

Революция и федерация. Избранные места из дискуссий 1917–1923 годов

Федералистский проект, запущенный большевиками в 1922 году, возник не спонтанно и не одновременно. Ему предшествовала довольно бурная общественная дискуссия о вреде и пользе федерализма, начавшаяся еще после первой русской революции 1905–1907 годов и ставшая особенно горячей и острой после того, как свергнувшая монархию демократическая Россия взялась за ревизию несущих конструкций своего политического бытия. Интересно, что дебаты не прекратились и после того, как Временное правительство пало – просто теперь о федерализме спорили большевики-романтики и большевики-прагматики, причем некоторые из них, пересматривая свои былые позиции, демонстрировали чудеса «марксистской диалектики». Обращение к этим дискуссиям весьма поучительно; именно поэтому мы решили предложить читателю подборку полемических текстов о сути и назначении федерализма, собранных из источников 1917–1923 годов. [НЗ]

АРХИВ «НЗ»



Желательна ли в России федерация?¹

АЛЕКСАНДР
ЯЩЕНКО

Федерализм есть компромиссная политическая теория. Федеративный строй представляет собой одну из стадий в развитии политических форм, промежуточную ступень между полным разъединением и органическим объединением. В отдельных исторических случаях он может оказаться или еще недостигнутой, или уже перейденной формой. Федеративная теория может поэтому преследовать как цели политического объединения и примирения, имея в виду соединение дотоле независимых государств, так и цели политического разделения и раздробления, имея в виду разрыв на самостоятельные части уже организованного единого государства.

Россия до сих пор была единой империей, и федерализм не в традициях нашей истории; поэтому федеративные движения носили у нас теоретический характер, практическое же значение их до сих пор было очень слабо.

В общем можно указать три главных источника федеративных течений в России: 1) анархический федерализм Герцена и Бакунина и революционного народничества; 2) националистические движения вошедших в Российскую империю народностей; 3) украинофильство.

Из больших наших политических партий федерализм как политическое требование выставлен лишь в программе партии социалистов-революционеров, признающей «возможно более широкое применение федеративного начала к отношениям между отдельными национальностями». В данном случае сказалось влияние идейных отцов революционного народничества. Последовательными федералистами, доходившими даже до чистого анархизма, были и Герцен, и Бакунин, как известно, воспринявшие в данном случае анархо-федералистские идеи Прудона. Революционное народничество, возведя в политический идеал русскую общину (коммуну), естественно, в области политических теорий оказалось родственным анархо-федералистскому коммунизму.

Федеративное движение сказалось также у нас в различных окраинных областях с нерусским населением; так федерализм входит в программу литовской демократической партии, тре-



Александр Семенович Ященко (1877–1934) – русский правовед и философ, теоретик федерализма, на момент написания статьи профессор Пермского университета, впоследствии эмигрант.

1 Текст представляет собой раздел брошюры: Ященко А. *Что такое федеративная республика и желательна ли она для России?* М.: Московская просветительная комиссия при Временном комитете Государственной Думы, 1917. С. 26–31. Текст приведен редакцией в соответствии с нормами современной орфографии.



бующей автономии Литвы с сеймом в Вильне. К федерализму склонны некоторые партии на Кавказе. Существует грузинская партия социалистов-федералистов. Армянская партия «Дашнакцутюн» признала федерализм принципом всеобщей политической организации. Наконец, некоторую склонность к федерализму можно найти также и у некоторых сибирских автономистов.

Наконец, к федерализму склоняются и некоторые круги малорусского населения. Еще в 1880-е годы Драгомановым была сделана попытка придать издавна существовавшему «украинофильству» определенный федералистский характер, сводившийся к стремлению создать новую национальную и всеобъемлющую «украинскую» культуру, которая должна была бы войти в общерусскую федерацию. Этот федерализм внезапно сильно проявил себя в нынешнюю революцию.

Отрицательно к федерализму относятся две наши главные государственные демократические партии: конституционалисты-демократы и социал-демократы; в программе и тех и других говорится о самоуправлении и праве народов на культурное самоопределение, но ничего не говорится о федерализме. И действительно, федеративная идея противоречит общему государственному духу этих партий.

Мы высказали уже наше мнение о ценности и значении федеративных форм: являясь желанными для внесения порядка в те отношения, которые находятся еще в периоде анархии, эти формы сами по себе далеки от совершенства, они лишь компромисс, лишь меньшее из зол. Федеративная форма вся построена на соглашениях, на взаимных уступках, она очень хрупка, неустойчива и слаба; для своего существования она требует совсем исключительного духа законности и привычки населения к повиновению законам и – в особенности – к решениям беспристрастного и нейтрального суда, разрешающего споры между центральной и местными властями. Но даже и у народов, наиболее способных подчиняться законам и судебным решениям, мы видим неизменную эволюцию к образованию унитарного государства.

Мы не думаем, что есть основание менять этот общий взгляд на федерализм специально по отношению к России. Жизнеспособный федерализм есть выражение роста унитарной идеи; в России же федерализм мыслим лишь как раздробление единой верховной власти, и потому он должен быть безусловно осужден.

Разумеется, унитарное устройство государства и политический централизм не одно и то же, и следует постоянно различать политическую децентрализацию от федерализма. Самоуправление есть самодеятельность общества, есть усиление

гражданской энергии, есть сила, устойчивость и жизненность общественного порядка, ибо оно создает интенсивную жизнь не в одном каком-нибудь центре, а во всей стране. Всякий же национальный, раздробляющий федерализм есть лишь крайнее выражение провинциализма, пережитой стадии политической жизни человечества, где областные различия стремятся бороться против более высокой и совершенной формы государственного бытия. Осуществлять путем федерализма национальную программу значило бы повернуть назад весь исторический ход человечества. Федерализм есть *движение*; если он возникает из единого раньше государства, то это есть движение по пути распада, разложения прежнего государства; если же он возникает из союза прежде независимых государств, то он есть движение по пути создания единого государства. Те, кто предлагает федерализацию России, должны это твердо помнить и ясно сознавать, что они призывают на путь разделения России на ряд независимых государств.

Федеративная форма построена на соглашениях, на взаимных уступках, она очень хрупка, неустойчива и слаба; для существования она требует совсем исключительного духа законности и привычки населения к повиновению законам и решениям беспристрастного и нейтрального суда.

Глубокую и блестящую оценку последствий применения федерализма к русскому государственному устройству дал в свое время известный декабрист Пестель в своей «Русской Правде». По мнению Пестеля, федеративное устройство представило бы следующие неудобства:

«Верховная власть в таком государстве по существу дела не законы дает, но только советы, ибо не может иначе привести свои законы в исполнение, как посредством областных властей, не имея особенных других принудительных средств. Ежели же область не захочет повиноваться, то, дабы к повиновению ее принудить, надобно междоусобную войну завести, из чего явствует, что в самом коренном устройстве находится уже семя к разрушению. Особые законы, особый образ правления и особые от того происходящие понятия и образ мыслей еще более ослабят связь между разными областями. На верховную же власть будут области смотреть как на вещь нудную и неприятную, и каждое областное правительство будет рассуждать, что оно бы гораздо лучше устроило государственные дела в отношении к своей области, без участия



верховой власти. Вот новое семя к разрушению. Каждая область, составляя в федеративном государстве, так сказать, маленькое отдельное государство, слабо к целому привязано будет и даже во время войны может действовать без усердия к общему составу государства, особенно если лукавый неприятель будет уметь прельстить ее обещаниями о каких-нибудь особенных для нее выгодах и преимуществах. Частное благо области, хотя и временное, однако же все-таки сильнее действовать будет на воображение ее правительства и народа, нежели общее благо всего государства; не приносящее, быть может, в то время очевидной пользы самой области. Слово "государство" при таком образовании будет слово пустое, ибо никто нигде не будет видеть государства, но всякий везде только свою частную область, и потому любовь к отечеству будет ограничиваться любовью к одной своей области. Что же в особенности касается до России, то, дабы в полной мере удостовериться, до какой степени федеративное образование государства было бы для нее пагубно, стоит только вспомнить, из каких разнородных частей сие огромное государство составлено. Области его не только различными учреждениями управляются, не только различными гражданскими законами судятся, но совсем "различными языками" говорят, совсем различные веры исповедуют, жители оных различные происхождения имеют, к различным державам некогда принадлежали; и потому ежели сию разнородность еще более усилить через федеративное образование государства, то легко предвидеть можно, что сии разнородные области скоро от коренной России тогда отложатся и она скоро потеряет тогда не только свое могущество, величие и силу, но даже, может быть, и бытие свое между большими или главными государствами... А посему, соединяя все сии обстоятельства в общее соображение, постановляется коренным законом Российского государства, что всякая мысль о федеративном для него устройстве отвергается совершенно, яко пагубнейший вред и величайшее зло. Избегать надлежит всего того, что посредством или непосредственно, прямо или косвенно, открыто или потаенно к таковому устройству государства вести бы могло».

Национальность и союзный строй (федерация)²

МИХАИЛ
РЕЙСНЕР

Вопрос о национальности не надо смешивать с другим – о необходимом самоуправлении или даже об автономном устройстве на местах. Право национальной свободы, принадлежащее каждому гражданину, еще в гораздо большей степени принадлежит массе граждан, живущих в тех или иных областях. Но, когда мы будем рассматривать дело устройства новой России, мы должны здесь принять во внимание более важные начала, нежели национальность.

Духовная культура – вещь необходимая, она дает смысл всему нашему существованию. Но она мыслима только там, где уже существует культура материальная: нищий и голодный, больной или измученный работой не способен ни к какой духовной культуре – его прежде всего надо накормить и дать ему отдых.

Так и при устройстве государства. Процветание наук и искусств, даже в самом национальном духе, вещь превосходная: в своей духовной культуре народ созидает великие сокровища на утешение всем людям. Но опять-таки – духовной культуре должна предшествовать материальная, иначе духовная культура станет уродливой и больной или же погибнет вовсе.

Конечно, бывали случаи, когда в деспотических странах рабовладельцы создавали утонченную и подчас изящную национальную культуру. Так иногда на жирном навозе и падали вырастают удивительно красивые и яркие цветы, но в них почти всегда скрывается яд разложения и заразы – гнилое дерево часто светится особым светом.

