

УДК 340.15

DOI 10.25688/2076-9113.2020.38.2.04

А. В. Попова

Советская федерация в 1917–1924 годах: особенности правовой регламентации

Автор настоящей статьи на основе сравнительно-правового анализа советских конституций, иных нормативных правовых актов определяет особенности формирования федеративной формы государственности в первые годы советской власти. В статье раскрываются особенности конституционно-договорной формы РСФСР и нового правового пространства, основанного на принципах демократического централизма и советской демократии. Делается вывод о возможности использования такого опыта в современных правовых реалиях в целях гармонизации системы законодательства на всей территории Российской Федерации.

Ключевые слова: федерация; правовое пространство; предметы совместного ведения; автономия; субъект федерации.

Современный процесс конституционного строительства в Российской Федерации, инициированный Президентом Российской Федерации В. В. Путиным актуализирует необходимость обращения к истории правового регулирования формы государственного устройства в целом и особенностям проведения законотворческой политики в многонациональном и многоконфессиональном государстве в частности. Особый интерес, на наш взгляд, вызывает история РСФСР в первые годы становления и упрочения советской власти.

После отречения Николая II от престола Временное правительство начало политику децентрализации управления, для чего были созданы административные автономии с правами самоопределения народов, их населяющих, вплоть до отделения. Данное обстоятельство послужило причиной прекращения существования единой Российской империи в течение марта – октября 1917 года, когда Финляндия и Польша провозгласили себя независимыми государствами; Украина, республики Северного Кавказа, Белоруссия, Башкирия, Прибалтика и Сибирь — самостоятельными автономиями, став фактически независимыми от российского центра. Для сохранения страны в Государственной думе IV созыва был поставлен вопрос о необходимости создания на территории Российского государства национально-культурных автономий, предполагавших автономный статус для каждой нации вне зависимости от территории ее проживания, что, естественно, привело бы к полному разрушению сложившегося правового пространства, т. к. некоторые нормы права,

соответствующие правовым обычаям отдельных народов, должны были реализоваться не по территориальному признаку, а по субъектам права.

После победы большевиков в октябре 1917 года данное предложение было отвергнуто новой властью, и законодательное закрепление основ нового советского государства строилось по национально-территориальному принципу, базировавшемся на праве наций на самоопределение, что послужило базисом для создания и практического воплощения в жизнь асимметричного типа федерации¹. В соответствии с новой программой советского правительства провозглашались не только право на сецессию отдельных территорий, но и местная (и национальная) автономия, предполагающие четко регламентированные и гарантируемые советской властью права национального меньшинства [2, с. 168]. Изначально принципы организации нового советского федеративного государства были законодательно не актуализированы и в силу этого формально не были определены. Все ограничивалось только констатацией возникновения советской федерации на основе национально-территориального принципа ее организации. Так, п. 2 Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа (1918) определял РСФСР как свободный союз, федерацию отдельных национальных республик на основе советского строя², а п. 5 резолюции «О федеральных учреждениях Российской Республики» (1918) гласил, что разграничение предметов ведения между федеральными и областными органами государственной власти должно быть определено по мере создания областных советских республик ВЦИКом и ЦИКаами таких республик³.

В Конституции РСФСР 1918 года (далее — Конституция 1918 года) не были закреплены ни правовой статус национальных республик, ни сфера компетенции федерации и ее субъектов. Однако анализ ст. 49–50 Конституции 1918 года о разграничении компетенции между органами государственной власти позволяет сделать вывод о том, что все-таки было разграничение полномочий между страной в целом и ее частями. Так, к ведению всероссийских органов государственной власти (Всероссийский съезд Советов и ВЦИК) были отнесены вопросы, явно имеющие общесоюзный уровень, и те, которые данные органы признают необходимыми к их компетенции и требующими немедленного разрешения⁴. А ст. 8 на основании принципа демократического централизма давала право всем нациям и национальностям, кроме русской, самостоятельно выбирать форму взаимодействия с центральной властью;

¹ См., например: Резолюция Поронинского совещания ЦК РСДРП(б) и Седьмой (Апрельской) конференции РСДРП(б). URL: <http://www.nehudlit.ru/books/detail273853.html> (дата обращения: 07.02.2020).

² Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа. URL: <http://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/5320/> (дата обращения: 23.07.2019).

³ Резолюция III Всероссийского съезда Советов «О федеральных учреждениях Российской Республики». URL: <http://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/5321/> (дата обращения: 23.07.2019).

⁴ Конституция РСФСР 1918 г. URL: <http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1918/chafter/3e22e51c74db8e0b182fad67b502e640/> (дата обращения: 23.07.2019).

