

СТАТЬИ

К ИСТОРИИ ПЕРВОЙ КОНСТИТУЦИИ СССР

В. Пентковская

Первая конституция РСФСР была принята V Всероссийским съездом Советов в июле 1918 года. Она возвела в закон признание равенства и суверенности всех наций и стала образцом для конституций других национальных советских республик. «Совершенно добровольно, без лжи и железа, будет расти эта федерация, и она несокрушима»¹, — так гениально предопределил В. И. Ленин в 1918 г. развитие Российской Федерации.

Успешная работа по строительству советского государства, по оформлению и созданию на территории бывшей России национальных советских республик, последовательное осуществление большевистской национальной политики обеспечили русскому пролетариату поддержку и помощь трудящихся национальных окраин в борьбе против белогвардейцев и интервентов. В огне гражданской войны закалился и окреп союз народов России, перед которым оказались бессильными объединённые полчища внешней и внутренней контрреволюции. В процессе государственного оформления национальных республик и областей были найдены многообразные эластичные формы советской федерации, отражавшие разнообразие ступеней экономического, политического и культурного развития отдельных народов, населявших территорию бывшей царской России. Так была разработана структура государственных взаимоотношений национальных автономных областей и национальных автономных республик в пределах Российской Федерации. Новая форма объединения равноправных советских национальных республик, сохраняющая их независимость и самостоятельность, была намечена в Закавказской федерации, в союзных договорах Украины, Белоруссии и других республик с РСФСР. В них были определены области хозяйственной, политической и военной деятельности. Предстояло завершить многообразие федеративных связей и форм, найденных в процессе становления советских республик, созданием союзного государства советских социалистических республик, в котором бы сочеталась в неразрывное целое задача укрепления могущества и силы союзного государства с задачей хозяйственного, экономического, политического и культурного развития отдельных республик.

В 1922 г., после окончания гражданской войны и освобождения всей советской территории от белогвардейцев и интервентов, в народных массах советских республик особенно усилилось движение за создание более тесного объединения советских республик, за объединение их в единое союзное государство. На многолюдных собраниях рабочих, крестьян, интеллигенции в Закавказье, на Украине, в Белоруссии с небывалым энтузиазмом поддерживалась идея объединения советских республик в единое союзное государство.

Состоявшееся летом 1922 г. совещание ответственных работников договорных советских республик (Украины, Белоруссии, Закавказской федерации) в соответствии с широким народным движением за их объ-

¹ Ленин. Соч. Т. XXII, стр. 224.

единение высказалось за переход к созданию Союза Республик². Для разработки этого вопроса была образована комиссия ЦК РКП(б), в которую вошли представители всех союзных советских республик. Комиссию возглавил И. В. Сталин.

Самое близкое участие в работах комиссии, несмотря на болезнь, принимал В. И. Ленин. Вместе с И. В. Сталиным он разрабатывал план и основные принципы объединения республик, беседовал с И. В. Сталиным о работах комиссии.

23—24 сентября в Москве комиссия обсудила предложенный И. В. Сталиным проект резолюции о взаимоотношениях РСФСР с независимыми республиками³. В окончательной редакции, за подписями членов комиссии И. В. Сталина, Г. К. Орджоникидзе, А. Ф. Мясникова и В. М. Молотова, проект был внесён на обсуждение пленума ЦК РКП(б)⁴. В I § проекта был чётко сформулирован принцип равенства объединяющихся республик, добровольный характер объединения и предлагалось название Союза — «Союз Социалистических Советских Республик». Проект в общих чертах намечал основы конституции будущего Союза Республик, исходя из основной идеи создания единого союзного государства с центральными союзными органами, способными осуществить это единство на деле. В нём был разработан план построения союзного многонационального государства на основе равенства объединяющихся национальных советских социалистических республик, который открывал новую ступень в развитии советской федерации.

6 октября проект И. В. Сталина, Г. К. Орджоникидзе, В. М. Молотова и Мясникова обсуждался пленумом ЦК РКП(б). Ленин на заседании пленума отсутствовал по болезни, но сохранилась его записка, написанная в день заседания. Она показывает, какое большое значение придавал Владимир Ильич объединению республик и формированию решений в духе равноправия и дружбы народов, которое исключало бы малейшую возможность проявления в создаваемом союзе великодержавного великорусского шовинизма. «Великорусскому шовинизму объявляю бой не на жизнь, а на смерть», — писал Ленин. — ...Надо абсолютно настоять, чтобы в союзном ВЦИКе председательствовали по очереди русский, украинец, грузин и т. д. Абсолютно!». Внизу на записке Ленина И. В. Сталин приписал: «Правильно»⁵.

Пленум ЦК РКП(б) заслушал доклад И. В. Сталина от комиссии по вопросу о взаимоотношениях между РСФСР и независимыми республиками, утвердил проект резолюции, представленный И. В. Сталиным, Г. К. Орджоникидзе, В. М. Молотовым и А. Ф. Мясниковым, и создал комиссию во главе с И. В. Сталиным для руководства подготовительной работой по объединению советских республик в единое союзное государство и по созыву I съезда Советов СССР⁶.

Идея созыва съезда встретила горячую поддержку трудящихся масс всех советских республик.

18 ноября в «Правде» была опубликована беседа корреспондента «Правды» с И. В. Сталиным по вопросу об объединении независимых национальных республик. Впервые на страницах центральной печати был конкретно поставлен вопрос о форме объединения и структуре высших органов власти и управления Союза Республик. И. В. Сталин показал, что инициатива движения за объединение принадлежит самим республикам, что оно прошло в своём развитии уже две фазы. Первая (1918—1921),

² 2-я партконференция коммунистических организаций Закавказья. Доклад Г. К. Орджоникидзе «Об образовании Союза республик». Тифлис. 1922.

³ И. Сталин. Соч. Т. 5, стр. 433.

⁴ Берия Л. К. вопросу об истории большевистских организаций в Закавказье, стр. 182, 6-е изд. 1941.

⁵ Ленин (В. И. Ульянов). ОГИЗ. 1939.

⁶ И. Сталин. Соч. Т. 5, стр. 433.

когда республикам угрожала смертельная опасность и они вынуждены были объединиться по военной линии, чтобы отстоять своё существование; вторая (конец 1921 — начало 1922 г.), когда единый дипломатический фронт советских республик явился неизбежным средством, без которого невозможно было устоять против натиска империалистических держав. Теперь объединительное движение вступило в третью фазу, в фазу хозяйственного объединения. Хозяйственное объединение республик — единственный путь действительного восстановления промышленности и сельского хозяйства.

И. В. Сталин осветил также вопрос о характере и форме объединения, раскрыл содержание проекта организации центральных органов Союза и общие установки о пределах их компетенции. И. В. Сталин указал, что договор об объединении заключают: РСФСР (как целостное федеральное образование), Закавказская федерация (тоже как целостное федеральное образование), Украина и Белоруссия. Высшие органы Союза — Центральный Исполнительный Комитет, избираемый пропорционально представляемому им населению, и Совет Народных Комиссаров, выбираемый Центральным Исполнительным Комитетом как его исполнительный орган. Союзный ЦИК вырабатывает основные руководящие начала политической и хозяйственной жизни республик и федераций, входящих в Союз. Союзом объединяются военные, иностранные, внешне-торговые, железнодорожные и почтово-телеграфные дела, которыми непосредственно и безраздельно должен ведать союзный Совнарком.

К функциям Совнаркома Союза относится также руководство деятельностью Народных комиссариатов финансов, продовольствия, труда, РКИ и Высшего Совета народного хозяйства, комиссариатов республик и федераций, входящих в Союз. Комиссариаты: внутренних дел, земледелия, просвещения, юстиции, социального обеспечения и здравоохранения — остаются в непосредственном и безраздельном ведении союзных республик.

С особенной силой подчеркнул И. В. Сталин добровольный характер объединения. «Характер объединения должен быть добровольным, исключительно добровольным, с оставлением за каждой национальной республикой права выхода из состава Союза»⁷.

