O. Yurchenko

Function
et
ms

owjetischer
föderativer Formen

Nature et fonction des formes
fédératives soviétiques

Institute for the Study
of the USSR

Institut zur Erforschung
der UdSSR

Institut d'études
sur l'URSS

О. Юрченко

Природа і функція совєтських федеративних форм

МЮНХЕН

1956

ІНСТИТУТ ДЛЯ ВИВЧЕННЯ СССР
Institute for the Study of the USSR • Institut zur Erforschung der UdSSR
Institut d'études sur l'URSS

RESEARCH MATERIAL
(Series 1, No. 31)

O. Yurchenko

THE NATURE AND FUNCTION OF THE SOVIET FEDERATIVE FORMS

MÜNCHEN

1956

ІНСТИТУТ ДЛЯ ВИВЧЕННЯ СССР
Institute for the Study of the USSR * Institut zur Erforschung der UdSSR
Institut d'études sur l'URSS

ДОСЛІДИ І МАТЕРІЯЛИ
(серія 1, ч. 31)

О. Юрченко

ПРИРОДА І ФУНКЦІЯ СОВЄТСЬКИХ ФЕДЕРАТИВНИХ ФОРМ

МЮНХЕН

1956

Редаґує Видавнича Колеґія Наукової Ради Інституту.

Відповідальний Редактор проф. П. Курінний

Herausgeber und Verlag: Institut zur Erforschung der UdSSR, e. V.
München 37, Schliessfach 5, Telephon 58127.
Verantwortlicher Redakteur: Prof. P. Kurinnyj, München 2. Augustenstr.46.
Druck: „Logos". München 8, Rosenheimer Straße 46 a.

Printed in Germany.

Інститут для вивчення СССР був створений в Мюнхені 8. липня 1950 р. Інститут є вільною корпорацією вчених, що покинули Совєтський Союз і працюють, досліджуючи науково СССР. Результати цих дослідів мають за мету розвіяти незнання щодо СССР та подати демократичному світові правдиві дані про Совєтський Союз.

Кожний науковий працівник або дослідник може стати співробітником Інституту незалежно від своєї національности або політичних переконань, якщо він не є членом комуністичної партії або не співчуває їй. Тому всі еміґранти з СССР, що мають наукові кваліфікації, мають право брати участь у працях Інституту незалежно від місця їхнього перебування.

Інститут, що тепер знаходиться в Мюнхені, є осередком контакту для науковців-еміґрантів з СССР. Інститут видає наукові журнали, монографії, збірники статтей, бюлетень, присвячені питанням суспільно-політичного життя в СССР і т. п. Інститут також організовує конференції вчених-дослідників СССР, та дає скромну матеріяльну допомогу вченим-еміґрантам в їх дослідчій праці.

The Institute for the Study of the USSR, organized in Munich on Juli 8, 1950, represents a free corporation of scientits and men and women of letters who have left the Soviet Union and are now engaged in research on their homeland. The purpose of their work is to push back the frontiers of ignorance by presenting to the democratic world the truth about the Soviet Union.

Anyone engaged in scholarly investigation may take part in the a activities of the Institute regardless of his national or political affiliations provided he is not a Communist Party member or sympathizer. All members of the Soviet emigration who have scholary qualifications are, therefore, eligible to participate in the work of the Institute irrespective of their place of residence. The central office of the Institute, now located in Munich, is primarily a clearinghouse for the emigré scholarship of the USSR. In addition to publishing journals and papers, the Institute sponsors conferences on the USSR and gives modest grants-in-aid for research studies by emigré scholars.

ВСТУП

Визначення правної природи совєтської державно-територіяльної організації на підставі лише самих державноправних засад і критеріїв, прийнятих і усталених протягом останніх півтора століть у науці про право й державу, без узгляднення нових ідеологічних моментів, що на них базується, зрештою ціла совєтська державна і правна система, є річ, поперше, дуже тяжка, подруге загрозлива в тому розумінні, що це визначення не буде спроможним подати досліджувані явища в їх правдивому світлі. Тимто, на нашу думку, сам формальний аналіз зазначеної проблеми абсолютно недостатній для її цілковитого усвідомлення. Правні, зокрема державно-устроєві категорії, маючи свою виразно визначену сферу чинности в суспільному житті, перебувають проте в постійному взаємнофункціональному зв'язку з явищами суміжних ділянок, як ото: політика, суспільна ідеологія, соціологія тощо. Сила або безпосередність впливу ідеологічних моментів на правосвідомість і правотворчість або навпаки в різні історичні епохи й за різних історичних сутуацій не є однакові. Вони можуть бути то більшими, то меншими. Насмілимось висловити припущення, що в періоди тривалих, установлених так у своєму організаційному укладі, як і в суспільній свідомості, соціяльних стосунків — внутрішня незалежність ділянки правних явищ щодо ідеологічних чинників є максимальною. Подекуди тут можна говорити навіть про зворотне — про наявність впливу понять правного порядку або правосвідомости на ідеологічну сферу. Інша річ — періоди історично-суспільних криз або катаклізмів. У ті часи годі зрозуміти правні моменти, особливо т. зв. позитивне право, без усвідомлення їх зв'язків із сферами суспільної ідеології або й, просто, практичної політики.

Взагалі ж, як би не розглядати проблему постання нормативних, правних категорій, не можна їх безпосереднє джерело — суспільну правосвідомість, відривати від суспільної ідеології. В останній, зрештою, зароджуються, постають уявлення, які правосвідомість (чи то суспільної більшости, чи то навіть подекуди меншости) розцінює як імперативи й безпосередні джерела нормотворчих вимог або приписів. Характерно, що такий автор, наприклад, як Г. Навяскі, що поставив собі спеціяльне завдання розглянути поняття

союзної держави ізольовано від ідеологічно-політичних моментів, на основі самого лише вивчання конкретних державноправних зразків, не міг цілком відокремитись від тих перших моментів. Він мусів був визнати, що основою розглядуваних ним правних утворів і форм є утвори, посталі не тільки як правні, але, насамперед, як політичні явища. Сама ж метода розвинути теорію союзної держави «індуктивним способом, на основі конкретних виявлень» („Erscheinungsformen") у тих союзних державних утворах, які автор уважає за найтиповіші для його досліду, бо в них основи тієї виводжуваної теорії «знайшли своє перше практичне (підкресл. наше) здійснення», свідчить, про те, яке велике значення автор надає дослідові, посталому на базі практики, джерела якої трудно шукати в межах лише самих правних уявлень і дефініцій.[1]

Ще виразніше говорить про зв'язки, які часами перетворюються на залежність, правно-устроєвих визначень і висновків Г. Єллінек. Говорячи про державно-, а не міжнародньоправну природу союзної держави, він каже: «Визнання державної природи Союзу має політичну (підкресл. наше) передумову, що в ньому хочуть бачити здійснення національної ідеї або іншої історичної конечности. Думка, що імперія має бути національною державою німців, лежить готовою в основі державноправної дедукції Генеля і Лябанда, а партикуляристична теорія про «державноправний союз держав» знайшла тільки тому так мало відгомону, що національне почуття у представників науки було таким живим, що ніхто з-поміж них не спромігся б боронити те, що у формах хоч і менше самостійних і до того таких, які уникли скрайніх висновків, дано в Зейделя, але що через це, за всім внутрішнім, повним небезпек значенням, не спростувало їх».[2] Особливо небезпечною, на наше переконання, була б справа вивчення або клясифікування правних і устроєвих явищ і форм, які стосуються совєтського державного й правного комплексу, сказати б, «у відриві» від їх ідеологічної бази й політичної дійсности. Совєтська, властиво, комуністична ідеологічно-світоглядова, а відтак цілком узалежнена від неї державно-правна концепція, з однієї сторони, створила цілком нові, відмінні від досі відомих культурному світові суспільно- й політичноправних засад й форм, з другої ж, намагається засади й форми, усталені як клясичні за останні сторіччя, використати в своїх, відмінних цілях і виповнити своїм відмінним змістом.

Самі ж поняття федерації (і конфедерації) й федералізму як політичних і правних категорій, а також і визначення критеріїв до розгляду юридичної природи державних об'єднань названих типів постали не так давно, і їх вік не перевищує двох сторіч. Вони виникли в конкретних історичних обставинах і в наслідок конкретних історичних причин і тенденцій розвитку. Їх ставання й розвиток залежали від суспільно-історичної спрямованости суспільно-територіяльних і національних спільнот, серед яких вони поставили або на ґрунт яких вони переносились, залежно від конкретних прак-

---

[1] H. Nawiasky. Bundesstaat als Rechtsbegriff. 1920, Seite 5.
[2] G. Jellinek. Die Lehre von den Staatsverbindungen, S. 298.

тичнополітичних, отже, історичних у вужчому розумінні, завдань, від традиційно-ідеологічних моментів; нарешті, ці моменти знаходили своє застосування або ґрунт у політично-устроєвих засадах, що ставали притаманними культурному світові за останні сторіччя.

Перенесення цих, на політично-правному досвіді західнього світу вироблених засад і форм, в умови комуністичної державної системи визначало б або цілковите переусвідомлення їх так ідейно-політичної, як і правної природи, або, як уже згадувалось вище, використання цих форм у власних ідеологічних, правно-теоретичних або практичнополітичних комбінаціях.

Наша робота має за мету спробувати, бодай частково, з'ясувати ці моменти.

I. ІДЕОЛОГІЧНО-СВІТОГЛЯДОВІ ПЕРЕДУМОВИ ФЕДЕРАТИВНИХ ДЕЖРАВНИХ УТВОРІВ

Проблема федеративної держави і її історичних завдань

Федеративний принцип у побудові державних утворів, так, як його розуміє сьогодні державноправна наука, постав порівнюючи недавно і є продуктом умов і тенденцій історичного розвитку, притаманних новітньому періодові історії цивілізованого світу. Цитований уже вище Навяскі, шукаючи, сказати б, клясичних форм федеративної держави, вважає, що вони знайшли «своє перше практичне здійснення», як «політичне і правне явище» у вигляді північноамериканського союзу, швайцарської спільноти (по 1948 р.) і північнонімецького союзу (1867 р.). Отже, першим зразком федеративної держави, на його думку, а, зрештою, й на загальний погляд, були Сполучені Штати Америки з їх федеральним ладом, зафіксованим у конституції 1789 року.

Державні з'єднання різного типу, що ними так багата історія, починаючи з глибокої давнини, більшою чи меншою мірою наближались до зв'язків і стосунків федеративного характеру, маючи з ними багато спільних або подібних рис. Проте, союзна держава як політичний і правний тип, із усіма особливостями й специфічними структурними моментами, притаманна лише певній історичній епосі, або, можливо, епохам. Ми не можемо назвати, справді, жодного державного утвору або з'єднання до 1789 року, тобто до часу прийняття конституції США, яке б посідало ту суму ознак, що саме їх сукупність визначає в праві поняття «союзної держави» („Bundesstaat"), чи характеризує розуміння «федерації» як державноправної категорії.

Наведене промовляє за те, що федеративна засада і форма державної будови є, поперше, як уже було сказано вище, притаманна певній історичній добі, подруге, певним умовам, посталим у ту добу й призначеним виконувати спеціяльні історичні, політичні й правні функції та завдання. Тому ми твердо переконані, що лише цілковите усвідомлення цих ідеологічних, породжених історичними вимогами доби, завдань, що в тих чи тих конкретних державнополітичних обставинах зумовили або зумовляють постання чи збереження федеративної державної структури, може дати всебічне й повне уявлення так про політичну, як і правну природу федеративних утворів

взагалі й того чи того федерального державного тіла зокрема. Формально-юридичний аналіз державно-правних явищ, а отже і явищ устроєвого порядку а серед них і структури федеральної організації, спирається на усталені, вже складені форми державноправної будови, абстрагуючись від їх ідеологічної генези. З погляду формальноправного аналізу устроєвих форм, явища суспільного й політичного розвиткового характеру не становлять самі собою інтересу й своєю внутрішньою природою не стоять у жодному зв'язку з правноустроєвими категоріями. Останнім властива їх специфічна внутрішня суть і закономірність розвитку. Відхід від такого розуміння правних явищ, норм, інститутів і процесів позбавив би дослідника змоги розглядати ці моменти в їх притаманності й специфіці. Проте, як ми вже згадували, найбільші прибічники сугубо догматичного методу аналізи юридичних явищ мусять шукати з'ясування засад цих явищ у моментах, що постали з «практичного здійснення» (Навяскі) їх. Останнє, як уже так само говорилося, має джерела, що не можуть бути охоплені рамами самого правного порядку. «Мета державноправного пізнання є в тому, щоби знайти правні норми для дійсности державного буття, які можна встановити тільки постійно маючи на увазі дані політичні стосунки».[3] Зміна «практичного здійснення» тих чи тих моментів державно-правного життя неминуче призведе до колізії між правною догмою й життям або вимагатиме раз-у-раз творення нової догми. Ізолюючи правний досвід від ідеологічних розвоєвих тенденцій, ми не спроможемось визначити розвиткові напрямні й чисто правних категорій. У кращому разі, замість аналізи, ми зможемо давати лише чисто описові, «позитивноправні» висновки. Єллінек стверджує, що без «історичного індивідуалізування» правно-устроєвих явищ є «неможливим жодне ясне юридичне пізнання». ... Юрист мусить перед тим, як він клясифікує за формальними ознаками, спочатку дослідити державу не за абстрактними означеннями, але за конкретним історичним утворенням пізнаваного єства, що його він хоче поставити в шерег певних категорій».[4]

Ці міркування спонукують нас звернутися попередньо до виявлення ідеологічного підложжя правних конструкцій і форм, заторкнутих нашою темою.

Державні об'єднання XVIII—XIX сторіч як етапи і форми державної організації нації

Ознайомлення з політично-правною природою всіх союзних державних утворів, що постали на пртязі 1789—1917 рр., свідчить, що всі ці формації були однонаціональними політично-територіяльними комплексами. Певним запереченням або вийнятком може здаватись найстарша европейська федерація — Швайцарія, людність якої належить до трьох національних груп, і то таких, що залюднюють кожна зокрема суцільні терени в дер-

---

[3] G. Jellinek. Über Staatsfragmente. Heidelberg 1896. S. 262.
[4] G. Jellinek. Die Lehre von den Staatenverbindungen. Aren 1882. S. 143.

жаві. Проте, уважніше знайомство з характером державної організації швайцарського союзу насуває думку, що й він не становить вийнятку в цьому розумінні проти інших федерацій світу. Справді бо, швайцарська республіка являє собою державноправне об'єднання кантонів, що з них кожний охоплює якусь певну, невелику частину одномовної спільноти, сущої в Швайцарії (крім, хібащо, італійськомовного кантону Тічіно). Політично-державні зв'язки одномовних кантонів нічим не різняться від таких же зв'язків між кантонами різномовними. Довге, понад сімсотрічне, політичне, господарське й культурне співжиття етнічних складників сучасної Швайцарії, що призвело до постання почуття внутрішньої духової єдности, з одного боку, й відмінности щодо одномовних масивів поза Швайцарією, створило стан речей, який дозволяє багатьом дослідникам твердити про наявність єдиної (хоч і різномовної) швайцарської нації. Російський правник Водовозов просто твердить: «Швайцарський союз ... спромігся злити різні етнічні групи в єдиний швайцарський нарід із спільною національною свідомістю, який не ототожнює себе з німцями Німеччини й французами Франції».[5] Так чи так, але в швайцарських умовах можна говорити про політичні тенденції окремих кантонів, спрямовані до збереження своїх автономних і державних прав, але немає жодних підстав шукати там будьяких сепаратистичних або, бодай, автономістських спрямовань на ґрунті національної або мовної ріжниці.

У зв'язку з однонаціональним характером федеративних утворів тісно пов'язане питання історичних завдань і політичноправних функцій цих утворів. Характерним є, що, за невеликим вийнятком, союзні національні держави поставали не згори, але знизу, шляхом поєднання окремих державних тіл однакової національної природи, а не шляхом поділу унітарних державних одиниць. За Єллінеком, «усе національне державоутворення виходить із тієї обставини, що нація і населення держави (штаатсфольк) не збігаються, що нація або розщеплена між кількома «штаатсфелькер», або зв'язана механічно з іншими, неадекватними їй елементами в єдиний «штаатсфольк».[6] Отже, політично «розщеплений» між рядом окремих державних формацій нарід шукає можливости до поєднання в спільному державному комплексі. В цьому розрізі легко зрозуміти рацію й хід постання й розвитку сущих федеративних з'єднань.

Певний, хоч і мало типовий випадок становлять союзні утвори, посталі згори, через федералізацію унітарних державних тіл (Мехіко, Бразілія, Австрія). Тут, очевидно, треба шукати підстав їх союзного укладу не в тенденціях до національного поєднання, але в чомусь іншому. Проте, й тут національна єдність союзного цілого лишається основою державного комплексу, і федералізація останнього, з правила, ніяк не є наслідком відосередкових, сепаратистичних тенденцій. Цікаво, що німецькі джерела (Der grosse Brockhaus, 1932) пояснюють упровадження в Австрії федеративної конституції 1. жовтня 1920 р., отже, перемогу „des Ländergedankes" не зослабленням

---

[5] Брокгауз и Ефрон. т. XXXIX. 1903, стор. 286.
[6] G. Jellinek. Die Lehre von den Staatenverbindungen, S. 265.

внутрішньонаціональних зв'язків, але тим, що історична «лендерґеданке» далі була сильнішою, як ідея нової держави, що вважалась просто тимчасовою. Іншими словами, в уявленні більшости австрійської людности новий державний утвір не втілював засади німецької єдности, бо таку вбачалося в об'єднаній Німеччині. Натомість, окремі австрійські землі мали кількавікову традицію територіяльно-політичної самобутности й наближались з цього погляду до «земель» Німеччини. В австрійській громадсько-політичній думці того часу переважало уявлення про безпосередню принадлежність австрійських земель до загальнонімецької національної спільноти. З цього погляду історично обґрунтованим був німецький Райх і його складники — «землі», що в німецькій імперії мали власне державне оформлення, а в Габсбурзькій монархії дійшли тільки до крайової автономії. Нова ж Австрія виглядала немов провізоричний, зовнішніми обставинами накинутий утвір.

Отже, для переважної більшости федеративних формацій їх союзна побудова ставала способом державного конституювання їх національних спільнот, поділених між окремими самостійними державними тілами. Звичайно, федеративна форма була вже завершувальною стадією у згадуваному процесі. Їй передували спроби державних об'єднань із слабшими формами державних зв'язків, об'єднань міждержавного характеру, звичайно званих конфедераціями (Staatenbund). Саме цей шлях, як відомо, перейшли найбільше типові союзні держави: США, Швайцарія, Німеччина. Проф. д-р Гельфріц констатує: «Всюди „штаатенбунд" визначає себе як попередник союзної держави».[7] Конфедеративний зв'язок, як показує історичний досвід, був, переважно, переходовою формою державного об'єднання й у цьому розумінні був його найменше сталою формою. Його історичним завданням було підготувати злиття самостійних державних одиниць, належних до однієї національної спільноти, в один державний організм з федеральним типом — у даному разі — організації. Конфедеральна стадія національно-державного об'єднання характеризується здебільшого тим, що національна державна ідея у цей час лише формується й усвідомлюється або прокладає собі шлях до визнання і закріплення часто в супроводі тяжких ідейних і політичних криз. Так, чисто практичні потреби, які випливали з боротьби штатів Північної Америки за свою незалежність від старої метрополії спонукали їх до утворення союзу, але «загальнонаціональна свідомість і потреба утворення єдиної держави, що могла б заступити Англію для окремих штатів» (Брокгавз и Ефрон, 1901) виникає пізніше, вже в ході цієї боротьби, в умовах існування закладеного в 1776 року конфедеративного об'єднання. Історія Німецького Союзу 1815—1867 рр. — це, властиво, історія змагань за німецьку національну державність, завершених частково 1867 й повніше — 1871 року утворенням союзної держави. Сам по собі названий Союз був першим початковим наслідком тих національних об'єднувальних зусиль. Проте, в часи його існування, у німецькому національному організмі були ще дуже сильні партикуляристичні тен-

---

[7] Allgemeine Staatsrecht, 1950, S. 178.

денції й спрямовання (особливо в перші десятиріччя) і подолання їх не далося так легко (згадати, хоч би, невдачу з переведенням у життя першої німецької федеративної конституції 1849 року). Остаточна перемога засади однієї, хоч би й складеної держави визначала завершення процесу конституювання національного державно-політичного цілого або й навіть самої нації як такої, як це ми можемо бачити на прикладі Німеччини, США, Арґентіни. В США, як відомо, впровадження державної структури (найстаршої в світі) було не так правним закріпленням уже завершеного процесу складання національної спільноти, як відбивало, скорше, провідні тенденції у цьому напрямі, достатньо сильні, щоб визначити свій примат у державно-політичній дійсності, але не досить потужній, щоби бути безроздільно визнаними на всьому просторі від Нью-Йорку до Сан-Франціско й від Ніяґари до Фльоріди. Протягом майже трьох чвертей століття вже по конституційному акті 1789 року відосередкові сили були такими поважними, що заокеанська федерація нераз стояла під загрозою свого розламу на два окремі комплекси, аж поки по гострій політично-воєнній кризі 1861 — 65 рр. тріюмф принципу єдности Сполучених Штатів, уявлюваної як єдність нації і її правного втілення — однієї союзної держави — не був завершений мілітарною перемогою північних (і західніх) штатів. Це воєнно-політичне ствердження і закріплення національно-державної єдности Сполучених Штатів мало своє правне обґрунтування в тезах «Масачусетської школи правників» — носія державної ідеології північних штатів у питанні про юридичну природу федеративного об'єднання. Тоді як їхні ідейні противники — «південці», з «Вірґінської школи правників» (Джефферсон, Кальгун та інші) відкидали національний характер державної єдности Сполучених Штатів, стверджуючи, за словами Єллінека, що конституція Сполучених Штатів «федеральна, а не національна, (створена) для народів окремих штатів, а не для одного, неіснуючого загального народу» (Jellinek. Die Lehre), «масачусетці» (Гамільтон, Мадіссон та ін.) виголошували засади єдиного народу в єдиній державі. Той же автор так визначає їхні постуляти: «Конституція (США) ніякий договір між державами (штатами), якщо навіть сама й розуміється як наслідок народом або штатами укладеного договору . . . (вона) є закон», бо «є один нарід і одна держава». Конституція «створила не тільки союз (стор. 253), але також державу».[8]

Зрештою, й самі «вірґінці», хотіли вони того свідомо чи ні, боролись проти засади «неіснуючого загального народу» не так в ім'я прав «існуючих» народів окремих штатів, як в ім'я прав на сецесію північноамериканського «Півдня», того своєрідного відламу американської континентальної спільноти, який вони, свідомо чи несвідомо, сприймали як національну спільність. «Сецесіоністи» бились під прапорами конфедерації не так, як патріоти Південної Кароліни чи Георгії, але того Півдня з його особливим укладом господарчого, суспільного, політичного, культурного життя, спільним усім його частинам. Сама по собі, створена південними штатами, конфедеральна конституція виразно тяжіла до форм союзної держави. Зокрема, за словами

---

[8] Jellinek. Die Lehre von den Staatenverbindungen, S. 233.

історика, вона, «повторюючи початки конституції 1789 р., давала дуже широкі повноваження виконавчій владі».[9]

Це розуміння союзної держави як політично-правного втілення поняття «одного народу», єдиної нації, знаходить, зокрема, свій вислів у самій правній термінології, що визначає союзні чинники федеративних утворів або, принаймні, ті складники федеративної структури, що заступають у ній засади неподільної єдности. Порівняймо такі назви федеральних установ, як «національна рада» і «національні збори» в Австрії, «національна рада» в Швайцарії, нарешті — «президент арґентінської нації» тощо. В політичному й громадському житті США установи, заклади, об'єднання з обсягом діяльности на Сполучені Штати в цілому, звичайно, на відміну від льокальних, мають теж назву «національних».

Сказане вище, власне, вже без докладних пояснень визначає історичну функцію федеративних державних утворів. Щодо більшости з них, вона полягала в тому, щоб об'єднати політично націю, «розщеплену» на окремі державні одиниці, або сприяти конституюванню в націю державно оформлених тіл, споріднених або зближених між собою за ознаками расової, мовної, географічної, господарської чи духової спільноти.

Унітарний і федеративний принцип будови національних держав

Якщо союзна будова держави для федеративних утворів відповідала історично посталим тенденціям розвитку націй, що формою їхньої політично-правної організації були ці утвори, то чи можна було б уважати федеративну структуру за єдину або, скажім, відповіднішу для державних тіл, опертих політично на національні засади. Першим, загальним запереченням цього висновку був би той факт, що більшість національних держав мають унітарну, а не федеративну будову. Тут не є нашим завданням розглядати суто політичні або ідеологічні проблеми про історичну або політичну рацію того чи того типу державної організації. Попереднє наше завдання ми вбачали в тому, щоби з'ясувати собі історично-політичну суть і завдання федеративних державних комплексів, як утворів здебільшого національних, що постали у наслідок об'єднання національно споріднених державних одиниць, без того, щоб робити висновок про найбільшу типовість цього шляху політичного об'єднання націй або розвитку їх державности. Як уже зазначалося, більшість національних держав пішла іншим шляхом. Разом із тим і самий процес державного об'єднання не завжди й не обов'язково мав відбутись або завершуватись у федеративних формах. Тут ми маємо випадки безпосереднього злиття самостійних державних тіл в унітарну державу (Еспанія в XVI віці, Італія — у XIX) або переходу до неї просто від зв'язків конфедерального типу (Нідерлянди).

---

[9] В. Водовозов. Государственное устройство. Северо-Американские Соединенные Штаты. Брокгауз и Ефрон. Енциклопедический словаръ XXX/СПБ, 1901, стор. 397.

Причини постання національної державности саме в федеративних формах, або збереження їх у державному житті націй, слід дошукуватись у конкретних історичних обставинах і умовах розвитку кожної з тих націй. Проте, при всіх їх різноманітностях, ці причини в основному, узалежнюються, на наш погляд, від таких моментів: а) живучість традицій або почуття політичної самобутности окремих частин держави, що не поглинаються відчуттям національної спільноти; б) проблема політично-адміністративної децентралізації національного простору; в) мотиви, пов'язані з суттю або інтересами політичного режиму держави.

Моменти, згадані в групі «а», є вельми характерними для Німеччини, Швайцарії й, великою мірою, сучасної Австрії. Ціла історія боротьби за німецьке національно-державне об'єднання позначена змаганням між унітаристичними й партикуляристськими тенденціями (без того, проте, щоби ці останні були неодмінно спрямовані проти самої основи національної єдности). Наявність саме останніх тенденцій зумовляє обрання або збереження для нації союзних форм державности. «Через неможливість суворого підпорядкування провінцій, які провадять своє історичне партикулярне існування, — каже Єлінек, — було конечно передбачити в характері конституції надання... частинам самостійної державної влади.» При утворенні однієї національної держави (наш автор має тут перед собою, насамперед, приклад Німеччини) треба пам'ятати про ту обставину, що державу, яка «є втіленням нації, яка перед своїм постанням була розщеплена на декілька держав», треба «пов'язати таким способом, щоби вона не усувала цілком попередні державні влади».[10] Правда, Єллінек, передусім, уважає за звичайне, що нова (союзна) держава «проломлює будову держав-членів, підриває їх фундамент, кладе нові плити на місце їхніх підмурків і залишає стояти старі мури тільки там, де новобудова не потребує жодної зміни».[11] Мимо того, «старі мури» в німецькій державній будівлі винесли не один політичний землетрус і в такому чи такому, збереженому або відмонтованому вигляді задержалися до наших часів. Можна було з більшою або меншою дозою ймовірности сподіватись, що федеративна структура німецької великодержави 1871 р. в'яжеться, головне, з її монархічним устроєм і сполученими з ним партикуляристсько-династичними традиціями, і падіння цих устроєвих форм буде разом із тим кінцем федерального ладу в республіканському «Райхові». За це виразно промовляла ідейно-політична спрямованість саме тих політичних сил, що перебирали провід у ньому. Німецька демократична й соціялістична думка традиційно плекала унітаристичні уподобання й союзну форму німецької державности розглядала лише як «неминуче лихо». Відомий ідеолог німецької національної й державної єдности в минулому сторіччі Трайчке ще перед 1867 роком у такому саме дусі й трактував можливість застосування цієї форми в об'єднанній Німеччині, відверто іронізуючи над спробами політичного і правного уарґументування її: «Тільки наша мова посідає слово ,Бундесштаат'». Який натяк історії! (Treischke. Bundesstaat

---

[10] Jellinek. Die Lehre von den Staatenverbindungen, S. 280.
[11] qbid., S. 284.

und Einheitsstaat von Hans Seifert). Якщо ж Німеччині судилося неодмінно прийняти саме «ускладнені форми союзної держави, замість простих форм єдиної держави», то притиск у цих умовах мав би бути роблений, головне, (якщо не виключно) на об'єднавчих сторонах союзної організації — «безпосередньості й ефективності» та повноті союзної влади, яка «повинна наказувати нації безпосередньо».

Проте, мимо згаданих сподіванок, німецька республіка зберегла, як і її історичний політичний і правний попередник — імперія, федеративну структуру, хоч і сильно зсунену в бік унітаристичних засад. Перебравши до своїх рук кермо, німецька демократія не наважилась до фундаменту ламати союзний устрій. Цю місію взяла на себе інша політична сила, що своєю природою була виразом не так німецької національної ідеї, як її виродження. Так, відпорна, живуча сила льокальних чинників, не знищена загальнонаціональною свідомістю, виявилась сильнішою за програмові настанови.

Подібний стан речей можна спостерігати в Швайцарії у ще виразнішому й більшому виявленні. Там він став просто органічним, не зважаючи на критику і пророкування доґматично й риґористично наставлених теоретиків і прихильників унітарних укладів. Спроба, наприклад, совєтського автора в даному випадкові пояснити, що «федеративний принцип побудови Швайцарії являє собою спадщину февдальної роздрібнености, яка втрималась лише тому, що Швайцарія задовольняється ролею другорядного члена поміж европейсьмими державами» (Н. Челянов, БСЭ, 1933), мало переконлива й наївно арґументована. Елемент істини в ній можна бачити лише в ствердженні потужного чинника історичної традиції («февдальна роздрібненість») у державному житті й розвитку швайцарського народу. Подібні моменти, безперечно, визначили, великою мірою, й перемогу «лендерґеданке» в австрійській конституції 1920 р.

Проблема адміністративної д е ц е н т р а л і з а ц і ї, як основної причини запровадження, існування або збереження федеративного устрою, не була скількинебудь актуальною в історії постання й розвитку европейських союзних формацій. Якщо в Швайцарії, в уявленні Трейчке, союзна держава є «найвищий ступінь політичного об'єднання без найтвердішої влади» (треба розуміти владу з найширшими централізаторськими повноваженнями), то на адресу сучасної йому Німеччини він заявляє: «Я вважаю, що не сказано більшої неправди, як твердженням, що Німеччина є країна децентралізації». Отже, цей автор свідомо розрізняє тут проблему федерації й децентралізації. Більше того, він є переконаний і рішучий противник дрібних державних утворів, тому саме, що вони є найбільшою перешкодою для розумної децентралізації: «Ітак, Німеччина повинна, подібно до англійської держави, споживати однаково вигоди централізації й децентралізації, від яких сьогодні ми маємо виключно тіневі сторони. Природні хиби більших держав можна зм'якшити мудрою організацією, адміністрацією, хиби дрібнодержавности є невиліковні».

Питання децентралізації у державному впорядкуванні національного простору звичайно розглядалось як цілком здійсненне в рамах унітарних державних тіл. Вальдекер визначає децентралізацію як такий порядок дер-

жавної організації, що за нього «безпосереднє державне урядування охоплює загальне урядування країною й нагляд над громадами (коммунальауфзіхт)» (Ludwig Waldecker. Allgemeine Staatslehre), отже, наявність у системі загальної державно-політичної організації самоурядових тіл, які провадять льокальні справи в силу власних повноважень (хоч і ґарантованих державою), що лише під наглядом органів центральної державної влади може розглядатись як достатня ґарантія децентралізації національного життя, потрібної для його нормального розвитку. Унітарна держава не є синонімом централізованої, бо ознакою останньої є такий стан, коли «між нею й індивідумами не рішає жодна інша ланка» (Єллінек). Проблема перенесення на більші самоурядові територіяльні одиниці (всередині однонаціонального цілого) атрибутів державности, як ґарантій непорушности децентралізаційної засади, взята сама по собі, без інших додаткових і привхідних моментів, на европейському континенті не набувала ніколи надрядного значення. Поставленя її звачайно не виходило за межі чисто теоретичних міркувань, крім, хіба, невдалих спроб у третій чверті минулого сторіччя в ході революційних завірюх установити в Еспанії «кантональну республіку» на основі федерації територіяльних утворів, без серйозної уваги на специфіку національних стосунків у цій країні. Цікаво відзначити, що шістьма десятками років пізніше еспанська демократія цілком відкинула цю спадщину XIX сторіччя й посилено підкреслювала саме «інтеґральність» своєї «республіки трудящих».

Натомість, заокеанські державні утвори (англосакські в першу чергу), що постали й виросли без традиційних впливів на державно-територіяльну організацію й будову, властивих европейським країнам, а, насамперед, на базі англійського «селфґовернмент» громад, утвори, що будівництво всього свого громадського, політичного, державного життя послідовно провадили знизу догори в духовій атмосфері, де державні традиції заступав або, подекуди, був сам традицією договір на «Майфлауер», «самоурядування залишилось основною думкою нової держави» (Трейчке). Воно стало основою всього державно-політичного життя нації. Воно перебирало на себе максимум функцій так далеко, як це не може шкодити національній цілості. Недивно, що держава, яка виросла на базі самоурядових громад і їх комплексії, передусім, розглядалась як еманація цих громад, їх спільних завдань та інтересів, і лише згодом була усвідомлена її нова функція — політичне об'єднання й оформлення більшої, інтеґральної спільноти — нації. Це перше уявлення про державну організацію як витвір і ґаранта громадського самоурядування залишилось в американській державній ідеології, поруч її загальнонаціональних функцій, і після остаточного сконтитуювання Сполучених Штатів як модерної нації. А що специфічні просторові умови розвитку американського національно-політичного життя сприяли якнайбільшій децентралізації його, то засада федерального розподілу державних функцій між цілим і частинами й далі знаходила собі тут плодючий ґрунт. Безпосередній приклад першої заокеанської федерації в подібних же географічних, господарських і суспільних умовах наслідували заморські брітанські доміньйони і, ще перед ними, більша частина національно й расово відмінних країн латинської

Америки. Проблема федеративної будови в цих останніх потребує спеціяльного вивчення, і то щодо кожної з них зокрема. В усякому разі державноправна форма, безпосередньо запозичена від США, не завжди була адекватною фактичним політичним стосункам, що склались, або в різні історичні періоди складались, на різних частинах цього материка. Щождо питання про федеративну форму в ряді іберoамериканських республік, то тут, мимо зазначеного вище північноамериканського зразку, діяли почасти причини, характерні і для англосакської Америки, почасти, а, можливо, й більшою мірою — боротьба до- і відцентрових сил у тих, переважно, ще не цілком уконституйованих національно й політично спільнотах. Відповідно до цього в одних із них можна спостерігати зослабленість федеративних зв'язків, що наближає ці комплекси до конфедерації (Бразілія), в інших же, навпаки, перемога централістичних тенденцій майже ліквідує федеративний порядок (Арґентіна).

Нарешті, декілька слів про мотиви, які спонукують постання або підтримування федеративної організації у зв'язку з політичними ідеями й інтересами певного політичного режиму. Це питання, великою мірою, збігається з питанням мотивів, які випливають із попередніх моментів, тобто: традиції та децентралізаційних вимог. Тут слід зазначити лише ті ідеологічні й політичні напрями або акції, що безпосередньо в'яжуть федеративну ідею з вимогами внутрішньої сталости режиму або інтересами певних суспільно-політичних сил у ньому.

Найбільшої уваги з цього погляду заслуговує течія, репрезентантами якої є, головне, швайцарські юристи, як ото Петерс, Гассер, Бруннер, Неф та інші. Основна ідея цього напряму полягає в тому, що федеральна державна будова є найповнішим виявом демократичної державної ідеї і є від останньої невіддільна. Німецький правник, прибічник цієї концепції, Маунц твердить, що історичне унітаристичне наставлення німецької демократичної думки минулого століття «давно відпало. Частіше, навпаки, сьогодні всередині країни і за кордоном виступає вчення, що справжня демократія може бути уявлена тільки як федеративна демократія. Отже, демократія і федералізм себе взаємно зумовлюють і доповнюють».[12] В основі цих тверджень лежить розуміння федеративної структури як такої, що всебічно розвинула принцип поділу влади — цю основу політичної демократії — не тільки горизонтально, але й вертикально. Маунц уболіває над тим, що послідовно демократичний, на його думку, «федеративний тип» державного будівництва був проклямований у повоєнній Німеччині згори і ззовні окупаційною владою і «тим було завдано шкоди федералістичній ідеї в очах німецького народу».

Природно, що в сумі чинників, які впливали на долю й розвиткові тенденції союзного устрою тих чи тих одиниць звичайно моменти якогось одного характеру не були єдиними. В тій чистій формі сполучались або переплітались між собою різні групи причин. Так, цілком очевидно, що у Ваймарській Німеччині й повоєнній Австрії перемога «лендерґеданке» над уні-

---

[12] Maunz. Deutsches Staatsrecht. 1950, S. 115.

таристичними тенденціями була наслідком не тільки почуття льокальної, «земської» самобутности, але в зв'язку з тим видавалась більш чи менш зручною формою політично-державної децентралізації. Маунц, як можна було бачити вище, угледів у цьому ґарантію «справжньої демократії». У державному житті США й інших англосакських федерацій союзна будова, розглядувала, передусім, як вияв і ґарантія громадсько-територіяльного самоурядування, разом із тим стала вже справжньою політичною традицією. Зрештою, в найстаршому державному з'єднанні світу — Швайцарії, моменти федералістичної традиції створили вдячний ґрунт для теоретичного й практичного розроблення, на федеративній основі, так засад і ґарантій децентралізованого самоурядування, як і проблем демократичного ладу взагалі.

Закінчуючи цей розділ, ще раз уважаємо за потрібне нагадати, що нашим завданням не є тут вирішувати питання більшої чи меншої політичної відповідальности або рації федеративного чи унітарного устрою для державно організованих націй, а також про те, чи «союзна держава у вигляді, в якому виникла вона в XIX сторіччі в силу вільних погоджень, виказує себе як етап на шляху до єдиної держави» (Вальдекер), чи є, як структурна форма, сталим історичним, політичним і правним явищем. Наша мета зводилась, головне, до того, щоби, поперше, вияснити, що сущі федеративні конструкції західнього світу є одним із типів національної держави, подруге, показати, що ці конструкції, здебільшого, виконали історичне завдання політичного об'єднання або сконституювання державно роздріблених націй або фраґментів їх, потретє, коротко подати можливі ідеологічні й політичні передумови збереження союзними утворами федеративних форм у дальшому їхньому розвиткові.

Тенденції політичного і правного розвитку федеративних формацій

Історичні ідеологічно-політичні причини й завдання, що призвели до виникнення федеративних держав XVII—XX сторіч (за вийнятком СССР і Юґославії), і які ми, мірою можливого, намагалися встановити, визначали також і розвиткові тенденції національних федерацій. Ці тенденції послідовно випливають із загального напряму розвитку національного життя. Щодалі, в міру ускладнення цього життя, в міру певного поступання чисто льокальних моментів у нових складних стосунках, зумовлених характером суспільного, технічного й господарчого поступу, характерних, особливо, для XIX сторіччя, значення доцентрових чинників зростає. Центр ваги, в унапрямлюванні, визначенні основних ліній розвитку життя, державно-політичного, господарчо-суспільного й культурного, щодалі більше пересувається від частин до цілого, від громад, територіяльно-громадських збірнот до державно зорганізованої нації. Цей процес, якщо він відбувається нормальним шляхом і не є наслідком суспільних катаклізмів і струсів, звичайно не може бути утотожнений із ступневим поглинанням новим Левіятаном-державою-нацією особистої і громадської незалежности й самодіяльности. В наші часи він визначає, скоріше, не так збільшення прероґатив

цілого, як переставлення й пересування функцій і сфер діяльности цілого й частини. Якщо, з одного боку, так одиниця, як і громада (в розумінні льокального чинника) сьогодні в багатьох випадках має порівняно менші фактичні можливості й мусить удаватись до допомоги більшої спільноти, в основному, нації-держави, то, з другого боку, остання є безсилою без чинної й вільної співдії тих названих своїх складників. Зокрема, в галузі державної діяльности, так чи так, у наслідок цих пересунень у суспільному житті, держава до останнього часу раз-у-раз виявляла тенденції поширення та збільшення й урізноманітнення своїх функцій, які своєю природою, в основному, є функціями, спрямованими для цілого або його інтересів.