Некогда и у нас на Руси были пророки больной культуры, гнилой национальности. Выросшие на ужасах крепостного права, писатели-славянофилы считали вполне возможным сочетать нищету и грязь с высоким развитием духа. Многие из них даже утверждали, что у русского человека душа тем становится чище и лучше, чем мучительнее страдает его тело от грязи, побоев и болезней!

Эти писатели-славянофилы находили даже, что весь смысл нашей духовной красоты заключается в рабских добродетелях, смирении и послушании, глупости и простоте; хотели предста-



Михаил Андреевич Рейснер (1868–1928) – русский и советский правовед, на момент написания статьи приват-доцент Санкт-Петербургского университета, один из разработчиков Конституции РСФСР 1918 года, автор Декрета об отделении церкви от государства и школы от церкви.

2 Текст представляет собой раздел брошюры: РЕЙСНЕР М. *Революция и федерация*. Пг.: Книгоиздательство Белопольского, 1917. С. 25–32. Текст приведен редакцией в соответствие с нормами современной орфографии.



вить, будто высший образец для русского человека – слюнявый и смиренный юродивый, Иванушка-Дурачок, который безропотно переносит кнут и цепи или же беспомощно обливаает их своими чистыми слезами.

Хотели уверить нас, будто только в позоре и мучении, распятый, подобно Христу на кресте, под терновым венцом рабства и палкой мучителей русский народ единственно может достичь национального совершенства, стать народом-богоносцем, носителем вселенской правды.

Понятно отсюда, что некоторые из этих национальных пророков сделали еще один шаг, и, чтобы поднять русский народ до величайшего совершенства, они предложили прямо заколотить его в гроб и упрятать в могилу: «Россию надо заморозить», – сказал один из них, г-н Леонтьев.

Мы рассуждаем иначе, мы желаем, чтобы национальным благом были не смирение, а достоинство, уважение к себе и другим. Мы стремимся к созданию песен счастья, а не безысходного горя, мы жаждем ярких цветов, полных звуков, светлой мысли, прекрасных видений.

Такую культуру может дать лишь здоровый человек, полный надежды и сил, человек общественного труда и общественного братства.

Вот почему на первый план мы ставим *хозяйственную организацию местности* и желаем, чтобы для разделения России на области, для устройства самоуправления были приняты во внимание прежде всего хозяйственные интересы. С этой точки зрения нельзя управлять Сибирью из Петрограда, а Кавказом – из Москвы, но вся страна должна быть разделена так, чтобы народные богатства и народный труд в каждой области получили свое выборное управление, чтобы народное хозяйство в каждой области нашло своего хозяина и областной народ мог бы заведывать всем, что касается его области: дорогами, рынками и промышленным надзором, земледельческой помощью, фабричной инспекцией, общественными банкам и казной, кооперативами и так далее.

И, подобно областному народу, так же должен поступить народ губернии, уезда, волости, города и сельского общества. Все, что не касается общины, должно быть передано уезду; все, что не касается уезда, должно быть передано губернии; все, что непосредственно не подлежит губернии, передается в распоряжение области. Так обществу должна быть предоставлена самая широкая власть; община ближе всего к народу, а народ есть первый и главный источник всякого благосостояния и материальной культуры.

Лишь после решения вопроса о хозяйственном самоопределении могут быть подняты вопросы о *самоопределении нацио-*

нальном. Не беда, если в силу хозяйственной необходимости область получит границы, которые не совсем совпадают с пределами национального расселения. В свободной стране национальные права отнюдь не должны быть привязаны к определенному клочку земли. Но, конечно, представляет большие удобства совмещение хозяйственного самоуправления со средоточием определенной народности. Единство духовной культуры сильно поможет и хозяйственному процветанию.

Не беда, если в силу хозяйственной необходимости область получит границы, которые не совсем совпадают с пределами национального расселения. В свободной стране национальные права отнюдь не должны быть привязаны к определенному клочку земли.

Насколько важно не увлекаться одной национальностью, показывает хотя бы тот факт, что образование на русских окраинах независимых государств из тамошних народностей привело бы прямо к чудовищному результату: земледельческая Россия оказалась бы отрезанной от всех морей – в одном месте киргизской республикой, в другом казацкой, в третьем украинской, с запада латышской и эстонской, – и ей для вывоза остался бы Ледовитый океан. Пожалуй, тогда сбылись бы и пожелания русского националиста г-на Леонтьева!

Не менее важным, чем хозяйственное разделение, является *политическое самоуправление в республике*. Как мы видим на примере великих демократий, там почти везде укрепился союзный строй, который состоит в том, что единая общая или союзная республика создает под своим главенством республики областные для того, чтобы этим путем ослабить тяжесть общенародной силы, распределить власть между столицей и местными соединениями в надлежащей пропорции и приблизить народную власть к ее великому источнику – самому народу.

Так, на основе прежде всего хозяйственного, а затем, где нужно, и национального начала создается *автономия местная*, политическая, которая состоит в том, что каждая местность – область, губерния, уезд – сама создает себе в рамках общего закона свои учреждения законодательные, правительственные и судебные, сама при их помощи издает себе законы и свою особую конституцию, заведует финансами, народным здравием, просвещением, полицией и всем, что представляет местный интерес.



И здесь опять-таки повторяется тот порядок, который так резко отличает собой союзный строй от всякого другого: *чем власть выше и дальше от народа, тем меньше ей доверено дел, чем власть ближе к народу на местах, тем шире ее круг ведомства, хотя она и ограничена территориальными (земельными) границами местного управления.* Такое разделение властей есть величайшая защита свободы.

Не национальность должна стоять на первом месте, а свобода. Только там, где господствует свобода, развивается и национальность, а следовательно, и духовная культура получает свое особое, неподражаемое выражение.

Ввиду этого так трудно было примирить вражду национальностей в Австрии и старой царской России, и так легко было это устроить в Американских Соединенных Штатах или в Швейцарии. Две последние республики попросту совсем не знают национального вопроса. Они прямо предоставили своим согражданам свободу и обеспечили ее союзным строем, автономией областей и широким самоуправлением.

И в результате в Швейцарии, а тем более в Америке, все народности и национальные культуры процветают, на свободной республиканской земле звучат речи всего мира, издаются газеты и обучают детей на всех языках, просвещают, пишут, играют на сцене, двигают науку и проповедуют в церквях члены всех национальностей во вселенной.

Национальный вопрос разрешается только свободой.

А свобода немыслима без союзного устройства, автономии и самоуправления.

Союзная республика освобождает все национальности.

В № 5 «Дела народа» появилась статейка: «Россия – союз областей». Предлагается в ней ни больше ни меньше, как превращение России в «союз областей», «федеральное государство». Слушайте:

«Пусть федеральное Российское государство примет от отдельных областей (Малороссия, Грузия, Сибирь, Туркестан и т.д.) атрибуты суверенитета. [...] Но да даст оно отдельным областям внутренний суверенитет. Да будет создан предстоящим Учредительным собранием Российский союз областей».

Сказанное поясняет автор статейки (Иосиф Окулич) следующим образом:

«Пусть будет единая российская армия, единая монета, единая внешняя политика, единый верховный суд. Но да будут свободны в самостоятельном творчестве новой жизни отдельные области единого государства. Если американцы уже в 1776 году [...] союзным договором создали “Соединенные Штаты”, то неужели мы в 1917 году не можем создать прочного союза областей?»

Так говорит «Дело народа».

Нельзя не признать, что статейка во многом интересна и во всяком случае оригинальна. Заинтересовывает также ее тон, высокаторжественный и так сказать «манифестичный» («да будет», «пусть будет»!).

При всем том следует заметить, что в целом она представляет какое-то странное недоразумение, в основе же этого недоразумения лежит более чем легкое обращение с фактами из истории государственного строя Северо-Американских Соединенных Штатов (а также Швейцарии и Канады).

Что говорит нам эта история?

В 1776 году Соединенные Штаты представляли собой не федерацию, а конфедерацию дотоле независимых колоний или штатов. То есть были независимые колонии, но потом для защиты общих интересов против главным образом внешних врагов колонии заключили между собой союз (*конфедерация*), не переставая быть вполне независимыми государственными единицами. В шестидесятых годах XIX столетия происходит перелом в политической жизни страны: северные штаты требуют более прочного политического сближения штатов вопреки южным



Иосиф Виссарионович Сталин (1878–1953) – советский диктатор, на момент написания статьи один из лидеров партии большевиков.

3 Статья была опубликована в газете «Правда» 28 марта 1917 года. Текст печатается по изданию: Сталин И. В. *Сочинения*. Т. 3. М.: Государственное издательство политической литературы, 1946. С. 23–31.



штатам, протестующим против «централизма» и ратующим за старый порядок. Возгорается «гражданская война», в результате которой северные штаты берут верх. В Америке устанавливается *федерация*, то есть союз суверенных штатов, *делящих* власть с федеральным (центральным) правительством. Но такой порядок продолжается недолго. Федерация оказывается такой же переходной мерой, как и конфедерация. Борьба между штатами и центральным правительством не прекращается, двоевластие становится невыносимым, и в результате дальнейшей эволюции Соединенные Штаты из федерации превращаются в *унитарное* (слитное) государство с едиными конституционными нормами, с ограниченной автономией (не государственной, а административно-политической) штатов, допускаемой этими нормами. Название «федерация» по отношению к Соединенным Штатам превращается в пустой звук, пережиток прошлого, давно уже не соответствующий действительному положению вещей.

То же самое нужно сказать о Швейцарии и Канаде, на которые так же ссылается автор упомянутой статейки. Те же независимые штаты (кантоны) в начале истории, та же борьба за более прочное их объединение (война с Зондербундом в Швейцарии, борьба англичан с французами в Канаде), то же превращение в дальнейшем федерации в унитарное государство.

О чем же говорят эти факты?

Только о том, что в Америке, как и в Канаде, и в Швейцарии, развитие шло *от* независимых областей *через* их федерацию к унитарному государству, что тенденция развития идет не в пользу федерации, а *против* нее. Федерация есть переходная форма.

И это не случайно. Ибо развитие капитализма в его высших формах и связанное с ним расширение рамок хозяйственной территории с его централизующими тенденциями требуют не федеральной, а унитарной формы государственной жизни.

Мы не можем не считаться с этой тенденцией, если не беремся, конечно, повернуть назад колесо истории.

Но из этого следует, что неразумно добиваться для России федерации, самой жизнью обреченной на исчезновение.

