

- ⁶³ Миркин-Гуцевич Б. Чехословацкая конституция // Современные записки. 1922. Т. X. С. 301–312.
- ⁶⁴ Нольде Б.Э. Германская империя // Современные записки. 1921. Т. IV. С. 174–187.
- ⁶⁵ Schmitt C. Die Diktatur. München, 1921.
- ⁶⁶ Съезды и конференции Конституционно-демократической партии. Т. 3. Кн. 2 (1918–1920). М., 2000. С. 195. См. также: Новгородцев П.И. Демократия на распутье. Берлин, 1923.
- ⁶⁷ Проекты установления диктатуры подобного типа см.: Всероссийский национальный центр. М., 2001.
- ⁶⁸ Ср. напр., ст. 4 «Основных законов» 1906 г. и ст. 80 Конституции РФ 1993 г.
- ⁶⁹ Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. СПб., 1908.
- ⁷⁰ Миллюков П.Н. Год борьбы. Публицистическая хроника. 1905–1906. СПб., 1907; Кистяковский Б.А. Конституция дарованная и конституция завоеванная // Полярная звезда. 1906. № 11; Гессен В.М. Самодержавие и Манифест 17 октября // На рубеже. СПб., 1906; Котляревский С.А. Юридические предпосылки русских основных законов. М., 1912.
- ⁷¹ Медушевский А.Н. Конституционный параллелизм: морфология российских политических реформ // Политическое образование // <http://www.politobraz.ru/novie-publikatsii/2009-04-29/konstitutsionniy-parallelizm-morfologiya-rossiyskih-politicheskikh-reform.html>
- ⁷² Мелкая земская единица. СПб., 1902; Гессен В.М. Вопросы местного управления. СПб., 1904.
- ⁷³ Реформа государства // Отечественные записки. 2004. № 2; Управление Россией. Опыт. Традиции. Новации. М., 2007.

© 2010 г. В. Л. ШЕЙНИС*

ОБРАЗОВАНИЕ СССР И ЕГО ПЕРВАЯ КОНСТИТУЦИЯ

Четыре с половиной года отделяли первую советскую Конституцию 1918 г. от провозглашения СССР и 5 лет – от новой союзной Конституции. За это время в жизни советских республик произошли глубокие изменения. В том или ином виде они наложили отпечаток на новый конституционный проект.

Метаморфозы партии и Советского государства

Не оправдался расчет на близкое пришествие социалистической революции в Европе, во многом определявший идеологию и стратегию большевиков до и после Октября. Еще в июле 1920 г. казалось, что, согласно коммунистической лексике эпохи, перешагнув через труп «белогвардейской Польши», Красная армия поможет «пролетариям и пролетаркам всех стран» сбросить «капиталистическую сволочь»¹. Установка была столь устойчива, что сокрушительное поражение красных под Варшавой не заставило соотнести полученный урок с ожиданиями и тем более – с догмой. На IX партконференции в сентябре 1920 г. Ленин, Троцкий, Бухарин и другие большевистские вожди объясняли делегатам, что задача была «прошупать под ребра белую Польшу... так крепко, чтобы из этого, может быть, получилась бы Советская Польша», а если это не получилось, то только из-за того, что не удалось «добраться» то ли «до промышленного пролетариата Польши» за Вислой и в Варшаве, то ли до рабочих Средней Европы, прежде всего Германии. Но международная революция созрела и «в Польше мы ударим молотом по Версальскому миру»².

То, что с ходу не удалось проложить путь к «мировому пожару» и «на штыках принести счастье и мир трудящемуся человечеству», осознавалось постепенно. В 1921 г., признавая, что «вызвать революцию не удалось», Ленин убеждал делегатов III Конгресса

* Шейнис Виктор Леонидович, доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник ИМЭМО РАН.

са Коминтерна, что развитие революции «идет вперед» и «за последние годы и месяцы эти революционные симптомы были в Европе гораздо серьезнее, чем мы подозревали». Однако «поступательное движение не такое прямолинейное, как мы ожидали» – и потому необходимо «приспособить нашу тактику к этой зигзагообразной линии истории». Зигзаг, правда, представлялся не слишком протяженным: «сейчас необходима основательная подготовка революции и глубокое изучение конкретного ее развития в передовых капиталистических странах»³. Понадобилось еще 2 года, чтобы на XII съезде партии Зиновьев, выступавший с политическим отчетом ЦК, признал: «Замедление международной пролетарской революции стало фактом, и никто не возьмется сказать, на сколько лет это замедление растянется», потому что «победа империалистов Антанты оказалась в некоторых пунктах близкой к победам наполеоновского масштаба». Это была еще не смена стратегической парадигмы – она произойдет позже. Но из контекста рассуждений докладчика вытекало, что «замедление может растянуться не на годы, а на десятилетия»⁴. Так рисовалось партийной верхушке положение советских республик в мире на более или менее обозримую перспективу к моменту, когда пришла пора обновления Конституции.

Изменения в социально-экономической жизни страны и во внутренней политике правящей партии были еще более основательными. Мировая революция задерживается, на помощь европейского пролетариата рассчитывать не приходится – значит, надо перестраивать отношения с крестьянским большинством населения, терпение которого на исходе. Грозные сигналы, поданные восстаниями в Кронштадте, на Тамбовщине, прямым сопотрясанием продотрядовцам во многих губерниях, большевистские вожди, только-только прошедшие гражданскую войну – не в пример их эпигонам, ослабленным десятилетиями собственной непререкаемой власти – восприняли сразу⁵. Их ответом стал переход к нэпу. Хотя масштабы национализации промышленности и торговли были признаны чрезмерными, дозволение крестьянам оставлять у себя и отправлять на рынок «излишки» своего продукта расценивалось как отступление с пути социалистической революции. Еще год назад, говорил Ленин на X съезде партии, мы полагали, что «наше движение будет идти по прямой линии», но «движение пошло зигзагами»⁶. Зигзаг в развитии мировой революции, наступивший по причинам, от русских революционеров не зависящим, должен, следовательно, быть повторен зигзагом в осознанной смене их социально-экономической политики.

Идеология этого поворота была заявлена с предельной откровенностью. Хотя военный коммунизм был навязан крайней нуждой, войной и разорением, он не был ошибкой, утверждал Ленин. Более того, «его надо поставить нам в заслугу». Ибо «прежняя наша программа», оказавшаяся «практически несостоятельной», была «теоретически правильной»⁷. Создавая «наспех государственный аппарат для изъятия хлеба у крестьян и сосредоточения его в своих руках», «крайне громоздкий и неповоротливый», вместо «буржуазного аппарата управления хозяйством», вводя уравнильное распределение, мы надеялись, вторил Ленину Троцкий в 1922 г., перейти от военного коммунизма, «примитивного государственного хозяйства», «к социализму без больших хозяйственных поворотов, потрясений и отступлений, т.е. по более или менее прямой восходящей линии». Нэп – отступление, но не капитуляция, а зигзаг⁸.

Крутому повороту в экономической политике предшествовали партийные постановления. Его оформление в советских институтах было делом техники. Сами же партийные решения, предопределившие характер развития на ряд лет вперед, представляли серию реактивных импровизаций, продиктованных обстоятельствами и логикой запущенного процесса. Первый шаг – замену продразверстки продналогом, который «должен быть меньше налагавшегося до сих пор путем разверстки обложения» и общая сумма которого «должна быть постоянно уменьшаема», торопились сделать на X съезде партии в марте 1921 г., до начала весенних полевых работ, дабы должным образом ориентировать и мотивировать крестьянина. Поэтому принципиальный вопрос: как смогут крестьяне поступить с оставленной в их распоряжении продукцией – резолюция X съезда оставила открытым.

Предполагалось, что в деревню будет поступать продукция национализированных предприятий, и обмен пойдет главным образом по каналам кооперации. Для того и была отменена принятая на предыдущем съезде резолюция, предусматривавшая по сути дела огосударствление кооперации – ее подчинение ВСНХ и Наркомзему. Лишь узкая щель – и то намеком – оставлена была для собственно рынка: «Обмен допускается в пределах местного хозяйственного оборота»⁹. «Известная свобода оборота местного земледелия и местной промышленности в местном масштабе», – растолковывал смысл этой формулы Ленин¹⁰. Два с лишним месяца спустя на X партконференции был сделан следующий шаг – одобрена резолюция, вводившая комплекс мер собственно *новой экономической политики*: обмен не просто продуктами, но товарообмен, поддержка мелких и средних частных хозяйств, сдача государственных предприятий в аренду не одним лишь кооперативам, но и частным лицам, расширение самостоятельности и инициативы крупных предприятий в распоряжении финансовыми средствами и материальными ресурсами¹¹.

