О НОВОЙ КОНСТИТУЦИИ СССР *

© 1990 г.

С. А. Арутюнов

Тезис о том, что переживаемые нашим обществом ныне процессы следует определять как революцию, стал уже тривиальным. А между тем, если пойти несколько дальше этого тривиального утверждения, можно прийти к весьма серьезным логическим выводам. Действия масс, стихийные процессы носят ярко выраженный революционный характер. Но соответствующие мероприятия властей, принимаемые ими законы и постановления скорее носят характер неспешного и не очень решительного реформаторства, т. е. отражают скорее восприятие этих же процессов как эволюционных. Это обрекает указанные мероприятия на хроническое отставание от реальной жизни.

Первоначальный текст этих заметок, в форме служебных записок, был написан в январе-феврале 1990 г.; на доработку для печати я получил их назад в июле и убедился, что процентов на 70 текст устарел, ориентировочно прогнозировавшиеся полгода назад события и сдвиги либо уже произошли, либо перешли в категорию ближайшей перспективы. Не исключено, что не менее значимые изменения произойдут, пока нынешний текст выйдет в свет, и высказанные в нем соображения и предложения вообще потеряют актуальность.

Мне сегодня представляется еще яснее, чем полгода тому назад, что вносить поправки в Конституцию СССР — это все равно, что латать расползающийся по швам кафтан, который и новый-то был нескладен и узок, а нынче и подавно стал негоден.

Издавна выражение «государство в государстве» обозначало нечто чужеродное, обособленное и парадоксальное. В нашем же союзном государстве утвердилась даже не двойная, а тройная структура, подобная трехкорпусной матрешке. Союз ССР — сам государство, он состоит из союзных республик — тоже суверенных государств, а внутри них имеются еще автономные республики — они тоже государства.

От автономных республик нам никуда не деться — попыток преобразования их в области, конечно, никто не примет. Сходные образования в мире есть, например, в США помимо 50 штатов входит и Пуэрто-Рико со статусом «свободно присоединившегося государства». Очевидно, что жизнь настоятельно требует поднятия, притом значительного, уровня прав автономных республик, превращения их автономии из номинальной в реальную и действенную, а также превращения всех без исключения автономных областей РСФСР в автономные республики с ликвидацией их нелепого в нынешних условиях краевого подчинения, с переводом в непосредственное подчинение союзно-республиканским центрам. Однако такие преобразования, равно как и возможное создание новых АССР, должны декретироваться Верховными Советами соответствующих союзных республик, хотя и могут быть предметом межреспубликанских или общесоюзных переговоров.

Но что касается Союза ССР, то он должен соответствовать своему назва-

---

* Мы продолжаем публикацию предложений ряда сотрудников Института этнографии АН СССР относительно содержания некоторых статей новой Конституции СССР. Начало см. в № 5 за этот год.

нию и представлять собой именно союз суверенных государств, а не государство над государствами. Какие именно властные функции будут делегированы республиками союзному руководству, предстоит решать самим республикам, и в разных республиках эти решения могут существенно различаться. Однако правовой основой Союза должна стать не конституция, а Союзный договор. Во главе Союза будет стоять не парламент, а Совет Союза (с равным представительством всех союзных республик, независимо от их размеров и сложности структуры); не министерства, а союзные комитеты или комиссии. Он может иметь союзного президента, союзные вооруженные силы, союзную службу разведки и контрразведки, союзную почту, союзную валюту, союзные международные сношения. Всем этим институтам, механизмам и функциям следует иметь, по крайней мере, принципиальную возможность существования и на республиканском уровне.

Что касается выхода АССР из ССР и преобразования АССР в ССР, то это очень опасный путь. Нужно принять все меры к реальному суверенитету АССР в собственных делах, но защитить права нетитульного населения во всех АССР на случай проявлений «титульного экстремизма».

В ряде случаев (например, НКАО) решение проблемы видится в легализации двустороннего кондоминиума (Армении и Азербайджана) при контроле общесоюзного центра. Через двустороннюю управляющую комиссию учреждения и предприятия области (или района) кондоминиума имеют возможность выходить на ведомства той республики, контакты с которой для них целесообразнее.

Для малых народов (а иногда и не очень малых) следует предусмотреть резервационный статус с заповедностью ресурсных территорий (охотничьих, рыбных, пастбищных угодий), с контролем въезда в поселки и территории не членов общин. Это может касаться не только автономных округов, национальных районов и сельсоветов, но и АССР (например, собственно алтайские селения в Горном Алтае, якутские в Якутии и т. д.).

