные губернии и, очевидно, более мелкие административные единицы, но не области. В резолюции съезда в качестве республик безусловно подразумевались, главным образом, регионы, отличавшиеся национальным составом и бытом. Это подтверждает текст «Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа». Однако даже у некоторых большевиков, не говоря уже о левых эсерах, толкование понятия «федерация советских республик» было самым различным.

20 января 1918 г. на основании решений съезда Народный комиссариат внутренних дел разработал инструкцию, в которой вновь указывалось, что «губернии, связанные национальными, географическими, экономическими узами, объединяются в области» [5, с. 163]. Не выделяя национальные регионы, инструкция отмечала, что национальная, географическая и экономическая общность являются равными основаниями для образования области и ее вхождения в федерацию. «Наша позиция при создании автономных областей в настоящее время покоится на совершенно новом принципе целесообразного разделения государства, на основе рационально экономической, а не на пережитках утраченных суверенных прав... Такое подразделение возбуждает два опасения: насколько прочно может быть такое объединение, и не будет ли националистическая традиция мешать проявлению в жизни чисто экономического признака» [1, с. 95–96].

Зимой и весной 1918 г. по всей стране проходил бурный процесс строительства Советов. Однако далеко не сразу все звенья в системе Советов были полностью связаны между собой на основе демократического централизма. В первый период после Октября в Советской России образовался ряд как бы независимых друг от друга губернских, уездных, даже волостных республик. Это явление традиционно рассматривалось как вполне законная реакция против административно-полицейской организации власти в Российской империи.

Касаясь итогов съезда, член коллегии Наркомвнудела М.И. Лацис писал: «По смыслу решения III Всероссийского съезда Советов Россия является федерацией областей, собранных не только по принципу национальностей, но и промышленности и географического положения. Это-то решение и внесло в головы наших советских работников страшный сумбур. Так всегда бывает при недоговоренности, какая, в частности, началась в решениях съезда. Пора договориться до конца, царствующий в Советах сепаратизм действительно приведет к самым нежелательным результатам». (Известия ВЦИК Советов крестьянских, рабочих, солдатских казачьих депутатов, 1918, 29 марта). К указанным проблемам обращались видные специалисты государства и права. Причем не было недостатка в теоретических обоснованиях федеративного существования административно-территориальных

областей. Так, профессор М. А. Рейснер отстаивал в своих трудах построение Федеративной Советской Республики по территориальному, областному признаку. Излагая свою теорию, автор в статье «Советская власть и федерация» писал, что не надо бояться «сепаратизма мелких советских единиц, даже если они пойдут по пути полного превращения в социалистические коммуны, к чему мы уже видим некоторые шаги» [2, с. 166].

Народный комиссариат по делам национальностей, критикуя тех, кто представлял Российской Федерацию как союз отдельных, самостоятельных городов или вообще областей, указывал, что он является союзом определенных, исторически выделившихся территорий, отличающихся как особым бытом, так и национальным составом. К вопросам федеративного государства обращался и член Конституционной комиссии большевик Ю. Стеклов. Он писал, комментируя вопросы разделения компетенции между властями различных уровней: «Но каковы в деталях взаимные отношения этих органов и организаций друг к другу, каковы, в частности, отношения местных властей к Центральным, как должно пониматься практически осуществление федеративного устройства республики и какой принцип надлежит класть в его основание, как должна и должна ли проводиться группировка отдельных Советов или районов в более широкие единицы (напр., в области) и т. д. и т. п. — эти вопросы до сих пор разрешались в отдельных местах и по отдельным поводам в зависимости от условий, времени и места. Причем зачастую разрешение их не определялось ясно осознанными или планомерно проводимыми принципами. Скажут — тем лучше. Теория должна уступить место практике, принципы — жизни. Сама теория есть общественный вывод практики» [5, с. 10].