Ці напрямні суспільно-політичного розвитку визначають тенденції державних стосунків так в унітарних, як і в федеральних формаціях. В обох названих типах державноустроєвої організації збільшення функцій і поширення царини державного життя, особливо встановлення основних засад і нормотворчости, тягне за собою збільшення обсягу повноважень компетенцій державної влади. В союзних державних тілах у наслідок цих процесів виявлялось, у ході історичного й правного розвитку цих тіл, майже неухильну тенденцію до збільшення повноважень і компетенції саме союзної державної влади. Це, зрештою, було логічним наслідком збільшення ваги загальнонаціональних чинників у суспільно-публічному житті. В союзній державі такими чинниками є, насамперед, союзні, загальнофедеральні. Їх розвиток і діяльність у політичній і правній площині йшли лінією піднесення і поширення коштом чинників сфедерованих частин.

Це виявилось, насамперед, у послідовному збільшенні компетенції союзу так у царині законодавства, як і урядування. Основним постулятом союзної держави стало твердження, що тільки союзові належить «компетенція компетенції», тобто право встановлювати самому для себе обсяг своїх повноважень. Цорн стверджує,[13] що союз може «цілком леґальним шляхом» безмежно поширювати свою компетенцію. Тим самим, у ряді ділянок державної діяльности й урядування союз «відтискає» держави-члени «політично на ступінь самоурядових тіл» (Навяскі). Цей процес можна спостерігати, меншою чи більшою мірою, в усіх старих і новооформлених федеративних з'єднаннях. Якщо навіть і зробити певну поправку на момент тенденційности Челянова, що «процес поширення прав загальнофедеративної влади й звуження прав окремих кантонів зайшов уже досить далеко, і кантони поволі втрачають характер особливих держав», то все ж таки це твердження не зовсім позбавлене підстав. Один із американських авторів не без уїдливости заявив, що творці федеральної конституції США аж ніяк не думали про те, що Союз указуватиме мешканцям різних штатів, «що їм пити» (натяк на виданий конґресом 1919 р. «сухий закон»). Цілком виразну тенденцію збільшення повноважень центральної влади і, взагалі, підкреслення моментів державної єдности виявляє Ваймарська німецька конституція, що намагалася назовні навіть уникати назви «держава» для територіяльних склад-

---

[13] Staatsrecht des Deutschen Reiches 1860, S. 214.

ників «Райху». Рівно ж, як і в назві цього останнього і його органів уникалося термінів «союз» і «союзний».

Щодо окремих ділянок союзної й місцевої компетенції, то найхарактернішими є тенденція до майже цілковитого усунення з компетенції членів федеральних з'єднань таких ділянок, як зовнішні справи, оборона, комунікація і зв'язок. Навяскі, наприклад, уважає, що «сполучення кількох держав в одну союзну державу не позбавило їх ні міжнародньоправної правоздатности, ні міжнародньоправної дієздатности, воно лише обмежило обидві властивості».[14] На авторову думку, «на основі самостійного представництва частин у рамах їх компетенції», кожний член федеративної спільноти може «зробити ужиток» з цього свого права. Проте, автор мусить констатувати, що «проти цих із логіки правного порядку виведених висновків виступає відхильна практика дійсности», яка створила фактично для Союзу «цілковитий представничий монополь». Причину цього автор убачає в політичних мотивах і, певною мірою, в політичній рації постання федеративного зв'язку: «Велика союзна держава є виправданою, головно, з погляду посилення її зовнішньої потужности серед міжнародньої спільноти».[15]

Думаємо, що конкретніше ця причина лежить у свідомому прагненні державно зорганізованої, політично об'єднаної нації виступати назовні, як одне ціле. Формальне залишення в компетенції членів союзної держави прав на самостійні міжнародньо-правні дії було або наслідком фактичної слабости Союзу проти своїх членів (Бразілія), отже, наслідком недовершености політичного об'єднання національної цілости, або було збереженням певної державної традиції без великого практичного значення (німецька імперія до 1918 р.), або на практиці втратило всяке значення (Швайцарія).

Цілком виразною є спрямованість союзних формацій до об'єднання в руках федеративного цілого справ оборони. Посталі пізніше федеративні держави (Німеччина, Австрія) цілковито виключають військову ділянку з компетенції «земель». У старих федераціях — США і Швайцарія, — хоч і немає такої винятковости в цьому питанні, проте, левина доля повноважень тут перенесена на Союз.

Аналогічний стан речей стосується таких важливих ділянок господарчого життя (що в західньому світі, в умовах розвиненого приватного господарства, перебувають у руках держави), як комунікація і зв'язок.

Цікаву сторінку еволюції федеративних спільнот у бік збільшення внутрішньої політично-державної й правної єдности являє щодалі більше уодноманітнення основних правно-політичних засад державного, суспільного і громадського порядку.

Німецька імперська конституція 1871 р., наприклад, не становила жодних вимог щодо засад внутрішнього державного й громадського устрою своїх членів. У ній, як відомо, поруч 22 монархій, було три міста-республіки, діяли різні виборчі системи, способи утворення урядів тощо. Конституція США 1789 р. обмежувалась вимогою республіканського устрою від своїх

---

[14] H. Nawiasky, S. 110.
[15] Ibidem.

штатів. До 1865 року не було єдиного для цілого Союзу трактування громадянських прав. Німецька конституція 1919 р. вже не тільки встановлює однакові громадянські права для всієї держави й зобов'язує «землі» мати республіканський устрій, але вимагає від них ще й обов'язкового запровадження парляментської системи урядування. Основний Закон з 8. 5. 1949 р. зобов'язує землі Союзної Республіки Німеччини «залишатись державними утворами такого роду, щоби вони мали відповідний Конституції порядок на засадах республіканської, демократичної й соціяльно правової держави» (ст. 120). Зрештою, сьогодні є цілком звичайним і в практиці всіх союзних держав прийнятим, що устроєві, політичні, правні й суспільно-громадські засади для всієї союзної спільноти мусять бути однакові. Це цілковито випливає з єдности національної спільноти, єдности суспільних, громадянських, політичних та ідеологічних засад державної організації нації.

З наведених міркувань, природно, було б хибним робити поспішний висновок про історичну передрішеність федеративної державної системи. Навпаки, наприклад, англосакські федеративні тіла й Швайцарія виразно свідчать про те, що федеративна форма з повною ймовірністю має вигляди на дальше збереження і розвиток у певних історичних умовах. У цьому випадку, як і, взагалі, в усіх явищах суспільного, політичного й правного життя, не можна підходити з заздалегідь створеними штампами й складні та завжди конкретні форми цього життя (хоч і цілком придатні до клясифікації й типізації) втискати в прокрустове ліжко наперед укладених схем.

Проблема зміни федеративного устрою

У зв'язку з наведеними вище тенденціями висувається питання, що не становить безпосереднього складника даної теми, але є тісно сполученим із ними. Це питання непорушности і, сказати б, «вічности» федеральної структури в житті союзних держав. Ми свідомо залишаємо тут осторонь суто політичний бік справи, бо цілком природно, що доля того чи того державного устрою є такою мірою непорушна або мінлива, якою є непорушне або мінливе співвідношення чинних політичних сил. Ми зупинимось на моментах правної можливости чи неможливости зміни федеративної структури держави. Іншими словами, чи правосвідомість федеративно об'єднаних спільнот розглядає союзну будову як незмінну форму державної організації нації.

Ми вже наводили твердження Вальдекера про союзну державу, як «етап на шляху до єдиної держави». Таке психологічне наставлення автора само по собі вже розв'язує питання можливости зміни федеративної структури. Єллінек, що визнає суверенітет лише за Союзом, уважає, що останній «мусить... посідати здатність так зміняти свою конституцію, щоб обрати собі також першу-ліпшу форму» а отже, «не може також союзна держава, якщо вона повинна в собі бути втіленням національної ідеї, бути на вічні часи зв'язаною обов'язком залишити своїх членів у посіданні належ-

ної їм державної влади».[16] Цілком протилежні засади можна знайти в сучасній німецькій союзній конституції. На підставі статті 79, уступ 3, «всяка зміна Основного Закону, якою заторкується розчленування Союзу на Землі й основна співдія Земель в законодавстві, є недопущенна... такою ж мірою недопущенна зміна самої статті, що містить цю ґарантію...» На близьких позиціях до цього стояла німецька імперська конституція 1871 р., що вимагала згоди на зміну союзної структури від кожного члена зокрема.

Не важко відшукати в основі всіх цих форм і тверджень відповідне ідейно-політичне підґрунтя, переломлене через правосвідомість. Зокрема коріння згоди всіх членів на зміну їх статусу або федеративної структури взагалі, головне, криється в монархічному устрої німецької імперії і її складників, короновані репрезентанти яких убачали в собі носіїв суверенних прав і створювали, як каже Отто Майер «особливий союз монархів». Мимо того, що імперія була формою об'єднання німецького народу, останній не вважався за носія суверенної влади й самостійно не міг вирішувати долі держави. Категоричні приписи сучасної німецької конституції щодо непорушности союзної будови й державних прав земель постали, великою мірою, у наслідок політичних вимог надрядних зовнішних чинників.

Проблему можливої зміни федеративного ладу правним шляхом, здається нам, дасться розв'язати в сфері питань, що стосуються змін конституції взагалі. Чим порядок цих змін у союзній державі складніший і зумовлений специфікою федеративного порядку, тим більша ґарантія непорушности федеративного ладу. Якщо конституція США вимагає для кожної конституційної «поправки» безпосередньої участи штатів, то це ґарантує незмінність союзного устрою, поки цього хочуть, принаймні, тринадцять штатів із 48. Для Швайцарії досить для зміни конституції бажання більшости людности цілої держави й більшости кантонів. Ваймарська Німеччина задовольнялась двома третинами голосів законодавчих палат Райху.

Запорукою сталости чи минучости федеративного ладу є більша або менша закоріненість у правосвідомості народу федеративної устроєвої ідеї. Порівнюючи нескладні вимоги швайцарської конституції щодо можливостей її зміни цілком компенсуються органічністю федеративної ідеї для самої духовости швайцарців. Натомість, «драконівським» приписам німецького союзного Основного Закону щодо непорушности федеративного ладу, як уже згадувалося, бракує саме свідомости цієї органічности в німецькому національному сприйманні.

Питання федералізації багатонаціональних держав

Досі розглянуті та, власне, єдино відомі історичній, політичній і правній практиці, принаймні до 1917 р., федеративні державні твори є утворами **однонаціональними** і, як правило, постали з спеціяльною історичною метою — об'єднання політично поділених перед тим народів. Це дає нам

---

[16] Jellinek. Die Lehre..., S. 304—305.

підставу розглядати й саму правну природу федеративних зв'язків, стосунків і форм, як таку, що витворилась на базі цілком конкретних історичних умов і завдань, які дали привід до виникнення й устабілізування федеративних утворів, тобто умов і завдань, пов'язаних із процесом державного об'єднання й консолідації передше доржавно роз'єднаних націй або національно зближених компонентів.

Виникає питання, якою мірою можна припускати можливість застосування способів і форм державних зв'язків і стосунків у взаєминах між різнонаціональними політичними утворами. Відповідь на це питання можна було б правникові знайти, якби він мав перед собою досвід такого типу об'єднань. Проте, історія досі такого нам майже не дала, до цього часу питання міжнаціональних федерацій розглядалось виключно або майже виключно в площині політичних проєктів.

Якщо поминути СССР і повоєнну Юґославію, тобто державні утвори, де федеративна структурна форма не була створена в наслідок вільного державотворчого процесу в лоні самих народів, що сьогодні перебувають в складі цих комплексів, то певних моментів міжнаціональної федеративної державної організації можна було б шукати в посталому по 2. Світовій війні Бірманському Союзі (конституція 1947 року) й подекуди в республіці Індії (конституція 1950 року). Власне, про федеративну будову, оперту на національних особливостях окремих частин державного цілого, можна говорити в стосунку до Бірми (три державні складники: Бірма, Шань і Каренні). При цьому треба пам'ятати, що національно-етнічні компоненти сучасного Бірманського Союзу, поперше, ще не розвинулися до стану сучасних націй; подруге, в основі їхніх національних аспірацій лежали спільні політичні цілі, зумовленні фактом тривалого англійського панування над цими просторами. Судити про наслідки Бірманського досвіду міжнаціональної федерації, в усякому разі, ще зарано.

Щождо Індії, то з етнічної строкатости цього простору досі не постало виразних власних національно-державницьких аспірацій (з боку тих чи тих його національно-етнічних складників). Знову ж і тут діяв, головне, момент відчуття індійської спільноти щодо зовнішнього чинника — Англії. Сучасна федеративна будова Індії (з поважними, до речі, ухиленнями до унітаризму) спирається не так на національно-територіяльні особливості окремих її частин, як на вже сущій попередній політично- й адміністративно-територіяльний поділ. Тенденції наблизити політичний поділ держави до національно-територіяльної конфіґурації її перебувають, тимчасом, у стані розроблення.

Ці проєкти, теорії й пляни можна поділити на дві групи: пляни утворення союзних тіл із різнонаціональних унітарних комплексів, шляхом їх федералізації, розчленування на автономні утвори державного типу, і теорії об'єднання самостійних національних державних одиниць на федеративній базі. Неважко побачити істотну різницю вихідних позицій і, здебільшого, цілевого спрямування обох названих напрямів. Перший, в основному, має відцентрове наставлення, другий — доцентрове. Перший прагне досягти певного мінімуму самостійности для частин коштом цілого, другий, нав-

паки, спрямований на створення спільного цілого коштом обмеження самостійности його майбутніх частин. Обидва напрями федералістичної ідеї звичайно походять з різних історичних джерел і продиктовані різними історичними вимогами й цілями. Це, природно, зумовлює й різні погляди й оцінки не тільки на завдання, але й саму природу передбачуваних федеративних проєктів.

Вітчизною федералістичних плянів і рухів першого роду були, природно, різнонаціональні держави, в межах яких з більшою або меншою інтенсивністю ширилися і розвивались національно-визвольні рухи, як ото: російська імперія, Австро-Угорщина, оттоманська імперія, юґославське королівство, почасти Чехо-Словаччина й Еспанія та інші. Звичайно, федералістичні концепції в усіх цих випадках були спричинені прагненнями недержавних народів досягти політичної емансипації шляхом можливого компромісу з метрополією. В останній же ці концепції знаходили, як правило, досить слабий відгомін. Майже скрізь, де доходило до стадії докорінної перебудови національно-державних стосунків у тих різнонаціональних комплексах, закінчувалось повним розпадом останніх на їх національні й складові частини. (Росія, Австро-Угорщина, султанська Туреччина). Федеративна ідея виявилась у цих умовах різнонаціональних згори переведених об'єднань як певний крок на шляху до повного національно-державного самовизначення. Спроби здійснення таких федерацій шляхом державних і правних актів, переведених «згори», як ото проголошення 18. січня 1918 р. Всеросійськими Установчими Зборами Російської Федеративної Демократичної Республіки, жовтневий маніфест 1918 р. останнього австрійського цісаря Карла тощо, мали більше декляративний, ніж державнотворчий характер, бо й постали ці спроби в момент, коли політична ситуація внеможливлювала всякі перспективи їх реалізації. Самі по собі вони тільки проголошували намір запровадити федеративні засади в будову заторкнутих ними комплексів, не визначаючи навіть загальних організаційних основ декларованої федеральної будови. Ідеї юґославської (до 1944 р.), Чехо-Словацької і т. зв. Іберійської федерації не могли знайти зреалізування через опір націй, які становили основну політичну силу названих держав.

Федерація як форма міжнародного об'єднання

Ще більшою мірою в царині ідей і теорій до останнього часу лишається думка про створення федеративних об'єднань із самостійних або політично відокремлених національних одиниць. З найпоширеніших реґіональних федералістичних концепцій можна відзначити програмові засади таємних політичних товариств в Україні у першій половині минулого сторіччя: «Об'єднані слов'яни», «Кирило-методіївське братство» — про федерацію слов'янських народів. Властиво, ці ідеї являли собою мішаний тип федералістичних плянів. З одного боку вони передбачали федерацію найбільшої слов'янської держави — Росії, з другого — прагнули сполучення поділених між різними державами слов'янських народів. Можна відзначити також

численні пляни Об'єднаної Европи, Паневропи, Европейського Руху, Балканської федерації, знову ж Іберійської федерації, а також Яґеллонську концепцію Межимор'я тощо.

Перші з названих плянів залишились пам'ятками, які знаменують собою етапи ідейного розвитку не так слов'янської федеративної, як української національно-політичної думки. Вони не залишили жодних слідів, які б могли свідчити про устроєві засади виголошуваних ними федеративних побудов. Так само і Балканська федерація існує досі як політична концепція (до 1939 р.) досить популярна, хоч і не домінуюча в заторкуваних нею країнах, без вироблених устроєвих форм. Іберійська федерація є, по суті, виплодженням катальонської національно-державницької ідеї і являє собою також мішану ідею перебудови сущих державних тіл (Еспанії й Португалії) на федеративних засадах із об'єднанням усіх їхніх складників у одне федеральне тіло (Еспанія, Португалія, Катальонія, Баски, Галісія). Також і ця концепція залишається у сфері політичних проєктів без (принаймні, широко знаних) правних контурів.

Найбільші посунення в наші дні зробила ідея европейського об'єднання, яка має сьогодні за собою вже певні практичні досягнення (европейська рада міністрів закордонних справ, ухвала про европейську армію тощо). Але й тут ще трудно говорити про організаційно-правні форми цього об'єднання. Без побоювання впасти в помилку, можна твердити, що досі жодного проєкту, посталого з тих чи тих мотивів (ідейних чи практично-політичних), що передбачав би побудову, чи то згори, чи то знизу, федерації національностей, не було здійснено і конкретних засад та форм таких утворів вироблено не було.

Нове в розумінні федерації і федералізму

Поняття «федарація» в юридичній термінології й літературі, принаймні, до недавнього часу, збігалось із поняттям «союзна держава» — «бундесштаат», тобто державноправний утвір, який являв собою одну державу, складові частини якої, в свою чергу, «лишаються державами» (Маунц).

Від федерації звичайно відрізнювано «конфедерацію», тобто «штаатенбунд» — міжнародньоправне постійне об'єднання самостійних держав, звичайно з наявністю спільних центральних органів. У політичному житті, проте, щодалі більше поняття федерації виявляє тенденцію до ширшого розуміння. Під останньою звичайно уявляється тут усяке, незалежне від природи правних стосунків його членів або складників, державне об'єднання. Таке розуміння прокладає собі дорогу останніми часами й до спеціяльної юридичної термінології. Так, повоєнний Schweizer Lexikon визначає федералізм як «принцип утворення сполученої з кількох держав правної спільноти в дусі підкресленого права самовизначення і взаємного погодження членів, яке початково було зумовлене договірною правною підста-

вою, на місці якої тепер виступила думка про політичну рівновагу».[17] Отже, утвореними на федеративних засадах уважаються всі, без вийнятку, «сполучені з кількох держав спільноти», незалежно від того, чи вони є державами, чи тільки з'єднання держав. Далі Лексикон виразно уточнює це, твердячи, що «здійснення федералізму йде в обох (підкр. наше) основних формах — союзі держав і союзній державі». Іншими словами, нове поняття федерації охоплює собою і старе її розуміння, і поняття конфедерації. Останнє визначення щодалі на Заході зникає з ужитку майже зовсім. Маунц каже: «Федералізм не означає за кордоном у повному розумінні або органічне розчленування цілого, або сполучення частин у ціле»[18], незалежно від того, що являтиме собою своєю правною природою те ціле. Автор навіть впроваджує нове визначення «наддержавної федерації»[19], розуміючи під останньою об'єднання, що раніше звичайно відносилось до конфедеративного типу. З другого боку, характерним є уникання в німецькомовній правничій літературі означення «федерація», «федеративний», «федеральний» для союзнодержавних категорій. Можна твердити, що тут помітне виразне розмежування понять «бундесштаат» і «федерація». Можна також констатувати, що останнє визначення прикладається майже скрізь для означення тіснішого й постійного міждержавного й міжнаціонального об'єднання. Досі ми не маємо вироблених форм, ба, мабуть, і правних засад для цього типу державних зв'язків. Але не маємо підстав уважати, що такого роду об'єднання, ширші (Сполучені Штати Европи), чи вужчі (Балканська Федерація), матимуть собі за зразок правно-устроєві форми національних федерацій минулого сторіччя, які викристалізувались у типах клясичних «союзних держав». Внутрішня суспільно-етнічна, духова й політична структура цих останніх і потенціяльних міжнародніх федерацій матиме чимало спільного, але й багато відмінного. Так чи так, історичним завданням клясичної союзної держави досі було об'єднання або конституювання нації, найбільшої, крім хіба родини, органічної спільноти, що до неї інші ланки відіграють підрядну ролю. Національна держава, і союзна в тому числі, є, насамперед, вираз спільного духу, посталого історично в наслідок тривалого, органічного, біологічного, суспільного й духового розвитку, який зумовив спільну форму духового зв'язку і психіки. Міжнародня федерація є союз (хай і тісний) рівноправних органічних спільнот, що з них кожна, передусім, усвідомлює свою збірну особистість, а після цього вже — солідарні з іншими цілі й завдання.

Висловлене вище промовляє, на нашу думку, за те, що природа правно-устроєвих форм і стосунків можливих міжнародніх федеративних об'єднань, відмінних своїм історичним єством і завданнями, не може бути тотожньою, в усякому разі цілком тотожньою, з федеративними формами і стосунками клясичних національних союзних держав, відомих нам до цього часу.

---

[17] Schweiz. Lexikon, B. III. Zürich, 1946, S. 503.
[18] „Deutsches Staatsrecht", S. 114, 1950.
[19] Ibidem, 115.

II. ПИТАННЯ ДЕРЖАВИ І ЇЇ ТЕРИТОРІЯЛЬНО-УСТРОЄВОЇ БУДОВИ В МАРКСИЗМІ І КОМУНІЗМІ

Марксистські й комуністичні теорії держави і її розвитку

Питання устроєвих, зокрема федеративних форм совєтського державного цілого органічно пов'язані з основою сучасної совєтської науки про державу, її суть, постання й мету — марксизмом, і його зревізованими з часом видозмінами — т. зв. ленінізмом, та теоретичними висловленнями Йосифа Сталіна. Щоби розглянути нашу спеціяльну тему, треба мати, принаймні, загальне поверхове уявлення про суть названих теоретичних побудов.

В основі марксистського (власне, розробленого співпрацівником Маркса Фрідріхом Енґельсом) розуміння держави як суспільного, політичного й правного поняття лежить уявлення про неї, як явище історичне, зумовленне, так щодо свого виникнення, як і характеру на певній стадії суспільного розвитку, конкретними обставинами цього останнього. Основним чинником усього історичного процесу було існування так званого клясового поділу суспільства, що постав на основі розподілу суспільної праці (в першу чергу, відокремлення організаторських функцій від виробничих), й спричинена ним неминуча боротьба кляс. Ці чинники визначають увесь історичний процес, соціяльне, господарче, духове й політично-правне життя людського суспільства. Ввесь устрій і порядок людського життя у клясовому суспільстві, вся сукупність його духових ознак позначені прикметами «клясовости», визначені клясовою принадлежністю або клясовими впливами. Держава, як найповніша й найзавершеніша форма суспільної організації, є особливо виразним втіленням моментів клясовости у суспільному житті. Вона постає в ході клясового розвитку й пов'язаної з ним клясової боротьби «там і тоді», де й коли клясові інтереси й вимоги різних кляс не можна поєднати. Вони є «продукт непримиренности клясових суперечностей» (Ленін). У ході згаданої боротьби, кляса, що виявилась сильнішою і здатнішою на даному історичному етапі до провідницької ролі, здобуває панування в суспільстві, накидає йому свою владу, свої правила життя й поведінки (мораль і право). Ця примусова організація суспільства, що здійснюється панівною клясою, і є державною організацією. Устроєві форми її є лише зовнішні відбитки організованого панування в суспільстві

тих чи тих кляс. Відповідно до Енґельсової історичної схеми, світова історія знала (до кінця XIX віку) три «великі епохи цивілізації», або інакше — «три великі форми уярмлення» — античну або рабовласницьку, середньовічну або февдальну, новітню або буржуазну, яким відповідали три системи правних стосунків і державної організації: рабовласницька абсолютистська монархія, аристократична або демократична республіка, февдальна монархія (з якою співіснувала станова, патріціянська міська республіка), «конституційно-правова» держава. На зміну останній добі цивілізації мала прийти нова, яка не повинна була вже бути «формою уярмлення», доба соціялізму або за попередньою термінологією, комунізму. Її започатковує революція кляси найманих робітників — пролетаріяту, що здобуває панування в суспільстві не для поневолення інших кляс, але для знищення самого клясового характеру суспільства. Пролетаріят створює свою клясову державу в ході здійснення своєї диктатури, але це є переходовий, недовготривалий стан, і держава пролетаріяту, власне, лише **«напівдержава»**. Її дії, спрямовані на передання всіх функцій суспільного життя суспільству в цілому, є її «остання самостійна дія» яко держави (Енґельс). З усуненням суспільної нерівности й клясового поділу суспільства держава починає «відмирати». Безклясове суспільство її не потребує.

Совєтська держава, її суспільно-правна суть і завдання

Республіка совєтів, постала в жовтні-листопаді 1917 р. спочатку на терені самої метрополії колишньої російської імперії, мала стати, за заявами її творців — російських «революційних марксистів» — большевиків, саме здійсненням і втіленням заповідженої Енґельсом «диктатури пролетаріяту». Проте, вже самий факт постання такої диктатури й увесь дальший процес її розвитку були, сами по собі, запереченням Енґельсових тез і прогноз. Революція пролетаріяту, на думку засновників марксизму, поперше, могла відбутись на базі високорозвиненого капіталістичного суспільного порядку, подруге, за Енґельсом, політична організація цієї «диктатури» мала здійснитись у рамах «демократичної республіки», у якій пролетаріят становив би суспільну більшість. Жодної з цих двох передумов у Росії не було: ні високорозвиненого капіталістичного суспільства, ні пролетарської суспільної більшости, а отже, й можливостей здійснити пролетарську «диктатуру» в рамах «демократичної республіки». Наслідком цього було виникнення нової, не передбаченої Енґельсом, особливої політичної форми диктатури — так званої «республіки совєтів», опертої на нерівну репрезентацію різних трудових кляс й організованої так, щоб соціялістичне (в Енґельса) розуміння «диктатури пролетаріяту» набрало організаційно-правних форм, як вираз переваги суспільної меншости, що її розглядалося як «опору революції». Ця нова державна система відразу ж виявила тенденцію до щодалі більшого опанування своїм апаратом усіх ділянок суспільного життя, поглинаючи в зародку всі способи й види суспільної й громадської самоорганізації й самодіяльности. Енґельсова теза про демократичну республіку як

форму клясової диктатури робітництва була оголошена «застарілою» й заступлена тезами про «соціялістичну державу», основним завданням якої є удержавлення всього суспільного життя як засобу побудови «соціялістичного суспільства». Поняття усуспільнення економіки й усього устрою соціяльних взаємин було замінено тезою про державну організацію цих стосунків як «вищу форму», «що забезпечує перехід до комуністичного суспільства».

Централізм як основний устроєвий принцип комуністичної держави

В самій основі організації совєтської державної системи в її зародковій стадії лежали, власне, засади місцевого самоврядування як бази для цілої державної будівлі. Ревізуючи Енґельсову тезу про демократичну республіку, як форму держави робітничої кляси, Ленін та інші його послідовники посилалися на «забуті» вказівки Маркса про Паризьку Комуну як форму саме такої держави. До цього цікаво зазначити, що як би не розцінювати історичну, політичну й правну суть Комуни, проте, ніяк не можна поминути тієї обставини, що вона була, чи не в першу чергу, реакцією на централістичну спрямованість французької державної й адміністративної організації. Республіка совєтів, ця російська «комуна», базувала також усю свою устроєву структуру на совєтах — формах політичної самоорганізації саме місцевого характеру. Але, хоч як це парадоксальне, саме цей, «знизу догори» будований порядок державної організації знищив майже без решти принцип, який, здавалось, лежав у основі його. Злиття поняття самоурядування з державним урядуванням через поєднання в совєтах функцій державної влади з функціями господарського самоурядування фактично і юридично позбавило їх характеру самостійних, хоч і підконтрольних самоурядованих тіл, як це є в західніх державах. Совєтський авторитет у питаннях державного права в 20 роках нашого століття Г. Гурвич каже: «Користуючись судженням Маркса про Паризьку Комуну, ми є в праві сказати, що й у нашій системі місцеве самоурядування природно випливає з самого факту існування совєтів», але трохи далі додає: «Самий термін місцеве самоурядування стає, по суті, непотрібним, нелогічним, бо саме центральне урядування є не щось інше, як самоурядування пролетаріяту».[20] Відповідно до цієї тези про «самоурядування пролетаріяту» в цілому й, сказати б, пов'язане з цим уодноманітнення всієї системи такого «самоурядування», будується ціла машина державно-суспільного керування. Втіленням її є засада, названи Леніном «демократичним централізмом», що мала б опиратись на моменти: а) виборности державних органів (знизу догори); б) підпорядкування нижчих органів вищим; в) виконання директив вищих органів нижче поставленими органами.

Перша підстава, що мала б виправдувати означення «демократичний», практично цілком зводилась нанівець двома дальшими та в умовах здій-

---

[20] Г. Гурвич. Автономия. БСЭ, вид. I., т. I., 1926, стор. 376.

снення «диктатури пролетаріяту» через, на засадах того ж «демократичного централізму» побудований, «аванґард робітничої кляси» — комуністичну партію, втрачала будьяке поважне значення. Мимо всіх посилань на Паризьку Комуну, в Леніна виразно визначено централістичні спрямовання керованого ним світоглядово-політичного руху: «Большевики — централісти з свого переконання. Вони стоять за міцну, централізовану державу».[21] Совєтські державноправні джерела (История советского государства и права, 1928) визначають комуністичну державу як «демократично централізовану республіку совєтів».

Логікою подій безмежне збільшення функцій і обсягу діяльности держави могло бути здійснюване лише централізованим, з одного місця керованим порядком. «Совєтський демократичний централізм припускає централізм у царині загального керівництва, централізм, що об'єднує в с ю (підкрес. наше) господарчу й культурну діяльність на основі єдиного загальнодержавного пляну з метою найраціональнішого й найекономнішого використання матеріяльних ресурсів і швидкого, повного виконання загальнодержавних господарчих завдань . . . Це централізм, що усуває суперечності між окремими частинами держави, між різними національностями».[22] За цих умов і методів керівництва державним і суспільним життям, «місця» (тобто місцеві ланки загальної державно-урядничої системи) «користуються широкою ініціятивою й застосовують найвідпорідніші й найзрозуміліші населенню засоби для здійснення загальних засад.» Іншими словами, ніяких спеціяльних прав і повноважень для розв'язання місцевих справ місцеві органи урядування не мають, крім трудно вкладуваної в конкретні правні рами «широкої ініціятиви», та й то здійснюваної для виконання «загальних засад».

Питання федерації і комунізм

Ці принципові засади щодо організації комуністичної держави самі собою визначають ставлення комуністичної державної концепції до федеративних форм організації західніх держав. З погляду комуністів та й, певною мірою, їх попередників у марксизмі, федеративний прицип державної будови в застосуванні до політично об'єднаних перед тим організмів був би чинником реакційним, здійснюваним в інтересах пануючих посідаючих кляс або наслідком «февдальної роздрібности.» (Швайцарія). Так, сучасний совєтський автор підкреслює, що «К. Маркс й Ф. Енґельс були в принципі противниками федерації».[23] Вони «вважали федерацію непридатною формою державного устрою не тільки для буржуазної, але й для пролетарської держави».[24] Відповідно до цього «федеративну республіку вони розглядали

---

[21] Советское Государственное Право, стор. 294.

[22] Советское Государственное Право. Москва 1948, стор. 14.

[23] Д. Л. Златопольский. Образование и развитие СССР как союзного государства. Москва 1954, стор. 7.

[24] Там же, стор. 9.

або як вийняток, або як... перехід від монархії до централістичної республіки», й лише «за певних умов» вони схильні були вбачати у федеративному державному ладі (як, скажемо, в Німеччині після 1871 року) певний «крок наперед.»[25] Ці посилання совєтського державознавця на фундаторів марксизму мали виправдати, поперше, неґативне ставлення до федеративних засад політичного порядку з боку російських «революційних марксистів», подруге, обґрунтувати недопущенність цих засад у державній організації однонаціональних політичних тіл. Таким способом процес державного об'єднання роз'єднаних перед тим націй, послідовно здійснюваний за допомогою засад централізованої організації цього національного життя, не то не потребував би федеративних форм державної будови, але й вимагав би їх усунення, як несполучних із марксокомуністичним уявленням про організаційну суть «соціялістичної держави». Соціялістичний унітаризм є формою державного устрою однонаціональних соціялістичних держав», — каже проф. І. Левін.[26] Отже, федеративне розчленування однонаціонального державного тіла, чи збереження такого розчленування в разі державного об'єднання поділеної раніше нації, є річчю виключеною як щось логічно несполучне з централістичними засадами соціялістичної чи зближеної або скерованої до неї державної одиниці. Характерно, що в питанні державного впорядкування повоєнної Німеччини совєтські чинники гостро противилися англо-американській концепції впровадження або, власне, відновлення «федеративного типу» німецької державности, що в ньому останні вбачали ґарантію для закорінення й розвитку демократичних засад державного життя в сучасній Німеччині. Совєтський уряд, навпаки, виступав як рішучий противник союзної будови, обстоюючи унітарний тип державної структури. Організована за цим зразком так звана Німецька Демократична Республіка (в східній зоні), правда, має поділ на «землі» з власними конституційними ляндтаґами й урядами. Але ця обставина зумовлена тимчасовими моментами. Ані в самій конституції НДР, ані конституціях її земель не зазначено так федеративного характеру цілого, як і державної природи земель (Саксен-Анґальт у своїй конституції, просто, називає себе «провінцією»). Маунц, розглядаючи зовнішні форми державного устрою НДР, зауважує: «Звідси можна НДР в її сьогоднішньому вигляді визначити як децентралізовану унітарну державу.»[27] Розглядаючи законодавчі повноваження земель, він схильний піти ще далі: «Ту обставину, що землям залишається стільки права видавати закони, Республіка з її потенціяльно безмежною законодавчою компетенцією робить без ужитку... Думають, що в підпорядкуванні особливостей земель як обласних утворів вищого порядку вільному розпорядженню законодавства Народніх Палат лежить повсякчасно як відкрита можливість розвитку до централізованої унітарної держави правним шляхом» (Ibid.).

У марксизмі, як це вже було зазначено вище, особливо в його радикальному крилі, до 1917 року панувало принципове заперечення федерації як

---

[25] Там же, стор. 14.
[26] Советское Государственное Право, стор. 191.
[27] Maunz, S. 252.

структурної форми державної організації. Нам здається, що тут не можна не добачити впливів на марксистських теоретиків на батьківщині їх світогляду (Німеччині) загального, властивого XIX сторіччю певного упередження німецької політичної думки щодо союзного устрою німецької імперії 1871 р. В цьому устрої представники останньої думки вбачали запоруку збереження напівабсолютистських моментів у державному житті, а, крім того, вважали його не так ґарантією адміністративно-громадської децентралізації, як перешкодою для неї. Трайчке, наприклад, просто виголошує: «Я вважаю, що не сказано більшої неправди, як твердження, що Німеччина є країна децентралізації». Про еволюцію в бік прийняття або, принаймні, приязнішого ставлення до збереження або й впровадження союзної форми державної організації, що постала в наші часи, ми говорили вже в іншому місці.

Скрайній, «революційний» марксизм, у його російському виявленні, розвивався незмінно, як уже відзначалося, в напрямі безоглядного централізму й заперечення засад децентралізації й самоурядування місць у будьяких формах. Це виключало цілковито сприйнятливість федеральної будови в однонаціональній державній цілости (як ми вже показували, єдиної з досі знаних форм федеративної державности). Федерація в радикальному крилі марксизму «розглядалась початково у вигляді вийнятку (підкрес. наше), але зовсім не як найдоцільніша форма державного устрою»[28] для держав різнонаціональних. Але й тут «перевагу віддавалось автономії в рамах унітарної держави». Д. Златопольський висловлюється в цьому випадку ще категоричніше, заявляючи, що «в дожовтневий період комуністична партія виступала проти федерації як форми державного устрою Росії».[29] Ленін, наприклад, був схильний погодитись скорше на цілковите відокремлення деяких національно-територіяльних одиниць від державного цілого, ніж на федеративну перебудову останнього. Характерно, що перший установчий з'їзд російської соціял-демократичної партії (РСДРП), взагалі, ні слова не говорить про можливість політичної децентралізації тодішньої російської держави. Прийнята на другому її з'їзді (в 1903 році) програма партії передбачала (в п. 3.) лише «обласне самоурядування (без зазначення його конкретних політично-правних форм і навіть без окреслення як автономії. — О. Ю.) для тих місцевостей, що відрізняються особливими побутовими умовами й складом людности».[30] І в цьому разі не важко побачити політичні сподіванки російського большевизму на те, що «дев'ять десятих національностей Росії . . . не захочуть відокремитись» після переміни самодержавного режиму. До зміни цих принципово протифедералістичних наставлень большевизму в його державній практиці й теорії спричинились нові для нього, конкретно посталі, історичні причини.

---

[28] Советское Государственное Право, стор. 207.
[29] Златопольский. Образование и развитие СССР . . ., стр. 15.
[30] КПСС в резолюциях и решениях с'ездов, конференций и пленумов ЦК. Москва, 1953, ч. I., стор. 40.

Федерація, як форма розв'язання національної проблеми

Златопольський стверджує: «Тільки після Жовтневої Революції партія твердо стала на погляд визнання федерації як форми державного устрою совєтської багатонаціональної держави». Отже, після захоплення влади в большевизмі стала пануючою думка про конечність запровадження федеративних засад для збереження державної цілости різнонаціонального комплексу. Ще в іншому місці той же автор підкреслює, що «В Совєтському Союзі форма державного устрою (мається на оці федеративна форма. Прим. наша) підпорядкована завданню розв'язання національного питання».[31] Таким способом, зрозуміти совєтську федералістичну концепцію можна тільки в сукупності з комуністичною концепцією національного питання і його розв'язання.

В основі марксо-комунізму офіційно лежить інтернаціоналізм, тобто світоглядовий принцип, ідеалом якого є всесвітнє об'єднання національних спільнот на базі рівности, що виключає національні й расові переваги, привілеї й поневолення. Завершенням інтернаціоналістичного ідеалу мало б бути створення єдиної міжнародньої спільноти — всесвітньої республіки. Проблема національно-визвольної боротьби й національних революцій розглядалася в «революційному марксизмі» як один із допоміжних засобів у арсеналі всесвітньої соціялістичної революції. Дуже поважна частина лівого крила марксизму схильна була розглядати національну проблему, саму по собі, як «пережиток», а національні рухи — як прояви клясових буржуазних тенденцій у національно поневолених спільнотах. Соціялістична революція розв'язувала всі проблеми, отже, і проблему національних стосунків. Прагнення створення власних держав було б, з погляду інтересів пролетаріяту, реакційною тенденцією, бо йшло б не лінією об'єднання, але роз'єднання робітництва різних націй. Один із найбільших ідеологів цієї течії радикального марксизму, Роза Люксембурґ, висловлювалась проти відновлення будь-яких форм політичної самобутности недержавних народів. Як виняток, вона допускала надання автономії колишнім державним народам із розвиненим власним національно-політичним життям.

На думку Р. Люксембурґ, обов'язком комуністів було «братися до об'єднання в одну монолітну цілість усіх революційних сил російської імперії . . . боронити зубами та пазурями цілість російської держави, як революційних територій, і боротися проти всяких націоналістичних сепаратизмів, . . . підтримувати неподільність пролетарів усіх країн під час російської революції».[32]

Люксембурґіянству як течії в большевизмі й інтернаціоналістичному марксизмі була протиставлена теза Леніна, який висунув гасло «право народів на самовизначення аж до відокремлення». Теза ця була продиктована, поперше, побоюванням, що так званий національний нігілізм ізолює маркси-

---

[31] Златопольский. Образование и развитие СССР . . ., стор. 196.

[32] Р. Люксембурґ. Октябрьская революция и национальный вопрос, М., 1927.

стів від революційних рухів національно поневолених народів, подруге, наміром використати національно-революційні рухи в інтересах марксистсько-інтернаціоналістичного руху, потретє, прагнучи використати в своїх політичних цілях національні рухи, Ленін був переконаний, що «дев'ять десятих національностей Росії не побажають відокремитись». Як відомо, Ленінова теза перемогла люксембурґіянські тенденції т. зв. «лівих комуністів» і стала політично обов'язковою для большевизму.

