



СОВЕТСКИЙ СОЮЗ В РЕТРОСПЕКТИВЕ СОВРЕМЕННОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКИ


THE SOVIET UNION IN RETROSPECTIVE OF MODERN LEGAL SCIENCE

<https://doi.org/10.22363/2313-2337-2022-26-4-747-807>

Научная статья

Советский Союз как сложносоставное государственное устройство: образование, тенденции развития и причины распада

В.В. Еремян  

Российский университет дружбы народов (РУДН), г. Москва, Российская Федерация
 v.v.eremyan@yandex.ru

Аннотация. Выполнен критический сравнительно-правовой анализ процесса формирования, развития, трансформации и распада первого в истории государственного строительства многонационального политико-территориального образования с республиканской формой правления «советского» типа, с течением времени ставшего наглядным примером для таких сложносоставных европейских государств, как Югославия и Чехословакия, уникального не только с точки зрения решения национального вопроса, но и «модели» территориального устройства, так как основу одной федерации — Союза Советских Социалистических Республик составляла другая — Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика, включавшая в себя, наряду с традиционными административными единицами, национальные политико-территориальные образования в виде автономных республик, областей и округов. Подчеркивается тот факт, что одним из последствий появления на мировой политической карте Советского Союза и его победы во Второй мировой войне над нацистской Германией и ее многочисленными сателлитами, стало не только образование стран «народной демократии» и формирование «социалистического лагеря», просуществовавшего более сорока лет и представлявшего цивилизационную альтернативу капиталистическому пути общественного развития, но и крушение колониальной системы, получение народами, населявшими соответствующие регионы Африки, Азии или Ближнего Востока, независимости и суверенитета. Советская модель государственного устройства и институты народовластия как антиподы буржуазному популизму и либеральной демаггии способствовали в странах, ассоциировавших себя с демократией «западного» образца, ускоренному переходу от деклараций учредительных и конституционных документов, провозглашавших права и свободы человека и

© Еремян В.В., 2022



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode>

гражданина, к их практической реализации в экономической и политической сфере, в результате чего деятельность государства и его структур приобрели более социально ориентированный характер. Именно советский опыт наглядно свидетельствует о том, каких реальных результатов могут достичь государство и общество при решении женского вопроса, ликвидации поголовной безграмотности, роста благосостояния граждан. Вместе с тем имевшие место на определенных этапах проявления авторитаризма и тоталитаризма говорят о том, что властный механизм был подвержен не только волюнтаристским тенденциям или должностной персонификации, но и рецидивам культа личности, одним из самых негативных последствий которых следует рассматривать развал государства и локальные гражданские войны в пределах его бывшей территории.

Ключевые слова: система Советов, народовластие, федерализм, автономия, права и свободы человека и гражданина, национальный вопрос, сецессия, конституционализм

Конфликт интересов: Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Дата поступления в редакцию: 30 августа 2022 г.

Дата принятия к печати: 15 октября 2022 г.

Для цитирования:

Еремян В.В. Советский Союз как сложносоставное государственное устройство: образование, тенденции развития и причины распада // RUDN Journal of Law. 2022. Т. 26. № 4. С. 747—807. <https://doi.org/10.22363/2313-2337-2022-26-4-747-807>

<https://doi.org/10.22363/2313-2337-2022-26-4-747-807>

Research Article

The Soviet Union as a composite state structure: education, development trends and causes of disintegration

Vitaliy V. Eremyan  

Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University), Moscow, Russian Federation

 v.v.eremyan@yandex.ru

Abstract. This article is devoted to a critical comparative-legal analysis of the process of formation, development, transformation and disintegration of the first multinational political-territorial entity with a republican form of government of the “Soviet” type, which over time has become a clear example for such complex European states as Yugoslavia and Czechoslovakia. This theme is unique not only in terms of solving the ethnic issue, but also as the “model” of territorial structure since the basis of one federation, the Union of Soviet Socialist Republics, formed another federation, the Russian Soviet Federative Socialist Republic, which integrated, along with traditional administrative units, national political-territorial entities in the form of autonomous republics, regions, and districts. The article emphasizes the fact that one of the consequences of the appearance on the political map of the Soviet Union, which defeated Nazi Germany and its numerous satellites in World War II, was not only the formation of “popular democracy” countries and the so-called “socialist camp” that existed for over forty years and represented a civilizational alternative to the capitalist path of social development, but also the collapse of the colonial system and acquisition of independence and sovereignty by the peoples inhabiting the regions of Africa, Asia, and the Middle East. The Soviet model of the state structure and democracy institutions as antipodes to bourgeois populism and liberal demagoguery facilitated an accelerated transition from declarations of constituent and constitutional documents proclaiming human and civil rights and freedoms to their practical implementation in the economic and political sphere in countries that had associated themselves with Western-style democracy; it resulted in a more socially oriented role of state

and its structures. The Soviet experience clearly demonstrates what real results the state and society can achieve in solving the women's issue, elimination of total illiteracy, and growth of the well-being of citizens. At the same time, manifestations of authoritarianism and totalitarianism that took place at certain stages reveal that the power mechanism was subject not only to voluntaristic tendencies or official personification, but also to relapses into a personality cult, one of the most negative consequences of state disintegration and local civil wars within its former territory.

Key words: soviet system, peoples' power, federalism, autonomy, human and civil rights and freedoms, ethnic issue, secession, constitutionalism

Conflicts of interest. The author declares no conflict of interest.

Article received 30th August 2022

Article accepted 15th October 2022

For citation:

Eremyan, V.V. (2022) The Soviet Union as a composite state structure: education, development trends and causes of disintegration. *RUDN Journal of Law*. 26 (4), 747—807. (in Russian). <https://doi.org/10.22363/2313-2337-2022-26-4-747-807>

Введение

В новейшей истории государства и права найдется не так уж много, как может показаться на первый, непредвзятый взгляд, феноменов, способных — с большей либо меньшей степенью научной беспристрастности, объективности и эмоциональности — заставить говорить о себе не только «апологетов», но и бескомпромиссных «оппонентов», так как воздействие, оказанное им на весь ход цивилизационного развития, до сих пор трудно оценить в полном объеме из-за его масштабов и фундаментальности, не вызывающих принципиальных возражений или толкований. Речь идет об образованном в декабре 1922 года *Союзе Советских Социалистических Республик*, федеративном государстве, нестандартность и уникальность которого проявлялась, по существу, во всем, воспринимаемом в контексте системообразующих публичных и социальных институтов, начиная с территориального устройства, в основном отражавшего многонациональный характер населения, и заканчивая формой правления, не отвечавшей базовым принципам и критериям, традиционно олицетворявшим буржуазный парламентаризм и его структуры. Более того, теории и практике конституционализма была предложена качественно абсолютно новая модель федерализма (как одной из форм решения национального вопроса), не только не встречавшаяся в процессе становления и развития любого из известных на тот момент сложносоставных образований, которых можно было пересчитать по пальцам одной руки, но и не имевшая реального примера для подражания, опыт которого предполагалось бы использовать в процессе государственного строительства. Только через нескольких десятилетий, прошедших со времени его роспуска, дискуссии о легитимности которого не прекращаются до сих пор, приходит осознание того, что опыт *народовластия*, приобретенный за период сравнительно непродолжительного — в парадигме тысячелетней исторической России — существования Советского Союза, институциональным выражением которого являлась политическая организация новой исторической общности — *советского народа*,

становится еще более востребованным и актуальным. Как нельзя лучше и нагляднее об этом свидетельствует кризис, переживаемый в последние годы «западной» моделью демократии, полностью отказавшейся от идеологии классического либерализма, встав на путь гипертрофированной абсолютизации прав и свобод человека, основанной на политкорректности, толерантности и мультикультурализме, не имеющих ничего общего с тем, чем характеризовались соответствующие процессы, наблюдавшиеся в Советском Союзе и республиках в его составе в области общественных отношений. Какой бы из современных проблем мы ни коснулись, начиная с женского вопроса и заканчивая просвещением, правом на труд или этнической идентификацией, речь должна идти о беспрецедентных достижениях советской цивилизации.

Возникший на обломках Российской империи в качестве добровольного объединения независимых республик, *de jure* образовавшихся в результате революционных событий 1917 года и последовавшей за этим гражданской войны, Советский Союз к моменту распада, закономерность которого (на чем настаивают отечественные и зарубежные историографы и государствоведы) не может не вызывать вполне справедливых сомнений, превратился в одно из крупнейших государств мира, потенциал которого, несмотря ни на издержки и целый ряд «системных проблем», явившихся отражением противоречивых внутренних политических процессов, тенденций и управленческих решений, позволял с уверенностью смотреть в будущее на многие годы вперед. Мы не собираемся выступать пропагандистами всего «советского» и игнорировать те события, с которыми в той либо иной степени связаны «мрачные страницы», неоднократно осужденные государством и обществом, в то же время никто не думает «отправлять на свалку и в утиль» всего того, о чем другие страны могли только мечтать, в недоумении задаваясь вопросом, как и почему наш народ, еще в начале XX века переживавший ни самые лучшие времена в собственной истории, сумел — в результате невероятных усилий и огромного напряжения — достичь тех экономических, социальных и культурных высот, которые в итоге, *практически в одиночку* (если быть до конца объективными, и намеренно, в силу тех или иных причин и обстоятельств, не приукрашивать реальной роли союзников), позволили ему не только «сломать хребет» нацистской Германии и милитаристской Японии, но и первыми отправить человека в космос.

Своего рода традицией, обусловленной стремлением представителей академического «научного сообщества», в первую очередь из числа тех, кто приближен к действующей власти или с ней непосредственно ассоциируется, периодически (как правило, это случается при радикальной трансформации существующей политической системы и ее институтов) инициировать процесс не только критической, но и *деструктивной переоценки прошлого*, призывая отказаться от всего, что является его олицетворением, и «начать все с чистого листа», при этом, как ни парадоксально (с чем мы, к сожалению, сталкивались неоднократно), каждый раз «наступая на одни и те же грабли». К стыду тех из нас, кто родился и вырос в Советском Союзе, ощутив на себе и судьбе близких влияние системы воспитания, интернационализма, взаимовыручки и образа жизни, не говоря уже о всем остальном, «чиновники от науки», при активном участии

бывших преподавателей марксизма-ленинизма или истории ВКП (б), ставших, как по команде, поборниками демократии и либерализма западного образца, сумели «ненавязчиво» внушить обществу мысль о необходимости в кратчайший срок отказаться от всего советского («совка» в их терминологии), в том числе идеологии, и акцентировать внимание на «копировании Запада».

Именно тем фактом, что «советское» объективно *диссонировало* с тем, чем так восхищались в государствах, идентифицирующих себя с «западной» моделью демократии и парламентаризма, в рамках которой индивидуализм (в том числе доведенный до абсурда) и частная собственность традиционно превалируют над коллективизмом, соборностью, самоорганизацией, процесс десоветизации затронул все области общественных отношений, включая и те (например, образование, здравоохранение и социальную сферу, признанные в качестве своего рода примера для подражания), которые были в свое время заимствованы целым рядом развитых стран из практики Советского Союза, с одной целью — отказаться от советского и перейти к «западным» стандартам, основанным на системе оказания услуг. К чему это привело свидетельствует резкое снижение уровня профессиональной подготовки и квалификации тех, кто учит, например истории, подрастающее поколение (справедливости ради надо сказать, что тенденции, наблюдаемые в последние годы в Европейском союзе и Соединенных Штатах, прежде всего в области гендерных отношений и школьного образования, заставили взглянуть на стереотипы, появившиеся в масштабах так называемого Болонского процесса, призванного реализовать унифицированную — без учета национальных традиций — модель образования, под иным углом зрения), как итог некоторые «митрофанушки» убеждены, что холокост это не геноцид еврейского народа, а «клей для обоев». Аналогичным образом еще недавно обстояли дела и во многих других сферах, испытывших на себе негативные последствия поспешного отказа от советского наследия и насаждения «западного» менталитета, общества потребления и «западного» мировоззрения. Прошло время, и стало понятным: либерализм — не панацея.

Какую бы область общественных отношений, пытаясь каким-то образом «обелить» или «очернить» советский период государственного строительства, мы ни взяли в качестве примера, всегда найдутся те, кто будет акцентировать внимание либо только на положительном (от ликвидации безграмотности до победы в Великой Отечественной войне и освоении целинных земель), либо исключительно на негативном (от репрессий и борьбы с космополитизмом до «шарашек» и антиалкогольной кампании) опыте, всякий раз подчеркивая, что как только историческая Россия отказывается от «магистрального пути» — под которым всегда понимается «западная» модель цивилизационного развития — движения вперед, государственность неизбежно, с завидной постоянностью, входит в период турбулентности, из которого, практически во всех известных случаях, начиная с крещения Руси, в результате качественной трансформации выходит *совершенно новая страна*, способная в кратчайший срок, опираясь на собственные ресурсы, осуществить то, что другим кажется невыполнимым. С учетом выказанного замечания и следует оценивать советское наследие.

Говоря о тех фундаментальных последствиях, которые в большей либо меньшей степени были вызваны, обусловлены или *de facto* спровоцированы

появлением в конце 1922 года в масштабах территории многонациональной Российской империи (за весь многовековой период существования которой не исчезли как общность *ни один* малочисленный народ, народность и этнос) сложносоставного государства принципиально другого типа, по сравнению с уже сложившимися на тот момент федерациями, нельзя не обратить особое внимание на два факта, сыгравших по существу неопределимую роль в контексте исторического развития: во-первых, *крушение колониальной системы*, что так или иначе ощущается до сих пор, свидетельствуя о незавершенном характере этого процесса, отражением чего является актуализация расового вопроса, во-вторых, *придание правам и свободам человека* статуса приоритетной области общественных отношений, что в итоге привело (в государствах Европейского союза, Соединенных Штатах, ряде других стран, традиционно ассоциирующих себя с «западной» моделью демократии) к ничем, с социальной точки зрения, не оправданной абсолютизации некоторых из них, приобретающей все более гипертрофированный, дискриминационный и шовинистический характер.

Опыт Советского Союза со всей очевидностью показывает, как можно и необходимо решать и одну, и другую проблему, не получив при этом никакой негативной реакции со стороны тех сегментов общества, в отношении которых осуществляются соответствующие преобразования, даже если кому-то они не кажутся, на первый взгляд, востребованными временем, отвечающими чьим-либо интересам. Все выглядит совершенно иначе, если есть с чем сравнивать.

Никто не собирается призывать к скорейшему возрождению Советского Союза и возврату в «совковое» (вызывающее у некоторых из граждан, так или иначе пострадавших от «коммунистического режима», вполне обоснованное негодование лишь при одном упоминании о «стране Советов») прошлое, тем не менее не следует — ни при каких условиях — игнорировать тот факт, что наука о государстве и праве именно тем и отличается от популизма и демагогии, что, несмотря на «требования дня», не носит конъюнктурного характера, если это действительно наука, а не политический заказ, призванный выдать желаемое за реальное положение дел. Тридцать лет, прошедших с момента *ликвидации* (а именно таким образом, вероятнее всего, следует оценить то, как прекратил свое существование Советский Союз), очень короткий срок, чтобы объективно и беспристрастно оценить феномен, юбилей образования которого мы будем отмечать в конце этого года, в то же время у современной России появляется повод, критически проанализировав, что приобретено и что утрачено, сделать вывод о том, в каком направлении необходимо развиваться дальше.

Советская федерация как уникальная форма территориального устройства многонационального государства

Говоря о процессе становления и развития сложносоставных государств, к которым относится федерация, необходимо всегда учитывать, что само их появление на политической карте было обусловлено различными причинами и обстоятельствами как объективного, так и конъюнктурного характера, что в итоге не могло не отразиться на правовом статусе федерации в целом и всех

тех, кто вошел в ее состав, утратив соответствующие элементы суверенитета. В каких-то случаях формирование могло быть осуществлено сверху, поэтому в основе подобной федерации лежало не что иное, как *договор*, заключенный между заинтересованными сторонами в лице национальных правящих элит, решивших объединить, в частности, бывшие колонии (примерно такого рода процесс наблюдался при появлении «октроированной» государственности в большинстве англо-британских «заморских территорий»), ранее получившие независимость, для достижения определенных целей.

Отношения, во многом *de jure* обусловленные договорным характером государства и его системообразующих институтов, предполагали наличие у субъектов суверенитета и права сепарации (возможности выйти из его состава), на чем непосредственно базировалась концепция так называемого «двойного суверенитета» федерации и ее составных частей, исходя из чего все субъекты федерации имели собственные конституции, гражданство, органы публичной власти, управления и суда. Границы субъектов, несмотря на то что федерации в большинстве случаев строились по *территориальному* принципу, не могли быть изменены центральными органами власти «в одностороннем порядке», без согласования с ними. Федерация, основанная на договоре, по некоторым важнейшим критериям идентична другому сложносоставному образованию — конфедерации, за исключением того, что федерация создается бессрочно (по крайней мере, о сроках ничего не говорится ни в договоре, ни в конституции), а конфедерация, преимущественно, на период (исчисляемый десятилетиями, иногда даже веками), необходимый для выполнения соответствующих задач экономического, политического и военно-оборонительного характера, после чего она либо распадается на ряд унитарных государств, сформировавших ее до этого, либо трансформируется в полноценную федерацию¹.

Не будет существенным преувеличением констатация того, что целый ряд федераций, исторически возникших в результате заключенного договора, со временем трансформировались в «образования», которые по механизму нормативно-правовой легитимации и характеру учредительного документа, положенного в их основание, являются *конституционными*. Таким образом эволюционировали как старые по времени образования федерации, так и те из них, что возникли в результате революции или крушения колониальной системы и получения независимости: Швейцарская Конфедерация, Советский Союз, Югославия, Чехословакия, Объединенные Арабские Эмираты, Индия (при реорганизации союза в 1956 году), Танзания, Пакистан (при вступлении в действие конституции 1973 года), ряд других сложносоставных образований. Дифференциация

¹ Подробнее см.: (Mishin, 1976). На этом фоне своей «нестандартностью» выделяется процесс, связанный с тем, как в 1995 году на основе заключенного международного соглашения было создано в составе бывшей Югославской республики Босния и Герцеговина новое образование — сербо-хорватомусульманская федерация: уникальность состоит в том, что она стала не субъектом федерации в масштабах сформированного сложносоставного государства, а федеративным национально-территориальным образованием, появившимся в границах унитарного государства в результате кровопролитной гражданской войны, фактически спровоцированной этническим и конфессиональным конфликтом. Нельзя не признать, что в целом опыт оказался вполне удачным, поэтому может служить примером для разрешения подобного рода ситуаций, число которых будет возрастать.

федераций на договорные и конституционные в настоящее время имеет во многом исторический контекст, так как практически все вновь актуализированные федеративные государства созданы и функционируют на основе тех или иных учредительных актов конституционного характера (Ebzeev, 2019: 523, 524, 525).

Достаточно длительный период для государств с федеративной формой территориально-политического устройства неким примером для подражания служило сложносоставное государство, появившееся в Новом Свете еще во второй половине XVIII века, прошедшее путь от самоорганизованных колоний Британской империи до конфедерации тринадцати независимых государств, просуществовавшей менее десяти лет, в завершение трансформировавшейся в федеративный союз, функционирующий до сих пор как *территориальный* конгломерат из пятидесяти штатов, федерального округа и иных образований. Невзирая на то, что союз во многом стал итогом компромисса, достигнутого между бывшими «заморскими территориями», конституировавшими себя в унитарные государства с формой правления республиканского типа, с точки зрения структуры Соединенные Штаты Америки (включающие в себя как полноценных субъектов, так и несубъектов в виде федеральных территорий и ассоциированных членов) не представляют собой симметричной федерации, так как составляющие ее образования *не обладают* ни равенством правового положения, ни совокупностью полномочий, в частности, при формировании Палаты представителей федерального Конгресса — чем больше население субъекта, тем большее количество избранных народа делегирует штат, или «коллегии выборщиков», каждые четыре года легитимирующей избрание нового главы государства, где функционирует аналогичный механизм.

В основном субъекты действующих федераций наделены правом иметь собственные основные законы (в Соединенных Штатах и Мексике подобными актами обладают все штаты, в Танзании — только Занзибар, в Индии — штат Джамму и Кашмир), но есть и такие сложносоставные образования, субъекты которых (в частности, провинции в Канаде или Пакистане) конституций не имеют. Практически все федерации, за исключением Объединенных Арабских Эмиратов, являющихся монархиями, формируют избираемые населением представительные органы, которые (даже в рамках одного государства, как в Индии), в одних случаях, могут быть однопалатными, в других двухпалатными (бикамеральными). Юрисдикция парламентов весьма обширна — от издания законов, в том числе в налоговой и бюджетной сфере, до утверждения в должности лиц, соответствующего публичного статуса. Исполнительная власть осуществляется правительством штата, земли, провинции, кантона, во главе с губернатором, премьер-министром либо «первым министром». Судебные функции сконцентрированы в рамках судебных органов, вплоть до верховных судов и специализированных учреждений, действующей, как в Соединенных Штатах Америки, параллельно с федеральными судами, однако в ряде стран, к примеру в Канаде, на уровне провинций собственная судебная система так и не сложилась. Во многих субъектах федерации имеется и свое гражданство (в Соединенных Штатах таким правом обладают все штаты), вместе с тем есть сложносоставные образования, где на уровне субъектов указанный институт не предусмотрен, в частности,

в Федеративной Республике Германии, Индии, Пакистане, Мексиканских Соединенных Штатах, Канаде (Eremyan, 2017:378, 379, 385—392)².

В одних случаях субъекты федерации³, юридической основой которой является конституционный характер образования, независимо от количества местного населения, обладают *равным* представительством в верхней палате общенационального парламента (в Соединенных Штатах по два сенатора, в Бразилии и Мексике по три, причем в последнем случае в каждом из штатов и федеральном округе двое сенаторов избираются непосредственно путем голосования по системе относительного большинства и один назначается по системе первого от меньшинства, избранного от группы кандидатов, которые возглавляют список политической партии, занимающей второе место по общему числу поданных голосов).

В других случаях субъекты федерации *не равноправны* с точки зрения представительства своей территории в верхней палате общенационального законодательного органа (в Федеративной Республике Германии от трех до шести от каждой из земель, в Австрийской Республике земля с наибольшей численностью дееспособных граждан имеет представительство в двенадцать членов, а каждый другой субъект — определенную часть от этого количества, которая пропорциональна соотношению численности населения в указанной наибольшей численности граждан, причем остаток, превышающий половину квоты, принимается всегда за целую квоту), в Индии от одного до тридцати четырех от каждого штата. В Танзании парламент однопалатный, в связи с чем в указанном африканском государстве отсутствует институт представительства в его «традиционной»

² Практика, апробированная в Соединенных Штатах, со временем получила развитие со стороны сложносоставных образований, появившихся в результате краха колониальной системы во второй половине XX столетия. Так, в Объединенных Арабских Эмиратах, в однопалатном консультативном Национальном собрании субъекты федерации — эмираты имеют разное представительство. Более того, как и Соединенные Штаты, основанные, по существу, на принципах территориальной автономии штатов, входящих в союз, и не обладающих, даже формально, правом сепаратизма (наличие легитимной возможности выхода из состава федерации рассматривается сепаратизмом), почти все современные сложносоставные образования сформированы и действуют без учета специфики национального состава местного населения. Есть, правда, одно исключение — положение, закрепленное в Конституции Эфиопии 1994 года, где, в частности, речь идет о праве выхода из состава федерации, но не конкретного субъекта, а народа в целом, проживающего на соответствующей территории. Тем не менее, при создании некоторых федераций (наглядной иллюстрацией могут служить Мексиканские Соединенные Штаты) *de facto* учитывались географический, территориальный и исторический фактор традиционного расселения народности или этноса, в первую очередь коренного индейского населения, без предоставления им статуса автономии.

В то же время не следует игнорировать тех тенденций, что имеют место в последние десятилетия в государствах с многонациональным составом населения отдельных регионов или страны в целом, где идут процессы, направленные на решение национального вопроса в рамках давно существующих образований: так, до 1970-х годов Королевство Бельгия являлось унитарным децентрализованным государством, однако затем было преобразовано в федерацию (завершением достаточно длительного процесса стала поправка к Конституции 1993 года) по национально-территориальному принципу, включающую в себя три этнических сообщества — французское, фламандское и германоязычное.

³ Пример современной Украины показывает, к каким последствиям может привести «искусственность» такой формы территориального устройства, как унитаризм, концептуально основанный на откровенном нежелании определенной части шовинистически настроенных правящих элит и их окружения решить национальный вопрос таким образом, чтобы ни один народ или этнос не был ущемлен и ограничен в своих правах.

