

СРАВНИТЕЛЬНОЕ КОНСТИТУЦИОННОЕ ОБОЗРЕНИЕ

№2 (117) 2017

Диалог о содержательном равенстве

**Право на смерть в призме судебных решений:
опыт США и Великобритании**

**Проходной балл: о заградительных порогах
в пропорциональных избирательных системах**

**Не жалейте денег на любимых:
пожертвования в фонды политических партий**

**Судейское усмотрение
как профилактический ремонт законодательства**

Модель для сборки: российский федерализм

ИЗДАЁТСЯ ИНСТИТУТОМ ПРАВА И ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ

СРАВНИТЕЛЬНОЕ КОНСТИТУЦИОННОЕ ОБОЗРЕНИЕ

№2 (117) 2017

Учредитель и издатель

Институт права и публичной политики
http://www.ilpp.ru

Редакционный совет

А. С. АВТОНОМОВ, д.ю.н., профессор
А. БЛАНКЕНАГЕЛЬ, Dr. jur. habil., профессор (сопредседатель)
Н. А. БОГДАНОВА, д.ю.н., доцент
А. Е. ВАШКЕВИЧ, к.ю.н., доцент
Е. В. ГРИЦЕНКО, д.ю.н., профессор
А. В. ДОЛЖИКОВ, к.ю.н., доцент
Л. О. ИВАНОВ, к.ю.н.
И. П. КЕНЕНОВА, к.ю.н., доцент
А. И. КОВЛЕР, д.ю.н., профессор
М. А. КРАСНОВ, д.ю.н., профессор
А. Н. МЕДУШЕВСКИЙ, д.ф.н., профессор (сопредседатель)
Р. УИТЦ, LL.M., S.J.D., профессор
С. ХОЛМС, Ph.D. in Law, профессор
А. ШАЙО, Ph.D. in Law, профессор, академик

Редакционная коллегия

А. А. ДЖАГАРЯН, д.ю.н.
Г. В. ДИКОВ
С. С. ЗАЙКИН, к.ю.н.
О. Н. КРАЖКОВА, к.ю.н., доцент
Т. М. ХРАМОВА, LL.M., к.ю.н.
Д. Г. ШУСТРОВ, к.ю.н.

Главный редактор

О. Б. СИДОРОВИЧ, MBA(in P.S.)

Заместители главного редактора

А. Г. РУМЯНЦЕВ, LL.M., Dr. jur.
А. А. ТРОИЦКАЯ, к.ю.н., доцент

Корректор

Т. Ю. Лобкова

Выпускающий редактор

Р. В. Золотарёв

Редактор

А. А. Троицкая

Ответственный секретарь

А. С. Урошлева

Компьютерная верстка

В. Б. Сидорович

Издаётся при спонсорской поддержке
Юридической компании

КАМЕНСКАЯ & ПАРТНЁРЫ.

СИНЕРГИЯ УСПЕХА

Свидетельство о регистрации средства массовой информации

ПИ № ФС77-62147 от 19 июня 2015 года
выдано Федеральной службой по надзору в сфере связи,
информационных технологий и массовых коммуникаций.

Тираж 500 экз. Периодичность — 6 номеров в год.

ISSN 1812-7126. Цена свободная.

Подписано в печать 24 апреля 2017 года.

Адрес редакции: 129090 Москва, ул. Щепкина, д. 8.

Для корреспонденции: 129090 Москва, а/я 140.

Тел.: +7 (495) 608-69-59; 608-66-35. Факс: +7 (495) 608-69-15.

Отпечатано: ООО «Буки Веди»

119049, г. Москва, Ленинский проспект, д. 4, стр. 1А

Позиции авторов статей могут не совпадать с мнением редакции.

При цитировании материалов ссылка на журнал и правообладателя обязательна.

Перепечатка разрешена только с письменного согласия правообладателя.

© Институт права и публичной политики, 2017

МОНИТОРИНГ КОНСТИТУЦИОННЫХ НОВОСТЕЙ

ФЕВРАЛЬ — АПРЕЛЬ • 2017

4

Австралия, Армения, Болгария, Бразилия, Великобритания, Германия,
Казахстан, Нидерланды, Россия, Сербия, Туркменистан, Швейцария,
Эквадор, Южная Корея

ЭТАЖИ ДЕМОКРАТИИ

МОДЕЛЬ ДЛЯ СБОРКИ: РОССИЙСКИЙ ФЕДЕРАЛИЗМ
XX — НАЧАЛА XXI ВЕКА В ПОИСКАХ ИДЕНТИЧНОСТИ
ЧАСТЬ 1

15

Андрей Медушевский

ДИАЛОГ О РАВЕНСТВЕ

ВВЕДЕНИЕ

32

ЕЩЁ РАЗ О СОДЕРЖАТЕЛЬНОМ РАВЕНСТВЕ

33

ОТВЕТ САНДРЕ ФРЕДМАН

Кэтрин А. Маккиннот

И СНОВА О СОДЕРЖАТЕЛЬНОМ РАВЕНСТВЕ

42

РЕПЛИКА В ДИСКУССИИ С КЭТРИН МАККИННОТ

Сандра Фредман

ОТВЕТ НА РЕПЛИКУ САНДРЫ ФРЕДМАН

47

Кэтрин А. Маккиннот

СУДЕБНЫЙ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ

СУДЕЙСКОЕ УСМОТРЕНИЕ

51

В КОНСТИТУЦИОННОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

Даниэль Смилов

ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС: ПРОБЛЕМЫ ИЗМЕРЕНИЯ

НЕКОТОРЫЕ НЕДОСТАТКИ ЗАГРАДИТЕЛЬНОГО БАРЬЕРА
В ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЕ ПО ПАРТИЙНЫМ СПИСКАМ

75

Константин Сибаров

МИКРОПОЖЕРТВОВАНИЯ КАК ИСТОЧНИК ФИНАНСИРОВАНИЯ
ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ — РОССИЙСКИЕ РЕАЛИИ И ОПЫТ США

92

Фёдор Долгих

ПРАВА И СВОБОДЫ В НОВОЙ РЕАЛЬНОСТИ

ПРАВО НА ЭВТАНАЗИЮ: АНАЛИЗ СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ
ВЕЛИКОБРИТАНИИ И США

106

Александра Лушников

ВВОЗ РАДИОАКТИВНЫХ ОТХОДОВ НА ТЕРРИТОРИЮ РОССИИ
КАК НАРУШЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ГРАЖДАН
НА БЛАГОПРИЯТНУЮ ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ

121

Владислав Филипов

В ВЕНЕЦИАНСКОЙ КОМИССИИ СОВЕТА ЕВРОПЫ

МОЖНО ЛИ ОТСТУПАТЬ ОТ КОНСТИТУЦИИ ВО ИМЯ ЕЁ ЗАЩИТЫ?

133

ОБЗОР ЗАКЛЮЧЕНИЯ ВЕНЕЦИАНСКОЙ КОМИССИИ

О ЧРЕЗВЫЧАЙНОМ ПОЛОЖЕНИИ В ТУРЦИИ (ДЕКАБРЬ 2016 ГОДА)

В КОНСТИТУЦИОННОМ СУДЕ РОССИИ

ОБЗОР ПОСТАНОВЛЕНИЙ, ВЫНЕСЕННЫХ
КОНСТИТУЦИОННЫМ СУДОМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

139

ЯНВАРЬ — МАРТ • 2017

ОБЗОР ИЗБРАННЫХ ОПРЕДЕЛЕНИЙ, ВЫНЕСЕННЫХ
КОНСТИТУЦИОННЫМ СУДОМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
В ЯНВАРЕ — МАРТЕ 2017 ГОДА

151

COMPARATIVE CONSTITUTIONAL REVIEW

2 (117) • 2017

Founder and Publisher

Institute for Law and Public Policy
http://www.ilpp.ru

Scientific Advisory Board

A. AVTONOMOV, Dr. of Sc. in Law, Professor
A. BLANKENAGEL, Dr. jur. habil., Professor (Co-Chairman)
N. BOGDANOVA, Dr. of Sc. in Law, Associate Professor
A. DOLZHIKOV, Ph.D. in Law, Associate Professor
E. GRITSENKO, Dr. of Sc. in Law, Professor
S. HOLMES, Ph.D. in Law, Professor
L. IVANOV, Ph.D. in Law
I. KENENOVA, Ph.D. in Law, Associate Professor
A. KOVLER, Dr. of Sc. in Law, Professor
M. KRASNOV, Dr. of Sc. in Law, Professor
A. MEDUSHEVSKY, Dr. of Sc. in Phil., Professor (Co-Chairman)
A. SAJO, Ph.D. in Law, Professor, Academician
R. UITZ, LL.M., S.J.D., Professor
A. VASHKEVICH, Ph.D. in Law, Associate Professor

Board of Editors

G. DIKOV
A. DZHAGARYAN, Dr. of Sc. in Law
T. KHRAMOVA, LL.M., Ph.D. in Law
O. KRYAZHKOVA, Ph.D. in Law, Associate Professor
D. SHUSTROV, Ph.D. in Law
S. ZAIKIN, Ph.D. in Law

Editor-in-Chief

O. SIDOROVICH, MBA (in PS.)

Co-Editors-in-Chief

A. RUMYANTSEV, LL.M., Dr. jur.
A. TROITSKAYA, Ph.D. in Law, Associate Professor

Managing Editor

R. ZOLOTAREV

Editor

A. TROITSKAYA

Editorial Secretary

A. UROSHLEVA

Published under the sponsorship of the
Law firm "Kamenskaya & Partners"

ISSN 1812-7126

Address: 8, Shchepkin Str., Moscow, 129090, Russian Federation
Mailing Address: P. O. Box 140, Moscow, 129090, Russian Federation
Tel.: +7 (495) 608-69-59; 608-66-35
Fax: +7 (495) 608-69-15
E-mail: ilpp-ccr@mail.ru
http://www.ilpp.ru/journal/sko/

© Institute for Law and Public Policy, 2017

CONSTITUTIONAL WATCH

FEBRUARY – APRIL • 2017

4

Armenia, Australia, Brazil, Bulgaria, Ecuador, Germany, Great Britain,
Kazakhstan, Netherlands, Russia, Serbia, South Korea, Switzerland, Turkmenistan