Все это представляется очень радикальным. Однако пора уже начинать идти впереди событий, а не плестись у них в хвосте. Пример Восточной Европы показывает, что в ином случае от Советского Союза может не остаться не только Союза, но и ничего советского.

© 1990 г.

З. П. Соколова

Сотрудники Отдела этнографии народов Крайнего Севера и Сибири Института этнографии АН СССР предлагают следующие рекомендации для расширения и развития национальной автономии у народов Севера и Сибири.

1. Уравнять в правах все национальные образования, ликвидировав их иерархию сверху донизу (союзная республика — автономная республика — автономная область — автономный округ) и сделав все образования республиками, входящими в состав СССР, с правом обращения с любыми предложениями прямо к Верховному Совету и Совету Министров СССР без промежуточного звена — верховных органов союзных республик, областей и краев.

2. В случае, если это предложение не будет принято, разработать специальное законодательство по каждому автономному округу, предусмотрев следующее:

а) право окружных Советов и их исполнительных органов обращаться непосредственно в Верховный Совет и Совет Министров РСФСР, минуя облисполком и крайисполком, упразднив подчиненность округа области или краю;

б) создание национальных районов, сельских и поселковых Советов в тех автономных округах, где живут представители разных (не одного, а нескольких) коренных народов (например, нганасаны в Таймырском или в Долгано-Ненецком автономном округе), а также в областях и краях, где нет национальной автономии (например, в Хабаровском крае для нивхов, ульчей, нанайцев и др.);

в) расширить полномочия местных Советов (сельских, районных, поселковых), узаконив их права на приоритетное природо- и землепользование, а также развитие экономики и культуры территории Совета;

г) создать институт национального поселкового Совета (Совета депутатов каждого поселка, села, деревни), дав ему право решать все проблемы развития данного поселка (села, деревни);

д) предусмотреть специальные бюджетные фонды для национальных — районных, сельских, поселковых Советов, в том числе от отчислений промышленных предприятий на их территории и штрафов за загрязнение окружающей среды.

Сотрудники Отдела выступают категорически против замены автономных округов национальными районами. Это, безусловно, понизит статус автономии для народов Севера. Народы Севера, живущие в 7 автономных округах, этого не поймут и будут считать ущемлением своих прав. Нельзя считать, что округа полностью изжили себя.

Во-первых, не следует исходить только из соотношения коренного и пришлого населения в округе. Доля последнего различается в разных округах: в Корякском автономном округе — 25,1%, в Эвенкийском — 15,3, в Таймырском — 15,7, в Ненецком — 12, в Ямало-Ненецком — 6,1, в Чукотском — 9,8, в Ханты-Мансийском — 1,6% (данные 1989 г.). Кроме того, эти цифры не отражают доли пришлого населения в освоении территории округов. Например, в Ханты-Мансийском автономном округе, по данным 1989 г., на площади 523 100 км^2 проживало более 1 282 396 человек (коренное население составляет 1,6%); из них городское население составило 1 166 339 человек (90,9%), сельское — 116057 (9,4%). $^3/_4$ всего городского населения проживает в 10 городах, из них 42,6% — в Сургуте и Нижневартовске, остальные 57,4% — в 8 городах и 13 поселках городского типа. Сельское население живет в 170 населенных пунктах, т. е. осваивает бо́льшую часть территории округа. 15% этого населения составляет коренное (ханты, манси, ненцы, селькупы). Доля народов Севера в остальном населении автономных округов выше, чем в областях и краях (в Амурской и Сахалинской областях — 02,—0,4, в Хабаровском крае — 1%).

Во-вторых, существуют преимущества для развития традиционного хозяйства и языков коренного населения в пределах автономных округов. Это хорошо видно при сравнении данных переписей населения 1970 и 1979 гг. В автономных округах выше, чем в областях и краях, процент использования в быту родного языка: например, у ненцев — в среднем 80,4, в Ямало-Ненецком автономном округе — 95%; у эвенков — в среднем 42,8, в Эвенкийском автономном округе — 92%; у коряков — в среднем 69, в Корякском автономном округе — 86% и т. д. Выше в округах и доля сельского населения (у хантов — в среднем 77, в Ханты-Мансийском автономном округе — 85%, у ненцев — в среднем 74,7, в Ямало-Ненецком автономном округе — 92%; у эвенков — в среднем 78,5, в Эвенкийском автономном округе — 87,1% и т. д.), имеющего возможность заниматься традиционным хозяйством и в связи с этим больше сохраняющего национальную культуру.

© 1990 г.