21 ноября 1922 г. состоялось первое заседание комиссии под председательством И. В. Сталина. Комиссия наметила порядок подготовки съезда Советов СССР и приняла решение о разработке «Основных пунктов конституции СССР». 30 ноября, на заседании Политбюро ЦК, И. В. Сталин выступил с докладом о Союзе Республик, в котором сообщил о результатах работы комиссии. Разработанные комиссией «Основные пункты конституции» состояли из 16 параграфов (вошедших впоследствии с некоторыми изменениями в союзный договор) о составе и характере Союза Республик, высших органах власти и управления Союза, о ведении ЦИК Союза и др.⁸. «Основные пункты конституции» затем поступили на обсуждение республиканских съездов Советов и легли в основу наказов делегациям I съезда Советов СССР.

13 декабря 1922 г. I Закавказский съезд Советов по докладу Г. К. Орджоникидзе принял постановление, в котором признал необходимость созыва общего съезда Советов СССР и избрал делегацию на этот съезд, снабдив её мандатами на право подписания договора об организации Союза Республик. Одновременно в Киеве происходил VII Всеукраинский съезд Советов. 13 декабря съезд по докладу М. В. Фрунзе принял декларацию об образовании СССР, постановление об основах конституции СССР и избрал полномочную делегацию на учредительный съезд Советов союзных республик.

⁷ И. Сталин. Соч. Т. 5, стр. 142.

⁸ Архив ИМЭЛ, д. № 2479, л. 109—111.

16 декабря вопрос об образовании СССР обсуждался на IV съезде Советов Белоруссии. Съезд полностью присоединился к предложению Всеукраинского съезда о неотложном оформлении СССР и избрал делегацию на предстоящий съезд Советов республик. Основные принципы объединения республик, изложенные в «Основных пунктах конституции», получили полное одобрение на съездах Советов всех республик. С 5 по 16 декабря комиссия под председательством И. В. Сталина разрабатывала проект союзного договора и декларацию об образовании СССР.

16 декабря комиссия заслушала и единогласно с небольшими поправками приняла представленный подкомиссией проект договора об образовании СССР. Комиссия рассмотрела также написанный И. В. Сталиным проект Декларации об образовании СССР и единогласно приняла его. Одновременно она признала, что Декларация и Договор об образовании СССР составляют единый основной закон Союза ССР.

18 декабря И. В. Сталин выступил на пленуме ЦК партии с сообщением о проекте договора с союзными советскими республиками. Пленум назначил комиссию во главе с И. В. Сталиным для руководства работой союзного съезда Советов и для окончательной разработки проекта Договора и Декларации. В состав комиссии вошли: М. В. Фрунзе, Г. К. Орджоникидзе, М. И. Калинин, Г. И. Петровский и др.⁹

Правительство РСФСР не высказывало официально своего отношения к вопросу об образовании СССР до получения предложения союзных республик. 17 декабря 1922 г. М. И. Калинин в статье «К X съезду советов» писал: «Многих интересует вопрос об объединении советских республик. Вопрос этот поднят союзными с нами республиками. Там он дебатруется и обсуждается на их съездах Советов; от них идёт инициатива. Мне кажется, в РСФСР она встретит живой отклик, и съезд Советов, вернее всего, это предложение примет с восторгом, но, по вполне понятным причинам, правительство РСФСР до решающего момента официально не высказывается, пока не поступит конкретное предложение от союзных с нами республик»¹⁰. После того как съездами Советов Закавказья, Украины и Белоруссии были приняты постановления о необходимости немедленно оформить СССР, 22 декабря 1922 г. совещание представителей губерний, областей и республик (сеньорен-конвент) приняло решение об изменении порядка дня X Всероссийского съезда Советов. В повестку дня был включён вопрос об образовании СССР.

26 декабря, на X Всероссийском съезде Советов, где присутствовало 2215 делегатов, в том числе 448 от договорных республик (ЗСФСР; УССР, БССР), приглашённых на съезд в качестве почётных гостей, с докладом «Об объединении советских республик» выступил И. В. Сталин. В своем докладе И. В. Сталин показал, что смысл движения за объединение советских республик состоит в том, чтобы от старых договорных отношений перейти к отношениям более тесного объединения, к отношениям, предполагающим создание единого союзного государства с соответствующими союзными органами исполнительного и законодательного характера. И. В. Сталин раскрыл причины, толкавшие республики на путь объединения, и определил принципы объединения, которые должны быть положены в основу Договора между республиками. В резолюции, предложенной И. В. Сталиным и принятой X Всероссийским съездом Советов, объединение республик в СССР было признано своевременным. X Всероссийский съезд Советов избрал делегацию на I съезд Советов СССР, обязав её при рассмотрении союзного Договора отстаивать общие положения, указанные в резолюции и определённые

⁹ И. Сталин. Соч. Т. 5, стр. 434.

¹⁰ «Известия» от 17 декабря 1922 года.

«Основными пунктами конституции СССР»: образование союзных законодательных и исполнительных органов; слияние комиссариатов: военно-морского, путей сообщения, иностранных дел, внешней торговли, почт и телеграфов; отнесение к разряду директивных комиссариатов по финансам, продовольствию, народному хозяйству, труду и рабоче-крестьянской инспекции; обеспечение интересов национального развития народов договаривающихся республик.

Съезд уполномочил делегацию заключить Договор об образовании СССР с социалистическими советскими республиками Украины, Закавказья и Белоруссии¹¹.

Работа над окончательной редакцией проекта союзного Договора велась под непосредственным руководством И. В. Сталина, с участием делегаций республик, в комиссии, которая заседала 20 и 28 декабря. Были подготовлены проекты Договора, Декларации и постановления съезда Советов СССР.

29 декабря под председательством М. И. Калинина открылась конференция полномочных делегаций. Конференция рассмотрела и приняла Декларацию и Договор об образовании СССР и проект постановления съезда. С сообщением о порядке работы съезда на конференции выступил И. В. Сталин. Конференция поручила И. В. Сталину выступить на I съезде Советов СССР с докладом об образовании СССР¹².



30 декабря 1922 г. I съезд Советов СССР принял по докладу И. В. Сталина Декларацию и Договор об образовании СССР. Декларация и Договор определили основные принципы строительства нового союзного государства. СССР учреждался как добровольное объединение равноправных советских республик, как единое союзное государство, в котором объединялись важнейшие экономические и политические области: военные и морские дела, иностранные дела, внешняя торговля, пути сообщения, почта и телеграф. Верховным органом власти союзного государства, по Договору, был признан съезд Советов Союза, который избирал Центральный Исполнительный Комитет из представителей союзных республик пропорционально количеству населения каждой.

Предварительное обсуждение проекта союзного Договора в республиках и на конференции полномочных делегаций показало, что некоторые положения его требуют дополнительного рассмотрения и уточнения. I съезд Советов СССР по предложению И. В. Сталина постановил передать Декларацию и Договор на дополнительное обсуждение центральных исполнительных комитетов союзных республик с тем, чтобы отзывы последних были представлены ЦИК Союза ССР к ближайшей очередной сессии, созвать которую предполагалось в апреле. Сессия ЦИК СССР должна была рассмотреть полученные отзывы, утвердить текст Декларации и Договора и немедленно ввести его в действие. Но окончательное утверждение принятой на сессии конституции предоставлялось только следующему, II съезду Советов СССР¹³.

Таким образом, программа разработки конституции была рассчитана на период между I и II съездами Советов, что полностью отвечало стремлению партии и советского правительства создать в конституции прочную основу для дружеских взаимоотношений объединяющихся народов и обеспечить проявление их инициативы и самостоятельности. Съезд избрал ЦИК СССР в составе 371 человека.

¹¹ X Всероссийский съезд Советов. Стенографический отчёт.

¹² Архив ИМЭЛ, л. № 45146, л. 2—12.