LANDSCAPES OF DEMOCRACY

THE MODEL FOR COMPOSITION: RUSSIAN FEDERALISM
OF THE XX–XXI-TH CENTURIES IN SEARCH OF IDENTITY

15

PART 1

Andrey Medushevsky

DIALOGUE ON EQUALITY

INTRODUCTION

32

SUBSTANTIVE EQUALITY REVISITED

33

A REPLY TO SANDRA FREDMAN

Catharine A. MacKinnon

SUBSTANTIVE EQUALITY REVISITED

42

A REJOINDER TO CATHARINE MACKINNON

Sandra Fredman

A REPLY TO SANDRA FREDMAN'S REJOINDER

47

Catharine A. MacKinnon

JUDICIAL CONSTITUTIONALISM

JUDICIAL DISCRETION IN CONSTITUTIONAL ADJUDICATION

51

Daniel Smilov

ELECTORAL PROCESS: MEASUREMENT PROBLEMS

ON SOME ISSUES OF ELECTORAL BARRIERS
IN A PARTY LISTS BALLOT SYSTEM

75

Konstantin Sibarov

SMALL POLITICAL CONTRIBUTIONS AS A SOURCE
OF FINANCING OF POLITICAL PARTIES – THE RUSSIAN REALITY
AND THE EXPERIENCE OF THE USA

92

Fedor Dolgikh

RIGHTS AND FREEDOMS IN A NEW REALITY

THE RIGHT TO EUTHANASIA:
THE ANALYSIS OF THE UNITED KINGDOM
AND THE UNITED STATES JURISPRUDENCE

106

Alexandra Lushnikova

THE IMPORT OF RADIOACTIVE WASTE
INTO THE TERRITORY OF RUSSIA AS A VIOLATION OF THE CITIZENS'
CONSTITUTIONAL RIGHT TO HEALTHY ENVIRONMENT

121

Vladislav Filipov

IN THE VENICE COMMISSION OF THE COUNCIL OF EUROPE

IS IT POSSIBLE TO DEPART FROM THE CONSTITUTION
IN THE NAME OF ITS PROTECTION?

133

REVIEW OF THE VENICE COMMISSION OPINION ON THE STATE
OF EMERGENCY IN TURKEY (DECEMBER 2016)

IN THE RUSSIAN CONSTITUTIONAL COURT

REVIEW OF JUDGEMENTS
OF THE RUSSIAN CONSTITUTIONAL COURT

139

JANUARY – MARCH • 2017

REVIEW OF SELECTED RULINGS
OF THE RUSSIAN CONSTITUTIONAL COURT

151

JANUARY – MARCH • 2017

ЭТАЖИ ДЕМОКРАТИИ

Модель для сборки: российский федерализм XX — начала XXI века в поисках идентичности*

Часть 1

Андрей Медушевский**

Как показывает оценка современного российского федерализма, он явно слишком далёк от того, чтобы быть признанным состоявшимся феноменом, сравнимым с полноценными демократическими моделями с точки зрения симметрии, структуры и функциональной эффективности. Одна из основных причин этого несоответствия предположительно состоит в постоянном воспроизводстве «родовых пятен» советских конструкций, которые присутствуют в текущем конституционном регулировании, политике права и практическом воплощении федеративных институтов. Главными вопросами исследования являются следующие: каковы наиболее типичные черты российской федеративной системы в сравнительной и долговременной перспективе советского и постсоветского регулирования; как эта система была создана в период революционного беспорядка и развивалась в ходе социальной и конституционной трансформации в период коммунистической диктатуры; каковы были цели разработчиков и как их намерения трансформировались в процессе консолидации однопартийного режима; почему эта система смогла выжить после распада Советского Союза, сохранив свои важные отличительные черты. В поисках ответов автор анализирует архивные материалы всех российских конституционных комиссий и продукты их работы (российские конституции 1918, 1925, 1937, 1978 и 1993 годов). Переосмысление советской легитимности имеет принципиальное значение для осуществления полноценной федеративной реформы в современной России.

→ *Российский федерализм; Центр-периферия; советские федеративные республики; автономные республики; федералистские реформы; советский политический режим*

DOI: 10.21128/1812-7126-2017-2-15-31

1. Введение

Российское государственное устройство определяется как федеративное, но на деле до сих пор мало соответствует классическим образцам федерализма. Конструкция федеративного устройства, сформировавшаяся с распадом Российской империи и укоренившаяся в советский период, выполняла функции

управления покорённой страной со стороны партийной диктатуры. Процесс образования СССР иллюстрирует теорию «завоевания» — утверждения неограниченной власти новых коммунистических правителей в столице и крупных городах с постепенным распространением её на другие, в том числе национальные, регионы. Федерализм, следовательно, не был эволюционно сформировавшимся феноменом, но своеобразной «моделью для сборки» нового государства.

Этим объясняются значимые особенности политико-территориального развития страны: спонтанный характер становления «федерализма», ставшего синонимом децентрализации, которая происходила в результате распада государства в начале и конце XX века; общий номинальный характер данного института (отсутствие реальной возможности для субъектов реализовать декларируемое и, по существу, конфедеративное право се-

* Статья подготовлена в ходе проведения исследования (проект № 17-01-0048) в рамках Программы «Научный фонд Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ)» в 2017—2018 годах и в рамках государственной поддержки ведущих университетов Российской Федерации «5-100».

** Медушевский Андрей Николаевич — доктор философских наук, ординарный профессор Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (факультет социальных наук), Москва, Россия (e-mail: amedushevsky@mail.ru).

цессии или оказать влияние на изменение конституционного строя); отсутствие единых критериев политико-территориального и административного деления, их вариативность, призванная учесть специфику различных групп субъектов и степень поддержки, выражаемой ими по отношению к центральной власти; нестабильность всей конструкции, связанная с неоднократным пересмотром отношений центра и регионов; сверхцентрализованный (унитарный) механизм управления с формальным признанием дуализма институтов субъектов Федерации, выполняющих функцию передачи команд из центра в регионы.

Важная проблема современных реформ государственного устройства заключается в определении степени преемственности между советской и постсоветской федеративной системой, а следовательно, целей и масштабов необходимого пересмотра последней¹. Это определяет актуальность вопросов, рассмотренных в данной статье: каков смысл первоначальной конструкции советского федерализма и как он менялся с течением времени; какие принципы были положены в основу выстраивания иерархии субъектов Российской Федерации; как различался их правовой статус и регулировались его изменения (повышение или понижение); как выстраивались федеративные бюджетные отношения и управление ими; как осуществлялось представительство регионов в центральных органах государственной власти — на уровне законодательных и исполнительных решений; кто разрабатывал реформы федеративного устройства и в какой степени в рамках этого процесса учитывались интересы регионов.

Рассмотрение этих вопросов на архивном материале деятельности пяти комиссий, разрабатывавших конституции России в XX веке (1918, 1925, 1937, 1978 и 1993 годов), позволяет представить изменения в балансе централизма и децентрализации, определить происхождение дисфункций российского федерализма и причины их устойчивого воспроизводства. Современный российский федерализм сохраняет существенные элементы преемственности в отношении советской ле-

гитимности, ставя под вопрос перспективы политической модернизации страны.

2. Возникновение конструкции российского федерализма (Конституции РСФСР 1918 и 1925 годов)

Конституция РСФСР 1918 года, принимавшаяся в спешке после роспуска Учредительного собрания, отразила конфликт трёх основных концепций федерализма — территориального (под федерацией понимались союзы разных советов, от губерний до уездов); национального (федерализм как способ самоопределения наций в союзных республиках) и национально-территориального (компромисс двух предшествующих позиций, принятый большинством)². На деле не была осуществлена ни одна из предложенных концепций: российский федерализм был признан экспертами того времени «уникальным» феноменом, а его практическое осуществление связывалось с особой системой советских институтов в форме однопартийной диктатуры.

После образования союзного государства (с принятием Конституции СССР 1924 года), РСФСР по Конституции 1925 года³ утратила свой суверенитет — право на сепарацию (в отличие от других республик), право решения вопросов собственного территориального единства и даже право на особую компартию, способную отстаивать республиканские интересы на союзном уровне. РСФСР, считавшаяся прежде суверенной республикой, оказалась «низведена до положения автономной, практически утратив свою самостоятельность»⁴. В то же время РСФСР, оказавшись субъектом СССР, одновременно представляла собой федерацию, унаследовав предшествующее сложное политико-территориальное и административное деление: в её состав вхо-

² Конституция (Основной закон) РСФСР. Принята V Всероссийским Съездом Советов 10 июля 1918 года // Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства. 1918. № 51. Отд. I. Ст. 582.

³ Конституция (Основной закон) РСФСР. Принята XII Всероссийским Съездом Советов 11 мая 1925 года // Известия ЦИК СССР и ВЦИК от 25 мая 1925 года № 113.

⁴ Баркова О. Н. История разработки и принятия Конституции РСФСР 1925 г. М.: ПРЕСТО-РК, 2007. С. 50.

¹ См.: Основы конституционного строя России: двадцать лет развития / под ред. А. Н. Медушевского. М.: Институт права и публичной политики, 2013.

дили автономные области, губернии и области на правах губерний, причём их правовой статус отличался крайней неопределённостью. Данная неопределённость отражается в терминологии: политико-территориальное деление в документах предстаёт как административно-территориальное — эти понятия часто используются как близкие или взаимозаменяемые. Это требовало выработки общего представления о «советском федерализме».

Конституция РСФСР 1925 года была разработана Комиссией Президиума ВЦИК по пересмотру Конституции РСФСР под председательством Д. И. Курского. В её состав на момент образования (апрель 1924 года) вошли партийные эмиссары, считавшиеся экспертами в конституционном праве или советском строительстве: Д. И. Курский, Н. В. Крыленко, А. Г. Белобородов, А. С. Киселёв, М. И. Рогов, В. А. Аванесов, А. И. Догадов, А. С. Енукидзе, Н. Айтаков, Л. М. Каганович, П. И. Стучка, А. И. Сольц. Созыв Комиссии и руководство её деятельностью закреплялись за Курским, техническая работа возлагалась на секретаря ВЦИК А. Киселёва⁵. Дополнительно в состав членов были введены Н. Тюркулов и Г. Ибрагимов⁶.