Это был первый в истории советской власти переход к рынку. Лидеры большевиков расценивали его как «огромную уступку» – вопреки интерпретации, утвердившейся впоследствии в сталинской историографии нэпа – не только крестьянству, но и «буржуазным отношениям и самой буржуазии»¹². Уступку, поразившую актив правящей партии. Тем не менее «поворот к новой экономической политике был решен..., – говорил Ленин, – с чрезвычайнейшим единодушием, с большим даже единодушием, чем решались другие вопросы в нашей партии»¹³. В будущем этой партии, только привыкавшей беспрекословно одобрять любые инициативы своих вождей, предстояло с редкостным единодушием поддерживать и не такие повороты. А в начале 1920-х гг. большевистские вожди настойчиво разъясняли своим товарищам, что рамки для капитализма, да и самого рыночного оборота поставлены «достаточно узкие, достаточно умеренные»¹⁴. И хотя «будет продолжаться процесс частного капиталистического накопления», «мы постараемся, чтобы в политической области у нее [буржуазии] не было никакого накопления»¹⁵.

Эти слова Троцкого будут многократно повторены Сталиным уже после сокрушения своего главного политического противника в партии. И они выражали суть большевистского подхода к нэпу. При некотором размягчении экономической монополии государства – о формах и мере такого ослабления станут идти яростные споры до тех пор, пока они вообще будут допускаться в партии, – ее политическая монополия непререкаема и неколебима. Она утвердилась в годы военного коммунизма, пришла оттуда, да и «самый переход от военного коммунизма к нэпу, – как признавала одна из партийных резолюций, – совершался в значительной мере методами военного коммунизма»¹⁶. Все это определило сущность того государственного правопорядка, который призвана была подтвердить и закрепить новая Конституция. Ее создатели будут исходить из того, что политически нэп – вовсе не альтернатива военному коммунизму, а представляет некую форму экономического квазилиберализма, границы которого жестко очерчены политической монополией правящей партии.

К 1922 г. *система политической власти*, нареченная диктатурой пролетариата, в основном была достроена. В ней оставался один существенный пробел, по поводу которого Ленин с нарастающей тревогой высказывал озабоченность. Оппозиционные партии, как буржуазные, так и социалистические, были запрещены, их лидеры – арестованы или изгнаны из страны, свобода печати уничтожена, и «философские пароходы» увозили в эмиграцию тех, кто представлял верхний культурный слой российского общества. Вне правящей партии организованных политических сил, способных бросить вызов ее политической монополии, не осталось. Проблема, однако, заключалась в самой партии. Численно она увеличилась в несколько раз: с 240 тыс. членов перед Октябрьским переворотом до 732 тыс. в марте 1921 г. и – несмотря на начавшиеся после введения нэпа чистки рядов – до 864 тыс. в мае 1924 г.¹⁷ Ленин вполне отдавал себе отчет в том, что «политика партии определяется не ее составом, а громадным, безраздельным авторитетом того тончайшего слоя, который можно назвать старой партий-

ной гвардией. Достаточно небольшой внутренней борьбы в этом слое, и авторитет его будет если не подорван, то во всяком случае ослаблен настолько, что решение будет уже зависеть не от него», – писал он в марте 1922 г.¹⁸ Иными словами, сохранение диктатуры зависит не от пролетариата и даже не от партии, а от монопольной позиции ее «тончайшего слоя», которая зиждется на такой зыбкой и преходящей субстанции, как его авторитет.

Чтобы отвести беду, основатель партии видел два средства.

Во-первых, запрет фракций с собственными платформами, организацией и т.п. Острая внутрипартийная дискуссия, предшествовавшая X съезду и завершившаяся на нем, была сочтена вредной. Резолюция «О единстве партии»¹⁹, утвержденная на этом съезде, была не первым и не последним шагом на пути к «партии нового типа», по модели которой стало выстраиваться и все мировое коммунистическое движение. Ленинский план построения такой партии еще на II съезде спровоцировал острый конфликт и раскол российских социал-демократов. Последствия же закрепленного на X съезде курса партийного строительства были ничуть не менее значимыми и существенно более долговременными, чем переход к нэпу. Запрет фракций чем дальше, тем больше стал использоваться для подавления любого несогласия с мнением, утвердившимся в партийной верхушке, и прямой дорогой вел к омертвлению тканей в единственной легальной политической партии, к насаждению армейской дисциплины там, где еще недавно кипели споры. Совершить такой переход сразу было невозможно. Пройдет не так уж много времени, и Сталин, патронировавший конституционный процесс, сначала использует упомянутую резолюцию как палицу, сокрушающую оппонентов, а затем отправит их всех (а заодно и сотни тысяч партийцев, которые могли быть заподозрены в неконформизме) на эшафот. Но это произойдет позже, а в начале 1920-х гг. такое развитие событий никому еще не могло привидеться. А потому создание СССР, а затем и подготовка его новой Конституции сопровождалась столкновением разных позиций. Конечно, только внутри партии, ибо силы, стоявшие вне партийных рядов, от участия в конституционном процессе, в отличие от 1918 г., были отстранены.

Во-вторых, Ленина тревожило соперничество Сталина и Троцкого, в чем он усматривал «большую половину опасности... раскола» самого «тончайшего слоя» партийной элиты. Купировать эту опасность он предложил двояким образом: перемещением Сталина с должности генсека и увеличением числа членов центральных органов партии: ЦК – до 50 или 100 человек за счет рабочих, а ЦКК – путем привлечения 75–100 новых членов из рабочих и крестьян²⁰. Ленин, как и многие коммунисты его поколения, мистически верил в исключительно полезные для партии качества рабочих, усвоивших пролетарскую психологию по жизненному опыту «многих лет пребывания на фабрике без всяких посторонних целей»; следовательно, – в эффективность контроля над бюрократическим советским аппаратом и исцеления самой партии от бюрократизма фактически посредством умножения чиновников «рабочего происхождения» в политических и контрольных органах.

Истоки этого заблуждения, смущавшего его последователей даже годы спустя, заслуживают отдельного разговора. Но на практике не реализована была ни первая, ни вторая ленинская идея. Вставший у руля еще во время болезни Ленина триумvirат (Сталин, Зиновьев, Каменев) был заинтересован не в поддержании баланса между Сталиным и Троцким, а в устранении второго по значению в годы революции и Гражданской войны большевистского лидера. Ламентаций по поводу того, что партия не последовала рекомендации Ленина о смещении Сталина с поста генсека, кажется, не избежала ни одна «оттепельная» и «перестроечная» публикация, касавшаяся данного вопроса. Но дело не только в этом. Весь «тонкий слой», уже прикосновенный к власти, вовсе не был заинтересован в радикальном расширении своих центральных учреждений за счет новых пришельцев. Поэтому и второе предложение Ленина не было выполнено ни на XII съезде, которому были адресованы его диктовки, ни на XIII – первом после его смерти²¹.

Таким образом, ограниченная экономическая либерализация была компенсирована ужесточением политического контроля над страной и ужесточением режима в партии. Откат революционной волны в Европе, переход к нэпу и трансформация партии образовали тот социально-политический контекст, в котором реорганизация государственного устройства была поставлена в порядок дня. А неотложность существенного обновления Конституции была продиктована завершением Гражданской войны и установлением режимов советского типа на большей части территории бывшей Российской империи.

Собирание земель

Когда принималась первая советская Конституция, власть большевиков распространялась на пространство, немногим превышавшее размеры Московского княжества в конце XV в. Правда, как мы видели, она была написана «на вырост» и до поры либо ее действие непосредственно распространялось на территории, социально и этнически отличные от центральной России, либо она становилась своего рода прототипом для Конституций других советских республик (как, например, Конституции Украины, принятой в марте 1919 г.). К весне 1921 г., когда совершался переход к нэпу, под властью Москвы была воссоединена почти вся (за немногими, хотя и важными исключениями) территория Европейской России. А в конце 1922 г. – также и отдаленные окраины прежнего государства. Фактически совершившееся и закрепленное победами в Гражданской войне объединение нуждалось в конституционном оформлении.

