

ИСТОРИЧЕСКИЙ РАКУРС

Конституция 1924 года: как и где были заложены причины крушения СССР?

Часть 1*

Андрей Медушевский

На основе методов когнитивной юриспруденции автор реконструирует основные особенности советского псевдофедерализма, представленные в Конституции СССР 1924 года. Он анализирует такие ключевые аспекты этой оригинальной системы, как теоретические основы интеграционного проекта, правовая структура и институциональная динамика бикамерализма, конфликтные конституционные стратегии, конструкция законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти в перспективе их создания, роли в крушении СССР, а также влияния на постсоветское конституционное развитие. Один из важных выводов статьи состоит в том, что переосмысление советского конституционного эксперимента может оказаться чрезвычайно полезным во избежание неправильных интерпретаций и ошибок на пути формирования полноценного федерализма в будущем.

→ *Создание и крушение СССР; советский конституционализм; федерализм; бикамерализм; разделение властей; конституционные поправки*

Представление о том, что с принятием Конституции 1993 года Россия окончательно преодолела советское прошлое, все чаще ставится под сомнение в свете реставрационных процессов постсоветского периода¹. Но были СССР состоявшимся государством с юридической точки зрения? Если распад СССР — «величайшая катастрофа XX века», то почему ее не удалось предотвратить? В какой степени действующая политико-правовая система разорвала с прошлым, а в какой сохранила преемственность? Хороший повод поговорить об этом — 90-летний юбилей Конституции СССР 1924 года. В данной статье с позиций когнитивной методологии и юридического конструктивизма проанализирован уникальный опыт создания СССР, прежде всего осо-

бой модели квазифедеративного устройства, которая сохранялась до конца существования данного государства, во многом обусловив характер его распада. Эта модель до сих пор не получила однозначной интерпретации, она определяется как «советский федерализм», «имперский федерализм», «унитарная федерация»; наконец, многие авторы вообще отказывают ей в этом звании². Ключевыми вопросами при анализе Конституции 1924 года³ стали именно те, которые сохраняют актуальность на современном этапе: содержание интеграционного проекта, причины неэффективности федерализма, конструкция бикамерализма, структура высших органов законодательной, исполнительной и судебной власти, механизмы разработки и пересмотра конституционных норм; выяснение того, в какой мере историческое прошлое предопределило проблемы современного российского федерализма.

* Статья написана в рамках научного проекта (№ 15-01-0014), выполненного при поддержке Программы «Научный фонд НИУ ВШЭ» в 2015–2016 годах.

1. Содержание советского интеграционного проекта: конфедерализм, федерализм, унитаризм

Идея интеграции национальных государств в крупные федеративные государственные образования была весьма популярна в Европе после Первой мировой войны: полагали, что таким образом можно будет предотвратить мировые конфликты (проекты Соединенных Штатов Европы). Будучи сторонниками унитарного государства, ортодоксальные большевики отвергали эту идею как инструмент консервации империалистических тенденций, но допускали возможность ее реализации в будущем в рамках теории мировой коммунистической революции. Концепция подобной интеграции на новых коммунистических основаниях ставила проблему соотношения принципов конфедерации, федерализма и унитаризма при обсуждении формулы государственного суверенитета. С этим связано противоречивое отношение создателей СССР к федеративному государственному устройству: следуя классовой логике марксистского учения, они в целом негативно относились к федерализму, но были вынуждены принять его как тактическую уступку националистическим и сепаратистским устремлениям в регионах распавшейся империи. Федеративное устройство было зафиксировано уже в первой Российской Конституции РСФСР 1918 года: «Русская Советская Республика учреждается на основе свободного союза свободных наций как федерация Советских национальных республик» (ст. 2)⁴. Решение о переходе к образованию СССР вызвало споры о государственном устройстве нового союза; стоял вопрос о выборе между конфедерацией и федерацией, а также о том, каким образом в условиях федерации интегрировать в Союз РСФСР, формально уже являвшуюся федеративным государством: должно ли всем субъектам федерации придать равный правовой статус или их следует дифференцировать и выстроить по иерархическому принципу?

Предполагалось, что, избрав конфедеративный принцип государственного устройства, Союз ССР положит начало созданию европейского или даже мирового союза коммунистических государств, последовательно

расширяющегося за счет вступления новых стран. Правовой формой объединения объявлялся федерализм, однако с существенным отступлением: его субъектам гарантировались полный суверенитет и право на возможность свободного выхода из союза, что гипотетически облегчало национальным элитам ранее независимых государств принять решение о вступлении в него. Разработка Конституции Союза ССР как раз совпала по времени с ростом ожиданий Коминтерном «мирового Октября» — немедленной победы революции в Европе, прежде всего в Германии⁵. Они отражены в общей концепции Мировой Социалистической Советской Республики, в состав которой «имеют право войти, на основе договоров самоопределения и объединения равноправных народов, все Социалистические Советские Республики, как существующие, так и имеющие возникнуть в будущем», за каждой из которых «сохраняется право свободного выхода из союза»⁶. Но от этого принципа отказались. Новое государственное устройство задумано было на использовании трех принципов: конфедерализма, федерализма и унитаризма.

Ключевое значение для установления баланса принципов конфедерализма, федерализма и унитаризма в устройстве СССР имела дискуссия по вопросу о соотношении таких основополагающих документов, как Декларация и Договор об образовании Союза ССР и Конституция Союза ССР, прошедшая в рамках Конференции полномочных делегаций Советских Социалистических Республик — РСФСР, УССР, БССР и ЗСФСР (Грузия, Азербайджан, Армения). Предложение (М. Фрунзе и Х. Раковского) принять Декларацию как самостоятельный документ по примеру американской и французской революций, отделив ее от Договора, вызвало резкое неприятие в связи с тем, что Договор не содержал указания на диктатуру как цементирующую силу всего объединения. «Над нами, — заявил И. Сталин, — будут смеяться. В договоре не сказано, что власть большевиков строится на диктатуре пролетариата. Это не преддверие, а основное условие всяких договоров, возможных между республиками»⁷. Именно потому, что Декларация не юридический, а политический документ («прокламация»), утверждал он, следует объединить его рассмотрение и принятие с Договором и Кон-

ституцией. Прецедентом послужило решение III Всероссийского съезда Советов, которым Декларация и положения Конституции были объединены в единый Основной закон — Конституцию РСФСР 1918 года⁸. В результате было решено принимать Основной закон в целом, исходя из презумпции объединения в нем всех трех документов: Декларации, Договора и Конституции. 29 декабря 1922 года Конференция полномочных делегаций РСФСР, Украины, Белоруссии и Федерации Закавказских Советских республик приняла Декларацию и Договор об образовании СССР за основу Конституции сразу и целиком, без постатейного обсуждения⁹.

