

Советская федерация и Советская Конституция¹

НИКОЛАЙ
АЛЕКСЕЕВ

ФЕДЕРАЛИЗМ С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ КОММУНИСТИЧЕСКОЙ ТЕОРИИ

Одной из исторических миссий, насильственно навязанных большевикам историей, можно считать властное собирание рассыпавшейся после революции Российской империи. Советский строй вопреки анархо-синдикалистским течениям, свойственным иногда его политической идеологии, стихийно принужден был проводить то дело собирания, которое было выполнено ранее московскими царями. В Советском Правительстве победили централистические, а не федералистические тенденции – и это нашло прямое выражение в принятом на V Съезде основном конституционном законе. Однако же и по этому закону Советская Россия сохраняет название республики федералистической. Преобразование в 1923 году РСФСР в СССР, как кажется, окончательно должно было закрепить эти начала федерализма. Какова же идеология и существо этого федерального строя республики Советов?

В вопросе о федеральном строе государства и вопросах местной автономии большевистская партия издавна занимала чисто тактическую позицию. Считая себя тактически обязанной поддерживать различные демократические лозунги, большевистская группа тем самым определенно высказывалась за широкое проведение принципа местной и национальной автономии². Однако в тактических же соображениях принцип автономии подвергался в то же время существенному ограничению. «Разделение по национальностям школьного дела в пределах одного государства безусловно вредно с точки зрения демократии вообще и интересов классовой борьбы пролетариата в особенности», – говорит пункт 2 вышеприведенной резолюции по национальному вопросу³. На первый взгляд, мы имеем здесь дело с явным противоречием: с одной стороны, в интересах демо-



Николай Николаевич
Алексеев (1879–1964) –
российский правовед-
конституционалист.

- 1 Печатается по изданию: АЛЕКСЕЕВ Н.Н. *Государственный строй // Право Советской России: сборник статей. Вып. 1: Источники права. Государственный строй. Административное право. Публично-хозяйственное право* / Сост. Н.Н. Алексеев, С.В. Завадский, А.В. Маклецов, Н.С. Тимашев. Прага: Пламя, 1925. С. 63–82. Название публикации дано редакцией. Текст публикуется с небольшими сокращениями научного аппарата.
- 2 См.: *Летнее совещание ЦК с партийными работниками: РКП в резолюциях ее съездов и конференций*. М.: Государственное издательство, 1922. С. 155 (резолюция по национальному вопросу).
- 3 Там же. С. 156.

кратии следует проводить широкое самоопределение, с другой, проведение обычных требований культурного самоопределения оказывается вредным. Но противоречие это скрывает весьма тонкую политическую тактику. Поддерживая самоопределение, большевистская партия шла рука об руку с революционными течениями. Ограничивая его, она стремилась объединить в одно целое интернациональный пролетариат. Тактику своей партии по национальному вопросу Ленин формулирует так:

«Прогрессивное пробуждение масс от феодальной спячки, борьба против всякого национального гнета, за суверенность народа, за суверенность наций. Отсюда безусловная обязанность для марксиста отстаивать самый решительный и самый последовательный демократизм во всех частях национального вопроса. *Это задача главным образом отрицательная*»⁴.

Положительная же задача сводится к тому, чтобы, раздув революционное движение, постараться безусловно объединить и вполне слить рабочих всех национальностей во всех рабочих организациях, профессиональных, кооперативных, потребительных, просветительных и всяких иных, в противовес всякому буржуазному национализму⁵.

Поддерживая самоопределение, большевистская партия шла рука об руку с революционными течениями. Ограничивая его, она стремилась объединить в одно целое интернациональный пролетариат.

Но подобное, хотя несколько более сложное, тактическое отношение обнаруживает большевистская программа и к вопросам федерализма. Принципиально Ленин и руководимая им партия стали к федералистическому государственному строю в отношении отрицательное. В 1913 году он писал:

«Марксисты, разумеется, относятся враждебно к федерации и децентрализации – по той простой причине, что капитализм требует для своего развития возможно более крупных и возможно более централизованных государств. *При прочих равных условиях сознательный пролетариат всегда будет отстаивать более крупное государство. Он всегда будет бороться против средневекового партикуляризма, всегда будет приветствовать возможно тесное экономическое сплочение крупных территорий, на которых бы могла широко развернуться борьба пролетариата с буржуазией*»⁶.