Октябрьские победители решали двоякую задачу: собрать территории распавшейся Российской империи и представить эталон решения национально-колониального вопроса для мировой революции, которая казалась близкой в 1921 г. и надежда на которую еще не угасла в 1923 г. Национальный вопрос стал одним из центральных в повестке X и XII съездов РКП(б). Доктринально, а тем более на практике совместить одно и другое было непросто. Основным докладчиком по этому вопросу на обоих съездах выступал нарком по делам национальностей Сталин, который, как мог, с этим справлялся. На X съезде докладчик, полемизируя с Чичериным, противопоставил национальное самоопределение, «пустой лозунг», с которым «мы... распространились уже 2 года» – «праву народов на отделение»: «лозунг права народов на отделение является революционным и отказаться от него – значит сыграть на руку Антанте»²². Право на отделение, призванное выполнить революционизирующую роль в лагере противника, надо было как-то совместить с централизаторской политической установкой на российских (не только русских) просторах. Пока жива была надежда на скорое пришествие мировой революции, от этого очевидного противоречия можно было отмахнуться. «Нам говорят, – писал Ленин, – что Россия раздробится, распадется на отдельные республики, но нам нечего бояться этого. Сколько бы ни было самостоятельных республик, мы этого страшиться не станем. Для нас важно не то, где проходит государственная граница, а то, чтобы сохранялся союз между трудящимися всех наций для борьбы с буржуазией каких угодно наций»²³.

Очень скоро, однако, стало ясно, что многие национальные движения в бывшей Российской империи не только отстаивают независимость и отделение, но и заострены против большевистской власти в России. Добиваясь своих целей, они блокировались с мятежными генералами и войсками Германии или стран Антанты. Простейшим ответом, казалось бы, могла стать «необходимость толкования принципа самоопределения как права на самоопределение не буржуазии, а трудовых масс данной нации», заявленная Сталиным в январе 1918 г. на III Всероссийском съезде Советов²⁴. Однако такая интерпретация не только посягала на чистоту принципа самоопределения, издавна отстаивавшегося большевиками, – эквилибристика лозунгами была для них привычным делом, – но и оказалась непригодной на практике.

В одних случаях под давлением обстоятельств приходилось идти на признание самоопределившихся буржуазных государств, возникших на развалинах империи

(Финляндия, Польша, страны Прибалтики). В других, где социальное членение обществ опиралось на непоколебленные еще добуржуазные исторические традиции и не было никакого национального пролетариата, а «трудящиеся массы» в национальных движениях не удавалось отделить от сепаратистов, приходилось опираться на «русский город» в противовес «национальной деревне». И с удивлением обнаруживать, что носителем «пролетарской диктатуры» выступает не только «тонкий слой русских рабочих» (это еще полбеды), но также колонизаторский элемент: «великодержавное кулачье», которое «еще до сих пор держит десятки батраков, имеет сотни голов скота и охотится на киргизов как на дичь». Что «старый русский чиновник, коммунист-батюшка, русский полицейский» каким-то образом проникают и в партию. Что «у всякого русского на окраинах была привилегия быть “пролетарием”», а «власть составлялась из гнуснейших примазавшихся элементов», готовых поддерживать «какую угодно власть, но обязательно власть русскую». Это в Средней Азии. А на Украине, говорили делегаты X съезда, с одной стороны, «национальное движение в условиях разгорающейся революции, по сути своей, является контрреволюционным, отвечающим националистическим тенденциям» зажиточного мужика, мелкобуржуазной интеллигенции. А с другой – «создался своего рода русский красный патриотизм... Наши товарищи... иногда даже смотрят на себя прежде всего как на русских, – они дорожат не столько Советской властью и советской федерацией, сколько у них есть тенденция к “единой, неделимой”»²⁵.

Если Россия не разделила судьбу другой континентальной империи – Австро-Венгерской и сумела воссоединить большую часть своей прежней территории и населения, то произошло это не благодаря лозунгу самоопределения и права народов на отделение. Он сыграл в лучшем случае противоречивую роль и сохранен был главным образом для экспортного исполнения. Конечно, победе большевиков над сепаратистами на национальных окраинах страны способствовал ряд объективных условий. Они опирались на компактный великорусский территориальный массив, который располагался в центре страны и противопоставлялся существенно меньшим и не интегрированным между собой инациональным анклавам. Иностранная интервенция носила ограниченный характер и благоприятствовала имперским силам, враждебным национальным движениям. И все же в той мере, в какой большевики своей победой обязаны не приводящим обстоятельствам, а самим себе, решающую роль сыграли субъективные факторы.

Во-первых, РКП(б) была интернационалистской партией. Она сумела, несмотря на искривления и издержки, о которых открыто говорили ее функционеры на съездах и которые действительно пытались искоренить ее руководители, сомкнуть социальную стратегию, привлекательную для угнетенных при царизме масс, с положениями принятой в 1919 г. программы: уничтожение всех национальных привилегий, равноправие наций, обещание выстроить федеративное объединение государств, организованных по советскому типу (популярному в то время)²⁶.

Во-вторых, в короткое время партия смогла создать прочную организацию и мобилизовать дееспособный актив на централистской, а не федеративной основе. Когда происходили решающие сражения Гражданской войны, она маневрировала своими ресурсами и главным из них – кадрами, перемещая наиболее эффективных деятелей с одного фронта на другой, из правительства одной республики в правительство другой. РКП(б) создала политический каркас союза советских республик еще до того, как состоялось их формальное объединение.

В-третьих, собирание бывшей империи в значительной мере осуществлялось насильственным – военным путем, а его инструментом становилась Красная армия. Всякий раз, когда местные революционеры оказывались не в состоянии добиться решающего перевеса, на поле боя выходила воинская сила, изначально мобилизованная и сформированная в русских губерниях и опиравшаяся преимущественно на кадровые и материальные ресурсы центральной России. Так было на Украине, по которой многократно прокатились фронты Гражданской войны и где долго свирепствовала самая

лютая анархия. Так было в Закавказье, где под руководством Кавказского бюро ЦК РКП(б) и при активном участии 11-й армии была сначала установлена советская власть в Азербайджане, затем в Армении, где приход красных войск спас провозглашенную ранее национальную республику от турецкого геноцида, и, наконец, в Грузии, где более чем сотысячное хорошо экипированное войско сломило сопротивление наиболее жизнеспособной из закавказских республик, возникших после распада Российской империи. Так же было и в Средней Азии и некоторых других областях.

XII съезд РКП(б) собрался в апреле 1923 г., когда советская власть была установлена почти на всей территории страны, образование СССР было провозглашено и комиссия, назначенная для разработки новой Конституции, приступила к работе. Обсуждение национального вопроса на этом съезде носило острый и даже конфликтный характер.

Союз республик объявили «первым опытом пролетариата в деле урегулирования международных взаимоотношений независимых стран и первым шагом к созданию всемирной Советской республики труда»²⁷. Правда, картина мировой революции теперь виделась по-иному: в Польше отступили, атака на Западе захлебнулась, надо заходить с другой стороны, революционизировать «глубокий тыл империализма – восточные колониальные и полуколониальные страны»²⁸. Иными словами, построение Союза – экспортный продукт, который следует продвигать на восточный политический рынок. Но, вникая в развернувшуюся на съезде дискуссию, можно было понять, что двухлетняя практика обнаружила серьезные проблемы.

«В связи с нэпом во внутренней жизни зарождается новая сила – великодержавный шовинизм, гнездящийся в наших учреждениях, проникающий не только в советские, но и в партийные учреждения, бродящий по всем углам нашей федерации», – говорил Сталин. Не преминул он отметить и зеркальное отображение русского шовинизма, который «вращивает и шовинизмы местные». Они не столь опасны, но все же грозят «превратить некоторые республики в арену национальной склоки». Однако именно великорусский шовинизм, утверждал Сталин (под конец жизни явивший законченный тип великодержавного шовиниста), составляет «в общей системе национального вопроса три четверти целого». К теме «великорусского шовинизма, который бесформенно, без физиономии ползет, капля за каплей впитываясь в уши и глаза, капля за каплей изменяя дух, всю душу наших работников», не раз возвращался и основной докладчик по национальному вопросу, и делегаты съезда. Некоторые из них сочли, что Сталин представил даже излишне оптимистическую картину, ибо источником, распространяющим шовинистические настроения, является сам государственный аппарат. Между тем, от аппарата освободиться нельзя, ибо он выполняет также и позитивную работу – «восстанавливает связь отдельных областей, разорванных в первый период революции»²⁹.

