



342/42

235

ИНСТИТУТ СОВЕТСКОГО ПРАВА

Проф. С. А. КОТЛЯРЕВСКИЙ

С. С. С. Р.  
И СОЮЗНЫЕ РЕСПУБЛИКИ

Riigiraamatukogu.  
№ А11998.

tv

2. II 28

Кр. 2.00

Кр. 2.4.



ГОСУДАРСТВЕННОЕ ИЗДАТЕЛЬСТВО  
МОСКВА



Все труды Института Советского Права  
издаются под общей редакцией дирек-  
тора Института, проф. А. Г. Гойхбарга

## Круг ведения Союза в СССР.

Образование СССР поставило на очередь ряд вопросов юридического его истолкования. Вопросы эти можно разделить на две основные группы. Они прежде всего касаются самого строения Союза и союзных органов, описания той формы, которую они в настоящее время имеют. С другой стороны, требуется уяснить деятельность Союза и его органов, протекающую в указанных выше формах.

Дать точные ответы на вопросы первого рода представляется делом более простым. Устройство самого Союза и его органов точно закреплены в Конституции и в позднейших, достаточно многочисленных, законоположениях конституционного характера. Имеются уже оформленные надлежащим образом Положения о ЦИК СССР, о союзном Совнаркоме, о СТО, общее Положение о союзных наркоматах и Положения о каждом из этих наркоматов в отдельности, Положение об ОГПУ, о Верховном Суде.

В юриспруденции вообще, в публичном праве в особенности, представляет большие преимущества исходить из определенных форм достаточно отчетливых, а не из содержания, которое всегда труднее поддается точному определению. Тем не менее вопросы содержания всегда остаются более существенными уже потому, что в государственной жизни они определяют форму, а не наоборот. Каждый государственный орган имеет известное назначение и существует ради этого назначения. Можно сказать, что встречается целый ряд исторических пережитков неких государственно-правовых атавизмов, когда учреждение, прежде имеющее полный смысл и выполняющее подлежащую социальную функцию, переживает исчезновение этой самой функции. Оно остается, как обломок уже окончательно ушедшего в прошлое исторического пласта. Но несомненно, однако, что в революционные времена такие пережитки менее всего имеют шансы сохраниться. В интересующих же нас случаях самый Союз есть нечто совершенно новое. Он создан для определенных целей, которые указаны в конституционной декларации.

Восстановление народного хозяйства оказалось невозможным при раздельном существовании республик.

С другой стороны, неустойчивость международного положения и опасность новых нападений делают неизбежным создание единого фронта советских республик перед лицом капиталистического окружения.

Наконец, само строение Советской власти, интернациональной по своей классовой природе, толкает трудящиеся массы советских республик на путь объединения в одну социалистическую семью.

Все эти обстоятельства повелительно требуют объединения советских республик в одно союзное государство, способное обеспечить и внешнюю безопасность, и внутренние хозяйственные преуспевания, и свободу национального развития народов.

Осуществление целей, которые преследует данная государственная организация, ее функции должны точно отражаться в ее компетенции. Поэтому основной задачей юридического исследования СССР и является возможно точное и в то же время достаточно подробное установление компетенции Союза и его отдельных органов. Задача, которая, конечно, имеет не только теоретический интерес. Лишь по мере уяснения этой компетенции можно вскрыть наличные недочеты в аппарате Союзной власти, заполнить пробелы и устранить излишний параллелизм. И чем более к суровой экономии средств и сил призывает бюджетное положение Союза, тем необходимее выполнить указанную работу.

Однако нельзя закрывать глаза на существующие здесь трудности. Компетенция Союза лишь постепенно уточняется, поскольку отвлеченные положения конституционного закона дают основание для текущего законодательства в различных отраслях союзной жизни. Но и самые эти положения лишь постепенно приобретают более точную формулировку.

Юридическим зародышем конституции СССР может считаться декрет ВЦИК от I/VI—1919 г. об объединении советских республик: России, Украины, Латвии, Литвы, Белоруссии для борьбы с мировым империализмом. Этот декрет, изданный в самый разгар гражданской войны, имел в виду оформить уже сложившийся фактически военнo-хозяйственный Союз Советских Республик. Здесь говорилось лишь о «тесном объединении» некоторых ведомств и управлений, именно: 1) Военной организации военного командования, 2) Советов Народного Хозяйства, 3) Железнодорожного управления и хозяйства, 4) Финансов и 5) Комиссариатов Труда, с тем, «чтобы руководство указанными отраслями народной жизни было сосредоточено в руках единых Коллегий». Таким образом имелось в виду прежде всего объединение

административное, особенно необходимое в условиях тогдашнего времени. Об объединении же законодательном, о порядке издания общих норм, которые регулируют народное хозяйство, труд, пути сообщения и т. д. в различных советских республиках, не говорилось ничего. Указывалось только, что объединение должно быть проведено путем соглашения с ЦИК'ами и Совнаркомами указанных советских республик.

В последующий период между изданием этого декрета и 30/XII—1922 г., когда принят был договор об образовании СССР, мы имеем ряд отдельных договоров РСФСР с различными советскими республиками, устанавливающими известное объединение в той или иной отрасли их государственной жизни. Таков ряд договоров РСФСР с Азербейджаном, заключенный 30/IX—1920 г. Устанавливалось объединение продовольственной политики, управление почты и телеграфа, согласование внешней торговли и т. д. Однако лишь в отношении очень немногочисленных вопросов точно определялось, что в силу соглашения входит в общую компетенцию и что предоставляется самостоятельному разрешению Азербейджана. Так, в ст. 2-й продовольственного соглашения говорилось:

«АССР постепенно распространяется действие всех государственных монополий (хлебной, сеной, картофельной и других) и разверсток (мясной, молочно-масляной, яичной и других), которые осуществляются или будут вводиться на территории РСФСР». Весьма неопределенной являлась 1-я ст. по вопросу внешней торговли: «все экономические сношения с другими странами, продажа и вывоз произведений почвы Азербейджана, а также привоз заграничных изделий и товаров из России, заключение договоров экономического характера производятся на основании общих принципов и правил, устанавливаемых Народным Комиссариатом Внешней Торговли РСФСР и через посредство его соответствующих органов».

То же можно сказать и об отношениях РСФСР с Украиной. Со времени акта 1 июня 1919 года был возбуждаем целый ряд вопросов, касающихся точнейшего разграничения дел, которые являются общими для обеих республик и которые подлежат самостоятельному разрешению каждой из них. Первостепенное политическое значение имел Русско-Украинский договор 28 декабря 1920 года, заключенный в момент, когда острая опасность гражданской войны уже прошла, а русско-польская война была ликвидирована, и главное внимание устремлялось в сторону мирного строительства. В международном отношении РСФСР и УССР оставались раздельными субъектами, не-



зависимыми и заключающими договор. Самый договор был заключен председателями СНК отдельных республик и ратифицирован С'ездами Советов, что еще более подчеркивало придаваемое ему значение. Однако и здесь вполне точного юридического разграничения не получилось. Статья 1-я договора гласит, что договаривающиеся стороны вступают в военный и хозяйственный союз. Этот союз осуществляется объединением наркоматов: Военного и Морских Дел, Высшего Совета Народного Хозяйства, Внешней Торговли, Финансов, Труда, Путей Сообщения, Почты и Телеграфа. При этом оговаривалось, что порядок реформы внутреннего управления устанавливается особыми соглашениями между обоими правительствами. Но здесь говорилось именно об управлении, а не о законодательстве. В какой мере и это законодательство подлежало объединению, возможность которого расширялась тем, что по договору отныне и во Всероссийском С'езде Советов, и во ВЦИК'е должны были участвовать представители Украины? Несомненно, в то же время представлялось бы чрезвычайно затруднительным, если бы единый административный аппарат в РСФСР и УССР руководился различными законоположениями. Административное объединение вообще в большей мере предполагает объединение законодательное, чем наоборот. Тем не менее этот вопрос о границах общего законодательства РСФСР и УССР никогда не получил точного разрешения. Законоположения РСФСР регистрировались на Украине, поскольку они вообще предполагались на нее распространяющимися. Но смысл этой регистрации истолковывался по-разному: иногда в ней видели лишь автоматический акт, удостоверяющий получение на Украине законоположения, обязательного и для нее; иногда, особенно в украинских кругах, этой регистрации придавался известный смысл проверки. Тем более было материала для споров в тех законодательных вопросах, которые касались, с одной стороны, наркоматов объединенных, а с другой — и не объединенных. Такой спор был возбужден перед самым заключением союзного договора 30 декабря 1922 года по поводу организации сельскохозяйственного кредита. С одной стороны, эта организация относилась к мероприятиям финансовым, т.-е. к области объединенной, с другой — она близко затрогивала сельское хозяйство, в отношении которого у РСФСР и Украины не было ни общих органов, ни общего законодательства.

Те же самые вопросы вставали между РСФСР и Белоруссией. Русско-Белорусский договор 16 января 1921 г. с точностью воспроизводил Русско-Украинский договор 28 декабря 1920 г.

Наконец особенно сложными эти вопросы являлись в отношении закавказских республик, у которых не было с РСФСР столь определенных договоров, как Русско-Украинский и Русско-Белорусский, и которые до образования Закавказской федерации 12 марта 1922 года оставались взаимно независимыми. Даже положение иностранных граждан в различных закавказских республиках регулировалось различными нормами, пока эти отдельные законы не были отменены постановлением ЦИК и СНК ЗСФСР об иностранцах от 5 апреля 1923 г., и в свою очередь законы республик отличались от норм, которые действовали на этот предмет в РСФСР. Точно так же и в других областях, по существу тяготеющих к централизации законодательной, как внешняя торговля, налоги и т. д., в отдельных закавказских республиках и в федерации с момента ее образования имелось законодательство, несомненно отличное от РСФСР. Здесь еще труднее было установить, какие постановления ВЦИК и в какой мере обязательны для закавказских республик.

К этому надо прибавить, что и порядок издания законоположений в РСФСР, которые должны были распространяться на союзные республики, далеко не отличался устойчивостью и не проводился последовательно. Принципиально признавалось, что подобные постановления, во-первых, должны были издаваться от имени ВЦИК'а, а, во-вторых, должны были заключать в себе прямое указание, что их действие распространяется на союзные республики. Однако в действительности это далеко не всегда имело место. Декрет ВЦИК и СНК о внешней торговле от 16/X—22 года. (С. У. 65—846) несомненно имел в виду не только РСФСР, но и союзные республики, однако о распространении его на эти республики в данном декрете ничего не говорилось. Более того, иногда даже нередко декреты, несомненно по своему содержанию предполагавшиеся к распространению нами на союзные республики, издавались только СНК без ВЦИК'а, т.-е. без участия органа, в который входили представители этих республик. Так, I статья декрета СНК от 13/X—22 г. о воспрещении выпуска обязательств на пред'явителя гласила: «Выпуск какими бы то ни было учреждениями и предприятиями РСФСР автономных и союзных республик денежных обязательств на пред'явителя (облигаций, бон, вкладных билетов, свидетельств о займе и т. п.) разрешается не иначе, как в силу постановления Совета Народных Комиссаров РСФСР по представлению Народного Комиссариата Финансов». Эта форма вызвала сомнения с точки зрения конституционности. Поэтому, ввиду распространения этого постановления на союзные республики,

декретом Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета от 23/XI—1922 г. было особо постановлено:

«Утвердить постановление Совета Народных Комиссаров от 13 октября 1922 г. о запрещении выпуска денежных обязательств на предъявителя (С. У. 1922 г. № 65, ст. 841) и распространить его действие на всю территорию РСФСР и все союзные советские республики».