предоставляла свои права автономным образованиям, но четко их не перечисляла.

Следует также отметить, что во всех этих актах советской власти существует нечеткость в определении названий субъектов. В одном случае это были «автономные областные союзы», «областная советская республика», в другом — «областные объединения», а в третьем — «свободные нации». Такую неопределенность можно объяснить тем, что вначале высказывалась идея союза свободных наций в борьбе за коммунистическое будущее во всем мире, а затем для преодоления сепаратистских устремлений было принято решение о создании федерации. Именно поэтому для предотвращения распада российского государства В. И. Лениным было разработано положение о федерации двух типов [3, с. 161].

Таким образом, в период 1918–1920 годов РСФСР как федеративное государство строилась не на договорных началах, как большинство существовавших в тот период времени федераций в мире, а на основе законодательных норм первых актов советской власти. Поэтому можно утверждать, что советская федерация была конституционно-договорной по своей форме, что в целом и обусловило особенности взаимодействия системы законодательства внутри государства. Если в договорном типе федерации предметы ведения и вопросы правового регулирования содержатся в текстах договоров между федерацией и ее субъектами, то в конституционно-договорной приоритет остается за актами центральной власти, в тексте которых определены принципы построения государственного устройства, в частности сферы ведения. В отличие от Российской империи, имевшей в основном административно-территориальное деление, за исключением Финляндии, Польши и Бессарабии, за которыми был закреплен национально-территориальный статус автономий [7], РСФСР, а затем и СССР, строились по национально-территориальному принципу, обосновывая право каждой отдельной нации на собственную государственность либо в виде союзного государства на договорной основе, либо в виде автономии с определенными принципами взаимоотношений с центральной властью. При этом присоединение отдельных территорий к РСФСР в период 1918–1920 годов оформлялось в основном на договорной основе и закреплялось актами Президиума ВЦИК⁵.

С 1920 года процесс образования субъектов шел исключительно путем принятия нормативных правовых актов центральной власти, что, безусловно, повлияло на развитие законодательной деятельности в стране. На наш взгляд, решение о вхождении в состав советской федерации должно быть отнесено к совместному ведению автономных образований и РСФСР де-факто. Создание советской федерации объяснялось в документах РКП (б) необходимостью

⁵ Например, Декрет ВЦИК и СНК от 27 мая 1920 г. «Об Автономной Татарской Социалистической Советской Республике» и Декрет ВЦИК и СНК от 24 июня 1920 г. «Об Автономной Чувашской области». URL: <http://zakon.rin.ru/> (дата обращения: 01.02.2020).

объединения всех наций в борьбе за коммунистическое будущее во всем мире, поэтому создание автономий носило не только и не столько национальный, а, прежде всего, интернациональный характер при полной отмене национальных ограничений. Как известно, одним из признаков федеративной формы государственного устройства является принцип единства правового пространства. Поэтому содержанием ст. 32 Конституции 1918 года к сфере компетенции ВЦИК были отнесены все вопросы по законодательной деятельности страны в целом, а также контрольно-надзорные полномочия в области исполнения не только конституционных актов, но и актов органов государственной власти РСФСР⁶, все это сопровождалось проведением разъяснительной работы среди наций.

Данное обстоятельство свидетельствует о том, что разграничение предметов ведения отчасти уже присутствовало в законодательных актах исследуемого периода времени. Таким образом, можно констатировать наличие исключительного ведения федерации и исключительного ведения ее субъектов, закрепленных де-юре (гл. 9 и 12 Конституции 1918 года соответственно), а также совместного ведения центра и местной власти, но де-факто. Так, в гл. 12 упоминаются лишь органы власти по административно-территориальному признаку, при этом областные съезды Советов осуществляли советскую власть не только в областных союзах, но и в автономных областных союзах — по вопросам местного значения. Данное обстоятельство свидетельствует о том, что эти положения должны относиться и к разделению компетенций между федерацией и субъектами РСФСР.

Федерация в РСФСР уже в первые годы советской власти имела асимметричный характер, так как в ее законодательстве в период 1918–1920 годов одновременно закреплялся правовой статус не только автономной республики, но и автономной трудовой коммуны, а также автономной области, причем правовой статус последней получил законодательное оформление только после 1928 года. При этом статусы автономий в составе федерации были неодинаковы: так, автономная республика обладала и собственным государственным механизмом, и отдельной правовой системой, включавшей в себя не только общесоюзные нормативные правовые акты, но и акты, принятые органами государственной власти автономной республики. После 1920 года законодательные акты автономных республик принимались только в сфере промышленности, сельского хозяйства, финансов и культуры каждой республики.