Ю. Стеклов отмечал, что за всеми народами, населяющими территорию Советской Республики, признано право на самоопределение, создание местных национально-территориальных штатов, входящих в состав Советской Республики. Проблемы национально-государственного строительства и роли региональных Советов рассматривались на страницах центральной советской печати. В статье Ю. Ларина «Федеративная Российская республика» были рассмотрены возможные принципы государственного строительства. В работе отмечено, что федеративная республика обязательно основана на свободном соглашении всех составляющих ее самостоятельных народов и областей. Единая Российская Федеративная республика должна состоять из свободного соединения ряда самостоятельных государств, сообща ведущих свою иностранную политику (например, заключение мира, таможенную политику) и другие отрасли государственного строительства, для которых свободным соглашением признана будет необходимость централизации. Вся остальная государственная жизнь будет определяться самостоятельно каждым составным государством Российской Федеративной республики в зависимости от его местных обстоятельств и отношений.

Преодоление территориального сепаратизма оказалось задачей достаточно несложной; к началу 1920-х гг. республик, основанных не на национальном принципе, практически не осталось. Исключением является буферная Дальневосточная республика, созданная, как известно, в политических целях. Параллельно с формированием Российской Федерации на территории бывшей империи происходил процесс создания других независимых советских республик и установления между ними федеративных связей.

Объединительное движение независимых советских республик на пути к образованию Союза ССР прошло в своем развитии четыре этапа.

Первый — начальное становление Советского государства — с октября 1917 до середины 1918 г. В этот период существовали лишь РСФСР и Украинская Советская республика. Четко установленных форм федеративных связей между ними еще не было.

Второй этап охватывает годы иностранной военной интервенции и Гражданской войны (середина 1918 — 1920-е гг.). Интересы военной защиты страны определили такую форму объединения советских республик, как военный союз. Законодательно он был закреплен декретом ВЦИК от 1 июня 1919 г. «Об объединении советских социалистических республик: России, Украины, Латвии, Литвы, Белоруссии для борьбы с мировым империализмом». В середине 1920 г. оформились еще три советские республики — Азербайджанская, Армянская и Грузинская. При этом были утрачены Латвия и Литва. Федеральные отношения между республиками выражались в объединении военного командования, управления железными дорогами, финансами, установлении некоторых элементов общего гражданства.

Третий этап федеральных связей начался с окончанием Гражданской войны. Между РСФСР и другими республиками развиваются договорные отношения по военным и экономическим вопросам, дополненные в феврале 1922 г. дипломатическим союзом между ними. Характеризуя этот период, В. И. Ленин в статье «К четырехлетней годовщине Октябрьской революции» с гордостью заявил: «Мы дали всем нерусским национальностям их собственные республики или автономные области»¹.

Четвертый этап — непосредственное объединение советских социалистических республик в единое федеральное союзное государство. Их военно-хозяйственный и дипломатический союз дополнил союз политический. 30 декабря 1922 г. в Москве открылся X съезд Советов Союза ССР, который утвердил Декларацию и Договор об образовании СССР. В федеративное государство — Союз Советских Социалистических Республик — объединились РСФСР, УССР, БССР и ЗСФСР. Съезд избрал также первый ЦИК СССР.

На основании приведенной декларации было принято постановление X Всероссийского съезда Советов «Об образовании Союза Советских Социалистических Республик» (от 26 декабря 1922 г.):

1. «Признать своевременным объединение Российской Социалистической Федеративной Советской Республики, Украинской Социалистической Советской Республики, Закавказской Социалистической Федеративной Советской Республики и Белорусской Социалистической Советской Республики в Союз Советских Социалистических Республик.
2. В основу объединения положить принцип добровольности и равноправия Республик с сохранением за каждой из них права свободного выхода из Союза Республик.
3. Поручить делегации <...> выработать совместно с делегациями Украины, Закавказской Республики и Белоруссии проект Декларации об образовании Союза Республик с изложением обстоятельств, диктующих объединение республик в Союз Республик <...>».

Объединяясь в 1922 г. в Союз ССР, его учредители — суверенные советские республики: РСФСР, УССР, БССР и ЗСФСР (Грузия, Армения и Азербайджан) договорились о том, что их союз будет представлять собой не конфедерацию или какое-либо иное содружество, а «одно союзное государство» (преамбула Договора об образовании Союза ССР). Правда, слово «федерация» не было тогда употреблено, но речь шла, несомненно, о ней. Выдвигая свой план создания Союза и отвергая план «автономизации» независимых советских республик (включения их в состав РСФСР), В. И. Ленин писал о равноправии с Украинской ССР и другими республиками, говорил о том, что Советская Россия наравне со всеми входит в новый союз, новую федерацию.