При кажущейся очевидности (с учётом Конституции РСФСР 1918 года), вопрос об интерпретации понятия федерализма стал предметом острых споров. Уже в начале работы Комиссии выяснилось, что никто в действительности не представлял, что такое федерализм. Как заявил Стучка, понятие федерации неясно: «никто этого слова до сих пор не определял», включая Ленина, который имел в виду декларацию о федерализме вообще, но «не ту федерацию, которая теперь имеется»⁷. В понимании Курского федерация «есть строго определённая связь отдельных частей, имеющих национальный самобытный состав, особые органы государственного управления»⁸. Неопределённость возрастала из-за

стремления наполнить понятие федерализма дополнительным идеологическим смыслом («федерация рабочих и крестьян» и т. д.)⁹. Характерна длительная и юридически бесплодная дискуссия о возможности включения в новую Конституцию ленинской «Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа» (предварявшей Конституцию 1918 года), в которой одни (Курский) видели акт «исключительно исторического значения»¹⁰, другие (Енукидзе) — реальную основу конструирования Республики¹¹. Решение о включении Декларации в проект Конституции РСФСР 1925 года без изменений демонстрировало перевес идеологической аргументации над юридической¹². В результате Курский сформулировал неопределённую теоретическую конструкцию федерализма: «Российская республика есть социалистическое государство рабочих и крестьян, строящееся на началах федерации национальных советских республик»¹³.

Конституция 1925 года задумывалась фактически не как Основной закон, но как новая редакция Конституции 1918 года. В отличие от «буржуазных» конституций (германской и чехословацкой), которые «проникнуты верой, что конституция есть документ на вечные времена, что это есть последнее слово политической мудрости», разъяснял Курский, работчики «смотрели на наш государственный строй как на переходный строй к тому высшему строю, к тому коммунистическому обществу, для которого мы и создаём советы»¹⁴. Поэтому задачи их работы с российской Конституцией становились чисто инструментальными: внести в неё изменения в связи с принятием Союзной Конституции 1924 года; принять поправки к основным статьям, регулировавшим «предметы ведения централь-

⁹ Там же. Л. 34–35, 37.

¹⁰ Там же. Л. 22.

¹¹ См.: Постановление заседания Конституционной комиссии от 19 февраля 1925 года // Ф. 6981. Оп. 1. Д. 3. Л. 141.

¹² См.: Протокол № 2 заседания Комиссии Президиума ВЦИК по пересмотру Конституции РСФСР от 19 февраля 1925 года // Ф. 6981. Оп. 1. Д. 3. Л. 161–164.

¹³ Стенограмма 4-го пленарного заседания XII Всероссийского Съезда Советов от 9 мая 1925 года. Доклад Наркомата юстиции, прения и заключительное слово по докладу // Ф. 1235. Оп. 11. Д. 18. Л. 46–53.

¹⁴ Там же. Л. 52–53.

⁵ См.: Выписка из протокола № 6-с заседания Президиума Всероссийского ЦИК Советов от 3 апреля 1924 года // Ф. 6982. Оп. 1. Д. 14. Л. 1.

⁶ См.: Материалы комиссии Президиума ВЦИК по пересмотру текста Конституции РСФСР (1924–1925). Пр. № 6 от 3 апреля 1924 года, п. 27 // Ф. 6981. Оп. 1. Д. 3. Л. 156.

⁷ Там же. Л. 32.

⁸ Там же. Л. 31.

ных органов и полномочия этих органов», а также учесть постановления съездов и ВЦИК в части норм «представительства на губернских и уездных съездах»¹⁵. О направлениях работы комиссии свидетельствуют созданные ею подкомиссии: 1) по вопросам ведения центральных органов власти и увязки Конституции РСФСР с Конституцией Союза ССР (председатель Енукидзе); 2) о местных органах власти (исключая автономные объединения) (Белобородов); 3) по вопросам, касающимся национальных республик и областей (Тюрякулов); 4) по вопросам бюджета (Крыленко)¹⁶. Конституция была утверждена XII Всероссийским Съездом Советов 11 мая 1925 года в качестве «изменённого и согласованного с ОЗ (Конституцией) Союза ССР текста Конституции РСФСР»¹⁷. Но такой подход на деле означал перенесение в новую конституцию России тех же противоречий, которые существовали в старой.

3. Генезис асимметричного федерализма: критерии ранжирования субъектов федерации

Главным противоречием проекта было отсутствие чётких юридических критериев выделения субъектов федерации, что вело к неопределённости их статуса. В симметричной федерации все субъекты по определению должны иметь равный правовой статус. Не это было предусмотрено принятой советской моделью, в рамках которой субъекты ранжировались по степени важности (точнее — по степени контроля со стороны центральной власти). Это была ошибочная стратегия, не только не решавшая проблемы универсальности критериев, положенных в основу федерации, но изначально предопределившая её асимметрию. Логика формально-правового определения статуса регионов диктовалась соотношением двух противоположных тенденций — к созда-

нию республик и автономных образований, причём на практике возобладало конструирование автономных республик. Предложенные (Курским) решения вели к углублению асимметрии. Положения Конституции 1918 года (ст. 11), считал он, должны быть пересмотрены: «автономные республики входят на началах федерации в РСФСР», или (в другой формулировке) «автономные республики и автономные области входят на началах федерации»¹⁸. Трудно отрешиться от мысли, что это изобретение национальных «автономных республик» Курским и их последующая конституционализация в качестве субъектов Федерации стала не просто теоретическим недоразумением, но политической ошибкой, заложившей основу для последующей дестабилизации российской государственности.

Наиболее сложная проблема, как полагал Курский, — вопрос о ранжировании самих автономий. По его словам, «Конституция 1918 года только в одной статье общих положений указывала на то, что областные объединения входят на началах федерации, но не называла их автономными республиками». Но вместо радикального пересмотра этих положений он предлагал отыскать некие «общие черты государственного устройства автономных республик»¹⁹. В ходе дебатов разъяснялось: «Если исходить из понятия федерации как государства, объединяющего отдельные части и являющегося государственным образованием, то следует принять, что не только автономные республики, но и автономные области являются членами федерации»²⁰. С этих позиций задача конструирования федерализма была решена чисто инструментально, в виде выстраивания многоступенчатой иерархии субъектов федерации — союзных республик, автономных республик и определения соотношения их с автономными областями и губерниями²¹. Обеспечивая формальное единство в условиях перехода от ре-

¹⁵ Стенограмма Конституционной комиссии РСФСР от 2 июня 1924 года // Ф. 6981. Оп. 1. Д. 1. Л. 77.

¹⁶ Протокол № 1 Комиссии Президиума ВЦИК по пересмотру Конституции РСФСР, образованной на основании Постановления XI Съезда Советов РСФСР, от 2 июля 1924 года // Ф. 6982. Оп. 1. Д. 14. Л. 2.

¹⁷ Проекты постановлений XII Всероссийского Съезда Советов об утверждении Конституции (ОЗ) РСФСР 6 апреля — 13 апреля 1925 года // Ф. 1235. Оп. 11. Д. 4. Л. 65.

¹⁸ Материалы комиссии Президиума ВЦИК по пересмотру текста Конституции РСФСР (1924–1925) // Ф. 6981. Оп. 1. Д. 3. Л. 31.

¹⁹ Стенограмма Конституционной комиссии Президиума ВЦИК РСФСР от 2 июня 1924 года // Ф. 6981. Оп. 1. Д. 1. Л. 77.

²⁰ Материалы комиссии Президиума ВЦИК по пересмотру текста Конституции РСФСР (1924–1925) // Ф. 6981. Оп. 1. Д. 3. Л. 31.

²¹ См.: Там же. Л. 28–30.

волюционного хаоса к диктаторскому порядку, данная схема не предлагала концептуального решения проблемы, фиксируя неопределённость модели советской федерации (или «федератива» — понятия, выражавшего комбинацию теоретических установок и их практического осуществления).

Спор о правовом статусе автономий в 1924 году выявил различные позиции по трём вопросам.

Во-первых, одна из проблем касалась фиксации их законодательных полномочий — наделении их ЦИК и Совнаркомов правом «издавать декреты, постановления и распоряжения, имеющие обязательную силу на территории республики» с введением процедуры согласований с Центром в рамках представительства республики при Президиуме ВЦИК²².

Во-вторых, была поставлена проблема бюджетного федерализма. Её решение предлагал «Проект С. А. Котляревского» (от 1 августа 1924 года), который, помимо союзного и российского бюджета, в качестве самостоятельных «частей бюджета РСФСР» фиксировал утверждаемые ВЦИК «бюджеты автономных республик», а также утверждаемые местными советами бюджеты отдельных территориальных единиц — областные, губернские, уездные, волостные и городские, формируемые за счёт региональных налогов и предназначенные для удовлетворения местных нужд. Вводилось специальное бюджетное правило взаимоотношений федерального центра и регионов: «при невозможности покрыть местные расходы из предоставленных этим местам средств, им могут быть выдаваемы ссуды и пособия из особого фонда РСФСР центральными органами последней»²³. О том, что это правило было вполне актуально, говорит «исключительно тяжёлое положение

автономных республик и областей, сведших свой бюджет в этом году с громадным дефицитом, не имеющих средств для осуществления национальной политики и для работы по поднятию культурного и хозяйственного уровня отсталых национальностей и получающих в мизерном размере субсидии от центральных органов»²⁴. Руководители регионов требовали включения этого вопроса в повестку ВЦИК или ЦИК СССР²⁵. Принципы бюджетного федерализма предполагалось закрепить законодательно, в особом положении о бюджетных правах автономных республик²⁶.

В-третьих, был поставлен вопрос о степени унификации советской вертикали власти в контексте представительства регионов и реорганизации избирательного права. Введение единой схемы ранжирования представительства от регионов выступало необходимым условием создания единой политико-территориальной и административной вертикали. Предполагалось «отменить существовавшее различие в системе исчисления делегатов в советы и на съездах советов от городов и сельских поселений и установить одинаковую норму представительства при избрании в советы и на съезды советов как в городах, так и в сельских местностях»²⁷. Сходные задачи решались в рамках ранжирования и соподчинения исполнительных структур советов разного уровня — их президиумов. Существо проблемы заключалось в том, чтобы определить, как на разных уровнях политико-территориального и административного деления исполнительные комитеты и президиумы советов должны соотноситься, с одной стороны, между собой, с другой — с органами государственной власти, то есть могут ли они, напри-

²² Стенограмма 4-го пленарного заседания XII Всероссийского Съезда Советов от 9 мая 1925 года. Доклад Наркомата юстиции, прения и заключительное слово по докладу // Ф. 1235. Оп. 11. Д. 18. Л. 122—126.