форме, поэтому действует несколько другой порядок взаимодействия федерации и субъектов в ее составе (Chirkin, 1999: 159—163, 176, 368—370)⁴.

При внешней идентичности, аналогичном характере статуса отдельных публичных институтов, конституционная федерация *советского образца* была во многом уникальным явлением в процессе государственного строительства как с точки зрения решения национального вопроса, так и наличия у каждого из субъектов сложносоставного образования, при соблюдении необходимых условий и требований, *права выхода* — сецессии — *из состава федерации*.

Советская федерация как сложносоставное образование представляла собой форму национально-государственного устройства многонационального государства — добровольного объединения народов и этносов, осуществивших свое *право на самоопределение*. Следует особо подчеркнуть, чтобы понять и оценить характер и специфику, что федеративные государства советского типа *юридически квалифицировались* (данное обстоятельство фактически имело место в течение всего периода существования, начиная с 1922 года и вплоть до момента распада в декабре 1991 года) *вариативно* — либо в качестве одной из «сложных» форм территориального устройства национальных государств (Советский Союз), либо как объединение народов и этносов, сформировавших автономные республики и иные автономные национально-территориальные образования в составе федерации (Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика). При этом особенность, не только характерная, но и *во многом эксклюзивная*, обусловленная процессом государственного строительства такого сложносоставного образования, каким *de jure* и *de facto* являлся Советский Союз, состояла в том, что фундаментальную *основу одной федерации* (Союза ССР), аккумуляировавшей десятки народов, народностей и этносов, *составляла другая* многонациональная федерация (РСФСР), в чем и выражалась его уникальность в качестве федерации советского типа.

Как бы «внешние» и «внутренние» оппоненты ни относились к оценкам типа «феномен» или «уникальный», им будет, причем вне всякого сомнения, чрезвычайно непросто аргументированно, с привлечением соответствующих фактов, доказательств и свидетельств, опровергнуть — как с теоретической, так и практической точки зрения — констатацию того, что государство, возникшее

⁴ Действующая Конституция Российской Федерации, одобренная гражданами на референдуме 12 декабря 1993 года, в редакции 2020 года, в статье 1 провозглашает Российскую Федерацию — правопреемника Союза ССР (статья 67.1) — как «демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления». (The Constitution of the Russian Federation (with comments by the Constitutional Court of the Russian Federation), 2020:4). Если сопоставлять с Российской Федерацией советского периода, то одно из главных отличий состоит в том, что из республики парламентского типа государство конституировалось — по форме правления — в президентскую республику (хотя термин «президентская» в тексте Конституции не фигурирует).

Несмотря на тот факт, что в Конституции 1993 года провозглашается равноправие субъектов во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти (статья 5, пункты 1, 4), Российская Федерация является ассиметричным сложносоставным государством, состоящим на настоящий момент из 85 субъектов, обладающих, вне пределов ведения федерации и полномочий совместного ведения федерации и субъектов в ее составе, всей полнотой государственной власти — от принятия собственной Конституции или Устава, разработки и исполнения бюджета до формирования институтов публичной власти и управления соответствующими отраслями экономики.

в результате *добровольного объединения четырех независимых республик*: двух унитарных и двух сложносоставных — конфедерации и федерации, по существу стало не только примером для подражания, но и является с тех пор классической договорной федерацией (как формой решения национального вопроса), со временем трансформировавшейся в конституционную⁵.

Как сложносоставное государство Союз Советских Социалистических Республик, согласно последнему из легитимированных⁶ за весь шестидесяти-девятилетний период его существования Основных Законов 1977 года, имел Конституцию, наряду с которой действовали Конституции государств — членов федерации в лице пятнадцати национальных союзных республик, высший представительный орган, не являвшийся неким советским аналогом западных институтов «парламентаризма», государственной власти — Верховный Совет Союза ССР, структурно состоявший из двух равноправных палат, деятельность которого традиционно носила *сессионный характер* (созывались осенью и весной, включали в себя отдельные и совместные заседания палат, а также проводимые в период между ними заседания постоянных комиссий, в то же время, при соблюдении соответствующих процедур, могли быть проведены и внеочередные сессии). Одна из палат, Совет Союза, олицетворяла федерацию в целом, депутаты которой избирались по одномандатным округам с равной численностью местного населения. Другая палата, Совет Национальностей, формировалась, *без каких-либо исключений*, по норме: 32 депутата от каждой из союзных республик, 11 народных избранников от автономной республики, 5 депутатов от автономной области и один депутат от автономного округа (Titov, 1998:391, 392). Палаты избирали Председателя и четырех его заместителей, руководивших работой палаты и осуществлявших контроль за деятельностью аппарата и внутренним распорядком⁷.

⁵ Юридически это было закреплено в двух учредительных актах — «Договоре об образовании Союза Советский Социалистических Республик», принятом одновременно с «Декларацией об образовании Союза Советских Социалистических Республик» на I съезде Советов Союза Советских Социалистических Республик 30 декабря 1922 года в городе Москве: «Российская Социалистическая Федеративная Советская Республика (РСФСР), Украинская Социалистическая Советская Республика (УССР), Белорусская Социалистическая Советская Республика (БССР) и Закавказская Социалистическая Федеративная Советская Республика (ЗСФСР: Советская Социалистическая Республика Азербайджан, Советская Социалистическая Республика Грузия и Советская Социалистическая Республика Армения) объединяются в одно союзное государство — Союз Советских Социалистических Республик» (Titov, 1998:319). Через два года, 31 января 1924 года, они войдут — в качестве раздела первого и раздела второго — в текст первой Конституции (Основного Закона) Союза Советских Социалистических Республик.

⁶ Напомним, что на общенациональном федеральном уровне в течение существования Советского Союза в 1924, 1936 и 1977 году были приняты учредительные акты, в целом закреплявшие окончание одного этапа государственного строительства, с декларированием его итогов в конкретных правах и свободах, и переход к следующему — более прогрессивному и демократическому, с определением перспектив экономического, социального, культурного и политического развития в соответствующих нормах-целях.

⁷ Нельзя не отметить (так как в настоящее время сессионный формат работы, не предполагавший наличия такой профессии, как «депутат», действующего на постоянной основе, встречается в крайне редких случаях, как и императивный мандат), что практика организации и деятельности высшего представительного органа государственной власти советского типа в той либо иной степени нашла свое отражение (в том числе и с точки зрения национального представительства депутатского корпуса) в организации и структуре Всекитайского собрания народных представителей Китайской Народной Республики,

Говоря о специфике электорального процесса и реализации активного и пассивного избирательного права (особенно в контексте безапелляционных и крайне негативных оценок, которые на протяжении всего советского периода постоянно звучали в наш адрес со стороны государств, рассматривающих себя в качестве «оплота демократии»⁸), нельзя не констатировать того, что, как бы кто-то в итоге ни относился к политической системе и республиканской форме правления советского типа, традиционно воспринимаемых на «коллективном Западе» не иначе, как совокупность авторитаризма и тоталитаризма, их *лишь с большими оговорками* можно будет назвать недемократическими, с точки зрения «западных» стереотипов, шаблонов и двойных стандартов, так как вся система советской власти, с момента своей актуализации в 1918 году в лице РСФСР, носила выборный характер, преимущественно базируясь на сочетании представительной⁹ и непосредственной (*de jure* выражавшейся, в частности, в том, что народный депутат любого уровня, вплоть до Верховного Совета, не говоря уже о иерархически нижестоящих структурах, обладал *императивным* мандатом¹⁰, включавшем в том числе наказания избирателей, исходя из которого население обладало правом не только избрать, но и отозвать своего депутата, и инициировать проведение новых выборов) форм народовластия.

во многом «скопировавшего» с учетом китайской специфики опыт и практику тех представительных институтов, которые лежали в основе советской политической системы. Об этом см.: (Eremyan, 2017: 633—649).

⁸ Напомним, что женщины в Соединенных Штатах получили (на федеральном уровне) избирательные права лишь в 1920 году, благодаря XIX поправке, ратифицированной 18 августа, то есть через *сто тридцать три года* после принятия в 1787 году на Конституционном конвенте в Филадельфии действующей Конституции: «Право голоса граждан Соединенных Штатов не должно оспариваться или ограничиваться Соединенными Штатами или каким-либо штатов по признаку пола...» (Krashennnikova (ed.), 2000:167).

Как ни парадоксально, но во Франции женщины получили право избирать и быть избранными еще позднее — после окончания Второй мировой войны, согласно Конституции IV республики 1946 года, спустя *сто пятьдесят семь лет* со времени вступления в силу «Декларации прав человека и гражданина» 1789 года: «... В условиях, определенных законом, — декларирует статья 4 указанной Конституции, — избирателями являются все совершеннолетние обоюбого пола французские граждане и лица, состоящие под французской властью, пользующиеся гражданскими и политическими правами» (Krashennnikova (ed.), 2000:232).

⁹ Так, в Конституции (Основном Законе) РСФСР 1918 года в статье 57, в частности, закреплялось: «Советы депутатов образуются:

а) в городах — по расчету 1 депутат на каждые 1000 человек населения, но в числе не менее 50 и не более 1000 человек.

б) в селениях (деревнях, селах, станицах, местечках, городах с населением менее 10 000 человек, аулах, хуторах и пр.) — по расчету 1 депутат на каждые 100 человек населения, но в числе не менее 3 и не более 50 депутатов на каждое селение... В тех сельских местностях, где это будет признано осуществимым, вопросы управления разрешаются общим собранием избирателей данного селения непосредственно...» (Titov, 1998:313).

¹⁰ Подчеркнем, что императивный мандат совершенно не характерен (более того, он полностью отрицается не только практикой, но и доктриной) для западного парламентаризма как в рамках англосаксонской, так и континентальной правовой традиции, в том числе Франции. Например, в статье 27 Конституции V республики говорится: «...Всякий императивный мандат является недействительным» (Krashennnikova (ed.), 2000:240).

Подчеркнем, что практика подобного рода была характерна вплоть до распада Союза ССР¹¹, и во многом диссонировала с тем, что наблюдалось за рубежом, начиная с периода первых буржуазно-либеральных революций, где дискриминация по расовому, этническому и половому признаку не считалась чем-то из ряда вон выходящим, и культивировалась, несмотря на декларации, провозглашавшие равенство прав и свобод, без каких-либо ограничений. При этом надо иметь в виду, что право избирать и быть избранным, которым так бравадуют (в контексте «либеральной демократии» и пресловутой «западной исключительности») в государствах, провозгласивших себя не чем иным, как «примером для подражания», в течение продолжительного отрезка времени, в ряде случаев исчисляемого столетиями, действовали всевозможные *цензы* (в том числе наиболее «старый» из них имущественный, включавший выплату избирательного налога или сбора, образовательный, возрастной, оседлости), практически поражавшие в правах весьма значительное число дееспособных граждан или подданных. И это считалось одним из проявлений демократии¹².

¹¹ Уже в тексте первой советской Конституции (Основном Законе) РСФСР 1918 года избирательному праву и электоральному процессу, в отличие от Соединенных Штатов и европейских государств, имевших подобные учредительные документы, был непосредственно посвящен специальный — четвертый — раздел, *запрещавший* в категорической форме *какую-либо дискриминацию* по признаку пола, национальной и религиозной принадлежности для подавляющего числа дееспособных граждан республики: «... Правом избирать и быть избранными в Советы пользуются, независимо от вероисповедания, национальности, оседлости и т. п., следующие обоюбого пола граждане Российской Социалистической Федеративной Советской Республики, коим ко дню выборов исполнилось восемнадцать лет (нельзя не отметить, что в Соединенных Штатах *возрастной ценз* существовал вплоть до 1 июля 1971 года, когда была ратифицирована предпоследняя из поправок к федеральной Конституции, действующих на настоящий момент: «...Право граждан Соединенных Штатов в возрасте восемнадцати лет и старше участвовать в голосовании не должно оспариваться либо ограничиваться Соединенными Штатами или каким-либо штатом в зависимости от возраста...») (Krashennikova (ed.), 2000:169): а) все добывающие средства к жизни производительным и общественно полезным трудом, а также лица, занятые домашним хозяйством, обеспечивающим для первых возможность производительного труда, как-то: рабочие и служащие всех видов и категорий, занятые в промышленности, торговле, сельском хозяйстве и пр., крестьяне и казаки-земледельцы, не пользующиеся наемным трудом с целью извлечения прибыли; б) солдаты Советской армии и флота; в) граждане, входящие в категории, перечисленные в пунктах «а» и «б» настоящей статьи, потерявшие в какой-нибудь мере трудоспособность... Избиратели, пославшие в Совет депутата, имеют право во всякое время отозвать его и произвести новые выборы...».

Из этого следует, что во главу угла был поставлен принцип, согласно которому активным и пассивным избирательным правом обладали все, *кто не ассоциировался* с буржуазией и господствующим классом в широком смысле этого слова. Вместе с тем устанавливались ограничительные *цензы* в отношении отдельных категорий лиц и сфер деятельности: «...Не избираются и не могут быть избранными, хотя бы они входили в одну из вышеперечисленных категорий: а) лица, прибегающие к наемному труду с целью извлечения прибыли; б) лица, живущие на нетрудовой доход, как-то: проценты с капитала, доходы с предприятий, поступления с имущества и т. п.; в) частные торговцы, торговые и коммерческие посредники; г) монахи и духовные служители церквей и религиозных культов; д) служащие и агенты бывшей полиции, особого корпуса жандармов и охранных отделений, а также члены царствовавшего в России дома; е) лица, признанные в установленном порядке душевнобольными или умалишенными, а равно лица, состоящие под опекой; ж) лица, осужденные за корыстные и порочащие преступления на срок, установленный законом или судебным приговором...» (Titov, 1998:314—316). Как только будут построены основы социализма, в Конституции 1936 года от всего этого откажутся.

¹² Принято считать (с чем, скорее всего, не согласились бы города-государства античной Греции и Древний Рим), что Англия является «прародиной» современного парламентаризма, на территории которой институты представительной демократии появились в середине 30-х годов XIII века. В то же время в течение нескольких столетий, вплоть до первых десятилетий XX века, в Туманном Альбионе женщины

Не менее характерной особенностью императивного мандата, которым обладали депутаты всех уровней (при этом нельзя забывать о том, что система Советов, действовавшая повсеместно, по многим аспектам принципиальным образом *отличалась* — прежде всего, с институциональной и функциональной точки зрения — *от западного парламентаризма* и местного самоуправления), следует рассматривать непосредственно статус народного избранника и его полномочия, которые не позволяют проводить прямых параллелей с какими-либо аналогами (за исключением бывших государств «народной демократии» и сохранившихся «образцов» стран социалистической ориентации, в первую очередь Китайской Народной Республики) «западной» модели демократии, в том числе и потому, что между «народовластием» и «демократией» *не так уж много общего*, чем может показаться на неискушенный взгляд, невзирая на то, что и в одном, и в другом случае, если неукоснительно придерживаться буквального перевода, речь идет о «власти народа». Парадокс состоит в том, что, говоря о тех, кто является «источником и носителем власти», демократия (если за основу брать определение, заимствованное из политической лексики античных городов-государств) имеет в виду не весь народ, а всего лишь только его часть, в лице граждан, наделенных правами и обязанностями. Именно по этой причине «народ» и «граждане» — *понятия не идентичные*, что позволило со временем правящим элитам и аффилированным с ними господствующим классам обосновать необходимость и целесообразность наличия различных цензов, ограничений, нередко запретов, выводящих за скобки исторического процесса тех или иных представителей западного общества.

Другими словами, когда западные конституционно-правовые источники декларируют о таких фундаментальных принципах избирательного права, как равенство и всеобщность, применительно к тем периодам, в течение которых действовали ограничительные нормы, нельзя игнорировать тот факт, что речь

(несмотря на реформы 1832, 1867 и 1884 года: их результатом стало принятие трех первых «Актов о народном представительстве», нормы которых действовали исключительно в отношении мужской части населения) правом избирать и быть избранными не обладали, так как оно у них появилось лишь благодаря «Акту о народном представительстве» 1918 года, установившем дифференцированный характер избирательных прав представителей мужской и женской части населения: «...Мужчина будет иметь право зарегистрироваться в качестве избирателя при выборах в парламент (за исключением университетского округа), *если он достиг совершеннолетия*, не ограничен в правах и а) имеет требуемую оседлость; или б) имеет требуемое помещение для деловых занятий. Имеет требуемую оседлость или деловые помещения в округе мужчина, который а) проживает в последний день квалификационного периода (который продолжался шесть месяцев и заканчивался или 15 января, или 15 июля. — *Авт.*) на территории округа или занимает там помещение для деловых занятий; и б) проживал в округе весь квалификационный период или занимал там помещение для деловых занятий <...>; в) выражение «помещение для деловых занятий» <...> означает землю или помещение, за которое платят не менее 10 фунтов стерлингов в год, занимаемое регистрируемым лицом в целях деловых или профессиональных... Женщина будет иметь право зарегистрироваться в качестве избирателя при выборах в парламент, <...> *если она*: а) *достигла 30 лет* (возрастной ценз налицо. — *Авт.*); и б) не ограничена в правах, и в) <...> занимает в округе землю или помещение, приносящее не менее 5 фунтов стерлингов дохода, или жилой дом (своего рода имущественный ценз. — *Авт.*), или состоит в браке с лицом, которое может быть зарегистрировано на этом основании (занимает дом или помещение для деловых занятий)». (Krashennnikova (ed.), 2000:216, 217). Как мы видим, правовое положение советских женщин на тот момент отвечало критериям демократии, чего нельзя — даже условно — сказать о женщинах Соединенного Королевства и других государств.

идет исключительно о мужском населении, причем не всем, а определенном — дифференцированном на разных стадиях государственного строительства — проценте¹³. В этой связи следует подчеркнуть, что даже после появления на политической карте Европы нескольких суверенных национальных государств и конституирования *республиканской формы правления советского типа* на континенте продолжали существовать государства (ряд из них представляли собой метрополии колониальных империй, с многомиллионным «туземным» населением, подвергавшемся экономической и социальной эксплуатации, во многом основанной на дискриминации по расовому и этническому признаку), политические режимы которых, позиционируя себя демократическими, лишь с большой степенью абстракции можно идентифицировать таким образом¹⁴. В том числе (если не в первую, то, по крайней мере, не в последнюю очередь), с точки зрения практической реализации базовых принципов избирательного права, лежащих в основе организации и деятельности системообразующих — и производных от них — институтов парламентской демократии. Безусловно, мы погрешим против истины, если не согласимся с тем, что, несмотря на наличие в тексте всех первых советских учредительных актов (1918, 1924 и 1925 года) соответствующих императивных норм, закреплявших право избирать и быть избранными, «независимо от пола, вероисповедания, расы, национальности, оседлости», гражданам, «которым ко дню выборов исполнилось 18 лет», в тех же конституционных документах содержались ограничения, обусловленные *классовым* характером требований, предъявляемых к некоторым категориям населения¹⁵. Позднее законодатель полностью откажется от этого критерия.

¹³ Как ни странно, но к началу XX века и в течение всего периода, предшествовавшего Первой мировой войне, в Соединенных Штатах, в последние десятилетия позиционирующих себя в качестве «оплота демократии» и «примера для подражания», избирательным правом обладали *не более 20 процентов граждан* (речь идет о федеральном уровне), причем — исключительно мужского пола.

¹⁴ Например, в Италии женщины получили право избирать и быть избранными, как и во Франции, лишь после Второй мировой войны. Подчеркнем, что участие в выборах является не правом, а долгом, за неисполнение которого предусмотрены санкции. В свою очередь, в Соединенных Штатах одним из механизмов отстранения граждан от избирательного процесса в течение продолжительного периода времени являлись ограничения, обусловленные неуплатой налогов и платежей, действовавшие до середины 1960-х годов, и отмененные XXIV поправкой к Конституции, ратифицированной 23 января 1964 года: «...Право граждан Соединенных Штатов участвовать в голосовании на любых первичных или иных выборах за Президента или Вице-президента, за выборщиков Президента или Вице-президента либо за сенаторов или представителей в Конгрессе не должно оспариваться или ограничиваться Соединенными Штатами либо каким-либо штатом вследствие неуплаты какого-либо избирательного или иного налога...» (Krashennikova (ed.), 2000:168). У нас в это время женщина впервые отправилась в космос.

¹⁵ В частности, принципы равенства и всеобщности, закрепленные в статье 68 главы 6 («О выборах в Советы») Конституции (Основного Закона) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики от 11 мая 1925 года, действовали в отношении следующих групп населения: «...а) все, добывающие средства к жизни производительным и общественно полезным трудом, а также лица, занятые домашним хозяйством, обеспечивающим для первых возможность производительного труда; б) красноармейцы и краснофлотцы рабоче-крестьянских Красной Армии и Флота; в) граждане, входящие в категории, перечисленные в пунктах «а» и «б» настоящей статьи, потерявшие в какой-либо мере трудоспособность... Из лиц, не вступивших в число граждан Российской Социалистической Федеративной Советской Республики, пользуются активным и пассивным избирательным правом лица, указанные в статье 11 настоящей Конституции (в данном случае речь идет о гражданах «других союзных советских республик», находящимся на территории РСФСР, а также иностранцах, проживающим

Сессии Верховного Совета созывались не реже двух раз в год (так как депутаты осуществляли свои полномочия не на профессиональной основе¹⁶, а совмещали их на общественных началах с конкретным видом деятельности в рамках той или иной отрасли народного хозяйства, за исключением граждан, ограниченных судом в праве избирать и быть избранными¹⁷), тем не менее по инициативе Президиума Верховного Совета — постоянно действовавшего, в том числе в перерывах между пленарными заседаниями, органа Верховного Совета (формировался на первой сессии нового созыва непосредственно из числа депутатов в составе Председателя Президиума Верховного Совета, его Первого заместителя, пятнадцати заместителей — по одному от каждой из союзных республик, секретаря Президиума и двадцати одного члена), а также по предложению союзной республики или не менее трети депутатов одной из палат могли быть созданы внеочередные сессии. Палаты, с точки зрения их статуса и полномочий, были равноправными. Верховный Совет Союза ССР был легитимен рассматривать *любые вопросы*, *de jure* отнесенные Конституцией (Основным Законом) непосредственно к ведению Союза ССР¹⁸.

В течение нескольких десятилетий в западной (как англосаксонской, так и романо-германской) науке конституционного права в целом господствовала

на территории РСФСР, «для трудовых занятий и принадлежащим к рабочему классу, а равно к не пользующемуся чужим трудом крестьянству». — *Авт.*) (Titov, 1998:339).

Как мы видим, конституционно-правовая преемственность с учредительным документом 1918 года, недвусмысленно отражавшая *классовый подход* к определению граждан, обладавших правом избирать и быть избранными, налицо. В целом аналогичным образом в статье 69 регламентировались ограничения и запреты, предусмотренные в отношении соответствующих групп населения, дублируя положения статьи 65 Конституции (Основного Закона) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики 1918 года (Titov, 1998:340).

¹⁶ Например, читаем в статье 104 главы 14 («Народный депутат») Конституции (Основного Закона) Союза ССР 1977 года, формулирующей отличительную особенность советской модели народовластия, принципиально отличавшейся от того, что имело место в рамках западного парламентаризма: «...Депутат осуществляет свои полномочия, не порывая с производственной или служебной деятельностью. На время сессий Совета, а также для осуществления депутатских полномочий в других случаях, предусмотренных законом, депутат освобождается от выполнения производственных или служебных обязанностей с сохранением среднего заработка по месту постоянной работы...» (Titov, 1998:391).

¹⁷ Об этом см. статью 96 (Titov, 1998:390).

¹⁸ Подробнее см.: (Titov, 1998:392—394). Согласно одной из концепций, сформулированных в рамках теории конституционного права, выделяют, характеризуя учредительные документы по количеству регламентируемых в них вопросов, критерий, согласно которому конституционные акты дифференцируются на *либеральные* (в качестве примера всегда приводят Конституцию Соединенных Штатов 1787 года, в которой отсутствуют не только разделы или главы, посвященные правам и свободам человека и гражданина, если не брать во внимание так называемый «Билль о правах» — первые десять поправок к Конституции, но и статьи об экономической системе, территориальном устройстве, конституционном контроле, избирательном процессе, организации местного самоуправления) и *этактистские*, где содержатся специальные разделы и главы, в которых говорится о важнейших сферах общественных отношений, связанных с «надстройкой» и «базисом». По существу все советские учредительные акты, за исключением Конституции (Основного Закона) Союза ССР 1924 года (в некоторой степени аналогичной Конституции Соединенных Штатов 1787 года, так как в ней регламентировались исключительно вопросы, связанные с политической системой новой федерации и республиканской формой правления), являлись *этактистскими*. В этой связи нельзя не отметить тот факт, что, с точки зрения юридической техники, Конституция (Основной Закон) Союза ССР от 5 декабря 1936 года была признана многими представителями западной науки конституционного права одной из лучших в мире. Как следствие, в течение нескольких десятилетий она служила аналогом или примером для подражания для стран, освободившихся от колониальной зависимости и вставших на путь самостоятельного развития.