Таким образом, РСФСР в первые годы советской власти была особой формой государства с автономными образованиями, более схожей по типу государственного устройства с региональным государством, (Великобритания), чем с федерацией (США, Швейцария). Автор настоящей статьи полагает верной научную позицию О. И. Чистякова, который отмечал, что в классической

⁶ Конституция РСФСР 1918 г. URL: <http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1918/cha-pter/3e22e51c74db8e0b182fad67b502e640/> (дата обращения: 23.07.2019).

федерации территория страны состоит из территорий ее субъектов, в то время как советское федеративное устройство означало союз только национальных образований («определенные национальные государства (республики) и иные национально-государственные образования») [6].

Договорной характер советской федерации проявлялся в том, что в 1919–1922 годах были заключены договоры между РСФСР и образованными советскими социалистическими и народными советскими республиками, расположенными на бывшей территории Российской империи⁷. Целью объединения суверенных государств (советских республик — России, Украины, Латвии, Литвы и Белоруссии) в союзное государство стала необходимость разрешения проблем в военном управлении, взаимного экономического развития и управления финансово-экономической сферой, а также в сфере трудовых отношений⁸. Для обсуждения и принятия решений по перечисленным в декрете вопросам на сессии ВЦИК РСФСР приглашались председатели Совета народных комиссаров Украины и представители от Латвии и Литовско-Белорусской Республики.

В подготовительный период образования СССР (начиная с 1923 года) правовой статус автономий, находящихся в составе РСФСР, был изменен, в частности были упразднены все трудовые коммунуны, а их территории определены как национальные округа [1]. При этом ставился вопрос о процессах взаимодействия между РСФСР и союзными республиками, предлагались следующие варианты дальнейшего государственного устройства страны: 1) вступление в состав РСФСР всех этих территорий на принципе равноправия; 2) создание унитарного государства; 3) определение автономий в составе РСФСР как союзных республик, выделение их из ее состава и объединение наряду с ранее созданными; 4) создание конфедеративного союза. После X съезда РКП (б) цели объединения республик были изменены, что, в свою очередь, повлияло на характер взаимодействия и разграничение предметов ведения — к совместному ведению были отнесены вопросы хозяйственно-экономической деятельности⁹.

⁷ Украинская ССР (1917, Конституция принята в 1919 г.), Латвийская ССР (1918), Литовско-Белорусская ССР (1918) (затем только Белорусская ССР (1919)), Бухарская Народная Советская Республика (1920), Хорезмская Народная Советская Республика (1920), Азербайджанская ССР (1920), Грузинская ССР (1921), Армянская ССР (1921), последние три объединились в Закавказскую Социалистическую Федеративную Советскую Республику (1922).

⁸ Декрет ВЦИК от 01 июня 1919 года «Об объединении Советских Республик: России, Украины, Латвии, Литвы, Белоруссии для борьбы с мировым империализмом». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=9314#041887760697516896> (дата обращения: 15.02.2020).

⁹ Например, по Государственному плану электрификации России (ГОЭЛРО) предусматривалось взаимодействие Украинской ССР и Азербайджанской ССР и проведение работ на их территориях — см. план электрификации РСФСР: Доклад 8-му съезду Советов Государственной комиссии по электрификации России. Вып. 1–9 / РСФСР. Научно-технический отд. ВСНХ. М.: Гос. техн. изд., 1920. 230 с.

Декреты ВЦИК и СНК РСФСР от 8 июня 1922 года «Положение о Государственной общеплановой комиссии» и «Положение об областных плановых комиссиях» от 08 июня 1922 года

После распада СССР отечественный законодатель встал перед проблемой определения предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов в части исключительной и совместной компетенции (теперь субъектов федерации стало гораздо больше, и уже вызывает сомнение принятие решения, аналогичного тому, которое было закреплено в Конституциях СССР 1936 и 1977 годов — федерация издает основы законодательства, субъекты — кодифицированные акты на местах). В Конституции Российской Федерации 1993 года впервые были разграничены вопросы исключительного и совместного ведения. Данное обстоятельство может быть объяснено целесообразностью, по мнению законодателя, на уровне государства принять не основы законодательства, а самостоятельные законы, оставив право субъектам Российской Федерации по оговоренным в ст. 72 Конституции РФ 1993 года предметам совместного ведения принимать собственные нормативные правовые акты, ликвидируя тем самым имеющиеся пробелы, корректируя федеральное законодательство с учетом особенностей и потребностей регионов.