В особенности много сомнений и споров возбуждали постановления СТО. Несомненно, СТО явилось органом законодательным как раз в тех областях военной и хозяйственной жизни, которые по договору РСФСР с Украиной и Белоруссией, а отчасти по сложившимся отношениям с закавказскими республиками, считались общими. Между тем, по точному смыслу постановления VIII Съезда Советов, СТО являлось лишь комиссией Совнаркома и не могло иметь в отношении союзных республик больших прав, чем их имел Совнарком. В то же время, несомненно, целый ряд постановлений СТО был рассчитан на применении их и в союзных республиках. Так, значительная часть положений, касающихся внешней торговли, были проведены лишь через СТО. Можно также указать на пример, относящийся уже к 1923 году, т.-е. ко времени, когда принципиально Союз был учрежден. Постановление СТО от 5/I—1923 г. (С. У. 2—39) регулировало сплав леса на 1923 год, и примыкающее к этому постановлению Положение от 5/III—1923 г. (С. У. 18—229) прямо касалось сплавных районов, которые находились в пределах Украины и Белоруссии (районы Гомельский, Киевский, Витебский). Опять-таки по поводу подобных постановлений СТО возникал ряд споров, где соображения формально юридические о пределах компетенции СТО сталкивались с практической неизбежностью распространить целый ряд постановлений СТО по их материальному содержанию и на союзные республики.

Таким образом к моменту образования Союза уже чувствовалась большая потребность точнее установить, какого рода законоположения РСФСР имеют силу в отношении союзных республик и каких именно. При обсуждении Союзного договора, как он вылился в акте 30/XII—1922 г., наиболее сложной и явилась формулировка его компетенции. Первая статья этого договора устанавливает ее, относя к ведению Союза, в лице его верховных органов, следующие предметы: а) представительство Союза в международных отношениях, б) изменение внешних границ Союза, в) заключение договоров о приеме в состав Союза новых республик, г) объявление войны и заключение мира, д) заключение внешних государственных займов, е) ратификация

международных договоров, ж) установление основ внешней и внутренней торговли, з) установление основ и общего плана всего народного хозяйства Союза, а также заключение концессионных договоров, и) регулирование транспортного и почтово-телеграфного дела, к) установление основ организации вооруженных сил Союза ССР, л) утверждение единого государственного бюджета СССР, установление монетной и кредитной денежной системы, а также системы общесоюзных, республиканских и местных налогов, м) установление общих начал землеустройства и землепользования, а равно пользование недрами, лесами и водами по всей территории Союза, н) общее союзное законодательство о переселениях, о) установление основ судостроительства и судопроизводства, а также гражданское и уголовное союзное законодательство, п) установление основных законов о труде, р) установление общих начал народного просвещения, с) установление общих мер в области охраны народного здоровья, т) установление системы мер и весов, у) организация общесоюзной статистики, ф) основное законодательство в области союзного гражданства в отношении прав иностранцев, х) право общей амнистии и ц) отмена нарушающих союзный договор постановлений Съездов Советов, Центральных Исполнительных Комитетов и Советов Народных Комиссаров союзных республик.

Договор 30 декабря устанавливал лишь те рамки, в пределах которых должен был организоваться Союз. В то же время проведение его в жизнь было отложено до следующей сессии Союзного ЦИК'а, и первые месяцы 1923 года сохранялось прежнее строение и деятельность учреждений, связующих РСФСР и другие союзные республики. Однако, хотя практики в осуществлении новых союзных отношений еще не было, уже тогда представлялось ясным, что пределы компетенции Союза, выраженные в договоре, недостаточно отчетливы и требуют дополнений. В результате подготовительной работы, когда ЦИК СССР 6 июля 1923 года принял Общесоюзную Конституцию, то в самый договор внесены были изменения достаточно существенные и выходящие за пределы редакционных поправок. Так, пункт «а» нового договора гласил: «Представительство Союза в международных сношениях, ведение всех дипломатических сношений, заключение политических договоров с другими государствами». Пункт «д» в первоначальной редакции говорил лишь о внешних государственных займах и не определял каких; теперь он относит к ведению Союза «заключение внешних и внутренних займов СССР и разрешение внешних и внутренних займов союзных республик». Пункт «ж», в против-



ность первоначальной редакции, выражал различие между внешней и внутренней торговлей, оставляя за Союзом «руководство» первой и «установление системы» второй. Существенно изменился пункт «з», который первоначально носил весьма общий характер и в котором ничего не говорилось специально о промышленности; теперь он гласил: «Установление основ и общего плана всего народного хозяйства Союза, определение отраслей промышленности и отдельных промышленных предприятий, имеющих общесоюзное значение, заключение концессионных договоров как общесоюзных, так и от имени союзных республик». Точно так же более конкретное определение получил пункт «к», предоставляющий Союзу организацию и руководство вооруженными силами СССР. Наиболее существенные изменения внесены в пункт «л», который являлся предметом особенно больших споров в промежуток между первоначальным договором и принятием Конституции, на котором сталкивались течения, стремящиеся к возможно сильному сплочению Союза в сфере финансовой, и другие, отстаивающие возможно широкую самостоятельность республик. Это вполне понятно, поскольку разрешение бюджетно-налогового вопроса в главной мере предreshало реальные взаимоотношения Союза и республик в новой организации. В Конституции этот пункт получил следующую форму: «утверждение единого государственного бюджета СССР, в состав которого входят бюджеты союзных республик; установление общесоюзных налогов и доходов, а также отчисления от них и надбавок к ним, поступающих к образованию бюджета союзных республик; разрешение дополнительных налогов и сборов на образование бюджета союзных республик». К нему примыкал и пункт «м», говорящий об «установлении единой денежной и кредитной системы». Пункт «о», соответствующий первоначальному пункту «н» уточнял его, относя к общесоюзному законодательству межреспубликанские поселения и установление переселенческого фонда. Пункт «п» вносил лишь редакционные изменения в первоначальный пункт «о», заменяя слова «союзное законодательство» словами «законодательство Союза». Пункт «ц» заменял выражение «общая амнистия», употребленное в пункте «х» первоначального договора, словами «право амнистии, распространяемое на всю территорию Союза». Новым являлся пункт «ш», передающий Союзу «разрешение спорных вопросов, возникающих между союзными республиками».

Конституция 6-го июля в значительной мере начала действовать немедленно после ее принятия, хотя окончательная ее ратификация должна была произойти на следующем Съезде Советов. Сразу

явилась потребность разграничить сферу законодательства и управления союзного, с одной стороны, союзных республик—с другой. И здесь сразу же выяснилась вся трудность и спорность проведения точных демаркационных линий. Конституция в статье 3 утверждала, что все предметы, которые согласно ее тексту не отнесены к ведению Союза, должны быть сохраняемы за союзными республиками. Это давало весьма важную презумпцию, но, конечно, на практике постоянно возникали вопросы об ее применении. Они возникали при рассмотрении проектов и в Совнаркоме, и в СТО, и в подготовительных комиссиях Совнаркома (финансово-административной и законодательной), и в деятельности наркоматов, особенно директивных, которые имелись и в Союзе, и в союзных республиках. Много недоразумений вызывали и старые законоположения, которые ранее действовали в союзных республиках в качестве принятых ВЦИК и формально на них распространенных и которые теперь, согласно постановлению ЦИК СССР от 13 июня 1923 г., признавались общесоюзными.

Эта практика, при всех затруднениях, которые причинялись органам и Союзу и союзных республик, несомненно являлась чрезвычайно существенным источником для новых, более точных правовых формулировок. Ясно было, что эти формулировки теряли бы всякую цену, если бы они делались априорно. Нужно было на совершенно конкретных вопросах уяснить реальные интересы, связанные с проведением в том и другом месте демаркационной линии между компетенцией Союза и союзных республик. Нужно было найти равновесие между потребностями военно-хозяйственного единства Союза и культурным многообразием составляющих его частей. И если текст Конституции оставался неизменным, то каждая ее статья получала в этом процессе опыта более конкретный смысл. Уяснялась невозможность исходить исключительно из буквального толкования того или другого ее пункта. Появлялись проблемы, которые вообще не предусмотрены в тексте Союзной Конституции. В этом тексте, например, ничего не говорится о той области государственной жизни, которой ведает ОГПУ, а между тем сама Конституция причисляет ОГПУ к союзным учреждениям. Можно поэтому сказать, что толкования взаимоотношений Союза и союзных республик постоянно менялись в смысле нового уточнения его, основанного на опыте.

В этом же направлении должна действовать и комиссия ЦИК СССР, которой была поставлена задача конкретизировать наиболее спорные пункты статьи 1 Общесоюзной Конституции (пункт «н», «п», «р», «с»).

Работы этой комиссии должны внести чрезвычайно существенные дополнения в союзный договор и, так сказать, перевести его принципиальные указания в конкретные основы законодательства союзных республик. Но, конечно, на них нельзя смотреть, как на последнее слово конституционной интерпретации.

Мы достаточно привыкли к мысли, что за оболочкой словесного покрова официальной конституции, которая изменяется медленно в формально предусмотренном порядке, имеется другая конституция, меняющаяся ежедневно и ежечасно, основанная на взаимоотношениях политических и социальных сил и сказывающаяся на соответственных колебаниях жизни конституционных учреждений. И это особенно может относиться к конституциям федеральным, авторы которых обычно обставляют их пересмотр значительными и трудно выполнимыми формальностями. Это относится и к Конституции нашего Союза, который возник в эпоху великих разрывов со вчерашним прошлым и великих неизведанных возможностей будущего. Здесь задача юриста лежит прежде всего в том, чтобы давать этому накапливающемуся богатству опыта возможно точное выражение, — точное для данной минуты, мирясь с тем, что скоро это закрепление окажется уже недостаточным. Так моментальная фотография может закрепить в состоянии кажущегося покоя даже мчащийся поезд. И пытаясь формулировать сейчас, в 1924 году, взаимоотношения и компетенции Союза и союзных республик, можно быть совершенно уверенным, что через год или даже полгода придется эти формулировки существенно пересмотреть. Тем не менее они сохраняют известную цену даже для этих будущих пересмотров.

## II.

### Права Союза относительно союзных республик и союзных республик относительно Союза.

Конституция именует СССР «союзным государством», — и действительно, мы имеем в Союзе много черт, воспроизводящих обычную организацию федеративного государства. Это в особенности касается положения союзной власти в отношении союзных республик. В союзном государстве всегда признается в более или менее широких пределах верховенство Союза. При столкновении волеизъявлений высших органов федерации и соответственных органов входящих в нее государств, кантонов\* или штатов последнее слово остается за

федерацией <sup>1)</sup>. Новые члены могут быть приняты в федерацию лишь с согласия федеральной власти, а не по какому-либо соглашению, заключенному с отдельными государствами ее, кантонами или штатами. Споры между последними точно так же разрешаются федерацией.

Все это повторяется в самых разнообразных федеративных организациях, которые вообще предоставляют весьма широкий простор отдельным членам федерации, как конституция Соединенных Штатов 1787 года.

Все это мы находим и в Общесоюзной Конституции. Лишь Союз может принять в свой состав новые республики <sup>2)</sup>, и лишь он разрешает спорные вопросы между республиками. Наконец, Союзу принадлежит по пункту «ч» Союзной Конституции право отмены «нарушающих настоящую Конституцию постановлений Съездов Советов и Центральных Исполнительных Комитетов союзных республик». Последняя статья конкретизируется в статье 20 Конституции, согласно коей «ЦИК СССР имеет право приостанавливать декреты, постановления и распоряжения президиума ЦИК Союза ССР, а также Съездов Советов и ЦИК'ов союзных республик и других органов власти на территории СССР». Эта статья вызывает ряд вопросов при ее истолковании, в каких пределах принадлежит ЦИК'у Союза право отменять постановления республик—касается ли это право лишь постановлений, нарушающих постановления Конституции Союза, или также тех, которые вообще не соответствуют интересам Союза. Здесь это право отмены поставлено на-ряду с правом отмены постановлений президиума ЦИК СССР, а, несомненно, ЦИК может отменять постановления своего президиума, хотя бы они формально являлись правомерными конституционными, и если по существу ЦИК признает их нецелесообразными, несвоевременными и т. д. Однако по общему смыслу Конституции следует толковать ее 20 статью в более ограниченном значении. В ней говорится лишь о праве Союза обозначенном в пункте «ч» статьи 1. Если представить, что Союз может отменить любое постановление союзных республик, поскольку ЦИК Союза находит его нецелесообразным, то от суверенитета союзных республик, подтверждаемого в 3-й статье Конституции, ничего бы не осталось. С другой стороны, нарушение Конституции не может быть

---

<sup>1)</sup> Особенно категорично в ст. 13 германской Конституции 1919 года: «Reichsrecht bricht Landrecht».