точка зрения, согласно которой система Советов — как основа государственной власти и управления — не воспринималась, в частности институционально, чем-то аналогичным представительной демократии парламентского типа, которая в тех или иных вариантах (на практике мало чем отличаясь друг от друга) была реализована не только в рамках республиканской, но и монархической формы правления. Например, если в государствах, ассоциирующих себя с «западной» моделью демократии, формирование представительных органов публичной власти традиционно осуществлялось — начиная с периода первых буржуазно-либеральных революций — исключительно на *пропорциональной* основе (для чего и создавались политические партии как один из механизмов отстранения широких слоев, групп населения от реализации власти), то в Советском Союзе и республиках в его составе в электоральном процессе использовалась, говоря современным юридическим языком, *мажоритарная* система относительного большинства, при которой избранный народный депутат, являвшийся членом партии, представлял не общественную организацию, а население, от которого он непосредственно получил императивный мандат. Не менее существенной отличительной особенностью, дифференцировавшей народных избранников при парламентской и советской модели республиканской формы правления, следует рассматривать в одном случае *возмездный*, в другом *безвозмездный* характер осуществления полномочий (при том, что профессионализм тех, кто обладал статусом депутата, так сказать, на «общественных началах», ни в чем не уступал тем, кто получал за свою деятельность заработную плату, во многих случаях был реально выше, о чем свидетельствуют принимавшиеся правовые акты, в том числе конституции, уровень юридической техники которых был в целом чрезвычайно высоким, даже в сравнении с западными аналогами)¹⁹.

¹⁹ Согласно статье 103 главы 14 («Народный депутат») Конституции (Основного Закона) Союза ССР 1977 года, «депутаты являются полномочными представителями народа (как мы видим, ни о какой партии или другой общественной организации речь не идет в принципе. — *Авт.*) в Советах народных депутатов. Участвуя в работе Советов, депутаты решают вопросы (ничего, даже близко похожего, мы не обнаружим среди полномочий депутатов при парламентской форме правления. — *Авт.*) государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства, организуют проведение решений Советов в жизнь, осуществляют контроль за работой государственных органов, предприятий, учреждений и организаций. В своей деятельности депутат руководствуется общегосударственными интересами, учитывает запросы населения избирательных округов, добивается претворения в жизнь наказов избирателей».

Не менее отличительной чертой депутата при советской форме правления (о чем-то подобном как *de jure*, так и *de facto* зарубежным парламентариям можно было только мечтать), являлись механизмы, при помощи которых (статья 105) он осуществлял свои полномочия, в частности наказания избирателей: «... Депутат имеет право запроса к соответствующим государственным органам и должностным лицам, которые обязаны дать ответ на запрос на сессии Совета. Депутат вправе обращаться во все государственные и общественные органы, предприятия, учреждения, организации по вопросам депутатской деятельности и принимать участие в рассмотрении (с большой натяжкой чем-то отдаленно похожим, хотя о каких-либо параллелях речь не идет а priori, может обладать депутат, в случае совмещения — как в Соединенном Королевстве или Германии — «депутатского мандата» и «министерского портфеля»). — *Авт.*) поставленных им вопросов. Руководители соответствующих государственных и общественных органов, предприятий, учреждений и организаций (как это «реализуется» на практике и к чему в итоге приводит иллюстрирует ситуация, связанная с отключением от Интернета главы государства по фамилии Трамп, мы имели возможность наблюдать несколько лет назад. — *Авт.*) обязаны безотлагательно принимать депутата и рассматривать его предложения в установленный срок... Депутату

Когда речь идет о «системе Советов»²⁰, к непосредственному ведению которых относились вопросы государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства, обращает на себя внимание тот факт, что в основе всех, без исключения, решений, принимавшихся на сессии соответствующего Совета (срок полномочий которых носил вариативный характер — Верховные Советы, Союза ССР, союзных и автономных республик, избирались на пять лет, местные Советы народных депутатов — на два с половиной года) лежали *планы развития* территории, относившейся к юрисдикции Совета и подотчетных ему исполнительных, распорядительных и прочих органов, сформированных им, разработанные с учетом *наказов избирателей* (институт, по существу вообще не известный практике западного парламентаризма), высказанных депутатам на стадии предвыборной кампании во время встреч с местным населением, и являвшихся одним из важнейших элементов их императивного мандата.

При этом нельзя не сказать о том (что, в свою очередь, необходимо, как бы к этому в итоге кто-то ни относился, рассматривать в качестве одной из особенностей советской модели государственной власти), что спецификой, не характерной, как и многое другое, для западной системы разделения властей и традиционных механизмов «сдержек и противовесов»²¹, являлся институт *двойного подчинения*, представлявший собой процесс взаимодействия между Советом народных депутатов как органом государственной власти, к ведению которого

обеспечиваются условия для беспрепятственного и эффективного осуществления его прав и обязанностей. Неприкосновенность депутатов, а также другие гарантии депутатской деятельности (статья 106) устанавливаются Законом о статусе депутатов и другими законодательными актами Союза ССР, союзных и автономных республик...».

Наконец, «народный», а не «партийный» (исходя из чего, кого, где и когда предлагать в качестве кандидата в парламентарии решает политическая партия в лице ее руководства, функционеров и спонсоров) статус депутата проявлялся в императивном характере его мандата: «... Депутат обязан отчетываться о своей работе и работе Совета перед избирателями, а также перед коллективами и общественными организациями (специфика избирательного процесса состояла в том, что выдвижение кандидатов носило производственный характер, а выборы — территориальный, в чем проявлялся своего рода «двойной контроль» за деятельностью народного избранника в течение всего периода его полномочий. — *Авт.*), выдвинувшими его кандидатом в депутаты. Депутат, не оправдавший доверия избирателей, может быть в любое время отозван по решению большинства избирателей в установленном законом порядке» (Titov, 1998:391).

²⁰ Положение об этом было закреплено в статье 89 главы 12 («Система и принципы деятельности Советов народных депутатов») Конституции (Основном Законе) Союза ССР 1977 года: «Советы народных депутатов — Верховный Совет СССР, Верховные Советы союзных республик, Верховные Советы автономных республик, краевые, областные Советы народных депутатов, Советы народных депутатов автономных областей и автономных округов, районные, городские, районные в городах, поселковые и сельские Советы народных депутатов — составляют единую систему органов государственной власти» (Titov, 1998:389).

²¹ Надо отметить, что в рамках «системы Советов» действовали институты, даже отдаленно не напоминавшие своей уникальностью структуры западного парламентаризма: «Советы народных депутатов образуют *органы народного контроля*, — говорится в статье 92 учредительного акта 1977 года, — сочетающего государственный контроль с общественным контролем трудящихся на предприятиях, в колхозах, учреждениях и организациях. Органы народного контроля контролируют выполнение государственных планов и заданий; ведут борьбу с нарушителями государственной дисциплины, проявлениями местничества, ведомственного подхода к делу, с бесхозяйственностью и расточительством, волокитой и бюрократизмом; способствуют совершенствованию работы государственного аппарата...» (Titov, 1998:389).

относились вопросы государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства в масштабах соответствующей — от поселковой до республиканской или областной — территории, и исполнительным комитетом, во главе с председателем (своего рода советский аналог того, что имело место в практике британского парламентаризма, когда члены кабинета, причем как действующего, так и «теневого», в том числе премьер-министр, совмещают в своем статусе депутатский мандат и министерский портфель²²), избранным из числа депутатов. Двойное подчинение выражалось, в частности, в том, что, с одной стороны, исполнительный комитет, осуществляя свои полномочия, был подотчетен Совету народных депутатов, непосредственно сформировавшему его²³, с другой — иерархически вышестоящему исполнительному комитету. Что, на наш взгляд, вполне справедливо с институциональной и функциональной точки зрения квалифицирует организацию и деятельность системы Советов как одну из форм народовластия: если избранный депутат *не оправдывал*²⁴ доверия населения, в том числе и председатель исполнительного комитета, он мог быть — в установленном законом порядке — по решению избирателей (предварительный и последующий контроль) отстранен от должности.

Высшим государственным органом исполнительной власти федерации, состоявшем из руководителей министерств и ведомств общей и специальной компетенции, являлся Совет Министров Союза ССР, во главе с Председателем Совета Министров, членами которого по должности являлись Председатели Советов Министров каждой из пятнадцати союзных республик. В пределах своих полномочий он был правомочен решать все вопросы государственного управления, отнесенные Конституцией к ведению Союза ССР²⁵.

²² Практика подобного рода характерна для большинства государств парламентского типа (как республик, так и монархий), что не может не вызывать вполне справедливых и оправданных вопросов с точки зрения одного из фундаментальных критериев «западной» модели демократии — системы разделения властей. Получается, что один и тот же человек, обладая «двойным статусом», сначала, в качестве депутата, принимает закон, а затем, занимая должность министра, его исполняет. Иначе, как абсурдом этого не назовешь, тем не менее, в той же Германии, нечто подобное — считается в порядке вещей и проявлением либеральной демократии.

²³ В статье 91 главы 12 («Система и принципы деятельности Советов народных депутатов») Конституции (Основного Закона) Союза ССР 1977 года, в частности, декларировалось: «...Советы народных депутатов избирают постоянные комиссии, создают исполнительные и распорядительные, а также другие подотчетные органы» (Titov, 1998:389).

²⁴ Для чего и были предназначены отчеты депутата за определенный период, с которыми он выступал перед Советом, членом которого являлся, и трудовым коллективом, выдвинувшим его в депутаты.

²⁵ Нельзя не сказать о том, что система высших органов государственной власти и управления, несмотря на их наименования, закрепленные в последующих учредительных актах Союза ССР, сложилась в целом уже в первой федеральной Конституции, принятой через два года после образования Союза ССР, в 1924 году: «...Конституция СССР 1924 года установила систему высших органов государственной власти Союза: съезд Советов СССР, а в период между съездами — Центральный Исполнительный Комитет СССР, состоящий из двух палат (Союзного Совета и Совета Национальностей). Конституция закрепляла равноправие обеих палат; законопроекты получали силу законов лишь при условии принятия их как Союзным Советом, так и Советом Национальностей. В период между сессиями Центрального Исполнительного Комитета СССР *высшим законодательным, исполнительным и распорядительным органом власти СССР* (в этом проявлялось отличие принципиального характера с системой разделения властей и механизмов сдержек и противовесов, действующих в республиках парламентского типа. — *Авт.*) являлся Президиум ЦИК СССР, в состав которого полностью входили Президиумы палат.

Иерархически выстроенное правосудие осуществлялось системой судов, формировавшейся посредством выборов (другими словами, судебная ветвь государственной власти всех уровней, сочетавшая *профессиональный* и *общественный* элементы, так же носила выборный характер) корпуса судей и народных заседателей, состоявшей из Верховного Суда Союза ССР, в составе Председателя, нескольких заместителей, членов и народных заседателей, пятнадцати Верховных Судов союзных республик, двадцати Верховных Судов автономных республик, шести краевых, сорока девяти областных судов, городских судов, пяти судов автономных областей, одиннадцати судов автономных округов, районных (городских) народных судов, а также военных трибуналов²⁶, что свидетельствует об уникальности судебной системы.

Все граждане, обладавшие гражданством Союза ССР и проживавшие на территории какого-либо из субъектов в его составе (союзной республики и всех, при их наличии, автономных республик, рассматривавшихся ее частями), одновременно с ним являлись гражданами и этих образований. Иначе говоря, дееспособное население союзных республик, не имевших в масштабах своей территории автономных образований типа «республик», обладало двойным гражданством (по существу, *de facto* носившем декларативный характер, так как, выезжая за границу с целевым назначением, например, в командировку, человек получал заграничный паспорт, фиксировавший лишь одно — советское — гражданство), в свою очередь дееспособное население союзных республик, в состав которых входили автономные республики — тройным, свидетельством чего служили записи в паспорте на русском и национальных языках.

Высшим органом государственной власти *союзной республики* являлся Верховный Совет союзной республики, который был уполномочен решать любые вопросы, отнесенные Основным Законом Союза ССР непосредственно к ведению союзной республики — от принятия собственной Конституции и законодательства (наиболее ярким примером может служить тот факт, что на общесоюзном уровне отсутствовал Уголовный кодекс, в то же время акты

Исполнительным и распорядительным органом ЦИК СССР... являлся Совет Народных Комиссаров, образуемый ЦИК СССР и издающий декреты и постановления в пределах предоставленных ему прав. Для непосредственного руководства отдельными отраслями государственного управления Конституция установила систему Народных Комиссариатов — общесоюзных и объединенных. Общесоюзные наркоматы (как и общесоюзные министерства по Основному Закону 1977 года. — *Авт.*) были едиными для всего Союза. Объединенным наркоматам (по Конституции 1977 года их аналогом стали союзно-республиканские министерства. — *Авт.*) соответствовали одноименные наркоматы союзных республик, подчиненные (то есть они находились в двойном подчинении. — *Авт.*) как правительствам республик, так и объединенным наркоматам СССР» (Farberov (ed.), 1986:70).

²⁶ Подчеркнем, что «система Советов», с концентрацией всей полноты власти в масштабах соответствующих институтов, также нашла свое отражение в первом федеральном Основном Законе: «...Конституция 1924 года установила систему высших органов власти союзных республик и порядок их взаимоотношений с высшими органами власти СССР. Был установлен также порядок разрешения спорных вопросов (речь, по существу, идет о варианте *конституционного контроля*, появившегося лишь перед самым развалом Союза ССР. — *Авт.*), в случае возникновения противоречий между общесоюзным и республиканским законодательством, а также в деятельности соответствующих органов управления. В этой связи особыми полномочиями наделялся Верховный Суд СССР. Право окончательного решения спорных вопросов в области государственного управления принадлежало ЦИК СССР...» (Farberov (ed.), 1986:70).

подобного рода действовали в союзных республиках, в том числе и в РСФСР) до формирования органов власти и управления. Высшим исполнительным и распорядительным органом государственной власти каждой из пятнадцати союзных республик, образованным Верховным Советом (и в этом случае мы можем говорить о системе двойного подчинения), являлся Совет Министров, обладавший правом в случае необходимости приостанавливать исполнение постановлений и распоряжений Советов Министров автономных республик, отменять, в качестве вышестоящего органа, соответствующие решения и распоряжения исполнительных комитетов краевых, областных, городских (городов республиканского подчинения) Советов народных депутатов, Советов народных депутатов автономных областей, а в союзных республиках, не имеющих областного деления, — исполнительных комитетов районных и соответствующих городских Советов народных депутатов.

Для того, чтобы в одностороннем порядке реализовать право сецессии и выйти из состава Союза ССР союзная республика, частью которой являлись соответствующие автономные образования, должна была осуществить целый ряд юридически необходимых императивных действий, в первую очередь — *провести региональный референдум* по указанному вопросу, причем он в обязательном порядке должен был состояться как в союзной республике в целом, так и в каждом автономном образовании в ее составе, без исключения.

Автономия в составе федерации как форма решения национального вопроса

Одной из эксклюзивных особенностей сложносоставного образования, которым в итоге стал Советский Союз в качестве федеративного государства, примеров которому (при наличии таких федераций, как Соединенные Штаты Америки или Мексиканские Соединенные Штаты) к моменту его появления на политической карте мира не существовало, следует рассматривать специфику национально-территориального устройства, естественным ядром которого, в том числе с историко-правовой точки зрения, выступала Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика. Иными словами, *уникальность* формы территориального устройства была обусловлена тем обстоятельством, что имел место своего рода «национально-государственный дуализм», так как основу одной федерации составляла другая (аналог «матрешки», когда более мелкие элементы являются частью более крупных), которая включала в себя не только обычные административные единицы, но и регионы традиционного компактного проживания малочисленных народов, этносов или народностей, обладавших соответствующим политико-правовым статусом. При этом нельзя не учитывать, что особенности государственного строительства проявлялись в том, что *ни о каком-либо «обособлении» русских* как государствообразующей нации вопрос не стоял а priori, даже теоретически, так как речь, применимо к «исторической России», не могла идти, причем ни при каких обстоятельствах или условиях, о национальном государстве, а лишь о соответствующей форме

наднационального объединения народов и этносов, в течение многих веков населявших страну и не утративших своеобразие и идентичности²⁷.

Когда речь идет, применимо к федерации советского типа, уникальность сложносоставного территориального устройства которой не должна, исходя в первую очередь из объективного характера предпосылок своей актуализации, вызывать каких-либо сомнений, ее нельзя рассматривать вне процессов, в той или иной степени проявивших себя на начальной стадии формирования того национально-государственного образования, которое в перспективе станет не чем иным, как основой будущего Советского Союза, так как любая дискуссия, связанная с научным обоснованием целесообразности, востребованности или необходимости адаптации к традиционной, функционировавшей столетиями, системе централизованного государственного управления совершенно иных, *не использовавшихся ранее принципов*, учитывающих не только численность населения, но и его многонациональность, не говоря уже о географической и региональной специфике и масштабах территории, в итоге — не будет отвечать требованиям объективности без анализа обстоятельств, в результате которых унитарная Российская империя трансформировалась в Российскую Советскую Федеративную Социалистическую Республику. Таким образом, не рассмотрев особенностей, благодаря или вопреки которым был *осуществлен переход* к сложносоставной форме территориального устройства страны, позволившей сохранить отечественную государственность, мы, вероятнее всего, не сможем в полной мере понять и оценить (не подвергаясь идеологическому давлению) причин, приведших к образованию Советского Союза, а затем — его распаду²⁸.

²⁷ Учитывая положительный опыт автономизации, сложившийся в течение советского периода, в западной доктрине конституционного права национально-территориальную автономию как одну из форм автономии в широком смысле этого слова рассматривают не чем иным, как правом какой-то части территории государства самостоятельно решать определенный круг вопросов, соответствующим образом делегированных ей и ее населению. В зависимости от особенностей получения автономии (либо в результате продолжительной борьбы за свои права культурно-исторически и этнически обособленного населения, его преимущественно компактного или разрозненного проживания, оседлого или кочевого образа жизни, либо еще по каким-то другим причинам и обстоятельствам), традиционно выделяют несколько ее видов: *национально-культурную* (в зарубежной научной и учебной литературе ее иногда называют «персональной» или «корпоративной») и *территориальную* (чаще всего встречается в качестве «национально-территориальной», в источниках можно столкнуться и с таким определением, как «этнотерриториальная»). Тем не менее, и в первом, и во втором случае речь идет об образованиях, в основе которых прежде всего лежит этническая характеристика местного населения. В то же время необходимо иметь в виду, что при создании такого вида автономии как территориальная этнический признак не всегда является определяющим, и во главу угла могут быть поставлены культурные особенности какого-то народа, традиции повседневного быта и иные основания. При этом следует учитывать то обстоятельство, что термин «автономия» не всегда присутствует в названии соответствующего образования (автономной области, округа, района и прочих территориальных единиц), как и приставка «национальная».

²⁸ По мнению советских ученых, характеризовавших специфику и особенности федераций советского типа, точку зрения которых, несмотря на то что с момента их критического анализа прошло уже несколько десятков лет, в целом нельзя не разделить, в отличие от Советского Союза «буржуазные федеративные государства никогда не служили справедливым решению национальных проблем. Права национальностей никак не отражены и в организационной структуре буржуазных федераций. Они не только не создают угнетенным национальностям надлежащих условий для их экономического и культурного развития (подчеркнем, что цитируемая работа написана в 1986 году, так что некоторые выводы

Не отрицая закономерности концентрации территории, составлявшей в течение нескольких веков Московское царство и Российскую империю, нельзя не учитывать тот факт, исходя из которого тенденции, обусловившие процесс формирования государственности на новых принципах (совмещавших в себе, с одной стороны, элементы централизации, с другой — децентрализации, в той или иной степени известные практике управления, традиционно учитывавшей в деятельности местной публичной администрации специфику и особенности обычаев и менталитета населения не русскоязычных регионов, неразвитость инфраструктуры и удаленность коммуникаций), в подавляющем большинстве случаев носили объективный характер, так как начавшаяся дезинтеграция, во многом вызванная революцией и ее последствиями, в том числе стремлением к обособлению национально ориентированных элит и их окружения, привела к осознанию того, что *лишь объединившись в некое целое*, появится реальная возможность не только сохранить государство, но и начать его экономическое и политическое возрождение с учетом культурного своеобразия всех народов и этносов, проживавших в нем. В основе целесообразности и прагматизма, на которые опирались представители соответствующего малочисленного народа и этноса при принятии решения о вхождении в состав советской федерации, лежала историческая память поколений, благодаря которой (как при наличии каких-либо коллизий и проблем, так и при их отсутствии) Россия, причем без ложного пафоса, воспринималась матерью, а не мачехой, сумевшей в итоге не потерять, в отличие от других, ни одного из членов своей многонациональной и многоконфессиональной семьи, дифференцируя подданных исключительно в контексте их принадлежности к христианству: на православных и иноверцев, без ограничений продвижения по служебной и социальной лестнице, вплоть до иерархически самых высоких, престижных должностей и званий. Не менее важную, нередко определяющую роль в длительном процессе формирования «исторической России» играл *фактор добровольного вхождения* какого-либо народа и этноса в состав Московского царства, а затем Российской империи, что, как бы «по наследству»,

в той или иной степени устарели и не во всем отвечают действительному положению дел. — *Авт.*), но всячески его тормозят. Пример тому — США, где всеми способами утверждается неравноправие негров, индейцев и других национальных меньшинств. Буржуазные федерации представляют собой обычно административное объединение территорий, не связанных с национальным составом населения, с границами расселения отдельных национальностей. Например, в США основных национальных групп насчитывается не более 7, а штатов — 50; в Швейцарии — 4 национальные группы, а кантонов — 22; в Мексике — 3 национальные группы, а штатов — 29... В отличие от Советского Союза буржуазные федерации создавались не на основе добровольного волеизъявления своих членов, а путем принуждения, нередко при сопротивлении этому части объединившихся государств, а также с помощью различных способов приобретения территории (захвата, покупки и т. д.)» (Farberov (ed.), 1986:251, 252). Можно по-разному относиться к обобщениям подобного рода, в том числе с не скрываемой иронией, тем не менее факт остается фактом: если мы проследим за процессом государственного строительства тех же Соединенных Штатов, то волей-неволей будем вынуждены признать, что многие южные штаты, начиная с Техаса и заканчивая Калифорнией вошли в состав федерации в результате аннексии территории и нескольких войн с республиканской Мексикой и ее бывшей метрополией в лице монархической Испании. Кроме этого, в самом начале XIX столетия существенная по размерам территория, принадлежавшая Франции (речь идет о Луизиане, ставшей позднее основой нескольких штатов), была продана Соединенным Штатам, как и Аляска, которой владела Российская империя.

перешло и к государству, ставшему реальностью в результате Великой октябрьской революции и провозглашения Российской Социалистической Федеративной Советской Республики²⁹.

Нельзя не отметить, что революционные преобразования, затронувшие территориальное устройство государства, носившие, вне всякого сомнения, фундаментальный характер, нашли непосредственное отражение в *процессе автономизации* ряда регионов с компактным проживанием малочисленных народов и этносов, которые в течение нескольких веков вели как оседлый, так и кочевой образ жизни, обладая статусом «подданных Российской империи». При этом не следует игнорировать одного важного обстоятельства: тенденции подобного рода, обусловленные, помимо прочего, национальным составом населения Поволжья, Северного Кавказа, Сибири и Крайнего Севера, носили объективный и закономерный, с исторической точки зрения, характер, яркой иллюстрацией чего можно рассматривать организацию территориального самоуправления, учитывавшей особенности и менталитет соответствующего народа или этноса. Другими словами, компактность и концентрация местного населения реально способствовали тому, чтобы автономизация стала одним из возможных (в условиях переходного периода) способов не только решения национального вопроса, существенной стабилизации политической ситуации и активизации процесса государственного строительства, но и приостановки — хотя бы на время противостояния «красных» и «белых» — дезинтеграционных тенденций, наблюдавшихся в различных частях бывшей Российской империи. Парадокс состоит в том, что за небольшим исключением (речь идет о Польше, Финляндии и Прибалтике), «поиграв в суверенитет», регионы, традиционно, в течение многих веков, являвшиеся частью единого государства, высказались в пользу *дальнейшего сосуществования* в масштабах одной страны³⁰.