О. И. Шкаратан

Могут быть два типа Конституции многонациональных государств. Первый из них детально нормирует государственное устройство всей страны, а Конституции государств, входящих в Союз, лишь адаптируют, детализируют положения общей Конституции применительно к местной специфике. Во втором варианте союзная Конституция включает лишь общие принципы совместной жизни, а нормативы государственного устроения во всех аспектах представлены Конституциями республик. Для современных условий СССР (в отличие от некоторых других федеративных государств) первый подход совершенно неприемлем.

Ссылки на идеи В. И. Ленина не являются, разумеется, окончательным аргументом, но позволяют прояснить многое. В отличие от производственных технологий и экономических отношений, национальные структуры и отношения устойчивы и консервативны. Память народов исторически на порядок протяженней социальной, классовой памяти. В связи с этим и опыт реальных национальных отношений, национальной политики и его осмысление в прежних поколениях мне не представляется устаревшим, в отличие от многих суждений и опыта практической деятельности в сфере социально-экономической. Поэтому мне кажется, что утратила значение глубокая обеспокоенность В. И. Ленина централизаторскими началами, которые были заложены и, к сожалению, реализованы в Договоре об образовании СССР, а позднее — в Конституции СССР (1924 г.).

Так, В. И. Ленин был не согласен с пунктом, предложенным Сталиным, о том, что «Декреты и постановления Совнаркома СССР обязательны для всех союзных республик...» [1] В. И. Ленин считал необходимым разработать «детальный кодекс» экономических взаимоотношений внутри федерации, кодекс, который «могут составить сколько-нибудь успешно только националы, живущие в данной республике» [2]. В связи со сказанным я хотел бы подчеркнуть правоту суждения М. С. Горбачева о том, что мы никогда не жили в условиях подлинной федерации. Идея о том, что договор 1922 г. и первые шаги Союза ССР были шагами федеративного государства, основана на недоразумении. С первого дня это был компромисс между сторонниками федеральной и унитарной структур с резким креном в пользу вторых. И поныне у чиновников «центра» непопулярно ленинское предложение «оставить союз советских социалистических республик лишь в отношении военном и дипломатическом...» [3], т. е. по существу ограничиться конфедеративными связями.

При составлении новой Конституции СССР следует прежде всего учитывать реальную ситуацию в стране, а она такова:

1. СССР включает в свой состав республики и народы, качественно различающиеся: а) по уровню социально-экономического развития, формам хозяйствования, социальной структуре; б) по типам национальной конфессиональной культуры (западно-протестантская или католическая, православно-славянская, тюркско-мусульманская и др.); в) по типам политических традиций (демократическая с развитым гражданским обществом, авторитарная с зачатками гражданского общества, тоталитарно-деспотическая и т. д.).

2. Период существования СССР пришелся на продолжающуюся и поныне эпоху формирования и утверждения этнонациональных общностей: а) складывание национальной интеллигенции и рабочего класса; б) формирование национального самосознания; в) во многих случаях — складывание национальных литературных языков и современной профессиональной национальной культуры; г) как следствие — скачкообразный рост национального самоутверждения в форме национализма.

3. Существующее унитарное государство функционирует неэффективно: а) низки темпы экономического роста у народов СССР, что приводит к их отставанию не только от развитых, но и значительной части развивающихся

стран мира; б) возрастает и отставание по уровню и качеству жизни; в) множатся конфликтные ситуации в отношениях с «центром» в связи с экологической опасностью действующих и вводимых производств; г) развивается кризис в отношениях с «центром» передовых по уровню развития республик в связи с его неспособностью обеспечить уровень социально-экономического развития, сопоставимый с другими государствами, имевшими аналогичные «стартовые позиции» после второй мировой войны; д) становится все более очевидным кризис политики патернализма по отношению к отставшим в своем социально-экономическом развитии республикам.

4. В итоге в значительной части республик сложились мощные национальные движения, ориентированные на подлинный суверенитет либо в пределах, либо за пределами СССР.

Какими бы этическими или научными соображениями мы не руководствовались, сегодня реально не оторвать этнические общности от территорий, да и ориентированная на это политика представляется весьма сомнительной. Конечно, в стране более сотни этнических общностей. Но СССР как государство представляет не объединение народов, а союз государств, в свою очередь — многонациональных. Поэтому предметом нового союзного Договора, как и Договора 1922 г., должны быть отношения между многонациональными государствами, обладающими суверенитетом, каковыми являются союзные республики.