«Дело народа» предлагает проделать в России опыт Соединенных Штатов 1776 года. Но есть ли хоть отдаленная аналогия между Соединенными Штатами 1776 года и Россией наших дней?

Тогда Соединенные Штаты представляли собой собрание независимых колоний, не связанных между собой и желавших связаться по крайней мере конфедеративно. И это их желание было вполне понятно. Представляет ли нынешняя Россия что-либо подобное? Конечно, нет! Для всех ясно, что области в России (окраины) *связаны* с центральной Россией экономи-

ческими и политическими узами и, чем демократичнее Россия, тем прочнее будут эти узы.

Далее. Для того, чтобы установить в Америке конфедерацию или федерацию, необходимо было *объединить* не связанные еще между собой колонии. И это было в интересах экономического развития Соединенных Штатов. Но для того, чтобы превратить Россию в федерацию, пришлось бы *порвать* уже существующие экономические и политические узы, связывающие области между собой, что совершенно неразумно и реакционно.

Наконец, Америка (так же, как и Канада, и Швейцария) разделяется на штаты (кантоны) не по национальному признаку, а по географическому. Там штаты развились из колоний-общин, независимо от их национального состава. В Соединенных Штатах имеются несколько десятков штатов, между тем как национальных групп всего семь–восемь. В Швейцарии существуют 25 кантонов (областей), тогда как национальных групп всего три. Не то в России. То, что принято в России называть областями, нуждающимися, скажем, в автономии (Украина, Закавказье, Сибирь, Туркестан и другие), есть не простые географические области вроде Урала или Поволжья, а определенные уголки России с определенным бытом и (не русским) национальным составом населения. Именно поэтому автономия (или федерация) штатов в Америке или Швейцарии не только не решает национального вопроса (она и не преследует такой цели!), но даже не ставит его. Между тем автономию (или федерацию) областей России для того, собственно, и предлагают, чтобы поставить и решить национальный вопрос в России, ибо в основе разделения России на области лежит национальный признак.

Не ясно ли, что аналогия между Соединенными Штатами 1776 года и Россией наших дней искусственна и нелепа?

Не ясно ли, что федерализм в России не решает и не может решить национального вопроса, что он только запутывает и усложняет его донкихотскими потугами повернуть назад колесо истории?

Нет, предложение проделать в России опыт Америки 1776 года положительно непригодно. Половинчато-переходная форма – федерация – не удовлетворяет и не может удовлетворить интересов демократии.

Решение национального вопроса должно быть настолько же жизненным, насколько радикальным и окончательным, а именно:

1) право на отделение для тех наций, населяющих известные области России, которые не могут, не хотят остаться в рамках целого;

2) политическая автономия в рамках единого (слитного) государства с едиными нормами Конституции для областей, от-



лично известных известным национальным составом и остающихся в рамках целого.

Так и только так должен быть решен вопрос об областях в России.

ПРИМЕЧАНИЕ АВТОРА, СДЕЛАННОЕ В 1924 ГОДУ

Настоящая статья отражает господствовавшее тогда в нашей партии отрицательное отношение к федеративному устройству государства. Это отрицательное отношение к государственному федерализму наиболее резко выражение получило в известном письме Ленина Шаумяну в ноябре 1913 года. Ленин говорит в этом письме:

«Мы за демократический централизм, безусловно. Мы против федерации. [...] Мы в принципе против федерации – она ослабляет экономическую связь, она негодный тип для одного государства. Хочешь отделиться? Проваливай к дьяволу, если ты можешь порвать экономическую связь, или вернее, если гнет и трения “сожителства” таковы, что они портят и губят дело экономической связи. Не хочешь отделяться? Тогда, извини, за меня не решай, не думай, что ты имеешь “право” на федерацию» (см. т. XVII, стр. 90).

Характерно, что в резолюции по национальному вопросу, принятой Апрельской конференцией партии в 1917 году, вопрос о федеративном устройстве государства остался совершенно не затронутым. В резолюции говорится о праве наций на отделение, об автономии национальных областей в рамках единого (унитарного) государства, наконец, об издании основного закона против каких бы то ни было национальных привилегий, но ни одного слова не сказано о допустимости федеративного устройства государства.

В книжке Ленина «Государство и революция» (август 1917 года) партия, в лице Ленина, делает первый серьезный шаг к признанию допустимости федерации как переходной формы «к централистической республике», сопровождая, впрочем, это признание рядом серьезных оговорок. Ленин говорит в этой книге:

«Энгельс, как и Маркс, отстаивает, с точки зрения пролетариата и пролетарской революции, демократический централизм, единую и нераздельную республику. Федеративную республику он рассматривает либо как исключение и помеху развитию, либо как переход от монархии к централистической республике, как “шаг вперед” при известных особых условиях. И среди этих особых условий выдвигается национальный вопрос. [...] Даже в Англии, где и географические условия, и общность языка, и история многих сотен лет, казалось бы, “покончила” с национальным вопросом отдельных

мелких делений Англии, даже здесь Энгельс учитывает ясный факт, что национальный вопрос еще не изжит, и потому признает федеративную республику “шагом вперед”. Разумеется, тут нет ни тени отказа от критики недостатков федеративной республики и от самой решительной пропаганды и борьбы за единую, централистически-демократическую республику» (см. т. XXI, стр. 419).

Только после Октябрьского переворота становится партия твердо и определенно на точку зрения государственной федерации, выдвигая ее как свой собственный план государственного устройства советских республик на время переходного периода. Впервые эта точка зрения получила свое выражение в известной «Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа» в январе 1918 года, писанной Лениным и одобренной Центральным Комитетом партии. В этой декларации сказано: «Советская Российская республика учреждается на основе свободного союза свободных наций как федерация Советских национальных республик» (см. т. XXII, стр. 174).

Официально эта точка зрения была утверждена партией на ее VIII съезде (1919 год). Известно, что на этом съезде была принята программа РКП. В этой программе говорится: «Как одну из переходных форм на пути к полному единству партия выставляет федеративное объединение государств, организованных по советскому типу» (см. «Программу РКП»).

Таков путь, пройденный партией от отрицания федерации к признанию ее как «переходной формы к полному единству трудящихся разных наций» (см. «Тезисы по национальному вопросу», принятые II конгрессом Коминтерна).

Эту эволюцию взглядов нашей партии по вопросу о государственной федерации следует объяснить тремя причинами.

Во-первых, тем, что ко времени Октябрьского переворота целый ряд национальностей России оказался на деле в состоянии полного отделения и полной оторванности друг от друга, ввиду чего федерация оказалась шагом вперед от разрозненности трудящихся масс этих национальностей к их сближению, к их объединению.

Во-вторых, тем, что самые формы федерации, наметившиеся в ходе советского строительства, оказались далеко не столь противоречащими целям экономического сближения трудящихся масс национальностей России, как это могло казаться раньше, или даже – вовсе не противоречащими этим целям, как показала в дальнейшем практика.

В-третьих, тем, что удельный вес национального движения оказался гораздо более серьезным, а путь объединения наций – гораздо более сложным, чем это могло казаться раньше, в период до войны или в период до Октябрьской революции.





Федор Федорович Кокошкин (1871–1918) – российский правовед и политик, один из учредителей Конституционно-демократической партии, на момент написания статьи Государственный контролер Временного правительства.

В настоящее время вопрос об автономии принадлежит к числу наиболее жгучих вопросов, выдвигаемых жизнью.

Он стоит перед нами в чрезвычайно обостренной форме и главным образом именно потому, что он тесно связывается с национальным вопросом. Эта связь характерна, и в ней лежит все существо дела в данный момент. На этой связи вопросов об автономии и национального мне придется прежде всего остановиться.

Без всякого сомнения, вопрос об автономии – или скажу шире: вопрос о децентрализации на ее разнообразных ступенях в форме ли местного самоуправления, местной автономии или федерации – близко соприкасается практически с национальным вопросом. Децентрализация в той или иной ее форме всегда служит могущественным средством для удовлетворения потребности народностей в самоопределении, в частности, в культурном самоопределении. Но нужно помнить, что автономия и вообще та или иная форма централизации не является единственным средством для этой цели, что культурное самоопределение национальностей может пойти не только по пути территориальной децентрализации, но и по иным путям. Мы знаем государства, не децентрализованные в форме автономии или федеративного строя, где тем не менее вопрос о национальностях разрешен к общему удовлетворению. Я укажу, например, на Бельгию, которая не знает местной автономии и не является федеративным государством и где, однако, две национальности – фламандская и валлонская – свободно и мирно развиваются, не мешая друг другу. Можно указать и на федерации, где вопрос национальный разрешается не в связи с вопросом о децентрализации, а общегосударственным путем: например, хотя бы политическое целое федеративного типа, которое представляет собою южноафриканские колонии Англии, где живут рядом голландцы и англичане. Обе эти национальности перемешаны во всех отдельных частях Южно-Африканского союза. Вопрос о голландском и английском языке регулируется общегосударственным законодательством на началах полного равноправия этих языков. Таким образом,

⁴ Текст представляет собой раздел брошюры: Кокошкин Ф. *Автономия и федерация*. М.: Лештуковская паровая скоропечатня «Свобода», 1917. С. 3–18. Текст приведен редакцией в соответствие с нормами современной орфографии.

децентрализация не является единственным средством для культурного самоопределения национальностей.

С другой стороны, нужно помнить, что децентрализация не может служить исключительно только цели национального самоопределения. Децентрализация имеет другие задачи, она вытекает и из других потребностей, помимо национальных, а именно: вытекает из потребности перенести на места часть функций по управлению или по законодательству государства для осуществления их сообразно разнообразию местных условий, причем в число этих местных условий национальные особенности могут входить только как составная часть, но не составляют единственное содержание этих условий. Мы знаем примеры широкой децентрализации государства, находящейся вне зависимости от национального вопроса, децентрализации чисто территориальной, устанавливаемой в пределах одной и той же национальности. Такой характер носит автономия большей части колоний Англии.

Децентрализация вытекает из потребности перенести на места часть функций по управлению или по законодательству государства для осуществления их сообразно разнообразию местных условий, причем национальные особенности не составляют единственное содержание этих условий.