⁴ Ленин В. И. *Собрание сочинений*. М.: Государственное издательство, 1925. Т. XIX. С. 52.

⁵ Там же. С. 41.

⁶ Там же. С. 62.

На такую же принципиально антифедералистическую точку зрения Ленин встал и в своей брошюре «Государство и революция». Он присоединяется здесь к словам Энгельса, определившего отношение социал-демократов к федерализму: «По моему, пролетариат может употреблять лишь форму единой и неделимой республики». Итак, «единая, централистическая республика» – таков основной лозунг социал-демократии большевистского крыла. Откуда же в таком случае вытекает неумеренное стремление советской власти к началу федерализма? По-видимому, самим, не слишком тонким, советским политикам вопрос этот не был вполне ясен. По крайней мере бывший председатель первого советского правительства на Украине Пятаков на VIII Съезде Советов весьма решительно высказывался как против «права наций на самоопределение», так и против «самоопределения трудящихся масс каждой нации». Выступивший с возражениями Ленин охарактеризовал пятаковскую точку зрения так: «К чему все эти самоопределения, когда есть прекрасный ЦК в Москве?»⁷. Казалось бы, что таковой должна была быть и собственная точка зрения Ленина, однако в своих разъяснениях он и развил ряд тактических соображений, позволяющих при некоторых условиях признавать пользу федерализма. Строго говоря, речь идет о старых и испытанных политических приманках и привадах. В различных странах размежевание пролетариата и буржуазии идет своеобразным путем. На этом пути мы должны действовать осторожнейшим образом. Особенно нужно быть осторожным по отношению к различным нациям:

«Ибо нет вещи хуже, чем недоверие нации. [...] Трудящиеся массы других наций были полны недоверия к великороссам, как к нации кулацкой и давящей. [...] В национальном вопросе нельзя рассуждать так, что нужно во что бы то ни стало хозяйственное единство. Конечно, нужно. Но мы должны добиваться его проповедью, агитацией, добровольным союзом. Башкиры имеют недоверие к великороссам потому, что великороссы более культурны и использовали свою культурность, чтобы башкиров грабить. Надо с этим считаться, надо с этим бороться. Но ведь это длительная вещь. Ведь этого никаким декретом не устранишь. *Вот почему мы должны сказать другим нациям, что мы до конца интернационалисты и стремимся к добровольному союзу рабочих и крестьян всех наций*»⁸.

Отсюда виден весь внутренний смысл идеологии советского федерализма. Федерация – это простое тактическое средство воздействия на население, заманчивый и обольстительный лозунг. Используя его действие, можно будет уже перейти

7 Там же. Т. XX.

8 Там же. С. 232.

к централизму. В первоначальном наброске тезисов по национальному вопросу для 2-го Съезда Коммунистического Интернационала говорится:

«Федерация является переходной формой к *полному единству* трудящихся разных наций. Федерация уже на практике обнаружила свою целесообразность как в отношениях РСФСР к другим советским республикам, так и внутри РСФСР по отношению к национальностям, не имевшим раньше ни государственного существования, ни автономии (например, башкирская и татарская автономные республики в РСФСР, созданные в 1919 и 1920 годах)»⁹.

Федерация – это простое тактическое средство воздействия на население, заманчивый и обольстительный лозунг. Используя его действие, можно будет уже перейти к централизму.

ФЕДЕРАЛИЗАЦИЯ ВЕЛИКОРОССИИ

Вышеизложенные тактические позиции по отношению к федерализму в действительной жизни встречались с фактом беспримерного разложения государственного организма Российской империи. Пробудившаяся в некоторых частях ее «самостоятельность» властно требовала политического признания, и следует сказать, что советская власть обнаружила по отношению к этому факту большую эластичность и приспособляемость. С одной стороны, она с оружием в руках завоевывала отошедшие от государственного организма части, с другой стороны, она тотчас же по присоединении принимала всевозможные меры к тому, чтобы хотя бы внешним образом пойти навстречу национальному самоопределению населения. Таким образом, в советском федерализме нужно различать две категории сил, из которых он сложился: 1) намеренное тактическое создание «федеративных» и «автономных» частей Республики и 2) неизбежное и вынужденное признание самостоятельности некоторых частей бывшей Российской империи. И, как всегда в вопросах федерализма, действие этих двух сил имело совершенно различный и даже противоположный политический смысл. Искусственно насажденная федерализация имела смысл намеренного распыления или по крайней мере тактически имела в виду демонстрировать такое распыление и, следовательно, расслабление властных отношений. Напротив того, вынужденное при-

9 Там же. Т. XIX.