²⁹ Необходимо подчеркнуть, что в преамбуле первой советской Конституции (Основном Законе), принятой V Всероссийским съездом Советов 10 июля 1918 года, провозгласившей образование нового государства, в официальном названии сначала указывался его «социалистический» и лишь затем — «советский» характер: «Утвержденная III Всероссийским съездом Советов в январе 1918 года Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа вместе с утверждаемой V Всероссийским съездом Советов Конституцией Советской Республики составляют единый основной закон Российской Социалистической Федеративной Советской Республики...» (Titov, 1998:305).

В главе первой раздела первого учредительного акта от 10 июля 1918 года, представлявшей собой «Декларацию прав трудящегося и эксплуатируемого народа», закреплявшей республиканскую форму правления и сложносоставную форму территориального устройства нового государства, в частности, читаем: «... Россия объявляется Республикой Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. Вся власть в центре и на местах принадлежит этим Советам... Российская Советская Республика учреждается на основе свободного союза свободных наций, как федерация советских национальных республик...» (Titov, 1998:305).

³⁰ В науке конституционного права (исходя из международно-правовой доктрины) довольно дискуссионным является вопрос о том, во всех ли случаях или только в исключительных малочисленный народ, народность или этнос должны реализовывать, принадлежащее им право на самоопределение, вплоть до выхода из состава какого-либо государства (которому, в свою очередь, принадлежит, причем не менее значимое, право на сохранение территориальной целостности) и создания собственного государственного образования. Эта проблема возникла с новой силой после так называемого «косовского прецедента», в результате которого, в нарушение действующих конституционных норм, один из «национальных анклавов» Югославии, опираясь на военную силу Североатлантического блока, вышел из

Автономная республика в составе Российской Советской Федеративной Социалистической Республики фактически представляла собой национально-территориальное образование, обладавшее элементами статуса суверенного государства с характерными для него структурами и институтами, являвшаяся, наряду с федерацией, одной из форм самостоятельного осуществления власти в пределах, юридически установленных и закрепленных в Конституции или аналогичном учредительном акте, наделенное широкими правами в области образования, языка (или диалекта), традиционной культуры и повседневного быта, предоставляемыми государством, в лице соответствующих публичных органов, исторически компактно проживающим на определенной территории национальным меньшинствам, общностям и этническим группам³¹.

состава этой республики — не проведя необходимого для этого референдума, ограничившись всего лишь решением регионального представительного органа, не обладавшего подобного рода полномочиями. Тем не менее, «коллективный Запад», опираясь всего лишь на решение органа, не имевшего права осуществлять что-либо подобное, признал «новое государство», тем самым создав прецедент, получивший поддержку в одном из международных судебных институтов. Вместе с тем, когда дееспособное население Крыма и города Севастополя, проведя все необходимые для выхода из состава Украины мероприятия, в том числе референдумы, учитывая, в частности, и «косовский прецедент», ему было отказано со стороны «коллективного Запада» в легитимности как выхода из состава Украины, так и вхождения в состав Российской Федерации. Двойные стандарты — налицо, что уже давно не удивляет.³¹ Исходя из конституционно-правового статуса, объема полномочий и предметов ведения различают несколько видов национально-территориальной автономии: *политическую* и *административную*. Следует учитывать тот факт, что благодаря советской практике, территориям (в масштабах которых на том или ином историческом этапе уже существовали самостоятельные государственные образования, как, например, в Италии, Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии, где несколько десятилетий действует режим так называемой «деволюции», и Испании), специфический характер которых был очевиден, либо в тех случаях, когда, помимо материковой, в состав государства входит еще островная часть (как в ситуации с островом Сардиния в составе Италии, Фарерских островов и Гренландии Дании, Азорских островов и Мадейры Португалии) Конституцией или специальным законодательством местным парламентам предоставляется право нормотворчества по широкому кругу вопросов регионального значения с последующей их реализацией органами исполнительной власти, которые, как правило, формируются самостоятельно или парламентом, или населением территориальной единицы непосредственно. Подобные образования, помимо полномочий законодательного и исполнительного характера (не имея какой-либо собственной судебной системы, исключением следует считать Уэльс и Шотландию, где функционируют структуры, во многом отличные от тех, что имеют Англия и Северная Ирландия), вправе участвовать в решении целого ряда общенациональных вопросов, в том числе международного значения, при условии, что они затрагивают их статус, компетенцию и предметы ведения. В отличие от субъектов сложносоставных федеративных государств, население которых обладает, за небольшим исключением стран, гражданством, жители политической автономии собственного гражданства не имеют (являясь лишь гражданами унитарного государства, соответствующие территории которого входят в его состав).

Не менее важным обстоятельством, подчеркивающим характер, черты и особенности политической автономии, складывающейся в последние годы в Соединенном Королевстве в форме так называемой «деволюции», является в целом тот факт, что на первом этапе перехода от унитаризма к более сложной модели государственного устройства (нельзя не признать, что этот процесс в рамках государственного строительства имеет исключительно объективный контекст) чаще всего используется механизм предельно допустимой децентрализации, а не политической автономии в ее обычном значении, что позволяет — в той или иной степени — говорить, что некоторые термины нуждаются в уточнении. То же самое можно сказать и в отношении как вхождения, так и выхода из состава наднациональных образований, каким считается Европейский союз и прочие квазигосударственные институты. Так, не согласившись с выходом Соединенного Королевства из состава Европейского союза, Шотландия (что совершенно не исключено) оставляет за собой вопрос сохранения членства в указанной организации. С другой стороны, Каталония, обладающая особым юридическим статусом и достаточно широкими

Квалифицируя с политической и юридической точки зрения феномен подобного рода, необходимо учитывать достаточно парадоксальный факт, что в начале XX столетия в зарубежных государствах (не только суверенных, но и обладавших октроированным статусом) вопрос об автономных образованиях тех или иных народов, народностей и этнических групп не стоял в принципе, какое бы из существовавших на тот момент унитарных или сложносоставных государств не рассматривать в качестве иллюстрации: как в первом, так и во втором случае, причем, независимо от монархической или республиканской формы правления, государства традиционно строились — *исключительно* по административно-территориальному принципу. Как бы к этому ни относиться, учитывая восприятие Российской империи в Европе в качестве своего рода многовековой «тюрьмы народов»³², с появлением на политической карте в 1918 году советской России стал возможным принципиально иной взгляд на самоопределение народов и этносов: лишь благодаря «советскому примеру» некоторые из современных государств, непосредственно не используя в актах учредительного характера дефиницию «автономная республика», пошли по пути автономизации и регионализации, так как, в противном случае, процесс дезинтеграции был бы для них вполне вероятен³³.

полномочиями во внутренних вопросах, неоднократно проводила на своей территории в течение последних лет несанкционированные центром плебисциты о выходе из состава Испании, при сохранении членства в Европейском Союзе. В свою очередь Гренландия, которая еще совсем недавно — вплоть до 1953 года — рассматривалась колонией Королевства Дании, и лишь с января 1979 года (после того, как Фолькетингом — парламентом страны 17 ноября 1978 года было принято соответствующее постановление, одобренное позднее на местном референдуме 17 января 1979 года) является равноправной частью унитарного государства, отказалась, в отличие от бывшей метрополии — одного из старейших членов Европейского Союза — от пребывания в нем. Чрезвычайно редко политические автономии имеют конституции или уставы, где закреплена правовая статус, полномочия и предметы ведения, как правило, этой проблеме посвящены специальные разделы и главы в общенациональной Конституции или законодательстве, регламентирующих отношения в разных сферах, сложившиеся между государством и его публичными институтами с местным национальным населением, представительными и исполнительными органами территории, которой предоставлена автономия. И в этом случае исключением из правил являлись политические автономии советского типа, имевшие все необходимые, в том числе внешние, атрибуты, олицетворяемые с национальным государственным образованием.

Административная автономия отличается от политической прежде всего тем, что она не обладает правом на издание местных законов, хотя ее органы, имеющие представительный характер, наделены полномочиями в пределах компетенции издавать соответствующие подзаконные нормативные акты. Так, на территории одной из бывших союзных республик (в данном случае имеется в виду, в частности, Молдавия), подобного рода автономией наделены два округа, где компактно проживают гагаузы. В свою очередь таким же статусом обладал албанский анклав в пределах Сербии — Косово, провозгласивший себя государством, не только не имея на это прав, но и не осуществив ряд процедур, прежде всего не проведя референдума, необходимого в таких случаях.

³² Термин, который ввел в оборот французский дипломат Астольф де Кюстин после своего путешествия по Российской империи в середине 1830-х годов, который «прижился» настолько, что актуален до сих пор среди западных политологов, пропагандистов и идеологов всех мастей. Поражает тот факт, что, квалифицируя нашу страну, используя подобные «ярлыки», автор этого термина почему-то забыл сравнить Россию и заморские колонии Франции, в том числе африканские, стыдливо умолчав о всем том, что там в это время творилось.

³³ При этом не лишним будет подчеркнуть тот факт, что тенденции, тем или иным образом связанные с трансформацией автономных образований, наблюдавшиеся в Российской Федерации в начале 1990-х годов, в результате которых сначала в Федеративном договоре 1992 года, а затем и в Конституции 1993 года они получили статус республик (государств) — равноправных субъектов Российской Федерации, ранее имели место в отечественной традиции государственного строительства, когда

Справедливости ради надо сказать, что в масштабах Советского Союза, несмотря на многонациональный характер отдельных регионов, получивших соответствующий статус, к моменту его распада в качестве сложносоставного образования сложилась только Российская Федерация. При этом подчеркнем, что представление о том, чем рассматривалась федерация как одна из форм национально-территориального устройства государства, не было статичным и периодически трансформировалось (до прихода к власти ряд большевиков, например, придерживались концептуальной точки зрения, согласно которой наиболее приемлемой считалась унитарная форма устройства государства, в том числе в контексте единого рынка труда, единых финансов, бюджета и т. д.), о чем свидетельствует острейшая дискуссия по указанной проблеме³⁴.

Впервые с конституционно-правовой точки зрения о «федерации» как сложносоставном государственном образовании, где допускалось создание «автономии» по *национальному* или *территориальному* принципу, было продекларировано в главе пятой Конституции (Основном Законе) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики, принятой 10 июля 1918 года: «...Российская Республика есть свободное социалистическое общество всех трудящихся России. Вся власть... принадлежит всему рабочему населению страны, объединенному в городских и сельских Советах... Советы областей, отличающихся особым бытом и национальным составом, могут объединиться в автономные областные союзы... Эти автономные областные союзы входят на началах федерации в Российскую Социалистическую Федеративную Советскую Республику» (Titov, 1998:307)³⁵.

Казахская АССР и Киргизская АССР, первоначально входившие на правах автономии в состав РСФСР, или Таджикская АССР, являвшаяся до 1929 года составной частью Узбекской ССР, были в итоге преобразованы в союзные республики, ставшие позднее суверенными национальными государствами.

³⁴ Как подчеркивает в одной из работ профессор Б.С. Эбзеев, проблема формы территориального устройства стала особенно актуальной при обсуждении вопроса о том, на каких принципах и в какой форме должно быть образовано объединение национальных республик: «...Осенью 1922 года в развернувшейся по этому поводу дискуссии в Политбюро ЦК РКП (б) выяснились разные позиции. Одни предлагали ограничиться чем-то вроде конфедерации республик, без создания единых общегосударственных органов, наделенных большими полномочиями. Другие предлагали так называемую автономизацию (идеологом этой формы объединения выступал И.В. Сталин, курировавший тогда в правительстве национальный вопрос. — *Авт.*), то есть вступление всех советских республик в состав РСФСР на началах автономии. Третьи, поддержанные В. И. Лениным, предлагали создание союзного государства на основе добровольного объединения равноправных республик (с правом сессии. — *Авт.*). Проект объединения, разработанный на основе предложений В.И. Ленина, в октябре 1922 года получил одобрение Пленума ЦК РКП (б). 30 декабря 1922 года I съезд Советов Союза ССР принял решение о создании Союза Советских Социалистических Республик. Съезд единогласно одобрил Декларацию и Договор об образовании СССР...» (Ebzeev, 2019:529).

³⁵ Территориальная автономия в зарубежных странах чаще всего имеет место в тех государствах, где в масштабах определенного региона встречаются компактно проживающие этнические и иные группы. Так, например, согласно разделу VII действующей Конституции Португальской Республики 1976 года (с последующими поправками 1982 и 1989 годов), посвященному автономным областям, особый политико-административный режим Азорских островов и Мадейры основывается как на географических, экономических и социальных характеристиках, так и на историческом стремлении островного населения к своей автономии. Областная автономия имеет целью демократическое участие граждан в управлении экономико-социальным развитием, стимулировании и защите областных интересов, а также укреплении национального единства и солидарности между всеми португальцами (статья 227).

Итогом процессов, наблюдавшихся в первое пятилетие существования РСФСР, к 1923 году в ее составе образовалось 13 *автономных республик* и 16 *автономных областей* (Горно-Алтайская, Юго-Осетинская и др.), со своей системой органов публичной власти и управления, не считая 63 губерний и областей. Через шесть лет общее количество автономных республик возросло до 17. Достаточно привести несколько характерных примеров, чтобы картина генезиса показала, каким образом шло фактическое наполнение тех правовых предписаний, которые были конституционно сформулированы на начальном этапе становления и развития единого сложносоставного государства³⁶.

Так, 20 марта 1919 года в результате соглашения, подписанного между Башкирским правительством и СНК РСФСР, позднее утвержденным ВЦИК³⁷, была сформирована Башкирская Советская Республика — не только первая, но и единственная национальная республика в составе РСФСР, получившая статус автономии на основе договора. Татарская АССР создается постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 27 мая 1920 года³⁸. Киргизская АССР получает статус автономной республики в составе РСФСР 26 августа 1920 года на основании декрета ВЦИК и СНК РСФСР «Об образовании Автономной Киргизской Социалистической Советской Республики», Горская АССР и Дагестанская АССР — декретом ВЦИК РСФСР от 20 января 1921 года, Крымская АССР — декретом ВЦИК и СНК РСФСР от 18 октября 1921 года (просуществовала в составе РСФСР до 30 июня 1945 года, после чего была ликвидирована одновременно с процессом депортации крымскотатарского населения и преобразована в Крымскую область в составе РСФСР), Якутская АССР — 27 апреля 1922 года (согласно постановлению Президиума ВЦИК «Об Автономной Якутской Социалистической Советской Республике»), Карельская АССР — 25 июля 1923 года на базе Карельской трудовой коммуны, сформированной 8 июня 1920 года из территорий

Автономная область представляет собой юридическое лицо публичного права, обладает широкими полномочиями в различных сферах общественных отношений, юридически закрепленными в специальном региональном статуте, разработанном законодательной ассамблеей автономной области и одобренном национальным парламентом — Ассамблеей Республики. Автономная область вправе: а) законодательствовать с соблюдением положений Конституции и законов Республики по вопросам, представляющим для нее особый интерес, которые не входят в собственную компетенцию органов государственной власти; б) законодательствовать по вопросам, делегированным Ассамблеей Республики, представляющим особый интерес для автономной области, и которые не входят в компетенцию органов государственной власти; в) регламентировать областное законодательство и общие законы, исходящие от органов государственной власти, если за ними не закреплена компетенция по регламентации; г) осуществлять собственную исполнительную власть; д) управлять и распоряжаться своим имуществом и совершать действия и сделки, в которых они заинтересованы; е) осуществлять собственные полномочия в бюджетно-налоговой сфере, распоряжаться доходами от налогов, собранных в области, доходами, полученными из других источников, и использовать доходы на покрытие расходов; ж) создавать и упразднять местные самоуправляющиеся единицы, осуществлять полномочия по опеке в отношении них (статья 229) и т.д.

³⁶ При этом в некоторых случаях нам придется забежать несколько вперед, чтобы динамика государственного строительства была проиллюстрирована в полном объеме, показав, каким образом протекал процесс трансформации одной формы «образования» в другую, более высокого статуса, вершиной которого стало их современное правовое положение.

³⁷ См.: Известия ВЦИК — 1920 — № 63/615 — 23 марта.

³⁸ См.: Декрет ВЦИК и СНК от 27 мая 1920 г. «Об Автономной Татарской Социалистической Советской Республике» // Известия ЦИК — 1920 — № 15 — 29 мая. Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства. — 1920. — № 51. — 8 июня.

нескольких уездов Олонецкой и Архангельской губерний (существовала с 25 июля 1923 года по 31 марта 1940 года, с 16 июля 1956 года по 13 ноября 1991 года).

В новой редакции³⁹ статьи 13 Конституции (Основного Закона) РСФСР 1925 года, актуализированной на XIV Всероссийском съезде Советов в 1929 году, при этом подчеркнем, что Советский Союз существовал уже не менее семи лет, в свою очередь констатировалось, применительно к особенностям государственного строительства в рамках данного исторического периода, следующее: «...Признавая право всех наций на самоопределение, вплоть до отделения, Российская Социалистическая Федеративная Советская Республика, исходя из твердо выраженной воли трудящихся отдельных национальностей, населяющих Российскую Социалистическую Федеративную Советскую Республику, к оформлению своего государственного бытия в составе Российской Социалистической Федеративной Советской Республики, объединяется с этими национальностями путем образования в составе Российской Социалистической Федеративной Советской Республике национальных автономных Советских социалистических республик и областей»⁴⁰.

В 1930 году ранее образованный Мордовский округ, территориально располагавшийся в Средне-Волжском крае, трансформируется первоначально

³⁹ Принятие Конституции (Основного Закона) РСФСР в обновленной редакции, как и Конституций остальных республик, сформировавших в 1922 году советскую федерацию, было вызвано исключительно объективными обстоятельствами — перераспределением полномочий между союзом и субъектами в его составе. Так, новый измененный текст Конституции (Основного Закона) РСФСР был утвержден 11 мая 1925 года XII Всероссийским съездом Советов. В других союзных республиках обновленные тексты были утверждены съездами Советов этих республик: в Украинской ССР и в ЗСФСР — в 1925 году, в Белорусской ССР — в 1927 году. В новых текстах Конституций союзных республик в первую очередь «были отражены факт объединения республик в единое союзное государство на основе братского сотрудничества и взаимопомощи и вытекающие из этого взаимоотношения органов союзных республик с органами Союза. Были изменены разделы (главы), посвященные предметам ведения высших органов государственной власти и государственного управления союзных республик с учетом компетенции Союза, а также отражены некоторые другие моменты, вытекающие из факта, объединения республик в Союз ССР (например, право ЦИК союзных республик опротестовывать постановления ЦИК СССР, обязательность выполнения наркоматами союзных республик директив одноименных наркоматов СССР и др.)» (Farberov (ed.), 1986:71, 72).

⁴⁰ Напомним, что одним из учредителей Союза ССР была Закавказская федерация (на наш взгляд, она, скорее, выглядела как *конфедерация*, то есть временный союз, созданный для достижения определенных целей и задач политического, экономического, военного характера, так как три республики, входившие в нее, имели все основные признаки государства), просуществовавшая чуть более десяти лет, с 1922 по 1936 год. Как отмечают советские авторы, характеризуя причины, побудившие эти государства образовать свой союз, объединение закавказских республик «в федеративную социалистическую республику вызывалось необходимостью преодоления хозяйственной разрухи и ликвидации национальной вражды, доставшихся в наследство от царских и иноземных угнетателей. ЗСФСР, созданная народами, национальная рознь между которыми в прошлом носила особо острый характер, знаменовала успехи Советской власти в укреплении дружбы между народами Закавказья. ЗСФСР укрепляла связи с Российской Федерацией. Закавказская федерация по своей форме приближалась к СССР, то есть союзному государству. Различие же преимущественно заключалось в том, что в ЗСФСР, обладавшей в основном такой же компетенцией, что и другие союзные республики, некоторые отрасли законодательства и управления оставались в ведении республик (Армении, Азербайджана и Грузии), составивших Закавказскую федерацию. Конституция ЗСФСР, в отличие от Конституции СССР, не признавала за своими государствами-членами права одностороннего выхода из федерации...» (Farberov (ed.), 1986:233, 234).

в автономную область, а затем в автономную республику. После вступления в силу Конституции (Основного Закона) Союза ССР 1936 года⁴¹, при росте новых автономных образований, часть автономных республик трансформируется в союзные республики, в связи с чем на конец этого года в составе федерации насчитывалось уже 22 автономных республики, 9 автономных областей и 8 национальных округов, позднее переименованных в автономные округа⁴².

В статье 70 Конституции (Основном Законе) Союза ССР 1977 года, последнего по времени принятия учредительного советского акта, в тексте которого непосредственно говорилось о таких национально-территориальных государственных образованиях, как автономные республики, в частности, декларировалось: «...Союз Советских Социалистических Республик — единое союзное многонациональное государство, образованное на основе принципа социалистического федерализма, в результате свободного самоопределения наций и добровольного объединения равноправных Советских Социалистических Республик» (Titov, 1998: 385, 386)⁴³.

⁴¹ Вносившиеся в текст Конституции (Основного Закона) Союза ССР 1924 года за этот период изменения и дополнения были обусловлены различными причинами, прежде всего вхождением в состав Союза ССР новых союзных республик, в частности Узбекской, Туркменской и Таджикской ССР, «ростом хозяйства и культуры, усложнением задач руководства и изменениями в связи с этим в системе органов государственного управления (например, в системе Народных Комиссариатов), уточнением размежевания компетенции между Союзом ССР и союзными республиками, изменением сроков созыва съездов Советов (один раз в два года вместо первоначально предусмотренного срока — один раз в год), порядка выборов на съезд Советов в связи с новым административно-территориальным делением республик (образование краев и областей). Изменения и дополнения Конституции СССР, принимавшиеся съездами Советов СССР, выражали и закрепляли дальнейшее государственное строительство советского многонационального государства...» (Farberov (ed.), 1986:72).

⁴² Вопрос об изменении ранее действовавшей Конституции (Основного Закона) Союза ССР 1924 года был поставлен в начале 1935 года, на февральском Пленуме ЦК ВКП (б), как один из важнейших и актуальных вопросов государственного строительства советской федерации. Пленум ЦК ВКП (б) внес соответствующее предложение проходившему в это время в Москве VII съезду Советов Союза ССР, считая целесообразным и своевременным внести в Конституцию 1924 года изменения, целью которых должны быть: 1) дальнейшая демократизация советской избирательной системы, с точки зрения замены не вполне равных выборов — равными, многостепенными — прямыми, открытыми — закрытыми; 2) уточнение социально-экономической основы Конституции в смысле приведения Конституции в соответствие с новым соотношением классовых сил в Советском Союзе (созданием социалистической индустрии, победой колхозного строя, утверждением социалистической собственности как экономической основы советского общества и т. д.). Исходя из указанных выше изменений в жизни страны, VII съезд Советов «предложил Центральному Исполнительному Комитету Союза ССР избрать Конституционную комиссию, которой и поручить выработку нового текста Конституции. VII Всесоюзный съезд Советов указал также, что ближайшие очередные выборы органов Советской власти в Союзе ССР необходимо провести на основе новой избирательной системы. Конституционная комиссия, образованная ЦИК СССР, к лету 1936 года подготовила проект новой Конституции, который был в основном одобрен Президиумом Центрального Исполнительного Комитета Союза ССР... 12 июня 1936 года по постановлению Президиума Центрального Исполнительного Комитета Союза ССР проект нового Основного Закона Советского государства был опубликован для всенародного обсуждения. Свыше пяти месяцев длилось всенародное обсуждение проекта Конституции, в котором приняли участие 51, 5 млн граждан Советского Союза, что составляло 55% взрослого населения страны... 25 ноября 1936 года открылся Чрезвычайный VIII Всесоюзный съезд Советов», который 5 декабря 1936 года утвердил текст новой Конституции (Основного Закона) Союза ССР (Farberov (ed.), 1986:73, 74).

⁴³ Исходя из положений Конституции 1947 года, Итальянская Республика делится на области, провинции и коммуны. Области представляют собой (статья 115) не что иное, как автономные образования с собственными полномочиями и публичными функциями. Ряд территорий, в частности Сицилия, Сардиния, Трентино-Альто Адидже, Фриули-Венеция Джулия и Валле-д'Аоста, имеют особые формы

Согласно положениям указанного документа в составе Союза ССР к этому времени насчитывалось двадцать автономных республик, являвшихся с юридической точки зрения неотъемлемой частью четырех союзных республик — членов федерации (термин «субъект» не использовался в нормативно-правовых документах, судебной и правоприменительной практике, научной, учебной, публицистической и прочей литературе всего советского периода), и рассматривавшихся *политической формой* национально-территориальной автономии. Не последнюю роль в этом играли не только масштабы (так как ряд членов государства, например, прибалтийских, обладали небольшими, по сравнению с целым рядом автономных образований, размерами) территории союзной республики, но и традиции компактного расселения народов в пределах конкретного региона, вплоть до малочисленных, оседлых и кочевых.