Итак, признавая практическую связь вопросов об автономии и национального, не нужно, однако, сливать их в одно целое. В те времена, когда еще составлялась программа нашей партии, в частности, еще до образования нашей партии на земском съезде, когда ставился вопрос о децентрализации и о национальностях, в докладе земского бюро и в прениях на съезде мы определенно подчеркнули, что оба указанные вопроса для того, чтобы быть правильно решенными, должны быть различаемы друг от друга. Но характерная особенность настоящего момента заключается в том, что эти вопросы в представлении широких кругов населения сливаются воедино и отождествляются. Это слияние выражается в известной формуле, весьма популярной в настоящее время среди известных кругов, в лозунге «национально-территориальной автономии», требующем разделения России на автономные области по национальностям, а также в другой формуле, еще более широкой и еще более популярной: в требовании введения в России федеративной республики, причем, хотя требование федеративной республики само



по себе не имеет прямой связи с национальным вопросом, но выдвигающие эту форму обыкновенно рассматривают федеративную республику как средство для удовлетворения национальных потребностей и разумеют под федерацией федерацию национальностей. С этой точки зрения нам прежде всего и нужно оценивать ту программу автономии и федерации, которая выдвигается в настоящее время многими группами и партиями.

Прежде всего нужно еще раз повторить, что начало федеративное и начало национальное не только не тождественны между собой, но при последовательном своем развитии могут вступить в непримиримое противоречие между собой. Один из английских политических деятелей, лорд Грей, сказал, что федерализм и национализм противоречат друг другу, что федерализм ведет к единству и миру, а национализм – к разделению и вражде. Это выражено очень резко. Я не стал бы настаивать на полной справедливости во всех отдельных случаях этой резкой формулировки. Но в ней заключается значительное ядро истины. Между федерализмом и национализмом действительно существуют противоречия, которые, быть может, ярче всего способны сказаться в России. Но прежде, чем говорить о России, бросим взгляд на соотношение двух принципов, о которых мы говорим, в других странах.

Если мы обратимся к существующим федеративным государствам, то мы встретимся с фактом, который может удивить всех, кто полагает, что федеративная форма устройства неразрывно связана с разрешением национального вопроса. Нет ни одной федерации в мире, которая была бы построена на национальных началах, иначе говоря, на разделении государства на его составные части по национальностям. Если возьмем, например, федерацию, в которой живут три национальности – Швейцарию, – то мы увидим, что разделение Швейцарии на кантоны не совпадает с разделением на национальности. Немцы, наиболее многочисленная народность Швейцарии, вовсе не объединены в одну целую единицу, а наоборот, разбиты на пятнадцать или шестнадцать кантонов. Французы, которые составляют следующую по численности национальность, разделены на пять кантонов, и одни только итальянцы – наименьшая национальность, входящая в состав Швейцарской федерации, – по историческим причинам объединены в одном кантоне Тессин. Далее, сами границы кантонов не совпадают с национальными границами. В одном из самых больших кантонов, в Берне, объединены обе крупнейшие национальности. Это кантон отчасти немецкий, отчасти французский. То же самое наблюдается во всех остальных федерациях, существующих в мире: нигде не проведено в них национальное разделение. Если возьмем Северо-Американские Соединенные Штаты, где

живут разнообразные национальности, то увидим, что разделение территориальное не имеет там ничего общего с разделением национальности по территории союза. Если мы возьмем те федерации, которые находятся в зависимости от суверенитета Англии и где живут различные национальности, то увидим там то же самое. В Южно-Африканской федерации, о которой я уже говорил, точно так же голландцы или буры, с одной стороны, и англичане, с другой, живут вместе в одних и тех же составных частях государства. Все эти факты не случайные: есть причины, препятствующие возможности устройства федеративно-национального государства. Мы лучше всего поймем эти причины, если остановимся на примере нашего отечества.

В самом деле, если бы в России было принято принципиальное решение вопроса о том, чтобы образовать из России федеративное государство на началах национального разделения, если были бы призваны специалисты по государственному праву и им было бы поручено выработать план такой федерации, то они, несомненно, встретились бы с непреодолимыми затруднениями. В самом деле, то, что препятствует устройству в России федерации на национальных началах, – это прежде всего крайняя неравномерность численности всех национальностей, которые входят в состав России, и неравномерность занимаемых ими территорий. Федерация предполагает если не полное равенство составных частей, то во всяком случае их сравнимость, их соизмеримость, их приблизительно одинаковый удельный вес. Между тем как раз этого условия не имеется налицо при национальном разделении России на составные части. Какова могла бы быть такая русская федерация, построенная на национальных началах? В нее вошла бы Великороссия в количестве около 80 миллионов населения, Украина – я не настаиваю на точных цифрах, а беру грубо-приблизительно – в количестве 25–30 миллионов населения и затем ряд средних и мелких национальностей, включительно до самых мелких, насчитывающих лишь несколько сот тысяч членов в своей среде.

Каким же образом построить федерацию из таких неравных составных частей? Тут прежде всего возникает вопрос о той компетенции, которая должна принадлежать составным частям этой федерации – национально-территориальным автономным штатам. Эта компетенция может быть отмерена либо широко, по образцу государственной автономии, либо узко, по образцу провинциальных автономий, но в том и другом случае мы встретимся с непреодолимыми затруднениями. Если представить себе, что будет принят масштаб провинциальных автономий и узких компетенций составных частей федерации, то тогда с этим масштабом невозможно будет подойти к наиболее крупным национальностям. В самом деле, как



представить себе, чтобы Украина с 25–30-миллионным населением – крупное политическое тело, превышающее по своей населенности Испанию, немного уступающее Италии, – чтобы это среднее европейское государство так сказать по своим размерам, занималось в лице своих центральных органов теми второстепенными делами, которые входят в область провинциальных автономий, чтобы оно разрешало какие-нибудь вопросы о дорогах, о санитарном благоустройстве, об охране лесов и вод или другими вопросами хозяйственно-культурной жизни, но не касалось первостепенных политических вопросов. Такое положение представить себе трудно. Конечно, такую огромную область это бы не удовлетворило ни в коем случае. Такое положение дела привело бы, кроме того, к тому, что в самой Украине, в пределах этого политического тела, водворилась бы крайняя централизация. Если функции, не самые высшие политические, а средние и низшие, будут сосредоточены в руках центрального органа – Украины, то тогда все составные части ее будут подчинены нивелирующему централистическому режиму и одна из самых главных целей федерации – децентрализация – не будет достигнута. Будет наоборот: в делах значения второстепенного Кубанская область, например, которую украинцы-автономисты считают входящей в состав Украины, и, с другой стороны, украинская часть Бессарабии будут подчинены одним и тем же нормам, одному и тому же управлению. Я не говорю уже о Великороссии; здесь противоречие между узкой компетенцией и величиной политического тела выступит в еще более ярком виде. Великороссия, даже будучи обособлена от других частей России, по населенности и по своему политическому значению явилась бы великой державой. Возможно ли такому политическому телу дать право заниматься только местными провинциальными делами?

Если же поступить наоборот, если в пределах федерации для каждой составной части России компетенцию отмерить широко, так широко, как это соответствовало бы величине наиболее крупных национальностей, то надо сказать, что компетенция центральной власти оказалась бы сведенной почти к нулю. Целый ряд широких политических задач современного государства отойдет к этим крупным автономным телам, и в том числе те функции государства, которые в настоящее время приобретают с каждым годом все большее и большее значение, которые непрерывно растут, а именно: функции социально-политические, рабочее законодательство, урегулирование торговли и промышленности и так далее. Если представить себе, что эти функции отойдут к этим более автономным телам, то государство в лице своей центральной власти окажется лишенным этих главнейших функций. Наступит еще

одно последствие, чрезвычайно важное: придется эту широкую компетенцию распространить на мелкие национальные тела. Какая-нибудь маленькая национальность, занимающая какой-нибудь небольшой уголок территории – как, например, молдаване в Бессарабии, – будет также претендовать на те же самые функции, которые имеют другие национальности. Эти функции ей придется предоставить, и Россия окажется изрезанной на множество крупных и мелких, большей частью даже мелких, частиц, в которых целый ряд важнейших функций государственной власти будет постоянно осуществляться обособленно от центра. Мы будем постоянно наталкиваться в России на границы – границы, за которыми начинается совсем другой уклад жизни, совсем другое правовое устройство, совсем другие социально-политические задачи. Можно сомневаться в том, чтобы Россия в таком составе, в таком виде могла действительно осуществлять те государственные функции, которые она должна осуществлять, чтобы русский народ сохранил место среди других народов в мире.

Мне могут сказать, что можно найти еще другой выход: можно отмерить компетенцию составных частей России неравно, можно большим национальностям дать широкие права автономии, а мелким национальностям – узкие, но если мы только встанем на этот путь, то мы сейчас же упираемся в государственно-правовой тупик. Построить здание федерации при этом будет совершенно невозможно. Дело в том, что тогда окажется невозможным организовать центральный парламент, основной жизненный нерв государства, ибо если крупным национальностям будут отмерены широкие права, то тем самым эти крупные национальности будут решать обособленно, независимо от других, у себя дома целый ряд важнейших дел, а мелкие национальности таких важнейших дел у себя дома решать не будут, и эти важнейшие дела мелких национальностей будут подлежать разрешению общегосударственного парламента.

Как же поступить в таком случае с представительством крупных национальностей в общегосударственном парламенте? Оставить их представительство в государственном парламенте по этим делам? Но тогда мы будем иметь самую чистую и одиозную форму опеки крупных национальностей над мелкими. Представители Великороссии и Украины и, может быть, других крупных национальностей будут заседать в общероссийском парламенте и, составляя там большинство, решать для других национальностей те дела, которые они сами для себя решают не в общегосударственном парламенте, а в местных сеймах, они будут управлять мелкими национальностями, опекать их.

Если же взять другой выход, если признать, как это делается в некоторых государствах, имеющих автономные части, что



раз автономные области имеют в своем заведовании известные дела, то представители таких областей по этого рода делам не должны заседать в центральном парламенте, то ведь тогда общероссийский парламент совсем разрушается, ибо какой же может быть общероссийский парламент, в котором при обсуждении общих дел не будут заседать представители огромной части России, представители двух третей России – Великороссии и Украины? Это будет не общероссийский парламент, а какой-то союзный парламент мелких национальностей России. Таким образом, прежде всего с точки зрения предоставления отдельным автономным частям России той или иной компетенции, принцип национального разделения России приводит к безвыходный тупик.