знание отложившихся частей ставило целью объединение и воссоздание разрушенного целого, установление связи там, где она была тонка и грозила полным разрывом. Чтобы понять сложную и еще не вполне выкристаллизовавшуюся современную структуру СССР в ее целом, следует начать с ее центра, с Великороссии. Советские юристы называют ее «основным государством» (Стучка), «центром тяжести», «прототипом системы» (Дурдыневский). И действительно, это есть некоторый политический микрокосм, черты которого мы наблюдаем в макрокосме федеративного целого. Здесь сложилась советская система, и отсюда она была в свойственных ей чертах перенесена с большим или меньшим приближением и на другие федеративные части Союза, и на всю его политическую структуру.

Великороссия отчасти сохранила свое прежнее деление на губернии. Советская власть довольно решительно подавила в ней проявившуюся областную самостоятельность там, где это не соответствовало ее политическим видам (например Дальневосточная Республика). В других же местах она сознательно насадила федерализм, и, наконец, она должна была признать факт обособления и пойти ему навстречу. Таким образом, Великороссия превратилась в некоторую весьма сложную федеративную республику, состоящую из следующих частей:

1) Из живущих на основании общих начал советского управления губерний. По Конституции РСФСР в них имеются губернские, уездные, волостные и сельские органы советской власти – советы, съезды и исполнительные комитеты.

2) Из одиннадцати автономных областей. Различие между коммунами и областями, по признанию самих советских юристов, только словесное¹⁰. Но также словесно отличие их и от губерний. Один советский юрист говорит:

«Это национальные губернии или, иначе, национально-территориальные образования, выделенные из одной или нескольких губерний и организованные в обособленные единицы на правах губерний и с тождественной губернии системой органов советской власти»¹¹.

При образовании этих особенных губерний проявился намеренный тактический прием федерализации России. Об этом весьма прозрачно говорит тот же советский юрист:

«Не представляя из себя юридического своеобразия, автономные области имеют огромное политическое значение. Национальности, бывшие до советского строя раздробленными между несколькими административными единицами, угнетаемые как царской властью

10 Дурдыневский В. *На путях советского федерализма* // Советское право. 1923. № 1(4). С. 31.

11 Магеровский Д. *Союз ССР* // Советское право. 1923. № 1(4). С. 9.

так и вообще великорусской нацией, в силу этого оказавшиеся отсталыми и в экономическом, и в культурном отношении, – теперь объединяются в самостоятельные административные единицы, пользующиеся широким советским самоуправлением»¹².

3) Из десяти автономных республик. По своему политическому строю эти части Великороссии определенно отличаются от губерний, автономных областей и коммун. Политическое устройство их воспроизводит структуру центральной, верховной власти Великороссии, то есть, кроме местных Съездов Советов, во главе этих автономных республик стоят самостоятельные Центральные Исполнительные Комитеты, Советы Народных комиссаров, а также и самостоятельные народные комиссариаты. Таким образом, они являются как бы самостоятельными государственными образованиями.

Юристы расходятся в оценке такой самостоятельности. Плетнев считает их государственность «декоративной». По его мнению, автономные республики по своей компетенции мало чем отличаются от компетенции нашего дореволюционного, губернского земства¹³. Дурдыневский находит, что это «не совсем так» и что «по крайней мере некоторые из этих республик довольно ревниво относятся к своему национально-государственному имени»¹⁴. Но и по мнению вышеназванного автора, «республики эти не могут претендовать на суверенитет». Советский юрист Магеровский, полемизируя с Плетневым, полагает, что к вопросу нужно подходить «диалектически»:

«Россия еще не стала федерацией, ибо нации, получившие свой суверенитет, еще экономически и культурно не доросли до той стадии, когда они самоорганизуются в полном смысле этого слова и смогут свой суверенитет воплотить в живые формы. Но эти нации растут и развиваются, вызывая преобразование своей государственной структуры, а вместе с ростом зарождается и растет Российская Федерация»¹⁵.