Правомерность вмешательства союзного государства в национальные отношения внутри суверенных республик должна быть строго ограничена. Все случаи правомочности регулирования межреспубликанских и внутриреспубликанских отношений на общесоюзном уровне, так же, как и процедура этого процесса, должны быть тщательно оговорены в проектируемом договоре. Иной подход может создать возможность бесконечных конфликтов, инициируемых как центральными властями, так и этническими меньшинствами.

Отсюда следует, что Конституция должна включать следующие компоненты:

1. Договор республик, объединяющихся в Союз. Данный документ видится не как декларация об общих принципах Союза, а как конкретная модель союзнических отношений применительно к различным сферам жизнедеятельности республик, межреспубликанским отношениям, деятельности союзных (федеральных) органов.

2. В Конституции необходимо включить разделы, касающиеся защиты социальных, экономических и культурных прав как народов, так и граждан. Эти формулировки должны соответствовать международным документам, ратифицированным СССР («Международному биллю о правах человека», «Всеобщей декларации прав человека», «Международному пакту об экономических и политических правах», «Итоговому документу Венской встречи 1986 г. представителей государств — участников Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе» и др.). В Конституции должны быть четко оговорены основные компоненты пакета законодательных актов, обеспечивающих реализацию указанных прав.

3. Принципы реализации управления на общесоюзном уровне не могут строиться на основе демократического централизма, отвергнутого в политической практике всех демократических государств. Все бо́льшее признание получает такой принцип демократии, как достижение консенсуса субъектов управления, в нашем случае — субъектов союзного государства. В связи с этим первостепенное значение приобретает раскрытие в Конституции механизмов, обеспечивающих консенсус республик.

4. Чрезвычайно важно признать, что включенность в Союз и характер взаимоотношений между республиками, а также «центром» и республиками могут быть различными для носителей республиканского суверенитета. Другими словами, они могут в разной степени делегировать свои суверенные права Союзу.

Конституция должна предоставить возможность республикам вступать

в различные союзы в пределах СССР. Необходимо предусмотреть механизм вхождения в Союз и выхода из него, учитывающий интересы как республик, так и Союза. В Основном законе следует устранить противоречия типа провозглашения права на самоопределение и одновременно невозможности для иных национальных образований выйти из состава союзной республики без ее согласия. Во всех случаях приоритет в соответствии с международным правом принадлежит праву на самоопределение.

Союзная Конституция, провозглашая лишь основные принципы организации государства, должна предусмотреть право входящих в Союз республик иметь существенно различающиеся республиканские Основные законы при: 1) признании полномочий Союза; 2) общих принципов советского гражданского общества; 3) перечисленных выше международных правовых норм.

Примечания

[1] *Сталин И.* Соч. Т. 5. С. 399; «Договор об образовании Союза Советских Социалистических Республик». Пункт 38.
[2] *Ленин В. И.* Полн. собр. соч. Т. 45. С. 361.
[3] Там же. С. 361—362.

© 1990 г.

В. И. Козлов

I. *Принципы решения национального вопроса.*

1. Суть национального вопроса — гармонизация национальных отношений, связанная с обеспечением фактического равноправия всех граждан, в любой части страны, безотносительно к их национальной принадлежности, а также с обеспечением условий для поддержания этнического (языково-культурного) бытия всех национальных групп или общностей.

2. Основными путями решения национального вопроса являются национальная сепарация и межнациональная интеграция. Разработанная В. И. Лениным теория национального вопроса предусматривала закономерное развитие при социализме интеграционной тенденции с постепенным сближением и слиянием наций, однако национальная политика последующих десятилетий, нацеленная прежде всего на общегосударственное строительство, заложила основы сепарационной тенденции. В Платформе КПСС по межнациональным отношениям предпринята попытка объединить оба эти пути с преобладанием сепарационного и с неопределенной возможностью увязать их в общем законодательстве.

II. *Национальная ситуация в Советском Союзе.*

1. Советский Союз — многонациональное государство со свыше чем 130 различными национальностями; большинство из них проживает только на территории нашей страны.

2. Национальности Советского Союза различаются по своей численности (от небольших национальностей Севера с численностью около 1 тыс. человек до украинцев — 44 млн. человек и русских — 145 млн. человек); различаются по преобладающим занятиям и типу расселения (от тундрового оленеводства до развитого поливного земледелия и крупной промышленности, сконцентрированной в больших городах).

3. Национальности Советского Союза сильно смешаны в территориальном отношении как в городах, так во многих местах и в сельской местности, что делает почти невозможным проведение четких этнических границ между ними и выделение национально однородных районов.