¹³ I съезд Советов Союза ССР. Стенографический отчёт. М. 1922.

Вечером 30 декабря, после закрытия съезда, состоялась I сессия ЦИК. Был избран президиум в составе 19 членов и 4 председателей, по одному от каждой объединяющейся в Союз республики. ЦИК поручил своему президиуму детально разработать и подготовить ко второй сессии «положения» по отдельным разделам конституции. До созыва второй сессии ЦИК Союза все полномочия по изданию обязательных для всего СССР декретов передавались ВЦИК и его президиуму¹⁴.

Во исполнение решения сессии, президиум ЦИК на первом заседании 10 января образовал комиссии по подготовке проектов положений: о СНК, СТО и наркоматах, о ЦИК Союза и членах ЦИК; об организации наркоматов и их персональном составе, о верховном суде и государственном политическом управлении (ГПУ), о флаге и гербе. Была также образована бюджетная комиссия и комиссия по разработке проекта Дворца СССР¹⁵. В процессе работы первая комиссия определилась как основная; ею была выделена подкомиссия, разрабатывавшая отдельные главы конституции. В основу работы был положен проект конституции, разработанный ВЦИК, обсуждавшийся на заседаниях подкомиссии 31 января, 3, 7, 9 и 12 февраля 1923 года. Этот проект был, по сравнению с первоначальным договором, значительно расширен — вместо 26 он уже включал 63 статьи. Проект включал восемь глав: I—Предметы ведения верховной власти СССР; II—О съезде Советов СССР; III—О ЦИК СССР; IV—О президиуме ЦИК СССР, V—О СНК СССР, VI—О народных комиссариатах СССР; VII—О союзных республиках; VIII—О гербе, флаге, государственной печати и столице Союза ССР¹⁶.

Проект конституции, значительно расширенный и дополненный, был готов примерно в середине февраля.

Одновременно с обсуждением конституции в комиссиях ЦИК сформировались и приступили к работе конституционные комиссии в союзных республиках.

Разработка первой конституции Советского Союза проходила в обстановке непримиримой борьбы, которую партия под руководством И. В. Сталина вела против уклонов от большевистской национальной политики. В области государственного строительства эти уклоны проявились в попытках подвергнуть ревизии и пересмотру принятые I съездом Советов СССР ленинско-сталинские организационные принципы в строительстве союзного государства.

Некоторая часть шовинистически настроенных партийных и советских работников в центре и на местах пыталась рассматривать Союз Республик не как союз равных государственных единиц, призванный обеспечить свободное развитие национальных республик, а как начало образования «единой, неделимой» России. Идея объединения республик использовалась шовинистическими элементами для прикрытия своей тенденции к бюрократической централизации. Великодержавно-шовинистические «взвешивания» в строительстве союзного государства проявились в стремлении ряда руководящих советских работников узаконить временное, переходное положение, при котором наркоматы РСФСР до окончательного учреждения союзных органов выполняли функции союзного значения. В попытках подменить вопрос о создании союзных органов управления вопросом о создании при наркоматах РСФСР секретариатов для управления соответствующими областями хозяйства союзных республик.

Тенденция к бюрократической централизации в проектах организации центральных органов Союза была, как показал И. В. Сталин

¹⁴ I-я сессия ЦИК Союза ССР. М. Изд. ЦИК СССР. 1923.

¹⁵ Генкина Э. «Образование СССР», стр. 123. 1947.

¹⁶ Там же, стр. 124—125.

в докладе на XII съезде партии, «знаменем времени» — результатом роста великорусского шовинизма в обстановке новой экономической политики. Она создавала опасность потери доверия рабочих и крестьян ранее угнетённых народов к русскому пролетариату.

Но наряду с великорусским шовинизмом проведение в жизнь решения об объединении республик тормозилось также уклоном к национализму ряда ответственных партийных и советских работников национальных республик. Уклон к национализму в области конституционного строительства выразился прежде всего в формальном, буржуазно-правовом толковании вопроса о суверенитете объединяющихся республик. Национал-уклонисты добивались пересмотра решения I съезда Советов по вопросу о компетенции верховных органов Союза и пытались в конституционных комиссиях протащить идею конфедерации, нарушая тем самым волю съезда, единодушно принявшего положение союзного договора об объединении республик «в единое союзное государство — СССР».

В докладе по национальному вопросу на XII съезде партии И. В. Сталин указал, что постановка национал-уклонистами вопроса о несuverенности республик, входящих в СССР, являлась, по существу, неверной и схоластической. С особой силой он подчеркнул, что основа Союза — добровольность и правовое равенство членов Союза. Решение об объединении в Союз было добровольно принято народами четырёх советских республик. Союзный договор закрепил правовое равенство объединившихся республик, выразившееся в том, что все республики, входившие в состав Союза, в одинаковой степени пользовались его благами и одновременно в одинаковой степени отказывались от некоторых своих прав независимости в пользу Союза. Упразднение внешторгов, наркоминделов и т. д. в республиках явилось таким ограничением независимости в пользу Союза, «ибо всякое объединение есть некое ограничение ранее имевшихся прав у тех, которые объединялись». Но из этого не следовало, что республики теряли независимость. Основные элементы независимости, безусловно, оставались хотя бы потому, что каждая республика имела право одностороннего выхода из Союза.

Национал-уклонисты выражали настроения национальной буржуазии, поднявшей голову в условиях нэпа и ориентировавшейся на союз с буржуазными государствами. Без преодоления уклона к национализму среди советских и партийных работников национальных республик невозможно было завершение разработки конституции СССР.



Процесс разработки проекта конституции СССР в период между I съездом Советов и 2-й сессией ЦИК СССР можно разделить на три основных этапа, непосредственно связанных с выступлениями И. В. Сталина, сыгравшими решающую роль в определении направления работы конституционных комиссий: от I съезда СССР до февральского пленума ЦК РКП(б); от февральского пленума до XII съезда партии; от XII съезда партии до 2-й сессии ЦИК СССР.

Одним из основных вопросов обсуждения в конституционных комиссиях в этот период был вопрос о структуре центральных органов Союза. Предстояло найти такую форму организации центрального аппарата власти и управления Союза, которая наряду с представительством трудящихся масс всего Союза, независимо от национальности, обеспечивала бы правовое равенство всех народов, объединённых в едином многонациональном советском государстве.

Конституции буржуазных федеративных государств, наиболее характерными из которых для буржуазного строя являются швейцарская и американская федерации, не могли дать ответа на этот вопрос.

В 1918 г. в беседе с сотрудником «Правды» И. В. Сталин указал, что буржуазные федеративные государства не представляют добровольных государственных объединений. Процесс их возникновения связан с насилиями, угнетениями, войнами; их развитие сопровождалось ростом прав федеративных органов за счёт прав членов федерации и привело к тому, что «на деле они превратились в унитарные государства, сохранив лишь форму федерализма»¹⁷. В XX в. в США штаты — члены федерации — превратились фактически в единицы местного самоуправления; в Швейцарии также, в результате развития централистских тенденций, кантоны почти полностью утратили свои права. Буржуазные государственные федеративные объединения строились не по национальному признаку, а «в силу случайного захвата тех или иных территорий эмигрантами-колонистами или сельскими общинами»¹⁸.

Конструкция центральных органов буржуазных федераций не могла быть воспринята Советским Союзом, ибо она противоречила духу советского многонационального государства, основанного на добровольном объединении равноправных народов.

Принятый I съездом союзный Договор лишь в общих чертах разрешал вопросы государственного устройства СССР. Создание проекта организации центральных органов Союза и их взаимоотношений с республиканскими органами требовало большой дополнительной работы. Рост великодержавно-шовинистских и националистических тенденций в кругах советских и партийных работников, опасность отражения этих тенденций в работах конституционных комиссий поставили перед партией задачу всестороннего обсуждения конституции СССР.