Одноразово з проголошенням гасла самовизначення народів вождь російських «революційних марксистів» підкреслював, що воно, це визначення, не є рівнозначним вимозі обов'язкової боротьби цих народів за свою державну самостійність. У його трактуванні «революційні марксисти», підносячи наведене гасло і, з тактичних міркувань, визнаючи право національно-державного самовизначення, самі не повинні були б боротись за його фактичну реалізацію. Навпаки, їхньою політичною метою мало б бути затримання державно-політичного об'єднання всіх народів, так пов'язаних між собою перед тим, як і не пов'язаних. Національне питання й далі залишалось, за Леніном, для марксиста підпорядкованим клясовим завданням пролетаріяту як інтернаціонального чинника. В полеміці з українським соціял-демократом Юркевичем, що обстоював примат (у послідовності розв'язування) національних завдань перед клясовими, Ленін категорично підкреслював, що «спочатку пролетарська справа, а потім національна».

Історик конституційного розвитку СССР С. Ронін з притиском зазначав: «Ленін і Сталін у своїх працях... звертали особливу увагу партії на ту обставину, що право націй на самовизначення не слід розуміти як абсолют, що національне питання при всій його важливості все ж посідає підлегле місце проти вирішного чинника — соціяльно-клясового... Ленін і Сталін зазначали, що в пропаґанді гасла партії про право націй на самовизначення слід брати до уваги, що з погляду загальних клясових інтересів трудящих усіх націй далеко доцільнішими є форми централізованого об'єднання, ніж форми відсепарування (обособления) націй, які виявляються у відокремленні».[33] Для Леніна багатонаціональна держава, як певна історична реальність, була, сама з себе, явищем історично поступовим і позитивним, і основним завданням большевицької партії було ту історичну даність за всяку ціну втримати. «Поки й оскільки різні нації становлять єдину державу, — писав він, — марксисти не проповідуватимуть ані федеративного принципу, ані децентралізації, бо централізована держава є величезний крок наперед від середньовічної роздрібнености до майбутньої соціялістичної єдности цілого світу».[34] Сталін, який завжди виступав як ідейний спадкоємець Леніна, 1923 р. виразно зазначав: «Слід пам'ятати, що, крім права народів на самовизначення, є ще право робітничої кляси на зміцнення своєї влади, і цьому останньому підпорядковано право на самовизначення. Бувають випадки, коли право на самовизначення стає в суперечність із іншим, вищим правом,

---

[33] С. Л. Ронин. К истории конституции СССР 1924 года. Москва, 1954, стор. 11.

[34] В. Ленин. Критические заметки по национальному вопросу, т. 22.

правом робітничої кляси, що прийшла до влади, на зміцнення своєї влади ... в таких випадках — це треба сказати просто — право на самовизначення не може й не повинно бути на перешкоді справі здійснення права робітничої кляси на свою диктатуру. Перше повинно відступити перед другим».[35]

Отже, обидва погляди на справу розв'язання національних стосунків у лівомарксистській і большевицькій ідеології, мимо своїх ніби кардинальних розходжень, переслідують спільну ідеологічно-політичну мету — об'єднання різних національних спільнот у рамах одного державного цілого, і за перший крок у цьому напрямі вважають недопущення розпаду вже сущих різнонаціональних державних комплексів на їхні національні складники. Офіційно підноситься тезу, що «в умовах соціялізму ... всі національності зацікавлені не в державній окремішності, а в об'єднанні в рамах великої багатонаціональної держави».[36] Саме ж завдання національної політики визначається формулою про розвиток культури, «національної формою і соціялістичної змістом». У ділянці державного будівництва проблема «національної форми» має розв'язуватись у вигляді певного особливого політично-правного оформлення національних складників совєтської держави. Поєднання цього особливого оформлення частин із невід'ємною приналежністю до загальнодержавного цілого має здійснюватись у федеративних устроєвих формах, як найбільше для цього відповідних. Сталін, обґрунтовуючи пізніше прийняття федеративної концепції, виразно визначив причини того: «Поперше ... на час Жовтневого перевороту цілий ряд національностей Росії опинилися фактично в стані повного відокремлення і повної відірваности одна від однієї, через що федерація виявилась кроком наперед від розрізнености трудящих мас цих національностей до їх зближення ..., подруге ... самі форми федерації намітилися в ході совєтського будівництва, виявились далеко не такими суперечними цілям економічного зближення трудящих мас національностей Росії, як це могло здаватись раніше, або навіть зовсім не суперечними цим цілям, як показала в дальшому практика. Потретє ... питома вага національного руху виявилась далеко серйознішою, а шлях об'єднання націй — далеко складнішим, ніж це могло здаватися раніше, в період перед війною або в період перед Жовтневою Революцією ... Ці рухи (національні) зайшли так далеко (аж до фактичного відокремлення, — прим. наша), що старий плян автономії ... в ряді випадків виявився не до застосування».[37]

З наведених тез цілком очевидно, що прийняття федеративної структури в совєтській державі, поперше, було наслідком фактичного політичного стану, який виключав можливість успішного застосування передреволюційної концепції унітарної держави з допущенням як максимального заходу обласної автономії, подруге, запровадження федеративної форми для держави, «зорганізованої за совєтським типом», не перешкоджала збереженню цілковитої «державної і господарчої єдности» її.

---

[35] Сталин. Сочинения, т. V, стор. 265.
[36] Советское Государственное Право, стор. 201.
[37] Сталин. Соч., т. III., стор. 30—35.

Але до цих висновків большевицький провід дійшов далеко не відразу. За твердженням сучасного дослідника поглядів Леніна й Сталіна на національну проблему й питання федерації, «перший крок до визнання допущенности федерації як переходової форми до ,централістичної республіки'» було зроблено В. І. Леніном у серпні 1917 року в праці «Держава і революція».[38] Отже, й надалі ідеалом державної організації «диктатури пролетаріяту» лишилась, як її вища форма, унітарна, централізована державна цілість.

Цілком відповідно до цих напрямних, навіть після декларування федеративних засад як устроєвих форм совєтської російської республіки в квітні 1918 року, відповідальний за національну політику її Сталін критично поставився до тих, хто був, на його думку, схильний «уважати федеративний устрій найбільше сталим і навіть ідеальним». Він лишався тоді ще переконаним, що «федералізмові в Росії суджено, як і в Америці й Швайцарії, відіграти «переходову ролю — до майбутнього соціялістичного унітаризму».[39]

Прийнята на VIII з'їзді РКП (березень 1919 року) нова партійна програма висувала «федеративне об'єднання держав, організованих за совєтським типом», але тільки «як одну з переходових форм до повної єдности».[40]

Відмінність історично-політичних цілей і структурних засад західнього і совєтського типу федеративних утворів

В аспекті сказаного можна наочно побачити принципові й докорінні відмінності так у характері історичних завдань, як і структурних засад західніх союзних утворів і совєтської федеративної форми. Перші являють собою державне об'єднання нації, що в рамах федеративних державних тіл завершує процес свого національного й політичного об'єднання і, як правило, на цьому закінчує хід свого поширення в просторі. Її державно зорганізовані частини, заховуючи свою правно-політичну самобутність, є органічно поєднаними з державним і національним цілим не тільки спільністю фактичної державної зв'язаности, але, насамперед, спільною національною ідеєю й долею, виразом яких, власне, і є та державна зв'язаність. Самий факт державного розчленування національного союзного цілого, що випливає з його федеративної будови, приносить більший чи менший обсяг реальних прав і ґарантій, які, не порушуючи єдности цього цілого, відтворюють фактичну, здебільшого, історично складну різноманітність його. Проблема федеративної будови в західньому світі органічно й неподільно пов'язана не тільки або власне, не так з її зовнішніми формами, як із реаль-

[38] П. Короблев. Разработка Лениным и Сталиным основных принципов советского многонационального государства, «Вопросы истории», Москва, 1954. Кн. 3., стор. 3.

[39] «Правда», Москва, 4. квітня 1918 р.

[40] ВКП(б) резолюциях..., М. 1940, стор. 286—287.

ною місткістю цієї устроєвої оболонки. Зокрема основою західніх федерацій є засада більшої чи меншої, але завжди реальної і конкретно визначуваної державно-політичної децентралізації.

Совєтська федеративна концепція передбачає об'єднання в межах федеративного цілого обов'язково різнонаціональних складників, шукаючи спільної ідейно-політичної мети в понаднаціональних, великопросторових, ато й у всесвітянських спрямованнях. Поняття правно-політичної самобутности національних частин державного цілого вичерпується наявністю власної державної форми, що за нею не криється реального політичного і правного змісту. Зв'язок із державним цілим, натомість, не так випливає з органічної внутрішньої поєднаности, базованої на спільному усвідомленні історичних завдань, що випливають із спільности історично виробленого типу, як із єдности принесеної згори політичної організації. Міжнаціональний характер та ідеологічна спрямованість провідних політичних чинників припускають необмежене просторове поширення цілого, тим самим постійно змінюючи його конкретні історичні цілі. Зовнішня державно-організаційна розчленованість совєтського державного цілого ні правно, ні політично не визначає жодного реального обсягу прав і ґарантій, що формально, не касуючи місцевого правно-державного оформлення, позбавляє останнє власної правно-політичної бази. Зовнішня національно-державна багатогранність уніфікується одноманітністю політичної, суспільно-господарчої й правної будови. Нарешті, зовнішня федеративна структура покриває ціле, будоване й кероване засадами всеосяжного й послідовно переведеного централізму, який уважається непорушною засадою керівництва в усіх ділянках життя.

Сказане дає загальний образ природи совєтської федеративної концепції, зокрема щодо понять федеративного устрою й федералістичної ідеї в цивілізованому світі.

III. ПРОЦЕС СКЛАДАННЯ ФЕДЕРАТИВНОЇ БУДОВИ СОВЄТСЬКОЇ ДЕРЖАВИ

Кінець російської імперії і перші федеральні декларації

Революція в лютому-березні 1917 року, що принесла зміну політичного режиму, тим часом не порушила територіяльно-державної єдности російського імперського комплексу. Дуже цікаво, що большевики, відразу ж висунувши вимоги докорінного перебудування попереднього політичного устрою й соціяльно-економічного порядку, разом із тим гостро виступили проти найменших спроб державної децентралізації, оголошуючи такі (навіть найскромніші) спроби просто «реакційними». «Області (окраїни) Росії в березні 1917 року були зв'язані з центральною Росією економічними й політичними узами, і тому встановлення федерації в Росії означало б розрив економічних і політичних зв'язків, уже сущих між ними, було б нерозумним і реакційним явищем».[41] Розпад російської великодержави почався після революційного перевороту, коли, неросійські нації створили вже були основи своєї державности. Проголошена в наслідок другого перевороту т. зв. республіка совєтів робітничих, солдатських і селянських депутатів, за уявленнями її організаторів — провідників большевицької партії, мала бути політичним та історичним спадкоємцем попереднього режиму на всьому просторі колишньої імперії. Перші акти нового режиму в галузі політичній і соціяльній не заторкували питання про зміну унітарної будови держави. Це питання не розглядалось як актуальне. Натомість, дійсність висунула його на одне з чільних місць. Протягом першого ж місяця виникли й політично-правно оформились державні утвори в різних частинах колишньої імперії, що стали на шлях упорядкування свого політичного життя в рамах власних державних форм (Україна, Закавказзя, козацькі краї, Сибір, тощо). Саме ці державні новотвори вперше декларували у своїх державнотворчих актах початок федералістичної перебудови колишнього імперського комплексу і тим самим спонукали тих, хто мав претенсії репрезентувати всеросійський державний провід до відповідної, продиктованої фактами державної дійсности, реакції. Так з'явилась «Декларація прав народів Росії»

---

[41] Златопольский, стор. 21.

(15. грудня 1917 р.), що мала виявляти собою згоду всеросійської центральної влади на повну реорганізацію національно-державних стосунків у межах колишньої імперії, і далі «Декларація прав трудящого і експлуатованого люду» з 16. січня 1918 року, що проголосила російську республіку совєтів «федерацією національних совєтських республік». Ленін характеризував новий стан, що постав після «Декларації», словами: «Тепер остаточно визнано новий державний устрій соціялістичної совєтської республіки, як федерації вільних республік різних націй, що населюють Росію». Проте, сама по собі, «Декларація» була чисто блянкетним актом і жодних нових устроєвих форм не впроваджувала. Вона лише заповідала їх майбутнє встановлення. Майже одноразово, двома днями пізніше, було декляровано федеративний лад російської держави одноденними всеросійськими установчими зборами. Ця блискавично коротка в часі еманація переджовтневого російського режиму, теж перед лицем фактів, декларувала те, що фактично сталось без її волі і участи. В цій, що сьогодні становить чисто історичний інтерес, постанові установчих зборів було проголошено таке: «Іменем народів, що державу російську складають, Всеросійські Установчі Збори ухвалюють: Держава Російська проголошується Російською Демократичною Федеративною Республікою, яка об'єднує в нерозривному союзі народи й області, в установлених федеральною конституцією межах суверенні. . .» Отже, обидва акти російських державних центрів — антиподів, заповідали федеративну перебудову колишньої російської держави в умовах, коли поважна частина її колишніх складників перебувала в стані фактичного від неї відокремлення, що незабаром здобуло й своє правне окреслення у відповідних актах цих державних новотворів. Російський совєтський провід, який залишався господарем над більшістю російських теренів і лише над частиною неросійських етнічних теренів колишньої імперії, мав тепер зреалізувати проголошені в «Декларації» засади федеративного ладу в цих, звужених територіяльно межах.

РСФСР, її складання і правна природа

Конституція совєтської Росії, прийнята на 5-му з'їзді совєтів улітку 1918 року, виконуючи відповідні напрямні «Декларації» 16. січня 1919 р., визначала останню як «соціялістичну федеративну совєтську республіку». Але федеративного ладу і цей основний установчий закон совєтської держави не встановлював. Він, власне, тільки передбачав можливість запровадження федеративного порядку в державній організації совєтської республіки. Конституція 10. 7. 1918. визначала, що «російська федерація — це добровільне об'єднання таких областей, які відрізняються від центру(!) не тільки окраїнними розташуваннями, але й певною мінімальною економічною цілістю території, особливостями побуту й своєрідністю національного складу».[42] На момент укладення й прийняття конституції процес утворення

[42] Стаття 11. «Первая советская конституция», М. 1938, стор. 55—56.

й оформлення таких «областей», власне, ледве починався, і тому стаття 11 конституції розглядала його лише як потенціяльний: «Совєти областей, — сказано в ній, — що відзначаються особливим побутом і національним складом, можуть (підкр. наше) об'єднуватись в автономні обласні союзи, які входять на засадах федерації до РСФСР» (там же). Трудно сказати, чи мав законодавець на увазі наявний тоді територіяльний обсяг РСФСР, чи в поданих нормах виходив із презумпції повернення і влучення до складу «російської федерації» відпалих від Росії одиниць. В міжнародньоправній площині совєтська Росія визнала, на підставі договорів із центральними державами й Німеччиною зокрема, державну самостійність України, Фінляндії і Грузії. Також щодо Прибалтики було декляровано зречення Росії від суверенітету над тими територіями. Щодо Вірменії, Азербайджану й інших теренів, на яких постали були самостійні державні утвори, або які перебували в руках ворожих совєтському режиму сил, подібних актів з Москвою складено не було. Зокрема Білорусь залишалась під німецькою окупацією як застава за сплачення встановленої договором у Бресті контрибуції й мала звільнитись від окупації та передаватись РСФСР у міру виплати останньої. Можна вважати, що ці терени розглядались як тимчасово відокремлені і як майбутні члени «російської федерації». Україна, що її, за Берестейським мировим договором, Москва мусила була визнати за самостійну державну одиницю, на IV надзвичайному всеросійському з'їзді совєтів (який саме ухвалив підписання названого договору) була формально заступлена ще як частина Росії делеґатами від її (України) совєтів. Останні заявили, що вони «є представниками однієї з частин російської федерації» й протестували проти «відторгнення України від загальносовєтської федерації...» Разом із тим, 2. всеукраїнський з'їзд совєтів тоді ж, у березні 1918 року, констатував, що Берестейський договір «формально припиняє федеративний зв'язок України з усією совєтською федерацією (фактично під ту пору ще не сущою. О. Ю.)... Але, — додавала постанова, — по суті стосунки совєтських республік залишаються попередніми. Трудові маси України вірять, що вже в найближчому часі повинен бути відновлений цей формальний федеративний зв'язок і всі совєтські республіки об'єднаються в єдину світову соціялістичну федерацію.»[43]

Комісар національних справ Й. Сталін майже в той же час (жовтень 1918 року), говорячи про складників «Російської федерації», двічі назвав серед них Україну (щойно визнану сов. Росією за самостійну державу в міжнародньоправному акті), Закавказзя (фактично відокремлене), Фінляндію (визнану так само сов. урядом самостійною ще в грудні 1917 року) й навіть Польщу, що її самостійність була визнана ще Тимчасовим урядом.[44] Але, в усякому разі, на момент видання конституції РСФСР проголошений у ній федеративний принцип державної будови міг бути застосований лише

---

[43] Цитовано за І. Мазепою «Україна в огні й бурі революції» І, Німеччина, 1950, стор. 51.

[44] «Правда». 3 і 4. квітня 1918 .

в межах фактично підпорядкованих або підконтрольних совєтській владі теренів.

Тут треба знову повернутись до засад, що на них мала базуватись совєтська федеративна конституція і зокрема розчленування державного цілого. Як говорилося вже в своєму місці, марксо-большевицька державна теорія була принципово ворожою федеративній засаді й визнавала допущенність або й доконечність такої засади лише в умовах багатонаціонального цілого. При опрацюванні конституції цій засаді була протиставлена інша підстава федеративного розчленування держави, відома пізніше в історії російської федералістичної концепції під назвою «обласницької федерації». Згідно з останньою, висунутою й підпертою тодішніми політичними партнерами комуністів — т. зв. лівими соціялістами-революціонерами, в основі федеративного поділу мала лежати не національна або, власне, не тільки національна ознака, а ще й моменти економічні, побутові, географічні тощо. Ця засада, висовувана й підпирана так званою «народницькою» галуззю російького соціялізму (немарксистською), мала правити за базу й у проголошеній одноденими установчими зборами російської демократичної федеративної республіки. Голова цих зборів і лідер соціялістів-революціонерів (правого крила) В. Чернов у своїй промові, яка передувала проголошенню РДФР, окреслив останню, як «союз народів і обширих територій». Ця теза певною мірою відбивала політичні тенденції частини громадської думки в окремих російськомовних краях (козацькі області, Сибір). З другого боку, в неусталеному, часто хаотичному ході розвитку совєтського ладу в окремих частинах російського й, взагалі, колишнього імперського простору, можна було спостерігати спонтанні спроби місцевої самоорганізації в окремих (зовні)державних формах. Так, протягом 1918 р. такими совєтськими організаційно-політичними метеорами промайнули Донецько-Криворізька республіка совєтів, Кубансько-Чорноморська й Північно-кавказька республіки. Комуністичний державний провід, діючи в дусі додержання старих централістичних настанов, рішуче виступив проти всяких найменших спроб, «обласницького» розчленування совєтського державного комплексу.

Сама можливість постання подібних совєтських політично-територіяльних утворів пояснювалась пізніше тією обставиною, «що деякі працівники партійних організацій не розуміли ленінсько-сталінської національної політики», бо вони «уважали, що в основу державного устрою багатонаціональної країни мав би бути покладений не національний принцип, а принцип економічної, територіяльно-виробничої спільности областей країни».[45]

Сталін у квітні 1918 року, тобто ще в період існування утворених на зазначеному «територіяльно-виробничому» принципі совєтських республік, виразно зазначав, що «суб'єктами федерації повинні бути й можуть бути . . . лише певні області, які природно сполучують у собі особливості побуту, своєрідність національного складу й певну мінімальну цілість економічної

---

[45] Н. Супруненко. Образование Украинской Советской Социялистической Республики. «Вопросы истории», М., 1954, Кн. 2, стор. 39.

території». Сталін беззастережно висловився тоді проти будьяких інших, крім національних, підстав утворення формацій державного і взагалі, автономного типу в складі совєтської Росії. Він гостро виступає проти «географічного федералізму», який обороняв Лаціс. Перший, за Сталіном, «не має нічого спільного з проголошеним III з'їздом совєтів федералізмом», так само, як т. зв. «своєрідний федералізм московських обласників, які намагаються штучно об'єднати навколо Москви 14 губерній».[46] Правда, самі конституційні тексти, що визначають ознаки, які можуть правити за підстави до відосібнення «областей» й перетворення їх на членів федерації, не дають чіткого визначення цих ознак. Там говориться про «мінімальну економічну цілість території, особливості побуту і своєрідність національного складу». В іншому місці згадується знову ж «особливий побут і національний склад». Лишається неясним, чи досить для виділення области як автономної одиниці лише однієї з цих ознак, чи є обов'язковою наявність усіх їх. Дальша практика організації совєтської державної системи внесла уточнення, цілком відповідні комуністичній централістичній наставленості. За підставу до т. зв. автономного відосібнення правили лише моменти національних особливостей, і то так, як їх розуміла комуністична теорія й совєтська державно-політична практика. Відповідно до цього краї з російськомовною більшістю, незалежно від їх географічно-господарчих і побутово-культурних особливостей, а також історично викристалізованих політичних тенденцій (Сибір, більшість козацьких країв тощо) розглядались як російські етнічні терени без правних підстав на автономну самоорганізацію. Очевидно, що цілком не знаний був совєтському державному праву принцип постання нових членів федерального цілого на підставі самої волі людности певного простору, як це можна бачити, наприклад, у США.

Здійснюваний на основі поданих засад процес розчленування «російської федерації» в перший рік існування дуже мало посунувся наперед. За цей час було оформлено через органи Народнього комісаріяту національних справ, очолюваного одним із комуністичних теоретиків національного питання Й. Сталіном, утворення Татарсько-Башкірської республіки (березень 1918 р.), Туркестанської республіки (липень 1918 р.) й «Бурято-Монгольської автономії» (липень 1918 р.). До того перше й останнє не були тоді переведені в життя через опанування тих територій (цілком чи в більшій частині) ворожими до совєтського режиму силами. В основному процес оформлення (власне, його початкова стадія) «автономних» тіл у складі РСФСР закінчився 1921 р. утворенням семи т. зв. автономних республік (Башкірська, Туркестанська, Татарська, Киргизька, Даґестанська, Гірська, Якутська) і десяти т. зв. «автономних областей» (Карельська Трудова Комуна й області Чуваська, Марійська, Вотська або Удмурдська, Комі, Кабардинська, Монголо-Бурятська, Ойротська, Черкеська або Адигейська). Переведенням цих організаційних заходів совєтські законодавці вважали оформлення РСФСР як федеративного тіла, в основному, закінченим.

---

[46] «Правда». М., 3. квітня 1918 року.

Що становить собою цей державний утвір в аспекті засад досі відомої союзної будови федерації західнього світу, можна собі уявити, розглянувши його правну будову насамперед щодо стосунків між його територіяльними складниками, далі правної природи й місця цих складників у цілому та, нарешті, засад організації керівних органів цілого.

Конституція РСФСР визначала останню як «об'єднання областей, що відрізняються від ц е н т р у (підкр. наше) не тільки окраїнним розташуванням, але й. . .» Отже, організаційна структура держави розглядається, насамперед, як об'єднання «центру» й «окраїнних областей» (одна з передумов до автономного відосібнення). Іншими словами, держава становить собою конґльомерат безпосередньо загальнодержавній владі підлеглих, спеціяльних державноправно несамоорганізованих («центр») і правно відосібнених (що «відзначаються окраїнним розташуванням»), територіяльних одиниць. Досі відома державному праву будова федеративних тіл спиралась на тому, що союзна держава становить, передусім, об'єднання окремих державно організованих одиниць, підлеглих безпосередньо союзній владі лише в межах її компетенції. Перенесення функцій союзного проводу на одного з складників союзу, його «центрального» члена, не відповідає прийнятому уявленню про федеративну державу. Відсутність окремої державно організованої одиниці, що охоплювала б російськомовні простори в складі РСФСР (які, до речі, обіймають там понад три чверті людности), є властиво, першим запереченням федеративного характеру «російської федерації».

Далі, розглядаючи останню як «об'єднання областей», конституційний закон РСФСР не визначає державноправного характеру цих суб'єктів «федерації». Дальша державна практика показала, що ці складники «федеративного» цілого розпадаються на дві, відмінні так природою, як і обсягом своєї державноправної компетенції групи — автономні республіки й автономні області. Перші мають певні атрибути державности (конституції, органи власної державної влади й уряди), другі — їх не мають навіть у тому «фраґментарному» розумінні, як це властиве для автономних одиниць у складі унітарних державних утворів (власне законодавство й особливі органи урядування). Автономні республіки, які є вищим типом «об'єднаних» одиниць, мають власний державний устрій, затверджуваний РСФСР, і здійснюють свою законодавчу й урядову діяльність у обсязі тих правних рам, що їх пізніше було окреслено як «верховне керівництво й контроль» з боку цілого. Так звана автономна республіка, таким способом, не має жодної ділянки, де б вона була наділена абсолютною, лише їй, у силу її власного права, як державного утвору, належною компетенцією. Це змушує нас розглядати названі утвори як автономні одиниці недержавного типу («фраґменти», за виразом Єллінека). Отже, в складі РСФСР відсутні цілком компоненти, яких можна було б трактувати як державні утвори. Це є другим запереченням федеративної суті РСФСР.

В організації верховних органів держави відсутні моменти, що забезпечують особливі права членів союзу на конституювання цих органів, хоч сама сьогоднішня совєтська федеративна теорія визначає наявність т. зв. «федеральної палати», тобто спеціяльного представництва членів цілого на

особливих засадах. Такої «федеральної палати» РСФСР не мала й не має. До речі, самий принцип двопалатної будови вищих совєтських «федеральних» органів 1918 року Сталін, що йому п'ятьма роками пізніше ставилося в особливу заслугу висунення засади двопалатної структури Центрального Виконавчого Комітету СССР, називав в «Російській федерації» системою, «яка провадить до звичайної буржуазної законодавчої тяганини». Він висловлював переконання, що «трудові маси Росії не примиряться з такою двопалатною системою». Остання розглядалась як щось органічно чуже й невластиве самій природі совєтської державности. «Ми вже не говоримо, — заявляв Сталін, — про повну невідповідність цієї системи елементарним вимогам соціялізму».[47]

Автономні республіки (не області) мали своїх обов'язкових представників у президії Центрального Виконавчого Комітету (тепер Верховного Совєту), утвореній, зрештою, не на засадах паритетности. Органом, що мав би координувати й розв'язувати питання стосунків між складовими автономними частинами РСФСР, була (до 1937 р.) Рада Національностей при Народньому Комісаріяті Національних Справ — дорадчий орган при урядовому центрі, складений з представників автономних республік і областей. Це єдиний пункт, який відрізняє «автономні області» від звичайних адміністративних територіяльних одиниць. Структура організації верховних органів РСФСР і представництва в них т. зв. автономних одиниць є третє головне заперечення федеративної природи цього державного утвору. Цікаво, що інші совєтські державні одиниці, які ввійшли до пізніше утвореного Союзу Совєтських Соціялістичних Республік (Українська ССР, Грузинська, Азербайджанська, Узбецька та інші), що мали в своєму складі також автономні республіки й області, не були вже окреслювані як «федеративні» державні тіла.

Професор Левін пробує схарактерузувати устрій РСФСР як особливу форму совєтського федеративного ладу, одну з «двох форм» його (другою формою або, власне, першою є СССР, опертий, в основному, на досі загально прийнятих федеративних засадах). Якщо «перша форма» — це «федеративне об'єднання суверенних республік», то «друга форма» — «совєтська федеративна республіка, оперта на автономію національно-державних утворів». Власне, ця дефініція нічого не говорить і нічого не пояснює. Поперше, яка нормальна федерація не припускає «автономії» державних утворів — тобто своїх членів, подруге, автор не пояснює, які теоретично-правні засади дають йому підставу вважати наявність у рамах державного цілого за достатній привід для визначення цього цілого як федерації, потретє, що розуміти під «автономними державними утворами», чи підходять під цю категорію «автономні області», й у чому ознаки їхньої «автономности» й державности.

Всі ці міркування не дозволяють трактувати РСФСР, цю першу совєтську державну формацію, окреслену означенням «федеративної», як таку. Це є унітарне державне тіло, якого деякі окремі частини мають автономний (у своїй правній суті без достатніх ознак державности) статус.

---

[47] «Правда», 4. 4. 1918.

РСФСР і «договірні» республіки

Задумавши РСФСС при її утворенні як праобраз усієї «російської федерації», що мала б обіймати більшість територій колишньої імперії, її творці й провідники відмовились незабаром від наміру включати безпосередньо до її складу здобуті шляхом політичного й воєнного наступу усамостійнені перед тим національні державні утвори. Причини цього можна вбачати в новій оцінці реальних політичних стосунків, що складались протягом 1918 р. на просторах колишньої російської держави. Новопостала ситуація показувала, за словами Сталіна, що «питома вага національних рухів виявилась серйознішою, а шлях об'єднання націй — далеко складнішим, ніж це могло здаватись раніше». Ці національні рухи «зайшли так далеко (аж до фактичного відокремлення), що старий плян автономії... в ряді випадків виявився не до застосування».[48] Треба було шукати інших, нових форм державного зв'язку. Анулювання (однобічне) Всеросійським ЦВК 13. листопада 1918 року Берестейського договору не потягало за собою актів про повернення до складу російської (совєтської) держави теренів, визнаних, на підставі названого договору, за самостійні держави (Україна) або від Росії відокремлених (Білорусь, Прибалтика). Навпаки, здійснюючи фактичний поворот цих теренів збройною силою, РСФСР одноразово декларувала, що форми стосунків цих просторів із їхньою кол. метрополією мають бути встановлені, насамперед, залежно від волі місцевих чинників. Утворений в останніх днях листопада 1918 р. від ЦК РКП (б) в Курську «Тимчасовий робітничо-селянський Уряд України» формально розглядався як уряд самостійної, окремої від РСФСР совєтської республіки. Постановами з 7. й 22. грудня 1918 р. Рада Народніх Комісарів РСФСР визнала «незалежність» Естонської, Латвійської й Литовської совєтських республік. 25. 12. 1918 декрети РНК було затверджено ВЦВК. 4. лютого 1919 року останній визнав «незалежність» Білоруської ССР.

Розвиток державно-політичних стосунків, які характеризують правні взаємини РСФСР і політично опанованих останньою національних державних організмів, аж до утворення нової союзної держави — СССР, в основному, можна поділити на два періоди: перший — від лютого 1918 р. до вересня 1920 р. і другий — від вересня 1920 р. до грудня 1922 року. Перший із названих періодів можна розглядати як час установлення фактичних державних зв'язків між РСФСР і совєтизованими державними одиницями, другий — як період договірного оформлення встановлених перед тим зв'язків.

На початковому етапі першого періоду совєтська воєнно-політична окупація перед тим відокремлених просторів супровадилась, з одного боку, декляративним визнанням від РСФСР державної самостійности совєтизованих політичних новотворів, з другого — декляруванням совєтськими органами останніх свого наміру й готовости встановити з РСФСР тісну політич-

---

[48] Сталин. Соч., т. III, стор. 30—31.

ну співпрацю. 1. Всебілоруський з'їзд совєтів 16. 2. 1919 ухвалив «почати переговори з Російською Совєтською Республікою щодо встановлення федеративного зв'зку між нею й Совєтською Білорусією».[49] «Тимчасовий Робітничо-Селянський Уряд України» у своїй декларації з 28. 1. 1919. говорив про передрішене ідеологічними й політичними умовами майбутнє «об'єднання Української Совєтської Республіки з совєтською Росією на засадах соціялістичної федерації, форми якої буде встановлено повноважними представниками на Всеукраїнському з'їзді Совєтів».[50]

Як уже говорилось на іншому місці, нова програма РПК(б), прийнята на VIII з'їзді, 22. 3. 1919, передбачала «федеративне об'єднання» всіх «держав, організованих за совєтським типом», підводячи, таким способом під цей процес ідеологічну базу, оперту тільки на інтернаціоналістичні мотиви, без указівок на наявність попереднього державного зв'язку. Наслідком цих заходів постав відомий проєкт «Директиви ЦК РКП(б) про військову єдність» у травні 1919 року. Останній передбачав «на ввесь час соціялістичної оборонної війни об'єднання всієї справи постачання Червоної Армії під єдиним керівництвом Ради Оборони та інших центральних установ РСФСР», а також «об'єднання залізничого транспорту й урядування залізничною мережею на всьому просторі братніх соціялістичних республік під керівництвом і урядуванням народного комісаріяту шляхів РСФСР».[51]

Наведений проєкт, до речі, дуже обережний щодо визначення форм державних зв'язків між РСФСР і «братніми» республіками, оформлений як постанова не був, але ліг в основу пізніших уже державних актів, які пішли значно далі від засад накреслених у проєкті.

Вже кількома днями пізніше Всеукраїнський ЦВК переводить постанову, в якій доручає своїй Президії вдатись до ЦВК «всіх совєтських республік з пропозицією опрацювати конкретні форми організації єдиного фронту революційної боротьби» («Коммунист» Київ, 20. 5. 1919), що передбачали б зосередження всіх засобів, потрібних «для провадження цієї боротьби... навколо спільного для всіх республік центру». З телеграфною пропозицією близького змісту вдалась 31. 5. 1919. до Москви «Рада оборони Литви й Білоруси» (обидві совєтські республіки в лютому того ж року були сполучені в одну).

Як відповідь на «ініціятиву» совєтських центрів неросійських республік з'явився декрет ВЦВК з 1.червня 1919 року, що ліг в основу організації державних зв'язків поміж РСФСР і т. зв. «незалежними» совєтськими республіками. Він передбачав утворення «воєнного союзу» між РСФСР, УССР, Литовсько-Білоруською ССР, сов. Латвією й сов. Кримом (Естонія не фіґурувала в декреті, бо була вже на той час поновно втрачена для совєтської диктатури). У наслідок згаданого «союзу» мало бути переведене «тісне об'єднання»: 1) військової організації й військового командування, 2) рад народнього господарства, 3) залізничого господарства й урядування, 4) фі-

---

[49] Цит. за «Образование СССР», стор. 120.
[50] Там же, стор. 81.
[51] Ленинский сборник, т. XXXIV, Москва, 1942, стор. 120—121.

нансів і 5) комісаріятів праці».[52] Об'єднання мало бути переведене «шляхом згоди з центральними виконавчими комітетами і радами народніх комісарів зазначених совєтських республік» (там же). Проте, останні просто взяли до виконання декрет ВЦВК і передали відповідні ділянки урядування відповідним урядовим органам РСФСР, зрікшись на користь останньої власних збройних сил, транспортної й промислової організації, окремої фінансової системи й права порядкувати робітною силою.

Нові форми державних зв'язків між сов. Росією й совєтизованими окраїнними республіками встановились чи, власне, оформлювався певний фактичний стан тих зв'язків не двосторонніми, але однобічними нормативними актами, що з них вирішне значення мали акти РСФСР, застосування яких у життя забезпечувалось додатковими актами окремих республік. С. Ронін уважає для цього, «початкового етапу» оформлення совєтських державних зв'язків такі характерні особливості: 1) вихідними документами є маніфести, декларації вищих органів совєтської влади незалежних республік, які проголошують принципову доконечність федеративних зв'язків між цими республіками; 2) на основі й у розвиток принципів маніфестів далі входять у дію приватні угоди урядів совєтських республік і окремих їхніх органів, що встановлюють спільне керівництво або єдніст політики в одній якійсь галузі державного урядування; 3) від приватних угод дальший розвиток федеративних стосунків призводить до угод загального порядку, які охоплюють уже не одну, а цілу сукупність галузів урядування. Резолюція ВУЦВК з 18. травня 1919 року й постанова ВЦВК з 1 червня 1919 року є поважними віхами на шляху переходу незалежних совєтських республік до укладання такого роду угод узагальнюючого характеру».[53] Проте, чітких організаційних форм 1919 року совєтська державна спільнота не прибрала. Тим часом, влітку того року, всі окраїнні республіки були знову відтяті від РСФСР. Питання про форми державного поєднання їх постало наприкінці 1919 та влітку 1920 р., коли совєтська влада поновно здобула Україну й Білорусь. У травні 1920 року на IV Всеукраїнському з'їзді совєтів (під час походу на Україну сил УНР і польських військ) знову ж було зроблено спробу поставити справу організації державних зв'язків з РСФСР на виразніший правно-політичний ґрунт. У своїй постанові з 20. травня 1920 р. з'їзд декларував, що УССР є членом «Всеросійської Соціялістичної Совєтської Федеративної Республіки, об'єднаної спільністю політичного й соціяльного устрою, спільністю боротьби у минулому проти царя, поміщиків і капіталістів і спільною боротьбою в сучасному за своє існування».[54] Це був знову ж однобічний декляративний акт, який сам з себе не встановлював нового державного утвору («Всеросійська ССФ Республіка» в наслідок цього як нова державна формація не постала). Новим у постанові IV. з'їзду совєтів у Харкові було доручення ВУЦВК-ові погодити з РСФСР справу участи представників УССР у складі вищих державних органів першої. Таким

---

[52] Собрание Узаконений..., Москва, 1919, № 21, стор. 264.
[53] С. Ронин. К истории конституции СССР 1924 года..., стор. 47.
[54] Цитовано за Роніном, стор. 49.

чином, ці інстанції РСФСР (з'їзд Совєтів, ВЦВК і відповідальна перед ними РНК РСФСР) ставали спільними державними інституціями для обох республік.

Для першого періоду вельми характерним є розвиток стосунків між РСФСР і совєтизованою Україною. Коротке перебування совєтської влади в Україні наприкінці 1917 й початку 1918 років «не встигло оформити стосунків України з РСФСР», — каже совєтське джерело, додаючи все ж, що вони «уявлялись як федеративні». В цілях більшої точности треба б додати, що РСФСР тоді ще як правного поняття не існувало. На четвертому надзвичайному з'їзді совєтів у березні 1918 року в Москві були присутні делеґати з України (на терені якої саме тоді відбувалась збройна боротьба між військами Української Народньої Республіки і центральних держав з однієї сторони й совєтською владою — з другої), які підкреслювали, що вони є «представниками однієї з частин російської федерації». Німецька перемога й Берестейський договір спонукують совєтську Росію відмовитись формально від претенсій на Україну і почати переговори про мир з українською державою.

Поразка Німеччини у світовій війні й анулювання з боку РСФСР Берестейського договору відкривають нову фразу «української політики» Москви. 29. листопада 1918 р. заходами емісара центрального комітету російської комуністичної партії й народнього комісара національних справ РСФСР у Курську утворюється «тимчасовий робітничо-селянський уряд України», який «підкреслює конечність об'єднання совєтських республік з РСФСР». Проте, утворена в наслідок воєнної й політичної офензиви з боку останньої Українська ССР залишається формально самостійною, відокремленою від РСФСР державною одиницею. Характер політичних і державних зв'язків із останньою встановлюється рядом окремих актів, видаваних то тією, то другою стороною. В травні 1919 року УССР удається до Москви з пропозицією «укласти тісний оборонний союз», слідом за яким іде ухвала Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету з 18. травня про об'єднання збройної боротьби й матеріяльних засобів». 1. червня Всеросійський Центреальний Виконавчий Комітет ухвалює «перевести тісне об'єднання: 1) військової організації й військового командування; 2) рад народнього господарства; 3) залізничого керівництва і транспорту; 4) фінансів; 5) комісаріятів праці». Обидва названі акти РСФСР і УССР розглядаються трохи пізніше сьомим Всеросійським з'їздом совєтів, як підстава до того, щоби кваліфікувати «в цей час стосунки між Українською Соціялістичною Совєтською Республікою і РСФСР» як такі, що «визначаються федеративним зв'язком на ґрунті резолюцій ЦВК України з 18. травня 1919 року і Всеросійського ЦВК з 1 червня того ж року». Проте, не зважаючи на фактичну політичну й господарську підпорядкованість совєткої України Москві, в правному розумінні визначення московського з'їзду совєтів не можна визнати за обґрунтоване. В цих стосунках скоріше можна бачити наявність зв'язків конфедерального типу. 28. січня 1920 р. Революційний Комітет УССР «прийняв рішення про об'єднання діяльности Української ССР і РСФСР у справах військових, харчування, праці, соціяльного забезпечення, шляхів, пошти і

телеграфу, фінансів тощо», а в травні того ж року четвертий Всеукраїнський З'їзд рад відзначив, що «УССР, зберігаючи свою самостійну державну конституцію, є членом Всеросійської Соціялістичної Федеративної Совєтської Республіки» й ухвалив впровадити до Всеросійського ЦВК 30 представників УСРР. Не зважаючи на далеко посунені щодо визначень ухвали московського й харківського з'їздів совєтів, які констатували (кожна однобічно) наявність «федеративних зв'язків» або й навіть існування «Всеросійської Федеративної Республіки», акту, що всебічно оформлював би стосунки РСФСР з УСРР або визначав внутрішню структуру цього об'єднання в цей період не з'явилось. Стосунки з іншими совєтизованими одиницями — Естонією, Латвією й на довший час Білоруссю, не встигли оформитись через поновне відокремлення їх від РСФСР.