Другой стороной проблемы стала юридическая природа самого Договора. Поставленный украинской и белорусской делегациями вопрос о сроке действия Договора и о возможности его пересмотра при изменившихся обстоятельствах находился в центре конституционных споров. Принятие новой Конституции, как и предшествующей, осуществлялось по решению партии и легитимировалось решением I съезда Советов СССР, утвердившим 30 декабря 1922 года в целом текст Декларации и Договора об образовании СССР¹⁰. Однако эти программные документы не были юридически разработаны и, что особенно важно, не согласованы предварительно с республиками. Съезд Советов передал Договор и Декларацию на рассмотрение в ЦИК союзных республик, поскольку в этих документах, как указывалось, «ряд вопросов — о гарантиях союзных республик, о тех или других сторонах управления союзным государством — не был вполне выяснен»¹¹. Центральному Исполнительному Комитету СССР было поручено «выработать новый текст Договора и Декларации, который и вынести на обсуждение ближайшей или второй сессии ЦИК Союза с тем, чтобы он принял и утвердил этот Договор и эту Декларацию», а окончательное утверждение текста Основного закона, или Конституции, передал на утверждение II съезда Советов СССР. Задача по согласованию интересов отдельных республик и центра возлагалась на особую Комиссию ЦИК, начавшую работу 3 февраля 1923 года. Расширенная комиссия Президиума ЦИК приняла за основу проект Конституции, предложенный «частью делегации от РСФСР». При обсуждении проекта использовались «пункты из

параллельных проектов Конституции Украины, Белоруссии»¹². О конфликтном характере работы Комиссии ЦИК свидетельствует тот факт, что за короткое время (июнь 1923 года) она выработала три проекта Конституции СССР¹³. Однако вопрос об основных принципах Конституции был предрешен XII съездом РКП(б) (17–25 апреля 1923 года), принявшим по докладу Сталина резолюцию по этому вопросу¹⁴. В целом это означало радикальный пересмотр условий первоначального Договора об образовании СССР 1922 года, что было затем проведено в решениях Конституционной комиссии¹⁵. Фактическая подмена одного текста Договора другим была легитимирована решением о его инкорпорации в Конституцию¹⁶, которая «во исполнение постановления I съезда Советов СССР» была вынесена второй сессией ЦИК СССР «на окончательное утверждение II съезда Советов СССР»¹⁷. Постановление второй сессии ЦИК СССР по докладу о Конституции СССР зафиксировало решение: «Основной закон (Конституция) СССР утвердить и немедленно ввести его в действие»¹⁸.

Третий принципиальный вопрос, который предстояло решить при образовании СССР, — о природе советского суверенитета, то есть на каком принципе он должен быть основан: национальном, государственном (советском) или классовом? Возникали вопросы и о том, как соотносятся суверенные права СССР и входящих в него республик, какова роль последних в возможном будущем пересмотре Договора, каковы конституционные основания такого пересмотра¹⁹. Договор от 30 декабря 1922 года (в силу своей краткости и неопределенности) открывал возможности для различных трактовок этих вопросов — в направлении как централизма, так и федерации и даже конфедерации²⁰. Трактовка суверенитета единого союзного образования выражалась эвфемизмом «воля народов советских республик», на съездах своих Советов «единодушно принявших решение об образовании СССР» как шага «по пути объединения трудящихся всех стран в Мировую Социалистическую Советскую Республику»²¹. Эти общие идеи получили, однако, диаметрально противоположную трактовку в проектах республик (Белоруссии и Украины, отчасти предложениях ЗСФСР), настаивавших на конфедеративной природе Договора, и проектах Комис-

сии ЦИК, основанных на концепции централизованной федерации²².

Таким образом, в трактовке суверенитета имела место последовательная редукция от конфедерализма к унитаризму. В отличие от последующих советских интерпретаций в юридической литературе 1920-х годов этот вывод получил широкое распространение. Общая неопределенность советского «федератива», считал В. Н. Дурденевский, изначально компенсировалась стремлением к политико-правовому единству²³. «Совершенно очевидно, — отмечали комментаторы (Э. Э. Понтович), — что Союз ССР не есть ни федерация, и ни конфедерация в обычно западноевропейском или американском смысле этих терминов. Союз есть образование *sui generis*. Конституция Союза ССР содержит особенности, которые не знают ни федерации, ни конфедерации западного типа». «Союз ССР есть государство, стремящееся совершенно слиться с гражданским обществом, построенным на социалистических началах» или «централизованное в форме государственности гражданское общество»²⁴. Сходным образом РСФСР, по словам Б. Д. Плетнева, «не может быть признана федеративным государством»: подобно Великобритании (Британской империи) ее «правильнее всего признать сложным унитарным государством с рядом автономных областных образований»²⁵. Если классический федерализм интерпретировался как стремление к децентрализации, то его советская версия, подчеркивал Г. С. Гурвич, выступала как новая «форма сотрудничества наций и прогрессирующего сближения и слияния»²⁶. Констатировалось, что в области федерализма «СССР идет своим собственным путем», представляя собой «классический пример соединения федерализма с централизмом»²⁷.