Можно было вслед за Зиновьевым живописать угрозу национальных трений, которые «гораздо опаснее, чем даже голод и людоедство, которые мы пережили» и надеяться создать «атмосферу презрения и бойкота по отношению к каждому, кто не понимает важности национальной проблемы». Или даже согласиться с Бухариным в том, что «мы должны очень часто поступиться хозяйственной целесообразностью для того, чтобы подвести под себя прочный фундамент для нашей власти». На партийном съезде надо сказать открыто: не проявим необходимой чуткости и понимания, предостерегал Раковский, – получим гражданскую войну³⁰.

Проблема заключалась в том, что национальные противоречия порождались не только (и даже не столько) нэпом и развитием рыночных отношений, о чем говорили делегаты съезда. Большевики, сводившие все многообразие социальных отношений к классовым связям и процессам, явно недооценили автономность национальных явлений, в особенности – вековую укорененность национального эгоизма, подозрительности, а с другой стороны – этнической солидарности в многонациональных обществах. Но сверх того в СССР национальное недоверие подпитывала и консервировала – во-

преки декларациям о национальном равноправии и классовой солидарности, вначале искренним, а впоследствии фальшивым – сама организация новой власти, сугубо централистская, антидемократическая, псевдофедеративная.

Поправить дело воспитательными мерами, партийными проработками «национал-уклонистов», поведение которых горячо обсуждалось на съезде, было нельзя. Равно как и приписывать «роковую роль» «торопливости и административному увлечению» Сталина, его озлоблению против пресловутого «социал-национализма», как об этом предупреждал Ленин в одной из своих последних диктовок³¹. Критика обоих «уклонов» в лучшем случае обнажала симптомы заболевания, умеряла и сдерживала межнациональные конфликты. Но только до той поры, когда цементировать многонациональное государство станут на совсем иной основе: прошедший политические и персональные пертурбации политический класс отбросит интернационалистскую идеологию и сделает ставку на жестокое подавление того, что он назовет «космополитизмом» и «буржуазным национализмом». И тогда появятся дискриминируемые и «наказанные» народы. Но к раннебольшевистской концепции решения национального вопроса это уже не будет иметь отношения. Возможно, сохранение на добровольной основе целостности территории, входившей прежде в состав Российской империи, было сродни решению задачи квадратуры круга.

Ленин, отстраненный от дел и изолированный в Горках, сумел все же разглядеть за частным эпизодом известного «грузинского дела» нарастающую угрозу: «“Свобода выхода из союза”, которой мы оправдываем себя, окажется пустою бумажкой, неспособной защитить российских инородцев от нашествия того истинно русского человека, великоросса-шовиниста, в сущности, подлеца и насильника, каким является типичный русский бюрократ»³². Ленину, однако, не дано было увидеть, откуда «выползет, шипя, гробовая змея», как оторвутся контуры реальной постройки от начертаний плана, из-за которого шел спор, и как обрушится все здание. Все это произойдет позже, а пока он, как и еще не истребленная «старая большевистская гвардия», верил, что принцип национального самоопределения нашел адекватное выражение в советском федерализме и вопрос заключается лишь в том, как и в какие сроки его следует реализовать. Но сама выстраиваемая модель была далека от подлинного федерализма, при котором члены федерации располагают не проблематичным правом выхода из нее («максимум независимости в потенции», как это назвал Сталин³³), а действительной свободой самоуправления и реальными, обеспеченными и конституционно, и политически возможностями решать свои внутренние дела. Федерализм, конструкция которого была заложена на XII съезде, был «специфическим псевдофедерализмом, не дающим ни равенства, ни самоуправления»³⁴. Оставалось лишь воплотить его в нормах союзной Конституции.

На пути к Конституции Союза

К концу 1922 г. собрание земель, входивших ранее в состав Российской империи, кроме Польши, Финляндии, Прибалтики и оккупированной Румынией Бессарабии, было практически завершено. Воинские формирования белых были рассеяны или эвакуированы, интервенты ушли, антибольшевистские восстания подавлены. Лишь в Средней Азии продолжалась партизанская война, но и там основные силы басмачей были разгромлены. Шесть советских социалистических республик, Бухара и Хорезм, ранее формально не включенные в состав царской империи и теперь именовавшиеся народными республиками, а также Дальневосточная республика, номинально парламентская, созданная в качестве буфера (во избежание прямого столкновения с Японией), а в ноябре 1922 г. присоединенная к РСФСР, – все они политически представляли единое пространство с условными внутренними границами. Цементирующей силой была РКП(б) с центральными органами в Москве.

Отношения между республиками формально регулировались как между независимыми государствами, – на основе заключавшихся между ними договоров и поста-

новлений высших органов власти, а сверх того – партийными решениями, которые принимались на съездах, конференциях и пленумах центральных комитетов республиканских партийных организаций либо ЦК РСДРП(б) или в оперативном порядке – их руководящими работниками. Первые договоры были заключены между РСФСР и Азербайджаном в сентябре 1920 г. Договоры предусматривали установление «тесного военного и финансово-экономического союза» между двумя государствами и создание механизма для его реализации (в частности, полномочные органы РСФСР получали право назначать своих представителей с правом решающего голоса в Совнарком и Совнархоз Азербайджана). Через 3 месяца был заключен и ратифицирован договор с Украиной, в котором, с одной стороны, особо оговаривались «право на самоопределение», «независимость и суверенность каждой из договаривающихся сторон», а с другой – учреждался механизм более плотного взаимодействия в виде объединения ключевых комиссариатов (министерств) обеих стран. Согласно договору, объединенные комиссариаты вошли в состав СНК РСФСР и получили в СНК Украины своих уполномоченных, подотчетных Съезду Советов и ЦИК Украины. В свою очередь украинские представители вошли в состав ВЦИК и Съезда Советов России. В том же году договор был заключен с Хорезмом, а в 1921 г. – с Белоруссией, Грузией, Арменией и Бухарой. Содержательно одни договоры тяготели к азербайджанскому, другие – к украинскому образцу³⁵. В итоге еще до провозглашения СССР была выстроена квазигосударственная конструкция, сочетавшая отличительные черты конфедерации, федерации и унитарного государства.

Союз советских республик фактически уже сложился по итогам Гражданской войны. Его необходимо было оформить и закрепить на универсальной юридической основе по неоднократно проговаривавшимся на различных партийных и межгосударственных форумах практическим соображениям – военным, хозяйственным, дипломатическим. Чтобы привести всю совокупность разнообразных договорных отношений к общему знаменателю, необходимо было договориться об общем принципе построения объединенного государства. Россия по Конституции 1918 г. уже была федерацией, в составе которой числились автономии разного уровня – республики и области. Их число постепенно увеличивалось, и к моменту образования СССР в РСФСР насчитывалось 8 автономных республик и 14 автономных областей. (Позднее при перекройке административного деления статус некоторых из них будет повышен: Казахская и Туркестанская станут союзными, а некоторые области превратятся в автономные республики). Универсальным и единообразным решением могло бы стать либо включение номинально независимых республик в состав России наравне с уже существовавшими в ней автономиями, либо возвышение российских автономий до уровня Украины, Грузии и других номинально независимых государств.

Первый вариант органично вписывался и в исконное большевистское предпочтение централизованных структур, и в единодержавную российскую традицию, приспособлявшуюся пока к интернационалистской доктрине. Наиболее влиятельным сторонником автономизации в большевистской верхушке был наркомнац Сталин. В областной (территориальной) автономии в противовес как отделению «окраин» Российского государства («требование отделения окраин на данной стадии революции глубоко контрреволюционно»), так и культурно-национальной автономии (ее творцы сидят «теперь у разбитого корыта своей хитроумной национальной программы»), он усматривал «единственно целесообразную форму союза между центром и окраинами»³⁶.

Второй вариант существовал лишь в теории, как логическая альтернатива первому, заявлен был глухо и на практике не рассматривался. Но он не был чистой абстракцией. Он всплывет в начале 1990-х гг., когда некоторые российские автономии изъявят готовность последовать за ушедшими из СССР союзными республиками. Параллельно станет обсуждаться требование образовать в составе РСФСР Русскую республику и сделать ее равноположенной автономным образованиям.

Свой план автономизации независимых советских республик в границах РСФСР Сталин отстаивал до конца сентября 1922 г., когда подготовка их объединения вступи-

ла в заключительную стадию. Решение вопроса он видел в «действительном объединении советских республик в одно хозяйственное целое с формальным распространением власти СНК, СТО и ВЦИК РСФСР на СНК, ЦИК и экономсоветы независимых республик», что предполагало, как он считал, «замену фиктивной независимости действительной внутренней автономией республик», распространяющейся на язык, культуру, юстицию, внутренние дела, земледелие. Ленин отстаивал более гибкий вариант: создание двухъярусной Федерации с участием в ней РСФСР наравне с другими республиками. Сталин некоторое время противился («Нужна, по-моему, твердость против Ильича», – писал он Каменеву)³⁷. В конечном счете, план автономизации в сталинском варианте был отклонен, но спор переместился в иную плоскость. Открытым был оставлен вопрос, какой объем полномочий будет передан от республик центру. И еще один неразрывно связанный с ним вопрос, в какой мере будет слита на деле государственная власть в России с властью в центре.