Неясно только, как этот предвещаемый рост федерации совместим с несомненной отмеченной нами выше склонностью к централизму идеологов советского строя?¹⁶ Для правильного уяснения государственно-правового положения этих республик в пределах Великороссии нужно прежде всего обратить внимание на то, что все они без исключения стояли в зоне

12 Там же.

13 Плетнев Б. *Государственная структура РСФСР* // Право и жизнь. 1922. Кн. 1.

14 Дурдыневский В. *Указ. соч.* С. 31.

15 Там же.

16 По мнению Курского, «история уже внесла поправку в концепцию Энгельса, и Союз Советских Республик доказывает это»: Курский Д. *Предисловие* // Магеровский Д. *Союз Советских Социалистических Республик: обзор и материалы.* М.: М.К.Х., 1923.

гражданской войны и были отвоеваны советской властью у белых армий. Причем некоторые из названных республик по географическому положению своему были столь недосыгаемы, что завоевание и покорение их до сей поры нужно считать относительным (например Горская, Якутская, Дагестанская республики). Далее, во многих из них с начала русского революционного процесса наметилось уже определенное стремление к национальному самоопределению (у татар в Крыму, у кавказских народностей, вообще у мусульман), с которым невозможно не считаться. Таким образом, процесс федерализации в значительном количестве случаев был вынужденным. Кроме того, процесс этой федерализации, проводимый по великорусскому образцу с введением везде московской советской системы, был в то же время процессом укоренения великорусского влияния.

Можно согласиться с мнением советских юристов, что великорусский федерализм не следует измерять исключительно с точки зрения установившихся юридических понятий и схем. Но во всяком случае некоторые из этих понятий могут дать примерный масштаб для уяснения смысла названных федеральных отношений. Три вопроса нужно при этом наиболее существенными.

1) Вопрос о распределении компетенции в материальном смысле этого слова. Схема наиболее типичного распределения отраслей управления между центральной властью и членами Союза приблизительно построена по следующему образу: центральная власть ведает иностранными делами, внешней торговлей, военным делом и политическим управлением посредством так называемых централизованных Народных комиссариатов (в Москве), посылающих своих уполномоченных на места. Продовольствие, финансы, народное хозяйство, организация труда, рабоче-крестьянский контроль, пути сообщения, почта и телеграф находятся в руках объединенного управления, то есть зависят и от местного Центрального Исполнительного Комитета, и от соответствующих Народных комиссариатов в Москве. Наконец, внутренние дела, юстиция, народное просвещение, народное здравоохранение, социальное обеспечение и землеустройство находятся в ведении местных автономных Народных комиссариатов, которые, однако, подчинены непосредственно Всероссийскому (московскому) Центральному Исполнительному Комитету¹⁷.

О степени зависимости этого автономного управления от Москвы Конституция РСФСР прямым образом ничего не говорит. Однако же статья 49 Конституции относит к ведению ВЦИК

17 Более подробные указания можно найти, помимо цитированных выше произведений Магеровского, в статьях: Турубинер А. *К вопросу о положении автономных республик в СССР* // *Власть Советов*. 1923. № 6–7. С. 48–53; Архипов К. *Типы советской автономии* // *Власть Советов*. 1923. № 8–9. С. 28–44.

общее руководство всей внутренней политикой, общегосударственное законодательство, судоустройство, судопроизводство, гражданское и уголовное законодательство и прочее. Кроме того, по статье 50, ведению ЦИК в Москве «подлежат все вопросы», которые он признает «подлежащими его разрешению». Все это убеждает нас, что Москва может непосредственно управлять даже автономными областями ведения «государств-членов» – вывод, подтверждаемый и мнением советских юристов. «Согласно Конституции автономной республики – говорит Магеровский, – ее автономные Народные комиссариаты непосредственно ответственны перед ВЦИК, в силу этого постановления, казалось бы, что и все постановления и декреты, тем более ВЦИК, обязательны для автономной республики»¹⁸. Тем более, это влияние Москвы неоспоримо в деятельности «объединенных» Народных комиссариатов, находящихся в сфере непосредственного влияния московских комиссариатов и московского Совета Народных комиссаров – и, конечно, доступных влиянию ВЦИК.

