

342.4

Проф. Н. ПАЛИЕНКО

Проверено 1977 г. *86*

п-19 к 90

74851
пр. 907
4049
Проверено 68

КОНФЕДЕРАЦИИ, ФЕДЕРАЦИИ И СОЮЗ СОЦИАЛИСТИЧЕСКИХ СОВЕТСКИХ РЕСПУБЛИК

ПРЕДИСЛОВИЕ
М. ВЕТОШКИНА

4586
ПРОВЕРЕНО
НАЦИОНАЛЬНАЯ
БИБЛИОТЕКА



Проверено 1980 г. *1-4*

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ИЗДАТЕЛЬСТВО УКРАИНЫ

1925

ПРЕДИСЛОВИЕ.

Брошюра проф. Н. И. Палиенко «Конфедерации, Федерации и Союз ССР» представляет несомненный интерес в настоящее время, когда вопросы государственного устройства советских социалистических республик стоят в порядке дня.

Существовавшие до сих пор договорные отношения между отдельными независимыми советскими республиками (Россией, Украиной, Грузией, Азербейджаном, Арменией, Белоруссией) стали явно для всех неудовлетворительными. Эти договорные отношения создались в свое время в пылу гражданской войны, когда перед РСФСР и перед возникавшими на окраинах бывшей Российской империи в муках жестокой гражданской борьбы отдельными советскими социалистическими республиками стоял прежде всего вопрос о внешней и внутренней их безопасности, вопрос о победе над внутренней контр-революцией и иностранной интервенцией. Естественно, что в этой борьбе окраинные национальные социалистические республики искали прежде всего военного союза со своей старшей сестрой—РСФСР. Поскольку вопросы военной борьбы с капиталистической интервенцией и внутренней контр-революцией довели над всеми другими вопросами (хозяйственными, экономическими, финансовыми и т. п.), постольку и самый союз вновь образовавшихся национальных окраинных социалистических советских республик принимал форму отдельных договоров этих республик с РСФСР прежде всего о совместной военной защите. Так образовалась своеобразная конфедерация независимых советских социалистических республик, возникших в процессе революции на территории бывш. Российской империи.

Но с ликвидацией военных фронтов и с замирением внутренней контр-революции, с постепенным укреплением советской власти и органическим вращением ее в народно-хозяйственную жизнь отдельных советских республик, перед последними выдвинулись на первый план новые вопросы (хозяйственные, финансовые, административные и т. п.), требующие и новых форм государственного объединения этих республик.

Характерно, что именно окраинные советские республики первые поднимают вопрос о более тесном объединении, о создании единого союзного государства с соответствующими союзными органами исполнительного и законодательного характера. В начале прошлого года (1922) возникает Закавказская федерация советских социалистических республик (Грузии, Армений, Азербейджана), которая поднимает вопрос о пересмотре существующих договорных отношений между отдельными советскими социалистическими республиками. Эту инициативу поддерживает затем Украина, которая на 3-й сессии ВУЦИК (16 сентября 22 г.) дает поручение своему правительству «войти в переговоры с правительствами совреспублик об оформлении обще-союзных органов законодательных и исполнительных (союзный ЦИК и СНК) и, в частности, органов, руководящих внешней как общей, так и торговой политикой». К этому присоединяется вскоре Белоруссия, и, таким образом, вопрос этот встал перед X Всероссийским Съездом советов в декабре 1922 г., а затем и перед 1-м учредительным съездом советов Союза советских социалистических республик, состоявшимся вслед за Всероссийским Съездом советов.

Процесс конституционного оформления Союза советских социалистических республик еще не закончен. Делегации всех федерирующихся советских социалистических республик на 1-м учредительном съезде советов Союза считали необходимым при построении конституции нового Союза подойти к разрешению вопроса с максимальной осторожностью. Поэтому, хотя текст декларации и союзного договора, принятого на 1-м съезде советов Союза, в основных чертах уже был рассмотрен и принят на предшествующих национальных съездах — Украины, Закавказья, Белоруссии и РСФСР, тем не менее де-

легации нашли необходимым ввести еще новые дополнительные гарантии того, чтобы принимаемый ими учредительный акт был действительно актом, устанавливающим безошибочно основы новых прочных взаимоотношений, позволяющих каждому государству, входящему в Союз, выявить, в интересах общего дела, максимум энергии и самостоятельности. В этих видах делегации национальных советских республик на съезде советов Союза нашли необходимым утвердить текст декларации и текст союзного договора только в основном, с тем, чтобы отдельные республики имели возможность, проверив правильность принятых решений на практике, внести потом необходимые поправки в окончательный текст конституции Союза. Наряду с этим, делегации считали необходимым сделать и еще одну оговорку, а именно, что новый закон о союзном объединении советских республик Союзному ЦИК-у поручается ввести в действие только временно, с тем, что окончательное утверждение союзной конституции должно быть отложено до 2-го Съезда советов СССР.