<sup>2)</sup> Это не исключает того, что согласно декларации об образовании Союза «доступ в него открыт всем социалистическим советским республикам, как существующим, так и имеющим возникнуть в будущем».



понимаемо и в слишком буквальном смысле. ЦИК'у Союза принадлежит право отменять постановления высших органов республик, поскольку они нарушают принципы Конституции, ее дух, или поскольку они затрагивают законные права других республик. Союз, разрешающий разногласия между последними, должен ограждать эти права. Это совершенно отвечает и полномочиям, предоставленным Верховному Суду СССР. По пункту «б» ст. 43 Конституции ему принадлежит: «рассмотрение и опротестование перед ЦИК'ом Союза ССР по представлению прокурора Верховного Суда Союза ССР постановлений, решений и приговоров Верховных Судов союзных республик, по соображениям противоречия таковых общесоюзному законодательству, или поскольку ими затрагиваются интересы других республик».

Повторяем, здесь нет чего-либо особенного. Гораздо больше своеобразия мы найдем, рассматривая права союзных республик в отношении СССР. Здесь для нас станет ясным, что СССР вообще нельзя без оговорок причислить к федерациям, поскольку последние основываются на утверждении верховенства федеративной власти. Правда, в этих наименованиях мы вообще отнюдь не должны искать слишком большой юридической точности. Никогда не было дано совершенно бесспорного и точного определения федеративного государства, которое могло бы служить его критерием. Между союзным государством и союзом государств есть ряд постепенностей, как они имеются между государствами союзным и унитарным. Подведение под одну группу государственных организаций Соединенных Штатов и Южно-Африканского Союза является несомненной натяжкой. Однако, со всеми этими оговорками и с запасом здорового скептицизма, столь необходимого, когда имеешь дело с юридическими определениями вообще и публично-правовыми в особенности,—со всем этим все же следует признать, что есть характерные черты, присущие тем государствам, которые современными юристами признаются за федеративные. И вот, в Союзе ССР мы находим очень важные отклонения от этих черт. Они заключаются в том, что СССР не только по букве, но и по смыслу Конституции, остается Союзом. Его республики признаются суверенными. Правда, само по себе это определение федеративной конституции может и не иметь какого-либо политического значения; и Швейцарская Конституция 1874 г. гласит в пункте 3: «Кантоны суверенны постольку, поскольку их суверенитет не ограничен Союзной Конституцией, и, как таковые, обладают всеми правами, не переданными союзной власти». В действительности

известно, что Швейцария даже в Конституции 1874 г., не говоря о позднейших изменениях, представляет из себя федерацию весьма централизованного типа. То же самое можно сказать о 10-й поправке в конституции Соединенных Штатов: «права, не вверенные Союзу и не возбраненные штатам, сохраняются за штатами или за народом». Она осталась, несмотря на растущую централизацию Союза. В СССР существенными являются не эти утверждения суверенитета республик, а признание за ними права свободного выхода из Союза. Статья 4 Союзной Конституции в этом смысле точно воспроизводит статью 26 Союзного договора 30 декабря и примыкает к декларации прав народов России 2 декабря 1917 года, утверждавшей права этих народов на самоопределение «вплоть до отделения и образования самостоятельного государства». Так как союзные республики построены именно на национальных основах, то и их права вытекают из начал национального самоопределения. Оно отражается на структуре Союза, прежде всего на Совете Национальностей, который является представителем не только союзных, но и автономных республик и областей, также имеющих национальную основу, и существенно отличается от обычных вторых палат в федеративных государствах.

Но своеобразие СССР не ограничивается этой принципиальной областью. Оно сказывается в том, что даже в сфере, относимой к ведению Союза, союзным республикам предоставляется известная деятельность, отнюдь не ограничивающаяся участием их представителей в органах Союза. С этой стороны весьма характерными являются директивные наркоматы. Сферы государственной жизни, которыми они ведают, становятся в известной мере общими для Союза и союзных республик. Наркомфины или ВСНХ союзных республик есть не только орган соответственного союзного наркомата, как это явствует из 54 статьи Конституции; они, в первую очередь,—органы данной союзной республики, подчиненные ее законодательной власти (Общее положение о народных комиссариатах СССР, ст. 15). Наркомат Союза может отменить распоряжение одноименного наркомата союзной республики, противоречащее данным ему директивам или общесоюзному законодательству, но он не может этого сделать, когда распоряжение наркомата республики основывается на точном предписании Совнаркома данной республики. Тогда союзный наркомат может лишь опротестовать соответственное предписание в СНК СССР (там же, прим. к пункту «б» ст. 18). Можно сказать, что это разделение административное, а не законодательное: и наркоматы союзных республик должны выполнять общесоюзное законодательство,

хотя бы исключяющее в данной области законодательство республики. Не только мыслима, но и на деле встречается централизация законодательства при большой децентрализации в проведении этого законодательства. Однако, несомненно, как показывает опыт наличных директивных наркоматов, это отражается и на законодательстве, предоставляя союзным республикам в пределах норм, устанавливаемых Союзом, вводить свои Положения о директивных наркоматах этих республик.

Еще существеннее является участие союзных республик при выработке союзного законодательства. Оно выражается прежде всего в том, что в СНК СССР и в СТО СССР участвуют с правом совещательного голоса представители союзных республик, как и в комиссии законодательных предположений, и административно-финансовой при СНК. Далее, в Положении о СНК СССР оговорено право участия председателей Совнаркомов союзных республик. ЦИК'и и Совнаркомы (прим. к п. «в» ст. 2) союзных республик могут вносить в СНК СССР соответственные проекты (п. «в.» ст. 4). То же право инициативы вытекает из пункта «д» ст. 4 Положения о СНК СССР для представителей Союзных республик, поскольку эти представители имеют совещательный голос на заседаниях СНК СССР.

Не менее существенной формой такого участия являются отзывы, даваемые органами республик по проектам общесоюзного законодательства. Обычное союзное право установило такие отзывы не только по проектам, вносимым в СНК и имеющим более принципиальное значение, но и по проектам, вносимым в СТО. Эти отзывы даются представительствами союзных республик, находящимися в Москве, но в более важных случаях представительства направляют опрос в их республики соответственным учреждениям. Проект Наказа СНК и СТО стремится урегулировать эту практику, устанавливая обязательность отправления проектов, за исключением совершенно неотложных, на отзывы республик и вводя для этого определенную процедуру и сроки. При этом может делаться различие между проектами, ближайшим образом относящимися к кругу ведения наркоматов общесоюзных и объединенных. Проекты последнего рода предполагаются в большей степени затрагивающими права и интересы республик, чем первые.

Следует, впрочем, оговорить, что это различие проектов, касающихся наркоматов объединенных и общесоюзных, мало соблюдалось в действующей практике и, как будет видно из дальнейшего, оно само является спорным. Нужно иметь в виду, что отдельные об'еди-

ненные наркоматы обладают различной степенью централизованности, и круг ведения республик в отношении их неодинаков. С другой стороны, и союзные наркоматы находятся в различном положении, поскольку с их деятельностью соприкасаются союзные республики. Наконец, и в пределах отдельного наркомата могут быть различные части, из которых некоторые приближаются к положению общесоюзных наркоматов, а другие, напротив, гораздо более централизованы. Таков, например, Наркомфин: область валютного управления здесь гораздо более централизована, гораздо менее оставляет самостоятельности отдельным республикам, чем область бюджетная и налоговая. Соответственно с этим конституционная комиссия ЦИК СССР приняла, что все проекты союзного законодательства должны посылаться, как правило, на отзыв союзных республик, и для этого дается последним месячный срок. Исключения могут быть сделаны лишь для проектов, требующих спешности. Поскольку же союзный проект косвенно затрагивает компетенцию республик, если, например, его вносит Наркомпусть, но он ведет с собой изменения в санитарной организации и законодательстве,—здесь требуется согласование с республиками.

Несомненно, формы участия союзных республик в общесоюзном законодательстве еще не отлились окончательно, и здесь опять-таки главным источником более точных плановых формулировок должен остаться опыт. Но самый принцип этого участия представляет, несомненно, большое своеобразие СССР, отличая его от других федераций, которые совершенно не допускают подобного участия отдельных государств, кантонов и штатов в общифедеративном законодательстве. Союзным республикам в этом смысле предоставлены не только большие права количественно, но и качественно—иное правовое положение. Сфера, оставленная по Конституции Союзом, не закрыта для воздействия со стороны союзных республик<sup>1)</sup>. И с этим правовым положением приходится считаться при рассмотрении в отдельных конкретных областях компетенции Союза и союзных республик.

---

<sup>1)</sup> Такое воздействие в обычных федеративных государствах является исключительным; часто, например, оно связано с пересмотром конституции. См. Конституцию Соединенных Штатов—IV, 5; Австралии VIII.



## Опыт иностранных федераций.

Изучая тенденции, сказывающиеся в жизни СССР, мы не можем оставить без внимания и опыт иностранных федераций. Конечно, они связаны с иным политическим укладом и социальным строем, и умозаключения без оговорок от их прошлого и настоящего к настоящему и будущему СССР были бы грубой ошибкой<sup>1)</sup>. Но все же и здесь есть некоторая аналогия, объясняющаяся прежде всего тем, что и эти федерации и СССР не живут изолированно, а окружены общей атмосферой данной исторической эпохи.

Когда мы обращаемся к этому опыту федераций, возникших за пределами советского мира, мы, конечно, видим очень большое их разнообразие. Федеративный строй возникал в различной обстановке. Он возникал в странах, подобных Швейцарии, которые издревле жили мелкими разделенными территориями, отличными по своему быту, национальному и вероисповедному составу. Он возникал и там, где, подобно Соединенным Штатам, разные колонизационные потоки, принося с собой с родины разное социально-культурное наследие и стремясь к различным хозяйственным и политическим целям, создавали такие контрасты, как северные пуританские общины и южные аграрно-аристократические графства,—контрасты, давшие основу и для позднейших великих конфликтов. Иногда границы отдельных областей членов федерации начерчивались применительно к многовековым их спорам, политическим и дипломатическим комбинациям, как это имело место в Германии; иногда они набрасывались с геометрической простотой на широких пространствах, занимаемых не официальными представителями метрополии, а более или менее свободным выбором колонистов, как это было, например, в Австралии. Но, создаваясь в обстановке столь различной и по физико-географическим ее особенностям, и по социально-экономическим ее основам, со всеми их культурно-политическими разнообразиями,—эти федерации все же отражали в дальнейшей своей жизни некоторую общую тенденцию, и она шла скорее в направлении сплоченности данной федерации, чем ее разделения. Ведь самые федеративные организации обычно возникали на почве прежде независимых или почти независимых государств. Самая федерация была выражением их объединения, некоторым шагом

<sup>1)</sup> Ср. *Г. С. Гурвич*. Автономизм и федерализм. «Власть Советов», № 1, ст. 24.

к их централизации, и нас не удивит, что в конце XVIII века, в эпоху создания Конституции Соединенных Штатов, федералистами в Америке именовались люди, подобные Гамильтону, Мадисону, Джею и т. д., которые в сущности для своих современников представляются именно централистами. И эта тенденция к большему сплочению в особенности обнаруживается в интересующей нас области—в области взаимоотношений между компетенцией федерации и входящих в нее членов.

Здесь, прежде всего, бросается в глаза, что старые федеративные конституции вообще предоставляют гораздо больше простора членам федерации, чем позднейшие. Классическим образцом подобной конституции является Северо-Американская 1781 года. Область, отнесенная согласно ее разделу VIII к сфере ведения Союза, в конце концов, весьма ограничена: она касается военного дела, регулирования торговли и кредита, охраны морской безопасности, обеспечения права патентов, обеспечения борьбы с банкротством, принятия в американское подданство и получения необходимых для этого финансовых средств и затем еще устанавливает некоторые ограничения в разделе X для законодательства отдельных штатов. Это очень немного. В конце концов, рядовой обитатель отдельного штата несравненно в большей степени соприкасался с законодательством этого штата, чем с законодательством Союза. Один исследователь указывает, что если взять 12 наиболее крупных законодательных реформ, имевших место в Англии в течение XIX века, то только две из них в Америке относились бы к компетенции Союза; 10 всецело бы подлежали проведению в порядке законодательств отдельных штатов <sup>1)</sup>.