2) Вопрос о формальной компетенции, то есть о распределении отдельных прав верховной власти. Советская система не знает разделения властей, а потому ее отдельные органы власти наделены и законодательными, и правительственными, и исполнительными функциями. Отсюда следует, что, передавая отдельные материальные сферы управления местным властям, советская система не полагает при этом никаких формальных границ, федерирует власть в полноте ее функций, в ее самых разнообразных отправлениях. Деятельность автономных Народных комиссариатов «государств-членов» нельзя назвать «исполнительной». Они могут до известной степени и законодательствовать, декреты их могут иметь значение местных законов. Тем более, могут законодательствовать местные Съезды, Центральные Исполнительные Комитеты и советы Народных комиссаров. Возможная при этом законодательная путаница, юридически, в конце концов, разрешается фактическим надзором ВЦИК – обстоятельство, недостаточно выявившееся в законодательных постановлениях РСФСР, но получившее совершенно ясную формулировку в новейшей Конституции СССР. Практически же возможный разноробой и даже законодательная анархия в известной мере устраняются фактической диктатурой коммунистической партии.

3) Наконец, вопрос о так называемой «компетенции над компетенцией», то есть о праве изменять принятое материальное и формальное распределение компетенцией между Союзом и его членами. Пункт «г» статьи 49 Конституции РСФСР гласит:

18 МАГЕРОВСКИЙ Д. *Союз ССР*. С. 11.

«Установление границ и компетенции областных советских союзов, входящих в состав РСФСР, а также разрешение споров между ними, входит в круг ведения Всероссийского Съезда Советов и ВЦИК». В ведение Москвы входит также «общее административное разделение территории и утверждение областных объединений; принятие в состав РСФСР новых сочленов Советской Республики и признание выхода из Российской Федерации отдельных частей ее»¹⁹. Наконец, 8-й Съезд Советов постановил, что «никакие органы, кроме Всероссийского Съезда Советов, ВЦИК, его Президиума и СНК, не имеют права издавать законодательные акты общегосударственного значения». Принимая во внимание, что само установление конституции автономных республик было актом центральной власти, приходится признать, что только она и обладает правом определять компетенцию государств-членов и изменять ее.

НИКОЛАЙ АЛЕКСЕЕВ
СОВЕТСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
И СОВЕТСКАЯ КОНСТИТУЦИЯ

**Советская система не знает разделения властей,
а потому ее отдельные органы власти наделены
и законодательными, и правительственными, и
исполнительными функциями.**

Таковым представляется государственный строй «основного государства» России – строй, еще неопределенный, невыкристаллизовавшийся, при изучении которого нужно всегда отличать политические лозунги и тактические приемы властвования от фактических дифференцирующих и интегрирующих сил, с одной стороны, и от фактической политики московской власти, с другой. Если провести эти различия, то государственную систему Великороссии будут характеризовать: широчайшие федеральные возможности в программах и лозунгах; выявившаяся, но отчасти силой, отчасти старым тяготением к Москве в большей или меньшей степени преодоленная самостийность некоторых земель; твердая политика московской советизации, с большим или меньшим искусством проведенная в писаном праве и в государственных установлениях.

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ СТРОЙ СССР

Вокруг Великороссии, как основного государства, располагаются еще пять самостоятельных членов Советской, или Общероссийской, Федерации. Из них два – Украина и Белоруссия – являются *унитарными советскими социалистическими*

¹⁹ Пункты «е» и «д» статьи 49.

республиками; два – Бухара и Хорезм – представляют из себя тоже *унитарные*, но не социалистические, а просто народные советские республики (по договору 30 мая 1922 года) и, наконец, одна Закавказская Федерация, состоящая из Грузии, Армении и Азербайджана и включающая в себя еще ряд внутренних автономных частей, – постройка по типу Великороссии, то есть социалистическая *федеративная* советская республика. Исторически большая часть всех этих государственных образований вышла также из процесса распада Российской империи и последующей гражданской войны. Но в противоположность автономным республикам Великороссии почти все они пережили период совершенно автономного, не российского, а самостийного государственного бытия, не принадлежа ни к советской, ни к русской государственной системе, установить которую стремилось так называемое «белое» движение. Советская власть покорила их с оружием в руках и отчасти насильственно, отчасти пользуясь поддержкой местных коммунистических сил, водворила в них советский строй и связала их тем самым с Москвой. Здесь в отношениях к этим национальным политическим образованиям с еще большей явственностью наступает момент того вынужденного признания, наличие которого мы уже встречали при характеристике автономных членов Великороссии. Однако же, несмотря на его наличие, общее политическое положение этих республик до 1923 года было очень сходно с положением автономных частей Великороссии, отличаясь разве только большей неопределенностью и неопределенностью. Высшим органом власти являлся и для них ВЦИК. Никаких особых *союзных* верховных органов Федерации не знала. Компетенция Союза и государств-членов не была точно установлена, и распределение этой компетенции было различно у различных членов федерации²⁰. В общем, преобладала тенденция централизовать некоторые важные области управления в Москве (например военное дело), а в других создать род объединенного управления с предоставлением некоторой доли самоопределения в вопросах местной жизни и в области национальных интересов. Так был создан ряд объединенных Народных комиссариатов по договорам с Украиной, Азербайджаном и Белоруссией²¹. Договор с Грузией представ-