Так, РСФСР (статья 85, пункт 1) в силу целого ряда причин культурно-исторически и географически инкорпорировала большинство автономных образований, преимущественно либо исключительно сформированных по национальному или этническому принципу, — шестнадцать (Башкирскую, Бурятскую, Дагестанскую, Кабардино-Балкарскую, Калмыцкую, Карельскую, Коми, Марийскую, Мордовскую, Северо-Осетинскую, Татарскую, Тувинскую, Удмуртскую, Чечено-Ингушскую, Чувашскую и Якутскую республики), одиннадцать из которых, в частности, Кабардино-Балкарская, Калмыцкая, Коми, Марийская,

и условия автономии, закрепленные в специальных статутах, установленные соответствующими конституционными законами. В пределах основных принципов организации и деятельности единиц областного уровня, закрепленных законами государства, область издает законодательные нормы, при условии, что они не противоречат национальным интересам, интересам и полномочиям других областей (статья 117). К вопросам регионального значения, в частности относится следующее: организация ведомств и административных учреждений, подчиненных области, границы коммун, местная городская и сельская полиция, торговые ярмарки, рынки, благотворительные учреждения, санитарная и больничная служба, ремесленное и профессиональное обучение и помощь школе, музеи и библиотеки местного значения, градостроительство, туризм и гостиничное дело, трамваи и автомобильные линии областного значения, дорожная сеть, водопроводы и общественные работы областного значения, навигация и пристани на озерах, минеральные и термальные воды, карьеры и торфоразработки, сельское хозяйство и леса, рыболовство во внутренних водах, охота, ремесла и некоторые другие вопросы, отнесенные конституционным законодательством к ведению областей. Для исполнения законов или подзаконных актов, регламентирующих указанные функции, области вправе издавать те или иные нормативные акты. Область выполняет административные функции в сферах, закрепленных за ними, кроме вопросов исключительно местного значения, которые могут быть делегированы государством в лице соответствующих публичных органов провинциям, коммуна, другим местным учреждениям. При этом государство может посредством издания специального конституционного закона передать области осуществление других административных функций. Область, как правило, выполняет административные функции, делегируя их провинциям, коммуна, иным местным учреждениям или используя их службы (статья 118).

Все области Италии пользуются финансовой автономией в формах и пределах, установленных национальным законодательством (статья 119), которое приводит ее в соответствие с бюджетно-финансовыми средствами государства, других провинций и коммун. В распоряжение областей поступают местные налоги и соответствующие отчисления от государственных налогов, определяемые в зависимости от потребностей в расходах, необходимых областям для выполнения их обычных функций. Для выполнения определенных задач, в частности для развития юга страны и островов, государство в законодательном порядке централизованно предоставляет отдельным областям специальные бюджетные и внебюджетные средства. Каждая область обладает собственным имуществом и собственностью в соответствии с теми правилами и условиями, которые установлены государством.

Мордовская, Чечено-Ингушская, в разные периоды были образованы из бывших автономных национальных областей.

В Узбекской ССР (статья 85, пункт 2) состояла на тот момент лишь одна (Каракалпакская), в Грузинской ССР (статья 85, пункт 3) — две (Абхазская и Аджарская), в Азербайджанской ССР (статья 85, пункт 4) — одна (Нахичеванская) автономные республики (Titov, 1998:388).

По своему политико-правовому положению и юрисдикции автономная республика советского типа по существу *ни в чем не уступала* современным зарубежным аналогам сообществ автономного типа, а во многом и субъектам сложносоставных государств с федеративной формой территориального устройства, что позволяет говорить об уникальности практики разрешения в масштабах Союза ССР национального вопроса, в то же время не закрывая глаза на имевшиеся отдельные недостатки и просчеты. Для национально-территориальных образований были характерны следующие отличительные черты и признаки политико-правового статуса⁴⁴:

1) каждая автономная республика обладала собственной Конституцией, которая принималась Верховным Советом автономной республики, при этом она не только не должна была в чем-либо противоречить положениям Основного Закона страны и Конституции союзной республики, одной из частей которой она являлась, но и учитывать специфику и особенности соответствующего национально-территориального образования;

2) каждая автономная республика, независимо от размеров территории и количества местных жителей, имела высшие органы государственной власти и управления — Верховный Совет (избираемый дееспособными гражданами), Президиум Верховного Совета и Совет Министров, которые были наделены широким кругом необходимых публичных полномочий, ограниченных лишь правами общесоюзного и республиканского (члена федерации) характера, по осуществлению соответствующей компетенции;

⁴⁴ В той или иной степени территориальной автономией в настоящее время наделены децентрализованные самоуправляющиеся единицы Королевства Дании — Фарерские острова и Гренландия, которую юридически им предоставили закон о самоуправлении от 23 марта 1948 года (в отношении Фарерских островов) и закон о расширении внутренней автономии, принятый, как и в первом случае, Фолькетингом — парламентом Дании 17 ноября 1978 года, и затем одобренный местным островным референдумом 17 января 1979 года. Высшим представительным и законодательным органом Фарерских островов рассматривается легтинг, состоящий из 32 депутатов, избираемых всеобщим голосованием сроком на четыре года. Высшим органом исполнительной власти является ландстюри (правительство), формируемое непосредственно легтингом. Высшим законодательным органом Гренландии является ландстинг, состоящий из 31 депутата, избираемых на четыре года всеобщим голосованием на основе пропорционального представительства. Высший исполнительный орган — ландстюри (правительство), формируемое ландстингом. В обоих случаях королевство представляет верховный комиссар. Политико-правовой статус, полномочия каждой из децентрализованных территорий определен в первую очередь местными условиями и этническим характером населения, что и позволяет рассматривать их в качестве одной из разновидностей автономии, хотя они и не отвечают критериям, используемым в аналогичных случаях в других странах. Однако опыт Португалии, связанный с регламентацией регионов с особым политико-административным режимом, в частности Азорских островов и Мадейры, свидетельствует о том, что речь в той или иной степени может идти об аналогичных процессах. Гренландия и Фарерские острова, по существу, обладают особенностями географического и этнического характера, вполне сопоставимыми с португальскими островными анклавами, обладающими автономным статусом, компетенцией и предметами ведения, исходя из чего параллели между ними вполне допустимы.

3) каждая автономная республика издавала свои законы и подзаконные акты (в том числе на языках национальных меньшинств, этнических групп или общностей, компактно проживавших в границах конкретного образования), ни в чем не противоречившие нормативно-правовым предписаниям союзного и республиканского уровня власти, действовавшие на территории автономной республики;

4) каждая автономная республика имела верховный орган правосудия в лице Верховного Суда, представлявшего собой элемент иерархической структуры судебной системы Союза ССР;

5) лица, проживавшие в пределах автономной республики, обладали не только гражданством Советского Союза и конкретной союзной республики, в состав которой непосредственно входила республика на правах автономии, но и гражданством автономного образования;

6) автономной республике принадлежало право территориального верховенства, исходя из чего территория последней не могла быть изменена без ее согласия;

7) каждая автономная республика, без исключения, независимо от размеров своей территории и количества жителей, была представлена в Совете Национальностей — нижней палате Верховного Совета Союза ССР — одиннадцатью народными депутатами, избираемыми дееспособным населением соответствующего образования;

8) согласно нормам представительства, установленным Конституцией союзной республики, в региональном Верховном Совете, помимо депутатов, избранных непосредственно населением автономной республики и обладавших императивным мандатом (исходя из которого в отношении избранных народа действовал механизм отзыва, не известного западному парламентаризму, то есть досрочного прекращения полномочий, в случае невыполнения ими наказов избирателей), представитель национально-территориального образования «*ex officio*» занимал должность одного из заместителей Председателя Верховного Совета союзной республики (статьи 78 — 81 Конституции (Основного Закона) 1978 года РСФСР);

9) в Азербайджанской, Грузинской и Узбекской союзных республиках председатели Советов Министров автономных республик по должности (*ex officio*) входили в состав Совета Министров союзной республики⁴⁵.

⁴⁵ Мы уже обращали внимание на тот факт, что в зарубежных государствах, где встречаются разновидности политико-территориальной автономии, функционирующие с учетом этнического состава, культуры, традиций и повседневного быта населения, проживающего на их территории, термин «автономная республика» практически не используется, несмотря на то существенное обстоятельство, что в отдельных случаях их правовое положение принципиальным образом не отличается от полноценных государственных образований. Например, в Испании, согласно главе третьей раздела VIII действующей Конституции 1978 года одной из основных единиц территориального деления королевства являются «автономные сообщества», к числу которых относятся Страна Басков, Каталония, Галисия, Андалусия и ряд других историко-географических единиц, благодаря чему, не в последнюю очередь, стало допустимым говорить, без актуализации сложносоставного государства в форме федерации, о решении многих проблем национального самоопределения (от наличия представительного органа и законодательных полномочий до организации децентрализованных структур исполнительной власти и традиционных институтов местного самоуправления) и тенденциях регионализации. Подробнее см.: (Okun'kov (ed.), 1997:402—409)

Автономная республика в рамках законодательно закрепленной за ней политико-правовой компетенции обеспечивала комплексное экономическое и социальное развитие на своей территории, способствовала осуществлению в масштабах региона полномочий общесоюзного и республиканского (члена федерации) значения, реализуя в жизнь соответствующие решения высших органов государственной власти и управления федерального и регионального уровня.

В области государственного строительства полномочия национально-территориального образования включали в себя такой круг юрисдикции, как принятие Конституции автономной республики, внесение в нее поправок и изменений, контроль за ее соблюдением, принятие законов и подзаконных актов,

Практика показывает, что автономные сообщества статусом и полномочиями нередко превосходят субъектов федерации в государствах со сложным национально-государственным устройством, существенно выходя за рамки обычных унитарных государств, сформированных исключительно по административно-территориальному принципу. Одним из проявлений того факта, что автономные сообщества со временем могут трансформироваться в национальные государства, являются неоднократно проводившиеся в рамках Каталонии и других исторических территорий страны несанкционированные плебисциты (решения которых считались нелегитимными и не признавались, вплоть до привлечения к уголовной ответственности их вдохновителей и организаторов) о государственном суверенитете и выходе из состава Испании. Иными словами, это — и не унитарное, и не федеративное государство (в том числе, с научно-теоретической точки зрения) в чистом виде, это — своего рода гибрид, имеющий признаки и того, и другого, поэтому их все чаще именуют переходными или регионалистскими. К ним, в частности, согласно XV поправке к Конституции, принятой в 1987 года, относится Республика Шри-Ланка, вся территория которого, а не только отдельные части, сформирована исключительно из автономных образований.

В Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии в отношении Шотландии, Уэльса и Ольстера действует режим так называемой «деволюции», во многом имеющей национально-региональный характер, и ассоциирующейся с делегированием центральным правительством отдельным территориям страны существенных государственных полномочий, в пределах которого указанным образованиям предоставлена возможность, при полном сохранении суверенитета центра, иметь собственный парламент и судебную систему, что позволяет проводить определенные параллели с аналогичными формами государственного устройства, ставя их в один ряд с образованиями регионалистского или переходного — от унитарного к федеративному — типа. В 1997 году в Уэльсе и Шотландии, а в 1998 году — в Северной Ирландии (одновременно плебисцит по аналогичному вопросу состоялся в Ирландской Республике) прошли референдумы, носившие консультативный характер, на которых большинство дееспособных граждан в целом положительно ответили на вопрос об учреждении (в пределах существующего института деволюции) региональных законодательных и исполнительных органов власти. В самом конце 1990-х годов они были конституированы и легитимированы, тем не менее, рассуждая о степени, характере и публично-институциональных формах их самоорганизации, следует констатировать, что уровень политико-правовой и управленческой децентрализации территориальных образований вариативен. В одном случае речь идет о реальном предоставлении широкой автономии, в другом — всего лишь о субсидиарном характере делегированных полномочий. Если парламент Шотландии и ассамблея Северной Ирландии получили, по существу, исключительные законодательные полномочия, в том числе право первичного законодательства в таких областях общественных отношений, как здравоохранение, образование, территориально-административное деление, организация местного самоуправления, жилищное и коммунальное хозяйство, окружающая среда, то национальная ассамблея Уэльса функций первичного нормотворчества по-прежнему не имеет — она компетентна регламентировать указанные вопросы только в масштабе вторичного законодательства, то есть всего лишь корректируя и детализируя, применительно к местным условиям, общенациональные нормативные акты. Тем не менее, режим деволюции дает возможность дальнейшего развития регионов Соединенного Королевства и их политико-правовой суверенизации, что наиболее контрастно проявилось в несогласии некоторых из них с решением центральных органов власти, в лице обеих палат парламента, правительства и королевы, о выходе в 2020 году из членов Европейского союза.

установление в соответствии с общесоюзным и региональным (члена федерации) законодательством порядка организации и деятельности органов публичной власти и управления.

В области экономического, социального и культурного строительства к компетенции автономной республики относилось:

1) проведение в пределах своей компетенции единой социально-экономической политики, руководство промышленностью и сельским хозяйством, обеспечение научно-технического прогресса и осуществление мероприятий по рациональному использованию и охране природных ресурсов;

2) разработка и реализация государственных планов экономического и социального развития, собственного государственного бюджета и утверждение ежегодных отчетов об их исполнении, руководство исполнением районных и городских бюджетов республиканского подчинения, установление в соответствии с общесоюзным и союзной республики законодательством доходов, непосредственно поступающих на формирование доходной части государственного бюджета автономной республики;

3) руководство отраслями народного хозяйства республиканского подчинения, объединениями и предприятиями республиканского и местного подчинения;

4) руководство жилищным и коммунальным хозяйством, торговлей и общественным питанием, бытовым обслуживанием населения, жилищным строительством, благоустройством городов, городских и сельских населенных пунктов, дорожным строительством и транспортом;

5) руководство народным образованием, культурными и научными организациями, институтами и учреждениями автономной республики, здравоохранением, физической культурой и спортом, социальным обеспечением, охрана памятников истории и культуры. Кроме того, в компетенцию автономной республики входили охрана правопорядка, прав, свобод и законных интересов граждан, а также решение ряда других вопросов республиканского значения.

Каждая автономная республика имела собственные внешние атрибуты — герб, флаг и столицу⁴⁶.

Процессы, печальным итогом которых стал распад Советского Союза и формирование на его основе ряда новых независимых суверенных государств (большинство из которых не имели опыта государственного строительства), не могли — объективно — не затронуть и автономные образования, являвшиеся его частью, *de facto* инициировавшие пресловутый «парад суверенитетов». Так, в Нахичеванской АССР 19 января 1990 года была созвана чрезвычайная сессия Верховного Совета республики, на которой принимается постановление о выходе из состава Союза ССР и объявлении независимости. Спустя несколько месяцев, 17 ноября, Верховный Совет изменяет название с «Нахичеванской

⁴⁶ Как мы видим, в истории конституционализма автономные образования республиканского типа, созданные преимущественно в масштабах Российской Федерации, обладали таким политическим статусом и правами, с которыми трудно сопоставить что-либо аналогичное, что позволило гражданам этих республик, созданных в первую очередь для решения национального вопроса, принять самое активное участие не только в процессе государственного строительства в рамках собственной территории, но и обеих федераций — Российской и Союзной, что уникально по многим причинам.

АССР» на «Нахичеванскую Автономную Республику». Не стояло в стороне и другое автономное образование в составе Азербайджанской ССР — Нагорно-Карабахская АО. В начале сентября 1991 года на совместном заседании двух представительных органов государственной власти — Нагорно-Карабахского областного и Шаумяновского районного Советов народных депутатов была принята декларация о провозглашении «Нагорно-Карабахской Республики» в территориальных границах Нагорно-Карабахской АО и прилегающего к ней Шаумяновского района. В настоящее время Нагорный Карабах является армяно-азербайджанским анклавом в составе Республики Азербайджан.

На территории Грузинской ССР аналогичные тенденции проявлялись не менее активно. Так, 20 сентября 1990 года на базе Юго-Осетинской АО была образована «Республика Южная Осетия», провозгласившая независимость 21 декабря 1991 года. За год до этого Аджарская АССР, не заявляя о своем выходе из состава Грузинской ССР, была переименована в «Аджарскую Автономную Республику», позднее поддержав распад Союза ССР и трансформацию Грузии из союзной республики в суверенное национальное государство.

Абхазская АССР⁴⁷, в 1931 году инкорпорированная в состав Грузинской ССР (в один день — 11 февраля 1931 года — шестые Съезды Советов Грузинской ССР и Абхазской ССР принимают решение о преобразовании Абхазской ССР, провозглашенной 31 марта 1921 года, в Абхазскую автономную ССР в составе Грузинской ССР, что и было отражено в Конституции Абхазской АССР 1935 года), последовательно и целенаправленно отстаивала статус своего членства в составе Союза ССР. Так, согласно статье 3 союзного закона от 3 апреля 1990 года «О порядке решения вопросов, связанных с выходом союзной республики из СССР», решившая остаться в составе Союза ССР, она принимает активное участие в общесоюзном референдуме 17 марта 1991 года «О необходимости сохранения СССР как обновленной федерации». В итоге 98,6 % дееспособных граждан (164 231 человек из 318 тысяч, имевших право голоса, более 166 тысяч из участвовавших) большинством голосов высказались за сохранение обновленного Союза ССР и Абхазской АССР как его неотъемлемой составной части.

Вплоть до распада Союза ССР Абхазская АССР неоднократно поднимала перед общесоюзными органами власти вопрос о восстановлении утраченного в 1931 году статуса союзной республики. 25 августа 1990 года 10 сессией 11 созыва принимается «Декларация о государственном суверенитете Абхазской Советской Социалистической Республики» и «Постановление о правовых гарантиях защиты безопасности Абхазии». С 23 июля 1992 года государство носит официальное название «Республика Абхазия», что нашло закрепление и в Конституции 1994 года, принятой после военного противостояния с Грузией, и в Конституции, одобренной на референдуме 3 октября 1999 года.

Невзирая на право абхазского народа на самоопределение, юридически провозглашенное в том числе и в контексте международно-правовых актов, вплоть до свободного выхода из состава другого государства, суверенный статус Республики Абхазии до сих пор не признан мировым сообществом, за исключением

⁴⁷ Подробнее см., например: (Shamba & Neproshin, 2005:125—168).

Российской Федерации и некоторых других стран. То же самое можно сказать и о Республике Южная Осетия, входившей в состав Грузинской ССР на правах автономной области и объявившей о суверенитете еще в 1991 году, с которой Грузия периодически также вступала в военный конфликт.

Таким образом, на настоящее время, несмотря на то что с точки зрения Конституции в состав Грузии входят две автономии, как бы «доставшиеся в наследство» от Союза ССР, с фактической точки зрения только Аджария по-прежнему продолжает ассоциироваться с образованиями автономного типа.

Однако предельно непростая политическая и конституционно-правовая ситуация наблюдалась перед распадом Союза ССР между Украиной и одним из ее регионов — Крымом, вошедшим, *в нарушение положений союзного и республиканского законодательства*, в ее состав в 1954 году⁴⁸. 12 февраля 1991 года на территории Крымской области Украинской ССР была воссоздана существовавшая ранее «Крымская Автономная Советская Социалистическая Республика». 4 сентября 1991 года на чрезвычайной сессии Верховного Совета Крымской АССР большинством голосов депутатов принимается Декларация о государственном суверенитете Республики Крым, в которой говорилось о стремлении остаться в составе Украинской ССР.

После ликвидации Советского Союза, одним из наиболее активных инициаторов и вдохновителей которой выступила Украина, подписавшая в декабре 1991 года так называемые «Беловежские соглашения», 5 мая 1992 года Верховный Совет полуострова на внеочередном заседании принимает учредительный акт, провозгласивший государственную самостоятельность Республики Крым, а через день — Конституцию, которая продекларировала Республику Крым как «демократическое государство в составе Украины», а город Севастополь как город с особым правовым статусом и неотъемлемую часть Крыма⁴⁹. Несмотря на качественное изменение юридического статуса полуострова, Верховная Рада Украины рассматривала Республику Крым всего лишь в качестве автономии, что получило свое отражение в законе от 29 апреля 1992 года (№ 2299-ХІІ) о статусе автономной Республики Крым, где, в частности, декларировалось, что «...Республика Крым является автономной частью Украины и самостоятельно решает вопросы, отнесенные к ее ведению Конституцией и законами Украины».

Через два месяца, 30 июня 1992 года, указанный юридический документ был обнародован в другой редакции, получив название «О разграничении полномочий между органами государственной власти Украины и Республики Крым», что стало в итоге причиной внесения Верховным Советом Крыма в сентябре того же года поправок в Конституцию, приводивших ее нормы и положения в соответствие с украинским законодательством (Mihaleva, 1998:217).

27 марта 1994 года по инициативе администрации полуострова в лице президента был проведен опрос о восстановлении Конституции 1992 года, по итогам которого принимается закон «О восстановлении конституционных основ государственности Республики Крым», отменявший конституционные поправки

⁴⁸ См.: Постановление ВС РФ от 21 мая 1992 г. № 2809-І «О правовой оценке решений высших органов государственной власти РСФСР по изменению статуса Крыма, принятых в 1954 году».

⁴⁹ Подробнее см.: (Baburin, 2014:144—146).

сентября 1992 года Верховная Рада Украины в итоге рассмотрения ситуации, сложившейся в Крыму, соглашается с сохранением за полуостровом автономии и ее названия «Автономная Республика Крым». 17 марта 1995 года вступает в силу закон, принятый Верховной Радой, «Об отмене Конституции и некоторых законов Автономной Республики Крым», следствием которого стало упразднение должности президента Республики Крым и отмена многих принятых ранее законов, в числе которых был и закон Украины «О статусе автономной Республики Крым» от 29 апреля 1992 года, на смену которому пришел новый — «Об Автономной Республике Крым» от 17 марта 1995 года (№ 95/95-ВР). 1 ноября 1995 года Верховный Совет Крыма принимает новую редакцию Конституции, которая была утверждена Верховной Радой Украины, не предусматривавшую ни суверенитета Крыма, ни должности президента.

16 марта 2014 года на полуострове, в том числе в городе Севастополе, был проведен референдум, на который его инициаторами были вынесены два вопроса: о вхождении Крыма в состав Российской Федерации в качестве равноправного субъекта и о восстановлении Конституции Республики Крым 1992 года при сохранении Крыма в составе Украины. При явке свыше 80% подавляющее большинство пришедших на избирательные участки граждан высказалось за присоединение Республики Крым к Российской Федерации, субъектами которой Республика Крым и город Севастополь официально стали 18 марта 2014 года. Несмотря на тот факт, что при осуществлении выхода из состава Республики Украины и вхождения Крыма в Российскую Федерацию *были соблюдены все необходимые процедуры*, большинством зарубежных стран ни сам референдум, ни его итоги не признаны легитимными, что не может не свидетельствовать о двойных стандартах, используемых ими в этой ситуации. Достаточно привести лишь два примера — выход Косово из союзной Югославии (под сильным давлением Соединенных Штатов и Европейского союза в качестве «исключения», одобренного Международным судом ООН) и объединение двух суверенных Германий (вернее, фактическое поглощение Германской Демократической Республики Федеративной Республикой Германией), чтобы удостовериться в сказанном, так как ни в первом, ни во втором случае решение принималось без учета мнения местного населения, выраженного им на референдуме. Именно учитывая пресловутый «косовский прецедент», народ Крыма и Севастополя *de jure* реализовал свое право на самоопределение, восстановив тем самым историческую справедливость⁵⁰.

На настоящий момент в качестве одной из легальных форм разрешения национального вопроса в составе Российской Федерации *нет ни одной автономной республики*, так как с политико-правовой точки зрения все ранее существовавшие образования такого рода конституировались в республики (государства) — равноправные субъекты федерации⁵¹.

⁵⁰ Подробнее см.: (Kabyshev & Zametina, 2016:30—61, 62—74).