Однако на сегодняшний день остро встала проблема перенасыщенности правового пространства субъектов РФ огромным количеством нормативных правовых актов, что свидетельствует о необходимости наведения порядка в законодательной сфере и ее гармонизации. С момента принятия в 1993 году новой Конституции Российская Федерация претерпела значительные изменения политического, экономического и социального характера и нуждается в едином гармоничном правовом пространстве. Использование опыта РСФСР и СССР, по мнению автора настоящей статьи, будет однозначно способствовать совершенствованию и гармонизации законодательства на современном этапе российского государственно-правового развития.

Литература

1. *Абдулатипов Р. Г., Болтенков Л. Ф., Яров Ю. Ф.* Федерализм в истории России: в 3 кн. М.: Республика, 1992. Кн. 1. 383 с.
2. *Ленин В. И.* Полное собрание сочинений. 5-е изд. М.: Изд-во политической литературы, 1969. Т. 31. 550 с.
3. *Минеева Е. К.* Национальный вопрос в первые годы советской власти: теория и практика. // Вестник Саратовского социально-экономического университета. Серия «История». 2007. № 16 (2). С. 161–165.
4. *Сталин И. В.* Доклад об очередных задачах партии и национальном вопросе на X съезде РКП (б) 10 марта 1921 г. // И. В. Сталин. Сочинения. Т. 5. М.: ОГИЗ; Гос. изд-во полит. лит-ры, 1947. С. 33–44.

устанавливали, что разрабатываемый Госпланом перспективный план народного хозяйства, а также эксплуатационный план текущего года действуют как на территориях РСФСР, так и на территориях союзных советских республик — см. Декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 8 июня 1922 г. «Положение о Государственной общеплановой комиссии» и «Положение об областных плановых комиссиях» // Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1922 г. Управление делами Совнаркома СССР. М.: Управление делами Совнаркома СССР, 1944. 1483 с.

5. *Чистяков О. Н.* Конституция РСФСР 1918. 2-е изд. перераб. М.: Зерцало-М, 2003. 224 с.

6. *Чистяков О. И.* Конституция СССР 1924 года: учеб. пособие. М.: Зерцало-М, 2004. 224 с.

7. *Popova Anna V., Gorokhova Svetlana S., Abramova Marianna G.* (2019) Legal Landscape of the Russian Empire: The Experience of Interaction between the Center and the Regions (XVIII – beginning of the XX centuries), *Bylye Gody*, Vol. 52, Is. 2, pp. 596–604. DOI: 10.13187/bg.2019.2.596

Literatura

1. *Abdulatipov R. G., Boltenev L. F., Yarov Yu. F.* Federalizm v istorii Rossii: v 3 kn. М.: Respublika, 1992. Кн. 1. 383 с.

2. *Lenin V. I.* Polnoe sobranie sochinenij. 5-e izd. T. 31. М.: Izd-vo politicheskoy literatury, 1969. 550 s.

3. *Mineeva E. K.* Nacional'ny'j vopros v pervy'e gody' sovetskoj vlasti: teoriya i praktika // *Vestnik Saratovskogo social'no-e'konomicheskogo universiteta. Seriya «Istoriya»*. 2007. № 16 (2). S. 161–165.

4. *Stalin I. V.* Doklad ob ocheredny'x zadachax partii i nacional'nom voprose na X s'ezde RKP (b) 10 marta 1921 g. // *I. V. Stalin Sochineniya. T. 5*. М.: OGIZ; Gos. izd-vo polit. lit-ry, 1947. S. 33–44.

5. *Chistyakov O. N.* Konstituciya RSFSR 1918. 2-e izd. pererab. М.: Zerczalo-M, 2003. 224 s.

6. *Chistyakov O. I.* Konstituciya SSSR 1924 goda: ucheb. posobie. М.: Zerczalo-M, 2004. 224 s.

7. *Popova Anna V., Gorokhova Svetlana S., Abramova Marianna G.* (2019) Legal Landscape of the Russian Empire: The Experience of Interaction between the Center and the Regions (XVIII – beginning of the XX centuries), *Bylye Gody*, Vol. 52, Is. 2, pp. 596–604. DOI: 10.13187/bg.2019.2.596

A. V. Popova

The Soviet Federation in 1917–1924: Features of Legal Regulation

The author of this article on the basis of a comparative legal analysis of Soviet constitutions and other normative legal acts determines the features of the formation of a federal form of statehood in the first years of Soviet power. The article reveals the features of the constitutional and contractual form of the RSFSR and the new legal space based on the principles of democratic centralism and Soviet democracy. The conclusion is drawn about the possibility of using such experience in today's legal realities in order to harmonize the system of legislation throughout the Russian Federation.

Keywords: federation; legal space; objects of joint jurisdiction; autonomy; subject of federation.