В конечном счете решение проблемы было найдено в сохранении в Декларации об образовании СССР конфедеративных положений о суверенитете республик при блокировании возможностей их осуществления правовым путем на конституционном уровне. «Суверенитет республик» оставался, однако интерпретировался он не как договорная, но как конституционная категория (ограничивался предметами, относящимися к компетенции Союза); сохранение суверенных прав выступало как обязательство союзного цен-

тра в отношении всего объединения республик, но не каждой в отдельности²⁸; принцип самостоятельного осуществления республиками своей государственной власти жестко ограничивался общесоюзными конституционными рамками²⁹. Ключевой для всякой федерации принцип равноправия республик³⁰ подрывался ее асимметричной конструкцией: правом сепарации обладали республики, но не национальные автономии (которые наделялись аналогичным статусом субъектов федерации без права сепарации). Сохраненный конфедеративный принцип свободного выхода республик из Союза, заявленный изначально как его основа³¹, блокировался необходимостью получения согласия всех других республик и союзной власти на его осуществление одной из них: право сепарации республика теоретически могла реализовать только по решению съезда Советов СССР. Наконец, формальная возможность участия республик в процедуре пересмотра Основного закона блокировалась всей структурой советской законодательной власти, делавшей их роль чисто символической. Национальный компонент государственного строительства элиминировался и на уровне символов нового государства, подчеркивавших его классовый характер (серп и молот) и интернациональные устремления (красная звезда)³². Сочетание противоположных правовых принципов достигалось идеологическим постулатом о классовой монолитности Союза, который, по словам Сталина, предстал «великой трудовой державой, вызывающей среди врагов уже не насмешки, а скрежет зубный»³³. Согласно официальной позиции, прообразом СССР как государства переходного типа (к безгосударственному коммунистическому строю) послужило «федеративное объединение республик и областей в РСФСР»³⁴.

В рамках советского номинального конституционализма была сконструирована не имеющая аналогов модель федерализма. Во-первых, в ее основу был положен фактически конфедеративный принцип (в интересах мировой коммунистической экспансии), выражением которого стало сохранение права сепарации (без фиксации механизма ее юридического осуществления); во-вторых, вопреки общепринятой трактовке федерализма (закрепленной в Декларации и Договоре об образовании СССР), субъекты федерации не

получили равного правового статуса — они подразделялись на союзные республики, некоторые из них (РСФСР, ЗСФСР) имели свои собственные субъекты; в-третьих, вопреки декларируемой цели, принцип национально-территориального самоопределения не был последовательно проведен как единый критерий установления субъектов (они конструировались на основе выделения титульной нации, порой составлявшей меньшинство населения соответствующего субъекта), а попытка скорректировать эту схему введением национальных автономий была проведена непоследовательно (в одних случаях они создавались, в других нет). Концепция государственного суверенитета трактовалась ограниченно: в ее основе лежала воля не гражданской нации или народа, а передового класса общества (однопартийная диктатура).

2. Почему оказалась недееспособной конструкция советского федерализма

Советский федерализм рассматривался, прежде всего, как инструмент окончательного разрешения так называемого «национального вопроса»: формой его реализации выступала советская система государственного устройства, а содержание усматривалось в осуществлении классово-воли — диктатуры пролетариата. В федеративном государстве важнейшей задачей федеральной законодательной власти является распределение полномочий между союзными и республиканскими государственными институтами таким образом, чтобы обеспечить права всех субъектов федерации³⁵. Отвергнув две основные модели образования федерации: экстерриториальной и культурно-национальной (национально-персональной) автономии, которые вполне могли бы стать основой государственного строя³⁶, партия предпочла противоречивый территориально-национальный принцип устройства государства: «с таким расчетом, чтобы в каждой республике была одна численно преобладающая национальность». Проведение данного принципа во избежание национальной «черепосицы» не могло быть осуществлено последовательно, поскольку за его рамками оставалось «громоздкое количество нацмен, находящихся вне пределов своей национальной республики» или вовсе не имевших «своих республик в

нашем союзе»³⁷. Выход из этого противоречия мог быть найден только в рамках квазифедеративной структуры, подкрепленной направленным территориальным размежеванием регионов³⁸, идеологическими и административными рычагами, интернациональным воспитанием и кадровой политикой.

Соотношение таких институтов, как съезд, ЦИК и СНК, в конструкции власти претерпело существенные изменения. Договор об образовании СССР в редакции 1922 года предусматривал не двухпалатную, а однопалатную конструкцию верховного органа власти — ЦИК. Он должен был выбираться на съезде из представителей союзных республик пропорционально населению каждой. Другой важнейший орган — Президиум ЦИК должен был включать представителей от четырех основных республик. Таким образом, Договор исходил из рассмотрения ЦИК как верховного гаранта прав национальностей, противопоставляя его в этом отношении съезду (избиравшемуся по чисто территориальному принципу) и правительству (СНК), названному «исполнительным органом ЦИК». Такая конструкция вытекала из общего стремления Декларации и Договора последовательно провести принцип «добровольного объединения равноправных народов», федеративного (а не унитарного) государства, защитив его от претензий как законодательной (съезд), так и исполнительной (СНК) власти.

Идеи договорной природы федерализма нашли свое выражение в проектах конституций республик.

Белорусский проект предполагал решение проблемы права народов по линии национального представительства. В области организации верховной власти отличительной чертой белорусского проекта являлось предоставление особенно широких полномочий съезду Советов, который, вероятно, рассматривался как гарантия от узурпации власти Россией и ее правительством. С этим же связано последовательное проведение в проекте идеи ограничения законодательных прерогатив центрального правительства — СНК. Республиканские ЦИК получали право предварительно рассматривать затрагивающие их интересы союзные законы, опротестовывать декреты, постановления и распоряжения СНК в Президиуме ЦИК, а последнего — в ЦИК Союза, не приостанавливая их исполне-

ния, а в исключительных случаях даже «приостанавливать решения СНК Союза»³⁹.

Пойти еще дальше по пути децентрализации предлагал украинский проект, исходящий из презумпции сохранения между республиками тех «конвенциональных отношений», которые сложились в период гражданской войны. Соответственно, за центром оставалось право на установление лишь общих основ законодательства, а республики имели право самостоятельно трактовать эти основы, в частности могли участвовать в международных отношениях, заключать договоры, решать все вопросы экономики и внутреннего управления. Другой особенностью проекта являлось стремление усилить независимость высшего государственного учреждения — ЦИК по отношению к съезду Советов, а подспудно и к партии, контролирующей этот съезд. С этой целью проект предусматривал двухпалатный ЦИК и возможность принятия решений на совместном заседании обеих палат. Однако палаты различаются по характеру своего создания: первая палата выбирается на съезде «из представителей союзных республик, пропорционально населению», вторая «образуется из представителей договаривающихся республик» — включает представителей ЦИК республик и, следовательно, не утверждается съездом. Обе палаты равноправны, осуществляют рассмотрение законов, формируют правительство и наделены правом законодательной инициативы. Это означает (при равноправности палат), что Палата национальностей может блокировать всю работу ЦИК, отказавшись утвердить законопроект союзного значения. Как и в белорусском проекте, в украинском предусмотрена возможность опротестования республиканскими законодательными органами постановлений СНК в Президиум ЦИК, а его декретов и постановлений в ЦИК СССР, «не приостанавливая их исполнение»⁴⁰.