По докладу представителя Украинской делегации тов. Фрунзе 1-й съезд советов Союза принял (30 декабря 1922 г.) следующее постановление:

1. Декларацию и союзный договор в основном утвердить.
2. В виду чрезвычайной важности принятой декларации и заключенного договора и желательности выслушать окончательные мнения всех входящих в Союз республик о тексте настоящего договора, передать декларацию и договор на дополнительное рассмотрение ЦИК-ов союзных республик с тем, чтобы отзывы союзных республик были представлены ЦИК-у Союза ССР к ближайшей очередной его сессии.
3. Поручить ближайшей очередной сессии ЦИК-а СССР рассмотреть полученные отзывы, утвердить текст декларации и союзного договора и немедленно ввести его в действие.
4. Поручить ЦИК-у СССР подготовить ко второму съезду советов Союза окончательный текст декларации и союзного договора и представить его на окончательное утверждение второго съезда.

Вот тот путь, который советские социалистические республики наметили себе для построения своего Союза советов,

первой в мире великой социалистической федерации. Путь этот, по замечанию т. Фрунзе, может показаться длинным, но он единственно гарантирует правильность и соответствие жизненным интересам союзных народов, вырабатываемой ими новой союзной конституции. Путь этот, скажем мы, во всяком случае, гораздо короче того, которым шли современные нам буржуазно-демократические федерации при своем образовании. Новая Советская Федерация, вместе с тем, являет миру пример действительно добровольного, основанного на ясном сознании широкими массами трудящихся отдельных республик их жизненных интересов и единства целей, объединения государственно организованных национальностей в единое союзное государство, исключающее всякую возможность национального гнета.

Конституция Советского Союза еще не окончена, пока ясно выступают только ее основные контуры. Поэтому время научной трактовки конституционного права Советской Федерации еще не настало. Устойчивых норм советского федерального конституционного права еще нет, они только что еще создаются. «Союзный договор», утвержденный в основном I-м съездом советов Союза ССР, явился пока, так сказать, прелиминарным. Однако, нельзя не согласиться с проф. Палиенко, что происходящую реформу Союза Советских республик надо рассматривать как переход от существовавшей до сих пор конфедеративной формы объединения советских республик к более тесному федеративному союзу. Эта мысль совершенно отчетливо выражена в самом тексте союзного договора, который начинается словами: «Российская Социалистическая Федеративная Советская Республика, Украинская Соц. Совет. Республика, Белорусская Соц. Сов. Республика, Закавказская СФСР заключают настоящий союзный договор об объединении в одно союзное государство (разрядка наша М. В.) — Союз Советских Социалистических Республик — на след. основаниях». Юридически это означает, что названные Советские республики перестают быть вполне суверенными государствами, какими они являлись до сих пор, добровольно передавая права верховного государственного суверенитета Союзу. Правда, в отличие от установившегося типа

государственной федерации в буржуазно - демократических странах (Америка, Швейцария, Германия), наш союз сохраняет за каждой из союзных республик право свободного выхода из Союза, что как будто противоречит установившемуся понятию о государственном суверенитете. С одной стороны, с точки зрения господствующей школы буржуазного государственного права, федеративное государство не является как будто бы вполне суверенным, если отдельные члены федерации сохраняют право свободного выхода из федерации без согласия на то со стороны верховных федеральных органов, с другой стороны, и отдельные члены федерации не перестают как будто быть вполне суверенными в государственном отношении, поскольку за ними остается право по собственной односторонней воле расторгнуть союз. Таким образом, правоверные буржуазные государствоведы затруднятся отнести Союз Советских Социалистических Республик, при наличии ст. 26 нашего союзного договора (о праве свободного выхода из союза), к конструированному ими типу федеративного государства. Одной из основных черт федерации господствующая школа буржуазного государственного права считает то, что федеративное государство является союзом, юридически нерасторжимым для отдельных членов этого союза. Советский союз именно юридически расторгим для каждой из входящих в него республик. В этом коренное отличие государственной федерации советов от современных нам федераций буржуазного мира, построенных на принципе эксплуатации труда. Современный мир разбит на два лагеря — лагерь социализма и лагерь капитализма. В лагере капитализма мы наблюдаем империалистические войны, национальную рознь, угнетение, колониальное рабство и шовинизм. В лагере советов, наоборот, мы имеем взаимное доверие, национальное равенство, мирное сожительство и братское сотрудничество народов. Ставя своей задачей полное уничтожение эксплуатации одного человека другим, освобождение угнетенных национальностей и свободное их развитие, советские государства не заинтересованы в принудительном характере их сожительства. Федерация Советов есть не только добровольный государственный союз братских народов, но это и союз, юридически га-