20 Конституции этих республик объявляют их совершенно самостоятельными государственными образованиями и в конституционных текстах никак не отражается их отношение с Москвой. Ср., например, Конституцию Белорусской Социалистической Советской Республики, принятую на I Белорусском Съезде Советов 4 февраля 1919 года, и дополнения к ней, принятые на II съезде 17 декабря 1920 года. Так же Конституция Украины 14 марта 1919 года объявляет ее совершенно независимым от Великороссии государством. Так поступают конституции и других союзных республик. Отношения к Москве устанавливаются отчасти *de facto*, отчасти на основании особых соглашений.

21 Ср., например, Союзный рабоче-крестьянский договор между РСФСР и УССР от 28 декабря 1920 года: его пункт III объявляет объединенными комиссариаты: 1) военных и морских дел; 2) высший совет народного

ляет решение этого вопроса последующим дополнительным соглашениям. Интересно отметить, что неизбежные при этом конфликты между Москвой и самостоятельными членами федерации, в конце концов, решались в Москве тем же ВЦИК (например по вопросу о силе Московских декретов на территории союзных республик)²².

Порядок этих отношений, разумеется, был далек от совершенства и даже от простого удобства. С выходом из эпохи гражданской войны он настоятельно требовал преобразования. Такое преобразование и было совершено в акте союзного договора от 30 декабря 1922 года, который был положен в основу принятой в июле 1923 года новой Конституции СССР. Союзный договор от 30 декабря 1922 года и последующая новая Конституция Союза от 6 июля 1923 года²³ призваны были прежде всего оформить все эти неопределенные отношения между составляющими политическое тело России государственными образованиями. Само заключение Союзного договора обставлено было с большой торжественностью, и день 30 декабря был признан праздничным днем для Союза Советских Социалистических Республик. Стеклов в «Известиях» заявил, что «этот день открывает новую страницу всеобщей истории». По словам Сталина, утвержденный Союз является «прообразом грядущей мировой социалистической республики». «Мы даем образец пролетарского государства, который закладывает камень мирового объединения пролетарских республик», – заявил другой небезызвестный советский деятель, Фрунзе. По содержанию своему договор от 30 декабря, как всякий подобный ему договор, устанавливает общие основы политического устройства Союза. Основы эти в более подробном виде были развиты в новом конституционном законе от 6 июля.

При самом поверхностном рассмотрении этих актов бросается прежде всего в глаза, что прототипом нового государственного союза послужила Конституция РСФСР, этого «государства-центра» советской федерации. Союзная Конституция в точности воспроизводит общую систему верховных органов РСФСР – только на место Всероссийского Съезда Советов ставится Съезд Совета Союзов, из которого последовательно образуются Союзный ЦИК, его Президиум, Союзный СНК. Отношения между Народными комиссариатами Союза и комиссариатами государств-членов строятся по типу такого же от-

хозяйства; 3) внешней торговли; 4) финансов; 5) труда; 6) путей сообщения; 7) почт и телеграфа. По договору с Азербайджаном от 30 сентября 1920 года объявляются объединенными те же отрасли управления (§ 2), однако же порядок и форма такого объединения не предусматриваются договором (§ 3) и устанавливаются последующими особыми соглашениями.

22 МАГЕРОВСКИЙ Д. *Союз ССР*. С. 16.