В ходе работы над проектом конституции встал также имеющий крупное принципиальное значение вопрос о создании второй палаты и о разделении ЦИК на Совет Союза и Совет национальностей, с тем, чтобы обеспечить в ЦИК представительство не только пропорционально населению, но и на равных основаниях для всех национальных республик и областей.

В период I съезда Советов СССР и на первой стадии разработки конституции этот вопрос ещё не был поставлен. Идея представительства национальностей в верховном органе союзного государства, в целях обеспечения наилучших условий укрепления его как государства многонационального, возникла уже в самом процессе разработки конституции, между I и II съездами Советов Союза ССР. Она всецело принадлежит И. В. Сталину.

Вопрос о национальном моменте в партийном и государственном строительстве был поставлен в повестку дня XII съезда партии. Написать тезисы и выступить на съезде с докладом по этому вопросу Центральный Комитет партии поручил И. В. Сталину.

4 февраля 1923 г. И. В. Сталин внёс в Политбюро ЦК РКП(б) предложение о создании в составе ЦИК СССР второй палаты — органа, представляющего интересы всех народов СССР. Идея двухпалатной конструкции ЦИК СССР явилась новым вкладом в ленинско-сталинское учение о советском многонациональном государственном строе; она давала ключ к разрешению сложнейшей проблемы построения центральных органов многонационального советского государства. Эта идея особой конструкцией центральных органов советского многонационального государства в дальнейшем была более детально развита и обоснована И. В. Сталиным при разработке тезисов к XII съезду партии о национальных моментах в партийном и государственном строительстве.

При решении вопроса о структуре центральных органов Союза И. В. Сталин в тезисах исходил из анализа задач, стоявших перед Союзом.

¹⁷ И. Сталин. Соч. Т. 4, стр. 66.

¹⁸ Там же, стр. 67.

И. В. Сталин показал в тезисах, что советская форма сожителства народов в едином многонациональном государстве принципиально отличается от формы взаимоотношений народов в рамках многонациональных буржуазных государств. Пока у власти стоит капитал, национальная вражда и национальные столкновения неизбежны — такой вывод делает И. В. Сталин из анализа истории буржуазных многонациональных государств. В то время как победа Советов и утверждение диктатуры пролетариата являются тем фундаментом, на основе которого может быть построено братское сотрудничество народов в едином государственном Союзе. Подход И. В. Сталина к разрешению вопроса о структуре центрального государственного аппарата Союза исключал возможность заимствовать образцы из предшествующей истории как России, так и других многонациональных государств и наносил решительный удар бюрократическим централизаторским тенденциям в конституционном строительстве.

21 февраля тезисы И. В. Сталина обсуждались пленумом ЦК РКП(б)¹⁹. Пленум высказался за предложение И. В. Сталина о создании второй палаты и подтвердил, что во вторую палату на началах равенства должны входить представители всех национальностей. Одобрив в целом идею двухпалатной конструкции ЦИК СССР, пленум, однако, принял решение ограничиться в тезисах лишь общим предложением о создании специального органа, представляющего интересы национальностей, не конкретизируя вопрос о его структуре.

Позднее, на XII съезде РКП(б), И. В. Сталин пояснил, почему в тезисах, утверждённых ЦК, о второй палате говорится в более общей форме, чем в его выступлении по этому вопросу на февральском пленуме: «В тезисах говорится в более прикрытой форме, чтобы дать возможность товарищам самим, может быть, наметить другую, более гибкую форму, другой, более подходящий орган, могущий отражать интересы национальностей»²⁰.

Февральский пленум ЦК РКП(б) создал комиссию во главе с И. В. Сталиным для руководства разработкой проекта конституции. Решения пленума поставили перед конституционными комиссиями ЦИК задачу по новому подходу к конструкции центральных органов союзного государства и пересмотреть уже составленные проекты в свете сталинских указаний.

28 февраля на заседании подкомиссии по выработке предварительного проекта конституции и положения о наркоматах СССР было принято решение: ввиду появления новых вопросов, выдвинутых в связи с конституцией Союза ССР, просить комиссию продлить срок представления проектов ещё на две недели. Созыв сессии ЦИК СССР, в конечном счёте, был отложен на два месяца.

24 марта 1923 г. в «Правде» были опубликованы тезисы И. В. Сталина «Национальные моменты в партийном и государственном строительстве»²¹. Опубликование этих тезисов имело очень большое значение для определения дальнейшего развития конституционных работ и для направления предсъездовской дискуссии по конституционным проблемам в определённое русло. Строительство советского многонационального государства рассматривалось в тезисах в непосредственной связи с задачей преодоления пережитков великодержавного шовинизма и местного национализма и с ликвидацией фактического неравенства республик. И. В. Сталин показал, что пролетариат нашёл в советском строе ключ к правильному разрешению национального вопроса, но это не означает, что национальный вопрос уже разрешён. «Найти ключ к правильному решению национального вопроса ещё не значит разрешить его полностью и окончательно,

¹⁹ И. Сталин. Соч. Т. 5, стр. 436.

²⁰ Там же, стр. 262—263.

²¹ См. там же, стр. 181—194.

исчерпать это решение в его конкретно-практическом осуществлении»²². Для этого необходимо преодолеть препятствия, которые остались советскому государству в наследство от прошлого: великорусский шовинизм, фактическое неравенство национальных республик и местный национализм.

Борьба с пережитками великодержавного шовинизма и с проявлениями этого шовинизма в практике государственных учреждений выдвигалась И. В. Сталиным как первоочередная задача партии. В § 8 тезисов бюрократическая централизаторская тенденция в строительстве центральных органов Союза осуждалась как антипролетарская и реакционная.

В качестве практических мер, обеспечивающих отражение национального момента в государственном строительстве, в тезисах предлагалось учредить в системе высших органов Союза специальный орган представительства всех без исключения национальных республик и национальных областей на началах равенства, сконструировать народные комиссариаты Союза так, чтобы они обеспечивали удовлетворение нужд и потребностей народов Союза; органы национальных республик и областей создавать из людей местных, знающих язык, быт, нравы и обычаи соответствующих народов.



Предложение И. В. Сталина о внесении поправки к союзному Договору, о двухпалатной конструкции ЦИК стало одним из центральных вопросов предсъездовской дискуссии. Во время этой дискуссии была всесторонне обоснована принципиальная допустимость двухпалатной системы и было доказано, что здесь не может быть никакого сравнения с буржуазным парламентаризмом, что речь идёт о создании двух совершенно равноправных палат, представляющих интересы трудящихся всех национальностей.

Вопрос о национальном моменте в государственном строительстве в период между февральским пленумом ЦК РКП(б) и XII съездом партии обсуждался на партийных конференциях в Белоруссии²³ и на Украине²⁴, на II съезде компартии Грузии²⁵, на II общекавказском партийном съезде²⁶, в центральной и местной печати.

В предсъездовской партийной дискуссии отчётливо определились вопросы, по которым съезд должен был сказать своё слово, для того чтобы положить предел ревизионистским настроениям в конституционном строительстве; это прежде всего вопросы о составе Союза, о компетенции его верховных органов, о правовом равенстве всех национальностей Союза, об единстве внешней и внутренней экономической политики Союза.

Идея создания органа, представляющего интересы национальностей, была единодушно поддержана как на губернских конференциях Украины, так и на VII Всеукраинской конференции КП(б)У. В резолюции по докладу о задачах XII съезда партии конференция записала: «Конференция приветствует инициативу ЦК РКП(б) в области постановки национального вопроса в направлении укрепления жизненности и прочности Социалистического Союза Советских Республик не только путём полных гарантий всех особых интересов, но и путём активной политики пролетарского авангарда, направленной на то, чтобы учесть все нужды и старые обиды угнетённых ранее национальностей во всех областях их существования и всеми возможными средствами прийти им на помощь в устранении всяких пережитков и причин недоверия с их стороны к органам государственного союза»²⁷.

²² И. Сталин. Соч. Т. 5, стр. 186—187.

²³ «Звезда» от 25 марта 1923 года.