²³ Проект С. А. Котляревского см.: Выписки из протоколов заседаний Президиума ВЦИК 11-го созыва об образовании Комиссии по пересмотру Конституции РСФСР, по рассмотрению дополнений и изменений к кодексам законов РСФСР и протоколы заседаний этих комиссий за 2 июля, 14—15 октября 1924 года с материалами (подлинники и копии) // Ф. 6981. Оп. 1. Д. 1. Л. 102—103.

²⁴ Заключение по ходатайству Вотской области о включении в повестку дня 2-й сессии ВЦИК или ЦИК СССР вопроса о бюджетах автономных республик и областей // Ф. 6982. Оп. 1. Д. 14. Л. 73.

²⁵ См.: Там же. Л. 75.

²⁶ Положение о бюджетных правах автономных советских социалистических республик: Утверждённый СНК Проект за подписью Пред. СНК Рыкова (1925) // Ф. 6981. Оп. 1. Д. 3. Л. 138.

²⁷ Проект постановления ЦИК СССР «Об унификации избирательного права трудящихся в сельских и городских местностях». См.: Материалы комиссии Президиума ВЦИК по пересмотру текста Конституции РСФСР (1924 — 19 февраля 1925 года) // Ф. 6981. Оп. 1. Д. 3. Л. 64.

мер, приостанавливать распоряжения Наркоматов РСФСР и административных институтов других уровней²⁸.

Федеративная идея ограничивалась рамками политики кодификации права — унификацией кодексов РСФСР²⁹, прежде всего уголовно-репрессивного законодательства³⁰, с параллельным исключением попыток кодификации на уровне автономий. Она ограничивалась также по линии правоприменения, в частности в сфере судоустройства предполагалось расширить роль судебных пленумов и губернских прокуроров³¹, но с одновременным усилением права Верховного Суда РСФСР по надзору за судебными органами³². Однако решение вопроса о структуре, иерархии и полномочиях субъектов федерации различного уровня в рассматриваемый период было далеко от определённости.

4. Конфликт принципов политико-территориального деления в середине 1920-х — начале 1930-х годов

Принципиальной проблемой для федеративного государства является выработка критериев разграничения субъектов федерации; в основу этих критериев могут быть положены исторические, национальные, лингвистические, экономические или административные факторы. С этих позиций важно выяснить, каковы были принятые критерии определе-

ния границ России, других союзных республик, автономных республик и прочих политико-территориальных образований. Как было показано, изначально они не были унифицированы и включали противоречивые критерии ранжирования — географические, экономические, этнографические и административные.

Вопреки формуле о национальном самоопределении, не было выработано единого критерия определения границ союзных республик. В основу урегулирования границ между РСФСР, УССР, БССР было решено положить «принцип этнографический в смысле присоединения к данной республике непосредственно прилегающей к ней территории, заселённой в абсолютном или относительном большинстве населением национальности данной республики». Однако этот принцип не выдерживался строго, поскольку две союзные республики — РСФСР и ЗСФСР оказались федерациями внутри федерации, что подрывало единство идеологической схемы. Поэтому при конструировании границ были введены два дополнительных критерия. Было «признано необходимым считаться»: «1. С состоянием экономического тяготения той или иной территориальной единицы к тому или иному хозяйственному центру в тех отдельных случаях, где это экономическое тяготение является ярко выраженным. 2. С моментом административного удобства лишь в отношении отдельных мельчайших административных единиц (район, волость, селение)»³³.

Эти критерии были в ещё меньшей степени унифицированы при конструировании автономий и определении их границ. Понятие «автономии» оказалось очень неопределённо, поскольку включало образования различного типа — автономные республики, автономные области и административные автономии. В период разработки Конституции 1918 года имело место смешение понятий автономной и административной областей, поскольку не предполагалось преобразовывать автономные области в республики. В

²⁸ См.: Копии протоколов заседаний Комиссии Президиума ВЦИК по пересмотру Конституции РСФСР (1925) // Ф. 1235. Оп. 120. Д. 145. Л. 90.

²⁹ См.: Протокол № 1 заседания Комиссии 2-й Сессии ВЦИК 11-го созыва по рассмотрению дополнений и изменений к кодексам законов РСФСР 14 октября 1924 года // Ф. 6982. Оп. 1. Д. 14. Л. 51–54.

³⁰ См.: Протокол № 2 заседания Комиссии 2-й Сессии ВЦИК 11-го созыва по рассмотрению дополнений и изменений к кодексам законов РСФСР 14 октября 1924 года // Ф. 6982. Оп. 1. Д. 14. Л. 59–65.

³¹ См.: Изменения и дополнения положения о судоустройстве РСФСР, вносимые на утверждение 2-й сессии ВЦИК 11-го созыва. Проект. М.: Юриздат НКЮ РСФСР, 1924.

³² См.: Выписки из протоколов заседаний Президиума ВЦИК 11-го созыва об образовании Комиссии по пересмотру Конституции РСФСР, по рассмотрению дополнений и изменений к кодексам законов РСФСР и протоколы заседаний этих комиссий за 2 июля, 14–15 октября 1924 года с материалами (подлинники и копии) // Ф. 6981. Оп. 1. Д. 1. Л. 93–100.

³³ О принципах, долженствующих лечь в основу регулирования границ между РСФСР, УССР и БССР: Протокол № 1 заседания Комиссии ЦИК СССР по урегулированию границ между РСФСР и УССР от 1 июля 1924 года // Ф. 6981. Оп. 1. Д. 1. Л. 105.

ходе разработки Конституции 1925 года эти автономные области повысили свой статус — начали интерпретироваться как субъекты Федерации — «автономные республики»³⁴. Было решено, что «автономные республики и национальные автономные области входят на началах федерации в РСФСР»; причём под автономиями понимались «части территории РСФСР, отличающиеся особым бытом и национальным составом»³⁵.

Следуя буквальной трактовке федерализма (предполагающей правовое равенство всех субъектов), можно было бы предположить, что формально-юридически статус автономий, обретших статус субъектов, не должен отличаться от статуса союзных республик (тем более что в обоих случаях основой конструирования субъекта выступало «волеизъявление трудящихся»). Именно такая трактовка этого вопроса, по-видимому, была характерна для определённой группы разработчиков Конституции, которые настаивали на предоставлении ЦИК автономий права непосредственно выносить вопросы во Всероссийский ЦИК, обжаловать решения последнего в ЦИК СССР, не приводить в исполнение постановлений ВЦИК «впредь до их пересмотра», даже временно приостанавливать действия ВЦИК, доводя об этом до сведения Президиума ВЦИК, обжаловать решения объединённых наркоматов и т. д.³⁶ Однако все эти претензии (в основном национально детерминированные) были жёстко отвергнуты. Итоговая формула о том, что «автономные республики входят на началах федерации в РСФСР»³⁷, в действительности ни к чему не обязывала: они не получили, в отличие от союзных республик, декларативного права на сецессию (под предлогом их добровольного отказа от него в силу исторической неготовности).

Условность принятой формулы территориального размежевания подчёркивается решением вопроса о возможности создания авто-

номий разных типов, причём с последующей перспективой изменения их статуса — преобразования автономных областей в республики и, наоборот, республик в области. Решение этих вопросов было целиком отнесено к компетенции ВЦИК, который наделялся правом выделять «части территории РСФСР, отличающиеся особым бытовым и национальным составом, в автономные области (АО) или автономные республики (АССР), входящие на началах федерации в РСФСР». ВЦИК своим постановлением мог констатировать наличие «условий, необходимых для преобразования автономных областей в республики, как в смысле размера территории, количества населения, так и по экономической мощности» или установить целесообразность включения автономий в состав «вновь образуемых экономических областных и краевых объединений» при сохранении предоставленных им в пределах Конституции РСФСР прав³⁸.

Различие положения автономий в рассматриваемый период определялось асимметрией их правового статуса, юридическими источниками прав и, соответственно, их конституционными притязаниями³⁹. Это относилось прежде всего к АССР Немцев Поволжья, проект конституции которой исходил из исключительного характера её отношений с центральными органами власти. «АССР НП, по заявлению её руководства, не поглощается всецело той федерацией, в которую она входит (РСФСР). Она имеет самостоятельное, независимое от РСФСР представительство в Совете Национальностей (ст. 15-я Конституции СССР), которое и служит залогом её автономии». Понятие автономии сводилось к трём основным правам: «1) право вхождения в РСФСР и определения форм участия в общегосударственном Правительстве и других федеративных учреждениях; 2) право на законодательство; 3) право на самостоятельное разрешение известных категорий вопросов управления». Предусматривалась бюджетная автономия — «наличие некоторых автономных прав в области финансовой»; «право влиять на разрешение налоговых вопросов,

³⁴ Материалы комиссии Президиума ВЦИК по пересмотру текста Конституции РСФСР (1924—1925) // Ф. 6981. Оп. 1. Д. 3. Л. 23.

³⁵ Там же. Л. 161—172.

³⁶ См.: Протокол № 2 заседания Комиссии Президиума ВЦИК по пересмотру Конституции РСФСР от 19 февраля 1925 года // Ф. 1235. Оп. 120. Д. 145. Л. 72—84.

³⁷ Конституция РСФСР. Предварительный проект // Ф. 6982. Оп. 1. Д. 14. Л. 3—18.

³⁸ Протокол заседания Президиума Конституционной комиссии ВЦИК от 25 ноября 1924 года по автономным республикам // Ф. 6981. Оп. 1. Д. 3. Л. 87—88, 100—101.

³⁹ См.: Проекты Конституций АССР (19 февраля — 3 марта 1925 года) // Ф. 1235. Оп. 120. Д. 145.

их касающихся»⁴⁰. Эти идеи были чётко проведены в проекте Конституции АССР НП⁴¹. Определение статуса республики вызвало дискуссию в Конституционной комиссии РСФСР, которая, за неимением содержательных решений, завершилась тактическим компромиссом. Курский отметил, что эта автономия «по известным соображениям, совершенно правильно была образована в Республику, а потом, может быть, будет найдено, что не нужно там республики. Это же вполне конкретно: может быть и нужно, чтобы в Конституции была возможность санкционирования этого»⁴². В ряде случаев вопрос о выделении автономий решался на договорной основе. Так, Конституция Грузии содержала примечание о том, что в состав республики «входят на основе добровольного самоопределения Автономная ССР Аджарии, автономная область Южной Осетии и ССР Абхазии, которая объединяется с ССР Грузии на основе особого союзного между этими республиками договора»⁴³. В то же время различие договорной и конституционной форм конструирования автономий не стало предметом специального рассмотрения, что закладывало основы конфликтов постсоветского периода.