23 Речь идет о Конституции СССР 1924 года; автор здесь указывает дату ее утверждения ВЦИК. – *Примеч. ред.*

ношения в пределах Великорусской Федерации, образуются общесоюзные, объединенные комиссариаты, а также автономные комиссариаты. Только вся эта система вполне упорядочена и обобщена. Общесоюзными комиссариатами являются комиссариаты по иностранным делам, военным и морским делам, внешней торговле, путям сообщения, почте и телеграфу. Объединенными оказываются высший совет народного хозяйства, Народные комиссариаты продовольствия, труда, финансов и рабоче-крестьянской инспекции. Остальные комиссариаты являются автономными²⁴. Каждое государство-член в свою очередь управляется своим Съездом, ЦИК, его Президиумом и СНК. Таким образом, систематически устанавливается старое отношение, структура части построена по типу структуры целого. Сверх того, Конституция вновь устанавливает Верховный Суд Союза и Союзное Объединенное ГПУ.

Каково же политическое существо этого нового политического образования? На вопрос этот существует уже много ответов. Называли его союзом государств, союзным государством, федерацией²⁵. При общих особенностях советского строя и при его еще политически не установившемся характере ошибочно было подводить его под какие-либо сложившиеся юридические типы союзных образований. Однако многие общие черты «буржуазных» федераций повторяются в федеративном строе Социалистической Советской Федерации.

Союз Советских Республик, если судить по его писаной Конституции, принадлежит к типу тех федеративных государств, которые построены на принципе разделения государственного суверенитета. Статья 3 Конституции СССР в некоторых чертах почти буквально воспроизводит взгляды одного из теоретиков этой формы федерации Георга Вайца:

«Суверенитет союзных республик ограничен лишь в пределах, указанных в настоящей Конституции, и лишь по предметам, отнесенным к компетенции Союза. Вне этих пределов каждая союзная республика осуществляет свою государственную власть самостоятельно»²⁶.

В то же время Союз представляет собою несомненное юридическое лицо: *universitas*, а не *societas*. Новая союзная Конституция, подобно Конституции РСФСР, вполне преодолела идею местной самостоятельности, для которой главной основой власти является не центральная власть, представляющая волю некоего «юридического лица», а Советы как действительные реальные объединения, защищающие интересы организован-

24 См.: Конституция СССР. 1924. Гл. VIII.

25 См. упомянутые выше статьи Магеровского и Дурдыневского.

26 WAITZ G. *Grundzüge der Politik*. Kiel, 1862. S. 155 ff.

ного труда. Преодолела она и самостоятельность областную. Конституция считает высшей властью верховные органы Союза как некоторого единого лица. Союз Советских Республик имеет *непосредственную* власть над подданными, должностными лицами и учреждениями входящих в него государств-членов, «представительствующих». Все декреты, постановления и распоряжения, издаваемые ЦИК – гласит статья 19 Конституции СССР, – «обязательны к *непосредственному* исполнению на всей территории СССР». Равным образом Союз обладает правом *непосредственного* контроля над законодательной и правительственной деятельностью членов Союза²⁷. Союзная Конституция устанавливает единое союзное гражданство для граждан союзных республик²⁸. Все эти особенности убеждают нас, что наиболее существенные конкретно-морфологические признаки союзного государства имеются налицо в государственном устройстве Союза.

НИКОЛАЙ АЛЕКСЕЕВ
СОВЕТСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
И СОВЕТСКАЯ КОНСТИТУЦИЯ

Новая союзная Конституция преодолела идею местной самостоятельности, для которой главной основой власти является не центральная власть, представляющая волю некоего «юридического лица», а Советы как действительные реальные объединения, защищающие интересы организованного труда.

Что касается весьма важного вопроса о распределении компетенций, то надо признать, что с точки зрения материального содержания компетенция Союза весьма широка и, пожалуй, превосходит обычные в современных федерациях отношения²⁹. В то же время компетенция верховных органов Союза в некотором смысле обширнее, чем компетенция верховных органов РСФСР. Если мы сравним статью 49 Конституции РСФСР, устанавливающую предметы ведения ее верховных органов, с соответствующей статьей 1 союзной Конституции, то мы увидим, что в последнюю с некоторыми редакционными изменениями вошли почти все предметы ведения Всероссийского Съезда Советов и ВЦИК, за исключением только двух существенных пунктов, а именно: права устанавливать компетенцию государств-членов и права на общее административное разделение территории и на утверждение областных изменений. Но сверх того в компетенцию Союза вошли следующие новые предме-

²⁷ Конституция СССР. Ст. 20.

²⁸ Там же. Ст. 7.

²⁹ Ср.: ГАЧЕК Ю. *Общее государственное право на основе сравнительного правоведения. Ч. III: Право современного государственного соединения*. Рига: Наука и жизнь, 1913. С. 89.