Нова фаза організації державноправних стосунків РСФСР із колишніми російськими окраїнами була започаткована у вересні 1920 р. на сході. 30. вересня 1920 р. було укладено «Договір про воєнний і економічний союз» між РСФСР і утвореною його заходами в травні 1920 року Азербайджанською ССР. Форма договору для встановлення державних зв'язків між РСФСР і «самостійними» совєтськими республіками була слідом за цим використана щодо старих і нових совєтизованих утворів. У грудні 1920 р. було цим шляхом зафіксовано прилучення до совєтського комплексу Вірменії, в лютому 1921 р. — Грузії. На заході — 28. грудня «Союзним робітничо-селянським договором» було оформлено стосунки між РСФСР і УСРР, з 16. січня 1921 р. — «Договором про союзні стосунки» — з підсовєтською Білоруссю.

Ця нова, правно виразніша й чіткіша форма організації державних стосунків між РСФСР та іншими компонентами совєтської державної спільноти у сучасній совєтській політичній і правничій літературі звичайно подається як новий органічний етап у природному ході розвитку цих стосунків. Так, за І. Левіном, перехід «до договірної форми стосунків» був зумовлений потребами господарського співробітництва окремих сов. республік, яке, мовляв, «потребувало чіткішого оформлення стосунків між республіками».[55]) Ронін бачить мету договорів 1920—21 рр. у тому, що вони «надавали авторитетну політично-юридичну санкцію найдоцільнішим формам федеративних зв'язків совєтських республік».[56]) Златопольський, до речі, найменш оригінальний з совєтських авторів-державознавців, просто, вважає договори «про воєнно-господарчі союзи» новою формою «державного зближення совєтських республік».[57])

Проте, на нашу думку, основним поштовхом до досить таки поспішного договірного оформлення внутрішньосовєтських державних зв'язків, безперечно, спричинились моменти міжнародньополітичного характеру. Маємо на увазі стан війни, а далі переговори й договори в Ризі совєтської сторони з Польщею. Остання, як відомо, в силу причин, що на них тут ми не зупи-

---

[55] Сов. Гос. Право, стор. 222.
[56] Ронин. К истории конституции СССР 1924 г., стор. 54.
[57] Д. Златопольский, стор. 94.

няємось, ставила за передумову свого мирового пакту з сов. Росією, визнання самостійности України й Білоруси. При цьому, в ході переговорів у Ризі совєтській стороні (формально заступленій «об'єднаною делеґацією» РСФСР і УССР- раз-у-раз зазначалось дотеперішню голу декляративність її визнань тієї самостійности, позбавлену реальних правно-політичних ґарантій. Недивно, що в Москві поспішили з укладенням «союзних» договорів з УССР і БССР саме в часі між укладенням прелімінарного й остаточного договору з Польщею (12. 10. 1920 й 18. 3. 1921). Договори з закавказькими, щойно совєтизованими республіками припадають на той же час ризьких переговорів і хоч не можуть уважатись їх безпосередніми наслідками, але, в усякому разі, є їхнім відгомоном.

Цей стан речей створював своєрідний совєтський »коммонвелт«. тісно поєднаний політичними, господарчими, а, на підставі договорів, і правними зв'язками. Основною об'єднуючою, централізаційною силою була єдина комуністична партія, яка становила не тільки ідейне, але й безроздільно пануюче організаційне єство всього державного й громадсько-суспільного життя совєтської державної спільноти. Комуністичні організації «договірних республік», офіційно іменовані «партіями», становили собою філіяли РКП(б), підпорядковані її центрові на засадах «демократичного централізму». Ця централізована єдність провідної політичної сили визначала справжню природу стосунків у середині цього державного комплексу. Назовні ж він виступав як сукупність шістьох, тісно поєднаних, але правно самостійних державних одиниць.

На підставі договорів, т. зв. договірні республіки «об'єднували з РСФСР», ряд важливих ділянок державного життя: збройні сили, фінанси, комунікацію, зв'язок, велику промисловість, реґулювання праці, зовнішню торгівлю тощо. Іншими словами, виконавчі функції у цих галузях передавались урядові РСФСР, який здійснював їх через уповноважених своїх відповідних народніх комісаріятів при урядах «договірних» республік. Відповідальність за ці ділянки мав нести уряд РСФСР перед Всеросійським ЦВК і з'їздом совєтів, що в їх складі перебували також члени й делеґати з «договірних» республік. Рівночасно за останніми залишалось право нагляду над уповноваженими комісаріятів РСФСР при їхніх урядах, а також і право нуліфікації законів РСФСР у «об'єднаних галузях». Право розриву «договірних» стосунків спеціяльно не обумовлювалось, але воно випливало з самої їхньої природи стосунків.

У тогочасних совєтських документах усі державні стосунки всередині совєтського комплексу окреслювались, незалежно від їхньої правної природи, як «федеративні». Певною мірою це визначало не так природу цих стосунків, як політичне спрямовання. Теперішня совєтська правнича література почуває себе цим моментом зв'язаною при науковій аналізі тодішніх стосунків. Так, згідно з Роніном, «братні незалежні республіки ... гуртуються навколо провідної й керівної сили ... навколо РСФСР, розглядаючи себе як суверенні частини загальносовєтської федерації в рамах РСФСР, у зв'язку з цим РСФСР у період 1920—22 рр. виступає як надзвичайно своєрідне й складне федеративне об'єднання, що включає не тільки автономні утво-

ри... але й незалежні совєтські республіки».[58] Які є підстави вважати РСФСР разом із «договірними» республіками за «федеративне об'єднання», тобто за державне об'єднання, що становить собою, хай складну, але одну державу, Ронін подати не може. Златопольський заторкує цю тему з іще меншим успіхом. Рішений дати твердженням про «федеративний характер» зв'язків 1919—22 рр. правне обґрунтування, він спеціяльно акцентує, що «вже в період громадянської війни й інтервенції стосунки між республіками прибрали не конфедеративні форми, звичайно характерні для воєнного союзу держав, а форму федеративну».[59] На доказ цього автор наводить такі арґументи, як а) наявність спільних органів державної влади й урядування РСФСР і договірних республік; б) відсутність нібито права нуліфікації.

На це треба зауважити, що перше твердження сов. автора позбавлене підстав. Наявність спільних органів, здатних видавати нормативні акти й урядувати, ще не створює одного державного тіла. Союзні держави, і США до 1739 р., і Швайцарія до 1848 року, мали спільні органи, як мала їх і німецька імперія й Німецький Союз до 1866 року. Зрештою, інший сов. автор визнає, що «в конфедерації є загальносоюзні органи».[60] Що ж до права нуліфікації «договірних» совєтських республік, то воно жодним актом не заперечувалось і випливало з самої природи договірних стосунків.

Совєтські автори мають рацію в одному, що державні зв'язки совєтизованих республік мали, справді, дуже «своєрідний» характер, який своєю суттю міг розглядатись як щось, що могло заперечувати їх міждержавний характер взагалі. Але це рівною мірою стосується й «федеративної» їх природи.

Розглядаючи останні з чисто правного боку, належить трактувати цю об'єднану політично совєтську спільноту, все ж як «союз держав», тобто конфедерацію, з таких мотивів: а) носіями суверенітету вважались тільки складники її, і повноваження РСФСР мали своїм джерелом суверенні права «договірних» тіл; б) не було встановлено спільного громадянства всіх договірних утворів; в) компетенція в «об'єднаних» галузях передбачала безпосередню діяльність органів «обєднаних» ресортів, проте, ця безпосередність формально тривала так довго, як на це допускала «договірна» сторона, що все ж зберігала право нуліфікації спільних нормативних актів.

Мотиви, що визначали таку форму державної організації в совєтській спільноті на протязі 1918—22 рр., ми вже наводили. Політично це була початкова форма об'єднання старого державно-територіяльного комплексу, розбитого революцією.

Утворення і розвиток СССР.

Державно-правні стосунки, які склались між окремими членами совєтського комплексу в період політичного збирання його, не відбивали того

---

[58] Ронин, стор. 60.
[59] Д. Златопольский, стор. 97.
[60] Сов. Гос. Право, стор. 195.

характеру політичної єдности, що на її, власне, базі було це збирання завершене. Форма спільноти конфедеративного типу стояла у виразній диспропорції до природи політичних стосунків і зв'язків між окремими складовими частинами комплексу. Ці моменти, природно, зумовили перебудову державноправної структури останнього. Перебудова ця мала йти в бік перетворення конфедеративного об'єднання совєтських республік в одне — в державноправному розумінні державне тіло.

Перші початкові кроки в цьому напрямі було зроблено не щодо совєтської конфедерації в цілому, але щодо окремих її частин. Так ,12. березня 1922 р. за ініціятивою з Москви було переведено заходи тіснішого державного об'єднання совєтизованих державних одиниць на Закавказзі шляхом утворення, на підставі особливого договору, Федеративного Союзу Соціялістичних Совєтських Республік Закавказзя, який, не зважаючи на свою назву, був утвором цілком конфедеративного характеру.

Політична природа цього об'єднання визначалась як... «тісний воєнний, політичний і економічний союз». Структура органу «вищої влади Союзу Республік» — повноважної конференції — була оперта на паритетне представництво останніх, що є звичайним для вищих репрезентативних установ конфедеративних утворів. Так само зовсім не було в «Союзному Договорі Закавказьких Совєтських Соціялістичних Республік» з 12. березня 1922 року заторкнуто питання про союзне громадянство.[61] Сучасні договорові джерела відзначили «половинчастий неозначений характер федеративного союзу (Закавказзя. О. Ю.), як федерації».[62] Сьогоднішній совєтський автор, що всяко намагається уникати зазначень про конфедеративну природу совєтських державних зв'язків перед 1922 роком, проте, не може не відзначити, що «створене на основі Союзного Договору, в березні 1922 року державне об'єднання ще не являло собою остаточно складеної федерації» (там же).

Незабаром, на підставі прийнятої найвищим органом Союзу 13. грудня 1922 р. конституції, він був перетворений на союзну державу — Закавказьку Соціялістичну Федеративну Совєтську Республіку. На відміну від устрою, вже сущого на той час совєтського державного організму з назвою «федеративного» (РСФСР), союзний устрій ЗСФСР, в основі, відповідав загальноприйнятим засадам союзної держави. ЗСФСР була, власне, перша спроба утворити союзне державноправне тіло на базі сфедерування різнонаціональних державних складників. Одночасно в провідних колах комуністичної партії знову ґальванізуються «люксембурґіянські» тенденції, спрямовані на усунення державної розчленованости совєтського комплексу й завершення процесу його сцентралізування в рамах єдиного державного утвору унітарного типу. Стан фактичної господарчої (і політичної) централізації мав би знайти своє зовнішнє оформлення в найбільше для нього відповідних формах державної організації. Ціла сукупність совєтських теренів, за пляном одного з фінансових і економічних російських авторитетів,

---

[61] Див. «Первая Конституция Союза ССР», Москва, 1948, стор. 293—295.
[62] Див. у Златопольского, стор. 114.

мала б поділитись у господарчому розумінні на ряд економічних районів-країв. Це районування за господарчими ознаками (що в розрізі ортодоксального марксо-комуністичного трактування були «реальною базою» для всіх інших, від них узалежнених суспільних, політичних і правних моментів), мало б лягти в основу адміністративно-організаційного поділу. Реалізація цього пляну визначала б ліквідацію або зруйнування цілости окремих національних спільнот, а разом із тим ліквідацію єдиної, дозволеної до застосування в державно-організаційних стосунках федеративної форми.

Яку вагу під той час мали в лавах РКП унітаристичні тенденції можна бачити, наприклад, з телеграми голови уряду Далекосхідньої республіки Кобозева, надісланої до Москви на початку листопада 1922 року (отже, вже в період підготування до утворення Союзу ССР) у зв'язку з ліквідацією ДСР і приєднання її території до РСФСР. «Найближчого часу, — писав Кобозев — герб усіх братніх республік, що тепер зливаються, на нашу думку, спроститься до трьох літер — РСР. Гіркі плоди інтервенції, білоґвардійщини й «учреділовки» на окраїнах досить переконали навіть запеклих автономістів у істині марксистського демократичного централізму». («Правда» М. 2. 11. 1/22)

Одночасно в лавах комуністичних організацій окремих совєтських республік з'явились були протилежні настрої, що виявились у тенденціях затримати й далі конфедеративну структуру совєтських державних стосунків і навіть надати їй реального характеру, поширивши компетенцію й самодіяльність окремих республік так, щоби зв'язки між ними залишались на базі постійного воєнного, політичного й економічного, союзу, але не на «об'єднанні» військової, політичної й економічної організації їх.

Ці тенденції мали поширення не тільки по «договірних» республіках, але знаходили відгомін і серед деяких членів партії в «автономних» утворах. Виявилось це зокрема в пропаґуванні поглядів про скасування самої категорії «автономних республік». Як подає В. Пентковська («Роль В. И. Ленина в образовании СССР». «Вопросы истории». М. 1956. Кн. 3, стор. 16.) «деякі грузинські, башкірські й татарські працівники пропонували зліквідувати сущі федеративні утвори й утворити союз республік, що до нього всі республіки, а в тому й автономні, входили б як союзні. Вносилось також пропозиції про утворення союзу совєтських республік як конфедеративної держави (?)».

Російський комуністичний провід, поділяючи в основному ідейну настроєність першої з цих течій і різко наставлений проти другої на концепцію унітаризації совєтської держави не пристав з міркувань політичної тактики. В основному і тепер діяли ті ж причини, що й тоді були побудниками до проголошення федералістичних принципів совєтської державної організації і що про них згадувалося в трьох уже наведених тезах Сталіна. Пізніше, оцінюючи факт утворення СССР, Сталін мотивував зокрема його тим, що «вимога знищення національних республік і областей у даний історичний період (підкр. наше) є вимогою реакційною, спрямованою проти інтересів диктатури пролетаріяту», бо вона означає «позбавити мільйонні маси народів СССР можливости здобути освіту рідною мовою,

позбавити їх можливости мати школу, суд, адміністрацію, громадські й інші організації й установи рідною мовою, позбавити їх змоги прилучитись до соціялістичного будівництва».[63] Ці міркування офіційного речника комуністичного державного проводу дуже характерні тим, що вони, обстоюючи засаду збереження федеративної устроєвої форми, з одного боку, висувають разом із тим такі мотиви на її користь, які свідчать не так про органічну пов'язаність цієї форми з самою суттю совєтського державного порядку, як про її зовнішнє, демонстративне значення. Справді, бо, як єдину, реальну підставу для збереження існування окремих національних республік і областей Сталін визначає «рідну мову» в школі, громадському й державному житті. Виникає питання, чи ж це може правити за причину для обґрунтування вимог власнодержавности для національних одиниць або груп. Наприклад, в унітарно організованій Бельгії (і то без застосування навіть засад обласної автономії) мовні права обох її етнічних складників цілком застережено в якнайширшому обсязі. У самій совєтській державі для ряду етнічних груп законом забезпечено максимальні мовні права в ділянках так культурного, як і громадсько-політичного життя без того, щоби ці групи творили автономні, територіяльні або державні формації (національні меншості в межах окремих республік). Арґументи Сталіна, таким чином, на користь збереження союзного устрою в комуністичній державі звучать цілком непереконливо, якщо цей устрій розуміти не як форму лише, але як політичну й правну реальність. З цього погляду, офіційна лінія політичного проводу совєтського життя залишається на позиціях федералістичної концепції, тому що розглядає останню як доконечну «в цей історичний період» психологічну категорію, якій подекуди надавалось також і характеру певної устроєвої традиції.

З другого боку, не можна не відзначити поважної еволюції поглядів речника ЦК РКП(б) в питанні про федеративну будову совєтської державної спільноти, які відбулись протягом минулих п'яти років. Порівняймо вислови тогож Сталіна в квітні 1918 року про «переходову ролю» федеративних форм на шляху «до соціялістичного унітаризму» з його гострою критикою думок про скасування національних республік у листопаді 1922 року.

Проте, тенденції до закріплення совєтської великодержавної спільноти шляхом реставрації не тільки її політичного змісту, але й правно-устроєвих «всеросійських» рам його були такі сильні, що знайшли своє відтворення в перших проєктах оформлення нового, федеративного своєю структурою державного об'єднання. Хоч ще 11. травня 1922 року Політбюро ЦК РКП запевняло у відповідь на «запити й сумніви членів ЦК КПУ», що «жодної зміни в ставленні РСФСР до УССР у розумінні скасування або зменшення незалежности Української Республіки і взагалі в розумінні перегляду основних конституційних засад Української Республіки не відбулось», 23-24 вересня того ж року спеціяльна комісія ЦК РКП схвалила складені її головою Сталіном тези, відомі під назвою тез про «автономізацію». Згідно з ними всі дотогочасні «договірні республіки» мали б укласти договір «про

---

[63] Цит. за «Освобождение СССР», стор. 239.

формальне вступлення... до складу РСФСР». (Цитовано за Пентковською, стор. 17). Таким чином, фактично було зроблено спробу повернутись у питанні про форми державних зв'язків між колишньою російською метрополією й кол. її «окраїнами» на позиції початку 1918 року. Не зважаючи на настрої більшости РКП (разом із її складовими організаціями по окремих республіках), ця спроба зустріла певний опір по деяких республіканських партійних організаціях. Так, ЦК КП Грузії 11. 9. 1922 року, по суті, відкидав проєкт з мотивів його «передчасности» й обстоював збереження «всіх атрибутів незалежности» (За Пентковською, стор. 17). ЦК КП Білоруси в ухвалі з 16. 9. 1922 взагалі залишався на позиціях залишення дотеперішніх, «договірних» стосунків. ЦК КПУ прийняв компромісову постанову, «вбрану в ухильну й недосить визначену форму» (Пентковська), в якій зазначалось, що централізоване керівництво незалежними республіками може бути цілком досягнуто відповідними директивами через партійну лінію» (цитовано за тим же джерелом, стор. 17-18). Іншими словами, харківський ЦК, визначаючи єдність політичного проводу щодо цілої совєтської державної спільноти, обстоював і надалі збереження державної окремішности супроти РСФСР. Виходилося можливо з засади об'єднання з нею, в рамах спільного федеративного утвору, але не в її рамах. Незабаром уже прийнятий проєкт «автономізації» дотепер «договірних» одиниць у рамах РСФСР було відкинуто й заступлено проєктом про утворення «Союзу Совєтських Соціялістичних Республік», ухваленим на пленумі ЦК РКП 6. 10. 1922 року. Останні совєтські джерела приписують цю зміну втручанню хворого вже тоді Леніна, що вбачав у пляні влучення договірних республік до РСФСР небезпеку нових національно-політичних ускладнень (див. статтю Пентковської стор. 19).

Ці психологічно-ідеологічні критерії в оцінці політичної й державноправної ролі федеративних форм совєтської спільноти мали своє коріння ще й у проєкції назовні створюваного державного організму. Сталін при самому виникненні останного такими словами схарактеризував його історичне завдання: «Сьогоднішній день є днем тріюмфу нової Росії, що розбила ланцюги національного пригноблення... перетворила червоний стяг із стягу партійного на стяг державний, і зібрала навколо цього стягу народи совєтських республік, для того щоби об'єднати їх в одну державу, в СССР — прообраз майбутньої Світової Совєтської Соціялістичної Республіки».[64] Не випадково з першої запроєктованої назви нового державного об'єднання «Союз Совєтських Соціялістичних Республік Европи й Азії» (Пентковська, стор. 19), останні слова, що містили в собі географічне його означення, було в остаточнім оформленні останнього виключено.

Отже, совєтська союзна держава розглядалась як осередок майбутньої, світового масштабу державної спільноти, а її структура — як форма, що в її рамах мав би відбуватись процес прилучення до неї на основі спільної ідеологічної, політичної й економічної бази нових складників.

В основі ж організації чинних, скерованих на реальне застосування, політичних державних і правних стосунків мала б лежати «єдність економіч-

---

[64] Сталін на І-му з'їзді совєтів СССР, у грудні 1922 року.

них і політичних інтересів» сполученого цілого. Потребу цієї «єдности» офіційно було мотивовано наявністю ряду чинників, які, в основному, поділюються на три групи. До першої належать фактори господарчого характеру, до другої — чинники, пов'язані з стосунками до зовнішнього світу, до третьої — мотиви ідеологічного порядку. Головними господарчими моментами, що, на твердження творців нового державного цілого, були збудниками його організації, була «скудність» внутрішніх господарчих ресурсів окремих совєтських республік і «поділ праці» між ними. Міркування, пов'язані з взаєминами совєтського комплексу з зовнішнім світом, зумовлювали спільну зовнішню політику, зовнішні торговельно-економічні зносини, спільну оборону проти «капіталістичних держав». Нарешті, ідеологічні передумови совєтського державного об'єднання вкорінились у «клясовій природі совєтської влади» й «характері її будови». Остання бо «побудована так, що всяко культивує в масах ідею об'єднання, сама штовхає на шлях об'єднання» (виступи Сталіна на X з'їзді совєтів РСФСР).

Неважко побачити, що ця остання група чинників властиво була домінантною, і саме вона була основним мотто всієї комуністичної об'єднавчої і централізаторської політики, тоді як дві попередні групи відігравали допоміжну, вивідну ролю.

Засади державноправного об'єднання совєтських політичних тіл було опрацьовано на спеціяльно скликаній т. зв. IV нараді Центрального Комітету РКП(б) «з відповідальними працівниками національних республік і областей». Тут, власне, було встановлено умови утворення «потужної совєтської багатонаціональної держави», що визначала перехід „від старих, договірних стосунків до відносин, які передбачають утворення єдиної союзної держави"». І тут, на цьому форумі, безуспішно намагалися дати бій оборонці конфедералістичної концепції (Квіркелія, Мдівані, Цівцівадзе, Раковський і Скрипник), що воліли в майбутньому Союзі ССР бачити не «союзну державу», але «союз держав». Частина представників від комуністичної організації України в своєму т. зв. «українському проєкті» намагалась відстояти максимум власної компетенції для окремих союзних республік і відкинути або звести до мінімуму безпосередню компетенцію Союзу. Вони відкидали, зокрема, висовуване в офіційному проєкті створення єдиної президії двопалатного ЦВК Союзу, як і також організацію т. зв. загальносоюзних ділянок (з безпосередньою компетенцією), обстоюючи розмежування державних повноважень лише між «республіканським» або«місцевими» комісаріятами (з виключенням сфери їх діяльности з союзної компетенції) й «директивними» (тобто з подвійною, мішаною або, за висловом німецьких правників, «конкуренційною» компетенцією).

Квіркелія й Затонський виступали проти збереження особливої категорії «автономних республік» та існування Закавказької СФСР. Пропонувалось (зокрема за підтримкою татарських і башкірських представників) поставити на стан державних одиниць, що безпосередньо входять до СССР, республіки-члени ЗСФСР і автономні республіки. РСФСР мала б бути скасована з

тим, щоби з російських і російськомовних територій було створено окрему «чисто великоруську державу».[65]

Всі ці тенденції й пляни були беззастережно відкиненні провідними чинниками наради. Зокрема щодо пропозиції організувати ділянку зовнішньо-дипломатичних і економічних зносин як «директивні», тобто із збереженням, крім союзних, також і в окремих республіках власних органів для закордонних справ і закордонної торгівлі, нарада констатувала, що «ця пропозиція не сприйнятлива, якщо вважати, що ми справді утворюємо одну союзну державу, яка може виступити перед зовнішнім світом як об'єднане ціле».[66]

Вимогу поділу РСФСР і утворення російської національної республіки Сталін відкидав з тих мотивів, що «цей шлях нераціональний, недоцільний... Він призвів би до того, що поруч процесу, який провадить до об'єднання республік, ми мали б процес роз'єднання вже сущих федеральних утворів — процес, що перекидав би догори дном започаткований революційний процес об'єднання республік».[67]

Оформлення цього «об'єднаного цілого» відбулося шляхом укладення «Союзного Договору про Утворення СССР» (грудень 1922 року), укладеного між чотирма до того часу окремо сущими, як носії суверенних прав, совєтськими державними формаціями: РСФСР, Закавказькою СФСР, Українською ССР і Білоруською ССР. Договір було прийнято X з'їздом совєтів РСФСР 26. грудня 1922 року, (що мав у своєму складі також і делеґатів «договірних» республік), який відразу прибрав собі нову назву — «Першого з'їзду совєтів Союзу Совєтських Соціялістичних Республік». В договорі правна природа майбутнього Союзу не визначалась.

Вироблена на основі цього Договору конституція СССР була прийнята Союзним ЦВК 23. липня 1923 року й затверджена другим з'їздом совєтів СССР 31. січня 1924 року. Дальший розвиток і розбудування Совєтського Союзу збільшило кількість його безпосередніх членів на протязі часу до кінця 1936 року (прийняття нової конституції) до семи. Це було наслідком т. зв. національно-державного розмежування Середньої Азії, де на місці виділеної зі складу РСФСР Туркестанської автономної республіки й до того часу формально поза СССР залишених Хорезмійської й Бухарської народніх совєтських республік постали нові союзні республіки — Узбецька й Туркменська (1924-25 рр.), а згодом — Таджицька (виділена з Узбекістану), утворені на етнічному принципі.

Основи організаційно-правної структури СССР у період з 1922 до 1937 року

Утворене Союзним Договором 1922 року совєтське державне ціле трактувалось у його обох установчих актах — Договорі й Конституції, як союз-

---

[65] Ронин, стор. 99.
[66] ВКП(б) в резолюциях, ч. I, стор. 527—530.
[67] Сталін, т. V, стор. 151.

на держава. Зрештою, утворення цієї союзної держави подавалось як мету цілої конституційної реорганізації державних стосунків у совєтському комплексі. Проте, певний час серед представників совєтської науки державного права (Магеровський, Малицький, Палієнко, Б. Райснер) існував певний сумнів щодо можливости беззастережно визнати новий федеративний утвір за союзну державу. Підставою для цього сумніву була наявність, на думку названих державознавців, у будові СССР моментів, що наближали його до «союзу держав». Таку ознаку вбачалося в статті 4. союзної конституції, яка визнавала право на вільний вихід із союзу за його окремими членами, окресленими, як «суверенні республіки». Зважаючи на цей момент, з одного боку, й на порівнюючи послідовно додержану будову союзної держави в усій конституції, з другого, ці юристи схильні були трактувати Совєтський Союз як історично нову форму державного з'єднання, породжену специфічною совєтською політичною природою СССР, форму, яка має в собі елементи так федеративного, як і конфедеративного порядку. Ми не схильні думати, що стаття 4, сама по собі, є достатньою причиною для «революції» в досі відомих уявленнях про типи державних з'єднань. Проти цього промовляють міркування так політичного, як і правного характеру. Визнання права за безпосереднім членом Союзу розірвати, на підставі його однобічного акту, державні зв'язки з іншими складниками союзного цілого має виразно декляративну природу й на переконання самих совєтських правників, висловлені в різний час, становить норму, в здійсненні якої «ніколи не постане потреби», або таку, що її реальна ймовірність є «така мізерна, що практично її можна прирівняти до нуля» (І. Левін). З погляду формально юридичного також трудно було б уважати статтю четверту за поважну перешкоду для визнання природи союзної держави за цілим. Навяскі, наприклад, уважаючи, що «відокремлення вимагає з боку союзної держави, згоди всіх членів, тому що воно заторкує стан союзу», в той же час припускає ситуацію, «коли союзна конституція передбачає вихід окремих держав-членів». Взагалі, право частини на відокремлення від державної спільноти визнається подекуди в утворах навіть унітарного типу. Згідно з конституцією США, кожний територіяльний комплекс, який має щонайменше 50 тисяч мешканців, має право утворювати окремий штат у рамах США, виходячи, в разі (правда, головне, під тиском щодалі більших централістичних політичних тенденцій) цілком покінчила з теоретичними «сумнівами» своєї молодости й безостережно стала на ґрунт трактування СССР як «єдиної союзної держави», додаючи в цьому разі також новий момент, але вже протилежного характеру, а саме, вважаючи цілу совєтську державу не тільки за союзну, але ще й за «єдину». Останнє означення вносить до поняття федеративного з'єднання новий елемент, елемент унітарности. Досі «єдина держава» в праві була синонімом унітарної («айнгайтшаат»). Можна припускати, що означенпо собі, бути за поважну причину до визнання Совєтського Союзу утвором, зближеним до конфедерації. Совєтська юридична наука пізнішого періоду потреби, із складу іншого штату. Отже, нам здається, що декляроване в конституції СССР право однобічного виходу членів навряд чи може, само ня «єдина» у сполученні з «союзна» відбиває виразну тенденцію справді

підкреслити й вирізнити особливий специфічний характер совєтського державного цілого, що поєднує в собі федеративну форму з централізованою суттю внутрішніх стосунків.

Характерною ознакою совєтської союзної держави була відсутність в її правному імені географічної ознаки й наявність у ньому переліку самих устроєвих прикмет. Цей, свідомо впроваджений момент мав, з одного боку, підкреслити, що СССР є «прообраз світової совєтської соціялістичної республіки», і тому його історична мета не замикається в колі діяння на охоплених ним на момент його постання теренах, а, з другого боку, зазначити, що до нього можуть належати складники лише однакової суспільно-економічної й правно-політичної природи й будови. Відповідно до цього Хорезм і Бухара, структурно окреслені як «народні» (не соціялістичні) совєтські республіки початково не були включені до складу СССР і залишались у стані правно незалежних від нього держав. Вони були щойно після формальної зміни своїх правних імен, тобто по проголошенні себе «соціялістичними» республіками, включені до Союзу. Так звана Монгольська Народня Республіка, перебуваючи під цілковитою політичною зверхністю СССР, залишається зовні самостійною державною одиницею. Аналогічно, прибалтійські республіки перед оформленням їх прилучення до Совєтського Союзу, влітку 1940 року, були оголошені «совєтськими» й «соціялістичними».

Дуже характерною особливістю совєтської союзної форми була державно-організаційна ступеньовість Союзу і окремих його членів. З сімох безпосередніх складових формацій Союзу дві трактували себе як федеративні одиниці, отже, — «федерації в федерації». В свою чергу, в складі ще трьох існували утвори, розглядувані відповідними конституціями як держави. При побудові представництва об'єднаних у Союзі державно-територіяльних формацій, у так званій Раді Національностей Союзного ЦВК, мали бути заступлені всі союзні й автономні республіки (одинаковою квотою), а також автономні області й національні округи (зменшеною, але також рівною квотою). Згаданий модус репрезентації вніс і вносить по цей день плутанину в питання, хто, власне, є членом Союзу — «суверенна республіка» чи всякий національно-територіяльний утвір, заступлений у Раді Національностей. Сама назва цієї вищої палати Союзного ЦВК ніби свідчить про те, що ввесь державний комплекс є федеративне об'єднання «національностей», що й відповідає раніше розглянутій нами комуністичній політичній і правній концепції федеративної держави і її завдань. З другого боку, будова й порядок стосунків між тими різно ступеньованими складниками совєтської державної спільноти, зокрема в аспекті поділу компетенції, державної організації різних національно-територіяльних одиниць, проблеми громадянства тощо виразно промовляє за те, що властивими членами Союзу є тільки т. зв. союзні республіки. Лише останні мають право виходу, наділені власними, не затверджуваними згори конституціями, мають (принаймні, формально) власне громадянство. До них, з певними обмеженнями, можуть бути долучені члени Закавказької федерації, що за буквою статті 4, не мають зокрема права на вихід, а також безпосередньо не розмежовують свою компетенцію з Союзною, але мають власні, незатверджувані конститу-

ції й громадянство. Нижчі організаційні утвори — автономні республіки, області, округи, притягнені на засадах паритету до участи у формуванні верховних органів Союзу, подібних прав у межах формацій, що до їх складу вони входять безпосередньо, не мають, і вплив їх на формування центральних органів цих формацій одинаковий із іншими адміністративними складниками даного утвору. Ця організаційна строкатість і складність державного й аміністративно територіяльного розчленування, опертого на національно-етнічній засаді, за наявности цілковитої одноманітности й централізованости оперативного державного апарату в усій совєтській державній системі не є ніяким джерелом для комплікацій практичноправного порядку, а має, передусім, формальне, показове значення.

Четвертою властивістю союзної конституції 1924 р. була цілковита відсутність у ній розділів про суспільно- і громадсько-устроєві засади в житті держави. Конституція охоплювала суто структурні ділянки, які випливали з союзної будови цілого (компетенції, розмежування, структура верховних і урядових органів Союзу і його членів тощо). Таким способом ділянки суспільного й громадського життя, як і внутрішньої організації республік, лишались цілком у сфері їх компетенцій. Цим конституція 1924 року певною мірою відрізнялась від республіканських федеративних конституцій Заходу, що звичайно визначають у своїх рамах основи державного й громадського порядку, а зокрема громадські права й обов'язки. Але відсутність відповідних розділів у совєтському союзному основному законі 1924 р. абсолютно не означало незацікавлености Союзу в характері суспільно-політичної й правно-державної побудови його членів, як це можна було бачити, наприклад, у монархічних союзних конституціях Німеччини (1867 і 1873 рр.). Напроти, саме постання СССР виходило, насамперед, із засад спільности політичної й суспільної бази та форми. Автори Основного Закону 1924 року, просто вважали за непотрібне й недоцільне повторювати в союзному установчому акті те, що вже було дано в готовому вигляді у відповідних конституційних законах членів-фундаторів і являло щодо свого змісту цілковито уніфіковану систему за одним зразком побудованого суспільного, господарчого, політичного і правного порядку.

Конституція 1936 р. і дальший розвиток СССР

Перший Основний Закон Совєтського Союзу був чинний понад 12 років. Він відбив особливий організаційний етап розвитку совєтської об'єднаної держави. Нові політичні і суспільні обставини, що склалися у наслідок цілковитої реконструкції суспільно-господарчих і громадських стосунків, зумовили й перегляд державноправних засад совєтського устрою. Насамперед, нові моменти мали прийти до стосунків суспільного і внутрішнього політичного порядку, отже, нібито не мали б заторкувати структурних основ совєтського федерального права. Проте, й у цій царині совєтського державного життя зайшли певні поважні зміни. Зумовлювалось це збільшенням централістичних моментів у державному, господарчому й суспільному жит-

ті, переведеному майже цілком на державні «соціялістичні» рейки.

У царині правних стосунків між Союзом і членами прийшло до дальшого збільшення союзної компетенції й фактичного перенесення не тільки в практично-оперативному, але й правно-законодавчому розумінні головного центру ваги на союзне ціле. Прийнята 5. грудня 1936 р. нова союзна конституція визначила з майже вичерпною повнотою не тільки обсяг і характер союзних стосунків, але, передусім, цілий устрій суспільно-громадського і політичного життя держави: суспільний лад, адміністративний поділ республіки, органи влади й урядування, судівництво, громадянські права й обов'язки, виборча система тощо. Основні Закони союзних республік, прийняті 1937 р., могли лише з майже фотографічною точністю віддати відповідні розділи союзної конституції, всеосяжний, далеко винесений за межі рамової спрямованости характер якої цілковито не залишає поля для самостійної установчої діяльности республік.

Ці нові моменти обґрунтовувались тим, що «особливу актуальність набуло завдання закріплення... всесвітньоісторичної перемоги принципів суспільного устрою в СССР». При цьому згадане закріплення мало бути зафіксоване в «нормах саме загальносоюзної конституції», що «мала стати безпосередньою основою, яка визначає зміст конституції союзних республік».[68]

До державно-територіяльної структури СССР нова конституція внесла певні зміни в напрямі деякого спрощення ступеньованого розчленування й збільшення кількости союзних республік: було знесено Закавказьку СФСР, а автономні Казахську і Киргизьку республіки вилучено з складу РСФСР та перетворено на союзні. Зовнішньополітичні події 1940 року призвели, в зв'язку з прилученням до Совєтського Союзу нових теренів, утворення нових союзних республік: Карело-Фінської (утвореної з автономної Карельської республіки й приєднаного від Фінляндії Карельського перешийку), Молдавської (з молдаванських етнічно частин приєднаної Басарабії й колишньої автономної Молдавської ССР, вилученої з УССР) та приєднаних прибалтійських держав.

---

[68] С. Л. Ронин. К истории разработки, утверждения и развития сталинской конституции. Москва, 1951. стор. 44—45.

IV. СОВЄТСЬКА ТЕОРІЯ ПРАВНОЇ ПРИРОДИ СОЮЗНОЇ ДЕРЖАВИ

Як уже було згадувано, певний час серед деяких совєтських правників виявлялась тенденція трактувати совєтську федеративну організацію, як історично нову, а тому й своєрідну форму державного з'єднання, до якого не можна достосувати повною мірою так рами союзної держави, як і конфедерації в тому вигляді, в якому їх звичайно розуміла правнича наука передсовєтського й несовєтського світу. З певного погляду ці думки мали підставу не тільки з огляду на специфічні совєтські ідеологічно політичні й суспільні передумови. Новим у совєтському федеративному об'єднанні і для соціолога, і для юриста був факт, що Совєтський Союз становив перший у світовій історії більш або менш стало встановлений зразок федеративного утвору, опертого не на внутрішньо-, але міжнаціонально державних зв'язках. Так, новелі совєтського федерального права, як ото, наприклад, однобічне право виходу членів, спосіб формування т. зв. «федеральної палати», випливає не тільки з засад совєтської ідеології або політичної тактики, але були також, чималою мірою, зумовлені специфікою природи федеральних зв'язків у Совєтському Союзі, специфікою, яка полягала в тому, що в даному разі федерація не була втіленням ідеї національної єдности (при збереженні в силу певних причин певної державно-політичної розчленованости), але мала здійснювати об'єднання різнонаціональних чинників. У цьому розумінні, будь-що-будь, Совєтський Союз становив політично й правно новий тип федерації, до того часу уявлюваний абстрактно, в площині політичних ідей і плянів, без докладного теоретично-правного розроблення. Цілком природним і очевидним є, що трудно було б чекати, що закони будови й організації союзної держави, виросли й усталені на зразках клясичних національних федерацій XVIII—XIX століть, без змін могли б бути перенесені до федерації нового типу, з новими історичними цілями і завданнями супроти тих, що їх мали перед собою творці конституцій 1789, 1848 і 1867-73 років. Проблему визначення природи державних з'єднань, що могли постати на базі «міжнароднього федералізму», було б, як нам здається, хибним розглядати й вивчати в аспекті досі сущого, посталого на згаданих конкретних зразках досвіду й виведених з нього теоретичних постулятів. У праві, як в усякій іншій, зокрема суспільній науці, так чи так в основі висновків має лежати експеримент, досвід, переведений

і набутий на конкретно сущих, породжених у ході й розвиткові життя зразках. Такими для всіх, часто дуже відмінних одна від одної теорій федеративної держави, були раз-у-раз зразки національних союзних утворів. Зразку федеративної організації утворів міжнаціональних до революції 1917 р. історія не дала. Тому було б помилкою підходити з однаковим мірилом і критеріями, виробленими досі на підставі самих історичних зразків, до явищ, посталих у відмінних історичних умовах. Юристи, визнаючи одностайно, що саме поняття союзної держави виникло й могло виникнути лише в новітні часи, в часи оформлення національних держав, часто забувають, що це саме поняття, очевидно, не могло не зазнати змін при застосуванні його в іншому історичному періоді й до політично-державних формацій іншого типу від тих, які були свого часу реальною підставою до теоретичного окреслення даного поняття. Відповідно до цих міркувань слід уважати, що певні, так чи так усталені устроєві моменти або тенденції, досі розглядувані як звичайні, а подекуди й типові, притаманні для федеративної структури, мали б зазнати певних змін або набути іншого характеру в федераціях нового типу. Наприклад, право сецесії для члена союзної держави після того, як суперечка про це була перенесена в Північній Америці зі сторінок теоретичних трактатів на поля битв, було визнано переважною більшістю юристів за основну ознаку, що заперечує федеративну форму державної організації (Єллінек). Воно здається для останньої, просто «немислимим» (В. Старосольський), хоч той же Єллінек далі обережно припускає «практичну» можливість у окремих конкретних випадках спеціяльного визначення в союзному праві про те, «чи посідають члени право сецесії, чи ні». Саме уявлення про «немислимість» цього права виразно випливало не тільки з чисто правного розуміння союзного утвору як однієї держави, але з нього, свідомо чи не свідомо випливало метаюридичне підґрунтя поняття союзної держави як правного втілення національної єдности. Як уже говорилося в іншому місці, логічно-юридичний висновок про недопущенність однобічної сецесії, бо це, сказати б, порушувало всю структуру держави, заторкувало право всіх складників, «зменшувало територію федерації»[69], не є аксіоматичним у застосуванні до ще більшої, органічної спільноти — унітарної держави. Ми маємо тут на увазі право певних частин північноамериканських штатів однобічними правними актами здійснювати свій вихід із того чу того штату. Американське державне право не вважає ці моменти за порушення основних засад державної єдности своїх штатів. Мимо волі напрошується думка про політичні, позаправні мотиви цих правних приписів. Категорично заперечуючи право сецесії для державно організованих членів Союзу, бо це порушувало б національну одність, американський законодавець разом із тим наділяє цим правом недержавні територіяльні складники окремих штатів, бо відокремлення таких, порушуючи територіяльну цілість штатів, у той же час не завдає шкоди цілості загальнонаціональної спільноти.