Соотношение союзного центра и автономий при распределении полномочий законодательной и исполнительной власти находилось в процессе постоянного урегулирования. Декреты и постановления центральных органов власти СССР подлежали неукоснительному выполнению на территории союзных и автономных республик. Был предложен универсальный механизм разрешения конфликтов по этой линии: «В случае невозможности проведения в жизнь распоряжений народного комиссариата СССР или РСФСР вследствие противоречия их с Союзной конституцией,

Конституцией РСФСР, общесоюзному законодательству или законодательству автономных республик — распоряжения эти могут быть приостановлены ЦИК или Президиумами ЦИК автономных советских республик», однако в дело автоматически вступали центральные органы власти — «о приостановке распоряжений ЦИК немедленно сообщается ЦИК СССР или РСФСР [в некоторых редакциях — Президиуму ЦИК или ВЦИК. — А. М.] по принадлежности, а также соответствующим народным комиссарам РСФСР»⁴⁴. Единственным ограничением центральных органов власти являлось то, что Наркоматы РСФСР по необъединённым отраслям управления не имели права издания распоряжений и проведения мероприятий, обязательных для автономных республик.

Пересмотр конституций союзных республик в конце 1920-х — начале 1930-х годов в рамках политики «районирования» привёл к унификации политико-территориального и административного деления. Изменения в Конституцию РСФСР были инициированы не государственными, а партийными инстанциями — фракцией ВКП(б) Президиума ВЦИК. Формально изучение вопроса о «внесении в Конституцию РСФСР необходимых изменений и дополнений» было поручено Комиссии под председательством А. С. Киселёва (секретарь ВЦИК и одновременно руководитель фракции ВКП(б) Президиума ВЦИК)⁴⁵. Эти изменения, затрагивающие в основном автономные образования на территории республики, были приняты «ввиду завершения районирования и установления нового административно-территориального деления РСФСР», а соответствующие поправки и дополнения в Конституцию РСФСР вносились в связи «с упразднением губерний, уездов и волостей, ввиду расширения прав местных органов советского управления, ввиду необходимого согласования отдельных статей Конституции

⁴⁰ Объяснительная записка к Конституции Автономной социалистической советской республики Немцев Поволжья за подписью зам. Председателя ЦИКа и Предсовнаркома В. Курца // Ф. 1235. Оп. 120. Д. 145. Л. 34—49.

⁴¹ Конституция АССР Немцев Поволжья. Проект // Ф. 1235. Оп. 120. Д. 145. Л. 50—67.

⁴² Копии протоколов заседаний Комиссии Президиума ВЦИК по пересмотру Конституции РСФСР. Проекты Конституций АССР 19 февраля — 3 марта 1925 года // Ф. 1235. Оп. 120. Д. 145. Л. 80.

⁴³ Конституция Советской социалистической республики Грузии // Ф. 6982. Оп. 1. Д. 14. Л. 19—34.

⁴⁴ Проект Постановления Всероссийского ЦИК и СНК РСФСР «О порядке распространения декретов и распоряжений центральной власти РСФСР на территории автономных Советских республик» // Ф. 6982. Оп. 1. Д. 14. Л. 35—35 об.

⁴⁵ См.: Протокол № 75/с заседания фракции ВКП(б) Президиума ВЦИК от 22 апреля 1929 года, п. 1 — о внесении в Конституцию РСФСР необходимых изменений и дополнений // Ф. 3316. Оп. 16а. Д. 278. Л. 2.

(ОЗ) РСФСР с ОЗ (Конституцией) СССР и последовавшим в развитие его общесоюзным законодательством, а также учитывая опыт государственного строительства истекших лет»⁴⁶. Они были закреплены постановлением XIV Всероссийского съезда Советов (1929) об изменении и дополнении статей: 1, 4, 12, 13, 15, 16, 17, 20, 21, 22, 25, 27, 29, 32, 35, 36, 38, 43, 44, 45, 49, 50, 51, 52, 54, 57, 58, 59, 61, 62, 64, 65, 66, 67, 69, 84 и 89 Конституции (ОЗ) РСФСР, то есть норм, затрагивающих в основном автономные образования на территории Республики.

В дальнейшем практика пересмотра Конституции РСФСР стала регулярной и получила теоретическое обоснование. XV Всероссийский съезд Советов (1931), отвергнув воззрения оппонентов — «явных и тайных врагов» государства (каковыми были признаны меньшевики и либеральная техническая интеллигенция, осуждённые на политических процессах), сформулировал доктринальную позицию: конституционные изменения, которые «не затрагивают основ конституционного строя», совершенно неизбежны и «будут проводиться на всём протяжении реконструктивного периода». Так, целиком и без обсуждения были приняты поправки к Конституции РСФСР, связанные с перестройкой управления, изменениями структуры наркоматов, отменой ЦСУ, проведением хозяйственных изменений, но прежде всего — районированием⁴⁷. На XVI Всероссийском съезде Советов (1935) советская доктрина поправок была дополнена. Веймарской конституции, этому «хитроумному кабинетному творчеству буржуазных учёных, юристов и политиков», была противопоставлена Конституция РСФСР, которая, по словам Киселёва, «не может оставаться мёртвой буквой закона, а неизбежно должна уточняться и частично изменяться с изменяющейся обстановкой при абсолютной незыблемости основных её прин-

ципов». Поэтому, как было им подчёркнуто, «почти на каждом Всероссийском съезде Советов мы изменяем нашу Конституцию, вносим в неё поправки, но никогда эти изменения не касались незыблемых основ Конституции — диктатуры пролетариата, национальной политики и неприкосновенности социалистической собственности»⁴⁸.

В результате применения этой доктрины «технической» модернизации Основного закона на съезде удалось внести в Конституцию РСФСР ряд принципиальных изменений, касающихся статуса субъектов Федерации; в том числе произошло преобразование трёх автономных областей (Кара-Калпакской, Мордовской и Удмуртской) в автономные республики как «выражение ленинско-сталинской политики по национальному вопросу»; кроме того, была изменена конфигурация центральных репрессивных учреждений — ОГПУ (как чрезвычайный орган госбезопасности) был заменён на НКВД (регулярный орган), получивший существенно больший объём полномочий, что представало как выражение мощи советского государства. Общий вектор политики права состоял в движении к механической унификации федеративных отношений.

5. Централистский и децентралистский векторы в формировании номинального федерализма (проекты Конституции РСФСР 1937 года)

Конституция РСФСР 1937 года отразила изменения в общественном и государственном строе, произошедшие в период сталинизма⁴⁹. Идея пересмотра конституций союзных республик была чётко сформулирована ещё в 1935 году по инициативе партийных инстанций. Параллельно с работой Комиссии по выработке Конституции СССР начала работу Конституционная комиссия РСФСР, состав которой был определён «оргопросом» чле-

⁴⁶ Протоколы пленарных заседаний XIV Всероссийского съезда Советов с 10 по 18 мая 1929 года (№ 1-14) и постановления Съезда. Протокол № 13 заседания XIV Всероссийского съезда Советов // Ф. 1235. Оп. 13. Д. 17. Л. 32–33.

⁴⁷ См.: Стенограммы докладов XV Всероссийского съезда Советов, в том числе о поправках к Конституции (26 февраля 1931 года — 6 марта 1931 года) // Ф. 1235. Оп. 14. Д. 10. Л. 90–119.

⁴⁸ Доклад А. Киселёва по конституционному вопросу. См.: Стенограмма 15-го Пленарного заседания XVI Всероссийского съезда Советов от 23 мая 1935 года // Ф. 1235. Оп. 15. Д. 50. Л. 1–44.

⁴⁹ Конституция (Основной закон) РСФСР. Принята Чрезвычайным XVII съездом Советов РСФСР 21 января 1937 года // Известия ЦИК СССР и ВЦИК от 22 января 1937 года № 20.

нов Президиума ВЦИК 27 июля 1936 года⁵⁰. В комиссию вошли: М. И. Калинин (Председатель); члены: А. А. Андреев, Н. И. Ежов., А. А. Жданов, В. Я. Чубарь, Д. Е. Сулимов, А. С. Киселёв, Н. И. Бухарин, А. И. Стецкий, В. Н. Яковлева, Б. М. Таль, Е. Б. Пашуканис, К. В. Уханов, А. С. Бубнов, Г. Н. Каминский, С. Б. Карп, Н. В. Крыленко, А. Я. Вышинский, Н. А. Филатов, Ю. М. Каганович, Г. Г. Полвицин, С. М. Кузнецов, Ф. П. Грядинский, И. Н. Пивоваров, Г. Г. Байчурин, З. Булашев, А. Н. Никитин, Б. Калмыков., Я. А. Яковлев, Е. Г. Евдокимов⁵¹. Состав комиссии был обнародован в печати⁵². Многие из этих деятелей параллельно принимали участие в разработке союзной Конституции 1936 года, основные положения которой воспринимались как основа Конституции РСФСР и других союзных республик.

Из чего исходили разработчики? Комиссия исходила из общих идеологических установок, принятых для Конституции СССР 1936 года. По Конституции 1924 года в СССР могли законодательствовать по крайней мере 4 основных органа: Съезд Советов Союза ССР, ЦИК СССР, Президиум ЦИК СССР и Совнарком СССР. В рамках концепции «социалистического парламентаризма», выдвинутой в Конституции СССР 1936 года, было принято формальное решение об унификации законодательной власти и отделении её от исполнительной. Эта конструкция должна была получить реализацию как на союзном, так и на республиканском уровнях. Конституционная комиссия РСФСР констатировала, что прежнее положение «не благоприятствует стабильности законов и создаёт путаницу у населения». «Необходимо иметь один единый государственный орган, имеющий право законодательствовать. Необходимо установить размежевку между этими органами и органами государственного управления. Конституционная комиссия думает, что можно было бы сократить общее количество союзных наркоматов и организовать союзно-республиканские наркоматы юстиции и здравоохра-

нения». Проект новой Конституции представлял для разработчиков «нечто вроде кодекса основных завоеваний рабочих и крестьян нашей страны»⁵³. В центре обсуждения Комиссии РСФСР с самого начала находились вопросы «союзного государства»⁵⁴; «политическая основа РСФСР» (советы)⁵⁵; федеративное устройство и структура административно-территориального деления⁵⁶, а также вопросы структуры и функций органов государственной власти и управления.