²⁴ «Коммунист» от 13 апреля 1923 года.

²⁵ «Заря Востока» от 16 и 20 марта 1923 года.

²⁶ «Второй съезд Коммунистических организаций Закавказья». 19—23 марта 1923 года. Полный стенографический отчёт. Тифлис. 1923.

²⁷ «Коммунист» от 6 апреля 1923 года.

Вопрос о второй палате обсуждался также на 2-й сессии ВУЦИК. 11 апреля сессия заслушала доклад правительства о ходе работы по рассмотрению проекта союзного договора и о предложенной поправке к конституции центральных органов Союза²⁸. В прениях вопрос о второй палате занимал центральное место. Сессия одобрила продление срока разработки конституции и высказалась за создание второй палаты.

Сталинская идея двухпалатной конструкции ЦИК СССР — создание специального органа, представляющего интересы национальностей, — была единодушно поддержана народными массами. Но она встретила возражения и нападки со стороны отдельных шовинистически настроенных работников центральных и местных партийных и советских учреждений.

Обсуждение вопросов государственного строительства в партийных и советских кругах Украины выявило наличие там уклона к национализму у некоторых партийных и советских работников. Украинские национал-уклонисты и националисты, разоблаченные позднее как враги народа, в 1923 г. искусно прикрывали свою враждебную партии и советскому государству позицию рассуждениями о «гарантиях независимости» национальных республик, за которыми скрывалось стремление разрушить хозяйственный, военный и политический союз республик, добиться невмешательства пролетарского центра в эксплуатацию украинской буржуазией природных богатств Украины. Под предлогом борьбы с централизаторской бюрократической тенденцией украинские национал-уклонисты требовали сокращения компетенции центральных органов и пересмотра союзной конституции в этом направлении. На XII съезде партии троцкистский шпион Раковский заявил о необходимости отобрать у союзных наркоматов девять десятых их прав, т. е., по сути дела, требовал ликвидации союзного государства.

Как показала история последующих лет, позиция национал-уклонистов в вопросах конституционного строительства СССР определялась их звериной ненавистью к делу социалистического строительства, их стремлением свергнуть существующий в СССР общественный и государственный строй и восстановить власть буржуазии. Для достижения этой цели они вступили в союз с иностранными агрессорами, обещавшими им помощь на условиях расчленения СССР, отторжения Приморья, Белоруссии, Украины, Армении, Азербайджана, Грузии, среднеазиатских республик.

Однако подлинное лицо этих врагов народа было разоблачено советским судом значительно позднее. В 1923 г., занимая ответственные партийные и советские посты, они пытались протащить свои взгляды, враждебные советскому народу, под видом «поправок», «дополнений» и т. д. к союзной конституции, с целью ослабления военной, хозяйственной и политической мощи Советского Союза. Поэтому и предложение товарища Сталина о создании палаты национальностей, служившее делу обеспечения союза народов в рамках единого государства, врагами народа было встречено враждебно.

В Закавказье, в период подготовки XII съезда партии, вопросы государственного строительства СССР также широко обсуждались партийными и советскими организациями. Против большинства партийных организаций здесь выступили грузинские национал-уклонисты. Игнорируя неоднократные решения центральных советских органов о Закавказской федерации, они продолжали борьбу против неё, прикрываясь в этот период рассуждениями о необходимости пересмотра структуры Союза ССР. В печати, на собраниях и съездах они выступали с требованием ликвидировать существующие федеральные образования ЗСФСР и РСФСР в целях якобы «упрощения государственного строя», устранения «лишнего этапа» и т. д.

²⁸ «Коммунист» от 12 апреля.

Состоявшееся в 1922 г. объединение закавказских республик в единую федерацию было продиктовано тяжёлым наследием трёхлетнего господства буржуазных националистов, усиленно разжигавших национальную рознь, окраинным положением этих республик и не изжитой ещё опасностью новой интервенции. Объединение их вооружённых сил было необходимо в целях самообороны.

Но в то время как идея установления прочного мира и дружбы между народами была горячо поддержана широкими массами трудящихся Закавказья, грузинские национал-уклонисты добивались ликвидации созданной по инициативе Ленина и Сталина Закавказской федерации. Они прикрывались заявлениями, что создание СССР якобы требует ликвидации федераций и непосредственного вхождения всех республик в Союз. Позиция грузинских национал-уклонистов была осуждена мартовским пленумом ЦК РКП(б)²⁹ и встретила решительный отпор на II общезакавказском партийном съезде³⁰.

Второй общезакавказский партийный съезд, заслушав доклад о национальном вопросе в партийном и государственном строительстве, единодушно высказался за сохранение Закавказской федерации. Съезд обсудил предложение о создании второй палаты и принял резолюцию, в которой полностью присоединялся к тезисам И. В. Сталина: «2) Съезд считает необходимым при организации Союза правильно учесть нужды и потребности, общие для всех народов Союза, а также правильно учесть особенности, свойственные лишь отдельным народам. 3) В этих целях съезд считает необходимым, наряду с Союзным ЦИКом организовать 2-ю палату на основе равного представительства всех наций: 2-я палата могла бы отразить специальные нужды и потребности отдельных национальностей»³¹.

Вопреки решениям съезда вопрос о федеральных образованиях был превращён грузинскими национал-уклонистами в предмет дискуссии, которая целиком заполнила два предсъездовских дискуссионных листка «Правды», отвлекая внимание партии от обсуждения других вопросов конституционного строительства.

Национальный момент в государственном строительстве обсуждался также XII Всебелорусской партконференцией³² и 2-й сессией Центрального Исполнительного Комитета Белоруссии³³, которая заслушала 31 марта доклад правительства по вопросам конституции в связи с образованием СССР. В своих решениях XII Всебелорусская конференция по вопросу о государственном строительстве указала, что «необходимо стремиться к созданию такой системы отношений между советскими государствами, при которой все советские государства должны иметь единое руководство в вопросах внешней и внутренней политики», с привлечением в то же время каждого национального советского государства к активному участию в едином руководстве.

Итоги обсуждения вопроса о национальном моменте в государственном строительстве были подведены XII съездом РКП(б), происходившим 17—25 апреля 1923 года. XII съезд мобилизовал партию на борьбу с уклонами в национальном вопросе и с конкретными формами проявления этих уклонов в области государственного строительства. Вопросы государственного строительства занимали центральное место в докладе И. В. Сталина «Национальные моменты в партийном и государственном строительстве», в прениях по докладу и в работе национальной секции съезда.

²⁹ «Известия ЦК РКП(б)» № 4(52) за апрель 1923 года.

³⁰ «Второй съезд Коммунистических организаций Закавказья». 19—23 марта 1923 года. Полный стенографический отчёт.

³¹ Там же, стр. 350.

³² «Звезда» от 30 марта 1923 года.

³³ Там же от 1 апреля 1923 года.

В своём докладе И. В. Сталин показал, что конкретная форма национального вопроса в условиях 1923 г. сводится к установлению сотрудничества народов в области хозяйственного, внешнеполитического и военного строительства и что вопросы союзной конституции должны решаться партией с учётом многонационального характера советского государства. И. В. Сталин поставил перед партией задачу в самом государственном строе, в структуре центральных органов Союза создать условия, которые способствовали бы объединению народов, обеспечивали бы их свободное развитие и помогали бы преодолению факторов, тормозящих объединение.

Чтобы советская власть стала родной и понятной в национальных республиках, говорил И. В. Сталин, необходимо прежде всего, чтобы «все учреждения, все органы, как партийные, так и советские, шаг за шагом национализировались, чтобы они действовали на языке, понятном для масс, чтобы они функционировали в условиях, соответствующих быту данного народа»³⁴. Этому же требованию должна соответствовать и структура органов государственной власти и государственного управления. «Второе средство, — говорил И. В. Сталин, — могущее облегчить нам дело безболезненного изживания наследия, полученного от царизма и от буржуазии, — это такая конструкция комиссариатов в Союзе Республик, которая бы дала возможность по крайней мере основным национальностям иметь своих людей в составе коллегий и которая создала бы такую обстановку, когда нужды и потребности отдельных республик безусловно удовлетворялись бы.