---

[69] В. Старосольський. Держава і політичне право, Подєбради, 1925, ч. I, стор. 336.

Аналогічно, щодо обсягу компетенції в різних ділянках, навряд чи можна вважати практику сущих федерацій за незмінний зразок для міжнаціональних об'єднань. Перші слабі натяки на можливе утворення федеративного тіла на міжнаціональній базі подекуди залишили нам докази наявности відмінних розвиткових тенденцій проти таких у «клясичних» федеративних союзах. Наприклад, у царині зовнішніх стосунків, за ствердженням Навяскі, «більш або менш мінлива практика дійсности» створила для Союзу фактичний «цілковитий представничий монополь».[70] Цей монополь при наявності де-не-де застереження певних формальних прав на обмежену міжнародню діяльність членів федеративного союзу випливав із спільної зацікавлености нації в єдиному заступництві її інтересів назовні. Натомість, Українська Народня Республіка в січні 1918 р., коли вона трактувала себе ще як члена майбутньої російської федерації, передбачала в одному з актів свого уряду час, коли «міжнароднє заступництво буде поділене між правительством федеративної республіки та правительством України». Разом із тим усі політичні чинники УНР стояли на засаді обов'язкової участи представників України в майбутній міжнародній мировій конференції. Подібні тенденції можна було бачити й у галузі військової організації, що так само в практиці федерації стала фактичним «монополем» Союзу. Творення самостійних військових систем у державних новотворах на терені колишньої російської імперії ще в той період, коли вони декларували себе як членів майбутнього федеративного об'єднання, також промовляє на користь протилежних тенденцій, ніж ті, які нам були досі відомі. В основі організації військової сили лежить національна ознака, яка випливає з самого характеру почуття національного патріотизму, традицій тощо, так само, як і чисто зовнішніх, технічних моментів. Союзна армія національних федерацій — це, насамперед, національна армія. Інакше в міжнаціональному об'єднанні.

Всі ці моменти, певною мірою, впливали на теоретичні шукання й висновки совєтських юристів того періоду, коли релятивний лібералізм доби т. зв. непу дозволяв на релятивну волю наукової думки й оцінок. Правда, вже й тоді було б засміливо вбачати в совєтській федеративній системі якісь виразні тенденції або відхилення в бік конфедеративних зразків. Зрештою, головний атут у руках прихильників подібних припущень — однобічне право виходу з Союзу, не був такою вирішною й беззастережно «протифедеративною» категорією, про що, до речі, ми вже згадували. Чисто політичні міркування владно диктували совєтській державній практиці й офіційній правній теорії поборювання конфедералістичних тенденцій у тлумаченні совєтського союзного права. Беззастережне розуміння СССР як союзної держави стає теоретичною аксіомою. Твердження, подане в Schweizer Lexikon, ніби в наслідок конституційних новель з 1. лютого 1944 року про утворення в складі урядів союзних республік власних міністерств закордонних справ і оборони «було оголошено перетворення (СССР) на Союз держав («штаатенбунд»), позбавлене підстав так з мотивів фактичних, як і формальних.

[70] Nawiasky, S. 110.

Момент нового в цьому окресленні, як говорилось в іншому місці, треба шукати не в більшій розчленованості функцій союзного державного організму й не у відхиленні в напрямі до «союзу держав», що логічно випливало б із різнонаціональної бази союзних зв'язків, але, навпаки, в побільшенні доосередніх тенденцій, у наближенні до унітарної, «єдиної» державної структури. Совєтська державна практика й підпорядкована їй офіційна теорія шукали нового типу «федерації» народів не коштом збільшення ролі національних складників її, але, протилежно, коштом зведення значення їх до мінімуму, якщо, взагалі, не до нуля. Цікаво відзначити, що федерація, як форма об'єднання різних державних складників у рамах о д н о г о державного тіла, вважалася конечною передумовою для совєтської організації старого імперського національного і територіяльного комплексу вже в самому початку його поновного, по революційних бурях, об'єднання. Можливість застосування якихось інших, вільніших форм міждержавних сполучень, уявлялась лише щодо чинників, які раніше до цього комплексу не належали. Народній комісар РСФСР у національних справах Й. Сталін, тобто особа, що була відповідальною за переведення совєтської національної політики й зокрема за винайдення й визначення форм організації міжнаціональних політичних і державних зв'язків у совєтській спільноті, писав до Леніна влітку 1920 року (у період розпочатого великого воєнного наступу на Польщу): «Для націй, що входили до складу старої Росії, наш (совєтський) тип федерації можна й треба вважати за доцільний, як шлях до інтернаціональної єдности . . . не можна сказати того ж про ті національності, які не входили до складу старої Росії, існували як самостійні утвори, розвинули власну державність і які, якщо вони стануть совєтськими, будуть вимушені силою речей стати в ті чи ті державні стосунки (зв'язки) до совєтської Росії . . . для цих національностей найсприйнятливішою формою була б к о н ф е д е р а ц і я (союз самостійних держав)».[71] Принципово відкидаючи федеративну будову, як форму державної організації нації, комуністична теорія приймає цю ж будову «союзної держави», посталу, розвинену й перевірену саме як форму національно-державної самоорганізації в певних історичних умовах, для організації будови міжнаціональних державних зв'язків. Шукання особливостей міжнаціональних державних з'єднань скеровуються не в напрямі вивчення можливих, об'єктивно в ході історичного розвитку посталих специфічних особливостей таких потенціяльних з'єднань, але в напрямі використання форм союзної держави, насамперед, як «держави», а не «союзу держав», — для ствердження державно-правної одноцілости совєтського багатонаціонального комплексу.

І. Левін, висловлюючи офіційне розуміння природи союзної держави, визначає її суть таким окресленням: «Федеративна держава — це держава, складові частини якої являють собою державні утвори, які мають права, встановлені загальнодержавною конституцією, і здійснюють ці права через свої власні законодавчі й урядові органи».[72] Це визначення, властиво, є під-

---

[71] С т а л и н. Письмо к Ленину от 12 июня 1920. Ленин, Соч., т. XXV, стор. 624.
[72] Сов. Гос. право, стор. 191.

сумком пануючого в світовій науці державного права уявлення про суть федеративної держави. Основні прикмети її зводяться до визначення, що федеративний союз є не тільки союз, але й сам становить собою державу, а члени його є не тільки складники цієї держави, але, в свою чергу, є державними формаціями. Ці ознаки, як відомо, відрізняють союзну державу від «союзу держав», який не є, сам по собі, державою, бо такими є лише його члени, а також — від унітарної держави, складники якої не є державами. Союзна держава, відрізняючись від двох названих форм державної і міждержавної організації, одночасово має в собі ознаки і тієї і другої. Вона, на думку Навяскі — «таке правне явище, яке з погляду правопорядку Союзу є єдиною державою («айнгайтштаат»), а, з погляду правопорядку членів, — союз держав». Дещо іншими словами подає подібне ж окреслення природи федеративного утвору коментатор і аналітик сучасного німецького державного права Маунц, який каже: «Вона є державноправний зв'язок держав у тому розумінні, що його учасники залишаються або є державами, але також і зв'язок сам у свою чергу стає державою».

Совєтська федеративна теорія назагал мало занята вивченням питання про правну природу компонентів федерації і їхню позицію одне до одного. Питання рівности чи підпорядкованости двох основних елементів федеративного цілого — союзу і членів, як державних утворів, як також і проблеми «координаційної» чи «субординаційної» співдіяльности названих чинників майже не розробляються в совєтській теорії. Основну увагу звертається на моменти практично-організаційного характеру. Самі структуральні визначення спираються, головне, на зовнішні форми їх вияву, а не на аналізі їх внутрішніх якостей і властивостей.

Отже, в цьому розрізі суть федеративної держави, як держави «насамперед», а не спільноти держав, підкреслюється, в трактуванні совєтського теоретика, наявністю її основного закону — конституції, що є першим джерелом усього державноправного порядку так для цілого, як і для частин. Останні «мають права», встановлені загальнодержавною конституцією. Правда, тут важко зрозуміти, що автор хотів висловити окресленням «права». Чи він мав на увазі систему правостосунків у членів союзу, чи обсяг державних повноважень їх. Можливо, що це останнє розуміння — ближче до істини, хоч у даному разі маємо справу з побутовим, а не правним визначенням. Автор не ставить тут питання про стосунки «федеративної держави» й «державних утворів», які є її складовими частинами. Цілком не з'ясованою лишається проблема характеру цих стосунків. Невідомо, чи спираються вони на підпорядкуванні частин цілому в силу самої природи цих компонентів, чи йдеться про спів- і взаємодію, яка випливає, за Маунцем, з того, що «завдання центральної держави (союзу, — прим. наша) і держав-членів доповнюють себе без щілин». (Маунц, стор. 112).

Можна думати, що окреслення «прав» державних одиниць-складників, як «установлених» союзним законом, виводиться з уявлення про них, як про права «надані». Тобто, тут мається на увазі не всі правні можливості держав-членів, що лежать поза обмеженнями, встановленими союзними нормами, але тільки конкретно встановлені останніми. Отже, цей момент наво-

дить на думку про те, що проблема «трьох складників» федеративного утвору не береться совєтськими авторами до уваги. Европейська федеративна теорія схиляється, в основному, до наявности в природі федеративної структури не двох складових елементів, а трьох: союзу, членів і «загальної держави» («Ґезамтштаат»). Ця остання, власне, і є «союзна держава». Вона постає в наслідок співдії двох перших складових сил — союзу («Центральштаат») або «центральної держави», що являє собою систему союзної влади і її органів, і держав-членів, уособлених в їх державній організації. Совєтське розуміння федеративної держави, в основному, збігається з поняттям «центральної держави», тобто союзу. Таким способом, члени останнього не «доповнюють» його, а інтеґруються в ньому, стаючи, отже, не в рівну, а підлеглу позицію щодо союзу. Це, зрештою, є послідовно виведене з основного організаційного принципу большевизму — «демократичного централізму». Основна ж ознака державного характеру «складових частин» федеративного цілого полягає аналогічно не в державноправній співдії їх із останнім, але в можливості здійснювати визначені їм «права» через «власні законодавчі й урядові органи».

Наведене означення федеративної держави, свідомо чи несвідомо, залишає неясним питання, чи всі «складові частини» її «являють собою державні утвори», чи ні. Автор не говорить, що федеративна держава «складається» з частин з ознаками державности, він зазначає тільки, що її частини мають такі прикмети. Ми не були б такими риґористичними щодо стилістики наведених висловлювань і окреслень, якби не мали підстав до того, виходячи саме з прикладів совєтської державно-організаційної будови. Власне кажучи, державні конструкції типу т. зв. «держави держав» («Штаатенштаат») також мають «складові» частини, що «являють собою державні утвори», як, наприклад, держави й державки в складі «Індійської імперії» до 1947 р., Туніс і Єгипет у кол. Оттоманській імперії, а в нові часи — «Протекторат Чехії і Моравії», та інші. Проте, ні керована Англією Індія, ні Оттоманська імперія ні Третій Райх не розглядались ніколи як федеративні держави.

Перше коротке окреслення поняття союзної держави автор доповнює далі наведенням основних істотних ознак останньої. Таких він уважає чотири: 1) федеральна палата (тобто наявність у складі верховних союзних законодавчих органів представничого тіла, складеного за ознакою репрезентації членів союзу не на пропорційних, а якихось інших, специфічних засадах); 2) наявність законодавчих прав держав-членів; 3) розмежування загальносоюзною конституцією компетенцій союзу і членів; 4) подвійне громадянство Союзу й держав-членів. Наведені ознаки не можна визнати за вичерпні для визначення суті союзної держави. Наявність «федеральної палати», звичайної при конституюванні верховних органів федеративних тіл, сама по собі, деким із правників оспорюється як неодмінна ознака союзного утвору (Єллінек). Подекуди «федеративна палата» не має безпосередніх законодавчих і рівноправних функцій і складається не як парляментське тіло (Німеччина). «Наявність законодавчих прав держав-членів» є ознакою, далеко поширеною за межі федеративних утворів. Поперше,

сама по собі наявність держав-членів, передбачає наявність законодавчих прав їх, бо держава без таких прав не є державою. Отже, всякі конституції, держав, що мають у своєму складі ще державні утвори, передбачають це право для цих останніх. З другого боку, «наявність законодавчих прав» характеризує не тільки «держави-члени», але й недержавні або близькі до державних, «фраґментарні» утвори (автономні провінції), існування яких і навіть поділ цілої держави на такі ще не робив її федерацією (приклад — стара Австрія, її ціслейтанська частина). Так само, саме по собі розмежування компетенції не є характерним для федеративного тіла, як і подвійне громадянство.

Отже, совєтське визначення природи й суті союзної держави носить загальниковий, на зовнішніх, формальних моментах опертий характер. Суть совєтського розуміння, або, правильніше, практичного тлумачення й використання федеративних зразків і форм може бути з'ясована й усвідомлена на основі розгляду самих устроєвих норм і форм так Совєтського Союзу в цілому, як і його окремих складових частин.

«Дві форми» совєтських федеративних стосунків

Характерною властивістю так совєтської федералістичної практики, як і теорії, є її своєрідна «двопляновість», яка фактично виключає можливість виведення єдиної, виразно окресленої дефініції совєтського федеративного утвору. Той же автор, що визначав єство такого утвору, трохи далі говорить про наявність «двох форм» совєтського федеративного устрою, форм, які відбігають одна від однієї не тільки в певних деталях, але в самих засадах устроєвої організації. Левін визначає, як першу з названих форм, самий СССР, що є «совєтською федеративною державою», оформленою й організованою «як федеративне об'єднання суверенних республік». Другою формою є «совєтська федеративна республіка як федерація, оперта на автономії (підкрес. наше) національних державних утворів». Зразком останньої є РСФСР. Подана різниця двох типів «федеративної» організації совєтських державних тіл лишається, якщо мати на увазі самий текст поданого визначення, цілковито неясною. Поперше, чи совєтське «об'єднання суверенних республік» є новий тип федеративної організації й заперечує природу того об'єнання як однієї «федеративної держави»? Неґативна відповідь на це вже дана довгими й частими посиланнями на саме совєтське розуміння СССР як «єдиної союзної держави». Зрештою, в самому означенні згадане «об'єднання» названо «федеративною державою». Отже, між ним і «совєтською федеративною республікою» другого типу різниці немає. Вона, за авторовим визначенням, має полягати в наголошеній «автономії національних державних утворів». Знов же напрошується питання, що розуміє совєтський теоретик під «автономією» й у чому якісна відмінність її від інших форм організації «національних державних утворів»? Як би не розуміти й не трактувати автономію, але це поняття завжди в'язатиметься з уявленням про більшу чи меншу, щодо обсягу, форму самодіяльности. З

другого боку, уявлення про будьякий державний утвір невіддільне від подібного атрибуту, і то більшою мірою, ніж поняття «автономії» взагалі. Якщо остання може бути властивою формаціям без ознак державности, то навпаки, «державний утвір» без елементів автономії не може бути уявлений взагалі. Тимто окреслення «федерація, оперта на автономію національно-державних утворів» є тавтологією, що сама з себе нічого не визначає й не пояснює. Справді, яка федерація не є «оперта на автономію державних утворів», що складають її і є її державами-членами? Чи може бути названа федеративною, наприклад, формація, що її складники не посідають автономії, і то в тому обсязі й формі, яка дозволяє їх уважати за «державні утвори»? Цілком очевидно, що й «федеративне об'єднання суверенних республік» є оперте на їх «автономію». Вона ж бо має бути реальною основою, визначає їх якість як державних організмів. З'ясування різниці між «двома формами» совєтської «федеративної» будови слід шукати не в наведеній дефініції Левіна, лише в чомусь іншому, передусім, в розумінні поняття «автономія», зокрема «автономія національно-державних утворів», впроваджених у практичний і теоретичний ужиток у совєтській правній термінології. Остання, відповідно до прийнятої тут практики, поняття «автономія» й «автономний» виводить не із здатности діяти, насамперед, «самому» і «для себе», а, навпаки, з обмеження для когось діяти самостійно. Тому означення «автономний» у совєтському праві виступає звичайно не як відмінність проти понять «інтеґрований», «цілком влучений» до якогось цілого, позбавлений елементів самодіяльности, але, протилежно, — як протиставлення поняттю «самостійний», «самодіяльний» у вищому розумінні. Отже, філологічне розуміння визначення «автономний державний утвір» має показувати не підкреслення самоорганізаційної і самодіяльної природи названого утвору, але протилежний момент — максимальне звуження цих його ознак.

Саме поняття автономії зазнало, — як і багато інших, до речі, — в совєтській політичній і правній науці відповідної еволюції. Відомий теоретик та історик перших етапів совєтського державного розвитку Г. Гурвич визначив свого часу (1925) автономію як «самозаконність» (філологічне визначення терміну) — «право політичного самоурядування», або «той ступінь децентралізації, який посідає середнє місце між самим адміністративним самоурядуванням і федералізмом».[73] Автор, залишаючись, в основному, при переважно прийнятому в науці права розумінні автономії як, насамперед, права для того чи того утвору жити за власними нормами («законами»), користуватись власною «нормотворчою владою» («Затцунґсґевальт» за Шюклінґом), уникає цього «формального» моменту у визначенні, очевидно, в силу домінантного тоді в совєтській правній теорії упередження проти виділення «законів» як особливої якісної категорії нормотворчих актів. Але й тоді вже Гурвич констатував, що «в світлі такого (клясового — прим. наша) розуміння політичного сенсу автономії стає очевидним, що совєтська держава, не відмовляючись від цього терміну, надає йому, проте,

---

[73] БСЭ. Изд. I, т. I, М., 1926, стор. 371.

цілком інший зміст».[74] Вже відтоді термін «автономія» в совєтському праві призначався для визначення чогось іншого, ніж те, що під ним розумілося досі. Проте, в усякому разі автор не міг або не мав наміру відокремлювати поняття «автономії» від елементу «самоурядування». Натомість, останнє визначення її, «за совєтським державним правом», розуміє під автономією «самостійне здійснення національно-державним утвором, що входить до складу союзної республіки, державної влади в межах, визначуваних за його участю, вищими органами влади союзної республіки».[75] Тут не випадково немає згадки про наявність елементу самоурядування, а говориться лише про «самостійне здійснення... державної влади», що в умовах совєтської державноправної системи зовсім не тотожне поняттю «самоурядування». Як свідчив ще Гурвич, «самий термін „місцеве самоурядування" стає, по суті, непотрібним, нелогічним, бо само центральне управління є не що інше, як самоурядування пролетаріяту», і, «за будовою своїх установ та їх компетенцією, як і за взаєминами з органами вищої влади, автономна область небагато чим різниться від звичайної губернії». Зрештою, не давши жодної конкретної правно-устроєвої прикмети совєтської автономії, совєтський автор намагається знайти її в ділянці практичної політики: «Ознакою совєтської автономії, — пише І. Левін, — є широке вживання національної мови в установах, суді й школах, втягнення до державного апарату працівників із середовища корінної національности». Отже, в основному, засадою, що мала б характеризувати «автономні» утвори, є застосування в урядуванні й офіційному житті, поруч загальнодержавної, ще й місцевої мови. Проте, ця ознака не містить у собі жодних моментів, які б визначали, поперше, правні форми й обсяг «самостійного здійснення державної влади», подруге, визначали б правну природу автономних «національно-державних утворів». Останні, в свою чергу, мають «дві форми» — автономну республіку й автономну область. Для визначення різниці між цими двома типами «автономії», совєтська термінологія вдається до термінів «політична автономія» (інакше звана ще законодавчою) й «адміністративна автономія». Першою користуються автономні республіки, другою — області. «Республіканська автономія», яка полягає в праві мати власну конституцію для утвору (затверджену відповідною союзною республікою), власний законодавчий орган, більшою чи меншою мірою відповідає пануючому в науці права уявленню про автономні одиниці в складі державного цілого. Натомість автономна область, позбавлена права на власну нормотворчу діяльність, властиво не посідає жодної автономії. Переважна більшість правників уважає за основну ознаку всякої автономії в державній організації право на встановлення самому для себе законів. Кельзен, схильний трактувати всі державноправні категорії виключно за «квантитативними» вимірами, мусів був констатувати (при невизнаванні якісної різниці між «генеральними» й «приватними» нормами, тобто законами й актами урядування), що основною ознакою автономії є, «якщо децентралізована спільнота має „власний" або

---

[74] Там же, стор. 375.
[75] БСЭ, вид. 2, т. I, М., 1951, стор. 274.

„особливий", відмінний від центру законодавчий орган, тобто орган для утворення генеральних, тільки для „частинного простору" («Тайльґебіт») чинних норм».[76] Обережніше визначає автономію «Швайцер лексікон», що вважає її за «повноваження спільноти... впорядковувати внутрішні справи за допомогою правозобов'язуючої сили для своїх громадян („Анґеґеріґен")». Совєтська автономна область жодного права на власне законодавство й жодного законодавчого органу не посідає. За ствердженням самих же совєтських джерел, вона має не «законодавчу», лише «адміністративну» автономію. Якщо б, ідучи слідом за деякими правниками (наприкл., В. Старосольський), визнавати право на існування за цією останньою, філологічно непослідовною термінологією, то й тоді важко відшукати в совєтській автономній області ознаки автономности. Адміністративний статус її не різниться, за самими ж совєтськими авторами, від інших, неавтономних областей. Вона була завжди не чим іншим, як тільки «національною губернією». Отже, або совєтська автономна область не є автономною, або всі, без вийнятку адміністративні обласні одиниці в совєтській державі є автономні. Перший варіянт є, на нашу думку, правильнішим, бо навіть «адміністративна автономія» передбачає, насамперед, як основний чинник, елемент самоурядування, чого ані звичайні, ані «автономні» совєтські адміністративно-територіяльні одиниці не мали й не мають. Тим паче, є незрозумілим, яким способом можна прикласти до «автономної области» окреслення «державний утвір». Якщо вважати, що основною ознакою державного характеру того чи того утвору є існування на базі «власного, самовстановленого права», то які підстави вважати за формацію, що має державний характер, таку, що не має не тільки «самовстановленого» але, взагалі, «власного», навіть на підставі делеґованости згори, встановленого права?

Аналогічно постає питання про прикмету державности автономних республік. Наявність конституції, затвердженої згори, як і здійснення своїх «державних прав» «під верховним проводом союзної республіки» не свідчить про посідання утвором такого роду «самовстановленого» права й наближає його скоріше до «державного фраґменту», типу автономної провінції.

Постає дальше питання, чи відповідає, бодай, елементарним вимогам, що їх задоволення характеризує державне тіло як федеративне, «друга форма» совєтського «федеративного» устрою? Якщо взяти чотири «істотні ознаки» федеративної держави, дані Левіном, то згадана «форма» такої держави не має, або майже не має жодної з них. В ній відсутні, поперше, «федеральна палата» (всередині союзної республіки), подруге, «законодавчі права», принаймні, в частини її «членів» (тоді як друга частина їх має сумнівний «державний характер»), потретє, відсутнє розмежування компетенції цілого й складників, почетверте, відсутнє «подвійне громадянство», принаймні, для більшости складників. У всякому разі, автономні області не мають власного громадянства і питання про таке в так зв. совєтських автономних утворах лишається цілком відкритим. Конституція СССР і

---

[76] H. Kelsen. Allgemeine Staatslehre. Berlin, 1925, S. 190.

союзних республік у розділі про громадянство нічого про це не згадує. Терміни «громадяни республіки» та «громадяни области» (мається на увазі автономні республіки й області) вживаються з іншої нагоди, а саме при визначенні способу обрання верховних і обласних совєтів тих республік і областей.

Належить відзначити, що визначення «федеративна республіка, оперта на автономію», звичайно застосовується тільки до РСФСР. До інших совєтських утворів, що мають т. зв. автономні утвори в своїх рамах (Грузинська ССР, Азербайджанська, Українська до 1940 р., Узбецька й Таджицька), його не прикладається, дарма що така Грузинська ССР має в своєму складі, крім властиво-грузинських теренів, ще дві автономні республіки й одну автономну область.

Отже, розглянуті моменти свідчать про те, що «друга форма» совєтської «федеративної» організації стоїть у прямій суперечності з загальноприйнятими засадами й розуміннями природи союзної держави. Це спонукує нас повторити вже висловлене раніш твердження, яке, до речі, можна знайти й у інших несовєтських правників, наприклад, у Гельфріца, про нефедеративний, але виразно унітарний тип державного устрою таких утворів.

Проблема суверенітету в совєтському праві взагалі і федеративному зокрема

Питання державного суверенітету взагалі й суверенітету в федеративному об'єднанні зокрема, як відомо, не має остаточного встановленого однакового формулювання й трактування в теоретичній правничій літературі. Тут не є нашим завданням розглядати цю проблему в цілому. Ми мусимо зупинитись на ній лише тією мірою, якою це заторкує нашу тему, отже, розглянути, в якому розрізі питання суверенітету, власне, основні моменти його, застосовувано до теоретичного й практичного правного вжитку в совєтській державній будові.

Головні питання, навколо яких у правній теорії обертаються дискусії й суперечки щодо проблеми суверенітету і його суті, є питання про те, чи є суверенітет неодмінною ознакою всякої держави, чи ні. Тут можна говорити про певну діялектику в розвитку провідних думок щодо цього. Якщо при самому зародженні теорії суверенітету, з часів Бодена, думка про суверенність держави, чи то уособлену в самому носії верховної державної влади — володареві — «суверені», чи то пізніше — в спільноті, охопленій державною єдністю («народній суверенітет» — Руссо), як про її іманентну й невіддільну ознаку, була загальною, визнаною й незаперечною, то в другій половині XIX ст., по «гарячих слідах» північноамериканської конституційно-політичної кризи 1861—65 рр., розв'язаної силою зброї, й на досвіді політично-державних стосунків тільки но посталої німецької союзної держави, виникло й набрало поширення Єллінекове заперечення суверенности як основної й неодмінної ознаки держави взагалі. Останні десятиріччя

принесли повернення до першої тези на новій базі. Якщо розглядати позаюридичні, ідеологічні й політичні дискусії про обов'язкову й необов'язкову суверенність держави, то можна легко переконатись у тому, що постання тези про суверенну природу всякої держави виникало й розвивалось у ході поставання й розвитку ідеї національного характеру держави і її історичної мети, даремно, чи був він спочатку цілком усвідомлений, чи тільки напівусвідомлений. «Це було, — каже Старосольський, — стремління до незалежности вужчих політичних організацій, «національних» держав, від «універсальних» організацій — римської церкви та «святої римської імперії». Постання великих національних державних утворів на базі об'єднання окремих, цілком самостійних до того часу державних організмів із тим, що воно «попередню державну владу (частин — прим. наша) не цілком усуває» (Єллінек), породило думку про можливість існування несуверенних, але державно організованих елементів суверенного державного (національного) цілого, яке само могло лише бути посідачем суверенности в політичному розумінні, тоді як моменти традиції промовляли за збереження атрибутів державности також і за частинами. В основі повороту до визнання суверенности, як основної й невідмінної прикмети державности, лежала ідея про національну й політичну самоорганізацію новітньої демократії, до якої ми повернемось трохи згодом.

Пануюче уявлення про суверенітет у юридичній теорії зводиться до того, що під останнім треба розуміти таку властивість держави, в особі її верховної влади, яка робить її незалежною так назовні щодо інших держав (самостійність), як і всередині щодо інших публічно-правних тіл і форм влади (верховенство). Отже, є цілком очевидним, що посідати суверенітет може лише державно зорганізований утвір, чия найвища влада не є й не може бути правно підпорядкованою владі іншого типу. Проте, на думку Єллінека і його послідовників у цьому питанні, не всяка державно зорганізована спільнота є суверенна, отже, не в усякому державному організмі його найвища влада посідає так незалежність щодо іншої державної влади, як і верховенство всередині своєї держави. Що ж є тоді ознакою державности для такого утвору ? Єллінек посилається на формулу Фукідіда, який убачав прикмету державности в наявності трьох ознак: «автономос, автотелеїс, автодиксос» — «власні закони, власні гроші, власна влада». Іншими словами, державою є утвір, що живе на основі власного, самим ним установленого права, власних, тільки йому належних матеріяльних можливостей, з найвищою, ним самим створеною владою. Державі, таким способом, належить, передусім, «пувуар констітюсіонель» («установча влада») — право самій установлювати свою державну будову й порядок, власне, не делеґоване згори право на нормотворчість, на створення власної, не призначеної й не затвердженої згори політичної влади. Розглядаючи ці ознаки «самоустановчости», як неодмінні прикмети державности, важко їх розрізнити від поняття «суверенности». Старосольський твердить, що «зміст цієї спосібности держави до самовстановлення є близький до змісту «суверенности», але він не є з нею тотожний. Суверенність — це незалежність правна держави від якоїнебудь зовнішньої сили. Самоустановчість держави оз-

начає, що юридично сама тільки держава є носієм своєї волі бути державою, існувати як держава, та одиноким джерелом та носієм діючого в державі права».[77] Отже, єдиним моментом, який різнив би суверенну державу від несуверенної, є її «правна незалежність від... зовнішньої сили». Проте, що розуміти під правною незалежністю? Якщо під такою розуміти відсутність правної зв'язаности «повинуватись чужій волі», що постала б у наслідок «прийнятого на себе обв'язку, фактичного відношення сили тощо», то тоді навряд чи можна означення суверенности прикласти до будьякого державного утвору. Останні бо існують і співіснують в умовах не тільки фактично сущої, але й правно зорганізованої спільноти. Вони мусять неминуче «повинуватись чужій волі», хай би вона була наслідком збірних правних зусиль і в тому числі й самої суверенної держави. Якщо ж цей момент правної «добровільности» підпорядкування «чужій волі», на підставі «прийнятих на себе обов'язків», не може, сам по собі, перешкоджати суверенному характерові державного тіла, то в такому разі, не можна заперечувати правної незалежности «несуверенної» держави, яка, за Старосольським, «має правний обов'язок повинуватись чужій волі... але це діється юридично тільки, дякуючи волі самої несуверенної держави, нехай, що ця воля в'язана прийнятим об'язком, договором, фактичним відношенням сил тощо».[78]

Визначення суверенітету в совєтській правній науці, визнаване за правильне авторитетом державного проводу й вироблене на підставі 30-річного досвіду її розвитку, окреслює суверенітет, як «фактичну і юридичну здатність зробити свою волю обов'язковою для всіх, на кого її влада поширюється».[79] Для цієї дефініції є характерним те, що й для всіх інших дефініцій у совєтській правній теорії — безпосереднє сполучення правного й «метаюридичного» моментів. Це виявляється у вимозі не тільки «юридичної», але й «фактичної» здатности державної влади здійснювати свою волю. Разом із тим державні одиниці, позбавлені, в наслідок певних політичних і міжнародньоправних актів, змоги здійснювати свої державні повноваження й права, не можуть розглядатись як суверенні державні утвори, наприклад, окупована в ході війни держава, доля якої ще не вирішена будьякими міжнародньоправними документами (Бельгія, Сербія, Чорногора тощо під час першої світової війни). Якщо, за аналогією з приватним правом, «юридичну здатність» державної влади прирівняти до «правоздатности», а «фактичну» — до «дієздатности», то виходить за совєтською дефініцією суверенітету, що остання передбачає тільки стан «дієздатности» державної влади.

З другої сторони, наведена совєтська формула суверенітету могла б розглядатись як така, що вважає його за ознаку, властиву державній владі взагалі. Справді, чи можлива остання без того, щоби могла «зробити

---

[77] Старосольський, ч. II, стор. 55—56.

[78] В. Старосольський. Держава і політичне право. Подєбради, 1925, ч. II, стор. 56.

[79] Цит. за Вишинським «Вопросы теории государства и права. М., 1949, стор. 410.

свою волю обов'язковою для всіх, на кого ця влада поширюється». Інший автор, уточнюючи наведене формулювання, доповнив його ще однією ознакою. В його означенні «суверенітет — це правна і фактична здатність держави здійснювати свої функції як повновласної організації на своїй території, як незалежного члена міжнародньої спільноти»[80] Отже, тут совєтський інтерпретатор поняття державної суверенности стоїть на позиціях вище згадуваної «незалежности від будьякої зовнішньої сили» й дозволяє думати, що совєтська теорія суверенітету припускає можливість існування несуверенної форми державности, зумовленої наявністю «функцій повновласної організації на своїй території», але без прав «незалежного члена міжнародньої спільноти». Це останнє теоретичне визначення суверенітету в совєтській державноправній науці стоїть, проте, у виразній суперечності до практики совєтського конституційного права. Совєтські т. зв. союзні республіки, що від 1922 по 1944 рік ніяк не «здійснювали свої функції» як «незалежні члени міжнародньої спільноти», трактувалися конституцією, проте, як «суверенні». Припустити, що це визначення констатує, немов би ціла совєтська правна теорія й саме совєтське «позитивне право» стояли до цього часу на хибній дорозі, було б для того, хто знає конкретні умови совєтської дійсности, неможливо. Отже, лишається констатувати, що совєтська правна теорія, всякий раз розглядаючи поняття суверенітету, як, до речі, й інші правні поняття, в площині практично-політичних потреб, залишила його теоретично не розв'язаним. Перша з наведених нами совєтських дефініцій розглядала, по суті, суверенітет як ознаку всякої державности взагалі. Друга припускає можливість несуверенної державности на основі наявности або відсутности здатности держави здійснювати свою волю в міжнародніх стосунках. Нарешті, стан речей до 1. лютого 1944 року не давав жодного чіткого розмежування понять суверенного й несуверенного державного утвору.

Один із найбільших донедавна совєтських правничих авторитетів (у силу свого службового стану) П. Вишинський, правда, залишився незадоволений із обох наведених совєтських визначень поняття суверенітету. Виходячи знов же таки з чисто утилітарних мотивів, не з моментів «фактичної чи юридичної здатности держави здійснювати свої функції, а реальнішим способом», він уважав «правильнішим при визначенні суверенітету виходити з того, що суверенітет — це стан незалежности даної державної влади від усякої іншої влади так усередині, як і поза кордонами цієї держави».[81] «Реальне» визначення Вишинського не дає, проте, відповіді на питання, чи «стан незалежности» є властивий усякій верховній державній владі, чи тільки в державних формаціях певного типу. Правда, означення «даної державної влади» припускає можливість розуміння наявности якоїсь іншої державної влади, що не перебуває в «стані незалежности».

Органічно з загальними теоріями про суверенітет пов'язані постуляти про суверенітет у федеративній державі. Цілком очевидно, що уявлення

---

[80] Там же, стор. 402.
[81] Там же, стор. 410.

про суверенність, як невідмінну прикмету держави, не могло не породити заперечення суверенітету федерації в цілому або, навпаки, — заперечення державної природи її членів.

Перший погляд, обстоюваний у першій половині минулого століття «Вірґінською школою правників» (Кальгун, Джефферсон та ін.) й пізніше баварцем Зайделем з його теорією федерації як «державноправного союзу держав» й почасти Отто Майєром (щодо монархічних федерацій), розглядає як носіїв суверенітету лише членів сфедерованої спільноти. Цорн, окреслюючи суверенітет як «найвищу ознаку держави», вважає, що в союзній державі її репрезентує «унітарна («айнгайтліхе»), тільки федеративно організована суверенна державна влада». Німецькі монархи після об'єднання імперії стали лише «співносіями імперського суверенітету».

Другий погляд, висловлений уперше виразно Єллінеком, який мав досить численних прихильників, уважав носієм суверенітету лише союз. Члени ж останнього, залишаючись державами, на основі своєї «самовстановчости», суверенности, проте, не посідали.

Третє розуміння суверенности в умовах федеративних стосунків виходило з притаманности її ознак обом складникам федеративної будови — союзові і його членам. Започаткував цей напрям, як відомо, ще Токвілль у середині минулого сторіччя своєю тезою про поділ суверенітету між союзом і державами-членами. Головне заперечення проти цієї тези полягало в тому, що суверенітет не є поняттям, вимірюваним категоріями обсягу, але є властивістю якісного порядку й тому не може бути поділюваним. «Можна виходячи тільки з помилкових передумов уявити, що суверенітет може бути уявлений як обсяг прав», — каже Кельзен. Проте, непопулярна в минулому сторіччі й не зовсім удало висловлена теза Токвілля знайшла в новому, розробленому вигляді своїх наслідувачів у пізніші часи. Російський правник Ященко на початку XX ст. висловив думку про те, що суверенітет у федерації не належить ані союзові, ані його членам зокрема, але обидвом цим складникам разом. Дальшим варіянтом у цьому напрямі було твердження Навяскі в 20-х роках нашого століття, що «всяка державна влада є суверенна», лише не завжди вона посідає належним способом «верховенство компетенції». Автор розмежовує поняття суверенности й компетенції, яка випливає з обсягу суверенних прав. У федеративній державі союзна державна влада і влада членів різняться обсягом належної, розмежованої між ними компетенції. Проте, «так держави-члени, як і союзна держава, є суверенні». Це не може бути узалежненим від обсягу компетенційних прав і повноважень. Як би не були обмежені останні, ті з них, що їх здійснює, наприклад, держава-член, вона здійснює в силу власної, притаманної їй, як державі, властивості діяти з власного права й незалежно від якоїсь іншої влади.

На цих позиціях, власне, стоїть і дослідувач сучасного німецького права Маунц, коли він визначає стосунки між союзом і державами-членами як «координацію», що виключає як правило «стосунки наказування» («Бефельфергельтніс») між «союзом і землями» (Maunz, стор. 113). «Повнота державних завдань», просто, поділена між цими складниками федератив-

ної держави. Отже, кожний у своїй, відведеній йому сфері діє самостійно, в силу власних прав і повноважень не «повинуючись чужій волі» (Старосольський). Позитивне федеральне право звичайно окреслює членів федеративних спільнот як носіїв «суверенних прав» у межах їх компетенції (Швайцарія, Мехіко, Бразілія). До речі, Всеросійські Установчі Збори, проголошуючи Російську Демократичну Федеративну Республіку, визначали об'єднувані в ній «народи й області» як суверенні «в установлених федеральною конституцією межах». Формула німецької Ваймарської конституції визначала, що «державна влада в загальнодержавних справах належить Державі («Райх»), у справах земель — землям». Іншими словами, йшлося про розподіл єдиної в своїх властивостях, а не ступеньованої державної влади, обсяг якої було поділено між цілим і членами.

Проблема суверенітету в совєтській федеративній будові, на перший погляд, здається розв'язаною в дусі з останньою з розглядуваних вище тез, а саме — у формі визнання суверенности так за союзом, як і за союзними республіками. Совєтські джерела навіть намагаються вбачати в такому розв'язанні спеціяльну заслугу саме совєтського федеративного права. «Проблема суверенітету в союзній державі», — говорить І. Левін, — «яка спричинила нескінченні дискусії в буржуазній юридичній літературі, знаходить своє розв'язання в совєтській союзній державі у вигляді визнання так суверенітету Союзу, як і суверенітету союзних республік».[82] Будьяких теоретичних обґрунтувань цього визнання, проте, не подається. Все зводиться до висновків чисто політичного порядку. «Можливість такого розв'язання проблеми» виявлялась не в наслідок вивчення й визначення правної природи цих федеративних компонентів, лише була «зумовлена відсутністю суперечности між інтересами Союзу в цілому й окремих союзних республік». Проте, ця «відсутність суперечности» не посунулась так далеко, щоби визнати суверенітет за тими формаціями в совєтській федеративній спільноті, які, в якійсь мірі, є також трактовані як суб'єкти федеральних прав, — автономними республіками й областями. Останні «автономні» категорії державних організацій заступлені в Раді Національностей, тобто в «федеративній палаті» СССР, але без того, щоби бути визнаваними за носіїв суверенних прав. Для пояснення цієї своєрідної ситуації совєтська державноправна теорія висуває, досі незнане в праві як окрема категорія, поняття «національного суверенітету», який, мовляв, не збігається або не в усіх випадках збігається з «державним суверенітетом». Цитований вище автор далі твердить: «Нація суверенна, але суверенність нації, тобто її право на самовизначення, не завжди може реалізуватись у формі державного суверенітету, для якого потребується наявність ряду матеріяльних умов».[83] Інакше кажучи, всі національно організовані одиниці СССР посідають «національний суверенітет», але «державний суверенітет» належить тільки союзним республікам. У чому ж суть першого і які правні висновки й ґарантії з нього випливають, залишається невідомим. Таким способом, у со-

---

[82] БСЭ. Союз Сов. Соц. Республик, М., 1946, стор. 39.
[83] Там же, стор. 41.