Комиссия РСФСР получила ряд первоначальных проектов, направленных на поиск оптимальной модели российского федерализма. Наибольший интерес представляет редакция проекта Конституции РСФСР, представленная Н. И. Бухариным в августе 1936 года, стилистика которого отражает, возможно, влияние экспертов старой школы⁵⁷. Во-первых, РСФСР определялась с позиций договорной теории как «составная часть СССР» — союзная республика, «добровольно входящая в него», «имеющая право свободного из него выхода» и «осуществляющая свою государственную власть самостоятельно» на всей территории республики. Во-вторых, раскрывался сложный состав РСФСР — это федерация (союз) национальных автономных советских республик, краёв, областей, автономных областей. В-третьих, вводилась чёткая формула ограничения статуса этих образований, прежде всего автономных республик и их высших органов — Верховных советов. Согласно представленным предложениям, «автономия республик выражается в республиканских конституциях, построенных в полном соот-

⁵⁰ См.: Проект Конституции РСФСР. Список членов конституционной комиссии (21 июня 1936 года) // Ф. 6982. Оп. 1. Д. 1.

⁵¹ См.: Материалы Пленума Конституционной комиссии РСФСР (протоколы и проект Конституции) // Ф. 6982. Оп. 1. Д. 10. Л. 33.

⁵² См.: Правда. 1936. 29 июля; Известия. 1936. 29 июля.

⁵³ ВЦИК Советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов. Чрезвычайный XVII Всероссийский съезд Советов. Протокол № 1 от 9 августа 1936 года и стенограмма совещания у секретаря ВЦИК по проекту Конституции РСФСР от 8 августа 1936 года // Ф. 6982. Оп. 1. Д. 11. Л. 104–105.

⁵⁴ Протоколы (копии) заседаний Конституционной комиссии РСФСР от 31 октября и 1 ноября 1936 года // Ф. Р. 3316. Оп. 40. Д. 30. Л. 2–6, 8–16.

⁵⁵ Проекты Конституции (ОЗ) РСФСР 1936 года. Т. 1 // Ф. 3316. Оп. 40. Д. 33. Л. 2–180.

⁵⁶ См.: Препроводительная в ЦК ВКП(б) тов. Сталину к проекту Конституции РСФСР от 31 августа 1936 года № 371-с за подписью М. Калинина и А. Киселёва // Ф. 3316. Оп. 40. Д. 33. Л. 1.

⁵⁷ См.: Проекты Конституции РСФСР с поправками (17 августа 1936 года). Конституция (ОЗ) РСФСР. Проект // Ф. 6982. Оп. 1. Д. 2. Л. 30–53а.

ветствии с Конституцией РСФСР, но учитывающих все важнейшие особенности хозяйственного, национального, бытового и культурного развития республик; в широком самоуправлении республик; в самостоятельном их бюджете; в наличии государственного национального языка при обеспечении прав национальных меньшинств; в охране и развитии национальных культур». В проекте Бухарина, несмотря на принятие сложившейся иерархии субъектов, обращает на себя внимание попытка организовать местную государственную власть «на началах советского самоуправления», связав его осуществление с развитием «местной инициативы, на основе всех естественных, хозяйственных и бытовых особенностей соответствующей территории». В проекте фиксируется институт бюджетного федерализма (что сближает его с идеями рассмотренной ранее записки С. А. Котляревского): в рамках конструирования единого общегосударственного бюджета РСФСР предусмотрено, что «соответствующая доля доходов должна оставаться в местном распоряжении, начиная с самого низшего звена (бюджета сельсовета, горсовета и т. д.)». Существенное внимание уделено конституционным правам — религиозным («свобода отправления их религиозных культов»), национальным («развитие национальных культур») и хозяйственным (право всех граждан на участие «во всех кооперативных формах труда (колхозы, потребительская кооперация, артели»). Проектируемая федеративная система «имеет своей целью обеспечить снизу доверху широкое самоуправление, развитие массовой инициативы граждан РСФСР, использование всех местных ресурсов, самое широкое развитие всех национальных культур, сближение национальностей РСФСР в их общей работе по построению бесклассового социалистического общества». Очевидно, что уже в Комиссии проект группы Бухарина вызвал крайне негативную реакцию: его положения о содержании конституционных прерогатив автономий перечёркнуты, тезис о местных органах власти и самоуправлении подчёркнут тремя жирными чертами, а вывод сопровождается поставленным на полях знаком вопроса⁵⁸.

Эта демонстративная реакция (Калинина?) на предложения группы Бухарина вызвана, по-видимому, не только начавшимися репрессиями, но и неприятием содержательных положений проекта.

При решении проблемы автономных республик основная трудность для разработчиков заключалась в том, чтобы соотнести априорные идеологические конструкции национального вопроса с реальным политикотерриториальным делением. В ряде первоначальных проектов формулировался принцип, в соответствии с которым РСФСР обеспечивает национальностям «оформление государственного бытия на основе советской автономии», но выражением этого «бытия» не стали единые критерии территориального разграничения. Очевидно, что внутри группы разработчиков не было единства в отношении того, как и до каких пределов следует конституционно гарантировать рамки «государственного бытия» автономий. В предложенных редакциях соответствующего раздела присутствует неуверенность и желание «заговорить» проблему, растворив её в туманных идеологических формулировках, например о «воле трудящихся отдельных населяющих РСФСР национальностей к оформлению своего государственного бытия на основах советской автономии»⁵⁹. Но оставалось неясным, откуда взялась эта воля, как она проявила себя и почему лишь в ограниченной форме (не союзных, а автономных республик).

Предложения по расширению прав автономий вызвали неприятие руководства Комиссии и были пересмотрены А. Стецким и Е. Пашуканисом под руководством Калинина. Среди спорных предложений фигурируют следующие: положение о РСФСР как «многонациональном государстве, которое полностью обеспечивает ранее угнетённым нациям, населяющим РСФСР, оформление своего государственного бытия на основах советской автономии»; положение о том, что «автономные советские социалистические республики и автономные области образованы в РСФСР согласно воле трудящихся, населяющих РСФСР национальностей к оформлению своего государственного бытия на основах советской автономии». Эти идеи были дезавуиро-

⁵⁸ См.: Проекты Конституции РСФСР с поправками (17 августа 1936 года). Конституция (ОЗ) РСФСР. Проект // Ф. 6982. Оп. 1. Д. 2. Л. 39–41.

⁵⁹ Там же. Л. 120, 146, 149.

ваны партийными инстанциями — «внесены поправки партгруппы Президиума ВЦИК» (22 августа 1936 года). В качестве компромиссного варианта предлагалось принять следующую неопределённую формулу: «Автономные советские социалистические республики и автономные области образованы в РСФСР в результате побед Великой Октябрьской социалистической революции, согласно воле трудящихся, населяющих РСФСР национальностей». Все эти предложения немедленно сообщались Калинин (14 ноября 1936 года) и параллельной Комиссии Политбюро (Я. А. Яковлеву), которая стала реальным инструментом корректировки проекта Комиссии Президиума ВЦИК⁶⁰.

6. Конституции автономных республик: пересмотр и унификация

Вопрос о соотношении Конституции РСФСР и конституций входящих в неё автономий не стал таким простым, каким мог бы показаться. Для его решения было созвано совещание у Секретаря ВЦИК А. С. Киселёва по проекту Конституции РСФСР 8–9 августа 1936 года, на котором присутствовали руководители автономий: А. Никитин (Председатель ЦИК Чувашии), Г. Байчурин (Председатель Татарского ЦИК), Н. Архипов (Председатель ЦИК Карелии), М. Делгат (Председатель Дагестанского ЦИК), К. Мамедбеков (Председатель СНК Дагестана), Дубенский (Секретарь Конституционной комиссии Башкирской АССР), Л. Спектор (Ответственный секретарь Крымского ЦИК), С. Такоев (зам. зав. Отделом национальностей ВЦИК).

Главная трудность разработки конституций РСФСР и автономий откровенно определялась невозможностью внести в них нечто новое по сравнению с Конституцией СССР. Как заявил Киселёв от имени Конституционной комиссии Президиума ВЦИК РСФСР, «мы думали внести в проект что-нибудь самостоятельное, но наши попытки не увенчались успехом, очень трудно излагать Конституцию каждой республики своими словами. Благодаря этому мы в основном придерживались Союзной Конституции, некоторые пункты

взяты целиком»⁶¹. В выступлениях руководителей автономий эта мысль была доведена до логического завершения, отражая страх региональной советской бюрократии перед любыми конституционными экспериментами в условиях разворачивавшейся кампании массового террора: руководители сослались на то, что обсуждение конституций автономных республик возможно только после их санкционирования Центром. «Думаю, — отметил руководитель Чувашии, — что наш проект Конституции будет опубликован и обсуждаться только после утверждения его в Москве». «Сказать что-нибудь конкретное сейчас, — заявил представитель Дагестана, — не могу. Комиссия работает, подготавливает материал. Когда получим указания из Москвы, тогда можно будет сказать конкретно о наших специфических условиях». Выходом из ситуации для осторожных региональных руководителей становилось пролонгирование «обсуждения» конституций с народом. «Пока, — отметил представитель Башкирии, — мы не торопимся с составлением проекта Конституции, а всё внимание сосредоточено на том, чтобы при обсуждении Конституции в колхозах и на предприятиях получить как можно больше материала». Комиссия была создана «в неудобоваримом состоянии». Комиссия в Крыму, по признанию её представителя, также «поставила себе задачу не изменять в основном того, что сказано в Союзной Конституции», но вести разработку «с учётом предложений, которые вносятся из обсуждений проекта Конституции» (впрочем, проект Конституции Крыма был представлен). Наконец, представитель Карелии не удержался от эмоционального заключения: «Комиссия у нас есть, но пока что только на бумаге. Мы ждали указаний от вас и очень рады, что вы нас созвали сегодня»⁶².

Тем не менее тенденции выразить в конституциях автономий национальную специфику получили выражение, хотя и в предельно идеологизированной форме. Подчёркивая важность принятия Конституции Автономной Татарской ССР, её руководитель Байчурин (игравший определённую роль также в раз-

⁶⁰ Протокол № 1 Пленума Конституционной комиссии РСФСР от 19 августа 1936 года // Ф. 6982. Оп. 1. Д. 10. Л. 39, 44, 95.