Но в федеративном устройстве есть еще одна сторона, по отношению к которой попытки организовать федерацию с разделением по национальностям сталкиваются с непреодолимыми затруднениями. Один из существенных притоков федерации в точном смысле этого слова есть участие составных частей федеративного государства в центральной власти. Это участие осуществляется в федерациях путем образования второй палаты, в которой участвуют представители штатов как таковых, причем по общему правилу, за единственным исключением – Германии, о которой я буду говорить ниже, – эти представители отдельных частей государства имеют в такой верхней федеративной палате по равному голосу. Каждый штат Соединенных Штатов в сенате американском имеет такой же голос, как и другой соседний штат. В этом именно и заключается гарантия прав тех несuverенных государств – штатов, которые входят в состав суверенного федеративного государства. Представим себе опять федеративную Россию на началах национального разделения. Как предоставить равный голос в этой верхней палате отдельным национальностям, входящим в состав России? Мыслимое ли это дело, чтобы в решении важнейших государственных дел восьмидесятиmillionный великорусский народ имел такой же голос, как любая национальность, насчитывающая несколько сот тысяч членов? Это, конечно, нелепо. И такая федерация была бы именно заранее осуждена на смерть с самого своего начала.

Может быть, мне скажут, что можно отмерить неравные голоса отдельным составным частям федерации, и, может быть, мне укажут на ту федерацию, где действительно в органе, ответственном верхней палате других федеративных государств, отдельным составным частям государства отмерены неравные голоса. Может быть, мне приведут в пример Германию, где отдельные германские государства в союзном совете имеют голоса неравные. Но нужно сказать, что, во-первых,

в Германии это неравенство голосов образовалось по историческим условиям, оно ведет свое начало еще от германского союза, который предшествовал германской федерации и представлял собой договорное соединение суверенных государств. Далее, нужно сказать, что это неравенство голосов возможно потому, что в Германии существует национальное единство. В Германии вопрос об этом количестве голосов не есть вопрос о количестве голосов той или другой национальности, это вопрос о количестве голосов тех или иных составных частей одного немецкого народа, и это уже сглаживает в значительной степени затруднения. И наконец, что всего важнее, Германская империя, в отличие от других федераций, построена не на началах равноправия ее составных частей, а на началах гегемонии Пруссии. Правда, в союзном совете голоса Пруссии несколько уменьшены сравнительно с тем, на что она имела бы право по количеству населения, но, с другой стороны, Пруссия вознаграждена тем, что она в иной форме и благодаря иному принципу осуществляет в Германии далеко идущую гегемонию, и эта гегемония Пруссии неразрывно связана с монархией; она основана на том, что король Пруссии является в то же время и германским императором.

В республике гегемонии в такой форме организовать нельзя. Но, если бы можно было организовать у нас в иной форме гегемонию наиболее крупной политической единицы над другими, такое решение вопроса явилось бы, очевидно, совершенно неприемлемым для остальных частей. В Германии гегемония Пруссии если не пользуется сочувствием в других частях империи, то терпится ими опять-таки благодаря национальной однородности государства. Там речь идет не об отношениях между различными национальностями, а об отношениях одних немцев к другим. У нас говорить об организации гегемонии Великороссии или, может быть, соединенной гегемонии Великороссии и Украины над другими народностями России, конечно, серьезно нельзя. Излишне даже ставить этот вопрос на рассмотрение. А между тем иначе нельзя построить какого-нибудь равновесия между отдельными составными частями. Дать равный голос нельзя – если дать неравные голоса, то как же их измерять? Если измерять их численностью населения, то Великороссия будет иметь абсолютное большинство в такой федеративной палате, ибо если до последнего времени могло еще быть спорным вопросом, представляла ли Великороссия большинство населения – некоторые говорили, что великороссы составляют немного меньше половины населения, – то теперь, с отделением Польши с ее 12-миллионным населением, стало несомненно, что великороссы имеют в государстве некоторое, хотя, быть может, незначительное большинство. Но при абсолютном пре-



обладании в верхней федеративной палате одного из штатов самая такая палата теряет свой смысл и гарантия внутреннего равновесия составных частей федерации уничтожается.

Возможно одно возражение против вышеприведенных соображений, и это возражение выставляется иногда защитниками национально-федеративной программы. Они указывают, что если не все затруднения, то часть из них могли бы быть устранены таким образом, что принцип национального разделения и автономии и федерации не был бы проведен полностью, а был бы проведен только отчасти, в применении лишь к некоторым национальностям, а в остальных частях России был бы применен принцип чисто территориального разделения России в зависимости от экономических, местных и иных бытовых условий. Практически этот вопрос сводится обыкновенно к тому, что так как огромная численность великорусской национальности есть одно из препятствий к устройению национальной федерации или автономного устройства России на национальных началах, то предлагают, чтобы великорусская национальность была разделена, а остальные национальности были объединены. По этим планам великорусская национальность должна распасться на целый ряд автономных областей, а Литва, Украина, Белоруссия и другие должны составить целые этнографические объединенные единицы. Принцип национально-территориальной автономии проводится по отношению ко всем, или по крайней мере по отношению ко всем крупным народностям России, за исключением одной – великорусской. Я не буду говорить здесь о нелогичности и несправедливости такого плана. С этой стороны вопрос и без того совершенно ясен, но, сверх того, этот план практически неосуществим. Конечно, великорусская национальность в тех условиях, в которых она жила до сих пор, не испытывает тех острых национальных стремлений и не обнаруживает склонности к образованию внутри России какого-нибудь обособленного тела. Но, ведь когда будет поставлен вопрос о национальном обособлении, о переустройстве России на национальных началах, когда национальности выделятся как политические единицы со своими требованиями и стремлениями, стремление отстаивать в тех же формах свои национальные интересы неизбежно возникнет и в великорусской национальности и она будет в будущем для ограждения своих национальных интересов также стремиться к объединению и обособлению, и тогда, значит, такое решение вопроса ничего не устроит. Нельзя же путем своеобразного применения афоризма «Divide et impera» («Разделяй и властвуй») насильно раздробить великую национальность, чтобы дать возможность устроить федерацию на национальных началах по отношению к другим национальностям. И кто имеет право соглашаться от имени

великороссов на такое устройство, при котором они были бы разъединены, а другие народности России объединены?

Я считаю, по всем указанным соображениям, что построение российской федерации, основанной на началах национального разделения, представляет задачу государственного строительства практически неосуществимой. По крайней мере неосуществимой в данную эпоху истории. Я не знаю, может быть, мы движемся навстречу какой-нибудь новой эпохе, может быть, она создаст какие-нибудь новые государственные формы, которые нам и не снились, может быть, в соответствии с изменением человеческой психологии изменятся и основания для построения форм государства, но сейчас, стоя на почве данных условий, на почве данных законов государственного строительства, построить в России федерацию народностей невозможно. Государственное строительство имеет в каждый исторический момент свои непреложные законы, и изменить эти законы не могут самые пламенные желания.

Нельзя же насильно раздробить великую национальность, чтобы дать возможность устроить федерацию на национальных началах по отношению к другим национальностям. И кто имеет право соглашаться от имени великороссов на такое устройство, при котором они были бы разъединены, а другие народности России объединены?

Вопрос ведь ставится, говоря наглядно, таким образом. Национальности, указывающие на необходимость федерации России на национальных началах, хотят, так сказать, заранее в будущем государственном здании России устроить для себя ту или иную комнату, приспособленную к их требованиям. Ошибка их в том, что они недостаточно вникают в условия осуществимости общего плана всего здания. Сторонники национальных автономий не предлагают точного детального плана федеративной России, основанной на национальных началах. Они обыкновенно обращаются к всероссийским партиям с такими заявлениями: вот наши требования, вы должны их осуществить, мы хотим иметь в будущем здании России такую-то комнату, а что касается всего здания целиком, это уже ваше дело, стройте, как хотите и как умеете, дайте только нам такую комнату, какую мы хотим. А между тем построить здание при выполнении всех отдельных требований оказывается невозможным. Устраивая комнаты в том виде, в каком их требуют, нельзя проложить главные бал-



ки, соорудить необходимые контрфорсы, обеспечить прочность кровли и стен. Я лично думаю, что разделение России по национальному принципу логически ведет в лучшем случае не к федерации, не к союзному государству, не к тому, что немцы называют «Bundesstaats», а к другим формам политического сожития народов – оно ведет к так называемому союзу государств, к конфедерации, к «Statenbund», по немецкой терминологии, то есть ведет не к федеративному государству, сохраняющему за центральной государственной властью суверенитет, тогда как остальные части не суверенны, а к свободному союзу суверенных государств, соединенных на началах международного договора. Такая форма политического сожития народов осуществлялась в различные исторические эпохи и, может быть, осуществима и теперь, хотя историей, по-видимому, она осуждена: все конфедерации или союзы государств, которые существовали в XVIII и XIX веках – американский, германский, швейцарский, – превратились затем в союзные государства или федерации. Во всяком случае, если бы конфедерация народностей и была осуществима в России, нужно прямо сказать, что она ведет к распадению России, к разрушению государственного единства и образованию союза самостоятельных национальных суверенных государств.

До сих пор я говорил преимущественно о юридической стороне вопроса, я рассматривал его с точки зрения государственно-правового строительства, но необходимо коснуться и политической стороны вопроса, политического значения постановки этого вопроса в настоящее время в Учредительном собрании одновременно с установлением русской Конституции. С каким бы глубоким сочувствием мы ни относились к пожеланиям национальностей, нельзя скрывать от себя, что постановка этого вопроса ставит задачу упрочения свободного строя в России в чрезвычайно трудное – чтобы не сказать безвыходное – положение. Мы имеем перед собою и без того выдвинутые жизнью чрезвычайно сложные проблемы, прежде всего задачу превращения полуабсолютистской России через революцию в государство демократически республиканское с совершенно иным характером государственного строя и государственных задач. Эта задача, сама по себе колоссальная, легла на плечи русского народа во время тяжелой войны. Выдвигается затем задача социальных преобразований, которая тоже чрезвычайно трудна в настоящих условиях. С постановкой вопроса о федерации на национальных началах или национально-территориальной автономии к этим двум задачам хотят прибавить третью, и гораздо более трудную, чем первые две. Нужно подумать о том, безграничны ли силы всероссийского народа, безгранична ли его созидательная и строитель-

ная сила? Ведь ни у какого народа силы не могут быть безграничны. Выдержит ли наш народ в данный момент истории страшную тяготу всех этих задач одновременно? Опасения, вызываемые этим вопросом, у нас усилятся, если мы только ясно и определенно представим себе, при каких условиях может осуществиться преобразование России на началах национально-территориальной автономии или на началах федерации национальностей.