ветській федеративно оформленій спільноті державний суверенітет визнано за атрибут державної влади цілого й безпосередніх складників спільноти — союзних республік. Так звані автономні національно-державні утвори, трактовані як сфедеровані одиниці нижчої або нижчих категорій, позбавлені суверенних прав. У дещо пізніших матеріялах ми маємо знову ж протилежний момент — заперечення поняття «національного суверенітету» як окремої політично-правної категорії. Так, у журналі «Советское государство и право» (січень 1952 р.), говориться: «В совєтській державі національний і державний суверенітет є ідентичні».[84]

Як і в інших питаннях федеративної організаційної будови, тут панує цілковитий теоретичний еклектизм, який є наслідком використання найрізноманітніших, часто суперечних одна одній теоретичних концепцій, застосовуваних у практично-політичних цілях, а, головне, без серйозного наміру всі ці концепції переводити в життя, а тільки використовувати їх для зовнішнього облямовування фасади совєтської державної будівлі.

---

[84] „Ostprobleme", № 14, 1952.

V. СССР, ЯК ДЕРЖАВНЕ ЦІЛЕ

Компетенція союзу

Питання компетенції Союзу і його членів, при визначенні структурної будови совєтської держави набувають особливого значення, бо саме в них найповніше виявляється суть цієї будови, її справжній зміст. Це є той лакмусовий папір, що виявляє справжню природу совєтських федералістичних постулятів і концепцій. Власне, компетенція, зокрема компетенція цілого, є та діялектична «кількість», що своїм надміром неодмінно мусить дати нову «якість», тобто перекинути ті «якісні» категорії, які висуває совєтська федеративна форма. За твердженням совєтського джерела, однією з чотирьох ознак особливостей федеративної держави є «розмежування компетенції союзу й держав-членів». Іншими словами, кожен із цих двох складових чинників мусить посідати свою ділянку компетенції. Вони обидва наділені атрибутами державности, тобто властивістю більшою чи меншою мірою бути «самовстановчими» для себе, існувати на базі власного права, здійснювати на його основі певні державні функції. Компетенція Союзу випливає так із його природи як держави, як і з самої політичної мети його існування. Компетенція членів Союзу є реальним наслідком їх державного характеру. «Без компетенції, — підкреслює Навяскі, — немає держави. Це характеризується тим, що держава-член має власне право на певний мінімум компетенції». Без союзної компетенції немає федеративної держави, є, в кращому разі, конфедерація, але без компетенції складових одиниць немає, аналогічно, федеративної держави, а є унітарна.

В питанні компетенції совєтські джерела «збувають з рук» проблему загальниками на тему відсутности внутрішніх політичних розходжень між Союзом і його складовими елементами та вимог політичної доцільности. «В совєтській федерації питання про розмежування компетенції розв'язується в атмосфері вільній від тих суперечок про компетенцію, які є характерними для буржуазних федерацій. Суть питання зводиться до найдоцільнішого, так з погляду Союзу в цілому, як і з погляду інтересів союзних республік розподілу повноважень. У цілому ряді найважливіших питань політичного, економічного й культурного життя самі республіки з а ц і к а в л е н і (підкр. наше) в єдиному й компетентному загальносоюзному керів-

ництві... саме воно спроможне зібрати й скерувати всі сили й ресурси... для досягнення спільної мети — побудування комуністичного суспільства».[85]

Саме по собі право на компетенцію федеративне законодавство визнає за двома чинниками федеральної будови — союзом і союзними республіками. Отже, так, як це є в усіх інших федеративних системах. Нижчі форми совєтської державної спільноти, декляративно трактовані в певному розрізі як суб'єкти федерального порядку, таким правом не наділені.

Процес «об'єднання» ряду ділянок державного урядування для спільного, централізованого керування ними, як уже висвітлювалося в іншому місці, почався від самого початку процесу політичного «збирання» совєтського комплексу й попереджав творення такого як державноправної цілости. З більшою або меншою виразністю компетенцію совєтського державного центру було визначено першою союзною конституцією 1924 року. Дальший процес розвитку неухильно йшов лінією збільшення й поширення компетенцій совєтського державного центру, так фактичного, як і правного. Конституція 1936 р., власне, зафіксувала вже посталі практично зміни. «Розвиток совєтської держави, зростання політичних, економічних і культурних зв'язків між союзними республіками з неминучістю тягне за собою поширення компетенції Союзу».[86] Левін підкреслює: «Широке коло прав Союзу мусить забезпечити можливість виконання совєтською державою оборонної, господарчо-організаторської й культурно-виховної функції. Централізація випливає з самої істоти соціялістичного плянового господарства».[87] Таким способом, перевага центральної компетенції над повноваженнями членів зумовлена самим внутрішнім політичним і соцяльним характером совєтської державности. Твердження, що «разом із тим, проте, величезне господарче й культурне зростання союзних республік неухильно тягне за собою зростання їхньої самодіяльности й самостійної ініціятиви, ускладнення їх потреб, виникнення нових завдань, в тому числі й зовнішньо політичних»[88] є декляративним, не підпертим реальними фактами так політичного, як і правного характеру. Знову ж згадані поняття «самодіяльности» й «ініціятиви» не містять у собі жодного конкретного правного змісту. Саме питання збереження федеративної форми державної організації чи її знесення лежить цілком у площині компетенції центру. Всяка зміна союзної конституції, отже, й заміна федеративного устрою на унітарний, може відбутись ухвалою палат Верховного Совєта, прийнятою більшістю двох третин. Можливість перетворення союзної держави на унітарну правним шляхом не є виключена, і Єллінек, наприклад, уважав, що «кожна суверенна держава мусить посідати здатність мати змогу так змінювати свою конституцію, щоби надати їй також першої-ліпшої форми». Проте, звичайним є й те, що зміна федеративного ладу на інший потребує особливого порядку, в усякому разі безпосередньої

---

[85] БСЭ. Союз Сов. Соц. Республик. М., 1946, стор. 40.
[86] Там же, стор. 41.
[87] Сов. Гос. Право, стор. 245.
[88] СССР, БСЭ, 1947, стор. 4.

участи в розв'язанні цього питання самих держав-членів, і то не лише через заступництво їх у союзних державних органах. Німецька союзна конституція 1949 року виключає, взагалі, можливість зміни федеративного устрою. Імперська конституція 1873 року допускала можливість зменшення прав держав-членів лише за їх згодою (кожної зокрема). Навяскі вважає за можливу правну зміну федеративного устрою без згоди всіх його складників. Проте, також уважає за цілком нормальне й визначення непорушности союзного ладу, зміна якого тоді може відбутися за згодою лише всіх членів федеративної спільноти. Наявність таких моментів у федеративних засадах держав, що являли собою національну одноцілість, насуває думку, що різнонаціональний федеративний утвір мав би з особливою увагою підходити до цієї проблеми. Натомість, як можна бачити, совєтський законодавець залишає цей момент абсолютно поза увагою. Це цілком відповідає основній настанові большевицької теорії про федеративну структуру держави, як «неминуче лихо», якого годі уникнути «на певному історичному відтинку часу». Ця структура цілком «підпорядкована завданню розв'язання національного питання». Останнє припускає конечність на певному етапі утворення «національної форми держави». Ця ж форма «в умовах соціялізму не тільки не передбачає (предполагает) державного відосібнення... але, навпаки, є лише одним боком, моментом у процесі об'єднання народів» і то об'єднання «в рамах великої багатонаціональної держави».[89] Державна організація національно-територіяльних одиниць, таким способом, є лише «національною формою» виявлення єдиної совєтської державности на всьому просторі, охопленому цією державністю. Отже, можна припускати або навіть передбачувати у дальшій історичній перспективі ступневе занепадання «національної форми» взагалі під тиском єдиного «соціялістичного змісту», а таким способом, і «національної форми держави». Саме питання можливости ліквідації федеративного устрою взагалі або державности якогось із членів Союзу зокрема шляхом однобічних союзних актів має під собою ідеологічну базу у вигляді сталінського твердження про підрядну ролю права націй на самовизначення, а отож і на «національний суверенітет», підпорядкованого клясовим завданням «робітничої кляси»: «Слід пам'ятати, що, крім права народів на самовизначення, є ще право робітничої кляси на зміцнення своєї влади, і цьому останньому праву підкорено право на самовизначення. Бувають випадки, коли право на самовизначення стає в суперечність з іншим, вищим правом, правом робітничої кляси, яка дійшла влади, на зміцнення своєї влади. В таких випадках — треба сказати просто — право на самовизначення не може й не повинно бути перешкодою справі здійснення права робітничої кляси на свою диктатуру. Перше повинно відступити перед другим».[90]

«Соціялістичний зміст» совєтського державного устрою, спільний для всього державного цілого, який спирається на однакову суспільну, господарчу, громадську й політичну базу для всіх складових частин цього цілого,

---

[89] Сов. Гос. Право, стор. 201.
[90] Сталин. Соч., т. V., стор. 265.

визначає, власне, обсяг компетенції цього цілого. Конституція 1924 року виходила з тих же засад, трактуючи совєтську федеративну державу, як об'єднання однакових з погляду суспільного укладу й державного устрою складових елементів («Союз Совєтських Соціялістичних Республік»). Ця однаковість припускалась як уже дана й суща. Союзний конституційний акт не фіксував спеціяльно її засад. Натомість, Основний Закон 1936 р. не обмежився загальним визнанням цієї суспільно-політичної й правної однотиповости складників союзної держави, але вважав за конечне зафіксувати, до деталей, цю однотиповість у приписах Союзної Конституції.

Одна з найновіших федеративних конституцій, Основний Закон Німецької Федеративної Республіки з травня 1949 р., підкреслює неодмінність того, щоб між устроєвими засадами союзу й членів «не могло бути жодного розходження» (стаття 28). Союзний Закон вимагає від Земель, як конечні передумови: а) відповідности конституційного порядку Земель підставовим засадам Основного Закону; б) основних засад устрою (демократично-республіканський лад, соціяльний і правовий характер державности, однакові принципи виборчого права так до державних, як і муніципальних виборних тіл); в) забезпечення прав місцевого самоурядування. Маунц уважає, що, не зважаючи на певну деталізацію окремих устроєвих моментів, ці приписи мають, в основному, рамовий характер, і для Земель лишаються широкі організаційні можливості. Землі можуть, наприклад, самі визначати структуру своїх парляментських тіл, встановляти одно — або двопалатну будову їх (в Баварії — двопалатна будова парляменту, в інших Землях — однопалатна), організацію виконавчої влади (встановлення чи невстановлення посту ляндеспрезидента), способи голосування й терміни каденцій, форми стосунків урядових органів і місцевих самоурядувань тощо. Старші федеративні конституції, як, наприклад, Швайцарія і США, мають вужчі рами основних федеративних засад, що зобов'язують окремі кантони й штати. «Кожний із штатів являє собою самостійну республіку, з правами впорядковуватись на власну волю,[91] якщо їх «державний устрій є досить однорідний», то це є наслідок спільних політичних традицій і громадського розвитку.

Основною вимогою союзної будови лишається, щоби союзне законодавство в галузі політично-громадського устрою, поширене більше або менше, лишалось законодавством рамовим, інакше воно забирає членам цілком поле їх установчої діяльности, забирає конституційну компетенцію й позбавляє їх фактичного державного характеру.

Совєтський Союзний Основний Закон 1936 р., натомість, скрупульозно реґулює не тільки устроєві засади, але й структурні деталі. Совєтські джерела відзначають у ньому «поважне поширення компетенції Союзу... особливо лінією повноважень, що належить до четвертої групи»,[92] тобто в т. зв. культурно-соціяльній і організаційній галузях, у яких, за старою кон-

---

[91] Водовозов, Брокгауз и Ефрон. т. XXXII, стор. 205.
[92] СССР, БСЭ, 1947, стор. 41.

ституцією, союзне законодавство мало обмежуватись лише встановленням рамових «основних засад».

Отже, царина рамового законодавства Союзу майже цілковито зведена нанівець. Якщо, слідом за Лябандом і Навяскі, ввесь обсяг державної компетенції у федераціях поділити на такі групи: 1) ділянка союзного законодавства й урядування; 2) ділянка союзного законодавства й місцевого виконання; 3) ділянка законодавства й урядування членів Союзу; 4) ділянка місцевого законодавства й союзного виконання, — то цілком або з максимально можливою виразністю совєтське конституційне право визначає першу й почасти другу ділянку. Третя ділянка, що, за Навяскі, «не лишає місця для діяльности союзної держави», практично в совєтському федеративному устрої зведена майже до нуля не тільки через її скрайнє звуження у наслідок поширення союзної компетенції в конституційному законі, але ще й на підставі назовні вельми «рамового», але на практиці чи не найконкретнішого припису статті 126 з визначенням союзної комуністичної партії за «провідну силу (ядро)» в усьому державному і громадському житті. Ухвали центральних органів партії є статутово обов'язкові для всіх її осередків. «Директиви» ж останніх обов'язкові для всіх органів державної влади й урядування. Організація системи загальної освіти є, наприклад, ділянкою компетенції союзних республік, проте, реорганізація цієї системи в Україні відбулася 1933 року в силу постанови Центрального Комітету ВКП(б), до виконання якої безпосередньо підпорядкований останньому Центральний Комітет КП(б)У «директивним» порядком зобов'язав уряд УССР.

Для законодавства окремих республік у совєтській державній системі майже неможливо знайти місце, бо «в совєтській союзній державі єдине державне керівництво потребує якнайбільшої одноманітности в структурі державних органів у всій країні. В усіх союзних республіках комуністична партія виступає як передовий загін трудящих і провідна сила».[93]

Совєтські автори поділяють компетенцію Союзу, за ділянками діяльности, на п'ять груп: 1) повноваження, «що випливають із союзного суверенітету», 2) зовнішнє представництво, і взагалі, закордонна діяльність та оборона; 3) господарчі повноваження; 4) повноваження в царині культурно-соціяльних питань; 5) повноваження в галузі «посилення організаційної потужности совєтської держави». З них виключно до союзної компетенції належить перша група. Друга група, що охоплює зовнішню політику, торгівлю й оборону, формально по 1944 році допускає обмежену компетенцію членів (у галузі зовнішньої політики й оборони). Фактично вона лишається ділянкою союзної компетенції цілком. Своїх прав на здійснення «можливих нових завдань, у тому числі й зовнішньополітичних», союзні республіки, власне, не використовують.

Мимо того, що майже всі мають міністрів закордонних справ (1955 року виняток становили — РСФСР, для якої, в силу її визнаної «провідної ролі» в СССР, властиво, навряд чи можна було б відрізнити особливі, специфічні відмінності проти загальної зовнішньополітичної ді-

---

[93] Сов. Гос. Право, стор. 251.

яльности Союзу, й Молдавська ССР). При переведенні закону 1. лютого 1944 року зазначалося «специфічні національні потреби (запросы) союзних республік», які «потребують їхніх безпосередніх стосунків з чужоземними державами».[94] Але, не зважаючи на ці офіційні мотиви «поширення прав союзних республік у ділянці зовнішніх стосунків» (до речі, раз-у-раз повторювані в совєтських політичних, історичних і правничих публікаціях аж по сьогодні), жодна з совєтських республік досі не нав'язала дипломатичних стосунків із жодною чужою державою.

Невідомо нічого також і про якісь реальні заходи в галузі творення або розвитку військових формацій окремих союзних республік. На підставі міжнародніх угод, допущене окреме заступництво в Організації Об'єднаних Націй Української ССР і Білоруської ССР. Але, як відомо, їх делеґації діють без власного апарату, послугуючись апаратом делеґації СССР.

Щодо ділянки військової організації, то совєтська література має певні вказівки про існування під час другої світової війни т. зв. національних формацій (литовських, латиських, естонських, грузинських, вірменських, азербайджанських тощо). Характерно, що про національні формування двох найбільших республік — Української ССР і Білоруської ССР, указівок немає.[95] Сьогодні ж о д н а союзна республіка не має власних міністерств оборони, хоч вони й передбачені конституціями СССР і окремих республік.

Третя група за конституцією 1936 року була поділена на дві керівні підгрупи, з яких більшу віднесено до виключної союзної компетенції (транспорт, крім місцевого, зв'язок, оборонна й машинобудівельна промисловість, енерґетична промисловість, заготівлі сировини й харчових засобів). До другої підгрупи, визначеної як ділянки сумісної компетенції Союзу й окремих республік, віднесено фінанси, торгівлю, виробництво засобів споживання й сільське господарство. Найбільші промислові й торговельні об'єкти, як і загальне плянування та керування, залишено за Союзом.

Проф. Левін, намагаючись обґрунтувати це фактичне поглинання Союзом компетенції республік у господарчих галузях, з'ясовує, що «поширення компетенції Союзу в господарчих питаннях було прямим наслідком перемоги соціялістичної (отже, цілковито сцентралізованої. О. Ю.) економіки».[96]

Але з 1953 року (після смерти Сталіна) накреслились певні тенденції до деякого поширення сумісної компетенції в господарчих ділянках. Це виявилось за останні роки, поперше, у включенні до цієї сфери деяких галузів тяжкої промисловости (кольорова, чорна, вугільна, нафтова індустрія), зв'язку, подруге, — у певному пересуненні більшої кількости промислових і торговельних об'єктів під урядування через міністерства союзних республік. Було започатковано акцію усунення «надмірної централізації», головне, з мотивів її громіздкости й незручности в урядуванні. «У нас, у керівництві промисловістю, — говорив у липні 1953 року голова ради міністрів

---

[94] З л а т о п о л ь с к и й, стор. 202.
[95] Див. З л а т о п о л ь с к и й, стор. 203.
[96] Сов. Гос. Право, стор. 240.

СССР Н. Булганін, — склалась надмірна централізація. Велика кількість підприємств підпорядкована безпосередньо союзним міністерствам, хоч керівництво ними з більшим успіхом могли б здійснювати республіканські організації» (доповідь Булганіна на пленумі ЦК КПСС 4. липня 1955 р., «Про завдання дальшого піднесення промисловости, технічного проґресу й поліпшення організації виробництва»). Цікаво, що мотиви до усунення зазначених централістичних надмірностей, мимо деяких пізніших спроб обґрунтувати їх в ідейно-політичній площині в основному, були сугубо практичної натури. «Така централізація, — продовжував Булґанін, — не приносить користи справі. З одного боку, вона перешкоджає налагодити оперативне й конкретне керівництво підприємствами, а з другого знижує відповідальність республіканських господарчих, партійних і совєтських організацій за працю в урядуванні». Саме з цих мотивів голова союзного уряду вимагав «рішуче взяти курс на усунення надмірної централізації» та «підвищувати ролю союзних республік, посилювати відповідальність республіканських органів за справу керуванння підприємствами».

У четвертій і п'ятій групах, які в старій конституції (на момент її впровадження) розглядались як сфери рамового законодавства Союзу й широкої законодавчої самодіяльности членів при цілковитому усуненні моментів союзного виконання, як уже зазначалось, законодавчі повноваження Союзу тепер вийшли далеко поза рамові межі. Так, віднесено цілком до союзної компетенції питання про визначення обласного поділу окремих республік, кодифікацію, судоустрій тощо. В інших питаннях широко застосовується союзне законодавство із збереженням лише республіканського виконання. В даному разі державні органи республік діють, властиво, як союзні державні органи. Ділянка прокурорського нагляду належить до сфери союзної компетенції, так щодо законодавства, як і виконання. Прокуратура «не перебуває у віданні державних органів союзних республіки, а є органом Генеральної Прокуратури СРСР» (Советское государственное право, стор. 487).

Союзна конституція не містить у собі ґарантій оборони прав членів Союзу. Maunz, розглядаючи останній німецький Основний Закон, стверджує, що норма: «союзне право приносить земське право, не може в жодному разі усунути вимоги статті 79 (про незмінність федеративного устрою. Прим. наша)... через поширення законодавчої компетенції Союзу».[97] При наявності ж колізії між союзними і земським законодавством справа може бути перенесена, на пропозицію зацікавлених урядів або однієї третини Бундестаґу, на розгляд Союзного конституційного суду. Стаття 15 Основного Закону СССР, натомість, обмежується ляконічним приписом про беззастережний примат союзного законодавства над республіканським. Ніяких спеціяльних прав, що дозволяли б оспорювати правосильність союзного акту союзній республіці, як такій, не дано. Виключена, сама по собі, можливість будьякого колізійного переведення, коли йдеться про можливі стосунки між Союзом і його членами. В основі лежить ідеологічна презумпція

[97] M a u n z. Bundesrecht bricht Landesrecht, S. 130.

«відсутности суперечностей між інтересами Союзу в цілому й окремих союзних республік», презумпція, яка фактично ставить під знак запитання, взагалі, всі інші структурні особливості державної будови як федеративної конструкції. В цілому, питання залишається компетенції підпорядкованим завданням «здійснення всебічного систематичного й централізованого державного й партійного керівництва суспільством», за яким до повноважень і компетенцій центральних органів має бути віднесеним, власне, ввесь обсяг державних завдань, а складовим частинам, незалежно від їх правного характеру, залишено виконання й цілком не визначена юридично «ініціятива й самодіяльність», застосування яких має бути однаковою прикметою «місць» взагалі, чи то є союзні, чи автономні республіки, чи звичайні обласні, районові або й низові совєти.

Організація центральної влади й урядування

Будова верховного органу державної влади Совєтського Союзу має відбивати федеративний характер державної конституції СССР. При утворенні першого совєтського тіла, Закавказької СФСР, цього принципу побудови його найвищих органів влади — з'їзду совєтів і Центрального Вик. Комітету, не було додержано. Конституція СССР прийняла засаду двопалатної організації союзного ЦВК, яку було, з певними змінами (щодо кількости й пропорцій репрезентацій), перенесоно до конституції 1936 року. Вже говорилося про те, що совєтські державознавці розглядають наявність «федеративної палати», тобто законодавчого тіла, яке репрезентує складові чинники федерації на засадах паритетности або близьких до такої, за одну з «істотних ознак» федеративної будови. Справді, всі федеративні утвори світу, в тій чи тій формі, мають «федеральні палати» такого чи такого типу, хоч Єллінек і не вважає «федеральну організацію союзної державної влади» за «істотну ознаку» союзної держави. Проте, треба погодитись із тим, що практика федеративного будівництва в усьому світі зробила таки цей момент невід'ємною властивістю будови федерального представництва. Питання «федеральної палати» можна розглядати в двох, правда, тісно сполучених між собою аспектах: а) спосіб конституювання «федеративної палати»; б) стан її проти другої палати, що виступає як репрезентант усієї людности Союзу як єдиного цілого.

Маунц убачає в розвиткові вищої союзної палати в різних країнах два відмінні принципи її складання. Один із них він, з експромпту, називає «сенатським», а другий — «принципом союзної ради» («Бундесрат»). Власне, останню засаду організації «федеральної палати» заступає лише Німеччина, тоді як інші федеративні формації додержуються «сенатського» принципу. Цей останній виявляється в тому, що держави-члени заступлені на паритетних засадах «сенаторами», в той чи той спосіб обираними в своїх державних одиницях (державах-членах). На цьому, власне, тобто на відмінному від нижчої палати способі створення «сенатського» тіла, кінчиться її відмінність від палати. Вважається, що «сенат» уже своїм складом від-

творює певну різноманітність інтересів у федеративній структурі цілого. «Сенатори» не зв'язані спеціяльними інструкціями, дорученнями або повноваженнями своїх штатів. Вони діють самостійно в силу власної оцінки державних справ і не зв'язані солідарними зобов'язаннями з своїми колеґами з однієї й тієї ж державної одиниці Союзу. Як правило, «сенатська» засада організації поєднується з трактуванням місця й ролі «сенату» в будові державних органів. Вища федеральна палата названого типу звичайно рівноправна з нижчою. Окремі винятки, що характеризують надання тій чи тій палаті спеціяльних законодавчих компетенцій, є, скоріше, наслідком традиції і не мають істотного значення (напр. у США).

Система «Бундесрату» виходить із цілком відмінних засад так організації, як і повноважень вищої палати. Бундесрат заступає собою у складі верховних органів союзу «землі» як такі. Він складається з членів урядів «земель», спеціяльно делеґованих до його складу. Члени Бундесрату діють не тільки на підставі власної оцінки, а в силу відповідних повноважень власних урядів. Отже, Бундесрат не є законодавче тіло в повному розумінні слова: він репрезентує уряди. Завдання його — координувати діяльність союзної виконавчої влади з діяльністю влад держав-членів. Щодо законодавчих заходів представничої палати він має лише ті певні застережні права, що ними наділяється звичайно виконавчу владу. Якщо «сенатська» засада передбачає врівноваження основних чинників союзної організації — цілого й складників — у річищі законодавства, то засада «Бундесрату» здійснює цю рівновагу, скорше, в урядуванні.

Совєтська форма конституювання вищої палати належить до «сенатського» типу. Але вона являє собою таку його цілковито нову видозміну, що цілком відбігає від провідних думок, які лежали в основі цього типу при його виникненні. За Вишинським, «у сталінському вченні про совєтську конституцію вперше дано визначення союзної республіки», а також «дістала своє завершення марксо-ленінська теорія совєтської двопалатної системи, принципово відмінної від буржуазних двопалатних систем . . .» Особливістю «марксо-ленінського вчення про совєтську двопалатну систему» є те, що об'єктами, за якими організовано представництво в «федеративній палаті» є не визначені конституцією держави-члени — союзні республіки, але всі «національно-державні утвори» й навіть формації, не віднесені до категорії «автономних» (національні округи). Цей принцип, зафіксований у самій назві вищої федеративної палати («Рада Національностей», до речі, назва не цілком точна, бо це є, власне, «рада національно-територіяльних утворів») і мав би демонструвати основну спрямованість совєтського федерального будівництва — служити «завданню розв'язання національного питання» та задовольнити вимогу т. зв. «національного суверенітету», здійснюваного так у державній формі, як і поза нею. Цікавим є те, що творець «учення про совєтську конституцію» вважає, що національна різноманітність державного організму має бути відбита лише в її найвищій стадії — загальносоюзних верховних органах. У межах же державних формацій, безпосередніми складниками яких були б ті «автономні» й неавтономні національно-територіяльні одиниці, таке спеціяльне відтворення цієї різнома-

нітности вважалось за непотрібне. Совєтська політична і юридична література заховує цілковиту мовчанку з приводу цієї незрозумілої розбіжности в будуванні верховних органів СССР і конституюванні таких органів по інших різнонаціональних совєтських союзних республіках. Дивною й логічно несподіваною мала б виглядати передумова, що в рамах союзу, з яким вони організаційно зв'язані посереднім способом, ці т. зв. національно-державні утвори мають безпосередньо окремі, специфічні інтереси, а в межах окремих союзних формацій, з якими вони пов'язані безпосередньо, їхні інтереси специфічного порядку відсутні. Якщо вважати, що між національностями в совєтській системі, взагалі, існує лише «гармонія інтересів, спільних завдань і цілей», то в чому ж тоді рація існування федерально зорганізованого представництва також і в рамах загальносоюзного центру? В свою чергу, якщо виходити з нормальної, для федеративної організації держави, передумови, що вища союзна палата має бути однією з конституційних ґарантій для складових частин Союзу, однією ланкою з цілого ланцюгу таких ґарантій, поруч власної компетенції, власної державної організації, власного громадянства, то совєтську систему організації «федеративної палати» навряд чи можна визнати за відповідну для цієї мети. Паритетний принцип репрезентації сфедерованих одиниць (об'єднаних за звичайною засадою рівнорядности й рівноправности) тут порушується, і модус репрезентації виступає в дивних пропорціях. РСФСР у цілому посідає в Раді Національностей десь до 35 відсотків місць, УССР — 4 відс., Грузинська СССР — 10 відсотків тощо. Тут порушено всі засади так паритету, як і т. зв. «громадянського числа». Така побудова «істотного» для союзної структури тіла цілком очевидно не переслідує мети послідовного додержання федеративних засад, ні якихось практичних, ділових завдань. Її призначення цілком зовнішньопоказового порядку.

Принцип представництва союзних республік з більшою послідовністю здійснено в будові органу найвищої виконавчої влади — президії Верховного Совєта, обираній на спільному засіданні обох палат у складі голови й заступників, по одному від кожної союзної республіки й 15 членів. Проте, в іншому, норми представників від окремих республік спеціяльно не зумовлені, і склад Президії залежить від ходу виборів.

Союзний уряд — Рада Міністрів, здійснюючи виконавчо-розпорядчу й керівну функцію на засаді союзної компетенції, складається з міністерств і установ т. зв. союзних і союзно-республіканських галузів. У сфері діяльности перших він здійснює безпосередньо свої функції урядування згори донизу. У сфері союзно-республіканських галузів безпосереднє союзне урядування здійснюється щодо т. зв. об'єктів союзного значення. Керування об'єктами республіканського значення провадиться через відповідні міністерства і заклади союзних республік. Певне уявлення про питому вагу ділянок союзного, мішаного й республіканського урядування в її еволюції можна мати на підставі наступної схеми:

Рік	Ділянки урядування		
	Союзні	Союзно-республ.	Республіканські
1924	5	5	6
1936	8	10	4
1947	36	23	5
1948	31	23	5
1951	32	21	від 8—6 по окремих союзних республіках
1956	30	30	7—8

Як бачимо, в часі 1936—1951 років загальносоюзні міністерства переважають. 1953—1956 р. союзно-республіканські ділянки становлять найбільшу кількісно групу. Причини цього ми подавали вже в іншому місці.

Не зважаючи, проте, на збільшення кількости союзно-республіканських міністерств, доля участи республіканських урядів (щодо об'єктів, керованих через них) зросла не набагато. Це можна бачити з долі бюджетів союзних республік у бюджеті СССР. Так 1951 року бюджети союзних республік (у частині державних прибутків) виносили 20,8% цілосоюзного, 1954 р. вони дорівнюють 20,9%, а 1955 — 21,6%[98].

Місцеві органи союзного урядування

В царині союзних галузів, координації праці цих галузів у межах окремих союзних республік, і в ділянці зв'язку з урядами останніх, союзні міністерства діють через своїх уповноважених при радах міністрів республік. За конституцією 1924 року, уповноважнені союзних народніх комісаріятів уважались членами урядів союзних республік, підзвітними й піднаглядними ЦВК республік та їх урядам. Основний Закон 1936 року вивів уповноважених союзних ділянок із складу урядів республік, залишивши за останніми, проте, право нагляду. Генеральний прокурор СССР, перебуваючи поза межами союзного й республіканських міністерств юстиції, здійснює свої функції через прокурорів республік і відповідно розбудований апарат, пристосований до адміністративно-територіяльної системи, але цілком самостійний від її органів. Міністерства закордонних справ окремих республік фактично виконують обов'язки уповноважених відповідних союзних інстанцій.

У галузі союзно-республіканського урядування т. зв. об'єкти союзного підпорядкування (великі промислові комбінати, підприємства, радгоспи, навчальні й дослідчі заклади, філії державного й інших банків) формально зобов'язані звітністю відповідним міністерствам республік і є їм піднаглядні.

---

[98] Див. бюджети СССР на 1951 р., «Известия», М., 13. III. 1951 й на 1956 рр., «Известия», 28. XII. 1955.

Таким способом, і в галузі легкої й харчової промисловости великі індустріяльні об'єкти вилучені з компетенції союзних республік. Щодо об'єктів республіканської підпорядкованости, то вони керуються відповідними міністерствами окремих республік. Останні, в свою чергу, діють на підставі директиви відповідних союзних міністерств, видаваних у рамах єдиного союзного державного й господарчого пляну.

У ділянках т. зв. республіканських галузів окремі союзні міністерства не діють безпосередньо чи посередньо, проте, постанови союзної ради міністрів у цілому або спільні постанови союзної ради міністрів і центрального комітету ВКП(б) можуть так чи так заторкувати й ці галузі й бути для них обов'язковими.

Союзний урядовий центр, таким способом, має в своєму розпорядженні величезний апарат власного виконання урядування, яким він здійснює, шляхом безпосереднього керівництва згори до низових осередків у більшій частині галузів державного, господарчого й громадського життя, настанови союзного цілого. В меншій його частині це керівництво провадиться посередньо, через систему ступеньованих «союзно-республіканських» і «республіканських» інстанцій.

Уся ж урядова й уряднича діяльність у цілому дириґується суворо централізованим апаратом єдиної комуністичної партії.

VI. СКЛАДОВІ ЧАСТИНИ СОВЄТСЬКОЇ ФЕДЕРАТИВНОЇ ДЕРЖАВИ

Союзна республіка

Безпосереднім членом совєтського федеративного цілого є т. зв. союзна республіка. Вона є суб'єктом в організації «вищої форми» совєтської федеративної конституції — «об'єднання суверенних совєтських республік». Союзні республіки як політичні тіла були утворені з тих національно-територіяльних одиниць, які збудували свою державність по революції й фактично були відокремились від своєї попередньої метрополії, вийшовши тим самим із російського імперського комплексу. Воєнна й політична акція, спрямована на їх поновне прилучення до названого комплексу, супроводжувалась створенням інших, відмінних від попередніх форм державного зв'язку. Через те саме ці совєтизовані державні формації, перейшовши стадію т. зв. «договірних» стосунків із центральним совєтським державним масивом — РСФСР, стали на становищі фундаторів совєтської федеретивної будови «вищого типу» — Союзу ССР.

Згодом до них приєднались вилучені у різні часи зі складу РСФСР і піднесені до ступеня наділених «державним суверенітетом» нові середньоазійські формації. Отже, більшість союзних республік приступила до Союзу при самому його творенні або пізніше, перебуваючи уже в стані оформленої, більшою чи меншою мірою, власнодержавности, яка правно ґарантувалась їм у союзному акті. Середньоазійські союзні республіки поставали в міру того, як Союз визнавав їх політично-правне «дозрівання». Вперше умови, що є політичними і юридичними підставами для утворення й існування союзних республік, були сформульовані Сталіном у грудні 1936 року при поданні нової федеративної побудови СССР. Цими умовами є: 1) зовнішній щодо інших компонентів Союзу географічний стан республіки; 2) наявність основного національного масиву, який становив би більшість населення республіки; 3) певний мінімум (кількісний) людности (до мільйону населення). Згадані умови стали неписаним законом, але вони не зафіксовані як юридичні норми. Союзна конституція, взагалі, не передбачає способу утворення нових союзних республік. Зазначені умови було вмотивовано тим, щоби, поперше, право виходу республіки з Союзу мало «реальну базу» під собою: республіка, мовляв, повинна мати фактичну змогу «куди вийти»; подруге,

її національний характер був домінуючим; потретє, вона була б достатньо міцна матеріяльно і в господарчому розумінні.

Проте, ці умови було порушено 1940 року вже при утворенні з автономної Карельської республіки й приєднаних до СССР фінських теренів союзної Карело-Фінської республіки. Новоутворена одиниця, поперше, не мала визначеного Сталіном мінімуму людности, подруге, її корінна національність — карело-фіни — становили менше половини її населення.

Залишається відкритим питання, чи мала б стратити свій стан союзної республіки, скажім, Білоруська ССР у разі прилучення до Совєтського Союзу (як це було вже з Прибалтійськими державами) Польщі, бо тоді Білорусь втратила б свій «окраїнний» характер. Думаємо, що так не сталося б. Вважається за виключену також і можливість виникнення нової союзної республіки на підставі самого факту волевияву людности того чи того територіяльного комплексу, як це, скажім, має місце в США й, з певними варіянтами, в Західній Німеччині.

Ознаки державности союзної республіки совєтська правна наука вбачає в наявності: 1) території, закріпленої за нею; 2) громадянства союзної республіки; 3) власних вищих державних органів. Територія республіки не може бути змінена без її формальної згоди. Щождо двох інших ознак, то тут правні ґарантії союзної республіки щодо її «населення і влади» є досить проблематичні. Власного громадянства республіки фактично не мають. До цього питання ми на своєму місці ще повернемося. Структура вищих державних органів (та й не тільки вищих) республіки встановлюється в частині законодавчих і, взагалі, виборних тіл союзною конституцією. В частині органів центрального урядування встановлюється частково також союзною конституцією (у вигляді зобов'язання для союзних республік мати в складі своїх урядів такіж міністерства, в т. зв. союзно-республіканських ділянках, що й у союзному уряді). Союзна конституція визначає також і властиву компетенцію органів державної влади й урядування республік. Виключення переліку міністерств союзних республік із союзної конституції є повоєнною новелею, ате той факт, що такий перелік там був сам по собі, свідчить, що ділянка будови й діяльности вищих державних органів республік є цілком у розпорядженні союзної верховної влади. Три клясичні ознаки держави — територія, населення і влада — в застосуванні до союзних республік мають сумнівну правну вартість, оскільки в перший-ліпший момент можуть підпасти однобічній зміні від союзу: останній безпосередньо — два перші посередньо.

Союзна республіка розглядається як суверенна державна одиниця. Зовнішнім виявом її суверенности має бути її: 1) установча влада, виявлена в незатвердженій конституції; 2) право виходу; 3) власна компетенція; 4) право бути суб'єктом міжнародніх стосунків; 5) право на власні військові формації. Як можна бачити, совєтські автори не роблять у даному разі різниці між суверенітетом, як правною властивістю держави, й чисто обсяговими категоріями, посталими на основі суверенних прав. Щодо цих ознак як реальности можна достосувати вираз самого ж совєтського автора, який схарактеризував другу ознаку як таку, «що практично її можна прирівняти

до нуля».[99] Проблема «установчої влади» союзної республіки і її «незатверджуваної конституції» вичерпується тим, що «конституція союзних республік у повній відповідності з конституцією СССР визначають питання суспільного й державного устрою, прав і обов'язків громадян, виборчої системи й ін.» (академік Трайнін). При цьому треба відзначити, що ті конституції не, просто, «визначають» усі сторони свого життя «в повній відповідності з конституцією СССР», але з о б о в' я з а н і це «визначати», бо це так чи так уже визначено у тій конституції і є зобов'язучим для союзних республік незалежно від того, визначено чи невизначено це в їх, посталих на базі їх «установчої» й «суверенної» влади, конституціях. Це ж стосується і питання власної компетенції республік. Цьому питанню ми присвятили певне місце вже раніше. Отже, обидві зазначені ознаки суверенітету мають чисто теоретичне значення, бо фактично не лишають поля для застосування випливаючих з нього прав. Правні норми й категорії не можна розглядати як чисту абстракцію. Як така вони можуть бути умовно трактовані для зручности при умовивідному аналізі їх, але не при дослідженні їх як чинників позитивного права.

Про другу за порядком ознаку, а саме — право виходу республіки з Союзу, ми вже говорили неодноразово й неодноразово наводили її оцінку, як ґарантії, з уст самих совєтських коментаторів. Тут можна додати, що при відсутності інших, додаткових реальних ґарантій, які б зумовлювали постання передумов до здійснення її, вона залишається приписом, що його значення, як «максимуму незалежности в потенції» (Сталін), є приписом, позбавленим фактичного змісту. Союзна влада завжди має змогу запобігти здійсненню цього права союзної республіки правним же шляхом — однобічною зміною конституційного закону в напрямі усунення з нього приписів ст. 17 ще перед тим, як матиме підстави припускати можливість використання якоюсь із союзних республік свого права на основі названої статті. Отже, значення цієї норми лежить не в правній її природі, лише в конкретному фактичному співвідношенні політичних сил. Для здійснення цього в совєтській державно-правній системі ґарантованого права потрібна революція проти самого правного порядку, який його, це право, зафіксував.

Четверта й п'ята ознаки не є іманентні суверенним правам союзних республік. Вони існують з 1944 р. Якою мірою можна виміряти їх реальне значення, сказати важко. Совєтські джерела збувають цю ділянку прав і повноважень союзних республік загальниками, ніде нічого не подаючи про їх конкретне застосування. Будьяка література з цього приводу нам не відома. Можна без особливих побоювань висловити думку, що ця категорія совєтських правних приписів належить до декляративних норм, які демонструють чисто абстрактну правну «потенцію» союзних республік як суб'єктів суверенних прав.

За союзною конституцією правні ґарантії совєтських республік мають полягати також у праві кожної республіки вимагати скликання надзвичайної сесії Верховного Совєту Союзу або вимоги переведення референдуму, а також у праві домагатися від Верховного Совєту Союзу або його Президії

---

[99] Сов. Госп. Право, стор. 254.

скасування актів, які заторкують права республіки. До таких же ґарантій совєтські автори відносять і відсутність права союзного уряду на касування постанов урядів республік. Таке право належить тільки Президії союзного ВС. Так чи так останньою інстанцією залишається союзна законодавча або виконавча влада. Судового конституційного розбирання совєтське федеральне право не знає. При розв'язуванні колізій, як і в цілому конституційному будівництві, фактично відсутній третій основний складник федеративної будови, що, власне, є ознакою сучасного вчення про союзну державу, який називається в німецькій літературі й теорії „Gesammtstaat". В совєтській конституції фактично діють лише два чинники: «центральна держава» й «держава-член», що на практиці призводить не до «координації» їх діяльности, але до підпорядкованости останньої першій.