В этом отношении позиция коммунистов в национальных районах в 1918–1919 гг. не всегда отвечала ленинской установке. В Эстонии первоначально полагали, что

¹ Ленин В. И. ПСС. Т. 44. С. 146.

в интересах трудящихся Эстонию следует включить в состав Советской России на правах автономии в качестве Эстляндской рабочей коммуны. Латвийские коммунисты в 1919 г. также считали, что свободная Латвия должна находиться в составе свободной России на правах ее автономной части. По такому же пути пошли коммунисты Литвы и Белоруссии (Литовско-Белорусская республика, существовавшая в 1918–1919 гг.). Руководители партии и Советов национальных районов полагали, что вопрос о государственно-правовом статусе окончательно будет решаться тогда, когда накопится необходимый опыт государственного строительства.

Соответственно, Договор об образовании Союза ССР, а затем и Конституция СССР 1924 г. предусмотрели наличие у Союза постоянных органов государственной власти: верховного — Съезда Советов Союза ССР и высшего — Центрального Исполнительного Комитета СССР (ЦИК СССР), а также союзного правительства (СНК СССР) и Верховного суда СССР. В Декларации об образовании Союза говорилось, что он открыт для новых республик, «как существующих, так и могущих возникнуть в будущем».

Союзный договор, а затем Конституция 1924 г. закрепили суверенитет союзных республик и произвели разграничение компетенции между ними и Союзом. Было предусмотрено, что «суверенитет союзных республик ограничен лишь в пределах, указанных в настоящей Конституции, и лишь по предметам, отнесенным к компетенции Союза; вне этих пределов каждая союзная республика осуществляет свою государственную власть самостоятельно» (ст. 3 Конституции СССР 1924 г.). Следовательно, самостоятельность республик была ими коллективно самоограничена.

С учетом этого устанавливалось, что и Союз, и республики принимают в пределах своих полномочий законы, действующие соответственно на территории всей страны или данной республики. Уже в первой Конституции СССР было записано, что союзные законы и правительственные постановления обязательны к непосредственному исполнению на всей территории Союза (ст. 19 и 38). Таким образом, не предусматривалось, что какие-либо законы СССР будут подлежать ратификации или утверждению республиками. Более того, Союзу предоставлялось право контроля за соблюдением его законодательства высшими органами власти союзных республик и право отмены республиканских законов. Так, согласно Договору об образовании Союза ССР, его ведению подлежала, в частности, «отмена нарушающих Союзный договор постановлений Съездов Советов, Центральных Исполнительных Комитетов и Советов Народных Комиссаров союзных республик» (п. «ц» ст. 1 Договора). Конституция СССР 1924 г. закрепила, что ЦИК СССР имеет право приостанавливать и отменять республиканские законы (ст. 20).

Совершенствование системы управления региональным развитием, ее неуклонная «регионализация», осуществление политики ускоренной индустриализации Сибири и Дальнего Востока сопровождалось ограничением прав местных Советов. Конституция 1924 г. уже несколько иначе трактует права местных Советов (ст. 64 п. «г»): «...о разрешении вопросов, имеющих местное для данной территории значение»¹. Аналогичный подход отражен и в Конституции 1936 г.

Ограничив свою власть, союзные республики де-юре сохранили за собой право свободного выхода из Союза ССР, то есть возможность таким путем прекратить то ограничение своей власти, на которое они совместно пошли, создавая Союз, в том числе снять с себя обязанность выполнять законы СССР, другие акты его высших органов власти и управления. Республики оговорили и такие права, которые позволяли им защищаться от возможных незаконных действий союзного центра. Они предусмотрели, в частности, право ЦИК республик и их Президиумов опротестовывать акты союзного правительства в Президиум ЦИК СССР (что не

¹ Съезды Советов РСФСР в постановлениях и резолюциях. М., 1937. С. 316.