ты ведения: 1) установление общих начал землеустройства и землепользования, а равно и пользования недрами, лесами и водами по всей территории Союза; 2) общесоюзное законодательство о межреспубликанских переселениях и установление переселенческого фонда; 3) установление основных законов о труде; 4) установление общих начал в области народного просвещения; 5) установление общих мер в области охраны народного здоровья; 6) организация общесоюзной статистики.

Можно поставить вопрос: что же остается в исключительном ведении государств-членов, в какой области компетенции в материальном смысле этого слова они осуществляют свою государственную власть самостоятельно? По-видимому, никакой особой вполне независимой материальной сферой государственной деятельности государства-члены не обладают – обстоятельство, которое убеждает нас, что новая союзная Конституция не только не ограничила, но, напротив, расширила компетенцию Союза в области главнейших отраслей управления и государственных задач. Она возложила на Союз ведение такими областями, которые обычно принадлежат компетенции членов и, по Конституции РСФСР, составляют материальную область ведения автономных республик Велико-россии. Она распространила влияние Союза буквально на все сферы государственной деятельности, сделала материальную компетенцию Союза вполне универсальной. Но вместе с тем союзная Конституция имеет стремление уточнить формальное распределение компетенций между Союзом и его членами.

Принимая во внимание, что новейшее советское законодательство стремится установить особый формальный порядок для издания общегосударственных законов, приходится допустить, что государства-члены обладают правом *непосредственной законодательной деятельности* разве только в области местного законодательства. Преимущественно же компетенция их ограничена только делом местного управления. Область их самоопределения и есть по преимуществу область деятельности автономных Народных комиссариатов. Развивая собственную деятельность в сфере народного просвещения, местного суда, местного хозяйства и прочего, они получают общие указания о направлении своей политики от центральных органов Союза.

Остается, наконец, вопрос о праве изменять установленное распределение материальной и формальной компетенции. Мы видели, что РСФСР определенно предоставила это право центру в то время, как союзная Конституция как раз и выключила соответствующие постановления из области ведения союзной верховной власти. Новая союзная Конституция закрепляет право распределения компетенции в самом конституционном

законе, и, таким образом, вопрос об изменении этого распределения связывается с вопросом об изменении самой Конституции³⁰. Изменение же основных начал Конституции подлежит исключительному ведению Союзного Съезда Советов³¹. Таким образом, нужно признать, это право распределения компетенции остается в ведении Союза, а не государств-членов. И вместе с тем за государствами-членами Конституция СССР от 6 июля признает право свободного выхода из Союза – то право, которое особенно подчеркивают советские юристы, указывая, что их Союз является наиболее свободной политической организацией³². Правда, Конституция не определяет порядка этого выхода. Можно предположить, что выход может быть совершен по постановлению верховных органов союзных государств – в частности, их Съездов Советов. Однако же постановления Съезда Советов Союзных Республик могут быть приостановлены и даже отменены Союзным Съездом и Союзным ЦИК³³. Спрашивается, что же это за «свобода выхода», которая может быть отменена и приостановлена? В сущности говоря, объявленная союзной Конституцией свобода выхода есть чисто декларативный лозунг, который может иметь немалое агитационное значение, но не обладает ровно никаким реальным юридическим смыслом. И провозглашение такой свободы менее всего следует принимать во внимание при определении юридической природы Союза, который по всем вышеописанным признакам ближе всего подходит к типу союзного государства. Декларируемый Конституцией суверенитет государств-членов есть так же суверенитет чисто декларативный³⁴. Один советский юрист называет его «потенциальным»³⁵, разумея под этим, что он *не проявляется* в момент существования федеративных отношений, но *может* проявиться в акте отделения от Союза, который, как мы говорили, в свою очередь может быть приостановлен и отменен верховной властью союзных органов. Нужно сказать, что таким «потенциальным» суверенитетом обладает каждый член любого союзного государства, если только предполагать, что у него существует какая-либо *фактическая* возможность выйти из Союза и *преодолеть* сопротивление центра.

30 Конституция СССР. Ст. 3, 65.

31 Там же. Ст. 2.

32 Там же. Ст. 4.

33 Там же. Ст. 1. П. «ч»; Ст. 20.

34 Там же. Ст. 3.

35 Такова позиция Магеровского.