Проект, разработанный Конституционной комиссией, учитывая эти настроения, предусмотрел создание наряду с ЦИК особого Верховного Совета Национальностей (ВСН) в составе представителей не только союзных, но и автономных республик. Это учреждение мыслилось первоначально как особая палата, существующая параллельно с ЦИК Союза, причем состав ее должен был избираться непосредственно республиками (без утвержде-

ния на Союзном съезде Советов). Проект «О Верховном Совете Национальностей» фиксировал, что она формируется из представителей союзных и автономных республик, работает на сессионной основе, рассматривает все декреты, кодексы и постановления, вынесенные на рассмотрение ЦИК СССР, имеет право законодательной инициативы по всем вопросам, подлежащим ведению верховных органов СССР. ВСН избирает свой Президиум, устанавливающий отношения с Президиумом ЦИК Союза ССР⁴¹. Эта схема напоминала двухпалатный парламент федеративного государства. Нижнюю палату составлял ЦИК, верхнюю — особая национальная палата, получившая в документах различные наименования: Вторая палата, Верхняя палата, Верховный Совет Национальностей. Разногласия между Верховным Советом и ЦИК должны были разрешаться на совместных заседаниях, а в случае их непреодолимости выноситься на съезд. Фактически предполагалось создание особого представительства национальных интересов, независимого от центральных союзных инстанций. Эта модель была отвергнута большинством комиссии ЦИК в пользу проекта, предлагавшего централистскую форму федерализма.

Аргументы противников бикамерализма состояли в следующем.

Образование верхней палаты (Верховного Совета Национальностей), как сказано в специальной критической записке, неприемлемо, во-первых, потому, что «создание параллельного органа наряду с Союзным ЦИК на началах паритетного представительства всех национальностей противоречит общепринятой системе советского строительства: он создается на началах, глубоко отличных от наших конституционных положений», чем «нарушается единство формы и организации советской власти»; во-вторых, «проектируемый орган усложняет наш государственный аппарат, ибо создает лишний параллельный орган. Получается вместо упрощения усложнение нормального органа (Союзного ЦИК), к которому прилепляется в виде недоразвитого убудюка (характерна терминология советских идеологов! — А.М.) его двойник, обладающий одинаковыми правами, но с меньшим весом и содержанием, чем первый»; в-третьих, создание подобной палаты «не дает выхода стремлению национальностей». В до-

кументе содержалась острая критика идеи особой национальной палаты: эта палата «в лучшем случае будет фиктивным органом (потому что окончательное решение вопроса будет проходить в другом, высокоавторитетном органе — ЦК, Политбюро), а в худшем — может породить большие трения и разногласия как внутри состава проектируемого параллельного органа, так и вне его (конфликты с Союзным ЦИК и отдельными республиками)». Националисты «требуют лишь одного: одинакового положения с господствующей нацией». Но это невозможно на паритетных началах в рамках общесоюзного представительства. «Для того, чтобы постановления Союзного органа по какому-либо делу или отдельному вопросу сделать наиболее приемлемыми для одной или нескольких республик, входящих в Союз, для этого нужно только выработать соответствующую формулу конституционного порядка рассмотрения подобных дел, соблюдение которого даст максимальные гарантии того, что национальные стремления, в допустимых Советской властью границах, не будут обойдены»⁴².

Антитезой изначальной трактовки договорной модели стала формула XII съезда РКП(б) о двухпалатном ЦИК, где обе палаты получали равные права. Обсуждение проекта Комиссией ЦК РКП(б) (в которую входили также представители по партийной линии всех республик) определило приоритеты последующей конституционной разработки. Принципиальное значение в этом отношении имело Четвертое совещание ЦК РКП(б) с ответственными работниками национальных республик и областей (9–12 июня 1923 года), где Сталин выступил с докладом о практических мероприятиях по проведению в жизнь резолюции XII партсъезда по национальному вопросу. Переведя ключевой (и нерешенный) вопрос о структуре и функциях высших органов власти из законодательной сферы в практическую плоскость, партийный аппарат предрешил исход споров. Совещание определило двухпалатную структуру ЦИК и структуру его Президиума, отвергнув предложение украинской делегации, настаивавшей на создании двух параллельных Президиумов ЦИК. Оно установило название двух составных частей ЦИК — Союзный Совет и Совет Национальностей и определило порядок разрешения возможных конфликтов между ни-

ми (через согласительную комиссию, ЦИК и съезд Советов).

В результате Конституционная комиссия решила, что Декларация и Договор об образовании СССР являются не самостоятельными документами, но интегрируются в Основной закон (Конституцию) СССР; был предрешен вопрос о пересмотре гарантий суверенитета республик (отменена возможность «приостановления» республиканскими ЦИК и их Президиумами решений центрального правительства «в исключительных случаях»); введена новая конструкция организации союзной власти и структура республиканского представительства (двухпалатный ЦИК вместо однопалатного). Суть последующего централистского проекта Конституционной комиссии состояла в ограничении договорных начал: «принять, заменив всюду, где встречаются, слова “Союзный договор” словами “настоящая Конституция”»; в отказе от идеи особого Верховного Совета Национальностей как единой верхней палаты; в образовании двухпалатного законодательного института — ЦИК, обе палаты которого (Союзная и Национальная) получали равный законодательный статус, а все постановления в области законодательства, финансов и управления принимались «согласными решениями обеих палат» на объединенном собрании либо (в случае возникновения разногласий) в рамках согласительной комиссии с повторным голосованием в палатах. Вместо понятий первой и второй палаты была принята формула двух советов: Союзный Совет и Совет Национальностей, каждый из которых выбирал свой Президиум⁴³.