Конституция Соединенных Штатов послужила образцом для целого ряда конституций Северо-Американских и Южно-Американских республик, возникших в XIX столетии, которые часто следовали этому образцу механически, не внося ничего оригинального. В то же время эти республики вообще отличались между собой по степени централизации и децентрализации: Аргентина, напр., представила тип сравнительно централизованный, а Венесуэла, наоборот, оставила широкую самостоятельность отдельным штатам. Однако в общем эти конституции дают центральной власти значительно более широкие полномочия, чем Северо-Американская конституция, и это осо-

---

<sup>1)</sup> Ср. у *Bryce*, *The American Commonwealth*, v. I. James Beck I, *The constitution of the United States* (1922) p. 104 etc.

бенно характерно в более поздних. Так, Бразильская конституция 1891 года в ст. 34 дает в высшей степени подробное перечисление компетенции Конгресса, относя к ней законодательство по гражданскому, торговому и уголовному праву и процессу, устанавливая права союзов на землю и рудники и предоставляя ему наряду со штатами заботиться о развитии наук, искусств, земледелия, промышленности и торговли, открывая возможность регулирования и других отраслей государственной деятельности, не предусмотренных в тексте конституции, если это регулирование требуется для целей Союза.

То же самое, видимо, и в англо-саксонском мире, где образовались в XIX и XX веках такие крупные федерации, как Канада, Австралия, Южная Африка. Конституция Канады 1867 года носит весьма централистический характер и устанавливает даже перечисление всех дел, оставленных за провинциями, но не имеет презумпции, что все формальное, не отнесенное к Союзу, ведается провинциями (ст. 92); понятно, что многие исследователи даже сомневались в возможности отнести Канаду к федеративным организациям <sup>1)</sup>. Более типичное федеративное устройство получила Австралия; ее конституция 1902 года, несомненно, отражает конституцию Соединенных Штатов, но если мы сравним права союзного законодательства, указанные в 51 статье этой конституции, с разделом 8 Северо-Американской конституции, нам бросится в глаза, насколько эти права шире <sup>2)</sup>. Наконец, Южно-Африканская 1909 года является в наибольшей степени централизованной, идя в этом смысле даже дальше конституции Канады <sup>3)</sup>.

Обращаясь к внутреннему развитию отдельных федераций, можно и в нем найти подтверждение означенного положения. Их конституции пересматриваются обычно в смысле предоставления больших прав центральной власти. Это можно видеть на тех поправках, которые были внесены в конституцию Соединенных Штатов. Швейцарская конституция 1874 года значительно более централизована, чем первоначальная конституция швейцарского союзного государства,

---

<sup>1)</sup> Ср. у *Keith*. Responsible government in the dominion v. II, p. 605; Munro. The constitution of Canada, Intro.

<sup>2)</sup> Ср. у *Bryce*. Studie in history and jurisprudence v. I, p. 493. Quick and Garran, The annotated Constitution of the Australia. Commonwealth, разбор 51 ст. p. 508. etc.

<sup>3)</sup> *Brand*. The Union of South Africa, p. 52: «the brief survey of the division of power between the Union and Provincial governments, is sufficient to show, the immensely preponderating authority of the former». Ср. De Kocko. An Analysis of the Finances of the Union of South Africa. 1922, Introduction.

принятая в 1848 году после победы над Зондербундом—кантонами, отпавшими от Союза <sup>1)</sup>. В 1891 году Швейцарская конституция была пересмотрена в духе еще более широких полномочий Союза. Можно здесь сослаться и на Германию, хотя надо иметь в виду те особые обстоятельства, при которых возникла германская республика. Конституция 1919 года гораздо более централизована, чем конституция Германской Империи 1871 года (ср. 6 ст. Конституции 1919 г. и ст. 4 Конституции 1871 г.).

Но и при неизменности формальных рамок, установленных Конституцией, существенно меняются взаимоотношения центральной власти и полномочий, оставленных за членами федерации. В Соединенных Штатах со времени гражданской войны 1862—1867 годов—относительный удельный вес союзных органов—и конгресса, и президента, и верховного суда,—несомненно вырастает за счет веса отдельных штатов <sup>2)</sup>. В Швейцарии референдум и народная инициатива, которые долгое время скорее недоверчиво относились к расширению прав Союза, с конца XIX века начинают обнаруживать явственно противоположную тенденцию, так ярко сказавшуюся при обсуждении вопроса о выкупе железных дорог. И в Германской империи, несмотря на особые права, предоставленные отдельным ее членам, как Баварии, Вюртемберг и Баден, несмотря на некоторое недоверие к этой централизации, обозначавшей прежде всего усиление Пруссии, недоверие, которое заметно было в Южной Германии, германское законодательство неизменно шло в направлении расширения компетенции имперских органов, в которую вошло все социальное законодательство, законодательство о печати, о собраниях и союзах, не говоря уже о гражданском кодексе <sup>3)</sup>.

Наиболее наглядно представляется это расширение прав центра в области финансовой, где происходит неизбежная борьба за *pervus regum*—платежные средства населения <sup>4)</sup>. Много лет шла эта борьба в Соединенных Штатах, когда южане доказывали, что право взимания налогов и пошлин принадлежит Союзу и в строгих пределах необходимого покрытия союзных расходов. Но подобная же борьба имела место и в Австралии через несколько лет после образования

<sup>1)</sup> *Burchhardt*. Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung, Einleitung.

<sup>2)</sup> *Bryce*. The American Commonwealth, v. I (ed. 1920), p. 401 etc.

<sup>3)</sup> Яркое изображение этой централизации у *Laband* в статье «Die geschichtliche Entwicklung der Reichsverfassung»—в Jahrbuch des öffentlichen Rechtes 1907, v. I.

<sup>4)</sup> *С. Котляревский*. Бюджетное право РСФСР и СССР/с. 135 и сл.



Союза, когда Австралийские Штаты начали горько жаловаться на то, что Австралийский парламент налагает руку на все денежные ресурсы и не оставляет их для удовлетворения нужд отдельных штатов. В Германии первоначальное стремление ограничить источники имперские косвенными налогами и акцизами оказалось неосуществимым, и уже в начале XX века появились прямые имперские налоги, иногда весьма значительные, как военный налог 1913 года. Германская республика в финансовом отношении делает еще очень большой шаг в сторону централизации, предоставив в сущности центральной власти распределение доходных источников между федерацией в ее целом и отдельными ее частями. И если первоначально при образовании германской империи предполагалось, что имперские расходы будут покрываться в значительной мере взносами союзных государств (ст. 70), то республиканская конституция в ст. 8 скорее допускает покрытие расходов отдельных государств за счет целого.

Эта финансовая централизация, сказывающаяся особенно в области прямых налогов, усилившихся в своем бюджетном значении в военный и послевоенный период, сказывается в этот период более или менее повсюду в государствах, затронутых войной. Она бросается в глаза в новейшем законодательстве Соединенных Штатов.

Несомненно, такая тенденция в сторону большего сплочения федеративной организации должна иметь глубокие социологические основания. Она связана с быстрым ростом мирового капитализма и империализма, с растущим соперничеством государств на международной арене. Централизация Соединенных Штатов была тесно связана с их стремлением использовать для своей цели доктрину Монро, с их утверждением на Тихом океане и в Восточной Азии. Централизация Германской империи шла параллельно с ее великодержавными притязаниями, стремлением захвата колоний, постройкой военного флота. Если финансовый капитал перерос границы отдельного государства, если, с другой стороны, мировое хозяйство все более и более связывало отдельные, хотя и весьма крупные, политические единицы и подчиняло их формальный суверенитет условиям мирового рынка, то все это и должно было отражаться в пределах отдельных федераций в смысле растущего усиления центра. Ему же навстречу шли и социальные перемены, в частности, рост города за счет деревни, представляющий такую яркую особенность в истории Германии уже за последнюю четверть XIX столетия, как и рост промышленности за счет земледелия. Социально-хозяйственная структура федерации усиливала ее центральные органы и не только

в странах, где и раньше была развитая городская жизнь и большой процент промышленного населения, но и в таких странах, еще недавно чисто земледельческих, как Канада, не говоря о Соединенных Штатах.

Наконец, если империализм и капитализм действовали в этом направлении, то и вырастающее в борьбе с ним рабочее движение, которому было всегда присуще известное об'единительное стремление, не останавливающееся даже между границами отдельных государств, воздействовало в большей степени на центральные органы федерации. Там в отдельных государствах, провинциях, штатах или кантонах дольше держался уже пережитый в центре социальный уклад, сильнее чувствовалось влияние крупного землевладения или вес крестьянского консерватизма. Когда среди зеленеющих полей начинали вырастать доменные печи и подниматься к небу высокие трубы металлургических предприятий,—это было знаком того ускоряющегося социально-политического процесса, в котором усиливалась политическая власть целого федерации над ее частями. Можно сказать, что поскольку жизнь отдельного государства все более интернационализировалась, постольку в миниатюре это сказывалось и в отдельных федерациях, коим был присущ некоторый характер международной организации. Ведь уже тогда, до войны, раздавались голоса о неизбежности всемирной федерации, всемирных или по крайней мере европейских Соединенных Штатов.

Итак, все, казалось, благоприятствует в этом смысле сплочению федеративного государства. Правда, рядом с этим растет сознание необходимости широкого местного самоуправления, его демократизации, появляются программы муниципального социализма и т. д. Но это развитие местной жизни в сравнительно очень ограниченных ячейках местного благоустройства может совмещаться с резко выраженной политической и экономической централизацией. В частности, в Соединенных Штатах многие сторонники расширения муниципальной самостоятельности и муниципального хозяйства в то же время отстаивали и возможную широту понимания законодательных прав американского конгресса, доверяя скорее ему, чем легислатурам отдельных штатов. И в Германии люди типа Гирке и Прейса, сторонники развития общинной жизни, представляющей противовес неизбежному бюрократическому деспотизму государственной власти, в то же время отнюдь не являлись сторонниками большей самостоятельности Баварии, Саксонии и других отдельных германских государств <sup>1)</sup>.

---

1) *Gierke*. Das deutsche Genossenschaftsrecht, B. I, s. 842.

Все эти факты должны быть приняты во внимание и при изучении полномочий СССР и входящих в него союзных республик. Они указывают на господствующие в современном мире силы. Но отсюда отнюдь не следует, чтобы и в отношении СССР можно было утверждать безоговорочно неизбежность его растущей централизации. Политического контраста между Союзом и союзными республиками здесь не имеется. Эти республики сами по себе совершенно различны, хотя бы по своей территории. В частности РСФСР составляет  $\frac{4}{5}$  территории Союза и сама имеет сложную федеративную организацию. Опыт вообще учит не делать огульных заимствований, не принимать и не отвергать целиком чужих достижений, а точно различать их по признаку целесообразности. И если эта целесообразность требует совершенного сосредоточения в СССР некоторых функций союзной жизни и усиления решающей власти союзных органов в ряде вопросов, лишь намеченных конституцией, то имеются и другие, весьма обширные сферы, где такое усиление вовсе не вызывалось бы целесообразностью и не требовалось бы в настоящее время, где, наоборот, чрезвычайно важно бережное уважение к правам этих республик и их народов, создавших самый союз.

#### IV.

### Внешняя политика и международные договоры.

Первый пункт статьи нашей Союзной Конституции, говорящий о компетенции Союза, утверждает эту компетенцию в области внешней политики. Союзу принадлежит общее представительство в международном мире, ведение международных сношений, об'явление войны и заключение мира, заключение и ратификация всякого рода международных договоров. Область, которая неизменно во всех федерациях является по преимуществу общедоделативной, ибо особенно здесь, перед лицом внешнего мира, федерация должна выступать, как единство. Об «едином фронте советских республик перед лицом капиталистического окружения» говорит и декларация, помещенная в Союзной Конституции.