⁵¹ Из чего можно сделать вывод о том, что Российская Федерация является единственным из существующих и когда-то существовавших (помимо Союза ССР) сложносоставных государств, где решение

Еще одной из форм разрешения национального вопроса, актуализации которой также способствовала Великая октябрьская революция и появление на современной политической карте Российской Советской Федеративной Социалистической Республики, рассматривается *автономная область* (не утратившая, в отличие от бывших автономных республик, прежний правовой статус), представляющая собой национально-территориальное образование, которое, согласно Конституции 1993 года (статья 5, часть 1, статья 65, часть 1), одновременно с республиками, краями, областями, городами федерального значения и автономными округами, является равноправным субъектом Российской Федерации, входящим в нее непосредственно, с компактным расселением национальной группы или обладающим иными особенностями, географически располагаясь в границах другого субъекта, имеющим свой устав, законодательство, систему органов публичной власти и управления.

В преддверии «ухода в историю» Советского Союза с точки зрения своего политико-правового статуса «автономная область»⁵² рассматривалась национально-государственным образованием, входившим в состав союзной республики или края, пользовавшимся самоуправлением в своих внутренних делах и имевшим собственные органы государственной власти и управления (Совет народных депутатов автономной области и исполнительный комитет, одновременно являвшийся исполнительным и распорядительным органом). Он определялся специальным законом об автономной области, который принимался

национального вопроса является одним из приоритетных направлений внутренней — социальной, культурной, религиозной, образовательной — политики государства, традиции и правовая регламентация которой имеет многовековые корни, позволяющие в подавляющем большинстве случаев избежать конфликтных ситуаций на национальной почве, в том числе вызванных сепаратистскими тенденциями. В основе подобного рода политики стоит соотношение (с необходимыми взаимными уступками) государственных и национальных интересов.

⁵² Автономным образованиям — республикам и областям — в Конституции (Основном Законе) РСФСР 1925 года была посвящена глава 4 («Об автономных Советских Социалистических Республиках и областях»), где говорилось следующее: «...Органы государственной власти в автономных советских социалистических республиках и автономных областях образуются на основе Конституции Российской Социалистической Федеративной Советской Республики из местных Советов, их съездов, исполнительных комитетов, областных и центральных исполнительных комитетов. Основные законы (конституции) автономных советских социалистических республик принимаются их съездами Советов, представляются на утверждение Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета и вносятся на окончательное утверждение Всероссийского съезда Советов... Положения об автономных областях принимаются их съездами Советов и утверждаются Всероссийским Центральным Исполнительным Комитетом... Высшим органом государственной власти в пределах территории каждой автономной советской социалистической республики являются съезды Советов республики, а в период между съездами — избираемый ими центральный исполнительный комитет, права которого определяются конституцией каждой автономной советской социалистической республики... Центральные исполнительные комитеты автономных советских социалистических республик и областные исполнительные комитеты автономных областей избирают из своей среды президиумы, которые в период между сессиями центральных или областных и исполнительных комитетов являются на территории данной республики или области высшим органом власти... Центральные исполнительные комитеты автономных советских социалистических республик образуют свои исполнительные органы — советы народных комиссаров, в составе: председателя совета народных комиссаров и народных комиссаров внутренних дел, юстиции, просвещения, здравоохранения, земледелия и социального обеспечения, а также народных комиссаров объединенных комиссариатов...» (Titov, 1998:335, 336).

Верховным Советом соответствующей союзной республики по представлению Совета народных депутатов автономной области.

Согласно главе 11 Конституции (Основному Закону) Союза ССР 1977 года⁵³, к моменту распада Советского Союза в его составе насчитывалось восемь автономных областей (Titov, 1998:388, 389), пять из которых (статья 87, пункт 1) географически являлись частью РСФСР и непосредственно входили в состав таких административно-территориальных единиц, как край: Адыгейская (Краснодарский край), Горно-Алтайская (Алтайский край), Карачаево-Черкесская (Ставропольский край), Еврейская (Хабаровский край) и Хакасская (Красноярский край) автономные области. В свою очередь, в составе Таджикской ССР располагалась Горно-Бадахшанская автономная область (статья 87, пункт 4), в Азербайджанскую ССР входила Нагорно-Карабахская (статья 87, пункт 3), наконец, в Грузинскую ССР — Юго-Осетинская (статья 87, пункт 2) автономные области.

Первым автономным образованием подобного рода в составе РСФСР стала автономная область немцев Поволжья (имевшая и другое название — «Трудовая коммуна немцев Поволжья»), образованная 19 октября 1918 года декретом Совета Народных Комиссаров, представлявшая собой новую форму национально-территориальной автономии — *трудовую коммуу*. Была сформирована из территорий Саратовской и Самарской губерний РСФСР.

В декабре 1923 года автономная область немцев Поволжья была преобразована в АССР немцев Поволжья с центром в городе Энгельсе. Просуществовала до 28 августа 1941 года, после чего она была — по известным причинам — ликвидирована. Также из трудовой коммуны, появившейся на территории северо-запада страны 8 июня 1920 года в результате объединения Архангельской губернии и нескольких уездов Олонецкой, 25 июля 1923 года была учреждена Карельская АССР (утратив статус автономии в результате преобразования 31 марта 1940 года в Карело-Финскую ССР, позднее, когда шестнадцатая союзная республика упраздняется, 16 июля 1956 года вновь присоединяется к РСФСР).

На завершающем этапе Великой Отечественной войны, 11 октября 1944 года⁵⁴, частью РСФСР стала Тувинская автономная область (до этого — в 1924 году — была признана Советским Союзом в качестве Тувинской Народной Республики, провозглашенной учредительным хуралом 14 августа 1921 года

⁵³ Конституция (Основной Закон) Союза ССР от 5 декабря 1936 года в главе II («Государственное устройство») первым из советских учредительных актов в своем тексте перечисляет не только 11 союзных республик, за которыми, исходя из положений статьи 17, сохраняется право свободного выхода из состава федерации, но и административно-территориальные единицы и национально-государственные образования, из которых состоит каждая из них. Так, согласно статье 22, РСФСР на тот момент включала в себя: 5 краев, 19 областей, 17 автономных республик и 6 автономных областей. В свою очередь Украинская ССР, согласно статье 23, состояла из 7 областей и одной автономной республики. Азербайджанская ССР, исходя из положений статьи 24, включала в себя одну автономную республику и одну автономную область. В Грузинской ССР, согласно статье 25, состояли две автономных республики и одна автономная область. В составе Узбекской ССР, исходя из статьи 26, располагалась одна автономная республика. В составе Таджикской ССР, согласно статье 27, была одна автономная область. Казахская ССР, статья 28, состояла из 8 областей. Армянская ССР, Белорусская ССР, Туркменская ССР и Киргизская ССР — не имели в своем составе как автономных республик, так и краев и областей (Titov, 1998:344, 345).

⁵⁴ См.: Указ Президиума Верховного Совета РСФСР «О принятии Тувинской Народной Республики в состав Российской Советской Федеративной Социалистической Республики».

как «Республика Тану-Тува»), находясь в этом статусе вплоть до 9 октября 1961 года, когда была преобразована в Тувинскую АССР.

Процесс государственного строительства протекал таким образом, что количество автономных областей имело тенденцию к сокращению из-за того, что ряд из них *периодически приобретали более высокий государственно-правовой статус*, переходя из разряда «автономных областей» в категорию «автономных республик». Так, если сравнить их количество на начало 1930 и 1990 года, то будет достаточно отчетливо видна тенденция к их сокращению. Например, если в первом случае речь идет о четырнадцати автономных областях, среди которых были и такие, как Вотская, до своего преобразования территориально входившая в Нижегородский край, Калмыцкая, являвшаяся частью Нижне-Волжского края, Кара-Калпакская, существовавшая в границах Северо-Кавказского края, Ойратская, располагавшаяся в Сибирском крае, то во втором случае — их общая численность не превышала пяти. Иными словами, процесс решения национального вопроса протекал преимущественно таким образом, что к окончательному распаду Союза ССР многие народы и этносы обладали — как минимум — *основными системообразующими элементами государственности*, позволившими им конституироваться в полноценных субъектах федерации, со всеми вытекающими последствиями.

Каждая автономная область вплоть до 1991 года была представлена в Совете Национальностей Верховного Совета Союза ССР — нижней палате общесоюзного парламента — пятью депутатами, *de jure* обладавшими, как и народные избранники любого другого республиканского или регионального уровня, императивным мандатом (включавшим в себя наказания избирателей и право избирателей отозвать своего депутата в случае невыполнения им последних), избираемыми населением соответствующего национально-территориального образования, независимо от масштабов территории и численности местного населения. В Верховном Совете союзной республики, в состав которой она непосредственно входила, автономная область также имела собственных представителей, обладавших императивным мандатом, пропорционально количеству местного населения. Решения, принятые Советом народных депутатов автономной области, в случае их противоречия законодательству либо подзаконным актам союзной республики, могли быть отменены вышестоящим представительным и исполнительным органом государственной власти в лице Верховного Совета союзной республики, а распоряжения исполнительного комитета — Советом Министров союзной республики⁵⁵.

⁵⁵ В настоящее время в состав Российской Федерации входит только одна автономная область — Еврейская (все остальные *de jure* конституировались в таких субъектах федерации как республики), сохранившая свое историческое название, географически рассматриваясь составной частью (при этом не являясь административно его территорией) другого субъекта Российской Федерации — Хабаровского края. Правовой статус автономной области определяется Конституцией 1993 года (статья 66) и Уставом автономной области (см. Главу I (Общие положения) Устава Еврейской автономной области от 8 октября 1997 г. № 40-ОЗ), принимаемым непосредственно органом законодательной власти последнего. При этом он может быть изменен исключительно в порядке, предусмотренном федеральным конституционным законом, и лишь по взаимному согласию Российской Федерации и Еврейской

Из автономных областей, до этого входивших в состав других союзных республик, свой характер сохранила только Горно-Бадахшанская автономная область с особым статусом (была образована 2 января 1925 года ЦИК Союза ССР) в составе Республики Таджикистан, несмотря на то, что 11 апреля 1992 года Советом народных депутатов автономной области была предпринята попытка ее трансформировать в «Автономную Республику Бадахшан», так и не получившую необходимой юридической поддержки со стороны депутатов Верховного Совета Республики Таджикистан. В самом начале сентября 1991 года, еще в период функционирования Союза ССР, на совместном заседании Нагорно-Карабахского областного совета и Шаумяновского районного совета народных депутатов было провозглашено создание на основе их территорий Нагорно-Карабахской Республики, однако 26 ноября этого же года Верховный Совет Азербайджанской ССР принял постановление о ее ликвидации. Юго-Осетинская автономная область, входившая в состав Грузинской ССР, теперь преобразована в Республику Южная Осетия, но, как и Нагорно-Карабахская Республика, не признана подавляющим большинством государств⁵⁶.

Наконец, еще одной из разновидностей национально-территориальной автономии, учрежденной в советский период, является *автономный округ*⁵⁷, также как и все существующие — из известных к настоящему времени — формы автономизации не встречавшейся в практике государственного строительства ни унитарных, ни сложносоставных образований, в том числе колониальных империй, с их многочисленными заморскими территориями и доминионами (получившими в качестве инструмента борьбы с сепаратизмом, например, как в Канаде или Австралии, октроированную короной государственность), вплоть до XX века, актуализировавшего национальный вопрос и необходимость его скорейшего разрешения. Парадокс состоял в том, что федерация как одна из форм сложносоставного территориального устройства государства после того, как тринадцать североамериканских британских колоний, «получив» в конце XVIII века (если использовать современную правовую лексику, осуществив не что иное, как

автономной области. В то же время, по представлению законодательного и исполнительного органа автономной области, может быть актуализирован (статья 66, части 2, 3) специальный федеральный нормативный акт об автономной области. По существу, именно в возможности принятия такого правового документа и состоит важнейшая отличительная особенность статуса данного субъекта по сравнению со всеми остальными. В пределах своей компетенции (статьи 72 и 73) автономная область, как и любые другие субъекты федерации, вне пределов ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения федерации и субъектов, обладает всей полнотой государственной власти: имеет право издавать законы и подзаконные акты, формировать и исполнять бюджет, самостоятельно определять систему органов власти. Как и прочие субъекты федерации (статья 95, пункт 2), автономная область представлена в Совете Федерации двумя членами — по одному от законодательного и исполнительного органов государственной власти, на срок полномочий каждого из них (см. Главы III (Законодательное собрание области), IV (Система органов исполнительной власти области), V (Судебная власть в области) Устава Еврейской автономной области).

⁵⁶ Что является, по существу, проявлением двойных стандартов со стороны «коллективного Запада».

⁵⁷ Наименование «автономный округ», введенное в официальный оборот Конституцией (Основным Законом) Союза ССР 1977 года (до этого использовался термин «национальный округ»), является своего рода новеллой, в том числе с точки зрения юридической техники, благодаря которой не только более точно была отражена государственно-правовая природа территориальных образований подобного рода, но и унифицирована терминология, используемая для обозначения всех форм советской автономии (Farberov (ed.), 1986:274, 275).

акт сепаратизма, в чем в настоящее время, акцентируя внимание на «незаконность» действий подобного рода, стали «выборочно» обвинять те народы и этносы, которые для приобретения своей независимости прибегают к таким способам легитимации) независимость, трансформировались сначала в достаточно «аморфную» конфедерацию, просуществовавшую менее десяти лет, а затем федерацию, известную как «Соединенные Штаты Америки», уже не представляла собой — к моменту формирования федерации советского типа — чего-то исключительного, экстраординарного и эксклюзивного. Вместе с тем, говоря о федерализме американского типа (имея в виду как Северную, в лице Канады и Соединенных Штатов, так Центральную и Южную Америку, в лице той же Мексики или Бразилии), то на начало XX века он не олицетворял собой формы решения национального вопроса, проявлением чего могла бы служить соответствующая автономизация территории с компактно проживающим (как оседло, так и осуществляя кочевой образ ведения хозяйства и повседневного быта) населением: парадокс, о котором идет речь, состоял в том, что коренное автохтонное население рассматривалось не только людьми «второго сорта», насильственно согнанными войсками и переселенцами с мест традиционного проживания, и сконцентрированными в специально отведенных для данных целей местах — *резервациях*, но и было поражено в правах, в том числе праве на самоопределение. Если индейскую резервацию считать формой решения национального вопроса, то Соединенные Штаты ее успешно реализовали.

Автономный округ с конституционно-правовой точки зрения есть не что иное, как автономное государственное образование, представляющее собой форму разрешения национального вопроса, входящее в качестве одного из равноправных субъектов Российской Федерации в состав края или области, *de jure* обладающее соответствующей компетенцией и предметами ведения, пользующееся в пределах, установленных Конституцией, федеральным законодательством и собственным уставом, самостоятельностью в вопросах языка, культуры, образования и традиционных видов деятельности коренного малочисленного населения.

Конституирование автономных образований подобного рода в качестве одной из форм разрешения национального вопроса связано с появлением в интервале сравнительно непродолжительного по времени исторического периода Российской Социалистической Федеративной Советской Республики и последующим учреждением Союза Советских Социалистических Республик. Впервые на государственном уровне о возможности формирования чего-либо подобного (как и в отношении остальных разновидностей автономизации, образованных в масштабах сложносоставного государства) было заявлено в Конституции (Основном Законе) РСФСР от 10 июля 1918 года. За десять лет, прошедших с момента учреждения Союза ССР, в масштабах РСФСР в целом было сформировано 10 национальных округов и 230 национальных районов⁵⁸.

⁵⁸ В качестве одного из примеров можно привести «аймак» — древнемонгольское и тюркское родоплеменное образование, традиционную территориальную единицу у ряда тюркских и монгольских кочевых или оседлых народов и этнических групп. Подобная форма административно-территориального

Так, Коми-Пермяцкий национальный округ был образован 26 февраля 1925 года. Первоначально входил в состав Уральской области, 17 января 1934 года в результате ее раздела вошел в состав Свердловской области, а затем, после выделения 3 октября 1935 года из Свердловской области, в Пермскую область (после распада Союза ССР и по 1 декабря 2005 года являлся одним из

деления имеет в истории российской государственности глубокие корни. Так, исходя из норм Конституции (Основного Закона) Бурят-Монгольской АССР, входившей в состав Российской Советской Федеративной Социалистической Республики на правах автономии, принятой на VII чрезвычайном съезде Советов автономной республики 11 августа 1937 года, республика включала в себя такие территориальные единицы, по местной традиции именовавшиеся «аймаками», как: Баргузинский, Бичурский, Баунтовский, Джидинский, Еравнинский, Заиграевский, Закаменский, Иволгинский, Кабанский, Кяхтинский, Мухоршибирский, Селенгинский, Северо-Байкальский, Тарбагатайский, Тункинский, Хоринский. Установление районного деления, границ аймаков и руководство осуществлением местных бюджетов входило в исключительное ведение Бурят-Монгольской АССР. По своему правовому положению аймак практически не отличался от районного деления в других регионах Союза ССР, в то же время ему были в целом присущи черты, с одной стороны, характерные для ряда территорий с компактным расселением какого-либо малочисленного народа или этноса, с другой — обычной структурной единицы административного деления, носившей традиционное для местного населения название. Формой разрешения национального вопроса прежде всего выступала непосредственно Бурят-Монгольская АССР, в рамках которой проживало не только коренное население, но и другие граждане. Органами государственной власти в аймаках являлись Советы депутатов трудящихся, избравшиеся трудящимися аймака сроком на два года. Депутатский мандат обладал императивным характером, исходя из чего, избиратели, при соблюдении необходимых требований, установленных законом, наделялись правом, в качестве чрезвычайной меры, отозвать своего представителя. Очередные сессии аймачных советов депутатов трудящихся созывались их исполнительными комитетами не реже шести раз в год. Аймачные Советы депутатов трудящихся на время своей сессии для ведения заседаний избирали председателя и секретаря. К ведению аймачных Советов депутатов трудящихся непосредственно относилось: руководство культурно-политическим и хозяйственным строительством в пределах границ своей территории, разработка и принятие местного бюджета, руководство деятельностью подчиненных им органов власти и управления, обеспечение охраны государственного порядка, содействие усилению обороноспособности страны, обеспечение соблюдения законов и охраны прав граждан. Советы депутатов трудящихся принимали решения и давали распоряжения в пределах объема соответствующих публично-правовых полномочий, предоставленных им союзным и республиканским (члена федерации) законодательством. Исполнительными и распорядительными органами аймачных Советов депутатов трудящихся являлись избираемые ими исполнительные комитеты, в составе председателя, его заместителей, членов и секретаря. Исполнительные комитеты Советов депутатов трудящихся на основе решений Советов депутатов трудящихся и вышестоящих государственных властных органов осуществляли руководство культурно-политическим и хозяйственным строительством на своей территории. Аймачные Советы депутатов трудящихся формировали отделы и функциональные подразделения исполнительных комитетов: земельный, народного образования, финансовый, внутренней торговли, здравоохранения, социального обеспечения, общих, дорожный, плановую комиссию, сектор кадров при председателе исполнительного комитета, отделы коммунальной и местной промышленности. Отделы аймачных Советов депутатов трудящихся находились в двойном подчинении, так как в своей деятельности подчинялись не только аймачному Совету депутатов трудящихся, но и соответствующему Народному Комиссару АССР. Исходя из внутренних потребностей аймака и положений законодательства Народный Комиссариат Внутренних дел с утверждения Президиума Верховного Совета АССР был наделен правом образовывать при аймачных Советах депутатов трудящихся свои управления. Постановления и распоряжения, принимавшиеся на уровне аймачных Советов депутатов трудящихся, в случае их несоответствия закону могли быть отменены Президиумом Верховного Совета автономной республики. В свою очередь, Совет Народных Комиссаров, осуществляя в рамках предоставленной Конституцией компетенции руководство и контроль над деятельностью исполнительных комитетов аймачных Советов депутатов трудящихся, был правомочен отменять любые их решения и распоряжения или приостанавливать действие последних. См.: Конституция (Основной Закон) Бурят-Монгольской Автономной Советской Социалистической Республики. — Улан-Удэ: Бурят-Монгольское государственное издательство, 1939.

равноправных субъектов Российской Федерации, после чего, осуществив ряд необходимых процедур, вошел в состав Пермского края в качестве округа). Ненецкий национальный округ был образован 15 июля 1929 года в составе Архангельской области.

Корякский национальный округ был сформирован 10 декабря 1930 года, входил в состав Камчатской области, 22 июля 1934 года решением ВЦИК в ее состав вошел и Чукотский национальный округ (после распада Союза ССР и по 30 июня 2007 года являлся одним из субъектов Российской Федерации, 23 октября 2005 года здесь был проведен референдум, в соответствии с которым 1 июля 2007 года произошло объединение Корякского автономного округа с Камчатской областью, ставшую Камчатским краем).

В свою очередь, 10 декабря 1930 года постановлением ВЦИК были образованы Ханты-Мансийский национальный округ (с 1930 по 1934 год входил в Уральскую область, с 1934 год — в Обско-Иртышскую область, с 1944 — входит в состав Тюменской области) и Ямало-Ненецкий национальный округ. Таймырский (Долгано-Ненецкий) национальный округ и Эвенкийский национальный округ были образованы также 10 декабря 1930 года, являясь частью Красноярского края. В составе Дальневосточного края 10 декабря 1930 года постановлением ВЦИК «Об организации национальных объединений в районах расселения народностей Севера» появился Чукотский национальный округ, 22 июля 1934 года его включили в состав Камчатской области, а с 28 мая 1951 года, решением Президиума ВС Союза ССР находился в подчинении Хабаровского края, из которого вышел 3 декабря 1953 года и вошел в состав Магаданской области. В настоящее время является единственным из четырех автономных округов, не входящим в состав другого равноправного субъекта Российской Федерации.

Агинский Бурят-Монгольский национальный округ был сформирован 26 сентября 1937 года постановлением ЦИК Союза ССР из Агинского и Улан-Ононского аймаков Бурят-Монгольской АССР. Входил в состав Читинской области. 16 сентября 1958 года он был переименован в Агинский Бурятский национальный округ (после распада Союза ССР с 31 марта 1992 года являлся одним из субъектов Российской Федерации, 1 марта 2008 года был объединен с Читинской областью, образовав новый субъект — Забайкальский край). В этот же день был сформирован Усть-Ордынский Бурятский национальный округ, вплоть до 1991 года, как и все остальные *национальные округа*, с 1977 года получившие статус *автономных округов*, территориально располагавшийся в пределах Иркутской области и являвшийся субъектом Российской Федерации. 1 января 2008 года был объединен с Иркутской областью, став территорией с особым правовым статусом — Усть-Ордынским Бурятским округом.

Статус автономных округов до заключения в 1992 году Федеративного договора и последующего включения его положений в текст Конституции Российской Федерации 1993 года регулировался законом РСФСР от 20 ноября 1980 года «Об автономных округах РСФСР» (в редакции закона от 28 мая 1986 года), статья 1 которого определяла, какие из автономных округов входили в состав краев или областей. В частности, в указанной статье констатировалось,

например, что Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа территориально располагались в составе Тюменской области, что нашло свое непосредственное отражение в уставе каждого из этих округов. В статье 3 закона говорилось о том, что образование, упразднение, изменение границ автономного округа, формирование и ликвидация в нем районов, городов, рабочих поселков и сельских советов, установление подчиненности городов, а также решение каких-либо иных вопросов, связанных с административно-территориальным устройством автономного округа, осуществлялось в порядке, определенном законодательством Союза ССР и РСФСР. При этом вопросы административно-территориального устройства автономного округа решались с учетом мнения государственных органов данного образования.

В статье 4 закона «Об автономных округах РСФСР», вслед за актами учредительного характера (статья 110 Конституции Союза ССР 1977 года)⁵⁹ устанавливалось, что от каждого — без каких-либо исключений — автономного округа в Совет Национальностей Верховного Совета Союза ССР избирался один депутат. Исходя из положений статьи 5, дееспособные граждане⁶⁰, постоянно проживавшие в автономном округе, в соответствии с союзным и республиканским законодательством, участвовали в выборах в Верховный Совет Союза ССР, Верховный Совет РСФСР, местные Советы народных депутатов. Независимо от происхождения, социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования, языка, отношения к религии, рода и характера занятий и других обстоятельств, гражданам, проживавшим в автономном округе, статьей 6 обеспечивалось равноправие во всех областях экономической, политической, социальной и культурной жизни, а также возможность пользоваться родным языком и языками других народов Советского Союза.