приостанавливало, однако, действия этих актов) и право приостанавливать действие на своей территории актов наркоматов СССР при явном их несоответствии союзному и республиканскому законодательству (ст. 42 и 59 Конституции СССР 1924 г.). Опротестование союзных законов, принятых представительными органами Союза, не предусматривалось.

Вопросы национально-территориального разграничения решались в СССР на двух взаимосвязанных уровнях. На уровне союзных республик и республик автономных областей. В 1922 г. в составе РСФСР было 8 автономных республик и 10 автономных областей. Две автономные республики и одна автономная область с 1921 г. существовали в составе Грузинской ССР. Число национальных государств и национальных государственных образований непрерывно увеличивалось. В 1924 г. насчитывалось 4 союзные республики, 13 автономных республик и 13 автономных областей, а в конце 1936 г. — уже 11 союзных республик, 22 автономные республики, 9 автономных областей и 8 национальных округов. Гибкость форм национальной государственности давала возможность перехода от одной формы к другой. Такой переход обычно обуславливался уровнем экономического, социально-политического и культурного развития нации, наличием опытных государственных кадров руководителей. При этом, разумеется, учитывалась общегосударственная целесообразность, интересы всего государства.

Сформировавшееся устройство СССР не сразу стало рассматриваться как некоторая догма. В архивах сохранилась интереснейшая рукопись статьи управляющего делами Совнаркома УССР П. Солодуба «Новое в советском строительстве» от 18 декабря 1922 г. Автор пишет: «Пять лет существования Советской власти в условиях прежних юридических отношений между отдельными субъектами федерации социалистических республик на шестом году привели к необходимости пересмотра ряда положений со стороны расширения прав так называемых договорных республик и уточнения или определения юридической природы дальнейшей связи и практического творчества, которое гарантировало за максимальное выявление всех возможностей бытия отдельных республик... До настоящего времени РСФСР, имевшая в своем составе автономные области, автономные республики, представлявшие собой самостоятельные субъекты международного права, и, наконец, народные республики — ДВР, Хорезм, Бухара, делали систему объединения крайне сложной и недостаточно ясной...», «...будущий союз республик будет ничем иным, как конфедерацией стран, ибо субъектами союза являются не области и автономные республики, а суверенные государства, как Россия с ее областями и автономными республиками, конфедерация кавказских республик, Украина и Белоруссия, т. е. что в видах более мощного выявления воли народов будущего союза они передают часть своих суверенных прав конфедеральному органу, но с условием, если это кому-либо из субъектов будет невыгодно, права выхода из состава конфедерации... Что касается компетенции конфедеральных органов, то нам представляется, что в самом учредительном акте она должна быть строго очерчена, к ней мы относим: а) конституция союза, б) война и мир, в) договоры с иностранными государствами конфедерального значения, г) внешняя торговля в части регулирования — эта часть вопросов должна быть построена по принципу унитарной централизации. По этим делам конфедеральный ЦИК издает законы, обязательные для всех республик, и имеются конфедеральные наркоматы» [4, с. 86–91].

В связи со сказанным следует остановиться еще на одной концепции, относящейся к вопросу о праве на выход и некоторых других характеристиках союзной республики. Еще в 1930-х гг. получили распространение взгляды о трех «объективных признаках» статуса союзной республики. Это, во-первых, окраинное или пограничное с буржуазной страной положение республики; во-вторых, наличие в республике более или менее компактного большинства одной национальности, которая дала ей

свое имя; в-третьих, численность населения республики, которая должна быть не менее одного миллиона человек. Эти признаки были выдвинуты в ответ на предложения о возможности перевода автономных республик в разряд союзных республик при достижении соответствующего уровня хозяйственного и культурного развития. В течение определенного времени эти положения реально действовали, хотя были сомнительными уже тогда, когда они провозглашались, и тем более не выдержали проверку временем в дальнейшем. Окраинное положение связывалось с возможностью «логически и фактически поставить вопрос о выходе из СССР». Но право выхода нельзя связывать с географическим положением. Оно не связывалось с ним еще в Конституции РСФСР 1918 г. Тем более этот признак не мог иметь значения, когда государственные границы большинства союзных республик проходили с дружественными социалистическими странами, которые вместе с СССР входили в мировую систему социализма.