До образования Союза Народный Комиссариат Иностранных Дел не принадлежал к числу об'единенных наркоматов. Каждая республика представляла из себя самостоятельный орган самостоятельного субъекта в области международных отношений. Русско-польский мирный договор был одновременно заключен с РСФСР и Украиной,

русско-турецкий договор с РСФСР и закавказскими республиками. Но уже в этот период являлось необходимым дипломатическое объединение. Перед Генуэзской конференцией не только союзные республики, но и ДВР вручили защиту своих интересов общей делегации. В Лозанне представители РСФСР, Украины и Грузии точно так же представляли единую делегацию.

В настоящее время субъектом международного права, носителем общения с иностранным миром является именно Союз. Ведение иностранной политики осуществляется через Наркоминдел, т. е. через наркомат общесоюзный. Все органы, представляющие Союз за его пределами, суть также общесоюзные. Интересы отдельных республик, помимо наличия в них уполномоченных НКИД,—в этом смысле последний не отличается от других Союзных Наркоматов,—обеспечиваются, однако, тем, что в полномочных представительствах СССР, находящихся в пунктах особо важных для какой-либо из союзных республик, советники и секретари полпредства назначаются по соглашению с правительством заинтересованной республики (Положение о НКИД, прим. к ст. 13).

Отсюда вытекает, что старые права и обязательства, лежащие на отдельных республиках, с образованием Союза переходят на него. Так, англо-русское соглашение 1921 года заключено было с РСФСР, но не с другими союзными республиками. Русско-эстонский мирный договор 1920 года, как и позднейшие договоры с Литвой, Латвией и Финляндией, действовал, только в отношении РСФСР, но не распространялся на Украину. В настоящее время все это наследие прошлого, поскольку оно не ликвидировано, поскольку, с другой стороны, иностранные государства не отказываются от договоров, не желая их заключать с Союзом в целом, стали общесоюзными <sup>1)</sup>.

То же самое касается и важнейших актов международной жизни—объявления войны и заключения мира. То и другое входит в компетенцию верховных органов Союза, т. е. Съездов Советов или ЦИК-а. Участие союзных республик здесь может быть лишь через Совет Национальностей или представителей населения данной республики в Съезде Советов. Очевидно, что полное единство здесь совершенно неизбежно.

---

<sup>1)</sup> Это не значит, что они автоматически распространяются на всю территорию Союза. Русско-датское соглашение 1923 г. стало общесоюзным, но оно простирается на территорию РСФСР; распространение его на всю территорию Союза требует особого акта.



Более сложным является вопрос о принятии разного рода международных обязательств и заключения международных договоров. Отдельное государство может рецепировать известные положения международного права, делать их частью своего внутреннего права. Ст. 4 нынешней немецкой конституции даже гласит, что общепризнанные правила международного права действуют в качестве составных частей права Германской республики. Однако подобное провозглашение является совершенно декларативным, поскольку общепризнанные правила международного права вовсе не суть что-либо определенное и бесспорное<sup>1)</sup>. Несомненно, и в СССР нет такой огульной рецепции международного права, и отдельные нормы его получают для него обязательность, поскольку они формально признаются им. Это формальное признание может быть сделано только Союзом и не принадлежит союзным республикам. Точно так же только Союз может присоединиться к международным конвенциям, регулирующим те или другие отрасли хозяйственной и культурной жизни, связующие отдельные государства. Отдельная союзная республика не могла бы, конечно, единолично присоединиться к такой конвенции, если бы даже по своему содержанию последняя и касалась вопросов, непосредственно относящихся к компетенции республики. Так, например, отдельная союзная республика не могла бы присоединиться к конвенции по борьбе с филлоксерой, хотя эта борьба касается прежде всего ее законодательства, а не союзного. В настоящее время стоит вопрос о присоединении к ряду таких конвенций, хотя бы последней Мадридской телеграфной конвенции, но все это может идти только от Союза.

Обращаясь к международным договорам, мы имеем здесь различный их тип: могут быть договоры чисто политические, хотя они и не играют в жизни СССР той роли, какую они играют в международной жизни буржуазных государств. Очевидно, если бы СССР пришлось заключить договор о Союзе или о гарантии территориальной неприкосновенности, то он представлял бы из себя дело чисто союзное, и здесь принципиально нельзя было бы признать за отдельными республиками какие-либо особые в этом отношении интересы.

Далее идут договоры экономические, важнейшие в настоящее время, прежде всего торговые. Они неразрывно связаны с общесоюз-

---

1) Для Германии могло представляться политически целесообразным в условиях Версальского мира декларировать свою лояльность в области международного права.

ной монополией внешней торговли. Кроме того, они являются результатом некоторого единоборства в каждом отдельном случае между СССР и иностранными государствами. Поэтому, конечно, важно, чтобы в этом единоборстве участвовал СССР всеми своими силами и они не разбивались бы по отдельным республикам. Последним же предоставляется достаточная возможность охранить свои интересы в подготовительной стадии, когда вырабатываются условия этого договора. Несомненно, эти условия могут ближайшим образом касаться отдельных районов и отдельных республик. Так, русско-итальянский торговый договор, предоставляя Италии права на двухлетний срок каботажного между портами СССР, несомненно, касается в этом пункте главным образом Черного и Азовского морей и прилегающих к ним союзных республик. С другой стороны, русско-шведский торговый договор теснейшим образом связан с Балтийским морем и в первую очередь с РСФСР, которая одна имеет выход к этому морю и которая одна граничит с Финляндией, связанной прямым железнодорожным путем со Швецией. Но во всяком случае это договоры, в которых интерес целого должен безусловно перевешивать интересы отдельных республик.

Впрочем, не эти крупные политические и экономические договоры типичны для договорной деятельности современных государств. Гораздо чаще между ними заключаются договоры или соглашения, как они часто именуется, специально-правового или технического содержания: договоры о выдаче преступников, о литературной ответственности, соглашения железнодорожные, телеграфные и т. д. Все эти договоры и соглашения точно так же формально должны быть заключаемы от имени Союза. Однако в них степень влияния республик на их заключение, соответственная особой их заинтересованности, может идти значительно дальше. Примером здесь может служить почтово-телеграфная конвенция, заключенная РСФСР и ЗССР с Турцией 9 июля 1922 года. Эта конвенция была ратифицирована лишь 27 июля 1923 года, т. е. уже после основания Союза и от имени этого последнего, хотя все же в ней остались упоминания о РСФСР и ЗССР. Могут быть конвенции еще более местного характера, например, проектируемая в настоящий момент конвенция с Персией о пользовании пограничными пастбищами со стороны граждан той и другой из договаривающихся сторон. В этой конвенции заинтересована РСФСР, поскольку Туркестан соприкасается с Персией, а затем Армения и Азербейджан,—и она затрагивает очень конкретные вопросы местного быта. Само собой разумеется,

это нисколько не значит, чтобы она могла выйти из сферы ведения Союза уже потому, что всякая подобная специальная конвенция, доставляющая сторонам преимущества или требующая от них уступок, есть часть в общей системе отношений между данными государствами: невыгоды отдельной конвенции могут покрываться теми преимуществами, которые извлекаются из правильно налаженных отношений с данным государством. Во всяком случае именно для выработки подобных конвенций опять-таки существенным является вышеупомянутое участие органов союзных республик в союзном законодательстве.

Нельзя сюда не отнести и урегулирование правового положения иностранцев. Это вопрос, который даже в федерациях с широкой самостоятельностью отдельных кантонов или штатов входит в ведение общедоделеративной власти. Если единственным субъектом международного общения в настоящее время является СССР, то и общее положение иностранцев может быть установлено в порядке общесоюзного законодательства. Такого общего союзного закона сейчас не имеется и, несомненно, здесь существует пробел. Впрочем, таких общих законов о положении иностранцев не было и в отдельных республиках, напр., в РСФСР, а с другой стороны, между частными относящимися сюда положениями отдельных республик существовали значительные различия. Так, в Грузии до образования федерации Закавказских республик действовал закон об иностранцах, предоставляющий им более широкие права, чем какие имелись в других Закавказских республиках. Украинский закон 16 марта 1922 г. устанавливает общее правило, что иностранцы пользуются всеми гражданскими правами, поскольку обратное не выражено в законе. В законодательстве РСФСР нельзя было бы найти подтверждения наличия такой презумпции. Отсюда целый ряд вопросов, касающихся прав иностранцев, напр., отношения к их поступлению на государственную службу, которые вызывают споры <sup>1)</sup>.

Несомненно, если положение иностранцев регулируется специальным договором, предоставляющим им определенные права, то этим договором должно быть приведено в соответствие законодательство не только Союза, но и союзных республик. Если союзные республики примут закон, нарушающий права иностранцев определенного государства, установленный определенным договором, то закон этот

---

<sup>1)</sup> И после введения Союзной Конституции республики признавали за собой право регулировать пребывание на их территории иностранцев. См., напр., постановление СНК ЗСФСР от 24 июля 1923 г. о пребывании иностранцев на территории ЗСФСР, где определяются сроки этого пребывания.

должен быть отменен союзными органами именно по его антиконституционности, по превышению здесь полномочий, принадлежащих органам союзной республики. Поскольку же вопрос идет о положении иностранцев вообще, иностранцев тех государств, с которыми не заключены какие-либо специальные договоры, он точно так же всецело должен быть отнесен к ведению Союза, и никакая союзная республика не может в этом отношении создавать для иностранцев положение более привилегированное или менее благоприятное, чем какое обеспечивается им Союзом. Не может она и издавать каких-либо специальных ограничений, касающихся иностранцев определенной национальности и определенной категории. Такие акты, как бойкот Швейцарии после убийства Воровского, при действии Союзной конституции должны исходить лишь от Союза. Поэтому, вообще говоря, иностранец, въезжающий на территорию СССР, не может быть, трактуем различно, хотя бы он переезжал из одной республики в другую. Если в последние годы Бавария, например, принимала в отношении иностранцев такие меры, которые отличаются от режима, действующего в других частях Германской республики, то такой порядок, не соответствующий, впрочем, и германской конституции, если бы он применялся к какой-либо из союзных республик, являлся бы неправомерным. Это нисколько не устраняет обязательства для иностранцев соблюдать законодательства союзных республик в такой же мере, как законодательство Союза, и в случае нарушения нести ответственность по законам данной республики. Это, наконец, не исключает возможности, чтобы отдельным иностранцам было воспрещено пребывание на территории какой-либо из союзных республик. Однако такое воспрещение, сделанное хотя бы и по инициативе данной республики, должно иметь союзную санкцию. Единство здесь чрезвычайно существенно в смысле установления правильных сношений с иностранным миром.

Наконец, к настоящей главе должен быть отнесен вопрос о союзном гражданстве. До образования Союза существовало гражданство в отдельных республиках. Теперь ст. 7 Конституции говорит, что «для граждан союзных республик устанавливается единое союзное гражданство», а пункт «х» ст. 1 Конституции, воспроизводя пункт «ф» договора 30 декабря, предоставляет Союзу «основное законодательство в области союзного гражданства в отношении прав иностранцев». Редакционно обе эти статьи весьма неясны. Что значит вообще законодательство в области союзного гражданства в отношении прав иностранцев? Если здесь не выпало «и», то следовало бы



признать, что данный пункт касается принятия иностранцами союзного гражданства. Далее, не вполне ясно, раз устанавливается для граждан союзных республик единое союзное гражданство, то остается ли после этого установления и гражданство республик?