Таким образом, все обсуждение закончилось принятием первоначального варианта, выдвинутого партсъездом. Будучи неконституционным органом, Четвертое совещание РКП(б), тем не менее, утвердило структуру и функции центральных учреждений, а также создало новый орган — Президиум ЦИК. В первую очередь, для манипулирования волей ЦИК в случае появления там оппозиционных настроений. Как ЦИК, так и его Президиум стали чисто декоративными органами и не принимали никакого участия в решении принципиальных политических вопросов. При внешнем соблюдении федеративной формы объединения фактически реализовалась модель унитарного государства. В этом

заклучалась основная специфика «советской федерации на основе диктатуры пролетариата».

3. Национальные противоречия и формирование высших органов власти СССР

Преодоление национальных противоречий в рамках советского федерализма усматривалось в отказе от парламентаризма — в унификации и централизации законодательной власти⁴⁴. Отказ от принципа парламентаризма в СССР вел к дезавуированию соответствующей юридической терминологии: отрицанию сравнения ЦИК с парламентами, а его двух частей — с палатами, ибо они представляют собой «коллегии, имеющие разное происхождение, но одинаковые права и обязанности». В результате «остается единый центр высшей государственной власти для всей союзной территории — Союзный ЦИК, собирающийся три раза в год, и его Президиум в промежутках между сессиями»⁴⁵.

Общая задача разработчиков Конституции 1924 года состояла в том, чтобы «создать единое союзное государство и в то же самое время обеспечить в нем национальное развитие тех народов, которые входят в состав договаривающихся республик». В ходе этой работы первоначальный проект претерпел радикальные изменения. Во-первых, вместо однопалатного ЦИК Союза (который предусматривался Договором) был создан двухпалатный, состоящий из Союзного Совета и Совета Национальностей. Во-вторых, принципы формирования Совета Национальностей противоречат идее Договора: он строится по принципу равного представительства не только от союзных республик, но и от автономных национальных республик и представительства от областей. Этим достигается перевес союзного центра (опирающегося на представительство многочисленных автономий) над республиками — учредителями Союза. В-третьих, данная конструкция бикамерализма нивелирует значение национального представительства. Вместе обе палаты составляют ЦИК Союза, имеют равные права, а разрешение конфликтов между ними (в рамках согласительных комиссий) подменяется делегированием решения на вышестоящий уровень.

Общая схема законодательной власти представлена в Положении о Центральном Исполнительном Комитете СССР, которое устанавливало его состав и предметы ведения, статус двух палат — Союзного и Национального Советов, регламентировало проведение их совместных заседаний, а также определяло порядок деятельности и регламент ЦИК Союза, прерогативы его комиссий, Президиума, секретариата и технического аппарата⁴⁶. Стремление ограничить значение национально-республиканского представительства определило уникальность советской модели бикамерализма: статус палат (они равны по своим законодательным прерогативам); способ их работы (секционные заседания), принципы формирования национальной палаты (представительство не только от союзных, но и автономных республик), механизм преодоления разногласий (совместное заседание), равенство их полномочий (рассмотрение декретов, кодексов и постановлений, право законодательной инициативы); сходство их структуры (каждая палата выбирает свой Президиум, оба Президиума объединяются в единый Президиум ЦИК Союза ССР), порядок принятия решений (большинством голосов)⁴⁷. В этой конструкции Совет Национальностей, состоящий из представителей всех (как союзных, так и автономных) республик, был призван на практике осуществлять предоставленное национальностям право участия «в конструировании органов власти Союза ССР»⁴⁸.

Эта хорошо продуманная формула позволяла официально говорить об отражении в структуре власти не только классовых интересов, но и «запросов, чисто национальных», а в действительности — минимизировать их влияние на процесс принятия решений (ибо окончательное слово оставалось за съездом Советов, являвшимся чисто декоративным органом), не исключая унификаторских («национально-шовинистических», по терминологии эпохи) тенденций при проведении партийных директив в национальных регионах⁴⁹. Принцип представительства в высшем органе власти всех наций, помимо чисто демагогических целей, имел важную тактическую цель — противопоставление мощным республиканским элитам четырех республик — учредителей Союза (РСФСР, БССР, ЗСФСР и УССР) небольших, но компактных и корпоративно

обособленных представительств национальных меньшинств (автономий), заинтересованных в ослаблении национально-республиканских центров и усилении общесоюзного центра. В отличие от союзных республик и вопреки общей логике национально-территориального федерализма, автономные республики и области не получили конституционного права на самоопределение в форме выхода из Союза, что интерпретировалось эвфемизмом их «добровольного самоограничения»⁵⁰, как осознание ими того факта, что «далеко не все национальности заинтересованы в одинаковой степени самостоятельности при данных политико-экономических условиях»⁵¹. На деле это означало, что властные полномочия автономных областей приравнивались к обычным территориальным образованиям, или, по словам Смидовича, «приближаются к губерниям»⁵². Удельный вес РСФСР в этой асимметричной конструкции значительно возрастал, поскольку она (наряду с ЗСФСР) становилась «федерацией внутри федерации». РСФСР определялась как государство, строящееся «на основе федерации национальных советских республик» (ст. 2 Конституции РСФСР 1925 года), но включала значительное число автономных республик (существование которых не предусматривалось предшествующей Конституцией РСФСР 1918 года)⁵³.

При такой организации союзной власти статус автономий в отношении республик (с их титульными нациями) не уменьшался, а, наоборот, возрастал. Подобный принцип организации Совета Национальностей был очень выгоден центру, поскольку давал ему формальное право вмешательства в дела республик и являлся способом преодоления их суверенитета в отношении к общесоюзным инстанциям. Таким образом, производилась подмена: вместо федерации независимых государственных образований создавалась аморфная федерация национальных представительств, растворявшая конфликтный потенциал в отношении исторически сложившихся (после распада Российской империи) центров власти. О том, что эта стратегия хорошо осознавалась республиканскими элитами, свидетельствует целенаправленная борьба их представителей (Н. Скрыпник, Х. Раковский, Б. Мдивани и др.) с линией партсъезда, поражение в этой борьбе означало их

устранение из реальной политики. Эти лица выдвинули альтернативный проект, по которому Совет Национальностей должны были составлять исключительно представители четырех союзных республик, подписавших Договор об образовании СССР. Включенный в сформировавшуюся уже структуру власти Совет Национальностей не располагал реальным влиянием на ход решения национального вопроса.