Другой признак — компактное большинство населения, давшего имя республике, — также не может считаться абсолютным свойством, всегда и при всех условиях присущим союзной республике. Как уже говорилось выше, в условиях бурного развития экономики СССР и связанного с ним передвижения больших масс населения национальный состав республик в ряде случаев изменился и процент коренного населения в некоторых из них уменьшился. И было бы неправильно на этом основании отказать той или иной республике в статусе союзной.

Что же касается третьего признака — наличия в республике более миллиона человек населения как гарантии ее статуса, то следует иметь в виду, что такой статус определяется не численностью населения самой по себе, а историческими, политическими и экономическими реалиями, в которых складывается союзная республика как суверенное государство. Основным же недостаток указанных «признаков» статуса союзной республики состоит в том, что они игнорируют фактор реального социально-экономического развития республики, а главное, фактор свободного волеизъявления и самоопределения нации, ее права самостоятельно решать вопрос о форме своей государственности с учетом, разумеется, интересов всего советского народа. Указанная схема тем не менее использовалась. Так, Карело-Финская ССР после войны потеряла свой статус и стала автономной республикой в составе России. (Закономерен вопрос — если бы эти изменения не произошли, то в 1991 г. возникло бы Карело-Финское государство?)

Конституция СССР 1936 г. повторила формулу о том, что суверенитет союзных республик ограничен лишь в пределах, указанных в статье о ведении Союза, а вне этих пределов каждая республика осуществляет государственную власть на своей территории самостоятельно (ст. 15). Было закреплено, что законы СССР имеют одинаковую силу на территории всех союзных республик (ст. 19), а в случае их расхождения с законом республики действует общесоюзный закон (ст. 20). При выявлении таких расхождений Президиум Верховного Совета СССР издавал указы, содержащие поручения Президиуму Верховного Совета республики привести ее законодательный акт в соответствие с общесоюзным. Но Конституция СССР 1936 г. уже не содержала норм о праве высших союзных органов приостанавливать и отменять республиканские законы. И это можно было только приветствовать — речь шла о законах суверенного государства. К сожалению, в Конституции СССР 1936 г. не было и норм об опротестовании или приостановлении каких-либо союзных актов высшими органами власти республики. Следовательно, юридические возможности республик защищаться от нарушений их прав союзными органами были ослаблены.

Реформы Н. С. Хрущева в целом не изменили федеративную конструкцию государства. Однако в ряде законов и актов 1957 г. были расширены права союзных республик. В главном и решающем вопросе положение не изменилось: суверенитет союзных

республик как был, так и остался декларативным. Круг административных полномочий республик и автономий несколько расширился, не меняя принципиально их статус. Вопросы федеративного устройства были затронуты и в новой партийной программе: «Развернутое коммунистическое строительство означает новый этап в развитии национальных отношений в СССР, характеризующийся дальнейшим сближением наций и достижением их полного единства... Границы между советскими республиками в пределах СССР все более теряют свое былое значение»¹. В журнале «Советское государство и право» было отмечено по этому поводу: «В настоящее время вопрос о национальных взаимоотношениях в СССР имеет лишь прямо коммунистическую постановку — достижение всестороннего единства советских наций с конечной перспективой их полного слияния... Если раньше степень федерирования, характер национальной государственности, юридическое содержание национально-государственных границ имели значение гаранта национальной свободы, то теперь они, по существу, не имеют больше такого смысла... Уже сейчас можно с уверенностью сказать, что с этой стороны национальная государственность и федерация в целом выполнили свою историческую миссию»². Другими словами, поскольку федерация уже выполнила свою историческую миссию, она подлежит упразднению. Вероятно, в качестве подготовительной меры по реорганизации союзных республик в административно-территориальные единицы обычного русского типа хрущевское руководство задумало и новые филиалы ЦК КПСС: Среднеазиатское бюро ЦК КПСС и Закавказское бюро ЦК КПСС. Такое же бюро, видимо, планировали создать и в Прибалтике.