При выработке соответственного проекта ясно определились две точки зрения. Одна из них за основу клала союзное гражданство. Данный человек есть прежде всего гражданин СССР, но в то же время он есть и гражданин одной из союзных республик. Наоборот, точка зрения, которая отстаивалась многими представителями союзными республик, сводилась к тому, что основным фактом является принадлежность к гражданству союзной республики, но что все граждане союзных республик являются в то же время гражданами Союза. При этом указывалось, что республики были раньше Союза и создали его. Если исходить из факта этого двойного гражданства, то нужно все-таки иметь в виду, что одно связано с другим. Нельзя быть гражданином союзной республики, не являясь в то же время гражданином Союза: это совершенно бы противоречило положению республик в Союзе. Менее очевидной представляется невозможность союзного гражданства без гражданства какой-либо из республик. Если, например, иностранец, проживающий за границей, захочет войти в состав граждан СССР, с этой целью обратится в полпредство и получит соответственное разрешение от союзного ЦИК, то должен ли он быть зачислен в то же время в состав граждан какой-либо из союзных республик, которые до этого момента все были ему одинаково чужды, и по какому признаку должен он избрать РСФСР, УССР, ЗСФСР или БССР?

Вопрос этот, однако, и по существу вызывает большие сомнения. Можно, конечно, сказать, что в ряде федеративных государств было установлено подобное двойное гражданство. Оно было в Германской империи и сохранилось в Германской республике, при чем то и другое гражданство регулируется общефедеративным законом <sup>1)</sup>.

То же самое было и в Соединенных Штатах, где, однако, по ст. IV разделу 2 жители каждого штата должны пользоваться «всеми привилегиями других штатов». <sup>2)</sup>.

---

<sup>1)</sup> Art. 110: «die Staatsangehörigkeit im Reich und in den Ländern wird nach den Bestimmungen eines Reichsgesetzes erworben und verloren. Jeder Angehörige eines Landes ist zugleich Reichsangehöriger». Cp. *Stier Somlo*, Reichsverfassung, s. 113.

<sup>2)</sup> The free inhabitants of each of these states shall be entitled to all privileges and immunities of free citizens in the several States.

Точно так же в Швейцарии различается гражданство в Союзе и гражданство в отдельных кантонах <sup>1)</sup>. В этих федерациях такое разделение понятно. Для осуществления политических прав в них всюду установлен ценз оседлости. Человек, имеющий постоянное местопребывание в Пруссии и только что прибывший в Баварию, не связанный ничем с этой последней, не может участвовать в выборах в Баварские законодательные учреждения. Далее, в Швейцарии, где ценз оседлости сравнительно малый, принадлежность к тому или другому кантону связана с правом на благотворительную помощь государства и общин. Но Советскому праву чужд вообще какой-либо ценз оседлости. Ни одна из конституций союзных республик для осуществления избирательного права в местные Советы не требует какого-либо срока пребывания в данном месте. Сегодня рабочий-металлист прибывает в Харьков на работу в жел.-дор. мастерские; завтра он может участвовать в выборах от этих мастерских в Харьковский Совет. Даже грузинская Конституция, единственная, упоминающая по поводу избирательного права в качестве его условия принадлежность к гражданству ССРГ, в то же время формально отрицает этот ценз оседлости (ст. 98) <sup>2)</sup>.

Точно также пользование социальным обеспечением, хотя Наркомсобез и принадлежит к числу необъединенных наркоматов, не связано у нас с принадлежностью к гражданству данной республики. Таким образом можно сказать, что граждане каждой из союзных республик пользуются на территории другой республики решительно всеми правами и несут, разумеется, все те же обязанности, как и граждане этой последней. При таких условиях является вопрос, какой реальный смысл может иметь такое двойное гражданство и какие права и обязанности связаны с тем обстоятельством, что данный гражданин будет гражданином РСФСР, УССР или БССР? Отвлеченно логически достаточно было бы одного какого-нибудь гражданства, и, конечно, при единстве Союза, его отношении с внешним миром естественнее, чтобы это гражданство было общесоюзным. Конечно, отвлеченная логика не является *ultima ratio*. Стремление сохранить гражданство для отдельных союзных республик понятно

---

<sup>1)</sup> Ст. 43: Всякий гражданин кантона есть швейцарский гражданин. Никто не может пользоваться политическими правами более, чем в одном кантоне. Ср. объяснения у *Burchhart*, *Kommentar*, s. 383.

<sup>2)</sup> «Правом избирать и быть избранными в Советы... пользуются... независимо от оседлости... граждане ССРГ».

по политическим мотивам; оно как бы символизирует самостоятельное существование данной национальной республики. Но юридически в условиях Советского строя не является ли оно пережитком? <sup>1)</sup>

## V.

### Военное дело.

Если одним из главных двигателей, побуждавших отдельные самостоятельные государства объединяться в федерации, являлось стремление их обеспечить внешнюю безопасность и усилить свои военные средства, то естественно, что к числу предметов, обычно объединяемых федеративным государством, принадлежало военное дело. Армия является всюду общефедеративной. Творцы американской конституции 1781 года с особенной энергией стремились к тому, чтобы у торгового союза была собственная военная сила и он не зависел от предоставляемых в его распоряжение отдельными штатами военных контингентов. Поскольку у современной Лиги Наций нет ее собственной армии и она должна пользоваться армиями входящих в нее государств,—она не есть федерация.

В сущности говоря, наличие особой армии является одним из самых основных признаков наличия особого государства. Понятно существование таких раздельных армий в Швеции и Норвегии до 1905 г., когда их еще связывала Реальная Уния: их связь, созданная дипломатической комбинацией 1614 г., была крайне слаба. Австрия и Венгрия в эпоху дуализма объединили военное дело в том смысле, что во время войны у них являлась общая вооруженная сила и организация ее, а также организация командования и управления признавалась общим делом. Это единство должна была признать и Венгрия,

---

<sup>1)</sup> Можно здесь сослаться на право выхода из Союза, принадлежащее отдельным республикам: это право как будто предполагает наличие определенного, юридически оформленного населения данной республики, которое и должно решать этот вопрос и которое охватывает его граждан. Но это право выхода, очевидно, должно осуществляться высшим органом республики—Съездом ее Советов, а состав этого съезда определяется республиканскими конституциями, и сохранение особого гражданства для образования Съезда Советов, порядок которого точно устанавливается нормами избирательного права, не имеет значения. При этом гражданство в союзной республике не прикрепляет к ней определенный контингент лиц, как обычно понимаемое подданство. Главное же—это отсутствие реального различия между содержанием того или другого гражданства.

несмотря на все свое стремление обеспечить не только по существу, но и, так сказать, в политической символической форме государственную независимость. С другой стороны, § 12 венгерского закона XII—1867 г. требовал санкции венгерского законодательства для установления в венгерской армии размеров рекрутского набора и условий продолжительности военной службы. Несколько в другой редакции, но по существу одинаково формулировано было это положение в § 1 пункте «в» австрийского закона об общих делах от 21 декабря 1867 года № 146. Даже организация изменения системы обороны определялась по соглашению обоих государств, но это соглашение основывалось на предварительном одобрении их законодательных органов. Опыт показал, что полного сплочения австрийских и венгерских военных частей достигнуто не было, и в войну 1914—1918 годов оно в значительной мере закреплялось давлением германского военного командования. В Германии, по существу, с самого начала Союза введено было военное единство. 63 ст. Конституции гласила, что все военные силы империи образуют единую армию, которая в мирное и военное время находится под командованием императора. Однако наличие ряда мелких государств в составе Германской империи с их монархами заставляло последних предоставлять более почетные, чем действительные права в отношении армии; они являлись шефами воинских частей, находящихся на территории соответственных королевств и княжеств. Значительно большие отступления от единства установлены были для Вюртемберга и, особенно, Баварии в соглашениях с ними 23 и 25 ноября 1870 года. Баварская армия в мирное время была довольно обособлена. Однако руководимая единым генеральным штабом, германская армия была подготовлена к войне таким образом, что эти территориальные различия в ней совершенно не сказались.

В федерации, где членами являются не королевства и княжества, а республиканского типа штаты или кантоны, вопрос существенно облегчается. Военные деления могут даже вовсе не совпадать с кантональными. Ст. 28 швейцарской Конституции лишь рекомендует, чтобы корпуса комплектовались, по возможности, по кантонам. С другой стороны, она относит к Союзу законодательство об организации, обучении и вооружении швейцарской армии. Все это применимо и к Соединенным Штатам. Естественно, что эта централизация в федеративном государстве еще более вырастает во время войны, когда вообще центральная власть получает диктаторские полномочия, и мирное равновесие центра и периферии неизбежно нарушается.



Пункт «к» ст. 1 Союзной Конституции предоставляет Союзу «организацию и руководство военными силами СССР». Организация выражается прежде всего в военном законодательстве руководством в сфере военного управления. Поэтому в порядке союзного законодательства могут быть осуществляемы постепенный переход к милиционной системе, устанавливаемый порядок прохождения воинской повинности и т. д. Если все конституции союзных республик придают действующим армиям классовый характер, то и развитие этого положения,—например, в законодательстве о тыловом ополчении—должен быть общесоюзным<sup>1)</sup>. Точно так же в настоящее время к общесоюзному законодательству должны относиться положения об освобождении от военной службы по религиозным убеждениям, которые раньше были республиканскими. И если нашим военным законодательством намечается движение в сторону территориальных войск, в сторону известной децентрализации, это несколько не отражается на единстве законодательства. Точно так же остается общесоюзным единство управления и верховного командования. Если армия общесоюзная, то и всякого рода воинские призывы и мобилизации должны исходить от органов Союза. Поэтому Народному Комиссариату по Военным Делах по пункту «б» ст. 3 Положением предоставляется «издавать по Красной армии и флоту приказы, распоряжения, предписания, положения, инструкции и т. д., обязательные к исполнению для всех органов военного и военно-морского ведомства и всех военнослужащих на всей территории Союза ССР». Флот по самой природе является еще более централизованным, чем армия, и никаких сомнений относительно его союзного значения не может быть возбуждаемо.

Следует отметить, что область военного законодательства должна быть понимаема весьма широко. В него входят и все нормы, регулирующие снабжение армии в военное и мирное время. Правильная постановка этого снабжения, продовольствие, интендантская деятельность, не говоря уже о снабжении вооружением, не менее существенны для военных успехов, чем правильная постановка командования. Современная война, стирающая границы фронта и тыла, втягивает в свою область всю экономическую жизнь страны. И в годы гражданской войны у нас не только фабрики и заводы работали на оборону, но почти исключительно работал на нее и транспорт.

---

<sup>1)</sup> Ср. декрет ЦИК и СНК СССР о командах обслуживания 14 марта 1924 г (С. У. 43—405).

«Чусоснабарм» был связан своего рода личной унией с ВСНХ и он играл в хозяйственной жизни роль не меньшую, если не бoльшую, чем ВСНХ. Хозяйственная подготовка войны есть задача, которая должна выполняться в годы мира. Поэтому единство военного дела в федеративном государстве приводит к об'единению и многих отраслей хозяйственной жизни. Невозможно, чтобы единая армия имела ряд интендантств в различных штатах или кантонах. Конечно, в особенности это невозможно в самое время войны. Бавария очень долго противилась своему включению в единый продовольственный план Германии, как страна наиболее обеспеченная продуктами земледелия и скотоводства. Однако и она в конце концов должна была поступиться своим привилегированным положением. Наша продрозверстка, которая прежде всего имела в виду обеспечение армии, установлена была лишь для РСФСР, но в союзных республиках она производилась согласованно. Теперь питание армии в случае войны становится делом совершенно общесоюзным, и отдельным республикам надлежит лишь его выполнять.

Самое правовое положение военнослужащих точно так же должно быть поставлено вне зависимости от законодательства отдельных республик. У нас нет общесоюзного закона о государственной службе, нет даже таких общих положений в республиканских законодательствах <sup>1)</sup>. Но в отношении армии здесь должно быть единообразие. Поэтому понятно, что и сейчас общесоюзные нормы регулируют различные льготы служащим в армии (см. Постановление 20 октября 1920 г. о сохранении содержания при призывах на учебные сборы, Постановление 14 декабря 1923 г. о льготах при переводе военнослужащих и Постановление ЦИК и СНК СССР 28 мая 1924 г. о льготах в области местного обложения). Более спорным является вопрос о земельных льготах, который уже относится к сфере земельного законодательства, оставленного за республикой, а также о правах по социальному обеспечению красноармейцев-инвалидов, о помощи семьям запасных и т. д. Здесь довольно трудно установить вполне единообразные нормы, часто не соответствующие различным бытовым условиям разных республик. Было бы поэтому достаточно признать лишь некоторые общие положения, обязательные для республиканского законодательства и обеспечивающие некоторый

---

<sup>1)</sup> Однако, поскольку подлежат регулированию условия труда и вознаграждения, оно в основах является общесоюзным. Ср. Постановление СНК СССР о персональных окладах 2/ХІ 1923.