Третье средство: необходимо, чтобы в составе наших высших центральных органов был такой орган, который служил бы отражением нужд и потребностей всех без исключения республик и национальностей»³⁵.

На последнем положении И. В. Сталин остановился особенно подробно. Он показал, что нельзя управлять в государстве, которое объединяет не менее 140 миллионов людей, из которых 65 миллионов нерусских, не имея в высшем органе посланников этих национальностей, которые отражали бы не только общие для всех трудящихся интересы, но и особые, специальные, специфические интересы национальностей.



И. В. Сталин отверг несостоятельные доводы некоторых противников идеи создания второй палаты, утверждавших, что это будет усложнять систему государственного управления. Он показал, что существует два способа управления страной: один способ, когда аппарат «упрощён», во главе его сидит группа или один человек, а на местах губернаторы. К чему ведёт эта система управления? К неизбежным трениям, конфликтам, восстаниям. С таким способом управления советская система не имеет ничего общего. «Мы в Советской стране осуществляем другую систему управления, ту систему управления, которая даёт возможность предугадывать все изменения до точности, все обстоятельства и среди крестьян, и среди националов, и среди так называемых «инородцев», и среди русских, чтобы в системе высших органов был ряд барометров, угадывающих всякое изменение, учитывающих и предупреждающих и басмаческое движение, и бандитское, и Кронштадт, и всякую возможную бурю и невзгоды. Это есть советская система управления»³⁶.

И. В. Сталин ещё раз подтвердил, что вторая палата должна быть представительством не только четырёх республик, которые объединяют-

³⁴ И. Сталин. Соч. Т. 5, стр. 257—258.

³⁵ Там же, стр. 258.

³⁶ Там же, стр. 259—260.

ся, но всех национальностей, «ибо речь идёт не только о республиках, формально объединившихся (их четыре), но и о всех народах и народностях Союза Республик. Поэтому нам необходимо иметь такую форму, которая давала бы отражение запросов всех без исключения народностей и республик»³⁷.

В прениях по докладу И. В. Сталина и особенно в национальной секции XII съезда вопрос о государственном строительстве СССР, и в частности о центральных органах Союза, был подвергнут широкому обсуждению. Особенно большой интерес вызвали вопросы о создании второй палаты, о принципе представительства во вторую палату, о взаимоотношениях и соподчинённости проектируемых двух палат, кому будет принадлежать юридическое регулирование прохождения законоположений через 2 палаты, о судьбе Наркомнаца при создании второй палаты и т. д.

Грузинские и украинские национал-уклонисты единым фронтом выступили на съезде за пересмотр основных решений I съезда Советов СССР. Национал-уклонисты требовали ликвидации существующих федераций (ЗСФСР и РСФСР), ограничения прав центральных органов Союза, отказа от слияния наркоминделов и внешторгов и предлагали ввести в состав второй палаты представителей не всех республик и национальных областей, а только четырёх республик (РСФСР, ЗСФСР, Белоруссии и Украины).

Серьёзная борьба с национал-уклонистами по вопросу о федеральных образованиях и о второй палате развернулась в национальной секции съезда. Национальная секция съезда работала под непосредственным руководством И. В. Сталина. Настойчиво и терпеливо разъяснял он принципы, которые должны лечь в основу конституции СССР, и сущность предложения о создании в составе ЦИК палаты, представляющей интересы национальностей. В докладе на съезде и в выступлениях на секции И. В. Сталин разоблачил националистический характер предложений грузинских национал-уклонистов о ликвидации существующих федеральных образований. Он показал, что за фразами национал-уклонистов о желательности большей близости к Союзу, о ликвидации «средостения» и т. д. скрывается стремление сбросить во что бы то ни стало Закавказскую федерацию для того, чтобы выгодно использовать привилегированное положение по отношению к другим республикам Закавказья, которое могла бы иметь Грузия по своему географическому расположению. Исходя из анализа обстановки и текущего момента, И. В. Сталин сделал вывод о безусловной необходимости сохранения РСФСР и ЗСФСР.

Разоблачая буржуазно-националистический характер выступлений украинских национал-уклонистов в вопросах союзного строительства, И. В. Сталин показал, что они проглядели вопрос социальный, вопрос о власти рабочего класса. Следует помнить, указывал И. В. Сталин, что право на самоопределение должно быть подчинено праву рабочего класса на укрепление своей власти. «Следует помнить, что сфера действия национального вопроса и пределы, так сказать, его компетенции ограничиваются при наших внешних и внутренних условиях сферой действия и компетенции «рабочего вопроса», как основного из всех вопросов»³⁸.

В секции развернулась также ожесточённая борьба по вопросу о составе второй палаты. Большинство голосов секция поддержала предложение И. В. Сталина о создании второй палаты на основе представительства на началах равенства всех республик и национальных областей и отвергла предложение троцкиста Раковского создать вторую

³⁷ И. Сталин. Соч. Т. 5, стр. 261.

³⁸ Там же, стр. 265—266.

палату на началах представительства только четырёх республик: РСФСР, ЗСФСР, Белоруссии и Украины. Не удовлетворившись провалом своих предложений на секции, Раковский требовал указать в резолюции, что во вторую палату входят не национальности, а государственные объединения. И. В. Сталин разбил и эту попытку Раковского во что бы то ни стало навязать своё мнение съезду. В речи по поводу поправки Раковского И. В. Сталин показал, что она противоречит всему духу тезисов: «Я эту поправку считаю кардинальной по своему значению. Если её примет съезд, то я должен сказать, что тезисы будут опрокинуты вверх дном. Раковский предлагает построить вторую палату так, чтобы туда входили представители государственных объединений. Он считает, что Украина есть государственное объединение, а Башкирия нет. Почему?.. мы не можем сойти с точки зрения равенства республик и национальностей во второй палате, особенно в отношении восточных национальностей.

Раковский, видимо, увлекается прусской системой постройки федерации. Германская федерация построена так, что равенства между государствами нет совершенно. Я предлагаю поставить дело так, чтобы наряду с представительством классовым, — это первая палата, которая выбирается на общесоюзном съезде Советов, — у нас было представительство национальностей на началах равенства»³⁹.

Съезд единодушно отверг поправку Раковского и принял по национальному вопросу резолюцию, предложенную секцией. В эту резолюцию полностью вошли все предложения И. В. Сталина по вопросам конституционного строительства советского союзного многонационального государства. В параграфе 10-м резолюции в качестве практических мероприятий съезд рекомендовал членам партии добиться того, чтобы: «а) при построении центральных органов Союза было обеспечено равенство прав и обязанностей отдельных республик как во взаимных между ними отношениях, так и в отношении центральной власти Союза, б) в системе высших органов Союза был учреждён специальный орган представительства всех без исключения национальных республик и национальных областей на началах равенства, с возможным учётом представительства всех национальностей, входящих в состав этих республик, в) исполнительные органы Союза были сконструированы на началах, обеспечивающих реальное участие в них представителей республик и удовлетворение нужд и потребностей народов Союза...»⁴⁰

★

Резолюция XII съезда партии по национальному вопросу указала, в каком направлении должно идти строительство советского многонационального государства, определила пути и средства обеспечения правильного разрешения классовых и национальных интересов в конституции единого союзного государства. Воплощённые в резолюции съезда сталинские предложения легли в основу дальнейшей деятельности конституционных комиссий.

27 апреля президиум ЦИК СССР заслушал доклады всех комиссий, работавших над отдельными разделами конституции, постановил считать их работу законченной. Было принято решение для дальнейшего обсуждения и доработки проекта конституции образовать расширенную комиссию в составе 25 человек с включением в неё представителей от всех союзных республик. В эту комиссию было решено передать все материалы предшествующих комиссий. В расширенную комиссию ЦИК, кроме материалов комиссии ЦИК, были представлены также проекты,

³⁹ И. Сталин. Соч. Т. 5, стр. 277.