Нельзя не отметить, что первые советские конституции принимались «по горячим следам» радикальных изменений национально-территориального устройства. Иная ситуация сложилась к 1977 г. Принципиальные противоречия федеративного устройства государства к этому времени стали очевидны. Прежде всего, стал ясен формальный характер федерации. Договорной характер федерации, предусматривающий свободу «входа» и «выхода», трансформировался в процессе исторического развития. Сам по себе процесс эволюции государственного устройства в сторону унитаризма в мировой практике не нов. США и Швейцария, как известно, формировались как конфедерации, затем в ходе исторического развития, в обоих случаях не мирного, реорганизовались в федерации. Следует также отметить, что право на свободный выход из федерации штаты и кантоны утратили. Трактовки вопросов национально-государственного строительства в Конституции 1977 г. имеют две крайности.

С одной стороны, в 1970-е гг. преувеличивалось реальное значение статей 72-й (свободный выход союзных республик из состава Союза), 78-й (гарантии территориальной целостности), 80-й (право заключать международные договоры и обмениваться дипломатическими представителями).

С другой стороны, в процессе конституционного строительства в 1991–1993 гг. проявились попытки трактовки Конституции 1977 г. как юридического обоснования «советского колониализма». На самом деле, практически любая стабильная федерация рано или поздно сталкивается с нарастающей тенденцией к централизации. Особенно часто это происходит в случае существования диктатуры или тоталитарного режима.

В Конституции СССР 1977 г. нет формулировки о том, что суверенитет республики ограничен. Победила точка зрения, что ограничивается не сам суверенитет, а только сфера его реализации. Но эта Конституция предусматривала самостоятельное осуществление союзной республикой государственной власти на своей территории вне пределов, указанных в статье о ведении Союза ССР. Была повто-

¹ Программа КПСС. М., 1961. С. 20.

² Советское государство и право. 1961. № 12. С. 15, 23.

рена запись об одинаковой силе законов СССР на территории всех союзных республик и о том, что в случае расхождения закона республики с общесоюзным, действует закон СССР (ст. 74). Президиуму Верховного Совета СССР поручалось обеспечивать соответствие конституций и законов союзных республик Конституции и законам СССР (ст. 121, п. 4). В Конституции СССР 1977 г. тоже отсутствует статья о праве высших органов союзных республик оспаривать или приостанавливать акты каких-либо союзных органов. Таким образом, в 1977 г. вновь отказались от некоторых важных положений советского федерализма, установленных в 1922–1924 гг. и защищавших права республик. После вступления в силу Конституции СССР 1977 г. имели место факты принятия республиканских законов, противоречащих законам СССР. Это констатировали указы Президиума Верховного Совета СССР, которые поручали Президиумам Верховных Советов республик привести их законодательство в соответствие с союзным. Таким образом, противоречия устранялись без каких-либо конфликтов. За последние 50 лет было издано более 26 таких указов. К тому же многие расхождения законов устранялись в рабочем порядке.

Во второй половине 1980-х гг. положение стало меняться. Резко участились случаи принятия в республиках законодательных актов, противоречащих Конституции и законам СССР, и отказа (открытого или молчаливого) приводить их в соответствие с союзными Конституциями и законами. Это отразило общий кризис сложившегося национально-государственного устройства страны и разных позиций относительно путей ее преодоления.

В силу объективных и субъективных причин государство, считавшееся федеративным, фактически превратилось почти в унитарное с чрезвычайно высокой степенью централизации. Произошло отчуждение союзного центра от республик. Постепенно накапливалось все больше недовольства или недоверия к нему. В ходе перестройки быстрыми темпами пошел процесс роста национального самосознания, сопровождаемый в ряде случаев оживлением сепаратизма, национализма и антисоветизма. Преобразования в сфере национальных отношений становились все более неотложными. Все это породило стремление правящих кругов некоторых республик к отделению от Союза или к переходу от федеративной схемы отношений к конфедеративной, а затем и к началу движения к полной независимости.