В самом деле, в Учредительном собрании, прежде чем оно установит республиканскую Конституцию России, в тот момент, когда еще Конституции у нас никакой не будет, будет поставлен вопрос о разделении России на национально-автономные части. Все, кто знаком с этим вопросом, знают хорошо, какие непримиримые разногласия существуют уже теперь в этом отношении, и не только разногласия между великорусской и иными национальностями, но прежде всего споры этих последних между собой. Уже теперь резкий и непримиримый спор ведется между белорусами и литовцами по поводу разграничения их национальных областей в Западном крае. Обе стороны, собираясь в будущем создать свою национально-территориальную автономию, полагают, что без Вильны и большей части Виленской губернии их планы неосуществимы. Если мы обратимся к Закавказью, то встретимся с такими же острыми проблемами, там ведется такой же непримиримый спор между грузинами, армянами и мусульманами о разделении Закавказья. Все эти споры встанут неизбежно и в Учредительном собрании – и при признании необходимости немедленного введения национально-автономного или национально-федеративного устройства, – все эти споры будут стоять на дороге к установлению Конституции России. И пока спорные вопросы не будут разрешены, до тех пор нельзя будет устанавливать никакой Конституции России.

В каком же положении очутится государственное строительство при таких условиях? Не нужно скрывать от себя, что эти междунациональные споры, раз вопрос будет поставлен, могут дойти до самой острой формы, могут дойти, может быть, даже до вооруженного столкновения. Я думаю, что картина России в таком случае во время занятий в Учредительном собрании может напомнить картину Австрии во время революции 1848 года, когда такие же непримиримые споры национальностей привели, наконец, к крушению всей австрийской революции. Я думаю, что перед нами огромная опасность, на которую нельзя закрывать глаза, опасность колоссальная – крушение русской революции и русской республики под ударами разгоревшихся национальных страстей.



Организация Российской Федеративной Республики:

беседа Иосифа Виссарионовича Сталина
с сотрудником газеты «Правда»⁵

В связи с возникшей в последние дни на страницах советской печати дискуссией о принципах и способах конструкции Российской Федерации наш сотрудник обратился с предложением высказаться по этому вопросу к народному комиссару по делам национальностей, товарищу Сталину.

На поставленный нашим сотрудником ряд вопросов товарищ Сталин дал следующий ответ.

БУРЖУАЗНО-ДЕМОКРАТИЧЕСКИЕ ФЕДЕРАЦИИ

Из всех существующих федеративных объединений наиболее характерными для буржуазно-демократического строя являются американская и швейцарская федерации. Исторически они сложились из независимых государств – через конфедерацию к федерации, – причем на деле они превратились в унитарные государства, сохранив лишь форму федерализма. Весь этот процесс развития – от независимости к унитаризму – шел через ряд насилий, угнетений и национальных войн. Достаточно вспомнить войну южных штатов Америки с северными и войну Зондербунда с остальными кантонами Швейцарии. Нельзя при этом не отметить, что кантоны Швейцарии и штаты Америки строились не по национальному признаку и даже не по экономическому, а совершенно случайно – в силу случайного захвата тех или иных территорий эмигрантами-колонистами или сельскими общинами.

ЧЕМ ОТЛИЧАЕТСЯ ОТ НИХ НАХОДЯЩАЯСЯ В ПРОЦЕССЕ СЛОЖЕНИЯ РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

Федерация же, которая строится теперь в России, представляет, должна представить совершенно другую картину.

Во-первых, выделившиеся в России области представляют вполне определенные единицы в смысле быта и националь-

⁵ Беседа была опубликована в газете «Правда» 3-го и 4 апреля 1918 года. Текст печатается по изданию: Сталин И. В. *Сочинения*. М.: Государственное издательство политической литературы, 1947. Т. 4. С. 66–73.

ного состава. Украина, Крым, Польша, Закавказье, Туркестан, Среднее Поволжье, Киргизский край отличаются от центра не только по своему географическому расположению (окраины!), но и как целостные экономические территории с определенным бытом и национальным составом населения.

Во-вторых, области эти составляют не свободные и независимые территории, а насильственно втиснутые в общероссийский политический организм единицы, которые стремятся теперь получить необходимую свободу действий в виде федеративных отношений или полной независимости. История «объединения» этих территорий представляет сплошную картину насилий и угнетения со стороны старых российских властей. Установление в России федеративного строя будет означать освобождение этих территорий и населяющих их народов от старого империалистического гнета. От унитаризма – к федерализму!

В-третьих, там – в западных федерациях – строительством государственной жизни руководит империалистическая буржуазия. Неудивительно, что «объединение» не могло обойтись без насилий. Здесь, в России, наоборот, политическим строительством руководит пролетариат – заклятый враг империализма. Поэтому в России можно и нужно установить федеративный строй на основе свободного союза народов.

Такова существенная разница между федерацией в России и федерациями на Западе.

Принципы конструкции Российской Федерации

Из этого ясно, – продолжает товарищ Сталин, – что Российская Федерация представляет союз не отдельных самостоятельных городов (как это думают карикатуристы из буржуазной прессы) или вообще областей (как это полагают некоторые наши товарищи), а союз определенных исторически выделившихся территорий, отличающихся как особым бытом, так и национальным составом. Дело тут вовсе не в географическом положении тех или иных областей или даже не в том, что те или иные участки отделены от центра водными пространствами (Туркестан), горным кряжем (Сибирь) или степями (тот же Туркестан). Этот географический федерализм, пропагандируемый Лацисом, не имеет ничего общего с провозглашенным III съездом Советов федерализмом. Польша и Украина не отделены от центра горным хребтом и водными пространствами. Тем не менее никому не приходит в голову утверждать, что отсутствие этих географических признаков исключает право названных областей на свободное самоопределение.



С другой стороны, несомненно, – говорит товарищ Сталин, – что своеобразный федерализм московских областников, старающихся искусственно объединить вокруг Москвы четырнадцать губерний, так же не имеет ничего общего с известным постановлением III съезда Советов о федерации. Нет сомнения, что центральный текстильный район, охватывающий всего несколько губерний, представляет некоторую целостную экономическую единицу и как таковой он, несомненно, будет управляться своим областным органом как автономной частью Высшего совета народного хозяйства. Но что может быть общего между захудалой Калугой и промышленным Иваново-Вознесенском и по какому признаку их «объединяет» нынешний областной совнарком, уму непостижимо.

Состав Российской Федеративной Республики

Очевидно, субъектами федерации должны быть и могут быть не всякие участки и единицы и не всякая географическая территория, а лишь определенные области, естественно сочетающие в себе особенности быта, своеобразие национального состава и некоторую минимальную целостность экономической территории. Таковы Польша, Украина, Финляндия, Крым, Закавказье (причем не исключена возможность, что Закавказье разобьется на ряд определенных национально-территориальных единиц вроде грузинской, армянской, азербайджанско-татарской и прочих), Туркестан, Киргизский край, татаро-башкирская территория, Сибирь и тому подобное.

ПРАВА ФЕДЕРИРУЮЩИХСЯ ОБЛАСТЕЙ. ПРАВА НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ

Пределы прав этих федерирующихся областей будут выработаны во всей своей конкретности в ходе строительства Советской Федерации в целом, но общие штрихи этих прав можно наметить теперь же. Военное и военно-морское дело, внешние дела, железные дороги, почта и телеграф, монета, торговые договоры, общая экономическая, финансовая и банковская политика – все это, должно быть, будет составлять область деятельности центрального Совета Народных Комиссаров. Все остальные дела – и прежде всего формы проведения общих декретов, школа, судопроизводство, администрация и так далее – отойдут к областным совнаркомам. Никакого обязательного «государственного» языка – ни в судопроизводстве, ни в школе. Каждая область выбирает тот язык или те языки, ко-

торые соответствуют составу населения данной области, причем соблюдается полное равноправие языков как меньшинств, так и большинства во всех общественных и политических установлениях.

КОНСТРУКЦИЯ ЦЕНТРАЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Конструкция центральной власти, способы ее построения определяются особенностями Российской Федерации. В Америке и Швейцарии федерализм привел на деле к двухпалатной системе: с одной стороны – парламент, выбираемый по принципу общих выборов, с другой стороны – федеральный совет, конструируемый штатами или кантонами. Это та же двухпалатная система, ведущая на деле к обычной буржуазной законодательной волоките. Нечего и говорить, что трудовые массы России не примирятся с такой двухпалатной системой. Мы уже не говорим о полном несоответствии этой системы элементарным требованиям социализма.

Нам кажется, – продолжает товарищ Сталин, – что высшим органом власти Российской Федерации будет избранный всеми трудовыми массами России съезд Советов или заменяющий его Центральный Исполнительный Комитет. Причем придется распрощаться с буржуазным предрассудком о непогрешимости «принципа» всеобщего избирательного права. Избирательное право будет, должно быть предоставлено лишь тем слоям населения, которые эксплуатируются или во всяком случае не эксплуатируют чужого труда. Это естественный результат факта диктатуры пролетариата и деревенской бедноты.

ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ ОРГАН ВЛАСТИ

Что касается органа исполнительной власти Российской Федерации, то есть центрального Совета Народных Комиссаров, то он будет избираться съездами Советов, мы полагаем, из кандидатов, выставленных центром и федерирующимися областями. Между ЦИК и Советом Народных Комиссаров не будет и не должно быть, таким образом, так называемой второй палаты. Нет сомнения, что практика может выработать и, должно быть, выработает другие, более целесообразные и эластичные, формы сочетания интересов областей и центра в деле конструкции власти. Но одно несомненно: какие бы формы ни выработала практика, они не воскресят изжитой и похороненной нашей революцией двухпалатной системы.



ПЕРЕХОДНАЯ РОЛЬ ФЕДЕРАЛИЗМА

Таковы, – продолжает наш собеседник, – по моему мнению, общие контуры складывающейся на наших глазах Российской Федерации. Многие склонны считать федеративный строй наиболее устойчивым и даже идеальным, причем ссылаются часто на пример Америки, Канады, Швейцарии. Но увлечение федерализмом не оправдывается историей. Во-первых, Америка, как и Швейцария, уже не представляют федераций: они были федерациями в 60-е годы прошлого столетия; они превратились на деле в унитарные государства с конца прошлого века, когда вся власть была передана от штатов и кантонов центральному федеральному правительству.