III. *О необходимости изменения Конституции СССР.*

1. Основные разделы и статьи по национальной тематике ныне действующей Конституции СССР базируются на неудачной попытке втиснуть все разнообразие национальных ситуаций в пять иерархических типов: союзная республика, автономная республика, автономная область и автономный округ, а также обычная область, различные статусы которых распространяются на живущие в них национальности.

2. Административные границы между многими национально-территориальными образованиями проведены условно; нет должной определенности и в придании им того или иного статуса: непонятно, например, почему Эстония, Латвия или Киргизия являются союзными республиками, а Татария и Чувашия — автономными; непонятно, почему тувинцы имеют автономную республику, а вдвое превышающие их по численности лезгины не имеют никакой автономии, да к тому же разрезаны границей между Азербайджаном и Дагестаном и т. п.

3. Национально-государственное строительство, ставившее своей основной целью создание особо благоприятных условий для развития соответствующих «титульных» национальностей, фактически создало условия для укрепления местного национализма, суть которого сводится к тому, что «титульная» национальность считается «хозяйкой» данной республики и имеет «законные» преимущества перед другими живущими в ней национальностями (этому способствует и отсутствие в Конституции статей об охране прав национальных меньшинств, о создании условий для их этнического бытия).

4. Несовершенство действующей Конституции СССР особенно ясно стало в свете современных межнациональных конфликтов, в том числе прямых столкновений, дальнейшего ущемления прав национальных меньшинств в республиках, роста сепаратизма и стремления к выходу некоторых республик из СССР. В дальнейшем эти тенденции могут усилиться, но даже если Советский Союз сохранится в его прежней форме — как «союз республик», то для обеспечения фактического равноправия граждан потребуется, чтобы каждый имел 15 (или более) паспортов «республиканского гражданства» (с отметкой о принадлежности к соответствующей «титульной» национальности) и знал 15 (или более) «государственных» республиканских языков.

IV. *О принципах решения национального вопроса в новой Конституции.*

1. Советский Союз должен быть ассоциацией национальных автономий. Все его граждане равноправны вне зависимости от их национальной принадлежности, родного языка, расы и религии.

2. В основу территориального устройства Советского Союза следует положить два принципа: национальных интересов и экономической целесообразности. Национальная автономия создается из районов, где данная национальность составляет большинство жителей, и ставит своей главной целью поддержание этнического (языково-культурного) бытия этой национальности за счет развития соответствующих учреждений; статус национальных автономий в Конституции не фиксируется и их иерархическое соподчинение не допускается: Абхазская автономия в этом отношении равна Грузинской, а Русская — Тувинской. Исходя из численности населения и других параметров, национальная автономия может составлять свою экономическую (хозрасчетную) область или делиться на несколько таких областей, или входить в инонациональную экономическую область на договорных началах.

3. На национальные автономии распространяется принцип самоопределения с правом выхода из Советского Союза в установленном порядке.

4. На территории национальных автономий допускается преимущественное распространение соответствующего национального языка. Основным языком межнационального общения и общегосударственным языком считается русский.

5. Национальности, не составляющие большинства жителей в том или ином районе или городе, могут создавать культурные автономии в виде общин (землячеств), каждая из таких общин может самостоятельно или в координации

с аналогичными удаленными от нее общинами или автономиями (если таковые имеются) создавать свои языково-культурные организации, школы, клубы и т. п.

6. Финансирование этнически ориентированных учреждений производится из фондов национальной автономии, если таковая совпадает с экономической (хозрасчетной) областью, или из фондов экономической области, в которую она входит (это относится и к культурной автономии), в зависимости от соответствующего числа налогоплательщиков, а также за счет средств, собираемых среди людей, входящих в эту автономию. Финансирование мероприятий по изучению и распространению русского языка в национальных автономиях производится из общегосударственных фондов. Небольшие национальности, не имеющие возможности для самостоятельного поддержания своего этнического бытия, должны иметь право получать дотации также из союзного фонда Совета Национальностей.

7. В каждом Совете народных депутатов экономической (хозрасчетной) области, совпадающей или не совпадающей с национальной автономией, предусматривается национальный подсовет по квотам, выделяемым для национальных меньшинств. Национальному подсовету предоставляется право «вето» на все решения, затрагивающие права и интересы национальных меньшинств; в конфликтных ситуациях такое «вето» может быть снято лишь решением Совета Национальностей Советского Союза.

8. Вся культурно-бытовая жизнь, в том числе применение языка в школьном образовании, основывается на волеизъявлении граждан. Из паспортов и служебных анкет отметка о «национальности» исключается при сохранении учета национальной принадлежности в переписях населения и текущей статистике.