Ділянка компетенції, без якої «держава не є держава»,[100] немає жодної сфери, в якій союзна республіка «не залишала б для союзної державної діяльности місця».[101] Теоретично компетенційні можливості існують в усіх п'ятьох групах державних повноважень. Основні законодавчі можливості, проте, лежать у праві затвердження господарчого пляну республіки і її бюджету. «Інакше кажучи, Верховний Совєт союзної республіки, беручи за основу державний бюджет СССР у частині, що стосується союзної республіки, може проявити певну ініціятиву в рамах закону в справі поширення джерел прибутків і витрат».[102] В галузі т. зв. організаційних повноважень республіка самостійно визначає й установлює адміністративно-територіяльний поділ у середині своїх областей. Поділ же на самі області й визначення їх кордонів належать до компетенції Союзу. В ділянках господарчих і соціяльно-культурних повноважень республіка здійснює керування об'єктами т. зв. республіканської підпорядкованости й ділянками комунального господарства, місцевої промисловости, забезпечення здоров'я, загальної освіти тощо. В останніх ділянках формально республіці належить право законодавства, на основі рамових законів союзу, й урядування. Проте, звичайно перше право не використовується через вичерпний, фактично, характер загальносоюзних норм. Отже, органи республіки, власне, діють на підставі союзного законодавства і, таким способом, не є в даному разі органами союзної республіки, але союзу як цілого. Навяскі констатує, що «союзна держава є об'єднання спільнот (у значенні юридичних осіб), які поза межами (підкр. наше) союзної компетенції є державами. Держави-члени є спільноти, які є державами так далеко, як погоджена (в істотному) частина їх компетенції не перенесена на з'єднану державу (союзну державу)». Органи держави — члена, які діють, виконуючи безпосередньо союзні закони й приписи, утрачають свій характер органів державної влади держави-члена, але виступають як такі, що посідають «правне становище подібне до самоурядових тіл», отже, інституцій, які не будучи безпосередніми урядовими інстанціями союзної держави, в той же час самі не є окремими державними,

---

[100] Nawiasky, S. 91.
[101] Nawiasky, S. 52.
[102] Сов. Гос. Право, стор. 356.

самостійними органами. Вони діють на доручення союзних державних інстанцій, яке є для них обов'язкове, а не всилу своєї державної природи. Відсутність у совєтській державній будові інституту самоурядування й державний характер відповідних установ союзної республіки ставить їх при виконанні ними урядових функцій, здійснюваних на базі союзного законодавства, на становище органів союзної державної влади.

В цьому ж розрізі треба розглядати також і діяльність уряду союзної республіки в цілому. Його основні функції щодо об'єднання діяльности окремих міністерств і переведенні спільних урядових заходів є акти центрального органу державного урядування республіки лише тією мірою, якою вони здійснюються на підставі виконання законодавчої чинности республіки, зокрема на підставі указів президії її Верховного Совєту. Останні з погляду формального не можна трактувати як закон, проте, вони є актами, що видаються на базі законів республіки. Дії ради міністрів союзної республіки, що їх метою є переведення в життя союзних законів або актів союзної виконавчої влади й союзного уряду, є дії «на доручення», виконуючи які, рада міністрів республіки діє як орган загальносоюзної влади. Так, насамперед, належить розглядати завдання уряду республіки «об'єднувати й перевіряти працю уповноважених союзних міністерств». Згадана координація й перевірка діяльности органів ділянок виключно союзної компетенції не може бути трактована як прояв державної компетенції союзної республіки. Нагляд ради міністрів республіки над діяльністю союзних уповноважень іде не лінією застереження прав або інтересів республіки, лише лінією її відповідности союзному законодавству й напрямним союзного урядування. Контроль додержання союзного законодавства через органи держави-члена спрямовані «на додержання компетенції й на виконання законодавчого обов'язку Союзу» (Навяскі). Нагляд над місцевими органами союзної влади через органи держав-членів згаданий автор трактує як дії, доконані на обов'язкове доручення союзної влади. Ця функція урядів союзних республік виконується не на підставі державних повноважень цих республік, бо питання діяльности союзних міністерств «не належить до компетенції союзних республік» (В. Коток).

Відповідно до централістичних засад, які є основою всього совєтського державного, господарчого й суспільно-громадського життя, совєтське союзне конституційне право й практика урядування в усіх ділянках цього життя прагнуть заступити рамовий характер повноважень вичерпними нормами і правилами, перетворюючи тим самим державні органи союзної республіки на звичайні ланки в єдиній системі союзної державної організації. Сам державний характер членів союзу залишається таким доти, доки для них «збережено арену . . .» «розбудування їх устрою», а об'єднане ціле доти залишає «незмінний характер союзної держави», доки «члени посідають неконтрольовану державну владу» (Єллінек).

Обсяг «неконтрольованої державної влади» союзних совєтських республік лежить або цілком у теоретичній площині (як, напр., у царині закордонних зносин і «власних військових формацій»), або є практично не-

вловимий, і декляративно суверенні, державні права їх лишаються «максимумом незалежности... в потенції».

Автономна республіка

Утвори, що подається в совєтському державному праві під назвою «автономних», не є, у властивому розумінні поняття, членами федеративної спільноти, суб'єктами федерального права. Проте, все, що говорилося про совєтську теорію «двох форм» федеративної організації, а також про тенденцію совєтських політиків і законодавців розглядати ці «автономні» утвори, як певних, хоч і не цілком повноправних учасників совєтської федеративної спільноти, спонукує нас відвести певне місце для розгляду правної природи також і «совєтських автономій».

Саме поняття автономії можна розглядати і як ширше, і як вужче окреслення. В першому розумінні обсяг його охоплює величезне коло об'єктів. У другому досить обмежене. В ширшому розумінні автономія є властивість того чи того публічноправного утвору жити на підставі власних норм (у декого — жити під власним урядуванням). Таким способом, автономія властива, в більшому чи меншому обсязі, всім, наділеним правом власної нормотворчости (на думку декого, правом самокерування) організмам, починаючи від наділеної цим правом провінції (або, знов же, на думку декого, самоурядової громади) й кінчаючи на суверенній самостійній державі. В цьому сенсі можна говорити про «крайову» й «державну» автономію, можна говорити про обсяг «автономних прав» тієї чи тієї частини унітарного державного утвору, рівно як і про «обсяг автономії» самостійної держави в рамах міжнародньої спільноти.

У вужчому, обмеженому розумінні поняття автономії йдеться про частину якогось державного цілого, яка посідає певні правні, нормотворчі можливості. В цьому розумінні звичайне означення «автономний» у праві не застосовувалось до державних формацій, навіть не самостійних політично, зокрема до держав-членів у федеративних спільнотах. Автономія як вужче трактована правна категорія мала означати особливі права певного утвору, звичайно не властиві утворам подібного ступеня. Отже, визначення «автономний» до територіяльного утвору, типу «области», «край» або «провінції», визначала їх особливу правну природу, відмінну від звичайних «областей», «країв» і «провінцій». Натомість, «автономна держава» поняття логічно абсурдне, бо ж чи можна говорити, взагалі, про державу, яка була б позбавлена «автономних прав»? Уживання ж означення «автономна держава» як протиставлення поняттю «суверенна держава» ще менше виправдане з цього погляду.

До недавнього часу більшість юридичних авторитетів сходилася на тому, що «автономія» в державному праві є властивість мати або й установлювати власні закони без посідання власного «самоустановчого» права. Іншими словами, посідати законодавче право на основі делеґованости згори, від державного цілого, до якого дане автономне тіло належить. «Звідси

треба відрізняти автономію в сучасному праворозумінні як нормотворчу владу, тобто право недержавного об'єднання на творення об'єктивного законодавчого права» (проф. д-р В. Шюкінґ. Wörterbuch des deutschen Staats- und Verwaltungsrecht). Кельзен, що хоче вбачати в різних формах і ступенях державноправної організації лише «квантитативні» різниці, відзначає: «Поруч децентралізації через самоурядування відрізняють також децентралізацію через «землі» («Лендер»які розуміються в старому австрійському значенні), шукаючи можливости охопити поняття «землі» або «державного фраґменту» щось особливе так щодо самого урядового тіла, як і до держави». Ця особливість виникає тоді, «коли децентралізована спільнота має відмінний центр, «власний» або «особливий» законодавчий орган, тобто орган до створення генеральних, тільки для цього частинного простору чинних норм».

Органи автономного тіла, за Єллінеком, «є якби „державні" органи, але не органи держави» (тобто цілого). Загальновідомим є окреслення Єллінека подібних правно-організаційних утворів як «державних фраґментів». Останні, «хоч і підлягають державній владі, але не цілком увіходять до цієї держави, і хоч не є самі державами, але мають рудименти держави. Це є державні фраґменти, які не є ні держави, ані частини держав або державі підлеглі „комунальні об'єднання"».

Совєтський автор Г. Гурвич, що його визначення автономії ми на своєму місці вже наводили, не розходиться в розумінні автономії з загальнопоширеним у праві розумінням цього поняття. В нього автономія — «ступень децентралізації, що становить середину між самим адміністративним самоурядуванням і федералізмом». Автономна одиниця може мати »відтинок влади . . . дуже поважний і вширш, і вглиб, проте, всі закони її потребують затвердження вищої державної влади».[103] Якщо ж автономна одиниця, «піднісшись до ступня федеративної частини, може позбутись більшої частини своїх прероґатив», то все ж таки «у залишеній сфері вона є вільна від загальнодержавного контролю». Отже, в уявленні так европейських, як і совєтських правників, найхарактернішими ознаками автономії (як вужчого правного поняття) є право певного утвору на власну нормативну діяльність при відсутності права на «самоустановчість», тобто державність. Але саме представник совєтського державознавства, давши досить конкретне окреслення поняття автономії, в той же час намагається затушкувати цю конкретність і твердить, що «картина автономних форм являє собою, справді, таку строкатість і багатообразність, що з неї вивести для поняття автономії будьяке задовільне єдине визначення вельми тяжкувато».[104] Причини, що змусили автора ускладнити й заплутати власні висновки в цьому питанні, треба, очевидно, шукати в конкретній дійсності, в якій він перебуває. Працюючи в умовах совєтської державної системи й будучи свідком і вільним чи невільним учасником у творенні й коментуванні її, Гурвич, що бачив перед собою численні совєтські «автономні» утвори, мусів

---

[103] БСЭ, I вид., т. I. М., 1926, стор. 372.
[104] БСЭ. вид. I, том I, М., 1926, стор. 374.

був, поперше, всупереч своїм власним висновкам, поставити під сумнів їх категоричність, подруге, визнати на тій підставі, що поняття автономії не є об'єктивно виведеним, але суб'єктивно впроваджуваним у вжиток, залежно від тих чи тих ідеологічно-політичних цілей, що автономному утвору не можна дати єдиної дефініції. Тому то автор мусів далі говорити про особливе, відмінне від перед тим визначеного розуміння автономії: «В світлі такого розуміння політичного змісту автономії, стає очевидним, що совєтська держава, не відмовляючись від цього терміну, вносить до нього, проте, цілком інший зміст». Цей, «цілком інший зміст», як ми вже в іншому місці відзначали, окреслюється так широким, як і невиразним означенням «автономії за совєтським державним правом» як «самостійного здійснення . . . державної влади у межах, визначених» за участю автономного утвору «вищими органами влади союзної республіки». Залишається неясним, що значить «самостійне здійснення державної влади»? Чи має це припускати наявність самостійної державної влади автономної одиниці, чи це Єллінекові «ніби „державні" органи, але не органи держави»? Отже, чи «самостійне здійснення державної влади» передбачає обов'язкову наявність окремих, особливих, своїх органів державної влади в автономних утворах? Визначення «самостійне здійснення» ніби логічно передбачає це. Проте, наявність «автономних» совєтських утворів такого типу, як т. зв. «автономні області», заперечує це розуміння «самостійного здійснення державної влади». Останній момент є притаманним лише певній категорії совєтських «автономій» — т. званим автономним республікам, які офіційно окреслюються як тіла, наділені «політичною або законодавчою автономією». За «адміністративної автономії» (в автономних областях) «самостійне здійснення державної влади» уявляється без утворення окремих, відмінних органів державної влади.

З другого боку, формулювання згаданого «здійснення» в межах, визначуваних «вищими органами влади союзної республіки», не показує, чи передбачається тут елементи власної державности, чи ж залишаються вона на стані своєрідних «державних фраґментів».

З одної сторони, визначення меж т. зв. самостійного здійснення державних функцій від «вищих органів влади союзної республіки», хоч би й «за участю» автономного тіла, промовляє за визначення його, скорше, не окремим державним утвором, лише його «фраґментом», з другого ж боку, совєтська дефініція держав-членів федеративного об'єднання передбачає подібно ж їх права (тобто права на «самостійне здійснення державної влади»), як «установлені загальнодержавною конституцією», тобто через «вищі органи» совєтської союзної держави.

Отже, совєтська формула автономії є така невиразна, що дозволяє на дуже вільне й різноманітне трактування. Уявити правну суть совєтських автономних утворів можна лише на основі безпосереднього ознайомлення з їх організацією й будовою.

Вищим типом совєтської автономії є т. звана автономна республіка «як форма політичної автономії». Цей специфічний тип совєтських політично-територіяльних організацій постав і розвинувся в ході практич-

них заходів комуністичної влади в галузі розв'язання національної проблеми на колишніх російських державних теренах. Згідно з ще передреволюційними наставленнями большевицьких теоретиків і провідників у царині національного питання і його вирішення в умовах російської держави, «обласна автономія розглядалась як доконечний пункт» у цьому вирішенні. Тому автономний устрій визнавався потрібним «для областей, відмінних своїм особливим національним складом і побутом» (Сталін). Процес постання фактично відокремлених національних державних формацій змусив новоутворений совєтський уряд доповнити попередню автономістську тезу федералістичними постулятами. В умовах фактичного усамостійнення більшої частини більших численно (людністю і простором) національних територій, совєтська державна влада розв'язала національну проблему залишених під її контролем національних одиниць шляхом утворення т. званих автономних республік і областей. Початково, таким способом, форма автономної республіки була властива для державно-адміністративної організації на деяких із національно-самобутніх теренах, що, в силу тих чи тих причин, залишались у державному зв'язку з метрополією. Для стосунків із знову поєднаними, совєтизованими утворами, як уже говорилося, було прийнято правно відмінну форму «договірних зв'язків».

Організація СССР, як союзної федеративної держави, поставила була на порядок дня питання про переведення автономних республік на правний статус т. зв. союзних республік, отже, виділення їх із складу РСФСР. Але це викликало заперечення тодішнього офіційного керівника в галузі національної політики Сталіна, який уважав названий захід за шкідливий, бо він «поставив би догори ногами початий справді революційний процес об'єднання трудящих». Проте, незабаром, на протязі 12 років, деякі «автономії» (середньоазійські) було таки вилучено з РСФСР і перетворено на союзні республіки. 1936 року Сталін офіційно подав мотиви, що, правда, не прямим шляхом, визначали зовнішні моменти, які зумовлювали існування автономних республік і областей надалі. Ці мотиви спирались на політично-суспільні моменти, які дозволяли б національно-територіяльній одиниці домагатися стану союзної республіки. Про це ми говорили у відповідному місці. Отже, національно-територіяльні формації, які не відповідали б названим вимогам, мали б залишитися на стані автономних утворів. Розглядаючи їх відповідно до цих передумов, ми бачимо, що сьогодні, тільки Татарська і Башкірська республіки налічують понад три мільйони людности кожна. Інші автономні республіки мають кожна зокрема менше як мільйон населення. Звичайно автономні республіки РСФСР (крім Чуваської, Якутської й Комі), не мають абсолютної більшости однієї, корінної національности. Крім РСФСР, автономні республіки було утворено в рамах Грузії, Азербайджану і України (до 1940 року).

Спеціяльних юридичних підстав, що зумовлювали б постання автономних республік, совєтське державне право не визначає. Зокрема нема норм, що визначали б підстави до визнання за тією чи тією формацією права на ту чи ту форму «автономної» організації. Політично-ідеологічне арґументування виходить із твердження, що «республіканська автономія є форма

політичного самоурядування для тих націй Совєтського Союзу (неоформлених як союзні республіки), що «перебувають на вищому щаблі». (Гурвич).[105] Питання нової автономної республіки залежало до 1936 року цілком від верховних органів союзної республіки. Після 1936 року — від Союзу. Останньому ж належить і право скасування автономії. На підставі указів Президії СССР, пізніше оформлених як закони Верховним Совєтом, було ліквідовано влітку 1941 року Автономну Республіку Німців Поволжя, 1944 року — Чечено-Інгуську, Калмицьку і Кримську автономні республіки.

Автономній республіці належать «автономні державні права», що виявляються в наявності: 1) окремої конституції; 2) вищих державних органів; 3) «елементів територіяльного верховенства»; 4) компетенції; 5) представництв в Раді Національностей Союзу; 6) представництва в Президії Верховного Совєту союзної республіки; 7) «особливих ґарантій юридичної сили її актів урядування».[106]

Розгляньмо ці підстави «автономних державних прав» окремо. Конституція автономної республіки, укладувана її законодавчим тілом, потребує затвердження з боку союзної республіки. Цей момент є суперечний основній засаді «самовстановчости», як основній ознаці державности. Це ж стосується й питання т. зв. компетенції автономних республік, яка здійснюється «під верховним керівництвом і контролем союзної республіки». Інакше кажучи, автономна республіка не має жодної найменшої правної ділянки в якій би вона діяла цілком самостійно й безконтрольно. Її законодавчі урядові дії залежать від «верховного керівництва» союзної республіки. Ця відсутність власної компетенції, без якої «немає держави», позбавляє атрибутів державности автономну республіку. Єллінек, всупереч твердженням сучасних йому фінляндських і хорватських правників, заперечував державний характер таких політично-розвинених і наділених обширними законодавчими правами організмів, якими були сучасні йому «велике князівство Фінляндське» й «Королівство Хорватія-Славонія», на тій підставі, що міністер у хорватських справах у Будапешті був відповідальний перед парляментом. Фінляндія «найближче» підходила до поняття держави. Але їй бракувало «однієї єдиної» умови — «монархічної влади, що не міститься в іншій короні». Трудно знайти ознаки державности в автономній республіці з її карликуватими можливостями законодавства, ще до того здійснюваного «під верховним керівництвом» іншого державного утвору. Інші, перелічені вище моменти, відіграють другорядну ролю у зв'язку з наявністю названого «верховного керівництва».

Само по собі, наприклад, право на представництво в Раді Національностей Президії Верховного Совєта союзної республіки ще не є доказом державного характеру заступлених там формацій. З трьох елементів держави: влади, території й народу — перший у автономній республіці може уважатись, таким способом, за відсутній, коли йдеться про самоустановчу й правно незалежну державну владу. Другий момент почасти репрезентований

---

[105] БСЭ, вид. I, том I, М., 1926, стор. 381.
[106] Сов. Гос. Право, стор. 259.

«елементами територіяльного верховенства» у вигляді права на згоду при зміні території. Визначення районового поділу, само з себе, ще не є ознакою державного «верховенства» — суверенітету над нею. Проте, основне, що обидва ці права спираються на контрольовані законодавчі повноваження. Третій елемент — населення, щодо автономної республіки залишається неясним цілковито, бо конституції Союзу і Союзних республік нічого не говорять про громадянство автономних республік, якщо не вважати на непряму згадку про «громадян автономної республіки» у статті про вибори їх верховних органів.

Те, що ми відзначили в розділі про «другу форму» совєтського федерального ладу, й тут насуває висновок, що автономна республіка в правному розумінні не є утвір з ознаками власної державности, а, щонайбільше, певний «державний фраґмент» і сама назва «республіка» тут може бути застосована не з більшим правом, як назва «королівство» до автономних крайових утворів колишньої Габсбурзької монархії.

Автономна область

За визначенням совєтського джерела, це є «національно-державний утвір, що входить до складу союзної республіки й користується адміністративною автономією.[107] Є цілком очевидним, що означення «державний» у даному разі не може бути трактоване як наявність у названої територіяльно-автономної одиниці ознак власної державности. За совєтським же визначенням автономна область наділена лише «адміністративною автономією», на відміну від автономної республіки, яка посідає «політичну» або «законодавчу» автономію. Цими окресленнями совєтські правники намагаються розрізнити два названі види автономії у тому сенсі, що для першого характерним є посідання автономним утвором законодавчих прав на свою окрему державну «політичну» організацію, в другому ж ці моменти відсутні. Як уже нераз зазначалось, правне поняття «автономії» за пануючим переконанням має відповідати його філологічному значенню, тобто має бути тотожнім із правом установлювати самому для себе закони. Отже, з цього погляду дефініція «адміністративна автономія» є чимось суперечливим у собі. Зміст, який би мав критись під цією назвою, мав би відповідати поняттю обласного самоурядування. Якщо так підходити до розуміння природи совєтської автономної области, то тоді слід було б припустити, що останні посідають певний обсяг самоурядових прав, якого не мають інші, «неавтономні» територіяльні одиниці. Насправді ж, як уже говорилося, принцип самоурядування як особливої форми провадження місцевих справ є цілком усунений з совєтської системи адміністрації. «Він (принцип самоурядування), по суті, непотрібний, нелогічний, бо саме центральне урядування є не що інше, як самоурядування робітничої кляси» (Гурвич). Тому,

---

[107] Сов. Гос. Право, стор. 259.

власне, й найновіше визначення совєтської автономії говорить уже не про самоурядування, але про «самостійне виконання державної влади». Як має виглядати це здійснення в умовах «адміністративної автономії»? В автономних республіках воно могло теоретично знайти свій вияв у наявності окремих, спеціяльно властивих їм органах влади й урядування (верховний совєт і рада міністрів республіки), а також у праві, хай ілюзорному, на власне законодавство. Автономна область не має ані спеціяльних, відмінних від інших неавтономних областей, органів влади й урядування, ані права на нормотворчі дії. Органи урядування, що в системі совєтської державної адміністрації на місцях збігаються з органами державної влади, не є органами самоурядування, а діють за принципом інстанційної ступеньованої підпорядкованости й з цього погляду вони не здійснюють тієї влади «самостійно». Якщо ж шукати їх «самостійности» в їх формально виборній побудові, то, в такому разі, це «самостійне здійснення» притаманне не тільки автономним одиницям, але й усім іншим територіяльно-адміністративним тілам — від области й до сільського совєту. Отже, трактування совєтської обласної «автономії» в аспекті, в якому розуміють «автономію» меншість правників на заході, стотожнюючи її з самоурядуванням (зокрема В. Старосольський), також є виключеним.

Совєтську автономну область відрізняють від інших адміністративних одиниць такі ознаки: 1) право на вироблення «Положення про автономну область», затвердженого центральною владою республіки; 2) наявність «певних прав на свою територію» (право самій, з пізнішим затвердженням республіки, переводити т. зв. районізацію, а також участь у розв'язанні справ кордонів области); 3) представництво в Раді Національностей Союзу; 4) можливість скасування ухвал совєта автономної области лише указами Президії Верховного Совєта Республіки.

Перша з цих ознак є цілком декляративна норма, бо урядування автономної области базоване на тих самих засадах, що й інших областей. Органи обласної влади мають ширші повноваження в галузі організації території, а також правно обласний совєт поставлений незалежніше щодо органу центрального урядування республіки — її ради міністрів. Проте, це не звільняє окремі урядничі органи области від відомчої підпорядкованости урядовим інстанціям республіки і Союзу, як і не ґарантує незайманости певного мінімуму повноважень обласної влади. Остання є звичайною ланкою в системі загальнодержавного апарату урядування, тільки наділена дещо більшими повноваженнями. Суть совєтської автономії, зокрема т. зв. обласної, полягає не в наданні певним об'єктам певного обсягу спеціяльних прав і повноважень у царині законодавства й адміністрації. Вона полягає в завданні: «а) розвинути й зміцнити в себе совєтську державність у формах, відповідних національно-побутовим умовам цих народів; б) розвинути й зміцнити в себе діючі рідною мовою суд, адміністрацію, органи господарства, органи влади, творені з людей місцевого населення».[108]

---

[108] З резолюції X. З'їзду РКП(б). Цитовано за текстом, уміщеним в «Образование СССР», стор. 222.

Отже, автономна область є специфічно виділена територіяльна одиниця з особливим національним складом, який передбачає застосування мови «корінної» людности в культурному, громадському й адміністративному вжитку, поруч державної мови республіки й Союзу. Але самий факт застосування місцевої мови в офіційному й публічному житті ще не є ознакою автономії того чи того мовно-територіяльного утвору. Совєтська адміністративно-територіяльна організація знає менші національно-мовні адміністративно-територіяльні одиниці (національні округи, райони, сільради) без того, щоб їх було визначувано як «автономні».

Окремою ознакою автономної области є право на заступництво в Раді Національностей. Але й ця ознака не є ознакою автономности. Вона свідчить лише про наявність особливих прав, наданих населенню области на політичну репрезентацію у вищій союзній палаті. Крім того, це право належить також і національній окрузі, яка, як ми тільки но відзначили, не окреслюється як автономний територіяльний утвір.

Совєтська автономна область, таким способом, являє собою адміністративну одиницю з певними відмінностями щодо мови й побутової культури людности й відповідно пристосованими до цього умовами урядування й представництва в союзних законодавчих тілах та з певною мірою збільшеними адміністративними повноваженнями органів місцевої влади в ній.

Питання подвійного громадянства в совєтському федеративному устрої

Це питання в совєтському державному устрої, властиво, не має жодного практичного значення. В основі совєтської системи громадянських прав і обов'язків відсутні моменти пов'язаности останніх із місцем перебування громадян, а також тривалістю його. Совєтському громадянинові незалежно від цих моментів належать однакові права й обов'язки не тільки загальнодержавного характеру, але й місцевого значення. Відповідно до цього формула «громадянство союзної республіки» позбавлена всякого практичного змісту. Совєтський громадянин, перебуваючи на терені тієї чи тієї совєтської республіки, незалежно від часу й тривалости того перебування, є об'єктом і суб'єктом її чинного права у повному обсязі.

Натомість, цілком неясною є справа громадянства окремих республік для совєтських громадян, що перебувають за межами СССР. Практика встановлення по війні т. зв. особливих виборчих округ для виборів до Верховних Совєтів РСФСР і УССР, за якою особистий склад совєтських совєтських окупаційних сил у Німеччині брав участь у виборах до Верх. Совєта РСФСР, а окупаційних військ в Австрії — до Верх. Совєта УССР, мала б свідчити про те, що приналежні до тих сил уважались в Німеччині — за громадян РСФСР, в Австрії — за громадян УССР. Проте, якихось чітких правних критеріїв совєтська юридична література не дає. Натомість звичайно совєтський громадянин, який перебуває поза межами Совєтського Союзу є завжди тільки громадянином Союзу. Отже, не може бути,

скажім, втрати громадянства Союзу республіки як спеціяльного правно оформлюваного акту. На підставі пункту «ч» статті 19 конституції УССР і відповідних пунктів конституцій інших союзних республік, до «відання» їх належить «надання прав громадянства» союзної республіки. Практично цей припис стосується лише колишніх несовєтських громадян і являє собою делеґування союзним республікам права й обов'язку приймання чужинців до совєтського громадянства, бо, на основі ст. 21 союзної конституції й відповідних статтей конституції союзних республік (ст. 17 конституції УССР), набуття громадянства республіки є одноразово набуттям союзного громадянства. Формула подвійного громадянства в Совєтському Союзі є тільки данина федеративним традиційним уявленням у цій галузі.

ВИСНОВКИ

Союзна держава, як устроєво-організаційна форма, постала й розвинулась на протязі останніх 130 років у певних історичних умовах і була спричинена певними історичними особливостями, виявом яких у площині державноправних стосунків і форм вона стала.

Цими історичними умовами були процеси конституювання націй або оформлення їхніх історичних прагнень у вигляді творення чи консолідації національних держав, процеси, що знайшли своє виявлення у формулі: «Кожна нація покликана й управнена утворити державу . . . Кожна нація — держава. Кожна держава — національна істота» (Блюнчлі «Альгемейне Штаатслере», 1875).

Цими історичними особливостями була попередня «розщепленість» націй або національно зближених складників між окремими самостійними державними формаціями, як також і наявність певних традиційних, географічних, організаційних передумов. Союзна держава виробилась правно як закінчена устроєва конструкція, що поєднувала засаду державної одности з федеративною формою зв'язку державно зорганізованих складників.

Федеративна будова, як форма державної організації різнонаціональних спільнот або об'єднання між собою різних уже оформлених державно націй, лишалась до недавнього часу лише у сфері не так правних, як політичних ідей і плянів. Вона у вільному світі правових державних стосунків досі не була здійсненою, якщо не вважати кількох початкових і незакінчених спроб. Правна теорія, не оперта на політично-правну практику, не виробила устроєвих засад і особливостей, що могли б відповідати тим проєктованим формам національно-державного співжиття.

Большевицька, так звана «революційно-марксистська» доктрина, будучи послідовно централістичною у своїх устроєвих концепціях, виступила як беззастережний ворог усяких федералістичних тенденцій. Але конкретна дійсність, у даному разі, та, що постала на просторах колишнього російського багатонаціонального державного комплексу і яка загрожувала повним розпадом останнього, змусила комуністичних провідників удатись до федеративної концепції, як до форми збереження різнонаціональної держави.

Проте, большевизм, виходячи з своїх централістичних спрямовань і приймаючи федеративну конструкцію своєї державної цілости, як певне історичне «неминуче лихо», прагнув використати в цій конструкції, головне, моменти й тенденції до уніфікації, а не до правно-організаційної багатогранности. Він свідомо прийняв форму союзної держави, посталої як правний вияв однонаціональної держави, для організації міжнаціональної державної сполуки.

Але й у цьому вигляді послідовне переведення правно-устроєвих форм союзної держави, здійснюване відповідно до їх правдивого змісту, не могло забезпечити виконання централістичного ідеалу комуністичної державности.

Тому то федеративний момент у будівництві останньої набрав більше зовнішнього, формального характеру. Федеративна структура, зовні ускладнена ще додатковими атрибутами у вигляді т. зв. «автономій», що мали виступати як секундарні чинники федеративної будови, залишалася певною організаційною формою, призначеною творити своєрідну устроєву оболонку навколо централістичного й унітаристичного ядра совєтської державної організації.

Матеріяльний зміст самих совєтських «федеральних» інститутів і норм показує тенденцію витискування з них елементів, які є неодмінними складниками федеративних державних стосунків (компетенція членів, їхні реальні права й ґарантії, елементи їхньої політично-державної й правної самобутности тощо).

СССР щодалі більше, не зважаючи на окремі, спричинені політичною коньюнктурою, зовнішні акти, спрямовані ніби на зміцнення федеративного устрою (наприклад, закони 1. лютого 1944 року), або на заходи, продиктовані потребами бодай частково подолати громіздкість і неповоротність до краю сцентралізованої бюрократичної машини (деконцентрація в деяких ділянках урядування після 1953 року), втрачає не тільки фактичні, але й формальні ознаки союзної державної формації, наближаючись до завершення своєї остаточної мети в царині державної організації — здійснення «всебічного, систематичного й централізованого державного і партійного керівництва суспільством». Постає лише питання, чи сущі в СССР і за його межами політичні та інші передумови дозволять комуністичній диктатурі цей задум перевести в життя. Досвід з ранніх антифедеративних теорій Леніна і Сталінових тверджень про нібито історичну минучість совєтських федеративних форм дає підстави до висновків іншого характеру.

ВИКОРИСТАНА ЛІТЕРАТУРА

Бабий Б. Воссоединение украинского народа в едином украинском советском государстве. «Советское государство и право». 1954).

ВКПб в резолюциях и решениях с'ездов, конференций и пленумов ЦК. Москва, 1940.

Вышинский А. Вопросы теории государства и права. Москва, 1949.

Генкина Б. Образование СССР. Москва, 1947.

Гурвич Г. История советской конституции. Москва, 1923.

Гурвич Г. Основы советской конституции. Москва, 1921.

Дорошенко Д. Історія України (1917—1922), тт. I і II. Ужгород, 1934 і 1930.

Евтихиев. Советское административное право. Москва, 1950.

Євтіхієв. Основи радянського адміністративного права. Харків, 1928.

Власов В. А. Советский государственный аппарат. Москва, 1951.

Златопольский Д. Л. Образование и развитие СССР как союзного государства. Москва, 1954.

История советского государства и права. Москва, 1950.

Конституция (основные законы) автономных Советских Социалистических Республик, входящих в состав РСФСР. Москва, 1937.

Конституция (основный закон) СССР. Конституция (основные законы) Союзных Советских Социалистических Республик. Москва, 1951.

Кораблев П. Разработка В. И. Лениным и И. В. Сталиным основных принципов советского многонационального государства. «Вопросы истории». Москва, 1954, Кн. 3.

КПСС в резолюциях и решениях с'ездов, конференций и пленумов ЦК. Москва, 1953.

Краткий курс ВКП(б). Москва, 1936.

Курицын В. Государственное сотрудничество РСФСР и УССР в 1918—1922 годах. «Вопросы истории.» Москва, 1954, Кн. 5.

Ленин В. И. Соч., тт. XXII і XXV. М., изд. 4.

Ленинский сборник. Т. XXXV. Москва, 1942.

Люксембург Роза. Октябрьская революция и национальный вопрос. Москва, 1927.

Лихолат А. В. Разгром националистической контрреволюции на Украине (2917—1922). Москва, 1954.

Мазепа І. Україна в огні й бурі революції. 3 частини. Німеччина, 1950.

Малицкий. Советское государственное право. Харьков, 1926.

Котляревский С. СССР и союзные республики. Москва, 1924.
Образование СССР. Сборник документов. 1917—1924. Москва, 1949.
Палієнко. Конфедерація, федерація і СССР. Харків, 1924.
Панкратова А. Великий русский народ — выдающаяся и руководящая сила Советского Союза. Москва, 1938.
Пентковская В. Роль В. И. Ленина в образовании СССР. «Вопросы истории». М., 1956. Кн. 3.
«Первая советская конституция». Москва, 1938.
Попов М. Нарис історії Комуністичної Партії (більшовиків) України. Харків, 1928.
Постановление Пленума ЦК Коммунистической Партии Советского Союза, принятое 11. июля 1955 года по докладу тов. Булганина «О задачах по дальнейшему подъему промышленности, техническому прогрессу и улучшению организации производства». «Правда». Москва, 14. 7. 1955.
Ронин С. Л. К истории разработки, утверждения и развития Сталинской конституции. Москва, 1951.
Ронин С. Л. К истории конституции СССР 1924 года. Москва, 1954.
Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных Р. С. Ф. С. Р. с иностранными государствами. Выпуск первый. Петербург, 1922.
Сборник дикретов на 1919 год. Петроград, 1920.
Софроненко. Воссоединение Украины с Россией. «Вопросы истории». Москва, 1954, Кн. I.
Сталин И. В. Сочинения, тт. III и V.
Старосольський В. Держава і політичне право. Подєбради, 1925.
Студеникин С. С., Власов В. А., Евтихиев И. И. Советское административное право. Москва, 1954, Кн. 4.
Супруненко Н. И. Образование Украинской Советской Социалистической Республики. «Вопросы истории». Москва, 1954, Кн. 2.
Тайманов Г. Т. Казахская СССР в советском многонациональном государстве. «Советское государство и право». Москва, 1954, Кн. 10.
Турсунов Х. Т. Национальное размежевание Средней Азии и образование Узбекской ССР. «Вопросы истории». Москва, 1954, Кн. 10.
Якубовская С. И. Об'единительное движение за образование СССР. Москва, 1947.
Чистяков О. И. Развитие федеративных отношений между РСФСР и УССР (1917—1922). «Советское государство и право», Москва, 1954, Кн. 2.
Ященко. Международный федерализм. СПБ, 1908.
Ященко. Теория федерализма. СПБ, 1912.
Jellinek G. Allgemeine Staatslehre. Berlin, 1914.
Jellinek G. Die Lehre von den Staatenverbindungen. Wien, 1882.
Jellinek G. Über Staatsfragmente. Heidelberg, 1896.
Jenny H. Das Bundesstaatelement im Sowjetrussischen Staatsrecht. Zürich, 1933.
Helfritz. Allgemeines Staatsrecht. Bielefeld, 1949.
Kelsen H. Allgemeine Staatslehre. Berlin, 1925.
Maunz T. Deutsches Staatsrecht. München und Berlin, 1952.

Nawiasky H. Der Bundesstaat als Rechtsbegriff. Tübingen, 1920.
Pipes R. The Formation of the Soviet Union, Cambridge, 1954.
Rauch O. v. Russland — Staatliche Einheit und nationale Vielfalt. München, 1953.
Rechetar J. The Ukrainian Revolution. Priceton, 1952.
Seifert Hans. Treitschke Bundesstaat und Einheitstaat. Leipzig, 1929.
Waldecker Ludvig. Allgemeine Staatslehre. Berlin. 1927.
Norman Brown W. India, Pakistan, Cyelon. N. J. 1951.
Marcic R. Die neue Jugoslavische Verfassung. „Juristische Bllätter". Wien, 16. 1. 1954.

Крім того використано як довідковий матеріял статті й дані таких енциклопедій:

Большая Советская Энциклопедия. Изд. I., Москва.
Большая Советская Энциклопедия. Изд. II. (36 томів, що вийшли досі).
Der grosse Brockhaus.
Schweizer Lexikon. Zürich, 1946.
Stengel Karl. Wörterbuch des Deutschen Staats- und Vervaltungsrechts. Bd. 1-3. Tübingen, 1911—1914.

O. Yurchenko

THE NATURE AND FUNCTION OF THE SOVIET FEDERATIVE FORMS

The problem of the rise of any specific normative legal category cannot be studied in isolation from social-ideological problematics. This fact is confirmed by most students of law, in particular by George Jellinek, a leading authority in the field of state law and even more definitely by such a consistent proponent of the formal juridical method of investigating legal phenomena as the contemporary German Swiss scholar, Hans Nawiasky.

The basic principles of federative state organization in the Soviet system were borrowed by Communist political scientists and lawmakers from existing examples in the West. Nevertheless, the ideological basis and historical aims of federative institutions and norms of Western "classical" federalism are completely at variance with those of the ostensibly federative Soviet structure.

The beginning of the period during which the political and legal concept of the federative state was formulated may be set for purposes of argument at 1789, the date of creation of the first "federal State" in history, the United States of America. For the great majority of federative organizations their "union" structure was a means of creating a state out of a national community previously broken up as to political-legal organization into separate state bodies, as in Germany, the United States, and the Spanish-American federations.

Federative forms of structure in single-nationality state formations are conditioned chiefly by: (a) the existence of regional political traditions; (b) the requirements of political and administrative decentralization of a national territory, as in the U. S. and other American federations, and (c) motives connected with the essence or the interests of the political regime of the state, as in the German Federal Republic.

The problem of the federation as a form of inter-nationality relations was until 1918 entirely at the level of theoretical aspirations and political plans. Thereafter, leaving aside such formally federative communist formations as the USSR and Yugoslavia, this state of affairs remained unchanged. Newly emerged federative states, such as India and Burma, created in ethnically variegated or differentiated areas, either are not state unions resting on a basis of nationality, or are united constituent parts consisting of various nationalities which have not yet attained in the course of their development the level of contemporary state nations, as in the case of Burma.

The theories and plans of inter-nationality federations generally either developed from efforts to solve a nationality problem in unitary multi-national state structures, or emerged

from tendencies toward a closer unity on the part of independent national-state organisms. Both trends toward inter-nationality federative concepts evolve from various historical conditions and are dictated by various historical aims and requirements.

Similarly, unions of independent national states are also still in the stage of political ideas and plans. However, the presence of a certain ideological tradition on the basis of these plans has brought about a broadening of the meaning of the term "federation," which in current political discourse frequently includes any kind of union of state organized units. The boundary between the classical state-legal concept of a "federation" as a federal state (Bundesstaat) and a "confederation" as a union of states (Staatenbund) is thus obliterated. This broadening of the concept does not so much reflect a lack of sufficient legal precision of definition as a broadening of the sphere of phenomena embraced by the definition.

The problem of federalism as a principle of political organization in Marxism and Communism has a special history of its own.

In Russian Bolshevism, which adopted from the ideological heritage of early Marxism the thesis of dictatorship as the basic and most characteristic feature of state organization, the ideas of self-administration and decentralization, whose highest form is a federal state organism, were cast aside at its very founding. The only principle of every political and social organization was declared to be "democratic centralism," the basic marks of which are: (1) elective directing organs (the mark of formal democratism); (2) operational subordination of lower organs to the higher; and (3) unquestioning fulfillment by the lower organs of the directives of higher organs.

The bases of federalism were accordingly simply irreconcilable with the above-mentioned postulates of Bolshevism. The federative form was considered either as completely unsuitable for the state structure, either of a "bourgeois" or a "proletarian" state (D. Zlatopolsky), or as permissible as a transitional stage "from monarchy to a centralized republic." Lenin and the Bolsheviks, in developing to the maximum in their theory and practice the centralistic ideas of early Marxism (continued, incidentally, by specific German, single-nationality actuality) almost to the very seizure of power, had a negative attitude towards federation as a form of future structure for the Russian state. The change in this attitude was evoked by the concrete historical situation which arose in the area of the former empire after October 1917, as a result of which, as Stalin recognized, "a large number of nationalities of Russia were actually in a state of complete separation," while the national movements of these peoples "had gone so far that in a number of cases the old plan of autonomy (by oblasts) was not realizable."