минимум заботы о жертвах войны и их семьях. Если отдельные республики могут дать свыше этого минимума, тем лучше. Но в основе и этот вопрос относится к общесоюзному, и ему посвящен проект кодекса о льготах для красноармейцев и их семейств, внесенный в законодательные органы СССР.

Наркомвоен есть единственный общесоюзный наркомат, у которого имеются губернские и уездные органы в виде соответственных отделов исполкомов. Как правило, все подобные отделы связаны с наркоматами республиканскими, а не общесоюзными. Наркомфин СССР сносится с финотделами на местах через соответственные наркомфины союзных республик. В военном ведомстве такой порядок не соответствует тому, что территориальное деление Союза здесь не независимо от республиканских границ. 48 ст. Положения о Наркомвоене говорят, что предметы ведения известных органов определяются действующими законоположениями о нем. Таких общесоюзных положений, однако, не имеется. Положения об отделах губисполкомов вообще относятся к законодательству республик. Самые местные единицы здесь бывают различны. В пределах закавказских республик нет губернских делений, а есть только уездные. Здесь существует пробел, и правильное заполнение его должно, с одной стороны, обеспечить военное единство, а с другой—не нарушить местной самостоятельности, которая представляет одну из важнейших черт советской системы.

К военному делу близко подходит и установление всякого рода чрезвычайных положений, в особенности военных положений. Декрет ВЦИК и СНК от 8/III—1923 г. о чрезвычайных мерах охраны революционного порядка предполагает введение в отдельных местностях положения исключительного и военного. В последнем случае, согласно ст. 4, она вводилась постановлением ВЦИК и СНК по представлению НКВД и РВС ССР. В настоящее время, когда РВС сделался органом общесоюзным, этот декрет, очевидно, требует изменения. И по существу нельзя оспаривать, что введение военного положения по общему смыслу Союзной Конституции не может осуществляться помимо общесоюзных органов, а самые нормы, регулирующие это положение, должны быть проведены в общесоюзном порядке<sup>1)</sup>.

Несомненно, к этому отделу союзной компетенции должна быть отнесена и деятельность об ОГПУ. Оно охраняет государственный

---

<sup>1)</sup> Исключительное положение, при котором не происходит передача власти военным органам и которое проводится главным образом исполкомами, могло бы регулироваться в порядке республиканского законодательства.

порядок Союза и как бы ведет постоянную войну на внутреннем фронте, преследуя контр-революционные, в самом широком смысле слова, посягательства. По самому характеру этой функции она не может не быть общесоюзной, тем более, что у ОГПУ есть свои специальные войска. Конституция в ст. 61 и сл. устанавливает об'единенный характер ОГПУ, но в то же время сообщает ему положение, более близкое к общесоюзным, чем об'единенным наркоматам, учреждая в отдельных союзных республиках уполномоченных от ОГПУ при Совнаркомах. Этот общесоюзный характер еще более выражен в положении об ОГПУ, которое распространяет на всех его служащих, а не только на тех, кто находится в рядах его войск, права военно-служащих <sup>1)</sup>. Здесь, конечно, главное дело даже не в законодательстве, а в практике управления, и этому управлению придано определенное общесоюзное положение.

В истории взаимоотношений между центром и отдельными областями, напр., Туркестаном, пока автономное положение этих областей не было оформлено, замечалось стремление несколько обособиться в военном смысле. СССР был создан при других обстоятельствах, и единство военного законодательства и управления, необходимое для обеспечения тех целей, ради которых и создан самый Союз, должно в нем остаться непоколебимым.

## VI.

### СССР и международная экономика.

СССР образовался в момент чрезвычайно сложных взаимоотношений на международном рынке. Различные государства, связанные между собою некоторым единством их политических систем, резко расходились в то же время на почве экономического соперничества. Оно разделяло Францию и Англию, Англию и Соединенные Штаты, Францию и Италию. Неизвестно было и как наладятся торговые отношения СССР с другими странами. В то же время общепризнана была та существенная помощь, которую может принести иностранный капитал в смысле технического оборудования и вообще экономиче-

<sup>1)</sup> Декрет ЦИК СССР от 15 ноября 1923 г. (С. У. 12—105) ст. 6. Ср. ст. 5: ОГПУ пользуется правами действующих частей Красной армии в вопросах пользования... путями сообщения, средствами связи... в отношении снабжения особых отделов... продовольствием, обмундированием... ОГПУ пользуется правами, присвоенными частям Красной армии.



ского восстановления России. Но этот иностранный капитал можно было получить на условиях тем менее тяжелых, чем более все эти Советские государства перед его лицом представляли единства.

Здесь нет ничего нового. Ведь и в эпоху образования Соединенных Штатов указывалось, что одно из главных преимуществ федеративного объединения лежит в возможности получить более легкий кредит на европейском рынке, который тогда, в конце XVIII века, являлся для Америки тем, чем сейчас является рынок американский для Европы. Это один из главных доводов у авторов «Федералиста».

Поэтому к компетенции Союза должны относиться и формы привлечения иностранного капитала, и направление его в те районы и в те области народного хозяйства, которые в нем наиболее нуждаются, представляя в то же время для него достаточный интерес. Союз здесь имеет преимущество перед союзными республиками просто потому, что он сильнее их. Конституция не отвергает возможности заключения с этими республиками внешних займов, но она требует здесь разрешения Союза. Иначе подобный заем может быть наложением зависимости не только экономической, но и политической. Можно себе представить, например, что туркестанское правительство могло бы легче получить иностранный заем, чем многие другие автономные республики, в виду естественных богатств Туркестана. О таких займах даже говорилось в эпоху, когда еще отношения Туркестана с РСФСР не были оформлены. Но подобное кредитование может оказаться весьма опасным для должника, какие бы соблазнительные преимущества оно ему на первый взгляд не сулило.

Отсюда явствует, что и концессии могут быть выдаваемы только с санкции Союза. Практически для нас концессии сейчас, вероятно, есть важнейший путь к привлечению иностранного капитала. В то же время, поскольку отдельная концессия может заключать в себе отступления от действующих законов, она является особенно ответственным актом, требующим наибольшей гарантии. Опять-таки, всякая концессия должна быть рассматриваема в свете определенной концессионной политики. Иностраный капитал, естественно идущий по линии наименьшего сопротивления, может, напр., направляться исключительно в торговлю, а с общей точки зрения важно привлечь его к особенно технически сложным отраслям промышленности, к разработке горных богатств, постройке железных дорог и т. д. Капитал может быть привлечен перспективами южного русского чернозема или кавказских нефтяных земель, а с общей точки зрения его, может быть, нужно направить в наши северные леса. Конечно, государство не

может здесь односторонне диктовать свою волю иностранному капиталу. Но компромисс между сталкивающимися интересами здесь будет для него тем благоприятней, чем больше в переговорах государство выступит как некое единство.

Самые концессии могут быть не только общесоюзного значения и масштаба, хотя, естественно, эти концессии являются важнейшими. Однако вполне возможна и сдача в концессию богатств республиканского значения (хотя бы, напр., земельных участков, поскольку допускаются земельные концессии вообще), но и в этом случае союзные республики не могут вести отдельной политики. Поэтому понятно, что по пункту «з» ст. I Конституции концессионные договоры, хотя бы от имени союзных республик, заключаются Союзом. Непосредственным органом концессионной политики является Главный Концессионный Комитет, действующий в отношении общесоюзных концессий непосредственно, а в отношении концессий республиканских, местных—через концессионные комиссии союзных республик. Эта организация по типу напоминает об'единенные наркоматы <sup>1)</sup>.

Заключая известную концессию, Союз принимает на себя ответственность за ее выполнение. Поэтому условия концессионного договора не могут быть нарушаемы ни союзными, ни республиканскими органами. И в порядке республиканского законодательства не может быть издано положений, противных этому договору. Концессия является законодательным актом Союза, который не может быть аннулирован законодательным актом республики. В то же время Союзу принадлежит определенное право контроля за концессионером, хотя бы объект концессии представлял из себя какое-нибудь республиканское имущество, что не исключает, конечно, и контроля республик.

Важнейшею областью, однако, здесь является область внешней торговли. Монополия внешней торговли постоянно подтверждалась, как одна из основ экономической политики Советского государства. Не подлежит сомнению, что эта монополия в настоящее время при-

---

<sup>1)</sup> Ср. декрет СНК СССР об учреждении ГКК от 21 августа 1923 (С.У. 96—952) особ. ст. 5, 6, 7 и 8). Состав комиссий определяется по соглашению СНК союзной республики с ГКК; концессионные комиссии при Совнаркомах союзных республик, как и комиссии при наркоматах, действуют исключительно на основании распоряжений, инструкций и директив ГКК и направляют ему все протоколы своих заседаний; эти комиссии с разрешения ГКК имеют право подписания предварительных проектов концессионных договоров, подлежащих затем утверждению ГКК. Таким образом это Положение носит довольно централизованный характер.

надлежит СССР. До образования Союза у нас в этом отношении было уже тесное объединение с Украиной и Белоруссией. Единство аппарата предполагало и единство законодательства. В положении об уполномоченном на Украине Наркомвнешторга от 18 июля 1921 г. на последнего возлагается, между прочим, «внесение для регистрации в СНК СССР декретов и постановлений СНК РСФСР». Регистрация должна быть здесь понимаема не в смысле утверждения, а в ее ближайшем значении рецепции данного закона. Значительнее были отступления закавказских республик, где до образования ЗСФСР был и свои наркомвнешторги и в Азербейджане, и в Армении, и Грузии, при чем политика последних в отношении внешней торговли вообще отличалась от политики других республик.

С образованием Союза все законодательство о внешней торговле стало общесоюзным, как таковым сделался и Наркомвнешторг<sup>1)</sup>. Это, однако, отнюдь не значит, что за республиками здесь не признано никаких прав и интересов. Они принимаются во внимание прежде всего при составлении импортных и экспортных планов. Среди задач уполномоченного Наркомвнешторга при СНК Союза Республик указывается «разработка экспортного и импортного плана по данной республике, согласование его с соответствующей союзной республикой и представление его в Народный Комиссариат Внешней Торговли, а также его осуществление по надлежащем утверждении» (пункт «б» ст. 19 Положения о Наркомвнешторге СССР). Этот план не проходит мимо органов республики, и им принадлежит не только совещательный голос. Но эти республиканские планы являются органическими частями плана общесоюзного. Сверх того, за республиками признаются и экспортные фонды, при чем, согласно ст. 13 Положения о Наркомвнешторге, они хотя и передаются уполномоченным, но остаются собственностью республик. Таким образом республики и материально заинтересованы во внешней торговле. Далее, поскольку в руках уполномоченного в пределах контингента имеется возможность выдавать лицензии, и на эту выдачу органы данной республики могут оказывать известное влияние. Положение о Наркомвнешторге предполагает также и наличие республиканских госторгов, могущих, правда, производить свои операции лишь на территории Союзной республики (ст. 28).

---

<sup>1)</sup> В ЗСФСР особый НКВТ оставался до принятия общесоюзной Конституции. Ср. Постановление СНК ЗСФСР от 15/II 1923 о торговых операциях и договорах государственных хозяйственных организаций за границей.

Таким образом, если законодательство о внешней торговле всецело передано Союзу, то деятельность государства в этой области, как регулирующая, так и оперативная, не изъята всецело от республик. Очевидно, их специальные интересы должны найти себе отражение в общем плане и его проведении, не давая поводов жалеть о том, что этим республикам не предоставлено большей самостоятельности вести торговые сношения с заграницей. В порядке общесоюзного законодательства вполне могут быть предусмотрены и некоторые преимущества и изъятия для отдельных республик, особенно по торговле с пограничными странами.