Предметом особого внимания стал вопрос о возможных конфликтах между палатами и способах их разрешения. Сторонники централизации, стремясь избежать малейших аналогий с полноценным парламентаризмом, формально признавали конституционность совместных заседаний палат, но подчеркивали (М. И. Калинин), что голосование на совместных заседаниях «по всем вопросам происходит раздельно» и, «разумеется, обычное ведение работ требует, чтобы эти палаты заседали параллельно»⁵⁴. При обсуждении этого вопроса о конфликтах сторонники децентрализации использовали все аргументы в защиту республиканской самостоятельности — они настаивали на конституционной расшифровке понятия «согласительные комиссии», то есть на детальной фиксации этапов, механизмов и процедур их работы. При недостижении консенсуса в согласительной комиссии (или неприятии ее решения одной из палат) предполагался ряд дополнительных этапов поиска согласия: вынесение спорного вопроса на совместное заседание палат, перенесение вопроса на Президиум ЦИК Союза ССР непосредственно или опосредованно — через предварительное рассмотрение СНК Союза ССР и заинтересованных ведомств с обязательным участием представителей соответствующих республик⁵⁵. Более того, представителями украинской делегации предлагалась формула, согласно которой «по требованию Президиума Совета Национальностей или Союзного Совета спорные вопросы, подлежащие ведению Президиума ЦИК Союза, могут переноситься на очередную или чрезвычайную сессию ЦИК Союза». Параллельно с этим высказывалась идея о перераспределении центров принятия решений: «чтобы столицей Союза ССР была Москва, а столицей РСФСР — Петроград»⁵⁶. Нежелание Комиссии рассматривать эти вопросы вызывало неоднократные протесты республи-

ликанских представителей и выдвижение ими особых мнений.

В связи с этим возникла дискуссия о том, до какой степени обе палаты выражают различные национальные и региональные интересы, каким образом могут разрешаться конфликты между ними. Правовой регламентации требовал, в частности, вопрос о том, может ли Совет Национальностей быть окончательной инстанцией в разрешении национальных конфликтов и как эти его прерогативы согласуются с решением ЦИК. Официальная позиция настаивала на том, что конфликты между двумя палатами ЦИК невозможны, поскольку обе они имеют (в отличие от «буржуазных» парламентов) единую классовую природу. Конституционное решение было подменено идеологическим, исходящим из презумпции единства воли палат, ибо «у нас в обеих палатах нет классового различия, исходные точки и цели, к которым стремятся обе палаты, одинаковы», «когда начинается обсуждение, находится совместный язык, находят общие формулировки». Из этого вытекала трактовка механизма разрешения конфликтов в советском парламенте: «если бы законодательные проекты были внесены в две параллельно работающие буржуазные палаты, несомненно, они потребовали бы бесконечного времени», в то время как в советском парламенте решения принимаются быстро и единодушно⁵⁷.

В конечном счете решение каждой из палат (или их Президиумов) являлось окончательным лишь в случае его утверждения ЦИКом или его Президиумом. Президиум ЦИК (как «коллективный президент») становился средоточием советской бюрократической вертикали. Формальная структура власти, закрепленная в Основном законе (Конституции) СССР 1924 года: Съезд — ВЦИК — его Президиум, — практически без изменений переносилась в РСФСР (Конституция 1925 года)⁵⁸ и во все остальные республики⁵⁹. Слияние законодательной и исполнительной власти выражалось в интерпретации Президиума ЦИК как «высшего законодательного, исполнительного и распорядительного органа власти» (ст. 29 Конституции СССР 1924 года), в принятии ЦИКом и Совнаркомом совместных постановлений. Последующие советские комментаторы видели в этом суть аутентичной советской системы в отличие от

ее сталинских искажений: «Разве можно, — спрашивал один из них в 1962 году (Л. Мандельштам), — более полно выразить ленинские принципы слияния законодательства с управлением, чем в этой четкой конституционной формуле?»⁶⁰ Современники были более критичны в оценках. Тот факт, что законодательной властью (правом издавать законодательные акты) в этой иерархической системе пользовались все высшие органы власти — от съезда до Совнаркома, позволял некоторым юристам (А. Турубинер) сравнивать ее с практикой «чрезвычайно-указного права» периода самодержавия и «мнимого конституционализма», хотя и с осторожной оговоркой, что этот термин «не может быть применен к процессу законодательства в советском государстве»⁶¹. Идея создания демократического представительства — общего «земского дома» путем «научного обобщения практического опыта советского строительства под углом зрения марксистско-ленинской теории государства»⁶² выявила свою несостоятельность уже на начальной стадии реализации Конституции. Выборы в этой системе носили абсолютно формальный характер, игнорировались крестьянством и национальными меньшинствами и интерпретировались, скорее, как выражение их лояльности режиму⁶³. Русские либеральные ученые в эмиграции (Н. С. Тимашев) совершенно справедливо определяли новую систему как «красную деспотию»⁶⁴.

Если современная Россия хочет двигаться по пути федерализма, она должна критически переосмыслить советский опыт его осуществления. СССР представлял собой гибрид взаимоисключающих принципов: конфедеративное объединение, определявшее себя как федерацию, но на деле представлявшее собой унитарное государство. Три основных принципа советского квазифедерализма вступали в неразрешимое противоречие: конфедерализм тяготел к сепаратизму, федерализм — к формальной децентрализации, а унитаризм — к монолитной вертикали власти. Фактически эта конституционная конструкция была обречена балансировать между двумя крайностями — угрозой распада и угрозой абсолютной унификации, исключая правовую саморегуляцию системы. Единая вертикаль союзного и республиканских президиумов ЦИК становилась мощным инструментом сворачивания

федерализма, централизации и бюрократизации советского режима, обеспечивая реализацию тотального партийного контроля на всех уровнях. В этих условиях номинального советского федерализма отсутствие конституционного механизма разрешения противоречий между высшими органами законодательной власти (в СССР не было примеров конфликта двух палат) стало причиной неспособности бикамерализма предотвратить деструктивные процессы эпохи крушения СССР.