Суть споров, сотрясавших официальные партийные инстанции, сводилась к тому, будет ли проектируемая федерация иметь уклон в сторону унитарного или конфедеративного государства. Так, за настояниями украинской делегации сохранить за республиками собственные наркоматы иностранных дел и внешней торговли наряду с общесоюзными и свести к минимуму полномочия единого президиума, возглавляющего ВЦИК СССР и осуществляющего его полномочия в период между сессиями, стояла позиция республиканских национально-политических групп, консолидировавшихся не только на Украине и отстаивавших интересы республик. За подходом Сталина, при всех его рассуждениях об опасности великорусского шовинизма, – иная, централизаторская установка, соответствовавшая видению проблемы и осознанным интересам наиболее влиятельной части партийного актива.

Особенно острый конфликт развернулся по поводу статуса Грузии, где ситуация осложнялась из-за включения республики в промежуточное образование – Закавказскую Федерацию. Коммунистические организации Закавказья в 1920–1922 гг. были подчинены Кавказскому бюро ЦК РКП(б), возглавлявшемуся Г.К. Орджоникидзе. Кавбюро ЦК партии руководило установлением советской власти в закавказских республиках, проводило границы между ними (в частности, по соображениям политической целесообразности включило населенный армянами Карабах в состав Азербайджана и тем самым заложило заряд долговременного действия на Кавказе) и решало иные политические вопросы. С 1921 г. при поддержке политбюро ЦК партии оно направляло объединительные процессы в Закавказье. В августе было принято решение о создании Кавказского экономического союза трех республик, в марте 1922 г. конференция представителей ЦИКов этих республик провозгласила создание Федеративного Союза Советских Социалистических Республик Закавказья во главе с исполнительным органом – Союзным советом, в ведение которого перешли оборона, иностранные дела, внешняя торговля и ряд других сфер государственного управления. 13 декабря 1922 г. был сделан следующий шаг – Союз республик на первом Закавказском съезде советов был преобразован в Закавказскую Социалистическую Федеративную Республику со всеми полагающимися атрибутами: Конституцией, ЦИК, СНК.

Остановить этот процесс попыталась группа грузинских коммунистических лидеров во главе с Б. Мдивани и Ф. Махарадзе. Грузия была промышленно и культурно наиболее развитой республикой в Закавказье, на ее территории находились важнейшие объекты инфраструктуры. Грузинские руководители, исходявшие из того, что вхождение в региональное объединение в большей мере свяжет их самостоятельность, выступали против действий Заккрайкома партии, который они обвиняли в самоуправстве, и за непосредственное вхождение республики в состав СССР. В ответ им были предъявлены обвинения в совершении ряда акций сепаратистского и националистического характера. Разгорелся скандал. Обе стороны апеллировали к ЦК партии. В Тифлис в конце 1922 г. и начале 1923 г. были направлены две высокопоставленные комиссии. Конфликт был притушен административно: руководство грузинской компартии было смещено, а лидеры «национал-уклонистов» отозваны в Москву. Вся эта прогремевшая

в партии история показала, что только на основе добровольности и согласия построить Союз республик не удастся. ЗСФСР как отдельное образование просуществовала до 1936 г., когда ни о каких позовах к самостоятельности уже не могло быть и речи. Надстройка над тремя из них стала излишней.

Когда 30 декабря 1922 г. собрался I Съезд советов, на котором были представлены делегации всех советских республик, спорные вопросы еще не были решены. Создание СССР было провозглашено, все полагающиеся по такому случаю слова о наступившем «дне торжества новой России над старой, над Россией – жандармом Европы – палачом Азии», произнесены³⁸. Но Декларация и Договор об образовании СССР, подготовленные комиссией ЦК РКП(б), были утверждены «в основном» и направлены на дополнительное рассмотрение ЦИК союзных республик. Проект договора был весьма краток, обходил острые углы разногласий и сохранял возможность доработки в разных направлениях: к унитарному государству, федерации и конфедерации. И хотя этот процесс старались провести в ускоренном темпе, доводка ряда принципиальных положений потребовала еще чуть больше полугода.

Спор об организации властных институтов и правах республик был продолжен в Конституционной комиссии, состав и численность которой изменялись Президиумом ВЦИК вне каких-либо правовых рамок. Комиссия рассмотрела и отвергла проекты, представленные Белоруссией и Украиной. В них предусматривалось расширение компетенции республик и повышение самостоятельности ВЦИК по отношению к Съезду советов, на котором российское преобладание было подавляющим. Окончательные решения принимались на XII съезде РКП(б) в апреле и на специальном совещании, которое ЦК партии провел с представителями республик в июне, т.е. не в государственных институтах, а в партийных инстанциях³⁹.

В соответствии с настояниями республик в структуре ВЦИКа была создана вторая палата – Совет национальностей⁴⁰. Но вся конфигурация союзных органов компенсировала эту уступку сосредоточением властных рычагов в центре и отчетливо выраженным преобладанием представителей РСФСР у этих рычагов. Прямая рекомендация удаленного от власти Ленина: «вернуться на следующем съезде Советов назад, т.е. оставить союз советских социалистических республик лишь в отношении военном и дипломатическом, а во всех других отношениях восстановить полную самостоятельность отдельных наркоматов»⁴¹ – была оставлена без внимания. 6 июля 1923 г. окончательно согласованный проект Конституции был принят на сессии ВЦИК и объявлен немедленно вступившим в силу. Его утверждение 31 января 1924 г. на II Съезде советов стало не более чем парадным мероприятием.

Конституция СССР 1924 года

Как и Конституция РСФСР, Конституция Союза включала два раздела. Первый – Декларация об образовании СССР, в неизменном виде воспроизводившая текст, принятый на I Всесоюзном съезде советов в 1922 г. Второй – Договор между РСФСР, Украиной, Белоруссией и Закавказской Федерацией о их объединении в одно союзное государство. Договор был существенно дополнен и видоизменен по сравнению с документом 1922 г. Составной частью Конституции стали также 7 приложений: о порядке проведения в жизнь положений Договора, о ВЦИК, о СНК, о Верховном суде и состоявшей при нем Прокуратуре, о наркоматах и ВСНХ и об ОГПУ. Все эти приложения были утверждены декретами ВЦИК в течение 1923 г.⁴²

Идеологическая преемственность по отношению к Конституции РСФСР 1918 г. была подчеркнута в Декларации двояким образом: упоминанием диктатуры пролетариата (на этот раз очищенной от «беднейшего крестьянства» как субъекта диктатуры, но зато «сплотившей вокруг себя большинство населения») и утверждением курса на мировую революцию. Зафиксированное на этот раз в Конституции право республик на выход из Союза (чего не было по отношению к автономиям в Российской Конституции 1918 г. и не появилось в новом ее издании 1925 г.⁴³) получило дополнение в виде

права на свободный доступ в него, предусмотренного для советских социалистических республик «как существующих, так и имеющих возникнуть в будущем». Трудно сказать, в какой мере создатели Конституции сохранили веру в мировую революцию, но в последний раз в советском конституционном тексте появилось утверждение, что он послужит «новым решительным шагом по пути объединения трудящихся всех стран в Мировую Социалистическую Советскую Республику».

Что не нашло никакого отражения в Конституции Союза, так это отношения собственности – проблема ключевая в коммунистической доктрине и программе партии. Перевод частной собственности в государственную уже завершен и возвращаться к этому составители союзной Конституции сочли излишним. То, что земля, леса, недра, воды, фабрики, заводы, транспорт и средства связи составляют государственную собственность, было мельком упомянуто лишь в Конституции РСФСР 1925 г. (ст. 15). Но ни в союзной, ни в республиканской Конституции не было сказано ничего об иных формах собственности, об отношениях государственного хозяйства с частным сектором, о кооперации и концессиях, об основах налоговой системы. Лишь в одном из приложений были подробно описаны структура и предметы ведения экономического суперведомства – ВСНХ и состоящих при нем отделов, но все это относилось лишь к государственному хозяйству и управлению (приложение 5). Нэп уже был провозглашен, восстановление частной промышленности и торговли шло полным ходом, первичное накопление разворачивалось в успешных крестьянских хозяйствах, издавались различные декреты и положения, но – на уровне текущего законодательства, подвергавшегося постоянным корректировкам. Отказ конституционно закрепить основы нэпа лучше, чем что-либо другое, свидетельствует, что в мозговых центрах партии доминировало отношение к нему как к временному и конъюнктурному отступлению от генеральной стратегической линии. Если Ленин в конце жизни и стал подходить к выводу, что сосуществование государственных, кооперативных и частных предприятий в СССР – «всерьез и надолго», то эти озарения никоим образом не вошли в сознание большевистского актива. Во всяком случае – к моменту, когда принималась новая Конституция.