История показала, что федерализм Америки и Швейцарии есть переходная ступень от независимости штатов и кантонов к полному их объединению. Федерализм оказался вполне целесообразной формой как переходная ступень от независимости к империалистическому унитаризму, но он был изжит и отброшен, как только созрели условия для объединения штатов и кантонов в единое государственное целое.

ПРОЦЕСС ПОЛИТИЧЕСКОГО СТРОИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. ФЕДЕРАЛИЗМ В РОССИИ – ПЕРЕХОДНАЯ СТУПЕНЬ К СОЦИАЛИСТИЧЕСКОМУ УНИТАРИЗМУ

В России политическое строительство идет в обратном порядке. Здесь принудительный царистский унитаризм сменяется федерализмом добровольным для того, чтобы с течением времени федерализм уступил место такому же добровольному и братскому объединению трудовых масс всех наций и племен России. Федерализму в России, – закончил свою беседу товарищ Сталин, – суждено, как и в Америке, и в Швейцарии, сыграть переходную роль к будущему *социалистическому* унитаризму.

Конфедерации, федерации и Союз социалистических советских республик⁶

НИКОЛАЙ
ПАЛИЕНКО

ОСНОВНЫЕ ЧЕРТЫ ФЕДЕРАЦИИ

Как мы видели, федерация в собственном смысле, в отличие от конфедерации, является не только союзом государств, но и государством.

Составные части федерации, оставаясь, как и в конфедерации, государствами, образуют, однако, своим союзом общее для них государство и общую для них всех и верховную государственную власть. Эта союзная власть законодательствует, управляет и судит по всем вопросам, которые признаны имеющими общее значение для всех членов федерации и поэтому переданы союзной Конституцией в верховное ведение союзной власти. Устройство федерации обусловлено предшествующими договорами и соглашениями государств, но затем оформлено и определено в союзной Конституции как Основном верховном законе федерации. Эта Конституция устанавливается общесоюзным верховным органом с одобрения всех членов союза.

Верховенство союзной власти над членами федерации выражается в том, что, ведая определенными в союзной Конституции общими делами, федеративная власть имеет при этом право верховного надзора и контроля над исполнением союзных законов и распоряжений местными властями государств-членов союза, а также над соблюдением ими союзной Конституции и союзных постановлений. Несогласные с союзной Конституцией и другими законами и постановлениями союзной власти законы и распоряжения отдельных государств (членов союза) не действительны и не подлежат применению. Правительство государств-членов федерации могут быть законно принуждены к исполнению постановлений союзной власти и не имеют права, как в конфедерации, ссылаясь на свой суверенитет, свое верховенство, отказаться от соблюдения постановлений союзной власти, признать их для себя недействительными и выйти по собственной воле из союза. Федеративное государство является союзом юридически нерасторжимым для отдельных членов союза. Союзное устройство может быть изменено, рас-



Николай Иванович Палиенко (1869–1937) – украинский правовед, на момент написания статьи профессор Харьковского университета.

⁶ Текст представляет собой фрагмент брошюры: Палиенко Н. И. *Конфедерации, федерации и Союз социалистических советских республик*. Б. м.: Государственное издательство Украины, 1923. С. 43–54.



ширено, или сужено, или даже вовсе упразднено, но только в том порядке, который указан для изменения в федеративной Конституции, и во всяком случае по постановлению верховных органов союзной власти, хотя бы и с одобрения большинства государств союза.

Всякие споры о пределах власти между федерацией и ее членами, споры членов союза между собою и равно споры граждан различных государств в союзе решаются федеративными судами или федеративными правительственными и законодательными учреждениями, то есть самою же федеративною властью. Но, с другой стороны, и члены федерации, ее составные части, подчиняясь верховной власти образованного ими федеративного государства, не обращаются в его провинции, хотя бы и автономные. Они перестают быть суверенными, так как подчинены в ряде отношений общему государству, его принудительной власти, но сохраняют свою государственность, имеют власть, не уполномоченную федерацией, а свою собственную власть, сами устанавливают, с соблюдением только известных условий (например относительно формы правления, прав граждан и некоторых других), свои конституции, свои законы, имеют свои законодательные, правительственные и судебные учреждения, свое гражданство и свою территорию.

Они могут быть очень самостоятельны в своем внутреннем управлении, как это особенно мы видим в Соединенных Штатах Америки, или очень ограничены, как в современной Германии, но политическая мощь и средства этих государств, благодаря их сплочению в союзное государство, возрастают. Особые интересы отдельных государств специально представлены в том учреждении союзной власти, которое состоит из делегатов этих государств (Сенат в Соединенных Штатах Америки, Кантональный совет в Швейцарии и Рейхсрат в Германии). Граждане государств-членов союза, являясь также гражданами федерации, пользуются ее защитой вовне и в пределах всей федерации.

История образования и развития федераций показывает, что условия международной жизни, запросы внутренней политики, необходимость единообразного и планомерного проведения экономических мероприятий и организации государственной обороны вызывают последовательное превращение конфедераций в федерации, а затем и в самой федерации – усиление авторитета и расширение полномочий и деятельности федеративной власти.

Федеративное государство и конфедерация, как мы видели, очень сходны по внешним своим формам. Но конфедерация представляет собой более свободный и слабый союз государств, с формальным признанием их суверенитета, верховенства и независимости и с правом добровольного выхода

из союза. Конфедерация представляет поэтому только товарищество договорившихся об определенном общем управлении (общих учреждениях и делах), совершенно самостоятельных государств.

Союзные учреждения в конфедерации – не новая, возвышающаяся над союзными государствами власть, хотя бы и образованная ими самими, а лишь их уполномоченные – делегатские учреждения. Какую форму союза избирают соединяющие государства, зависит всегда от условий времени, отношений государств, от их экономических и политических интересов и соображений, и прежде всего от исторической подготовки к совместной жизни в общих политических формах. При этом между конфедерацией и федерацией ярко выраженного типа могут быть различные переходы, приближающие их к той или другой форме. Прочность союза народов и государств зависит не только от правовых форм его организации, но от всей совокупности его социальных и политических основ. Во всяком случае правовая организация и деятельность союзной власти в конфедерации тем совершеннее, чем более устройство ее приближается к системе федеративного государства.

Российская Социалистическая Федеративная Советская Республика и союзные с нею Социалистические Советские Республики

РСФСР в организации своей власти восприняла также известные федеративные начала. В состав ее входит ряд политических организаций различных народностей, которым дано наименование «Автономные Социалистические Советские Республики». А именно: Дагестанская, Горская, Башкирская, Киргизская, Татарская, Крымская, Якутская, Туркестанская и Карельская Автономные Социалистические Советские Республики.

Основы организации этих автономных республик установлены декретами Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета и могут быть изменены только властью верховных центральных учреждений РСФСР. Строятся эти республики на общих началах Конституции РСФСР, которая является для них всех общим верховным законом. Каждая из них имеет свои местные Советы (и их Съезды), свой Центральный Исполнительный Комитет, Совет Народных Комиссаров и [самих] Народных Комиссаров. Иностранные дела и внешняя торговля находятся целиком в ведении центральных учреждений РСФСР. Военными делами ведают местные военные комиссариаты, но они непосредственно подчинены ближайшему Окружному Военному Комиссариату РСФСР.



Борьба с контрреволюцией остается также в ведении местных органов Госполитуправления РСФСР, которые образуются по соглашению с местными Советами Народных Комиссаров. В целях сохранения единства финансовой и хозяйственной политики РСФСР на всей ее территории Народные Комиссариаты автономных республик по этим делам остаются в непосредственном подчинении соответствующих Народных Комиссариатов СССР и обязаны исполнять их инструкции и распоряжения.

Прочие же Народные Комиссариаты автономных республик – внутренних дел (без Управления почт и телеграфов), юстиции, народного просвещения, здравоохранения, социального обеспечения и земледелия – автономны в своих действиях и ответственны через Центральный Исполнительный Комитет своей автономной республики перед Всероссийским Центральным Исполнительным Комитетом. Финансовыми средствами автономные республики снабжаются из общих средств РСФСР. Автономные республики имеют свое представительство при Народном Комиссариате по Национальным Делах РСФСР. Личный состав этого представительства (председатель и два члена от каждой республики) утверждается ВЦИКом.

Автономные республики РСФСР по характеру своей власти, которая истекает от верховной власти РСФСР и находится в подчинении верховным органам РСФСР, скорее подходят к указанному нами выше типу так называемых автономных областей (с законодательными полномочиями). Конституция РСФСР (статья 10) так определяет эти автономные организации и их положение:

«Советы областей, отличающихся особым бытом и национальным составом, могут объединяться в автономные областные союзы, во главе которых, как и во главе всяких могущих быть образованными областных объединений вообще, стоят областные советы и их исполнительные органы. Эти автономные союзы входят на началах федерации в Российскую Социалистическую Федеративную Советскую Республику».

Федеративное начало здесь выражается в том, что автономные республики участвуют как особые политические органы в организации и деятельности высших органов РСФСР через свои особые представительства.

Но РСФСР вступила еще в договорные, конфедеративные отношения с другими суверенными Социалистическими Советскими Республиками – Украинской, Белорусской, и Закавказской Федерацией (Грузинской, Азербайджанской, Армянской республик).

Каждая из этих «Союзных Республик» связана с РСФСР отдельными союзными договорами различного содержания. Оставаясь по договорам с РСФСР независимыми и юридически рав-

ноправными с нею республиками, они более или менее широко объединяются с РСФСР в сфере управления. Наиболее тесное и широкое объединение установлено союзными рабоче-крестьянскими договорами РСФСР с Украинской Социалистической Советской Республикой и Белорусской Социалистической Советской Республикой. Именно военное, хозяйственное и финансовое управление УССР и БССР были объединены в заведывании соответственных семи Наркоматов РСФСР: Военных и морских дел, Высшего Совета Народного Хозяйства, Внешней торговли, Финансов, Труда, Путей сообщения, Почт и телеграфов. Эти объединенные Народные Комиссариаты, входя в состав Совнаркома РСФСР, имеют в Советах Народных Комиссаров Союзных Республик своих уполномоченных, утверждаемых и контролируемых ЦИКом и Съездом Советов Союзной Республики. Руководство и контроль объединенных Наркоматов осуществляется через Всероссийские Съезды Советов и Центральный Исполнительный Комитет, в которые УССР и БССР посылают своих представителей на основании постановлений Всероссийского Съезда Советов.