Медушевский Андрей Николаевич – ординарный профессор Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (факультет социальных наук).

amedushevsky@mail.ru

- ¹ См.: Конституционные принципы и пути их реализации: российский контекст : аналитический доклад. М. : Институт права и публичной политики, 2014.
- ² См.: Государство наций: империя и национальное строительство в эпоху Ленина и Сталина / под ред. Р. Суни, Т. Мартина. М. : РОССПЭН, 2011; *Martin T.* The Affirmative Action Empire: Nations and Nationalism in the Soviet Union, 1923–1939. Ithaca, NY : Cornell University Press, 2001; *Медушевский А.Н.* Демократия и авторитаризм: российский конституционализм в сравнительной перспективе. М. : РОССПЭН, 1998.
- ³ См.: Основной закон (Конституция) СССР. Официальное издание ЦИК Союза ССР. М., 1924; Первая Конституция Союза ССР (Конституция СССР 1924 года) / под ред. и с предисл. А.Я. Вышинского. М. : Госюриздат, 1948; Основной закон (Конституция) СССР // История советской Конституции : сб. док. 1917–1957. М. : АН СССР, 1957. С. 226–237. См. также: *Чистяков О.И.* Конституция СССР 1924 года : учеб. пособие. М. : ИКД Зерцало-М, 2004.
- ⁴ Конституция РСФСР (Основной закон). Принята V Всероссийским съездом Советов. М. : Госиздат, 1920.
- ⁵ См.: *Зиновьев Г.* Новая волна мировой революции // Коммунистическая революция. 1923. № 21–22 (60–61). С. 5; Доклад Зиновьева о революции в Германии // Ф. 3316. Оп. 16-а. Д. 40. Л. 8–73. См. также: Ф. 3316. Оп. 16-а. Д. 41–42.
- ⁶ ГА РФ. Ф. 3316 (ЦИК Союза ССР. Секретариат Президиума). Оп. 1. Д. 11. Л. 2–5. Здесь и далее все ссылки на архивные документы даются по фондам ГА РФ.
- ⁷ Стенограмма заседания Конференции полномочных делегаций РСФСР, Украины, Федерации Закавказских Советских Республик и Белоруссии 29 декабря 1922 года // Ф. 3316. Оп. 1. Д. 2. Л. 14–15.
- ⁸ См.: Первое заседание Конференции полномочных делегаций РСФСР, Украины, Федерации Закавказских Советских Республик и Белоруссии 29 декабря 1922 года // Ф. 3316. Оп. 1. Д. 11. Л. 30.
- ⁹ См.: Там же. Л. 31.
- ¹⁰ Договор, Декларация и постановления I съезда Советов об образовании Союза ССР // Ф. 3316. Оп. 1. Д. 11. Л. 58–64.
- ¹¹ Вторая сессия ЦИК СССР: стеногр. отчет и постановления. 6 июля 1923 года. М. : Изд. ЦИК Союза ССР, 1923. С. 11.
- ¹² См.: Проекты Белоруссии и Украины // Ф. 3316. Оп. 1. Д. 11. Л. 99–129.
- ¹³ См.: Проекты Комиссии ЦИК // Ф. 3316. Оп. 1. Д. 11. Л. 131–146; 147–155; 156–170; *Игнатъев В.И.* Советский строй. М. ; Л. : Госиздат, 1928. Критический анализ проектов см.: 10 лет Конституции СССР : сб. ст. / под ред. Е. Пашуканиса. М. : ОГИЗ, 1933.
- ¹⁴ См.: Двенадцатый съезд РКП(б) : стеногр. отчет. М. : Политиздат, 1968.
- ¹⁵ См.: Список вопросов по выработке Конституции, перенесенных на решение Комиссии ЦК; Сводка поправок, внесенных на сессии на проект Конституции // Ф. 3316. Оп. 1. Д. 11. Л. 206–207.
- ¹⁶ См.: Протокол заседания подкомиссии по выработке Конституции Союза ССР // Ф. 3316. Оп. 1. Д. 9. Л. 11–12.
- ¹⁷ См.: Основной закон (Конституция) СССР: проект, принятый Комиссией ЦИК СССР на заседаниях 8–16 июня 1923 года. Записка т. Сапронова «Всем членам и кандидатам Президиума ЦИК СССР и ЦК РКП» от 2 февраля 1923 года // Ф. 3316. Оп. 1. Д. 10. Л. 13.
- ¹⁸ Стенограмма заседания второй сессии ЦИК Союза ССР первого созыва (6 июля 1923 года) // Ф. 3316. Оп. 1. Д. 12. Л. 22–36.
- ¹⁹ См.: Протокол от 9 июня 1923 года // Ф. 3316. Оп. 16-а. Д. 44. Л. 72–73.
- ²⁰ См.: *Игнатъев В.И.* Конституция Союза ССР в ее возникновении, развитии и изучении. М. ; Л. : Госиздат, 1926.