Договор открывала глава, перечислявшая 25 предметов ведения верховных органов власти СССР. Аналоги подавляющего большинства этих пунктов содержались в Конституции 1918 г., но там они были отнесены к ведению Съезда и ВЦИК РСФСР. Теперь компетенция органов власти республик существенно сжималась, большая часть их прежних полномочий передавалась наверх. За союзными органами было закреплено проведение внешней политики, вопросы войны и мира, руководство вооруженными силами, транспортным и почтово-телеграфным делом и некоторыми другими сферами государственной жизни, централизация которых органична для федеративных (и даже конфедеративных) государств. Но сверх того к их компетенции были отнесены основы законодательства о судах, о труде, о землеустройстве, здравоохранении и просвещении, определение отраслей промышленности и отдельных предприятий, имеющих общесоюзное значение, установление системы внутренней торговли и т.д. Бюджеты союзных республик подлежали включению в единый государственный бюджет. Заключение концессионных договоров, в том числе и от имени республик, также было отнесено к ведению Союза (ст. 1 и 2).

Под это распределение полномочий была подстроена система наркоматов, которым были переданы соответствующие отрасли народного хозяйства и управления. Наркоматы СССР и союзных республик подразделялись на три категории. Пять наркоматов были предусмотрены только на союзном уровне. Они ведали иностранными, военными и морскими делами, внешней торговлей, путями сообщения, почтой и телеграфом. На следующей ступени располагались объединенные наркоматы, представленные в Союзе и республиках. Это были: ВСНХ, наркоматы финансов, труда, продовольствия (с 1925 г. – внутренней торговли) и рабоче-крестьянской инспекции (ст. 37). Республиканские наркоматы этого типа, указывалось в Конституции, являются органами наркоматов союзных и осуществляют их задания на территории своих рес-

публик (ст. 54). К третьей категории отнесены были наркоматы, действующие только в республиках. В РСФСР были учреждены республиканские наркоматы внутренних дел, юстиции, просвещения, здравоохранения, земледелия (преобразован в 1925 г. в наркомат внутренней торговли) и социального обеспечения (ст. 37). Примерно такой же была структура совнаркомов и в других республиках. В результате важнейшие сферы управления были либо непосредственно подчинены Союзу, либо поставлены под его контроль через объединенные наркоматы. Предложение Х. Раковского, в то время председателя СНК Украины, отнять у союзных наркоматов $\frac{9}{10}$ их прав и передать их национальным республикам, шедшее в русле ленинских рекомендаций и поддержанное аплодисментами делегатов XII съезда РКП(б)⁴⁴, конечно, ушло в песок.

Таким образом, ядро всей властной конструкции было перемещено из республик в союзные органы. При подобной конструкции центральной власти реализация прав и интересов республик была поставлена в зависимость, во-первых, от находящихся в их распоряжении конституционных механизмов, позволяющих отстоять эти интересы в случаях, когда они могли столкнуться с интересами центра; во-вторых, от веса их представительства в центральных органах Союза.

Суверенным правам республик в Конституции была посвящена специальная глава. Она устанавливала, что каждая республика осуществляет свою государственную власть самостоятельно, за исключением той компетенции, которая передана Союзу (ст. 3). Мы уже видели, что вне этих пределов республикам прав оставлено было не так уж много. Все это выглядело следующим образом. Республики вправе вносить изменения в свои Конституции. Но они должны соответствовать Конституции Союза, которая определяет взаимоотношения между верховными органами власти Союза и республик. Союзные органы имеют право отменять постановления республиканских Съездов советов и ЦИК, нарушающих общую Конституцию (ст. 1, 65). Наконец, за каждой республикой сохранялось право выхода, которое в большинстве федераций отсутствует (ст. 4), но механизм реализации этого права не был предусмотрен до 1991 г. ни в самой Конституции, ни в законах. Указанными положениями гарантии суверенных прав республик исчерпывались. Но и эти статьи в реальной системе отношений оставались «спящими» до того, как наступил распад СССР. Попытки же их осуществления вызвали острый политический кризис, который не удалось разрешить конституционными методами.

Основной закон 1924 г., как и Конституция 1918 г., не предусматривал разделения законодательной и исполнительной ветвей власти. Съезд, ВЦИК и Президиум ВЦИК (которому теперь была отведена целая глава) – все являлись высшими законодательными, исполнительными и распорядительными органами. Совнарком был обозначен в Конституции как «исполнительный и распорядительный орган ЦИК Союза», но ему было предоставлено также право издания правоустанавливающих актов – декретов, «обязательных к исполнению по всей территории СССР» (ст. 11). Конституция, правда, подчеркивала главенствующую роль ВЦИК в издании «декретов и постановлений, определяющих общие нормы политической и экономической жизни Союза ССР, а также вносящих коренные изменения в существующую практику государственных органов Союза ССР» (ст. 18).

Законодатель, однако, не считал нужным оговорить ни аналогичную роль Съезда, ни ответственность ВЦИК перед формирующим его Съездом. Роль Съезда как преимущественно декоративного института трудно было продемонстрировать более наглядно. Правда, за Съездом было закреплено исключительное право изменять «основные начала» Конституции (ст. 2). Но вопрос о том, что в конституционном тексте относится к таким началам, оставался открытым. Из самой же формулировки вытекало, что «неосновные» положения могут пересматриваться ВЦИК и даже его Президиумом; и таким правом эти органы стали широко пользоваться.

Расплывчатость норм Конституции оставляла резерв для законотворчества этих институтов, наделенных правом принимать оперативные решения и исходивших в том из соображений политической и административной целесообразности. Собственно, и

ВЦИК не мог систематически заниматься законодательной, не говоря уже об исполнительной и распорядительной деятельности. Он был слишком многолюден и к тому же многие его члены были обременены иными обязанностями в различных регионах большой страны. Поэтому выходить на арену публичной политики при нормальных условиях ему предстояло три раза в год (ст. 21). А повседневную работу должен был выполнять Президиум ВЦИК. Согласно Конституции он должен был замещать ВЦИК во время перерыва в сессиях, т.е. большую часть года. Для того он был наделен широчайшим набором прав: наблюдать за исполнением Конституции всеми органами власти, приостанавливать и отменять постановления СНК, отдельных наркоматов СССР, ЦИК и Совнаркомов республик, даже приостанавливать постановления республиканских съездов (ст. 29–32). Насчитывающий всего 21 члена (включая 4 председателей ВЦИК), Президиум по сути был органом политбюро ЦК партии, где, собственно, и принимались ключевые политические решения. Обязательны для республик были и декреты и постановления СНК СССР. ЦИК союзных республик могли их опротестовывать перед Президиумом ЦИК Союза, за которым оставалось решение споров, но не приостанавливать их исполнение (ст. 42).

В отличие от Конституции 1918 г., где поразительным образом не нашлось места для каких-либо норм о судебной системе (было лишь упомянуто, что ВЦИК ведает законодательством, в том числе относящимся к судоустройству и судопроизводству), в новой Конституции Верховному суду СССР была посвящена отдельная глава. Это был намек на разделение функций наверху властной пирамиды. Намек, правда, очень слабый. Верховный суд учреждался при ВЦИК, 7 из 11 его членов назначались Президиумом ВЦИК, остальные 4 места занимали председатели Верховных судов республик. В числе функций Верховного суда не были упомянуты ни обеспечение нарушенных государственными органами прав граждан и юридических лиц, ни разрешение споров между хозяйствующими субъектами.