Thus, the historical circumstances conditioning the rise of Western and Soviet federative concepts and their historic aims are basically different. The former type, if one has in mind already created federations, are state unions of separate nations and regard their historical problems as far as area is concerned as settled. The latter type have their origin in a compulsory union of multinational components within the borders of a "federative" whole.

The new Bolshevik propositions regarding the necessity of introducing federative forms in the state structure of the Soviet Republic found their legal formulation in a "Declaration of the Rights of the Laboring and Exploited Nation," published by the Third All-Russian Congress of Soviets on January 18, 1918, and in the Constitution of the RSFSR, approved in the summer of the same year. Nevertheless, at the moment of publishing both acts, the majority of the proposed objects of Soviet federative unification were beyond the borders of sovereignty of the Soviet state power.

The process of military and political conquest by the Moscow dictatorship of the "border areas" which had fallen away did not lead to the automatic inclusion of the latter in

the composition of the "Russian Federation." The actual creation of a unified Soviet state community, united by a single, highly centralized political power, the Russian Communist Party, took the form of interstate alliances. The "border" states newly united to their former metropolis were legally regarded as "treaty" republics, that is, state organisms connected with the RSFSR by special treaty arrangements known as "military-economic alliances."

It was only in the course of further state-political consolidation that this type of alliance was given the form of a "federation." This step was reached with the creation of the Union of Soviet Socialist Republics. It is characteristic, however, that even the fact of the creation of the USSR on the basis of the Treaty of Alliance of December 30, 1922, did not determine the final legal nature of the Union. The period between the conclusion of the treaty and the ratification of the Constitution of the Union on July 6, 1923, was occupied by a stubborn political struggle during which several elements of the so-called national republics attempted to retain in the newly-created USSR the confederative character of relations among its members, as in the so-called "Ukrainian project."

The Soviet political leaders and lawmakers did not however limit themselves to carrying over the form of single-nationality federative unions into a multi-nationality complex. They also attempted, by applying these forms, to draw the main attention to factors stressing the legal nature of the federation as a single state.

It is a striking fact that Soviet political and institutional historians have attempted to make the definition of "federative" cover several types of state structures which from the point of view of state law cannot be regarded as such. The Soviet federation includes first of all the largest Soviet republic, the RSFSR. The state-legal structure of this formation, in particular the legal nature of the constituent parts, consisting of the Russian territories and the so-called autonomous units, and also the character of the state relations between them, clearly testify to the unitary character of the structure of the Soviet Russian Republic. In order to justify the name of "federation" applied to it for purely tactical reasons, contemporary Soviet political scientists attempt to base the alleged federative character of the RSFSR on an artificially created theory of "two forms" of Soviet federative structure. If the first of these, the "federative union of sovereign republics" agrees in general with the concept of federative structure known to juridical science, the second, the "Soviet federative republic as a federation resting on the autonomy of national state formations," is a theory invented by Soviet students of law to meet the requirements of a propagandistic and political character already discussed.

According to Soviet constitutional law, the union republics, members of the federation of the first of the "two forms," are endowed with sovereign powers. However, the "autonomous repuplics," included in the "federative" union organized according to the "second form," do not enjoy "state sovereignty." The question of principle, as to whether or not sovereignty is an indispensable mark of every state or only of an independent state not a constituent part of another state, remains open in Soviet legal science.

The development of the Soviet federative structure followed the line of steadily increasing Union competence and a swallowing up by the Union of the political and legal powers of the separate Soviet republics. The existence of self-competence is the basic mark of the state nature of an organization. But the scope of the powers of the Soviet Union republics is defined only by declarative norms. The gradual increase of the scope of the powers of the Union is defined as a political phenomenon and therefore legitimate in a legal sense. It emerges from the very nature of the Soviet state in general. Without it the state would be deprived of the possibility of fulfilling its "defensive, economic-organizational and cultural-educational functions." The 1936 Construction of the USSR, unlike the federal constitutions of the West, does not place limits on the powers of the government of the Union, but regulates its structural details strictly on the basis of Lenin's statement

that "in the government of the Soviet Union the unified state direction requires the greatest uniformity in structure of state organs in the entire country."

While recognizing the indisputable primacy of the powers of the Union over those of constituent republics (Art. 15, Constitution of the USSR), the Soviet lawgivers did not provide guarantes for the defense of the rights of the individual republics, with the exception of the decltrative Article 17 of the Basic Law, which foresees the right of a republic to secede from the Union. In the absence of norms providing for practical application of this right and in view of the possibility of easy amendment of the constitution, including the article in question, this extremely broad guarantee is, as the Soviet students themselves assert, practically valueless.

As far as concerns guarantees for the members of the Union through its system of higher state organs, a glance at the structure of the highest body of the USSR, the Soviet of Nationalities, shows that it is aimed less at protection of the rights of the member states than at the propagandistic side of the problem.

In 1936 Stalin put forth the theory of "three marks." According to this theory, a national-political organism can claim the status of a direct member of the Union, that is, "a union republic," if it bears the three following marks: (1) a border geographical location; (2) the presence on the given territory of an absolute majority of one nationality; and (3) a minimum population of one million. In 1940, incidentally, with the transition of the Karelo-Finnish SSR from an autonomous republic into a union republic, these requirements were disregarded.

In regard to the legal form, the union republics have the marks of their own statehood: their own territory, citizenship and higher state organs. Nevertheless, in fact, under the conditions of the Communist dictatorship, resting on a basis of "democratic centralism," they do not have at their disposal possibilities for realizing their sovereign rights within the framework of these formal norms.

The "autonomous republics" are a very distinctive political and legal phenomenon. Historically the majority of them were created within the borders of the present RSFSR, on territories continuously or almost continuously under the authority of the Soviet dictatorship. To them, indeed, was applied the old program theory of the Bolshevik party regarding "oblast autonomy" within the limits of the unitary state whole.

The "autonomous state rights" of these units amount to a few formal legislative powers, in particular a constitution approved by the union republic, "elements of territorial sover--eignty", and "special gutrantees of judicial power-acts of the administration.'' The marks listed are in essence only "fragments" of government, to use Jellinek's well-known definition. The Soviet "autonomous republics" can thus from the point of view of their legal form be defined as only "state fragments", that is, organizations endowed with some marks of autonomy without the actual basis of a state.

The "autonomous oblasts" lack these marks: they have no legislative rights. The "autonomous oblast" is distinguished from other territorial administrative units by a single distinguishing mark: right of representation in the Soviet of Nationalities. The Soviet "autonomous oblast", consequently, is not an autonomous organization but is an administrative territorial unit, endowed with the right of representation in the Soviet of Nationalities and with somewhat broader functions for its administrative organs, such as the right to work out a "resolution" regarding the oblast, or the structure of its administrative organization. In both cases measures taken by oblast organs are subject to approval by the central authority of the republic.

O. Yurchenko

NATUR UND FUNKTION SOWJETISCHER FÖDERATIVER FORMEN

Das Problem der Entstehung dieser oder jener normativer Rechtskategorien kann nicht getrennt von der gesellschaftlich-ideologischen Problematik betrachtet werden. Die Bestätigung dieses Gedankenganges kann man bei der Mehrzahl der Rechtstheoretiker finden. Im besonderen bestätigt dies eine der größten Autoritäten auf dem Gebiet des Staatsrechts, Georg Jellinek, und ein in den Grundzügen so folgerichtiger Anhänger der formaljuristischen Methode der Erforschung von Rechtsphänomenen, wie unser Zeitgenosse, der deutsche Gelehrte H. Nawiasky.

Die grundlegenden Prinzipien der föderativen staatlichen Organisation innerhalb des sowjetischen Systems wurden durch kommunistische Politiker und Gesetzgeber den bereits bestehenden westlichen Vorbildern entlehnt. Jedoch sind die ideologischen Grundlagen und die geschichtliche Zielsetzung der föderalistischen Einrichtungen und Normen des „klassischen" westlichen Föderalismus end diejenigen der sowjetischen äußerlich föderativen Struktur gänzlich verschiedenartig.

Als Beginn jener Epoche, in welcher der Bedriff eines politischen und rechtlichen föderativen Staates geboren wurde, kann man unter Vorbehalt das Jahr 1789 bezeichnen, den Zeitpunkt der Gründung des ersten Bundesstaates der Geschichte: der Vereinigten Staaten von Amerika.

Für die überwiegende Mehrzahl föderativer Gebilde war ihr bündischer Aufbau ein Mittel der staatlichen Konstituierung ihrer nationalen Gemeinschaft, die bis dahin gewöhnlich im Sinne einer politisch-rechtlichen Organisation in einzelne Staatskörper zerfiel, wie es z. B. in Deutschland, den USA und den iberoamerikanischen Föderationen der Fall ist.

Föderative Formen in Staatsgebilden e i n e r Nation sind in der Hauptsache bedingt durch:

a) Lebensfähigkeit regionaler politischer Traditionen;

d) Forderungen politisch-verwaltungsmäßiger Dezentralisierung nationaler Gebiete (die USA und andere amerikanische Föderationen);

c) Beweggründe, die mit dem Wesen oder mit politischen Interessen des Regimes verbunden sind (Deutsche Bundesrepublik).

Das Problem der Föderation als einer Form bundesstaatlicher Beziehungen gehörte bis 1918 völlig dem Bereich theoretischer Erwägungen und politischer Planungen an. Wenn man weiterhin die komunistischen formal-föderativen Gebilde — die UdSSR und Jugoslawien — außer acht läßt, so hat sich in der demokratischen Welt die Lage der Dinge nicht verändert.

Neugegründete Bundesstaaten — Indien und Birma — entstanden in ethnographisch bunten Gebieten, stellen entweder an sich keinen Bundesstaat auf nationaler Grundlage (Indien) dar, oder sie vereinen multinationale Bestandteile, die die Entwicklungsstufe moderner Nationalstaaten noch nicht erreicht haben (Birma).

Theorien und Planungen internationaler Föderationen entstanden gewöhnlich aus dem Bestreben, nationale Probleme in Vielvölker-Einheitsstaaten zu lösen, oder sie entstammten der Tendenz, eine engere Verbindung zwischen selbständigen nationalstaatlichen Organismen herbeizuführen. Beide Abarten internationaler föderalistischer Ideen entspringen verschiedenartigen historischen Voraussetzungen und sind durch unterschiedliche Ziele und Forderungen bedingt.

Gleichermaßen verbleiben Projekte der Vereinigung selbständiger nationaler Staaten im Stadium politischer Ideen und Planungen. Allerdings verursachte die aus diesen Plänen entsprungene gewisse Ideentradition eine Veränderung des Föderations-Begriffes selbst, indem sie diesen erweiterte. Heute wird unter dem politischen Begriff der Föderation jegliche Vereinigung von staatlich orgtnisierten Einheiten verstanden.

Hierdurch wird die Grenze zwischen dem klassischen staatsrechtlichen Begriff der „Föderation" als eines „Bundesstaates" und der „Konföderation" als eines „Staatenbundes" oft verwischt. Diese Erweiterung des Begriffs beweist nicht so sehr Mangel an exakten juristischen Definitionen als vielmehr eine Erweiterung der durch diese Definitionen erfaßten Phänomene selbst.

Das Problem des Föderalismus als eines politischen Organisationsprinzips innerhalb des Marxismus und Kommunismus hat seine eigene Geschichte.

Der russische Bolschewismus machte sich aus dem ideologischen Erbe des frühen Marx zu allererst die These von der Diktatur als einer besonders charakteristischen Seite der staatlichen Organisation zunutze. Ideen der Selbstverwaltung und Dezentralisierung, als deren höchste Form die föderative Struktur des staatlichen Organismus erscheint, wurden gleich zu Beginn verworfen.

Zum alleinigen Hauptprinzip aller politischer und gesellschaftlicher Organisationen wurde der „demokratische Zentralismus" erhoben. Als Hauptmerkmale des letzteren gelten: a) die Wählbarkeit der führenden Organe (ein Symptom formalistischen Demokratismus); b) die operative Unterordnung der niederen Organe unter die höheren; c) widerspruchslose Ausführung der Direktiven höherer Organe durch die untergeordneten.

Auf diese Weise waren die Prinzipien des Föderalismus mit den obengenannten Postulaten des Bolschewismus einfach nicht vereinbar. Die föderative Form wurde entweder als völlig untauglich für den staatlichen Aufbau als weder „bürgerlich" noch „proletarisch" bezeichnet (D. Slatopolsky), oder sie wurde in ihrer Eigenschaft als Übergangsstadium „von der Monarchie zur zentralistischen Republik" anerkannt. Lenin und die Bolschewiken entwickelten in ihren Theorien und Praktiken extrem zentralistische Ideen des frühen Marxismus (geboren aus der spezifisch deutschen Gegebenheit eines Einvolk-Staates) und standen etwa bis zur eigenen Machtergreifung jeder Föderation als zukünftiger Staatsform des russischen Reiches ablehnend gegenüber. Eine Änderung dieser Lage wurde durch eine konkrete historische Situation hervorgerufen, die sich in den Gebieten des früheren Reiches nach dem Oktober 1917 ergeben hatte. Als deren Resultat bekannte Stalin: „Eine ganze Reihe von Nationalitäten Russlands waren tatsächlich im Begriff, sich völlig loszulösen, und die nationale Bewegung dieser Völker war soweit fortgeschritten, daß der alte Plan einer (gebietsweisen) Autonomiegewährung sich in einer Reihe von Fällen als undurchführbar herausstellte".

Auf diese Weise sind die historischen Vorassetzungen der Entstehung der westlichen und der sowjetischen föderalistischen Konzeption und ihre historischen Ziele grundverschie-

den. Wenn man die bereits festgefügten föderativen Gebilde im Auge behält, so stellen die Ersteren staatliche Verbindungen einzelner Nationen dar und betrachten ihre historischen Aufgaben im Raume als abgeschlossen. Die Anderen gehen von der bedingungslosen „Vereinigung aller multinationaler Komponenten im Rahmen eines föderativen Ganzen" aus.

Neue bolschewistische Standpunkte betreffs notwendiger Verleihung einer föderativen Form an die Struktur der Sowjetrepubliken fanden ihre erste Formulierung in der „Deklaration der Rechte des werktätigen und ausgebeuteten Volkes", herausgegeben von der III. Allrussischen Konferenz der Sowjets am 18. I. 1918 und von der Verfassung der RSFSR, die im Sommer desselben Jahres gebilligt wurde. Jedoch befand sich zur Zeit der Veröffentlichung beider Akten der größte Teil der angesprochenen Objekte sowjetisch föderativer Vereinigungen außerhalb des sowjetischen staatlichen Machtbereichs. Der Prozeß der militärisch-politischen Eroberung der abgefallenen „Randstaaten" durch die Moskauer Diktatur führte nicht zur automatischen Eingliederung dieser Gebiete in den Bestand der „Russischen Föderation". Die tatsächliche Konstituierung einer einheitlichen sowjetischen staatlichen Gemeinschaft durch eine streng zentralisierte politische Macht, die Russische Kommunistische Partei, erfolgte in Form zwischenstaatlicher Bezieungen. Die mit ihrer früheren Metropole wiedervereinigten Randstaaten wurden in rechtlicher Hinsicht als „vertragschließende" Republiken angesehen, das heißt als Staatskörper, die mit der RSFSR durch besondere Verträge und Absprachen militärisch-wirtschaftliche Bündnisse abschlossen.

Erst im weiteren Verlauf der staatlich-politischen Konsolidierung wurde dieser Vereinigung die Form eines „Bundesstaates" verliehen. Dies mußte zur Bildung der „Union Sowjetischer Sozialistischer Republiken" führen. Charakteristisch ist die Tatsache, daß die endgültige Rechtsnatur der erwähnten Union in der Gründungsakte der UDSSR laut Unionsvertrag vom 30. 12. 1922 nicht näher definiert wurde. Die Zeitspanne zwischen dem Vertragsabschluß und dessen Bestätigung durch die Unionsverfassung (6. 7. 1923) war mit harten politischen Kämpfen ausgefüllt, wobei einige Elemente aus den sogenannten Nationalen Republiken versuchten, in der neugegründeten UdSSR den konföderativen Charakter der Beziehungen der Unionspartner untereinander (das sogenannte „Ukrainische Projekt") aufrechtzuerhalten.

Die sowjetischen politischen Führer und Gesetzgeber jedoch beschränkten sich nicht nur darauf, die Formen eines Einvolk-Föderationsgebildes auf die Gegebenheiten eines Vielvölkerkomplexes zu übertragen. Sie bemühten sich außerdem, unter Beibehaltung der genannten Form, ihr Augenmerk auf diejenigen Eigentümlichkeiten zu richten, mittels deren die Rechtsnatur des „Bundesstaates" als solchen betont wurde. Für die sowjetische politische und die Verfassungs-Geschichte sind Bestrebungen charakteristisch, denenzufolge einige Staatsgebilde als „föderativ" bezeichnet werden, obwohl sie vom staatsrechtlichen Standpunkt ni„t als solche bezeichnet werden können. Dazu gehört vor allem die größte Sowjetrepublik — die RSFSR. Die staatsrechtliche Struktur dieses Gebildes, besonders die Rechtsnatur seiner Bestandteile (russische Territorien und sogenannte autonome Gebilde) sowie der Charakter der staatlichen Beziehungen zwischen diesen veranschaulichen mit aller Deutlichkeit die unitaristische Struktur der Russischen Sowjetischen Republik. Um die aus rein taktischen Gründen verliehene Bezeichnung „föderativ" zu rechtfertigen, bemühen sich die derzeitigen sowjetischen Staatsrechtler um den Nachweis, das föderative Wesen der RSFSR sei aus der künstlich aufgestellten Theorie der „zwei Formen" der sowjetischen föderativen Struktur abzuleiten. Wenn erstere davon (die sogenannte „föderative Vereinigung souveräner Republiken) im allgemeinen mit der Rechtslehre über föderative Gebilde überreinstimmt, so erscheint die zweite „sowjetische föderative Republik als Föderation, die sich auf Autonomie national-staatlicher Gebilde stützt", als eine rein theoretische Erfindung sowjetischer Rechtsgelehrter, die aus obenerwähnten propagandistisch-politischen Erwägungen geboren wurde.

Laut sowjetischem Verfassungsrecht sind die sogenannten Unionsrepubliken (Mitglieder der Föderation ersterer der „beiden Formen") mit souveränen Rechten ausgestattet. Indessen verfügen die „Autonomen Republiken", welche zum Bestand der föderativen Vereinigung zweiter Art gehören, über keine Souveränität. Die prinzipelle Frage, ob die Souveränität ein unabdingbarer Bestandteil eines jeden Staates oder nur eines selbständigen ist (nicht als Bestandteil eines anderen Staates), bleibt in der sowjetischen Rechtswissenschaft offen.

Die Entwicklung der sowjetischen föderativen Struktur verlief immer mehr in der Richtung einer Erweiterung der „Unionskompetenzen", in der Absorption der letzten politischen und rechtlichen Möglichkeiten der einzelnen sowjetischen Republiken. Das Vorhandensein eigener Kompetenzen aber ist ein grundsetzliches Merkmal der staatlichen Natur eines Gebildes. Indessen dürften die Kompetenzmöglichkeiten der sowjetischen Unionsrepubliken lediglich den Wert nur deklarierender Normen haben. Die allmähliche Erweiterung der Unionskompetenz ist als politischer Vorgang zu qualifizieren und ist daher auch im rechtlichen Sinne gesetzmässig. Sie entspringt aus der Natur des sowjetischen Staates überhaupt. Ohne sie währen die Möglichkeiten der Durchführung „militärischer, wirtschaftlicher, organisatorischer, kultureller und erzieherischer Funktionen" nicht gegeben.

Die Verfassung der UdSSR aus dem Jahre 1936 beschränkt sich im Unterschied zu den föderativen Verfassungen des Westens nicht nur darauf, den „Rahmen" für die Struktur eines Bundesstaates zu liefern, sondern regelt dessen strukturelle Einzelheiten peinlich genau, indem sie vom Vorwand Gebrauch macht, „die einheitliche staatliche Führung des sowjetischen Bundesstaates verlange eine größere Einheitlichkeit in der Struktur der staalichen Organe des ganzen Landes." (Prof. J. Lewin).

Der Primat der Unionsnormen vor denen der einzelnen Unionsrepubliken wird (gemäß Artikel 15 der Verfassung der UdSSR) ohne Widerspruch anerkannt. Der sowjetische Gesetzgeber hat keine Garantien für die Wahrnehmung der Rechte einzelner Republiken vorgesehen. Eine Ausnahme bildet der Deklarations-Artikel 17 des Grundgesetzes, demzufolge der einzelnen Republik das Recht zum Austritt aus der Union eingeräumt wird.

Dank dem Fehlen anderer Rechtsnormen, die eine Verwirklichung dieses Rechts tatsächlich sicherstellen könnten, sowie angesichts der leichten Möglichkeit, eine Verfassungsänderung, somit auch des besagten Artikels, herbeizuführen, verfügt die sehr umfangreiche Garantie-Norm praktisch über Möglichkeiten, die, laut Ausspruch selbst namhafter sowjetischer Forscher, gleich Null sind.

Veränderungen nach dem Tode Stalins wiesen in der Tat gewisse Tendenzen zur Erweiterung der Sparten sogenannter gemeinsamer Kompetenzbereiche (der Union und der Unionsrepubliken) auf wirtschaftlichem Gebiete auf.

Allerdings fällt es schwer, die aus rein praktischen Überlegungen entstandenen, sich aus der äußersten bürokratischen Zentralisation ergebenden und gegen technische Schwierigkeiten innerhalb des Verwaltungsapparats gerichteten Maßnahmen als Strukturveränderungen einzuschätzen. Es ist daher schwer vorstellbar, wie sich Maßnahmen in Richtung einer politischen Dezentralisation und folglich zur Erweiterung des Kompetenzbereichs der Unionsrepubliken auswirken würden. Hier kann man nur von einer Dekonzentration der Funktionen bundesstaatlicher Organe reden.

Was jedoch die Garantien betrifft, die vom System den Unionsmitgliedern geboten und von den höchsten Unionsorganen verwirklicht werden, so stellt sich bei Betrachtung des Oberhauses der UdSSR, des Nationalitätenrates, heraus, daß es sich nicht so sehr um eine Sicherstellung der Rechte der Unionstaaten handelt, als vielmehr um eine rein demonstrative Behandlung dieser Frage.

Über die Frage, wer als unmittelbares Mitglied in das sowjetische föderative Staatsgebilde aufgenommen werden dürfte, sollte auf Grund der Thesen Stalins aus dem Jahre 1936, die in seiner „Drei-Merkmale-Theorie" gipfelten, entschieden werden. Entsprechend

also konnte nur ein solcher national-politischer Organismus mit dem Status unmittelbarer Mitgliedschaft rechnen, der folgende drei Voraussetzungen erfüllt haben mußte:

a) die geographische Lage eines Randstaates;

b) die absolute Mehrheit einer Nationalität in diesem Gebiet;

c) ein zahlenmäßiges Bevölkerungs-Minimum von nicht weniger als einer Million Einwohner.

Im Jahre 1940, gelegentlich der Umbildung der Karelo-Finnischen SSR aus einer autonomen in eine Unionsrepublik, wurden die genannten Voraussetzungen nicht erfüllt.

Was die Rechtsform betrifft, verfügen die „Unionsrepubliken" über Merkmale eigener Souveränität: eigenes Territorium, Staatszugehörigkeit seiner Bürger und eigene oberste staatliche Organe. In Wirklichkeit aber haben sie keine Möglichkeit, von ihren souveränen Rechten im Rahmen dieser formalen Norm und unter den Verhältnissen der kommunistischen Diktatur, die sich auf die Prinzipien des „Demokratischen Zentralismus" stützen, Gebrauch zu machen.

Die sogenannten „Autonomen Republiken" stellen ein äußerst eigenartiges politisch-rechtliches Phänomen dar. Historisch sind diese in der Mehrzahl im Raume der heutigen RSFSR gegründet worden, auf einem Gebiet, das sich ständig oder fast die ganze Zeit über im Machtbereich der sowjetischen Diktatur befand. Ihnen gegenüber wurde die alte These des Programms der bolschewistischen Partei, die „Gebietsautonomie", im Rahmen des unitaristischen staatlichen Ganzen angewandt.

Die Autonomen staatlichen Rechte „dieser Gebilde bestehen aus einigen formalen gesetzgeberischen Vollmachten (im einzelnen aus der von der Unionsrepublik bestätigten Verfassung), aus „Elementen ‚territorialen Hoheitsrechts' und ‚besonderen Garantien für die juristische Gültigkeit... der Verwaltungsakte". Die angeführten Merkmale erweisen sich in der Tat nur als „Fragmente" der Staatssouveränität (wenn man sich einer bekannten Formulierung Jellineks bedienen darf). Auf diese Weise können die sowjetischen „Autonomen Republiken" vom Standpunkt ihrer juristischen Form nur als „staatliche Fragmente", d. h. Gebilde mit einigen Merkmalen eines Autonomie-Status ohne eigenes staatliches Fundament qualifiziert werden.

Die sogenannten „Atonomen Gebiete" sind sogar auch dieser Merkmale entkleidet: sie besitzen keinerlei gesetzgeberische Rechte. Von den anderen territorialen Verwaltungs-Einheiten unterscheidet sich das „Autonome Gebiet" durch ein einziges wesentliches Merkmal — das Recht auf eigene Vertretung im Nationalitätenrat.

Folglich ist das sowjetische „Autonome Gebiet" kein autonomes Gebilde, es stellt vielmehr eine territoriale Verwaltungseinheit dar, beliehen mit den Rechten einer eigenen Vertretung im Nationalitätenrat und einigen erweiterten Funktionen ihrer Verwaltungsorgane, wie dem „Recht auf Ausarbeitung von das Gebiet betreffenden „Bestimmungen" und auf Einteilung in Verwaltungseinheiten nach eigenem Ermessen.

In beiden Fällen unterliegen die Massnahmen der Gebietsorgane einer Bestätigung seitens der zentralen Machtorgane der Republik.

O. Yurchenko

NATURE ET FUNCTION DES FORMES FÉDÉRATIVES SOVIETIQUES

Pour étudier le processus de formation des normes juridiques il est indispensable de ne pas isoler ce processus de son contexte social et idéologique. Ce principe est admis par la majorité des juristes. En particulier, nous en retrouvons l'affirmation chez Georges Jellinek, l'un des plus éminents spécialistes du Droit public, ainsi que chez le savant allemand H. Nawiasky, partisan, dans l'ensemble, de l'étude formaliste des phénomènes juridiques.

Les principes fondamentaux d'organisation fédérale de l'Etat ont été empruntés par les politiciens soviétiques aux modèles déjà existant en Occident. Il n'en reste pas moins que le fédéralisme occidental «classique» et la structure soviétique, fédérale en apparence, diffèrent totalement aussi bien du point de vue de leur base idéologique que de celui de leur orientation historique.

Dans la majorité des pays oû ont été tppliquées les formes fédérales, celles-ci ont servi de base à la réalisation de l'unité nationale là, oû règnait auparavant le morcellement politique et juridique en un grand nombre de petits Etats (Allemagne, Etats-Unis, Fédérations sud-américaines).

L'établissement des formes fédérales dans les Etats uninationaux est essentiellement dicté par les raisons suivantes: a) la vitalité des traditions politiques régionales, b) les nécéssités de décentralisation politique et administrative (aux Etats Unis et dans les autres fédérations américaines), c) des raisons liées à la nature ou aux intérêts du régime politique existant dans le pays (République Fédérale Allemande).

Le problème de la fédération en tant que de relations internationales ne s'est posé, jusqu'en 1918, que dans le plan théorique ou dans celui des buts politiques. Compte non tenu des Etats communistes tels que l'URSS et la Yougoslavie, fédéraux seulement en apparence, cette situation est demeurée inchangée dans le monde démocratique. Les Etats fédéraux nouvellement créés, tels que l'Inde et la Birmanie, groupant des territoires ethniquement bigarrés ou diversifiés, ne sont pas (dans le cas de l'Inde) des Etats fondés sur des bases nationales, ou bien (dans le cas de la Birmanie) sont des unions multinationales dont les éléments n'ont pas encore atteint le niveau de développement des nations contemporaines.

Les motifs qui ont présidés à l'élaboration de théories et de plans visant à l'établissement de fédérations multinationales résident soit dans le désir de résoudre le problème nationtl dans des Etats multinationaux (unitaires), soit dans celui d'unir plus étroitement entre eux des organismes nationaux constituant des Etats jusque là autonomes. Ces deux

orientations de l'idée de fédéralisation multinationale puisent leur source dans des conditions historiques différentes et ont été dictées par des objectifs et des nécessités historiques également différentes.

Les projets visant à unir des Etats nationaux indépendants sont encore, eux aussi, au stade des idées et des plans politiques. Néanmoins, le fait que sur la base de ces plans s'est constituée une certaine tradition idéologique a quelque peu modifié la signification du terme même de «fédération», dans le sens de son extension. Aujourd'hui, en langage politique courant, on entend communément par fédération toute union entre des éléments déjà organisés en tant qu'Etats. De ce fait, on supprime la différence qui existait jusqu'ici entre les conceptions politiques classiques de «fédération» („Bundesstaat") et de «confédération» („Staatenbund").

Le problème du fédéralisme en tant que principe d'organisation politique marxiste et communiste, possède sa propre histoire.

Le bolchévisme russe a choisi, dans l'héritage idéologique qui lui a été laissé par Marx, et a appliqué avant tout la thèse de la dictature, en tant qu'élément essentiel d'organisation de l'Etat. Du même fait il a rejeté les idées d'autonomie et de décentralisation, dont le plus haut degré d'application réside dans l'organisation fédérale de l'Etat. Le bolchévisme russe a mis le «centralisme démocratique» au rang de suprême et unique principe de toute organisation publique et politique. Les caractéristiques essentielles du «centralisme démocratique» sont les suivantes: a) éligibilité des organes directeurs (caractéristique démocratique en apparence); b) subordination des organes subalternes aux organes directeurs; c) application inconditionelle des directives des organes directeurs par les organes subalternes.

Il en résulte que les principes du fédéralisme sont purement et simplement incompatibles tvec les postulats susmentionnés du bolchévisme. Aussi, les formes fédérales étaient elles, soit absolument rejetée, comme inapplicables à l'organisation de l'Etat, fut-ie «bourgeois» ou «prolétarien» (D. Zlatopolski), soit admises uniquement pour le stade transitoire «entre la monarchie et la république centraliste». Ayant développé au maximum, dans leurs théories, des idées centralistes du marxisme de la première époque (idées, il faut le préciser, engendrées par l'aspect spécifiquement uninational de l'Allemagne), Lénine et les Bolchéviks adoptèrent une attitude négative envers la fédération en tant que forme d'organisation du futur Etat russe, et gardèrent cette attitude jusqu'à la veille de leur arrivée au pouvoir. La modification de leur point de vue eut pour cause la situation historique du territoire de l'ancien empire après octobre 1917. Comme le reconnut Staline, «un certain nombre de peuples qui faisaient partie de la Russie s'en trouvèrent, en fait, totalement séparés», tandis que les mouvements nationalistes au sein de ces peuples «étaient allés tellement loin, que l'ancien plan d'autonomie (rédionale. A. Y.) était devenu inapplicable».

Les conditions historiques qui ont présidé à la naissance des conceptions fédéralistes occidentales et soviétiques, ainsi que les objectifs que ces fédéralismes se posent sont donc essentiellement différents. Les fédérations occidentales (lorsqu'il s'agit de celles d'entre elles qui ont atteint leur maturité) constituent des Etats basés sur l'union d'une nation et par conséquent le problème territorial est historiquement résolu pan elles. Le principe de base des secondes est l' union obligatoire de differents éléments nationaux au sein d'un tout «fédéral».

Les nouveaux principes bolchéviks ayant trait à la nécéssité de l'établissement de l'etat soviétique sur une structure fédérale se sont juridiquement exprimés dans la «Déclaration des droits du peuple des travailleurs et des exploités», promulguée par le III Congrès des Soviets de Russie le 18. 1. 1918 et dans la Constitution de la RSFSR, ratifiée en été de la même année. Cependant, lors de la promulgation de ces deux documents, la majorité des

éléments supposés de la fédération soviétique se trouvaient hors des limites soumises au pouvoir de l'Etat soviétique.

Le processus de la conquête militaire et politique des «territoires limitrophes» par la dictature de Moscou n'eut pas pour conséquence l'inclusion automatique de ces derniers dans la «Fédération Russe». En fait, l'édification d'une communauté d'Etat soviétique, dont l'unité fut assurée par une force politique sévèrement centralisée et constituée par le Parti Communiste Russe, s'est réalisée au moyen de l'établissement de liens entre différents Etats. Les «territoires limitrophes», à nouveau réunis à leur ancienne métropole, étaient considérés comme des républiques liées à la RSFSR par des traités, définis comme des alliances «militaires et économiques».

Ce n'est que dans le courant de la consolidation ultérieure de l'Etat soviétique que cette union prit la forme d'une fédération, ce qui conduisit à l'établissement de l'Union des Républiques Soviétiques Socialistes. Il est, cependant, significatif que le fait même de la création de l'URSS en vertu du Traité d'Union du 30. 12. 1922 ne définit pas encore la nature juridique de cette union. La période qui s'étend de la date de conclusion du Traité d'Union à celle de la ratification de la Constituion de l'Union fut une période de lutte politique acharnée, au cours de laquelle certaines des républiques nationales s'éfforcèrent de sauvegarder des relations confédératives entre les membres de l'Union des Républiques Soviètiques Socialistes, nouvellement créée («projet ukrainien»).

Cependant, les dirigeants politiques et les législateurs soviétiques ne se sont pas contentés d'appliquer des formes fédératives uninationales à un Etat multinational. Dans le processus de cette application, ils se sont éfforcés, en outre, d'accentuer par tous les moyens juridiques possibles le caractère unitaire de la «fédération».

Parmi les traits caractéristiques de l'histoire politique et constitutionnelle de l'URSS il faut également citer le procédé manoeuvre qui consiste à dénommer «fédérations» des Etats, membres de l'Union, auxquels cette dénomination ne peut être appliquée du point de vue du Droit public. Parmi ces derniers, il faut citer tout particulièrement la plus importante des républiques soviétiques, la RSFSR. La structure de cet Etat et, en particulier, la nature juridique des éléments qui le composent (les territoires russes et ce qu'on appelle les formations «autonomes»), de même que la ntture des relations qui existent entre eux, témoignent éloquemment du caractére unitaire de la rèpublique soviétique russe. Afin de justifier le titre de «fédération» qu'ils lui ont décérné pour des motifs purement tactiques, les juristes soviétiques contemporains ont recours à la théorie des «deux formes» d'organisation fédérale soviétique, théorie spécialement créée à cet effet. Alors que la première de ces formes («l'union fédérative de républiques souveraines») correspond, dans l'essentiel , à la conception de la fédération, généralement admise dans la science juridique, la seconde («la république fédérative soviétique, fondée sur l'autonomie des territoires nationaux») n'est rien de plus qu'une invention des juristes soviétiques, destinée aux fins de propagande politique, mentionnées précédemment.

En vertu de la Constitution soviétique, les républiques de l'Union (c'est à dire les membres de la fédération du premier type) jouissent des droits de souveraineté, alors que les «républiques autonomes» (constituant la fédération du second type) sont privées de ces droits. Du même fait, les juristes soviétiques omettent de répondre á cette question de principe: la souveraineté est-elle une propriété commune à tout Etat, ou n'est-elle que l'apanage des Etats indépendants (c'est à dire de ceux qui ne sont pas parties intégrantes d'un autre Etat).

Le développement de la structure fédérale soviétique s'est déroulé dans le sens de l'accroissement continu des compétences de l'Union, au détriment des derniers droits politiques et juridiques de ses membres. Le caractère essentiel qui permet de définir un territoire

en tant qu'Etat est le fait de posséder des compétences qui lui sont propres. Or, les compétences des républiques soviétiques dites «de l'Union», sont, en fait, purement théoriques, L'accroissement progressif de la compétence de l'Union est considéré comme un fait politiquement, et donc juridiquement, positif. Il découle de la nature même de l'Etat soviétique, en tant que tel. Sans cela, l'Union ne pourrait s'acquitter de ses fonctions «militaires, économiques et culturelles». A l'encontre des Constitutions fédérales de l'Ouest, la Constitution de l'URSS ne se contente pas d'établir les cadres de la Fédération, mais définit en détail la structure de celle-ci, fondant cette définition détaillée sur «la nécessité de standardiser la structure des organes gouvernementaux dans l'ensemble du pays pour assurer la direction unique de l'Etat fédéral soviétique». (I. Lévine).

Les législateurs soviétiques, ayant reconnu la primauté absolue des prérogatives de l'Union sur celles des Etats membres (article 15 de la Constitution de l'URSS), s'abstiennent de garantir les droits des différentes républiques, si ce n'est pas un article purement déclamatoire, l'article 17 de la Constitution, permettant aux républiques de sortir de l'Union. Etant donné l'tbsence de toute garantie réélle de le mettre application, ainsi que la possibilité de modifier facilement la Constitution et en particulier l'article susmentionné, ce droit, qui, de prime abord, parait extrêmement étendu, se rapproche en fait de zéro, suivant l'expression des juristes soviétiques eux-mêmes.

Les modifications qui se sont manifestées en URSS depuis la mort de Staline révèlent, il est vrai, une tendance à l'extension des compétences communes (à l'Union et aux républiques) dans le domaine économique.

Il n' en reste pas moins que cette extension a été essentiellement motivée par des considérations pratiques et par des difficultés techniques dues à l'excessive centralisation bureaucratique de l' appareil gouvernemental. Cela fait que les modifications apportées à ce dernier peuvent être difficilement interprétées comme une tendance à la decentralisation politique et à l'extension des compétences républicaines. Il serait plus juste de parler d'une atténuation de la concentration des fonctions des organes gouvernementaux de l'Union.

Quant aux garanties accordées aux membres de l'Union par l'intermédiaire des organes gouvernementaux suprêmes de cette dernière, l'examen de la structure de l'assemblée suprême de l'URSS — le Soviet des Nationalités — fait apparaître, bien moins qu'une garantie réelle des droits des Etats membres, la proclamation purement apparente de ces droits.

Le choix des Etats membres de l'Union fédérale soviétique s'est opéré sur la base des «trois principes», énoncés par Staline en 1936. En vertu de cette théorie, seuls peuvent prétendre au titre de membre direct de l'Union, c'est à dire à celui de «république de l'Union», les Etats satisfaisant aux trois exigences suivantes: a) une situation géographique périphérique, b) une population formée, dans sa majorité absolue, d'un seul groupe ethnique, c) une population d'au moins un million d'habitants. Il faut noter qu'en 1940, lors de la transformation de la République Autonome Karélo-Finnoise en république de l'Union, ces trois principes furent violés.

Du point de vue de la forme juridique, les «républiques de l'Union» sont dotées des prérogatives d'Etats souverains, possédant leur territoire propre, leur citoyenneté et leurs organes gouvernementaux suprêmes. Mais en fait, dans les conditions de la dictature communiste, fondée sur le principe du «centralisme démocratique», elles sont dans l'impossibilité de mettre en application les droits souverains qui leur sont formellement accordés.

Quant aux «républiques autonomes», elles constituent un phénomène politique et juridique assez particulier. Historiquement, la majorité d'entre elles ont été constituées sur le territoire de l'actuelle RSFSR et ont été, en fait, continuellement soumises à la dictature

soviétique. C'est à ces républiques qu'a été appliqué le principe bolchévik relatif à «l'autonomie régionale dans les cadres d'un seul Etat.

Les «droits autonomes» de ces territoires consistent en quelques possibilités législatives formelles (en particulier, dans le fait de posséder une constitution, ratifiée par la république de l'Union dont ils font partie), en des «éléments de compétence territoriale» et «en certaines garanties spéciales de la validité juridique... de leurs mesures d'administration autonome». En fait, tous ces droits ne peuvent être considérés, suivant l'expression bien connue de Jellinek, que comme des «fragments» de la compétence d'un Etat. Il apparait donc que les «républiques autonomes» soviétiques ne sont, quant à leur forme juridique, que des «fragments d'Etats», c'est à dire des territoires dotés d'une certaine autonomie mais ne possédant pas la base qui en ferait des Etats véritables.

Les «régions autonomes» sont, quant à elles, privées de cette relative autonomie elle même, puisqu'elles ne détiennent aucun pouvoir législatif. Le seul trait particulier qui distingue une «région autonome» des autres unités territoriales, est le droit à une représentation propre au Soviet des Nationalités. Il en résulte que la «région autonome» soviétique ne constitue pas un territoire autonome, mais une simple unité territoriale et administrative, possédant une représentation au Soviet des Nationalités et dont les organes administratifs ont une compétence quelque peu élargie. Ils ont, en particulier, le droit d'établir la division administrative de la région, et d'élaborer la «réglementation» de celle ci. Dans ces deux cas les décisions des organes régionaux doivent être ratifiées ptr le pouvoir central de la république.

ЗМІСТ

CONTENTS

INHALTSVERZEICHNIS

TABLE DES MATIERES