⁵⁹ Говоря о советском конституционализме, нельзя не учитывать тот факт, что одним из этапных событий в процессе государственного строительства стала Конституция (Основной Закон) Союза ССР 1936 года, de jure зафиксировавшая победу социализма, поэтому она вошла в отечественную историю как учредительный акт социалистического общества. Как характеризовали ее советские государственоведы (в отличие от тех, кто так либо иначе ощутил на себе и своих близких негативные проявления, эксцессы и отдельные «перегибы» процесса ускоренного строительства нового государства), вне всякого сомнения испытывавшие идеологическое воздействие постулатов «единственно верного учения», «...Конституция СССР 1936 года закрепила главные завоевания трудящихся — ликвидацию эксплуататорских классов, создание социалистической индустрии, победу колхозного строя, упрочение союза рабочих и крестьян, братское сотрудничество советских наций. В Конституции 1936 года получили свое юридическое оформление победа основ социализма... и утверждение социалистического общественного и государственного строя. Конституция СССР 1936 года ознаменовала завершение целого исторического этапа в развитии нашей страны — переход от капитализма к социализму...» (Farberov (ed.), 1986:74, 75).

⁶⁰ Надо признать, что изменения, связанные с избирательным правом и процессом, носили фундаментальный характер, что нашло свое непосредственное закрепление в Конституции (Основном Законе) Союза ССР 1936 года. Так, был осуществлен переход ко всеобщему избирательному праву без всяких ограничений (о которых говорилось в Конституциях РСФСР 1918 и 1925 года), что стало возможным с уничтожением эксплуататорских классов. Победа колхозного строя, коренные изменения сущности советского крестьянства сделали в итоге ненужным и нецелесообразным сохранение существовавших избирательных преимуществ рабочего класса. Конституция (Основной Закон) Союза ССР 1936 года осуществила и переход к прямым выборам всех звеньев советской представительной системы. Существенно новое внесла Конституция и в институт основных прав (в том числе, право на труд, право на отдых) и обязанностей граждан, что нашло свое выражение прежде всего в устранении всяких ограничений и изъятий в правах, в установлении равных обязанностей для всех.

Согласно статье 13 закона «Об автономных округах РСФСР», в рамках указанных государственных образований действовали избираемые местным дееспособным населением Советы народных депутатов автономных округов, которые — в пределах полномочий и территории — обеспечивали комплексное экономическое и социальное развитие региона; осуществляли контроль за соблюдением законодательства расположенными на данной территории предприятиями, учреждениями и организациями вышестоящего подчинения; координировали и контролировали их деятельность в области строительства, охраны природы и землепользования, использования трудовых ресурсов, производства товаров народного потребления, социально-культурного, бытового и иного обслуживания населения. По всем этим вопросам окружной Совет народных депутатов заслушивал доклады руководителей предприятий, учреждений и организаций, принимал по ним решения, и в необходимых случаях вносил свои предложения в соответствующие вышестоящие органы. Предложения Совета народных депутатов автономного округа подлежали обязательному рассмотрению, результаты которого должны были быть ему сообщены не позднее чем в месячный срок.

Совет народных депутатов каждого автономного округа, осуществляя, исходя из требований статьи 14, руководство деятельностью нижестоящих Советов народных депутатов, направлял их работу по проведению в жизнь законов, подзаконных актов, других решений вышестоящих органов государственной власти, планов экономического и социального развития, комплексных общегосударственных, республиканских, межотраслевых и региональных программ, изучал, обобщал и распространял опыт работы Советов народных депутатов, обеспечивал совершенствование форм и методов деятельности, подготовки и повышения квалификации работников советских органов. С этой целью окружной Совет народных депутатов периодически заслушивал доклады и сообщения о деятельности нижестоящих Советов народных депутатов, их исполнительных комитетов, имел право, в случае несоответствия законодательству, отменять акты, принимаемые ими.

Исходя из положений статьи 15 закона «Об автономных округах РСФСР», Совет народных депутатов автономного округа тесно взаимодействовал с соответствующими краевым или областным Советом народных депутатов при решении вопросов государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства. Всем окружным Советам народных депутатов обеспечивалось представительство в органах государственного управления края или области, в состав которых входил тот или иной автономный округ.

Статья 57 закона предписывала, что каждый депутат Совета народных депутатов автономного округа имел право обратиться с депутатским запросом к исполнительному комитету окружного Совета, руководителям его отделов, управлений и любых других подразделений, а также к руководителям расположенных на подконтрольной территории предприятий, учреждений, организаций по вопросам, непосредственно отнесенным к ведению окружного Совета народных депутатов. Запрос мог быть внесен как самим депутатом, так и группой депутатов в письменной или устной форме. Запрос, внесенный в письменной форме, подлежал оглашению на ближайшей сессии Совета. Государственный орган или

соответствующее должностное лицо, к которому был обращен запрос, были обязаны дать устный либо письменный ответ на запрос на сессии Совета народных депутатов, а при необходимости более длительного времени на подготовку ответа — в срок, непосредственно установленный Советом, с обязательным сообщением об этом на сессии. По ответу на запрос окружной Совет народных депутатов принимал решение.

Государственные и общественные органы, а также должностные лица, которым были направлены предложения и замечания депутатов, внесенные на очередной сессии Совета, были обязаны в месячный срок рассмотреть эти предложения и замечания и сообщить о результатах непосредственно депутату, а также в исполнительный комитет окружного Совета. Депутат Совета народных депутатов автономного округа имел право обращаться в любые государственные и общественные органы, предприятия, учреждения и организации, к должностным лицам по вопросам депутатской деятельности и принимать участие в рассмотрении поставленных вопросов. Государственные органы и должностные лица были обязаны рассмотреть предложения и дать по ним ответ в двухнедельный срок.

Депутат окружного Совета был ответственен перед избирателями и им подотчетен (не реже двух раз в год он был обязан отчитываться о своей работе и работе Совета, депутатом которого он являлся в течение конкретного срока, перед избирателями, коллективами и общественными организациями, в свое время выдвинувшими его кандидатом в народные депутаты). Таким образом, как и народные избранники других уровней, вплоть до Верховных Советов Союза ССР и РСФСР, депутат Совета народных депутатов автономного округа обладал императивным мандатом, в основе которого лежал институт наказов избирателей, *за невыполнение либо ненадлежащее выполнение* которых избиратели большинством голосов были вправе отозвать депутата, не оправдавшего доверия или совершившего действия, не достойные высокого звания «избранника народа».

Исходя из того факта, что с точки зрения формы правления и на уровне Союза ССР (до избрания Съездом народных депутатов СССР, являвшегося на тот момент своеобразной «коллегией выборщиков», первого и единственного президента), и РСФСР сложились республики советского типа с федеративной формой государственного устройства, нельзя не отметить, что автономные округа как юридически, так и фактически представляли собой исключительно *наглядный и показательный пример* разрешения национального вопроса вплоть до образований малочисленных народов и этносов. Об этом говорят их конституционно-правовой статус и полномочия, которыми не обладают (до настоящего времени) многие территориальные образования национального типа крупнейших зарубежных государств, в том числе североамериканские коренные жители индейцы, по-прежнему обитающие в резервациях⁶¹.

⁶¹ Многие отечественные государственоведы, особенно те из них, кто придерживается либеральной точки зрения на проблему решения национального вопроса, привыкли не обращать внимание на многочисленные проявления дискриминации, которой автохтонное индейское население Соединенных Штатов подвергается в течение практически всего двухсотпятидесятилетнего периода существования этого государства. На стадии масштабной колонизации и хозяйственного освоения территории, относившейся к местам традиционного обитания индейских племен, их объединений и союзов, в подавляющем

До 1990 года конституционное положение о вхождении автономного округа в состав края или области *de jure* носило *императивный* (строго обязательный, безальтернативный) характер, не предоставляя с правовой точки зрения возможности автономным округам самостоятельно решать принципиальный вопрос, каким конкретным образом — непосредственно либо через другой субъект (край или область) федерации — входить в состав сложносоставного государства.

Законом РСФСР от 15 декабря 1990 года «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР» устанавливалась *диспозитивная* норма, исходя из которой автономный округ, находясь в составе РСФСР, имел право входить в состав края или области. Другими словами, автономному округу предоставлялась возможность самому определять свой юридический статус, вплоть до права выхода из состава края или области и непосредственного вхождения в состав Российской Федерации в качестве одного из равноправных субъектов.

Именно указанным правовым положением позднее руководствовался Конституционный Суд Российской Федерации в своем постановлении по делу о проверке конституционности федерального закона от 17 июня 1992 года «О непосредственном вхождении Чукотского автономного округа в состав Российской Федерации»⁶².

большинстве случаев в отношении «туземного» населения использовались преимущественно насильственные способы и методы, посредством которых индейцы изгонялись со своей территории, и нередко были вынуждены селиться в непригодных для проживания местах и регионах. По существу можно говорить о геноциде коренного индейского населения, так как в результате тех действий, которые предпринимались в отношении «туземцев» со стороны военных и гражданских лиц и организаций (например, одним из инструментов «сокращения» численности автохтонного населения стали обычные одеяла и матрасы, которыми пользовались в госпиталях и лазаретах, где лечились и умирали больные чумой, переданные в «знак благодарности» ряду индейских племен, участвовавших на стороне федерации в войне с бывшей метрополией), было уничтожено несколько миллионов «туземцев», а оставшиеся — согнаны в резервации, где влачили, и влачат до сих пор, жалкое существование.

⁶² Конституция Российской Федерации 1993 года (в редакции 2020 года), вслед за учредительными документами советского периода, в процессе регламентации статуса соответствующих регионов с компактно проживающими народами и этносами, исходит прежде всего из необходимости сохранения исторически сложившегося государственного единства, стабильности и конституционного правопорядка на территории страны. Вместе с тем, учитывая сложившиеся традиции, специфику и своеобразие государственно-правового регулирования в указанной сфере, она допускает особенности в конституционно-правовом статусе отдельных субъектов Российской Федерации. Согласно статье 5 (часть 2) и статье 66 (часть 2) статус автономного округа определяется Конституцией Российской Федерации и Уставом округа, принимаемым законодательным (представительным) органом соответствующего субъекта федерации. Кроме того, допускается возможность определения статуса автономного округа и в ином порядке. По представлению законодательного и исполнительного органа автономного округа может быть принят (статья 66, часть 3) федеральный закон об автономном округе. Отношения автономного округа, входящего в состав края или области, могут регулироваться (статья 66, часть 4) федеральным законом и договором, заключаемым между органами государственной власти автономного округа и органами государственной власти края или области. Конституция 1993 года, провозглашая (статья 5, часть 1) равноправие субъектов Российской Федерации, особо подчеркивает *их равноправие между собой* во взаимоотношениях с федеральными структурами государственной власти (статья 5, часть 4, статья 72, часть 2).

Следует иметь в виду, что Конституционный Суд Российской Федерации в своем постановлении (см. Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 1997 г. № 12-П «По делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области») констатировал, что край или область, в состав которых

Советское сложносоставное государство как одна из разновидностей «мягкой» федерации и реализации права сепарации

Опыт государственного строительства сложносоставных образований, к которым относится Российская Федерация как *правопреемница* Советского Союза, достаточно наглядно иллюстрирует тезис о том, как бывает непросто, более того, проблематично совместить два, во многом взаимоисключающих,

непосредственно входит автономный округ, представляет собой не что иное, как сложное государственно-территориальное образование, включающее в себя наряду с административно-территориальными единицами (муниципальными образованиями) иное государственно-территориальное образование, с одной стороны, являющееся субъектом Российской Федерации, с другой — составной частью (пусть и с особым статусом) края или области. Изменение статуса как края или области, так и автономного округа может быть осуществлено исключительно в том порядке (статья 66, часть 5), какой предусмотрен нормой Конституции 1993 года. Включение территории автономного округа в состав территории края или области не означает, что автономный округ утрачивает свою территорию, которая поглощается территорией другого субъекта. В конституционно-правовом смысле территория устанавливает прежде всего пределы распространения властных полномочий органов различного уровня и характера. На одной и той же территории функционируют как федеральная публичная власть, так и власть субъектов в составе Российской Федерации и местного самоуправления нескольких уровней, что в итоге и обуславливает разграничение их полномочий и предметов ведения. Вхождение автономного округа в край или область означает также признание населения округа частью населения соответствующего края и области, исходя из чего, население округа вправе (как и население других составных частей субъекта, в состав которого входит автономный округ) непосредственно участвовать в формировании органов законодательной и исполнительной власти края или области. Для чего органы государственной власти автономного округа обязаны принять все предусмотренные законодательством меры для реализации гражданами своих прав, воспрепятствование чему (например, участие в выборах и референдуме) является грубейшим нарушением принципа народовластия. При этом округ, край и область могут с помощью договора между собой конкретизировать как условия, так и порядок формирования органов государственной власти, при требовании, что договор не будет содержать положений, ограничивающих каким-то образом избирательные права граждан автономного округа. Иначе говоря, невзирая на масштабы территории и численность населения (оседлого и кочевого), совокупность прав, свобод, законных интересов и обязанностей граждан автономного округа ничем и ни в чем качественно и количественно не отличается от того, чем в итоге обладают граждане остальных субъектов, входящих в состав РФ. Что является свидетельством того, что входит в конституционное определение «*равноправный субъект*».

Согласно Конституции (статья 11, часть 2) государственная власть в субъектах Российской Федерации осуществляется органами государственной власти, формируемыми непосредственно субъектами в лице дееспособного населения или его представителей. Система органов государственной власти автономных округов устанавливается ими самостоятельно, без какого-либо вмешательства со стороны края или области, в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законодательством (статья 77, часть 1). В силу этого край или область вправе формировать собственные органы публичной власти путем их избрания всем населением края или области, включая, в том числе, дееспособное население автономного округа, что создает легитимные предпосылки для перераспределения полномочий и предметов ведения между краем, областью и автономным округом. Как следствие, исключается какая-либо возможность параллельной, дублирующей власти, так как публичные органы края или области не должны вторгаться в компетенцию автономного округа. Конституционной гарантией от любых проявлений произвола является отнесение обеспечения соответствия уставов, законов и иных нормативных правовых актов краев, областей и автономных округов Конституции 1993 года и федеральным законам к совместному ведению Российской Федерации и субъектов в ее составе (статья 72, пункт «а» ч. 1). Вместе с тем необходимо иметь в виду, что статус, полномочия и предметы ведения автономного округа могут быть изменены, но только при взаимном согласии Российской Федерации в лице ее государственных органов и автономного округа, и лишь в порядке, предусмотренном (статья 66, пункт 5) федеральным конституционным законом.

противоречивых принципа, *de jure* лежащих в основе процесса формирования как унитарных, так и федеративных государств, население которых, в большей или меньшей степени, носит многонациональный характер. Речь идет о *праве наций на самоопределение и территориальной целостности* государства, фундаментальность которых, по существу, не вызывает каких-либо сомнений, вместе с тем — бессмысленно отрицать и тот безусловный факт, что практика конституционно-правовых отношений нередко свидетельствует не в пользу утверждений о возможности их «безболезненной реализации». В доктрине конституционного права сложилась точка зрения, исходя из которой «мягкая» федерация представляет собой одну из форм территориально-политического устройства государства, при которой субъекты, интегрированные в ее состав, обладают, при соблюдении строго определенных требований, правом выхода (сецессии) с последующей трансформацией в одно или несколько суверенных государств унитарного и регионального типа, стать частью, уже существующей либо вновь образуемой конфедерации.

Одним из ярких примеров мягкой федерации могут служить Российская Федерация (начиная с 1924 года и вплоть до принятия Конституции 1978 года), распавшийся, в том числе из-за латентных тенденций сепаратизма (которые в той либо иной степени проявлялись в подавляющем большинстве не только союзных республик, но и автономных образований от Прибалтики до Средней Азии), Советский Союз⁶³ и ряд зарубежных государств. Среди представителей научного сообщества, особенно тех, кто приоритетным рассматривает право наций на самоопределение, в результате «реализации» которого в некоторых, причем не всегда легитимных, случаях можно пожертвовать территориальной целостностью государства (как ни странно на первый взгляд, особенно в этом преуспели англосаксонские ученые, государства которых в свое время на себе испытали, что такое сепаратизм на практике, так как Британская колониальная империя, в результате подобных действий, утратила тринадцать «заморских территорий», позднее трансформировавшихся в Соединенные Штаты, часть регионов которых, образовав рабовладельческую «Южную конфедерацию», осуществили сецессию и вышли из состава федеративного союза, итогом чего стала федеральная интервенция как один из методов принуждения мятежных штатов к изменению решения о выходе, и четырехлетняя гражданская война) мягкая федерация воспринимается в качестве допустимого варианта решения национального вопроса. Правда, при этом необходимо сделать оговорку, что «допустимой» — в том числе с юридической точки зрения — считается сецессия лишь тех народов и этносов, которые получили соответствующую санкцию со стороны «оплота демократии», в лице Соединенных Штатов и «коллективного Запада». Именно таким образом

⁶³ Российская Социалистическая Федеративная Советская Республика, *de jure* реализуя в качестве одного из учредителей Советского Союза государственный суверенитет, закрепила право выхода из состава федерации, о котором говорилось в главе второй («О суверенных правах союзных республик и о союзном гражданстве») Конституции (Основном Законе) Союза ССР 1924 года, во всех последующих учредительных документах: «... За каждой из советских республик сохраняется право свободного выхода из Союза...». См.: Раздел второй. Договор об образовании Союза Советских Социалистических Республик / Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик от 31 января 1924 г. С. 320.

на карте Европы появилось государство, акт выхода которого из состава федеративной Югославии (являвшееся одним из ее автономных образований) носил, вне всякого сомнения, как нелегитимный, так и неконституционный характер, под названием «Косово». Нелегитимность выражалась в том, что решение о выходе принималось не на референдуме, а на заседании регионального парламента, который не обладал необходимыми для этого властными полномочиями, неконституционность была обусловлена отсутствием права выхода из состава федерации у автономных образований, чем рассматривался албанский этнический анклав Косово, так как Югославия — как сложносоставное государство — не считалась мягкой федерацией⁶⁴.

Сепаратизм в рамках Советского Союза, помимо прочего (в частности, национализма, имевшего место, несмотря ни на что, практически в течение всего советского периода, и начинавшего проявлять себя еще более активно, настойчиво и целенаправленно, причем не только на бытовом уровне, но и в среде национальной республиканской партийной и советской номенклатуры, стремившейся занять адекватное ее притязаниям на власть место в иерархии государственных институтов, примерно с первой половины 1980-х годов), *de jure* опирался на конституционную норму, носившую императивный характер, о праве на выход из состава федерации⁶⁵, актуализированной уже в первом, 1924 года, учредительном акте, закрепившим образование Союза ССР. Вместе с тем в течение почти всего периода существования государства так и не был принят закон, непосредственно посвященный данной процедуре. Можно по-разному — резко отрицательно или положительно — воспринимать право наций на самоопределение, тем не менее опыт противодействия сепаратистским и дезинтеграционным тенденциям и сохранения не только сложносоставных, но и унитарных образований свидетельствует о том, что к сецессии как праву на выход из состава государства необходимо относиться прагматично и очень осторожно, так как это может привести к непоправимым последствиям⁶⁶.

⁶⁴ На фоне развала Югославии Чехословакия прошла процесс размежевания без каких-либо эксцессов.

⁶⁵ Что нашло свое непосредственное закрепление в статье 69 Конституции (Основного Закона) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики от 12 апреля 1978 года: «...РСФСР сохраняет за собой право свободного выхода из СССР» (Titov, 1998:413).

⁶⁶ Выше мы уже говорили о том, что одним из наиболее действенных механизмов, успешно сдерживающих сепаратистские тенденции, с которыми столкнулись не только бывший Советский Союз, но и ряд зарубежных государств, является так называемая «федеральная интервенция», включающая в себя комплекс мер политического, экономического, военного и иного характера, призванных не допустить развала единого государства. При помощи данного механизма в подавляющем большинстве случаев удавалось, несмотря на издержки, включая вооруженное противостояние, предотвращать попытки выхода из федерации. Например, в XIX веке несколько швейцарских кантонов, образовав своего рода союз, получивший наименование «Зондербунд», приняли решение выйти из состава конфедерации, что вынудило центральное правительство, в качестве ответной меры, инициировать военную кампанию, направленную на предотвращение каких-либо действий подобного характера. Однако еще более бескомпромиссным образом аналогичная проблема была решена в Соединенных Штатах Америки, где одиннадцать рабовладельческих штатов, сформировав «Южную Конфедерацию», осуществили акт сецессии, итогом которой стало начало гражданской войны, продлившейся несколько лет, принесшей с обеих сторон огромное количество, по тем временам, жертв (что сейчас считается не во всем оправданным и подвергается ревизии со стороны определенной части населения союза). Итогом «мягкости» федерации стал тот факт, что теперь ни один североамериканский штат ни при каких условиях правом

Законодательный акт, *de jure* детально регламентировавший порядок и процедуру выхода из состава Советского Союза, был принят и вступил в силу всего лишь за полтора года до его распада. Парадокс, который, к сожалению, не поддается простому объяснению, состоит в том, что он был инициирован в период, когда о сепаратизме никто не говорил как о чем-то «гипотетическом», наоборот, его воспринимали не иначе, как одно из *актуальных* «требований дня», выполнение которого смогло бы, хотя бы на некоторое время, в той или иной степени затормозить начавшиеся дезинтеграционные процессы.

легитимного выхода из состава федерации не обладает, даже гипотетически. Не менее жестко центральное правительство поступало и в XX веке, в частности в Мексике (только с 1917 по 1957 год федеральные власти вмешивались в дела штатов десятки раз), Нигерии, республиках Югославии, Бенгалии, являвшейся частью Пакистана, но если в первых двух случаях федерацию в ее прежнем составе, несмотря ни на что, удалось сохранить, то в отношении остальных сецессия и вооруженное противостояние — привели к созданию на территории бывших «социалистических республик» таких суверенных государств, как Словения и Хорватия, а Бенгалия, при непосредственном участии войск соседней Индии, вышла из состава Республики Пакистан и преобразовалась в Бангладеш. На этом фоне некоторым исключением из правил считается процесс, в результате которого Сингапур в середине 1960-х годов сумел без каких-либо политических эксцессов и конфликтов военного характера выйти из состава федеративной Малайзии, при условии, что Конституция страны вообще не предусматривала какого-либо механизма сецессии (Chirkin, 1999:167, 168, 345, 416, 516, 517, 558).

Вместе с тем в практике государственного строительства федеративных государств имеются случаи, при которых, в рамках соответствующих правил и процедур, гипотетически возможен выход одного или нескольких регионов из состава единого государства. Например, известно, что провинции Канады не обладают правом сецессии (хотя следует иметь в виду, что в 1980 и в 1995 году жители франкоязычной провинции Квебек проводили по этому вопросу референдумы), о чем недвусмысленно говорится в решении от 20 августа 1998 года Верховного суда страны, где, в частности, констатировалось, что правом на отделение в одностороннем порядке посредством проведения референдума обладает лишь провинция с особым национальным составом населения и при условии (так как и этом случае односторонний выход невозможен), что будет получено согласие со стороны всех остальных субъектов федерации и учтены интересы государства. Иными словами, даже в ситуации, при которой Квебек на очередном региональном референдуме получит необходимое количество голосов, поданных за выход из состава единого государства, потребуются еще ряд процедур, связанных с согласованием предстоящей сецессии и возможных экономических, социальных и политических последствий, неизбежных, как правило, в таких случаях. Поэтому, чтобы избежать чего-то подобного, правящая элита идет на максимальное расширение автономии и децентрализации провинций, предоставляя им предельно широкие права в различных сферах общественных отношений — начиная с языка и заканчивая публичными институтами (Khabrieva, 2006:322).

Во многом идентичным образом решается вопрос сецессии в одном из старейших сложносоставных государств — Швейцарской Конфедерации. Так, согласно Федеральной Конституции, принятой Федеральным собранием 18 декабря 1998 года, одобренной на национальном референдуме 18 апреля 1999 года и вступившей в силу 1 января 2000 года, Конфедерация берет под свою защиту (статья 53) существование и статус кантонов в их имеющихся границах. Любое изменение числа кантонов и их политико-правового статуса выносится в обязательном порядке на обсуждение заинтересованного избирательного корпуса и заинтересованных кантонов, также как на голосование народа и кантонов. Любые изменения территории кантонов выносятся на обсуждение заинтересованного избирательного корпуса и заинтересованных кантонов, после чего они становятся предметом рассмотрения Федеральным собранием, принимающим по данному вопросу специальное федеральное постановление. Как и в случае с канадскими провинциями, право, предоставляющее кантону гипотетическую возможность выйти из состава Швейцарской Конфедерации, носит, по существу, декларативный характер, обусловлено набором жестких императивных требований, фактическое выполнение которых ограничено по ряду объективных причин. Таким образом, юридически, хотя и с оговорками, сецессия допускается, однако ее практическая реализация остается под очень большим вопросом (Dubrovin (ed.), 2003:100).