Юридически такое соединение этих республик с РСФСР основано на договорах, на началах взаимного признания равноправия и независимости договорившихся сторон. Вследствие такой формы объединения и признания суверенитета союзных республик все законодательные постановления РСФСР в области объединенного управления для своей силы в союзных республиках требуют утверждения их (регистрации) со стороны законодательных учреждений союзных республик. Таким образом, отношения РСФСР с Союзными Советскими Республиками построены на основах конфедерации. При этом, как сказано, правовая связь РСФСР со всеми «Союзными» советскими республиками не определялась до сих пор одним общим союзным актом, общей федеративной Конституцией, а лишь договорами и законами отдельных республик. Между тем тесная социально-политическая связь советских республик, тождественность их социальных основ и задач, основных положений их конституций и законодательств, их внешней политики и внутреннего управления, уравнение прав граждан одной республики с гражданами другой, многовековое сожительство их населения под одной и той же государственной властью бывшей Российской империи является твердым основанием для организации федерации социалистических советских республик.

В сторону реформ союзных отношений советских республик сделан важный шаг еще Белорусским ЦИКом и на 3-й сессии Всеукраинского Центрального Исполнительного Комитета 1922 года. В резолюции ВУЦИКа (16 сентября 1922 года) имен-



но по докладу правительства о взаимоотношениях советских республик между прочим указано:

«Пятилетний опыт государственного управления и практика взаимоотношений между советскими республиками требуют сделать дальнейший шаг в области федеративного строительства, поэтому сессия ВУЦИКа, подчеркивая полную равноправность всех договорившихся советских республик и полную добровольность их тесного рабоче-крестьянского союза, считает необходимым поручить правительству войти в переговоры с правительством советских республик об оформлении общесоюзных законодательных и исполнительных органов (союзный ЦИК и СНК) и, в частности, органов, руководящих внешней – как общей, так и торговой – политической. Соответствующее изменение в союзных договорах внести в ближайший VII Съезд Советов».

Действительно, и с общей точки зрения ясно, что государства, строящиеся на социалистических началах, не разъединяемые противоречиями капитализма и империализма, безусловно нуждаются хотя бы в общих центральных органах, проводящих общую планомерную хозяйственную, экономическую политику и, таким образом, в силу самих оснований их существования и задач их деятельности должны объединяться, поскольку они сохраняют свою государственность, по конфедеративной или федеративной системам.

Отношения РСФСР с Союзными Советскими Республиками построены на основах конфедерации. Правовая связь РСФСР со всеми «Союзными» советскими республиками не определялась до сих пор одним общим союзным актом, общей федеративной Конституцией, а лишь договорами и законами отдельных республик.

РЕФОРМА СОЮЗА ССР

Объединение советских республик с РСФСР в хозяйственном, финансовом и военном управлении – в силу Конституции РСФСР (для автономных республик) и особых союзных договоров (с Украиной, Белоруссией и Закавказской Федерацией) – подготовило почву для организации более широкой и развитой формы их Союза путем создания общих союзных верховных ор-

ганов власти и общего порядка союзного законодательства и управления.

Правительствами и Съездами Советов союзных республик в 1922 году были рассмотрены и намечены основы «Союза Социалистических Советских Республик». В частности, VII Всеукраинский Съезд Советов признал руководящими началами при организации Союза: 1) теснейшее единство политики советских республик в области международной и хозяйственной, 2) достаточный, совместимый с интересами общесоюзного целого, простор проявления их хозяйственной самостоятельности и 3) самостоятельность развития национально-культурного строительства. За каждой республикой должно быть далее признано право свободного выхода из Союза. Был намечен и ряд организационных положений, относящихся к устройству союзной власти (отчет о VII Всеукраинском Съезде Советов в «Коммунисте» № 287 от 14 декабря 1922 года).

Также X Всероссийский Съезд Советов признал своевременность объединения советских республик на началах добровольности и равноправия республик и сохранения за каждой из них права свободного выхода из Союза и поручил избранной Съездом делегации совместно с делегатами Украины, Белоруссии и Закавказской Федерации выработать декларацию об образовании Союза и договор об основах его организации, имея в виду учреждение соответствующих союзных законодательных и исполнительных органов и единство или слияние некоторых Наркоматов: Военно-морского, Путей сообщения, Иностранных дел, Внешней торговли, Почт и телеграфов (Известия ВЦИК № 295 от 28 декабря 1922 года).

30 декабря 1922 года в Москве открылся I Съезд Советов Союза, образованный в составе всех правомочных делегатов X Всероссийского Съезда Советов, делегатов УССР, БССР и Закавказской Федеративной Социалистической Советской Республики (Грузии, Азербайджана и Армении). Всего с решающими головами 1667 делегатов и с совещательными голосами 548, причем с решающими голосами от РСФСР – 1217, УССР – 354, Закавказской Федерации – 73 и БССР – 23 делегата⁷. Съезд этот рассмотрел и единодушно принял в основах декларацию об образовании Союза Социалистических Советских Республик и договор об образовании Союза с тем, однако, чтобы эти декларации и договор были переданы на заключение ЦИКов республик и по рассмотрении их отзывом ЦИКом Союза был утвержден окончательный текст договора. Затем договор должен быть введен в действие и предложен Съезду Советов Союза на окончательное утверждение (ратификацию).

7 Доклад мандатной комиссии Съезда // Известия ВЦИК. 1921. № 1.



I Съезд Советов Союза также избрал Центральный Исполнительный Комитет Союза в составе 371 члена и 138 кандидатов. Из 371 члена ЦИКа Союза избрано от РСФСР 270, от УССР – 68, от Закавказской Федерации – 26 и БССР – 7.

Декларация указывает те основания, которые вызвали образование Союза СССР, а именно:

- «а) восстановление народного хозяйства оказалось невозможным при раздельности существования республик;
- б) необходимость создания единого фронта советских республик перед лицом капиталистического окружения;
- в) само строение советской власти, интернациональной по своей классовой природе, толкает трудящиеся массы советских республик на путь объединения в одну социалистическую семью.

Союз должен обеспечить внешнюю безопасность, внутреннее хозяйственное преуспевание и свободу национального развития народов. Союз должен быть добровольным объединением равноправных народов, и за каждой республикой обеспечивается право свободного выхода из Союза; доступ в Союз открыт всем социалистическим советским республикам, как существующим, так и могущим возникнуть в будущем.

Таким образом, Союз явится «шагом по пути объединения трудящихся всех стран в Мировую Социалистическую Советскую Республику».

В принятом в основах своих союзном договоре договаривающиеся союзные республики: Российская Социалистическая Федеративная Советская Республика, Украинская Социалистическая Советская Республика, Белорусская Социалистическая Советская Республика и Закавказская Социалистическая Федеративная Советская Республика (Грузия, Армения, Азербайджан) заменяют прежние свои договоры (отдельные союзные договоры с РСФСР) одной общей союзной Конституцией, основы которой даются в договоре. Создается общее «Союзное государство» – Союз Социалистических Советских Республик – с общей союзной властью, органами которой являются Съезд Советов Союза, Центральный Исполнительный Комитет Союза и его Президиум, Совнарком Союза и Союзные Народные Комиссары по определенным в договоре отраслям управления, Союзный Верховный Суд. Членами Союза являются все указанные республики, гражданами Союза – граждане этих республик. Законодательство союзной власти должно непосредственно, без всякого утверждения властей республик приводиться в исполнение во всем Союзе. По некоторым вопросам управления союзная власть имеет исключительную компетенцию, по другим она устанавливает только основы законодательства и дает общее направление; другие отрасли управления остаются ис-

ключительно всецело в ведении самих республик. Некоторые народные комиссариаты республик руководятся директивами союзных народных комиссаров республик, другие народные комиссары республик являются совершенно самостоятельными. Граждане советских республик являются в то же время и гражданами Союза.

Мы не приводим здесь самого текста договора и касаемся его только в самых общих чертах, так как намеченный текст союзного договора не окончателен и подлежит еще, как мы указали выше, дальнейшей разработке в республиках и в ЦИКе Союза. Необходимо точнее разграничить полномочия союзной власти и властей республик, полнее определить организацию союзной власти и обеспечить совместную с Союзом самостоятельность республик. В этом отношении являются чрезвычайно важными те руководящие постановления, касающиеся организации Союза, которые были приняты в Москве в апреле 1923 года в резолюции XII Съезда Коммунистической Партии, а именно: а) чтобы при построении центральных органов Союза было обеспечено равенство прав и обязанностей отдельных республик как во взаимных между ними отношениях, так и в отношении центральной власти Союза; б) чтобы в системе высших органов Союза был учрежден специальный орган представительства всех без исключения национальных республик и национальных областей на началах равенства, с возможным учетом представительства всех национальностей, входящих в состав этих республик. Предполагается именно организовать ЦИК Союза в составе двух палат, из коих первая будет являться представительством всего трудящегося населения Союза, и члены ее будут избираться местными Губернскими Съездами Советов всего Союза, вторая же будет состоять из представителей отдельных республик, национальных областей и трудовых коммун. Резолюция, кроме того, требует, в) чтобы исполнительные органы Союза были сконструированы на началах, обеспечивающих реальное участие в них представителей республик и удовлетворяющих нужды и потребности народов Союза; г) чтобы были предоставлены республикам достаточно широкие финансовые и, в частности, бюджетные права, обеспечивающие возможность проявления их собственной государственно-административной и хозяйственной инициативы; д) чтобы органы национальных республик и областей строились по преимуществу из людей местных, знающих язык, быт, нравы и обычаи соответствующих народов.

Означенные партийные директивы и указанные выше предложения правительств союзных республик относительно договора будут приняты в соображение Центральным Исполнительным Комитетом Союза при составлении и утверждении



окончательного текста союзного договора, подлежащего затем введению в действие по утверждению его ЦИКом Союза. По ратификации же союзного договора II Съездом Советов Союза он получит окончательное утверждение и явится, таким образом, новой союзной Конституцией советских республик, определяющей устройство первой в истории Федерации Социалистических Советских Республик. Лишь Бухарская и Хорезмийская (Хива) Народные Советские Республики, не будучи еще социалистическими, не войдут в состав членов Союза ССР, но останутся с ними, как и до настоящего времени с РСФСР, в тесных союзных договорных отношениях.

Подготовка к публикации Андрея Захарова