⁶¹ См.: Стенограмма совещания у Секретаря ВЦИК тов. Киселёва по проекту Конституции РСФСР 8 августа 1936 года // Ф. 6982. Оп. 1. Д. 11. Л. 15.

⁶² Там же. Л. 23–25.

работке Конституций СССР и РСФСР) пытался провести эти идеи как осуществление «ленинско-сталинской национальной политики»: «Надо записать в Конституции, что автономная республика, как государство, осуществляет собой полностью принцип национального самоопределения (как единственно правильный путь национального возрождения) при нерушимой дружбе народов СССР». В разделе об административном устройстве должны быть указаны национальные районы, вопрос использования трудящимися родного языка, причём единственной письменностью следует признать татарский язык (новый алфавит — яналиф). «Необходимо особо записать право национальных меньшинств на образование национальных советов, с обслуживанием населения на своём родном языке»⁶³. Как полагал Байчурин, надо записать также, что выборы Верховного Совета и местных органов государственной власти производятся по округам и избирательным участкам, образуемым по национальному признаку. Сходные вопросы поставлены в программе Крымского руководства: «Крымская АССР состоит в РСФСР на правах автономии, пользуется суверенными правами верховной законодательной власти на территории. Представляет в Совете Национальностей СССР. Осуществляет: строительство национальной по форме и социалистической по содержанию культуры, руководство внутриреспубликанским административным устройством в соответствии с особенностями многонационального Крыма, организацию и руководство местными органами государственной власти. Устанавливает бюджет Крымской АССР и осуществляет контроль за его исполнением»⁶⁴. С этих позиций центральной власти предлагалось внести ясность в такие вопросы, как гражданство (будет ли специальное гражданство для АССР), статус разных языков (например, допускается ли в Башкирии татарский как третий государственный язык), отношения СНК и Верховных Советов АССР, взаимодействие по вертикали наркоматов. Стало понятно, что разработка конституций автономий рискует затянуться без руководя-

щего вмешательства Центра. По выражению Киселёва, «трудно сказать, будет ли общая конституция, но очевидно, придётся подумать над составлением типовой конституции (для Автономных республик)»⁶⁵.

Несмотря на декларативный характер этих предложений, они имели неконтролируемый подтекст, выражая устремления руководства автономий к определённой хозяйственной и административной независимости — стремление, как выразился представитель Калмыцкой АССР, напомнить «о расширении бюджетных прав Автономных республик, о расширении бюджетных прав районов с тем, чтобы н/х рост, рост хозяйства и культуры получил в дальнейшем своё быстрое развитие». Тем же стремлением продиктованы предложения по расширению полномочий суда и прокуратуры в регионах, например предложения о введении «регулярной отчётности судей перед избирателями» и наделении прокуроров не только РСФСР, но и Автономных республик, краев и областей полномочиями по осуществлению «высшего надзора» за точным «исполнением законов на местах»⁶⁶. Эти предложения явно шли вразрез с проектом Конституции РСФСР, фиксировавшим норму о том, что «органы Прокуратуры осуществляют свои функции независимо от каких бы то ни было местных органов, подчиняясь только Прокурору СССР и Прокурору РСФСР» (ст. 108 проекта). Эта формула оказалась ещё более редуцирована в поправках Комиссии Политбюро, предложившей вообще вычеркнуть «Прокуратуру РСФСР» (в силу противоречия данного института Конституции СССР)⁶⁷.

Что же получилось в итоге рассмотрения поправок к проекту Конституции РСФСР? Оказалось, что он практически полностью повторяет Конституцию СССР, а различия имеют скорее редакционный характер (вроде замены понятия «общенародной» собственности на «всенародную»). Претензии автономий на изменение их статуса были радикаль-

⁶⁵ Там же. Л. 27.

⁶⁶ Предложения и поправки, поступившие к Конституции (ОЗ) РСФСР (январь 1937 года) // Ф. 3316. Д. 40. Л. 13–17, 45–52, 54–57.

⁶⁷ Конституция (ОЗ) РСФСР с поправками комиссии ПБ по предварительному рассмотрению конституций союзных республик. См.: Проекты конституции РСФСР. Т. 6. (1936) // Ф. Р-3316. Оп. 40. Д. 38. Л. 114.

⁶³ Стенограмма совещания у Секретаря ВЦИК тов. Киселёва по проекту Конституции РСФСР 8 августа 1936 года // Ф. 6982. Оп. 1. Д. 11. Л. 16–17.

⁶⁴ Там же. Л. 23–25.

но отвергнуты. К ведению РСФСР, согласно итоговому документу, относится «а) утверждение конституций автономных социалистических республик, входящих в состав РСФСР, а также изменений и дополнений, вносимых в вышеозначенные конституции; б) изменение границ автономных республик, краёв и областей, а также их административно-территориального деления»⁶⁸. Осторожность лидеров автономий в конституционных дебатах не спасла их: как и Киселёв, они были уничтожены в ходе репрессий 1937–1938 годов.

7. Автономные республики в механизме федеративного устройства

Одной из нерешённых проблем номинального советского федерализма являлся вопрос о критериях образования автономий и перевода их из одной категории в другую. Его актуальность была связана с тем, что те административно-территориальные образования, которые не имели статуса автономных республик, добивались его обретения, а последние уверенно стремились стать союзными республиками (что произошло после распада СССР в 1991 году). Однако для советской конституционной доктрины, формально опиравшейся на этнонациональные принципы конструирования федерализма, этот вопрос оказался из категории нерешаемых. Он не получил концептуального осмысления в период дебатов 1918–1925 годов и был решён механически — в докладе Сталина о Конституции СССР 1936 года. Конституционной комиссии РСФСР не оставалось ничего иного, как попытаться применить эти установки на практике, когда она «сочла возможным поставить вопрос о целесообразности перевода ряда автономных республик в разряд союзных республик, а ряда автономных областей в разряд автономных республик». «Какие признаки были положены в основу перевода автономных республик в союзные республики? 1) Необходимость, чтобы республика была окраинной, граничащей с иностранным государством. 2) Необходимо, чтобы национальность, давшая республике своё имя, представляла в республике более или менее компактное большинство. 3) Необходимо, чтобы

республика имела населения по крайней мере не менее миллиона»⁶⁹. Это прагматическое решение пресекло тенденции к децентрализации по национально-территориальному признаку, ограничив амбиции целого ряда национальных регионов. Однако оно не создавало единого непротиворечивого критерия, способного легитимировать принятую схему государственного устройства. Напротив, здесь, скорее, закладывались трудности взаимодействия центральной и региональной законодательной и исполнительной власти.

Конституцией РСФСР 1937 года была создана новая, более унифицированная структура политико-территориального деления. Анализ организационного устройства СССР и РСФСР, сделанный к XVII Всероссийскому съезду Советов, выявил сложность и неоднородность этого деления. По данным Комиссии ВЦИК, ситуация (на 1936 год) выглядела следующим образом. Всего по СССР: автономных республик — 22; автономных областей — 14; краёв и областей — 30; районов — 3250; сельсоветов — 62475; городов — 755; рабочих поселков — 628. Всего по РСФСР: автономных республик — 15; автономных областей — 11; краёв и областей — 23; округов — 19; районов — 2357; сельсоветов — 45221; городов — 545; рабочих поселков — 514⁷⁰. Таким образом, подавляющее большинство автономных республик и областей создавалось именно в РСФСР, что свидетельствовало о стремлении к ослаблению её удельного веса в составе СССР.

Проект Конституции РСФСР продемонстрировал полную неопределённость понимания статуса автономий и критериев их ранжирования. Эта неопределённость закладывалась декларативным представлением о них как о «субъектах» Федерации, в основе выделения которых лежит «национальное самоопределение» их «трудящихся». В результате остался нерешённым вопрос: «Какая разница между краями, районами и автономными

⁶⁸ Поправки к проекту Конституции (РСФСР) // Ф. 6982. Оп. 1. Д. 11. Л. 79–94.

⁶⁹ ВЦИК Советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов. Чрезвычайный XVII Всероссийский съезд Советов. Протокол № 1 от 9 августа 1936 года и стенограмма совещания у секретаря ВЦИК по проекту Конституции РСФСР от 8 августа 1936 года. Материалы (8–9 августа 1936 года) // Ф. 6982. Оп. 1. Д. 11. Л. 104.

⁷⁰ См.: Справка: Организационное устройство СССР // Ф. 6982. Оп. 1. Д. 11. Л. 76–78.

республиками?». В одних редакциях проекта положение о национальной политике сопровождалось появлением статьи о вхождении автономной области в состав края, но в других редакциях статья была изъята⁷¹. Это создавало противоречия при определении статуса их органов власти: «Неправильно, — констатировал Яковлев, — относить состав и полномочия Совнаркома Автономной республики к предмету ведения Конституции АССР, в то время как состав и полномочия Союзной республики определены Конституцией СССР. Это означало бы, что Автономная республика пользуется большими правами в отношении федерации, чем союзные республики в отношении Союза»⁷².

Самостоятельная сторона проблемы — организация вертикали исполнительной власти. Характерны следующие направления критики проекта Конституции РСФСР: «а) Опять Совнаркомы Автономных республик и краевые исполкомы подстрижены под одну гребёнку. б) Надо сказать: СНК РСФСР направляет и проверяет работу Совнаркомов Автономных республик, руководит и проверяет работу краевых и областных советов депутатов трудящихся и их исполнительных комитетов». Обращалось внимание на различие статуса автономных республик и прочих территориальных единиц: «Нельзя под один ранжир подстригать республики и края. Лучше сказать: “Утверждение бюджетов краёв и областей и контроль за соответствием бюджетов автономных республик законам СССР и РСФСР”». Было предложено провести ранжирование органов исполнительной власти: «а) Состав Совнаркома Автономной республики надо определить как состав Совнаркома Союзной республики, однако без упоминания общесоюзных народных комиссаров. б) Смысл: народные комиссариаты Автономной республики надо разбить на две группы: народные комиссариаты, подчиняющиеся только Совнаркому Автономной республики и народные комиссариаты, находящиеся в двойном подчинении — как Совнаркому Ав-

тономной республики, так и Совнаркому РСФСР»⁷³.