Примером выхода государства из состава конфедерации (хотя официально указанное государство относится к унитарным) может служить процесс сецессии Великобритании из членов Европейского союза в 2020 году.

Так, согласно положениям статьи 2 закона Союза ССР от 3 апреля 1990 года «О порядке решения вопросов, связанных с выходом союзной республики из СССР»⁶⁷, решение о выходе союзной республики из состава федерации *de jure* должно было быть принято *только путем референдума* — свободного волеизъявления населения республики, решение о проведении которого принималось либо Верховным Советом союзной республики по собственной инициативе или по требованию, подписанному одной десятой частью дееспособных граждан Союза ССР, постоянно проживавших на территории союзной республики и имевших право голоса, который мог быть *de facto* осуществлен не ранее шести месяцев с момента постановки союзной республикой вопроса о ее выходе.

Исходя из того факта, что государство имело достаточно уникальный сложносоставной характер, во многом обусловленный тем фундаментальным специфическим обстоятельством, что основу одной федерации — Союза ССР составляла другая — Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика, географически и политически интегрировавшая в границах своей территории целый ряд автономных образований — шестнадцать автономных республик, пять областей и десять округов, согласно предписаниям статьи 3, народное голосование по вопросу выхода из состава Союза ССР должно было быть проведено отдельно по каждой из автономий, без исключения. Другими словами, ни один институт или орган федерального уровня не обладал правом санкционировать выход из состава Союза ССР, так как этот вопрос относился к исключительной компетенции источника и носителя власти, которым являлся советский народ, осуществлявший это в рамках процедур непосредственной демократии. В случае положительного решения, принятого на референдуме (при условии, если за выход проголосовало, как того требовала статья 6, не менее двух третей граждан, постоянно проживавших на территории союзной республики к моменту постановки вопроса о ее выходе из состава Союза ССР и имевших право голоса), должен был быть, согласно императивной норме статьи 9 закона, установлен *переходный период*, не превышающий пяти лет, в течение которого должны были быть решены все спорные вопросы (прежде всего в отношении определения правового статуса, юрисдикции, субъекта собственности, непосредственно расположенных на территории конкретной союзной республики⁶⁸ промышленных и сельскохозяйственных предприятий, портов, атомных, тепло- и гидроэлектростанций, газовых и нефтяных трубопроводов, инфраструктурных и энергетических систем, построенных за счет финансовых средств федерального бюджета), возникшие в связи с сецессией.

⁶⁷ См.: Закон СССР от 3 апреля 1990 года «О порядке решения вопросов, связанных с выходом союзной республики из СССР» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 15. Ст. 252.

⁶⁸ Как ни парадоксально на первый взгляд, спешка, с которой был ликвидирован Советский Союз (каждому, из подписавших «Беловежские соглашения», очень хотелось, правда, при этом никто не удосужился спросить мнения у источника и носителя власти, в лице советского народа, в конце концов, избавиться от ненавистного союзного центра и тех, кто персонально его олицетворял), не позволила решить не только территориальные вопросы, но и многочисленные экономические проблемы, обусловленные, в первую очередь, федеративным характером государства, за счет средств которого непосредственно осуществлялись не только строительство, но и эксплуатация народно-хозяйственного комплекса подавляющего числа союзных республик, получивших, для некоторых из них совершенно неожиданно, статус независимых государств.

Аналогичным образом и с четким соблюдением перечня необходимых требований и процедур *должен был быть осуществлен процесс выхода* из состава Союза ССР и других республик, имевших в своем составе автономные образования. Однако в силу целого ряда объективных и субъективных причин только одна союзная республика — Армянская ССР — из пятнадцати, входивших в состав Союза ССР, незадолго до распада государства начала установленную законом процедуру сепарации, инициировав проведение регионального референдума на своей территории. Именно тем обстоятельством, что при выходе из состава Советского Союза ряд бывших советских республик не учли мнение граждан, проживавших в автономных образованиях на их территории, характеризуются многие конфликты, в том числе вооруженные, периодически возникающие между так называемой «государствообразующей нацией» и этносами, стремящимися к национальному самоопределению и учреждению суверенной государственности. Так или иначе в этом проявились отдельные *системные ошибки*, в основе которых лежало несоблюдение федерального законодательства и стремление национальных правящих элит выйти из-под контроля союзного центра. Кроме того, дали о себе знать и *недостатки*, как-то *связанные с процессом формирования* Советского Союза и национально-территориальных образований в его составе, в масштабах которого одни нации получили статус государственных образований республиканского типа, большинство же других — в лучшем случае довольствовались автономиями.

Можно вариативно воспринимать то обстоятельство, каким образом — конституционным или неконституционным — тремя союзными республиками (Украиной, Белоруссией и Россией) в рамках «Беловежских соглашений» была осуществлена легитимация процесса ликвидации Советского Союза, однако факт остается фактом: после выхода из его состава государств, исторически и юридически стоявших у истоков образования во многом уникального явления и представлявших его ядро, судьба федерации была по существу предрешена. Парадокс состоит в том, что, избежав полномасштабной гражданской войны, обусловленной самыми разными — обоснованными либо необоснованными — претензиями в отношении друг друга, многие бывшие советские республики (особенно те из них, кто, до вхождения в состав Союза ССР, *вообще не имел адекватного опыта* государственного строительства в рамках суверенитета), не решившие ни территориального, ни национального вопросов, находятся в состоянии перманентных вялотекущих конфликтов (в первую очередь следует иметь в виду длящуюся в течение нескольких лет кризисную, как латентную, так и открытую, ситуацию на «незалежной Украине» — одном из наиболее активных вдохновителей и непосредственных участников развала советской сложносоставной федерации), в той либо иной степени продолжая процесс дезинтеграции, наглядной иллюстрацией которого является утрата Грузией и Украиной территорий, вошедших в их состав *лишь благодаря* национальной политике, имевшей место в течение всего советского периода, и специфике социальной структуры общества, так как и в первом, и во втором случае доминировали (как на начальном этапе государственного строительства, так и позднее, с присоединением новых территорий, входивших когда-то в состав Российской империи, и полученных в результате соответствующих договоров межгосударственного характера, заключенными

Союзом ССР в предвоенный период) классовые интересы и стремление максимально приемлемым для всех заинтересованных сторон и эффективным образом «пролетаризировать» местное, преимущественно крестьянское, аграрное население, «размыв» его представителями самых разных рабочих профессий — от шахтеров до тяжелой промышленности. По всей видимости, именно здесь лежат — прежде всего — предпосылки и причины того, что в свое время, стремясь в кратчайший срок укрепить советскую власть в масштабах Украины, *по существу не имевшей* (если не учитывать так называемых «республик», возглавляемых Грушевским, Скоропадским или Петлюрой, не говоря уже о такой форме государственного «образования», как самоорганизованная Запорожская Сечь или пресловутые «великие укры» современных украинских историков, что заложили несколько тысячелетий назад базовые основы того феномена, что традиционно принято рассматривать «мировой цивилизацией») практического опыта полноценного государственного строительства, Российская Социалистическая Федеративная Советская Республика передала ей значительную часть собственной исконной территории с русским и русскоязычным многонациональным населением. К чему в итоге может привести игнорирование решения национального вопроса, мы убедились сразу же после развала Союза ССР и в течение последующих тридцати лет, в результате чего миллионы русских на Украине законодательно *объявлены некоренным народом*, со всеми вытекающими последствиями, в том числе — запретом ведения делопроизводства в структурах государственной власти и преподавания в средней школе и университетах на русском языке⁶⁹.

Вместо того, чтобы создать максимально благоприятные условия для незамедлительного решения национального вопроса (так как на территории Украины исторически проживали представители многих народов), тем более, что опыт

⁶⁹ При этом не следует игнорировать тот факт, что процесс «украинизации» инициировали сначала в рамках Австро-Венгерской империи, одной из частей которой являлись территории так называемой «западенщины» (со временем вошедшие в состав Украинской ССР), где были созданы благоприятные условия для появления националистических движений, боровшихся с Советским Союзом в период Великой отечественной войны на стороне национал-социалистической Германии, а затем, пришедшие к власти большевики, своей внутренней политикой в той либо иной степени подготовившие почву для процесса нацификации не только территорий, когда-то входивших в Австро-Венгерскую империю, но и ряда других регионов Украины. После того, как с бандеровским подпольем было, как кому-то казалось, в основном покончено (в результате нескольких лет искоренения участников и пособников националистических групп военным путем, в течение которых погибли десятки тысяч военнослужащих, представителей органов безопасности и правоохранительных структур, партийных и советских работников, учителей, пропагандистов и местных жителей), многие из тех, кто воевал на стороне нацистов, уничтожая жителей украинских, польских и белорусских деревень, в частности Хатыни (где бесчинствовали такие одиозные фигуры, как Григорий Васюра и Василий Мережко, под руководством которых было сожжено 149 человек, в том числе 75 детей, младшему из которых было всего семь дней), были по приговору трибунала расстреляны или получили соответствующие уголовные наказания, тем не менее, благодаря амнистии 1955 года, непосредственно инициированной Никитой Хрущевым, досрочно были выпущены на свободу (цинизм решений подобного рода еще более возрастает, если иметь в виду, что на свободу вышли люди, которые никакого отношения не имели к победе советского народа). Вернувшись на родину, многие из них выбрали не путь вооруженной борьбы (хотя встречались такие), а начали постепенное проникновение не только в руководство колхозами или промышленными предприятиями, в научные и иные учреждения, но и в партийные органы и структуры советской власти, с целью — развалить государство изнутри, воспитать свою смену, в чем им активно помогали бандеровцы, избежавшие уголовного наказания, осевшие в украинских диаспорах Канады и Соединенных Штатов. К чему это в конце концов привело — мы наблюдаем в последние годы, когда национализм трансформировался в нацизм, ксенофобию и расизм.

Советского Союза — как *федерализации*, так и *автономизации* — был актуален, чрезвычайно востребован, опираясь на который можно было начать процесс государственного строительства, *основанного на соблюдении права наций на самоопределение*, националистически ориентированная правящая элита выбрала путь насильственной «украинизации», осуществляя это прежде всего за счет сокращения прав тех народов и этносов, кто не идентифицировал себя с «государствообразующей нацией». Используя для легитимации своих действий «косовский прецедент», часть регионов Украины, входивших ранее в состав имперской или советской России, проведя с этой целью необходимые референдумы, приняли решение *не ассоциировать себя с Украиной*, процесс нацификации которой перманентно возрастал (сопровождаясь фактической и юридической отменой того, что не корреспондировало с тем, что насаждалось в подавляющем большинстве областей общественных отношений), не давая возможности реформировать государство, для его сохранения и дальнейшего развития, на принципах федерализма либо какой-то другой, приемлемой для многонационального населения, формы территориального устройства. Перед нами иллюстрация того, как можно, в угоду националистическим интересам незначительной прослойки политической элиты и ее ближайшего окружения, отказавшись от решения национального вопроса, способствовать ликвидации «самостийности». Это наглядный урок всем бывшим союзным республикам.

По действующей Конституции 1993 года субъекты, входящие в состав многонационального государства — Российской Федерации, правом сепарации не обладают. Столь категорический запрет на возможность выхода из единого сложносоставного государства во многом, если не в первую очередь, *de facto* обусловлен тем обстоятельством, что отцы-основатели современной России и авторы учредительного акта, одобренного всенародным голосованием, были либо участниками, либо инициаторами, либо свидетелями развала великого Советского Союза (легитимность которого до сих пор вызывает справедливые претензии со стороны тех, кто испытывает своего рода «фантомные боли» не только по той стране, которая победила в страшной войне, закрыв тем самым вопрос о полной ликвидации многонационального советского народа, где они родились и выросли, получили бесплатное среднее и высшее образование, строили гидростанции, осваивали целину, открыли дорогу в космос, обладали лучшим в мире балетом, но и которую у них — как источника и носителя власти — незаконно, без их согласия, «отобрали»), реализованного без использования для этой цели соответствующих процедур. Стремление сохранить государство — это, на наш взгляд, основная причина, принципиальный мотив того решения, в результате которого, взяв в качестве «примера для подражания» западный опыт, отказались от права выхода субъектов из состава федерации. Тем более что сепаратизм не только нигде не испарился, но и начал приобретать такие «формы», с которыми государству не приходилось сталкиваться. При этом, с одной стороны, не произошло ущемления права наций на самоопределение, так как субъекты, входящие в сложносоставное федеративное образование, без исключений, получили статус равноправных, с другой — территориальная целостность государства не была каким-либо образом нарушена. В некоторой степени Российская Федерация (в отличие от Советского Союза, где сепарация рассматривалась одним из важнейших критериев федерализма), заимствуя из практики государственного строительства

зарубежных федераций отдельные системообразующие принципы, лежащие в основе современного российского федерализма, не могла не учитывать той кризисной ситуации, сложившейся в Соединенных Штатах в 1861 году, проявлением которой стало учреждение так называемой «Южной конфедерации», одиннадцать членов которой вышли из состава «союза», тем самым не только *de facto* осуществив акт сепаратизма, но и активизировав тенденции дезинтеграции государства, которые пришлось в итоге останавливать *экстраординарным образом* — военным путем в форме гражданской войны. Если Советский Союз, в силу объективных и субъективных причин, так и не сумел предотвратить развала единой страны, то Российская Федерация, использовав механизмы «федеральной интервенции», невзирая ни на что, смогла сохранить государственную целостность и суверенитет.

Самое парадоксальное, судя по всему (не говоря уже о так называемых зарубежных партнерах, которые не могут или, вероятнее всего, не хотят этого никак понять), состоит в том, что, переболев сепаратизмом, народ Российской Федерации, несмотря на национальную, этническую, половую и религиозную принадлежность, своеобразие и менталитет, *в своей преобладающей массе*, что наиболее ярко и отчетливо проявилось в момент «возвращения в родную гавань» Крыма и Севастополя, а затем и всенародного одобрения летом 2020 года поправок к Конституции, *не считает для себя* не только возможным, но и целесообразным еще раз «наступить на те грабли», с которыми был так либо иначе связан развал Советского Союза, показавшего на своем примере, как и в каких конкретных формах *можно решить национальный вопрос*, с одной стороны, не игнорируя право наций на самоопределение, с другой — создавая условия для сохранения территориальной целостности. В том числе и в этом, помимо прочего, Российская Федерация, по существу, является единственным и бесспорным правопреемником и наследником Советского Союза.

Ситуация латентного кризиса (нередко переходящего в открытую фазу, как это имело место в свое время, в частности, в Киргизии, Казахстане, Грузии и особенно на Украине), сложившаяся на постсоветском пространстве, весьма наглядным образом свидетельствует о том, что причины, дестабилизирующие политический процесс, *в подавляющем большинстве случаев* обусловлены или вызваны распадом Советского Союза и отказом национальных правящих элит и их ближайшего окружения от беспрецедентного по своим итогам опыта сосуществования в едином государстве различных народов и этносов. Самое неприятное, более того, непредсказуемое и во многом обескураживающее в этой ситуации *с завидной постоянностью* проявляется, прежде всего, в том, что правящие национальные элиты, проигнорировав «советское наследие», в том числе особенности и специфику решения национального вопроса с точки зрения практической реализации права наций на самоопределение, борясь за этническую чистоту собственной «государствообразующей нации», пошли по пути фактического «выдавливания» со своей территории этнически русского и русскоязычного, нетитульного, населения, что в итоге *не могло не привести* к многочисленным проблемам экономического, социального, культурного и, как следствие, политического характера, с которыми они *de facto* столкнулись. Незрелость государственности, построенной по национальному принципу (то есть с доминированием «титульной нации»), в большей или меньшей степени нашла отражение

в политических режимах, со временем сформировавшихся на постсоветском пространстве, некоторые из которых *лишь чисто условно* (в частности, во всех трех республиках Прибалтики, *de jure* являющихся членами Европейского союза) можно квалифицировать в качестве демократических.

Заключение

Детально анализируя одну из сложнейших проблем государственного строительства — форму национально-территориального устройства, мы вывели за скобки, причем намеренно, чтобы не концентрировать внимание на каких-либо, не менее фундаментальных вопросах, с включением в «повестку дня» и практическим решением которых непосредственно ассоциируется Советский Союз, все остальные области общественных отношений, так как посчитали, что в настоящий момент, когда целенаправленная фальсификация и политизация истории приобретает характер своего рода «пандемии», более необходимым и востребованным опровергнуть многочисленные мифологемы, кочующие из одного идеологизированного издания либо средства массовой информации в другое, о России — как многовековой «тюрьме народов», что является одним из системообразующих постулатов, развязанной на Западе *русофобии*. Как ни странно на первый взгляд, в авангарде решения «русского вопроса», который, судя по всему, пришел на смену «еврейскому», доминировавшему в Европе в тридцатых и сороковых годах прошлого столетия, в результате «интенсивного решения» которого многострадальный «библейский народ» потерял шесть миллионов, вина которых была всего лишь в их этнической принадлежности, стоят государства, традиционно позиционирующие себя «западной» моделью либеральной демократии, где абсолютизация прав и свобод человека носит гипертрофированный характер, благодаря пресловутым политкорректности и мультикультурализму, русофобия, по существу, *приобретает* не что иное, как *одну из форм расизма и нацизма* в их новой, более современной европейской интерпретации, что находит свое отражение в стремлении «вычеркнуть» всех, кто воспринимает себя «русским», из истории и цивилизационного развития. На этом фоне *еще более контрастно* выглядит все то, как в Советском Союзе, посредством федерализации и автономизации, был, не без соответствующих издержек, перегибов и отдельных ошибок, которыми сопровождался данный процесс, разрешен национальный вопрос, в том числе с учетом права наций на самоопределение, практическим воплощением которого *de jure* являлись *союзные республики* и различные по статусу *автономные образования*, при сохранении территориальной целостности сложносоставного государства. На наш взгляд, именно *неумение* или *нежелание* относиться к любому народу и этносу, проживающему на его территории, как к равному себе, с вытекающими из этого экономическими, социально-культурными, политическими и иными последствиями, вынуждает так называемые «государствообразующие нации» тех стран «молодой демократии», где институционально до сих пор не решен национальный вопрос, игнорировать предложения нетитульного населения, *de facto* направленные на изменение перманентно кризисной ситуации.

Лишь на первый взгляд может показаться чем-то вполне безобидным и не требующим особого внимания тот факт, в течение нескольких десятилетий

de jure и de facto олицетворяющий собой не что иное, как официальную точку зрения правящей элиты, что нет ничего экстраординарного, тем более формажорного в том (при этом речь идет о странах, которые не только являются членами Европейского союза, где абсолютизация прав и свобод человека во многих случаях, по существу, доведена до абсурда, но и позиционируют себя «непримиримыми борцами» с авторитаризмом и тоталитаризмом), что сотни тысяч представителей русскоязычного населения, большинство из которых в свое время родились на территории этих государств, ассоциирующих себя с демократией, не имеют гражданства, со всеми вытекающими последствиями, и квалифицируются людьми «второго сорта». Если это — не расизм или нацизм в чистом виде, при которых «решение национального вопроса», о каком бы в итоге народе и этносе ни шла речь, носит достаточно специфический характер, то что тогда считается с точки зрения современных европейцев идентичным с германским фашизмом национал-социалистического образца или расизмом в виде, так называемого «бремени белого человека» британских, бельгийских, французских и голландских колонизаторов, не говоря уже о рабовладении, de jure просуществовавшем в Соединенных Штатах вплоть до второй половины XIX века, и ликвидированном благодаря XIII поправке к Конституции 1787 года, принятой и ратифицированной в 1865 году, трансформировавшемся позднее, исходя, как ни парадоксально, из решения федерального Верховного суда, в дискриминационный механизм «равных, но разделенных прав», легитимно действовавший в форме сегрегации «colored people» всего лишь каких-нибудь шестьдесят лет назад?

На этом фоне, как бы кто-то персонально или коллективно ни относился бы к тому, как и в каких институциональных формах в Советском Союзе был решен национальный вопрос, об этом не должны, более того, не имеют каких-то оснований рассуждать государства, традиционно позиционирующие себя в качестве «оплота демократии», в процессе исторического развития которых, при необходимости, можно найти многочисленные «темные страницы», при беглом, тем более заинтересованном «прочтении» которых у современного европейца, не забывшего еще, несмотря на беспрецедентную идеологизацию общественных отношений, воздействие политкорректности, толерантности и мультикультурализма, что такое гуманизм, не может не появиться ощущение того, что примером для подражания следует рассматривать не американскую индейскую резервацию, а союзную республику или автономные образования в ее составе. Смеем надеяться, что придет время, когда советский опыт будет востребован в качестве одной из форм решения национального вопроса.

References / Список литературы

- Chirkin, V.E. (1999) *Constitutional law of foreign countries*. Moscow, Yurist Publ. (in Russian).
Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. М.: Юрист, 1999. 566 с.
- Dubrovин, V.N. (ed.) (2003) *Constitutions of foreign countries*. Moscow, Yurlitinform Publ. (in Russian).
Конституции зарубежных стран / сост. Дубровин В.Н. М.: Юрлитинформ, 2003. 445 с.
- Ebzeev, B.S. (2019) *Constitutional law of Russia: textbook*. Moscow, Prospect Publ. (in Russian).
Эбзеев Б.С. Конституционное право России: учебник. М.: Проспект, 2019. 768 с.
- Eremyan, V.V. (ed.) (2017) *Constitutional (state) law of foreign countries: textbook for students of jurisprudence*. Moscow, UNITY-DANA Publ. (in Russian).

- Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / под ред. В.В. Еремына. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017. 863 с.
- Farberov, N.P. (ed.) (1986) *State law of the USSR and Soviet construction: textbook*. Moscow, Yuridicheskaya literature Publ. (in Russian).
- Государственное право СССР и советское строительство: учебник / под ред. Н.П. Фарберова. М.: Юридическая литература, 1986. 528 с.
- Kabyshev, V.T. & Zametina, T.V. (2016) *Russia-Crimea-Sevastopol: constitutional and legal research*. Moscow, Gorodets Publ. (in Russian).
- Кабышев В.Т., Заметина Т.В.* Россия — Крым — Севастополь: конституционно-правовое исследование. М.: Городец, 2016. 226 с.
- Khabrieva, T.Ja. (ed.) (2006) *Constitutions of the States of America: in 3 t. T. 1: North and Central America*. Moscow, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation. (in Russian).
- Конституции государств Америки: в 3 т. / под ред. д.ю.н., проф. Т.Я. Хабриевой. Т. 1: Северная и Центральная Америка. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2006. 832 с.
- Krasheninnikova, N.A. (ed.) (2000) *A textbook on the history of state and law of foreign countries*. Moscow, ZERTsALO Publ. (in Russian).
- Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран (Новое и Новейшее время) / Н.А. Крашенинникова. М.: ЗЕРЦАЛО, 2000. 496 с.
- Mishin, A.A. (1976) *State law of the United States*. Moscow, Nauka Publ. (in Russian).
- Мишин А.А.* Государственное право США. М.: Наука, 1976. 208 с.
- Okun'kov, L.A. (ed.) (1997) *Constitutions of the European Union states*. Moscow, INFRA-M NORMA Publ. (in Russian).
- Конституции государств Европейского Союза / под ред. Л.А. Окунькова. М.: ИНФРА-М НОРМА, 1997. 802 с.
- Shamba, T.M. & Neproshin, A.Ju. (2005) *Abkhazia: legal basis of statehood and sovereignty*. Moscow, ООО In-Octavo. (in Russian).
- Шамба Т.М., Непрошин А.Ю.* Абхазия: Правовые основы государственности и суверенитета. М.: Ин-Октаво, 2005. 239 с.
- Titov, Ju.P. (1998) *The anthology of the history of the state and law of Russia*. Moscow, Prospect Publ. (in Russian).
- Титов Ю.П.* Хрестоматия по истории государства и права России. М.: Проспект, 1998. 472 с.

Сведения об авторе:

Еремян Виталий Владимирович — доктор юридический наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного права и конституционного судопроизводства, Юридический институт, Российский университет дружбы народов (РУДН); Российская Федерация, 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6

ORCID ID: 0000-0001-6271-4568

e-mail: v.v.eremyan@yandex.ru

About the author:

Vitaliy V. Eremyan — Doctor of Legal Sciences, Full Professor, Head of the Department of Constitutional Law and Constitutional Procedure, Law Institute, Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University); 6 Miklukho-Maklaya str., Moscow, 117198, Russian Federation

ORCID ID: 0000-0001-6271-4568

e-mail: v.v.eremyan@yandex.ru