⁴⁰ XII съезд РКП(б). Стенографический отчёт, стр. 649. М. 1923.

разработанные в союзных республиках: украинской, белорусской, проект, разработанный частью делегации от РСФСР, и поправки к нему, представленные ЗСФСР. Украинский проект был составлен под влиянием национал-укленистов и сохранял конфедералистские ошибки последних, осуждённые XII съездом партии. Авторы проекта вычеркнули из вводной части Договора указание, что республики «объединяются в одно союзное государство». Единое союзное гражданство они заменили гражданством союзных республик. Значительные отступления от союзного договора были допущены и в других статьях украинского проекта. По украинскому проекту, из предметов ведения СССР и союзных органов исключалось установление общего плана всего народного хозяйства, компетенция СССР ограничивалась установлением только основ общего плана народного хозяйства. Урезывались права СССР также в области внешней торговли. За союзными республиками сохранялось право руководства внешней торговлей, СССР предоставлялось право не руководства, а только регулирования таможенной политики, установление не системы, а только основ внешней торговли. Из определения компетенции СССР в лице его верховных органов вытекала и выдвинутая авторами украинского проекта конструкция комиссариатов. В украинском проекте народные комиссариаты по иностранным делам и внешней торговле переводились из разряда слитных в разряд директивных, т. е. параллельно с Наркоминделом и Внешторгом Союза в республиках сохранялись одноимённые комиссариаты, подчинённые директивам союзных комиссариатов.

Стремление ограничить роль центральных органов Союза нашло отражение также и в предложении о создании двух президиумов ЦИК с законодательными функциями (по числу палат), что привело бы к раздвоению верховной власти и, безусловно, затруднило бы работу центральных органов Союза. В целом украинский проект не удовлетворял требованиям, предъявленным к конституции Союза I съездом Советов СССР.

Ошибки принципиального характера были допущены также и в представленном в комиссию белорусском проекте союзной конституции. Белорусский проект предусматривал однопалатную конструкцию ЦИК с представительством, пропорциональным количеству населения республик. Также, как и в украинском проекте, из союзного договора исключались слова об объединении республик в единое союзное государство и значительно суживались права союзных органов в вопросах бюджета, торговли, транспортного и почтово-телеграфного хозяйства, концессий. Президиум ЦИК, по белорусскому проекту, обладал законодательными правами только по вопросам, отнесённым к компетенции общесоюзных и объединённых комиссариатов. Вопросы, относящиеся к ведению самостоятельных наркоматов, могли рассматриваться ЦИК Союза при обязательном условии предварительного рассмотрения их ЦИК союзных республик. Такие положения ограничивали законодательные права ЦИК СССР и сферу его компетенции. Президиум ЦИК СССР, согласно проекту, не мог самостоятельно отменять постановления ЦИК и СНК союзных республик: он мог только войти с соответствующим предложением в президиум ЦИК союзной республики.

Белорусский и украинский проекты показали, что некоторые вопросы конституционного строительства СССР, несмотря на имеющиеся по ним советские и партийные решения, не являются ещё достаточно ясными и способны затормозить работу расширенной комиссии ЦИК. В связи с этим на IV совещании работников национальных республик и областей, проходившем в Москве 9—12 июня 1923 г., И. В. Сталин значительную часть своего доклада «Практические мероприятия по проведению в жизнь резолюции XII съезда партии по национальному вопросу» посвятил вопросам союзной конституции.

К совещанию И. В. Сталиным был написан проект платформы по национальному вопросу⁴¹. Во втором разделе платформы он обобщал основные вопросы, возникшие в процессе разработки структуры центральных органов Союза и показал наиболее целесообразные способы их разрешения. В проекте платформы И. В. Сталин разбирал вопросы о составе, правах и компетенции второй палаты, о президиуме ЦИК СССР, о количестве слитных комиссариатов, о конструкции наркоматов СССР, о бюджетных правах республик. Структура центральных органов рассматривалась здесь И. В. Сталиным более детально, чем в предыдущих выступлениях.

Первые три параграфа 2-го раздела платформы были посвящены вопросу о второй палате (И. В. Сталин называл её здесь уже Советом Национальностей). Указывалось, что вторая палата — Совет Национальностей — должна состоять из представителей автономных и независимых республик и национальных областей, утверждаемых съездом Советов СССР. Обе палаты равны в правах, за каждой сохраняется право законодательной инициативы, ни один внесённый на рассмотрение первой или второй палаты законопроект не может быть превращён в закон без согласия на то обеих палат, голосующих раздельно.

На случай конфликтов предусматривалась передача спорных вопросов в согласительную комиссию. Платформа устанавливала также полное равенство в компетенции обеих палат; ведению второй, так же как и первой, палаты подлежали вопросы, предусмотренные пунктом первым конституции СССР.

И. В. Сталин рассматривал далее вопрос о президиуме ЦИК СССР и предложение украинцев о создании двух президиумов с законодательными функциями. «Президиум есть верховная власть Союза, действующая постоянно, непрерывно от сессии до сессии, — писал в платформе И. В. Сталин. — Образование двух президиумов с законодательными функциями есть раздвоение верховной власти, что неминуемо создаст большие затруднения в работе. У палат должны быть свои президиумы, не обладающие, однако, законодательными функциями»⁴². И. В. Сталин подверг критике предложенную в украинском проекте схему построения наркоматов. Исходя из конкретных условий обстановки, в которой приходилось действовать советским республикам, он показал, что требование украинцев об оставлении комиссариатов иностранных дел и внешней торговли в республиках (т. е. перевод их из разряда слитных наркоматов в разряд директивных) неприемлемо, «если считать, что мы действительно образуем одно Союзное государство, могущее выступать перед внешним миром, как объединённое целое»⁴³. Точно так же, указывал И. В. Сталин, должен решиться и вопрос о концессионных договорах; заключение концессионных договоров должно быть сосредоточено в руках Союзных органов.

Пленарные заседания расширенной комиссии ЦИК СССР открылись 8 июня и продолжались до 16 июня. В комиссию входило 25 человек (от РСФСР — 14, от УССР — 5, от ЗСФСР — 3, от БССР — 3). И. В. Сталин входил в комиссию от РСФСР. Председателем комиссии ЦИК был М. И. Калинин.

Расширенная комиссия ЦИК СССР занялась окончательным уточнением всех глав и статей конституции. Наряду с другими вопросами комиссия уделяла большое внимание вопросу об обеспечении суверенных прав союзных республик. 14 июня было принято специальное решение о выделении новой, самостоятельной, 2-й главы конституции — «О суверенных правах союзных республик и о союзном гражданстве». Было установлено

⁴¹ И. Сталин. Соч. Т. 5, стр. 293—300.

⁴² Там же, стр. 296.

⁴³ Там же.

союзное гражданство, чётко определены пределы суверенитета союзных республик и зафиксировано, что территория союзных республик не может быть изменяема без их согласия.

Комиссия приняла решение, что Совет Национальностей должен утверждаться съездом Советов, что должен быть создан один законодательный орган — президиум ЦИК СССР.

Проект конституции обсуждался постатейно.

Украинские и грузинские уклонисты выступали против остальных членов комиссии по основным вопросам конституции: о предметах ведения верховных органов власти Союза (гл. 1-я), о компетенции ЦИК СССР и его президиума (гл. 4 и 5-я), о верховном суде СССР, о союзных республиках и особенно о бюджетных правах СССР. Комиссия большинством голосов отвергла попытки национал-уклонистов сузить компетенцию центральных органов Союза. В основном проект конституции был принят в редакции, соответствовавшей указаниям комиссии И. В. Сталина⁴⁴.