К полномочиям Верховного суда было отнесено разрешение споров между союзными республиками, а также заключения о конституционности отдельных постановлений СНК СССР и ЦИК и СНК союзных республик – но лишь по требованию Президиума ВЦИК. В ту же инстанцию Суд мог представлять к отмене «незаконмерные распоряжения и постановления ОГПУ» (но не решать дело по существу). Практически все сколько-нибудь значимые дела, отнесенные к компетенции Верховного суда, он мог принимать к рассмотрению и производству «исключительно по особым на каждый раз постановлениям ЦИК Союза или его Президиума», в некоторых других случаях – по инициативе Прокурора Верховного суда (тоже назначаемого Президиумом ВЦИК), прокуроров союзных республик и ОГПУ СССР. Все вопросы, исходящие не из этих инстанций, могли вноситься «не иначе как через Прокурора Верховного суда СССР или прокуроров союзных республик» (ст. 43–48, приложение 4). Прокурор Верховного суда был наделен правом опротестовывать решения пленума Суда в Президиуме ВЦИК.

Еще одной особенностью судебной системы было учреждение действующей как в военное, так и в мирное время военной юстиции в виде военной и военно-транспортной коллегий Верховного суда (члены которых назначались Президиумом ВЦИК) и разветвленной сети военных трибуналов, а также Специального присутствия Верховного суда для рассмотрения отдельных дел, решения о чем надлежало принимать Президиуму ВЦИК. Таким образом, вся деятельность высшего судебного органа была ограничена и поставлена под контроль все того же многовластного Президиума ВЦИК и его назначенцев.

Самым заметным изменением в тексте Конституции по сравнению с Договором 1922 г. было учреждение в составе ВЦИК второй палаты – Совета Национальностей. Решение об этом было принято в марте 1923 г. по настоянию республик. Порядок формирования Союзного Совета и Совета Национальностей был различным. Первый в количестве 371 члена предстояло избирать на Съезде пропорционально численности населения союзных республик. Состав второго, представители в который назначались самими союзными и автономными республиками и автономными областями, Съездом

лишь утверждался. Его общая численность в тексте Конституции не была оговорена. В соответствии с квотами, отведенными каждому из этих субъектов (представительство союзных и входивших в РСФСР автономных республик было уравнено), на момент утверждения Конституции он должен был насчитывать 86 членов (ст. 13–15).

Численный диспаритет был не столь уж существенен, поскольку для одобрения закона требовалось большинство в обеих палатах, а в случае разногласий – предусматривалась согласительная процедура. Значительно важнее было то, что компетенции палат не были разведены. Еще важнее – что диспаритет был установлен и в самом Совете Национальностей: представители РСФСР вместе с ее автономиями обладали значительным численным перевесом: 59 против 28. При возникновении спора между палатами вопрос надлежало перенести в согласительную комиссию, а если соглашения не удавалось достигнуть и там, спорный вопрос должен был передаваться на усмотрение Съезда, где у представителей РСФСР также было заведомое большинство. Совет национальностей не стал органом федерализма, способным оказывать реальное влияние на решение спорных вопросов.

В самую Конституцию, следовательно, была вписана конструкция унитарного государства. Преобладание союзных органов было гарантировано даже в том случае, если бы государственные решения принимались в рамках конституционно предписанных процедур и если бы свобода обсуждения национально-государственного устройства сохранялась хотя бы на таком уровне, какой она была на XII партийном съезде, а не угасала. Но запас прочности властной конструкции, закладываемый в Конституцию, был даже избыточен. Доминирующее положение в государстве внеконституционного властного центра было хорошо известно всем, кто участвовал в политической жизни, «Здесь говорят о независимых, о самостоятельных республиках советских..., – говорил на XII съезде Ф. Махарадзе, один из лидеров грузинских “национал-уклонистов”. – Всем ясно, какая это самостоятельность, какая это независимость. Ведь у нас одна партия, один Центральный орган, который в конечном счете определяет для всех республик, даже для самых малюсеньких, все решительно»⁴⁵.

Но авторитет руководящих партийных органов и начавшиеся чистки партии были недостаточны для поддержания утверждавшегося режима. Для того в Конституции появилась одна из самых значительных новелл – глава в основном тексте и отдельное приложение, посвященные Объединенному Государственному Политическому Управлению (ОГПУ). Тайная политическая полиция получила особый статус в системе государственных органов. ОГПУ было дистанцировано от правительства (совещательный голос в СНК), находилось в ведении Президиума ВЦИК, руководило широко раскинутой сетью своих органов на местах – в союзных республиках (его уполномоченные назначались в СНК республик и руководили работой местных органов), военных округах, на транспорте, – ведало охраной государственной границы и вело «непосредственную оперативную работу в общесоюзном масштабе». ОГПУ имело самостоятельную смету, включенную в госбюджет, было поставлено на снабжение, транспортное и почтово-телеграфное обслуживание наравне с частями Красной армии, на его работников распространялись права и обязанности военнослужащих. В его непосредственном подчинении находились особые войска, выведенные из военного ведомства. За представителем ОГПУ было зарезервировано место в Верховном суде Союза (ст. 45, 61–63, приложение 6). Суперструктура, совмещавшая надзорные, сыскные, карательные и разведывательные функции, по сравнению с которой соответствующие учреждения царизма выглядели импровизациями дилетантов⁴⁶, находилась еще в начале пути. Ее ожидало большое будущее.

Составители Конституции 1924 г. не сочли нужным помещать в ней ни раздел о гражданских и политических правах, ни даже отсылку по этому вопросу к Конституциям республик. В Конституции РСФСР 1925 г. воспроизводился перечень свобод (со всеми ограничениями), заявленный уже в 1918 г.: свобода совести, выражения мнений, собраний, союзов и т.д. Равные права были предоставлены, наряду с иностранцами, пребывающим на территории РСФСР, гражданам других союзных республик. Огово-

рено было (слово в слово с текстом 1918 г.) – разумеется, в интересах трудящихся – и лишение «отдельных лиц и отдельных групп прав, которыми они пользуются в ущерб интересам социалистической революции» (ст. 4–14). Правда, весной 1925 г. ВЦИК по инициативе М.И. Калинина принял решение включить в Конституцию норму о предоставлении избирательных прав отдельным категориям крестьян, нанимающих рабочую силу. Этому воспротивилось политбюро. Изменения внесли лишь в инструкцию о проведении выборов, но весной 1926 г. оно осудило и инструкцию. С 1925 по 1927 г. число «лишенцев» увеличилось в 2.5 раза⁴⁷.

В неизменном виде союзная и российская Конституции сохранили дискриминационную избирательную систему не всеобщих (перечень «лишенцев» был уточнен и дополнен), не равных (та же пропорция 1:5 между городскими и сельскими избирателями), не прямых (добавилась еще одна – союзная ступень) при не оговоренном конституционно порядке выборов – открытом или тайном (Конституция СССР, ст. 9; Конституция РСФСР, ст. 20, 68, 69). Не регулировала Конституция и формирование избирательных комиссий, порядок выдвижения кандидатов, организацию голосования. Избрание членов Президиума ВЦИК, собственно и вершившего главные государственные дела (разумеется, с подачи и под контролем политбюро), проходило такое количество ступеней, что между ними и избирателями терялась какая бы то ни было связь.

При создании Союза высшие органы РСФСР – ВЦИК, его президиум, СНК и другие – фактически переместились в центральные учреждения СССР. Сохранились и структуры как таковые, и преобладающая часть их персонального состава, несколько увеличившегося за счет сотрудников, делегированных другими республиками. Также и различные наркоматы – общесоюзные практически в полном составе (Наркоминдел вместе с представительствами за границей, Нарквоенмор вместе с Главным командованием, Реввоенсоветом, штабами) и общесоюзные подразделения объединенных наркоматов (ВСНХ и других) перешли с российского на союзный уровень. Реально преемником центрального государственного аппарата прежней РСФСР становился СССР, а не РСФСР, вошедшая в состав Союза. В.И. Ленин в 1923–1924 гг. (номинально) и А.И. Рыков в 1924–1929 гг. были председателями обоих Совнаркомов – СССР и РСФСР.