Эти противоречия прослеживались и в определении статуса местных органов власти, для координации которых проект конструировал институт «согласительных комитетов» при краевых, областных, районных и городских Советах депутатов трудящихся в виде отделов и управлений. Однако такое неопределённое решение (вполне отвечающее общей аморфности советского федерализма) вызвало яростную реакцию критиков: «А) Вопрос о местной власти по существу обойден. Б) Что значит “при” исполкомах создаются отделы? В) Какие отделы? Г) Кто их создаёт? Д) Кто назначает их заведующих и кому они подотчётны? Е) Какая разница между краевой, районной и городской властью? Ж) Конституция СССР не ответила на эти вопросы именно для того, чтобы на них дала ответ Конституция республик»⁷⁴. Можно понять недоумение руководителей исполкомов местных советов, оказавшихся неспособными, после проведения конституционной реформы, определить уровень своей компетенции и ответственности: «1. Какие мыслятся права и функции “общего отдела”, его состав? 2. С ликвидацией орготделов остаются ли инструктора райсовета и кому они будут подчинены? 3. Какие права, обязанности и функции будут присвоены сектору кадров при председателе райисполкома? 4. Когда можно будет проводить перестройку отделов райсовета в соответствии с новой Конституцией? 5. Можно ли скоро ожидать нового положения о сельсоветах и райсоветах?»⁷⁵

Все эти вопросы были сняты в рамках окончательно принятой унитаристской трактовки федерализма, превращавшей его в мёртвую норму, а автономные республики — в реальный инструмент союзной власти по противодействию потенциальным сепаратистским тенденциям союзных республик.

⁷¹ См.: Письмо А. С. Киселёву от А. Слуцкого (7 августа 1936 года) // Ф. 6982. Оп. 1. Д. 2. Л. 1а.

⁷² Текст Конституции РСФСР с замечаниями и поправками т. Яковлева. См.: Проекты Конституции (ОЗ) РСФСР 1936 года. Т. 1 // Ф. 3316. Оп. 40. Д. 33. Л. 36–42.

⁷³ Проекты Конституции (ОЗ) РСФСР. Т. 5 (1936) // Ф. 3316. Оп. 40. Д. 37. Л. 98, 121 и др.

⁷⁴ Текст Конституции РСФСР с замечаниями и поправками т. Яковлева. См.: Проекты Конституции (ОЗ) РСФСР 1936 года. Т. 1 // Ф. 3316. Оп. 40. Д. 33. Л. 36–42.

⁷⁵ Запрос из Прохоровского районного исполнительного комитета от секретаря райисполкома Васильева В. В. от 24 января 1937 года // Ф. 6982. Оп. 1. Д. 6. Л. 99.

8. К интерпретации советского номинального федерализма в сравнительной перспективе

Проведённый анализ позволяет сформулировать ряд общих наблюдений. В отличие от классических моделей федерации в демократиях западного типа, российская модель возникла как искусственное явление — федерализм здесь не был вызван естественным эволюционным развитием культурных потребностей большинства регионов. В условиях спонтанного крушения имперской государственности конструирование федеративного устройства определялось идеологическими причинами и административной целесообразностью в большей мере, нежели декларируемой идеей национального самоопределения. Отражая психологию завоевателя в покорённой стране, создатели советской модели федерации руководствовались стремлением выстроить иерархию субъектов в интересах поддержания легитимности и господства однопартийного режима.

Для преодоления революционного хаоса, то есть распада страны на совершенно разнородные регионы, была принята (в Конституции РСФСР 1918 года) противоречивая концепция национально-территориального конструирования федеративной системы (уникальная в сравнительной перспективе). Однако невозможность её последовательной юридической, а главное, практической реализации заставляла обратиться к систематизации регионов, выстраиванию их иерархии и диверсификации правового статуса в интересах централизованного административно-хозяйственного управления (Конституция РСФСР 1925 года). Данная ситуация определила изначальную асимметрию советской и российской федераций, включавших субъекты, сконструированные по национальному, территориальному и национально-территориальному типу. Пересмотр этой системы в рамках политики «районирования» 1920-х — начала 1930-х годов привёл не к отказу, но закреплению её качественных особенностей в рамках унификации, укрупнения и дифференциации правового статуса субъектов различного уровня (с параллельным фиксированием границ титульных наций и этносов).

В структуре российского номинального федерализма определяющее значение имело

разрешение противоречий и выстраивание отношений между субъектами трёх уровней — союзными республиками, автономными республиками и всеми прочими автономными и административными образованиями (автономные области, области, края, губернии, города). Если статус субъектов первого уровня (союзных республик) в принципе не подлежал пересмотру (в силу декларированной договорной природы образования СССР), а изменение статуса субъектов третьего уровня, напротив, было простой и скорее «технической» проблемой, то ключевым становилось регулирование субъектов второго (или промежуточного) уровня — национальных автономных республик. Введение этого института (отсутствовавшего в Конституции 1918 года) в ходе разработки Конституции СССР 1924 года и Конституции РСФСР 1925 года стало оригинальным изобретением советского федерализма, прямых аналогов которому нет в других федеративных государствах. Система автономных республик (в составе союзных), число которых возрастало с течением времени, позволяло выстроить фактически параллельную федеративную систему, воплощая парадокс «федерации внутри федерации». Россия, с принятием Конституции РСФСР 1937 года, выступала наиболее впечатляющим примером воплощения такого квазифедерализма: будучи формально субъектом советской федерации (наряду с другими союзными республиками), она одновременно представляла собой федеративную республику.

Определение статуса автономных республик имело исключительно важный характер: формально они выступали как субъекты советской федерации и имели те же права, что и союзные республики, но не были равны им, поскольку не пользовались аналогичным правом сепарации и входили в состав соответствующей союзной республики; наконец, получали более высокий статус в сравнении с другими автономиями (поскольку располагали собственными конституциями и весомым представительством в центральных союзных органах власти). В рамках советского номинального федерализма автономные республики были призваны выполнять ряд принципиальных функций инструмента центральной (союзной) власти по поддержанию её господства над союзными республиками, сдержи-

ванию их сепаратистских устремлений, позволяли центральной власти манипулировать принципом федерализма в направлении большей или меньшей централизации (меняя количество автономий, повышая статус одних и снижая статус других, вплоть до их ликвидации, как это произошло с Республикой Немцев Поволжья). В РСФСР эти функции выражались в противодействии росту российского национального самосознания в ущерб советскому. Автономные республики стали мощным приводным рычагом советского федерализма.

Данная система, консолидировавшаяся в сталинский период (в ходе разработки Конституции РСФСР 1937 года), была юридически недееспособной, но практически действенной как выражение иерархии властных отношений и инструмент их регулирования по линии федерализма. Однако она могла функционировать только в рамках номинального конституционализма, когда принципиальные решения принимались внеконституционными институтами однопартийной диктатуры. С её ослаблением выяснилось, что тенденции к децентрализации (сепарации союзных республик) не могут быть эффективно блокированы политическим использованием национальных автономий, но, напротив, ведут к суверенизации последних. Под толщей советской идеологической риторики искусственно сконструированные автономные республики превратились из зависимых формально-бюрократических образований в реальных оппонентов федерального центра. Когда Россия обрела независимость, национальные автономии встали на путь самоопределения, настаивая на обретении полного суверенитета (которого они никогда не имели в прошлом с момента их создания). Сталинская модель номинального конституционализма закрепила и чётко выразила сверхцентрализованную конструкцию отношений центра и автономных республик, существовавшую до распада единого государства, но не предложила реальных механизмов разрешения конфликтов по линии федерализма. Поэтому она может быть признана общей рамкой и предпосылкой распада СССР, центробежных процессов в России и других государствах постсоветского региона (ни одно из которых не приняло федеративной модели государственного устройства).

Библиографическое описание:

Медушевский А. Модель для сборки: российский федерализм XX — начала XXI века в поисках идентичности. Часть 1 // Сравнительное конституционное обозрение. 2017. № 2 (117). С. 15–31.

The Model for Composition: Russian Federalism of the XX–XXI-th Centuries in Search of Identity Part 1

Andrey Medushevsky

Doctor of Sciences (in Philosophy), Tenured Professor, National Research University — Higher School of Economics, Moscow, Russia (e-mail: amedushevsky@mail.ru).

Abstract

The evaluation of contemporary Russian federalism makes it clear that it stay too far from being the sustainable phenomenon comparable to the full-fledged democratic models in terms of symmetry, structure, and functional efficiency. One of the main causes of that inconsistency presumably could be found in the permanent reproduction of birth marks of Soviet constructions which are still alive in the current constitutional regulation, legal politics and the practical implementation of federalist institutes. The main questions of this investigation are the following: which are the most typical traces of Russian federal system in comparative and a long-term perspective of Soviet and Post-Soviet regulation; how this system was created in the period of revolutionary turmoil and developed in the course of social and constitutional transformation under Communist dictatorship; which were targets of the founding-fathers and how their intentions transformed in the process of one-party regime consolidation, and finally, why this system survived after the collapse of Soviet Union in its important features. In order to find answers, the author analyses archival materials of all Russian Constitutional commissions and products of their work (Russian Constitutions of 1918, 1925, 1937, 1978 and 1993). In order to understand the Soviet federalism as the coherent system the article recovers the whole logic of relationships between ideological imperatives, nominal constitutional norms and the mechanism of decision-making process in such vital areas as Centre-periphery relations; criteria for building the hierarchy of subjects of federation; their reciprocal relations in the system of governance. The reconsideration of Soviet legitimacy is of crucial importance for the sustainable federalist reform in contemporary Russia.

Keywords

Russian federalism; Centre-periphery relations; Soviet federative republics; autonomic republics; federalist reforms; Soviet political regime.

Citation

Medushevsky A. (2017) Model' dlya sborki: Rossiyskiy federalizm XX — nachala XXI veka v poiskakh identichnosti. Chast' 1 [The Model for Composition: Russian Federalism of the XX–XXI-th Centuries in Search of Identity. Part 1]. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie*, no. 2, pp. 15–31. (In Russian).

References

- Barkova O. N. (2007) *Istoriya razrabotki i prinyatiya Konstitutsii RSFSR 1925 g.* [The History of Elaboration and Adoption of 1925 RSFSR Constitution]. Moscow: PRESTO — PK. (In Russian).
- Medushevsky A. (ed.) (2013) *Osnovy konstitutsionnogo stroya Rossii: dvadtsat' let razvitiya* [The fundamentals of constitutional settlement of Russia], Moscow: Institute for Law and Public Policy. (In Russian).