Одновременно с пленарными заседаниями комиссии ЦИК 9—12 июня в Москве происходило IV совещание ЦК РКП(б) с ответственными работниками национальных республик и областей. Вторым пунктом порядка дня совещания стоял доклад И. В. Сталина «Практические мероприятия по проведению в жизнь резолюции XII съезда партии по национальному вопросу». В основу доклада была положена утверждённая Политбюро платформа по национальному вопросу. В заключительном слове по докладу И. В. Сталин специально остановился на существе разногласий с украинскими уклонистами и показал, что вопрос о конфедерации и федерации является вопросом, имеющим большое значение, и что из требований национал-уклонистов естественно вытекает учреждение конфедерации. «Разве это случайность, — говорил И. В. Сталин, — что тт. украинцы, рассматривая известный проект Конституции, принятый на съезде Союза Республик, вычеркнули из него фразу о том, что республик «объединяются в одно союзное государство»? Разве это случайность и разве они этого не сделали? Почему они вычеркнули эту фразу? Разве это случайность, что тт. украинцы в своём контрпроекте предложили НКВТ и НКИД не сливать, а перевести в разряд директивных? Где же тут единое союзное государство, если у каждой республики остаётся свой НКИД и НКВТ? Разве это случайность, что украинцы в своём контрпроекте власть Президиума ЦИК свели к нулю, разделив её между двумя президиумами двух палат? Все эти поправки Раковского зафиксированы и разобраны комиссией пленума ЦК и отвергнуты. Так зачем же здесь ещё повторять их? Я усматриваю в этой настойчивости некоторых товарищей украинцев желание добиться в смысле определения характера Союза чего-то среднего между конфедерацией и федерацией с перевесом в сторону конфедерации. А между тем ясно, что мы создаём не конфедерацию, а федерацию республик, одно союзное государство, объединяющее военные, иностранные, внешнеторговые и прочие дела, государство, наличие которого не умаляет суверенности отдельных республик»⁴⁵.

Совещание полностью присоединилось к платформе по национальному вопросу и с небольшими дополнениями приняло её, как резолюцию по 2-му пункту порядка дня.

Итак, разработанная товарищем Сталиным, принятая комиссией ЦИК СССР и комиссией ЦК РКП(б) конструкция центральных органов Союза и определение характера Союза получили полное одобрение IV партийного совещания, в котором участвовали представители почти всех национальных республик и областей.

⁴⁴ Архив ИМЭЛ, д. № 2479.

⁴⁵ И. Сталин. Соч. Т. 5, стр. 335—336.

Текст Конституции, состоявший из 11 глав (72 статьи), по утверждению его комиссией ЦИК СССР был передан на рассмотрение сессии ЦИК союзных республик.

Открывшаяся 29 июня в Москве 2-я сессия ВЦИК РСФСР X созыва, заслушав доклад о работе комиссии ЦИК Союза, единогласно ратифицировала Декларацию и Договор, составлявшие Основной закон (Конституцию) СССР и приняла специальное решение «О народном комиссариате по делам национальностей», в котором говорилось:

«Принимая во внимание, что народный комиссариат по делам национальностей РСФСР закончил свою основную миссию по подготовке дела образования национальных республик и областей и объединения их в Союз республик, вторая сессия ВЦИК считает своевременной ликвидацию Наркомнаца и поручает президиуму ВЦИК установить порядок ликвидации и передачи дел в соответствующие учреждения РСФСР к ближайшей сессии ЦИК или съезда Советов Союза ССР»⁴⁶. Теперь вместо выполнившего свою историческую миссию по строительству советского многонационального государства Наркомнаца, согласно Конституции, в составе ЦИК СССР создавался Совет Национальностей. Позднее, после начала работы утверждённого на II съезде Советов Союза Национальностей, 9 апреля 1924 г., был издан декрет ВЦИК и СНК о ликвидации Наркомнаца, организации представительства автономных республик и областей и о создании отдела национальностей при Президиуме ВЦИК.

В конце июня дополненный и уточнённый текст Конституции Союза ССР был утверждён на 2-й сессии Закавказского ЦИК. 1—2 июля его рассматривала и одобрила 3-я сессия Всеукраинского Центрального Исполнительного Комитета.

В то время как ничтожные группы троцкистов и буржуазных националистов всемерно старались в процессе разработки проекта исказить и извратить основные принципы Конституции и противопоставляли ведущей объединительной тенденции свою линию на разъединение, широкие народные массы и их представители единодушно одобряли текст новой Конституции.

6 июля 1923 г. в Москве началась 2-я сессия ЦИК СССР. На повестке дня стояли следующие вопросы: 1) Основной закон (Конституция) СССР; 2) выборы председателя СНК СССР; 3) выборы народных комиссаров Союза ССР.

Конституция СССР с огромным единодушием и воодушевлением была утверждена сессией. По вопросу о Конституции СССР сессия приняла следующее решение:

«1) Основной закон (Конституцию) Союза Советских Социалистических Республик утвердить и немедленно ввести в действие.

2) Принятый настоящей сессией ЦИКа Союза ССР текст Основного закона (Конституции) СССР внести на окончательное утверждение II съезда Советов СССР.

3) До образования президиума ЦИК СССР на основе глав 4 и 5 Конституции Союза ССР все полномочия, представляемые ЦИК Союза Конституцией, возложить на президиум ЦИК Союза, выбранный на первой сессии ЦИК Союза ССР 30 декабря 1922 г. в составе 19 членов»⁴⁷.

Сессия приняла также постановления об образовании Совета Труда и Оборона, о реорганизации Государственного банка РСФСР в Государственный банк СССР, поручила президиуму ЦИК СССР разработать

⁴⁶ 2-я сессия ВЦИК 10-го созыва. Стенографический отчёт и постановления, стр. 44. Изд. ВЦИК. М. 1923.

⁴⁷ 2-я сессия ЦИК СССР. Стенографический отчёт, стр. 20. М. 1923

положение о ЦИК и СНК СССР, наркоматах Союза и Верховном суде СССР и представить их на утверждение очередной сессии ЦИК. Сессия утвердила первый состав Совета Народных Комиссаров СССР во главе с В. И. Лениным. 13 июля президиум ЦИК СССР принял историческое обращение «Ко всем народам и правительствам мира», извещавшее об образовании Союза ССР, о создании общесоюзных органов власти и излагавшее общие принципы внешней политики Советского Союза. 6—12 ноября 1923 г. состоялась 3-я сессия ЦИК СССР, которая утвердила положение о ЦИК и Совнаркоме СССР, общее положение о наркоматах, положение об общесоюзных наркоматах, объединённых наркоматах и Верховном суде СССР.

26 января 1924 г. открылся II съезд Советов СССР. Он происходил в траурные дни, после смерти основателя советского государства великого В. И. Ленина. На заседании съезда 26 января И. В. Сталин от имени партии дал историческую клятву свято хранить и выполнять все ленинские заветы. 31 января II съезд Советов СССР обсуждал конституцию СССР. После внесения небольших дополнений была единогласно принята резолюция: «II съезд Советов СССР постановляет: Конституцию (Основной закон) Союза ССР, представленную во исполнение резолюции I съезда Советов на окончательное утверждение II съезда Советов СССР, утвердить».

Съезд избрал 414 членов Союзного Совета и утвердил 100 членов Совета Национальностей.

★

Разработанная под руководством И. В. Сталина, Конституция 1924 г. служила Основным законом СССР до 1936 года. Руководясь этим законом, Советская страна успешно разрешила великие задачи восстановления народного хозяйства советских республик, объединила вооружённые силы, обеспечила условия для развёртывания социалистической индустриализации и коллективизации сельского хозяйства и ликвидации экономической и культурной отсталости национальных районов. Создание СССР способствовало развитию творческих сил всех советских народов. В национальных республиках развилась и окрепла советская государственность на родном языке и советская культура, национальная по форме, социалистическая по содержанию, а Союз Советских Социалистических Республик превратился в непобедимое социалистическое государство, основанное на нерушимой дружбе народов.