В общей исторической перспективе номинального советского конституционализма, как было справедливо отмечено в научной литературе, Конституция 1924 г. «сыграла важную роль в интеграции распавшейся царской империи в унитарное государство нового образца. Идеям регионального сепаратизма и национализма (носителями которых являлись местные партийно-государственные элиты) была противопоставлена концепция мощной центральной власти, имеющей наднациональный характер»⁴⁸. На пути воссоздания империи в нетрадиционном оформлении был сделан не первый, но очень важный шаг. За ним последуют другие: республиканские Конституции будут унифицированы, сферы управления и контроля со стороны центральной власти – расширены до почти немыслимого предела, а местные элиты, заявлявшие хотя бы самые слабые претензии на самостоятельность (или в том заподозренные), будут поголовно истреблены. Все необходимое (хотя, возможно, и недостаточное) в конституционном плане было заложено к середине 1920-х гг. Сталинская концепция автономизации восторжествовала, хотя и под чужим именем – федерации, союза. Республики, юридически подтвердившие вхождение в единое государство, не обрели средств ни для защиты от экспансии центральной власти, ни для воздействия на нее изнутри. Вторая палата псевдопарламента, как и большинство других советских органов, оказалась муляжом. В системе государственного управления все нити вели в Президиум ЦИК Союза. Одним из главных гарантов самосохранения этой системы стало ОГПУ. Заявка на его исключительную роль в государстве уже была заложена в Конституцию. Все, что не добирала государственная организация по части централистской властной вертикали, восполняла высокоцентрализованная и дисциплинированная партия.

Монополия партии на власть, на толкование национальных интересов, полагает А.Н. Медушевский, была единственно возможным способом восстановить и сохранить

утраченное единство многонационального государства, абсорбировать и интегрировать в его состав огромные и разнообразные регионы, ввести бюрократическую рационализацию и иерархизацию в традиционный и иррациональный мир патриархальных национальных окраин⁴⁹. Если это так, то распад исторически сложившейся империи был лишь отсрочен на три четверти века. Испытания, выпавшие на долю этого неладно скроенного мегагосударства: революцию и войну, продолжавшуюся до 1922 г., тотальное разорение и сепаратизм окраин, оно не смогло бы выдержать никаким иным образом. Правда, вернуть под имперско-советский скипетр под девизом мировой пролетарской революции более развитые (и с точки зрения доктрины более к ней восприимчивые) западные регионы не удалось. Это будет сделано – и надолго, и с солидным «привесом» – позже и в ином политическом, да и идеологическом оформлении.

Но тогда остается открытым вопрос: в какой мере сам способ восстановления государственного единства закладывал предпосылки его саморазрушения? Было ли последовавшее развитие в принципе безальтернативным? И еще: почему государство, опиравшееся на тотальное насилие, не просто просуществовало столь продолжительный срок, но и, оказавшись буквально на грани гибели, выдержало испытание еще более невыносимое, может быть, самое страшное и предельное в своей истории? Но ответы на эти вопросы выходят далеко за рамки данной работы.

Примечания

¹ 2-й Конгресс Коммунистического Интернационала. Стенографический отчет. Пг., 1921. С. 48–52; *Сироткин В.* Почему Троцкий проиграл Сталину? М., 2004. С. 55.

² IX конференция РКП (б). Протоколы. М., 1972. С. 11, 26, 32, 33, 59, 70 и др.

³ *Ленин В.И.* ПСС. Т. 44. С. 36–37.

⁴ XII съезд РКП(б). Стеногр. отчет. М., 1968. С. 14.

⁵ *Ленин В.И.* ПСС. Т. 43. С. 59.

⁶ Там же. С. 65.

⁷ Там же. С. 69, 220.

⁸ IV Всемирный Конгресс Коммунистического Интернационала. Избранные доклады, речи и резолюции. М., 1923. С. 80, 82, 84.

⁹ КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. Ч. 1. Изд. 7. М., 1953. С. 494–496, 563–564.

¹⁰ *Ленин В.И.* ПСС. Т. 43. С. 63.

¹¹ КПСС в резолюциях... С. 574–576.

¹² IV Всемирный Конгресс... С. 105.

¹³ *Ленин В.И.* ПСС. Т. 45. С. 73.

¹⁴ Там же. Т. 43. С. 231.

¹⁵ IV Всемирный Конгресс... С. 92, 93.

¹⁶ XII съезд РКП (б). С. 680.

¹⁷ Советская историческая энциклопедия. Т. 7. М., 1965. С. 702.

¹⁸ *Ленин В.И.* ПСС. Т. 45. С. 20.

¹⁹ КПСС в резолюциях... С. 527–530.

²⁰ *Ленин В.И.* ПСС. Т. 45. С. 343–348, 383–384.

²¹ Состав ЦК на XII и XIII съездах увеличивался на 13 человек (с 27 до 40 и с 40 до 53), причем по 5 членов из 13 переводили из состава кандидатов, избранных на предыдущих съездах. Ни один из них на момент избрания не был рабочим от станка. См.: Центральный комитет, КПСС. ВКП(б). РКП (б). РСДРП(б). 1917–1991. Историко-биографический справочник. М., 2005. С. 8–12.

²² X съезд РКП(б). Стеногр. отчет. М., 1963. С. 186–187.

²³ *Ленин В.И.* ПСС. Т. 35. С. 115.

²⁴ *Сталин И.В.* Соч. Т. 4. С. 31–32.

²⁵ X съезд РКП(б). С. 192, 193, 202, 203.

²⁶ КПСС в резолюциях... С. 416–417.

²⁷ XII съезд РКП(б). С. 695.

²⁸ Там же. С. 480.

²⁹ Там же. С. 481, 385, 488, 595.

- ³⁰ Там же. С. 576, 605, 606, 613.
- ³¹ Ленин В.И. ПСС. Т. 45. С. 357.
- ³² Там же.
- ³³ XII съезд РКП(б). С. 483.
- ³⁴ Пайтс Р. Россия при большевиках. М., 1997. С. 183.
- ³⁵ Карр Э. Большевицкая революция. 1917–1923. М., 1990. С. 305–308.
- ³⁶ Сталин И.В. Соч. Т. 4. С. 354.
- ³⁷ Известия ЦК КПСС. 1989. № 9. С. 192–193, 198–200, 205–209; Ленин В.И. ПСС. Т. 45. С. 211–213, 556–560.
- ³⁸ Сталин И.В. Соч. Т. 5. С. 158.
- ³⁹ Подробнее о процессе подготовки первой Конституции СССР см.: Медушевский А.Н. Демократия и авторитаризм: российский конституционализм в сравнительной перспективе. М., 1998. С. 511–522.
- ⁴⁰ XII съезд РКП(б). С. 696.
- ⁴¹ Ленин В.И. ПСС. Т. 45. С. 361–362.
- ⁴² Основной Закон (Конституция) Союза Советских Социалистических Республик. Разделы первый и второй. Приложения.
- ⁴³ Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики. Утверждена XII Всероссийским Съездом Советов рабочих, крестьянских, казачьих и красноармейских депутатов. 11 мая 1925 г.
- ⁴⁴ XII съезд РКП(б). С. 582.
- ⁴⁵ Там же. С. 516.
- ⁴⁶ См.: Лемке М. Николаевские жандармы и литература 1826–1855 гг. СПб., 1909; Меньшиков Л.П. Охрана и революция. Ч. I, II, III. М., 1925–1932; Роуд Ч., Степанов С. Фонтанка, 16. Политический сыск при царях. М., 1993; Перегудова З.И. Политический сыск в России (1880–1917). М., 2000.
- ⁴⁷ Долуцкий И.И., Ворожейкина Т.Е. Политические системы в России и СССР в XX веке. Т. 2. М., 2008. С. 42.
- ⁴⁸ Медушевский А.Н. Указ. соч. С. 522.
- ⁴⁹ Там же. С. 524, 525.

© 2010 г. Ф.Л. СИНИЦЫН*

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРИНЦИПЫ СВОБОДЫ СОВЕСТИ И ВСЕОБЩЕГО ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА В СССР: попытка реализации и противодействие (1936–1939 гг.)

Как известно, советское правительство провозгласило введение института свободы совести¹ в качестве одного из своих приоритетов². Декрет «О свободе совести, церковных и религиозных обществах» от 2 февраля 1918 г. гласил: «Каждый гражданин может исповедовать любую религию или не исповедовать никакой. Всякие праволишения, связанные с исповеданием какой бы то ни было веры или неисконфессии никакой веры, отменяются»³. Норма о свободе совести была представлена в ст. 13 Конституции РСФСР 1918 г., ст. 4 Конституции РСФСР 1925 г. и ст. 124 Конституции СССР 1936 г.: «В целях обеспечения за гражданами свободы совести церковь в СССР отделена от государства и школа от церкви. Свобода отправления религиозных культов и свобода антирелигиозной пропаганды признаются за всеми гражданами»⁴. Однако свобода совести в советском государстве трактовалась, в целом, однобоко и некорректно – только как свобода *не верить* в Бога, свобода вести антирелигиозную пропаганду. Утверждалось, что «в Советской стране исповедовать любую религию – это дело совести каж-

* Синицын Федор Леонидович, кандидат исторических наук.