Закономерно оформилось и сопротивление Союзного Центра. Был принят Закон СССР от 26 апреля 1990 г. «О разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами федерации». В нем было сказано, что Союз ССР «является суверенным социалистическим федеративным государством» и «обладает полномочиями, которые субъектами федерации совместно отнесены к ведению Союза ССР», что союзные республики — «суверенные советские социалистические государства, добровольно, на основе свободного самоопределения народов и равноправия объединившиеся в Союз Советских Социалистических Республик». Союзные республики «обладают всей полнотой государственной власти на своей территории вне пределов полномочий, переданных ими в ведение Союза ССР» (ст. I). Соответствовало этому и соотношение актов высших органов власти управления Союза и союзных республик. «Законы СССР и другие акты органов СССР, — сказано в ст. II, — издаются лишь в пределах полномочий Союза ССР и не должны нарушать права союзных республик». Следовательно, Союз, в лице представительных органов власти, издает законы в пределах своей компетенции, а республики — в пределах их компетенции. Если размежевание полномочий Союза и республик проведено четко, а союзный и республиканские высшие органы власти строго соблюдают границы компетенции, то союзный и республиканские законы «разводятся» по предметам регулирования, и они не будут сталкиваться.

Наиболее сильное выражение центробежные тенденции получили в 1990–1991 гг. 17 марта 1991 г. в республиках состоялся Всесоюзный референдум по вопросу о со-

хранении обновленного Союза. Армения, Грузия, Латвия, Литва, Молдова и Эстония отказались от его проведения. 75,4% жителей СССР приняло участие в референдуме, 76% голосовавших высказались за сохранение Союза. В апреле 1991 г. состоялась встреча в Ново-Огарево президента СССР М. С. Горбачева с руководителями девяти республик по вопросу о подписании нового Союзного договора. В итоге после августовского путча тенденция децентрализации реализовалась распадом СССР.

Подводя итоги, следует отметить, что в условиях социализма при провозглашении, сохранении, законодательном закреплении внешних атрибутов федеративного государства на практике в конечном счете возобладал унитаристский подход. Это объяснялось прежде всего унитарным принципом строительства руководящей партии. Однако как только роль партии начала уменьшаться, а деятельность советов всех уровней от «цементирующей» сменилась на прямо противоположную, Советское государство оказалось под угрозой распада. Юридическую базу и информационный повод дала именно та статья советской конституции, которая многие десятилетия воспринималась как предмет для юмора.

Литература

1. *Александров И. Г.* О районировании. В сб.: Вопросы экономического районирования СССР. М., 1957.
2. *История национально-государственного строительства в СССР.* М., 1968.
3. *История советской Конституции в документах. 1917–1956.* М., 1957.
4. *Национальный вопрос на перекрестке мнений.* Документы и материалы. М., 1992.
5. *Серебрякова З. Л.* Региональные Советы национальных районов. М., 1984.

Об авторах:

Шамахов Владимир Александрович, директор Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), доктор экономических наук, кандидат исторических наук, профессор; shamakhov-va@ranepa.ru

Межевич Николай Маратович, профессор Санкт-Петербургского государственного университета (Санкт-Петербург, Российская Федерация), доктор экономических наук, профессор; mez13@mail.ru

References

1. Alexandrov I. G. On zoning. In the collection: Issues of economic zoning of the USSR. M., 1957. (In rus)
2. The history of national-state construction in the USSR. M., 1968. (In rus)
3. The history of the Soviet Constitution in documents. 1917–1956. M., 1957. (In rus)
4. National issue at the intersection of opinions. Documents and materials. M., 1992. (In rus)
5. Serebryakova Z. L. Regional Councils of National Regions. M., 1984. (In rus)

About the authors:

Vladimir A. Shamakhov, Director of North-West Institute of Management of RANEPa (St. Petersburg, Russian Federation), Doctor of Science (Economics), PhD in History, Professor; shamakhova@ranepa.ru

Nikolay M. Mezhevich, Professor of St. Petersburg State University (St. Petersburg, Russian Federation), Doctor of Science (Economics), Professor; mez13@mail.ru