- ²¹ Проект, принятый Комиссией Президиума ЦИК Союза ССР // Ф. 3316. Оп. 16-а. Д. 45. Л. 1–3.
- ²² См.: Проекты конституции от Белоруссии и Украины см.: Ф. 3316. Оп. 1. Д. 11. Л. 99–129.
- ²³ См.: *Дурденевский В. Н.* На путях к русскому федеральному праву // Советское право. 1923. № 1 (1). С. 22–23.
- ²⁴ *Понтович Э. Э.* Союз ССР как союзное государство // Право и жизнь. 1927. Кн. 8–9. С. 8–10.
- ²⁵ *Плетнев Б. Д.* Государственная структура РСФСР // Право и жизнь. 1922. Кн. 1. С. 30.
- ²⁶ *Гурвич Г. С.* К вопросу о федерализме // Революция права. 1928. № 3. С. 33.
- ²⁷ *Диманштейн С.* Национальный вопрос // Коммунистическая революция. 1927. № 20. С. 25–26.
- ²⁸ См.: Основной закон (Конституция) Союза ССР: проект, принятый Комиссией ЦИК СССР на заседаниях 8–16 июня 1923 года (за подписью т. Енукидзе) // Ф. 3316. Оп. 1. Д. 10. Л. 1–12 и 25.
- ²⁹ См.: Тексты Основного закона СССР, Декларации и Договора с пометками к докладу на съезде Советов // Ф. 3316. Оп. 16-а. Д. 44. Л. 2–3.
- ³⁰ См.: *Wheare K.* Federal Government. London : Oxford University Press, 1947; *Медушевский А. Н.* Сравнительное конституционное право и политические институты. М. : Изд-во ГУ ВШЭ, 2002.
- ³¹ См.: Речь П. Смидовича на заседании 30 декабря 1922 года // I съезд Советов СССР (Стенографический отчет с приложениями). Первая сессия Центрального Исполнительного Комитета СССР. М. : Изд. ЦИК СССР, 1923. С. 3.
- ³² См.: Вторая сессия ЦИК СССР первого созыва: протоколы 1–7 заседаний расширенной Комиссии по выработке Конституции СССР от 8, 9, 13, 14, 15, 16 июня 1923 года // Ф. 3316. Оп. 1. Д. 7. Л. 41.
- ³³ Речь Сталина // I съезд Советов СССР (Стенографический отчет с приложениями). С. 5.
- ³⁴ *Смидович П.* Конституция Союза С.С.Р. // Коммунистическая революция. 1923. № 15–16 (54–55). С. 12.
- ³⁵ См.: *Гурвич Г. С.* Принципы автономизма и федерализма в советской системе. М. : Изд-во Соц. акад., 1924.
- ³⁶ См.: *Кокошкин Ф. Ф.* Автономия и федерация. Пг. : Изд. Партии народной свободы, 1917.
- ³⁷ *Диманштейн С.* Очередные задачи работы среди нацмен // Коммунистическая революция. 1925. № 13–14 (17–18). С. 13–23.
- ³⁸ См.: *Сулькевич С. И.* Административно-политическое строение Союза ССР (материалы о территориальных преобразованиях с 1917 года по 1 июля 1925 года). Л. : Госиздат, 1926.
- ³⁹ Проект Конституции от Белоруссии // Ф. 3316. Оп. 1. Д. 11. Л. 112–115.
- ⁴⁰ Украинский проект Декларации: общие основы // Ф. 3316. Оп. 1. Д. 11. Л. 123–124.
- ⁴¹ См.: О Верховном Совете Национальностей: проект // Ф. 3316. Оп. 16-а. Д. 44. Л. 108–109.
- ⁴² Здесь и выше: Ф. 3316. Оп. 1. Д. 11. Л. 218–220.
- ⁴³ См.: Вторая сессия ЦИК Союза ССР: протоколы заседаний подкомиссии по составлению проекта Конституции, Положений о СНК, СТО и Наркоматах СССР от 28 февраля 1923 года и от 6 июня 1923 года // Ф. 3316. Оп. 1. Д. 9. Л. 24–25 и 26–27.
- ⁴⁴ См.: *Магеровский Д. А.* Государственный строй Союза ССР. М. ; Л. : Госиздат, 1926.
- ⁴⁵ *Смидович П.* Указ. соч. С. 17.
- ⁴⁶ См.: Протоколы комиссий по выработке Положения о ЦИК СССР и проекты Положения. Проект, принятый Комиссией Президиума ЦИК Союза ССР (от 21 августа и 13 сентября 1923 года) // Ф. 3316. Оп. 1. Д. 15. Л. 251–256 об.
- ⁴⁷ См.: Проекты Положения о палатах ЦИК Союза ССР и о Верховном Совете Национальностей Союза ССР, выработанные тт. Сапроновым и Курским // Ф. 3316. Оп. 1. Д. 11. Л. 221–231.
- ⁴⁸ *Енукидзе А.* Заветы Ленина и наша советская республика // Власть Советов. 1925. № 3. С. 3.
- ⁴⁹ См.: *Енукидзе А.* Партийные директивы и национальная политика на местах // Власть Советов. 1925. № 45. С. 3–4.
- ⁵⁰ *Енукидзе А.* Конституции автономных республик // Власть Советов. 1926. № 29–30. С. 2–4.
- ⁵¹ *Котляревский С.* Национальное строительство в РСФСР // Революционная законность. 1926. № 3–4.
- ⁵² *Смидович П.* Указ. соч. С. 12.
- ⁵³ См.: *Курский Д.* Конституция РСФСР // Власть Советов. 1925. № 23–24. С. 1–3.
- ⁵⁴ Стенограмма первого пленарного заседания второй сессии ЦИК Союза ССР второго созыва. 17 октября 1924 года // Ф. 3316. Оп. 2. Д. 67. Л. 3–6.
- ⁵⁵ См.: Протоколы заседаний Комиссий по выработке Положения о ЦИК СССР и проекты Положения. Протокол № 3 от 22 октября 1923 года // Ф. 3316. Оп. 1. Д. 15. Л. 18–24.
- ⁵⁶ Протокол заседания Комиссии ЦИК Союза ССР по выработке Конституции от 14 июня 1923 года // Ф. 3316. Оп. 16-а. Д. 44. Л. 66–67.

- ⁵⁷ См.: Стенограмма второго пленарного заседания второй сессии ЦИК Союза ССР второго созыва. 27 октября 1924 года // Ф. 3316. Оп. 2. Д. 76.
- ⁵⁸ См.: Доклад т. Курского на XI Всероссийском съезде Советов о Конституции СССР, принятой второй сессией ЦИК СССР, и об изменении Конституции РСФСР 1918 года (29 января 1924 года) // Ф. 1235. Оп. 10. Д. 4. Л. 136–156.
- ⁵⁹ См.: Конституционное строительство союзных республик / под ред. Д. А. Магеровского. М. ; Л. : Госиздат, 1926. Вып. 1–4.
- ⁶⁰ Материалы по истории разработки первых советских Конституций (1962 г.) // Ф. 7523. Оп. 131. Д. 2. Л. 86.
- ⁶¹ *Турубинер А.* Советский закон // Революционная законность. 1926. № 19–22. С. 40.
- ⁶² *Киселев А.* Советская работа и Институт советского строительства // Власть Советов. 1925. № 35. С. 1.
- ⁶³ См.: Итоги работ Совещания по местному строительству // Власть Советов. 1925. № 15. С. 1–4.
- ⁶⁴ *Тимашев Н. С.* Политическое и административное устройство СССР. Париж: Изд. офицерской школы усовершенствования военных знаний при I Отделе Общевойскового Союза в Париже, 1931. С. 18–31.