рантирующий свободную волю трудящихся отдельных национальностей. Коммунистическая партия всегда отстаивала принципы самоопределения национальностей вплоть до полного их отделения. Этот принцип остается нерушимым и при образовании новой федерации советских национальных республик. Это ни в какой степени не противоречит принципу государственного суверенитета всего Союза, ибо в самом основании этого Союза лежит принцип добровольного объединения трудящихся отдельных национальных республик в единое союзное государство. Это основание добровольности объединения отдельных суверенных государств в федерацию у буржуазных юристов тотчас же превращается в свою противоположность (юридическую нерасторжимость федеративной связи для отдельных членов федерации), как только федеральная конституция подписана. В такой таинственной подмене юридической природы основания государственного объединения (из добровольности в принудительность) советский Союз не нуждается. Эта подмена нужна там, где общество построено на принципе эксплуатации труда, национальном угнетении и насилии. Буржуазное общество бессильно провести принцип национального самоопределения до конца, т. е. вплоть до государственного отделения. С этим принципом запутались и западно-европейские социал-соглашательские партии из II Интернационала. Одна Коммунистическая партия последовательно отстаивала этот принцип, и ныне она проводит его в практике государственного строительства. Ст. 26 прелиминарного союзного договора, утвержденного 1-м съездом советов Союза ССР, является не случайной в этом договоре. Она с логической последовательностью отражает основные воззрения Коммунистической партии по национальному вопросу.

Мы не согласны поэтому с проф. Палиенко, что одной из основных черт федерации вообще является юридическая нерасторжимость для отдельных членов союза установленной федеративной связи. Несомненно, что это одна из основных черт современных нам буржуазных федераций, но признак юридической нерасторжимости вовсе не обязателен для федеративного государства вообще. С научной точки зрения мы

склонны поэтому рассматривать вновь образующийся Союз Советских Социалистических Республик как федеративное государство, несмотря на наличие в его конституции права за каждой из союзных республик свободного выхода из союза, и не видим никаких юридических препятствий для такой классификации.

Брошюра проф. Палиенко дает краткий и достаточно популярный очерк федеральных конституций Северо-Американских Соед. Штатов, Швейцарии и Германии, устанавливает основные отличия конфедеративного и федеративного устройства и кратко знакомит с основными чертами союзного устройства советских республик, а также намечающейся реформой Союза Советских Республик. Автор брошюры не входит в критическое рассмотрение излагаемых им конституций, ограничивая свою задачу объективным изложением действующих конституционных норм. Как краткий теоретико-исторический очерк федерального конституционного права, брошюра проф. Палиенко несомненно полезна и может быть рекомендована, как пособие при прохождении университетских курсов государственного права. Несомненно, что материалы Конституционной Комиссии Союзного ЦИК-а и второй сессии С. ЦИК-а, где будет обсуждаться окончательный текст федеральной конституции, дадут возможность автору брошюры сделать ее в следующем издании более полной и интересной.

М. Ветошкин.

ОГЛАВЛЕНИЕ.

	Стр.
Предисловие	3
I. Государство и его областной состав	11
II. Конфедерации и федерации	16
III. Северо-Американские Соединенные Штаты	19
IV. Швейцарская федерация	27
V. Германская империя	32
VI. Основные черты федерации	43
VII. РСФСР и союзные с нею ССР	46
VIII. Реформа и союзные с нею ССР	50
Приложение. Основной закон (Конституция) СССР	57