Отсюда следует и централизация таможенного дела <sup>1)</sup>. Если торговые договоры может заключать лишь Союз, то лишь Союз может устанавливать и таможенные тарифы. Конечно, здесь интересы республик особенно должны быть приняты во внимание. С этой стороны весьма целесообразным является проектированное теперь участие представителей всех союзных республик в Таможенно-тарифном Комитете. И если у нас устанавливается различие в тарифе на разных границах, то могут быть делаемы различия и в соответствии с теми республиками, на которых расположены данные таможенные пункты. Точно так же в известных случаях может представиться необходимым определенным пунктом республики признать порто-франко, хотя бы временно. Огульно отрицательное отношение к таким порто-франко не может оправдываться ни экономическими, ни политическими соображениями. Но это должен быть акт Союза: Грузия в настоящее время не может об'явить порто-франко в Батуме, Украина—в Одессе, а РСФСР—в Ленинграде вне союзной санкции.

Самая организация таможенного дела, относясь к общесоюзному законодательству, тем не менее, должна предусматривать известные права республик. Уже в Положении о Наркомвнешторге в ст. 31 говорится, что «районы таможенных округов, перечень входящих в состав каждого из них учреждений, а также местонахождения окружных управлений, устанавливаются Народным Комиссариатом Внешней Торговли по соглашению с Народным Комиссариатом Финансов Союза ССР и Советом Народных Комиссаров соответствующей союзной республики». Точно так же в порядке такого соглашения

---

<sup>1)</sup> Эта централизация и после образования Союза не проведена целиком в отношении ЗСФСР. Ср. постановления СНК ЗСФСР от 24/IX 1923 г. «о согласовании декретов и постановлений СССР по таможенным вопросам с декретами и постановлениями ЗСФСР».



производится открытие и упразднение таможенных учреждений, изменение места их расположения, установление разрядов таможен, переименование таможенных постов в таможни и обратно. В особенности дело борьбы с контрабандой не может быть изъято из законодательства республик. Проект таможенного кодекса вообще учитывает необходимость приобщения к таможенному делу республиканских учреждений, необходимость интереса к этому делу со стороны руководящих органов республик, хотя в этом смысле можно было бы пойти и дальше, чем это делает данный проект.

## VII.

### План народного хозяйства.

Не подлежит сомнению, что плановый характер хозяйства СССР является одной из основных его особенностей, поскольку Советское государство мыслится, как переходное к социалистическому строю. Впрочем, элемент планирования не чужд и экономики и буржуазного государства, хотя бы в области бюджета. План выражает стремление к рационализации хозяйственной стихии. Можно спорить о пределах осуществимости этой рационализации и ее методах, но нельзя оспаривать самого ее значения, в особенности для государства, принципиально признающего социализм. Поэтому нельзя, говоря о различного рода предметах ведения Союза, не остановиться и на этом, указанном в пункте «з» ст. 1, «установлении основ и общего плана всего народного хозяйства Союза».

Планированное хозяйство имеет, несомненно, тенденцию к централизации. Овладение хозяйственной стихией должно идти из единого центра, где учитываются и все потребности и все экономические возможности. Такую централизацию в государственное хозяйство внес бюджет. Но это еще не решает вопроса о приемах составления хозяйственного плана. Оно может идти путем дедуктивным или индуктивным. Можно предположительно рассчитать, напр., сколько потребуется для промышленности минерального топлива и дать соответственные задания Донбассу, Баку и т. д. Можно, с другой стороны, исходить из реальных условий, в которых находится Донбасс, Баку, из реальных данных относительно могущих туда быть направленными масс людей, их продовольствования и т. д. В эпоху военного коммунизма наши планы носили чрезмерно дедуктивный характер. В настоящее время, несомненно, признаны необходи-

мость исходить из существующего экономического положения, неизбежность придания этим планам характера ориентировочного, а отнюдь не жесткого. Отсюда и отношение между общим планом и местными хозяйственными планами. Первый должен явиться, конечно, не механической суммировкой, но объединением и завершением последних.

Известно, какое большое внимание в работах Госплана посвящено было проблеме районирования. Экономические районы, здесь намеченные, отнюдь не совпадали с границами, проводимыми в процессе автономно-федеративного строительства. Кавказская область, наприм., должна была охватывать и часть РСФСР и автономные в ее пределах северо-кавказские республики и республики Закавказья. Но это происходило до оформления Союза, а, с другой стороны, Госплан был органом РСФСР. В настоящее время Госплан перестраивается, но результаты работы по районированию остаются и сейчас. Несомненно, остается убеждение, что общий план должен основываться на местных.

Естественно, что эти местные планы вырабатываются в отдельных республиках, через органы которых Союз сносится с местами вообще. Нужно иметь в виду, что отдельные республики в этом смысле находятся в различном положении. РСФСР, занимая около  $\frac{4}{5}$  территории Союза, простирается от Ледовитого океана до предгорий Памира. Оно само есть целый мир хозяйственно-географических многообразий. Оно включает в себя очень разнообразные районы, и некоторые планы этих районов оказались весьма удачно разработанными (план Уральской области, представленный пленуму сотрудников Госплана летом 1923 года). Напротив того, Белоруссия вся представляет собой довольно единообразный район с большим преобладанием лесных пространств, с особенностями сельского хозяйства, вытекающими из малого плодородия почвы, обилия осадков и т. д. Украина, опять-таки, значительно отличается в своих пространствах днепровского правобережья с его столь интенсивным сельским хозяйством и в Черноморских степях, по которым так недавно прошелся еще плуг, и в своих богатых железом и углем восточных частях. Закавказье включило в свои пределы и пустыню Апшеронского полуострова и субтропическую роскошь батумского побережья. Поэтому, быть может, только Белоруссия могла бы дать хозяйственный план экономически цельного и однородного района. Но это несколько не означает, чтобы такие отдельные планы по республикам, сведенные в общереспубликанский, не должны были лечь в основу и общесоюзного.

Правда, задача последнего не ограничивается этой увязкой местных планов. Он предполагает объединение различных отраслей народного хозяйства,—правильное взаимоотношение, например, между промышленностью и сельским хозяйством. Но и эта задача может быть реалистически разрешена лишь при очень внимательном отношении к местным районам. В особенности это касается сельского хозяйства, где всегда так опасны слишком широкие, скользящие по этим необозримым поверхностям земледельческой России, суждения.

В настоящее время предполагается реорганизация Госплана в смысле разделения его на три основные секции, связанные с производством, экономикой и энергетикой. Здесь уместно несколько остановиться на последней, так как в нее входит и проблема электрификации. Как уместается эта великая хозяйственная задача, — великая, несмотря на все несомненные безмерные экономические трудности существующего момента,—в рамках союзного строя?

Если декрет ВЦИК и СНК от 21 декабря 1921 года в известной мере являлся недостаточно основанным на учете хозяйственных возможностей, то в дальнейших видоизменениях первоначального плана видно стремление приурочить его к конкретным хозяйственным местным условиям. Пришлось обратить особенное внимание на мелкую электрификацию, на мелкие гидроэлектрические станции, которые могут сооружаться и эксплуатироваться кооперативами. По мере проведения электрификационной программы должно и здесь быть возможно точно проведено различие между предприятиями, общесоюзными, имеющими исключительно экономическое значение и требующими соответственных финансовых затрат, и между предприятиями хотя и не чисто местными, но все же республиканскими. Невозможно и непрактично слишком в этом смысле загружать Союз, в ведении которого, конечно, должны остаться такие сооружения, как Волховстрой, такая работа, как электрификация Днепровских порогов и т. д., совершенно недоступные силам и средствам отдельных республик. Но в то же время всякая инициатива республик в создании более скромных сооружений должна быть поддержана, как и ближайшее руководство той мелкой электрификацией, которая может дать такой действительный толчок кооперативному делу.

Таким образом можно признать, что в дальнейшем общехозяйственный план Союза будет базироваться на планах республик, которые сами явятся результатом все более и более точного учета местных потребностей и ресурсов. Сообразно с этим Госплан СССР явится руководителем и объединителем деятельности госпланов

республик. Непосредственное участие последних в его работе может быть даже выражено в посылке представителей в его совещания а главное—в его президиум. Госплан СССР все более будет являться важнейшим органом, подготовляющим экономическое законодательство Союза, а госпланы республик—законодательство этих последних. Самое же законодательство о планировании экономической жизни вообще, о формах ее учета, законодательство, в котором так много чисто-технических элементов, независимых от конкретного материала, к которому оно прилагается, естественно, должно остаться общесоюзным. В этом не может быть никакого умаления экономических интересов республик, которые здесь слишком нуждаются в помощи центра, чтобы усматривать в этой помощи какую-либо ненужную опеку <sup>1)</sup>.

Близко к планирующей деятельности Союза подходит деятельность его в области статистики. По пункту «ф» ст. 1, сюда относится организация общесоюзной статистики. В действительности эта область довольно централизованная, так как вся постановка статистических обследований и работ направляется ЦСУ, который является в настоящее время общесоюзным органом, председатель коего участвует в СНК СССР с совещательным голосом <sup>2)</sup>. В то же время, подобно Госплану, ЦСУ является и руководителем статистики в РСФСР. Регулируется в общесоюзном масштабе даже статистики таких отраслей народного хозяйства, которые ведаются необъединенными наркоматами (напр., статистика урожайности), это связано с тем, что статистические обследования, направляемые ЦСУ, финансируются из средств Союза. Статистические управления республик выполняют эти программы ЦСУ и проводят их через местные статбюро, с которыми ЦСУ за пределами РСФСР не сносятся непосредственно; эта централизация вытекает из технического характера статистики, единой в своем методе и приемах. Конечно, статистические учреждения обслуживают и республики и места; но главное место в их работе занимают в настоящее время задания союзные.

---

<sup>1)</sup> Ср. Г. М. Кржижановский. К итогам работы госплана, в сборнике краткий отчет госплана за 1921-23 г.г.

<sup>2)</sup> Положение о СНК СССР прим. к п. «в», ст. 2 и п. «г», ст. 4 и декрет СТК СССР от 17 июля 1293 г.: «учредить ЦСУ СССР при СНК СССР, на правах наркомата».



## Промышленность.

В жизни СССР и союзных республик промышленность имеет первостепенное не только экономическое, но и политическое значение. С нею связано наличие того класса, который, согласно принципам действующего советского строя, мыслится носителем диктатуры. С нею связаны и перспективы дальнейшего преобразования хозяйства на социалистических основах, что является условием и соответственного преобразования в социалистическом смысле самого общества. Наконец, промышленность, наиболее пострадавшая в эпоху войны и революции, должна быть восстановлена как условие политической независимости Союза, окруженного государствами, с которыми принципиальное различие строя столь затрудняет правильные отношения. В эпоху новой экономической политики задачи восстановления промышленности понимались значительно иначе, чем в годы военного коммунизма, и государство признало необходимым сосредоточиться лишь на некоторых, наиболее для него существенных в экономическом и политическом смысле отраслях промышленности. Желая сохранить так назыв. командные высоты, оно не стремилось во что бы то ни стало держать в своих руках окружающие их низины. Но во всяком случае самая задача восстановления и укрепления промышленности оставалась всегда первоочередной. Уже поэтому, а также и на основании ранее сложившихся отношений в этой области между РСФСР и Союзными Республиками, понятно, что Союзу должна быть предоставлена весьма широкая компетенция в области промышленного строительства <sup>1)</sup>.

С другой стороны, промышленность по существу есть сила централизирующая, поскольку речь идет о более крупной фабрично-заводской промышленности, притягивающей население из обширного района и создающей его сгущение, среди общей разреженной массы землеробов. Быстрый рост городов XIX и XX века в ряде европейских и вне европейских стран неразрывно связан с ростом промышленности—связан он был с нею и в России. Перепись населения 1897 г., обнаружившая такое быстрое увеличение городского населения, была одним из важнейших показателей развития у нас капитализма. Правда, в эпоху военную и после-военную, в связи с страшным расстройством транспорта, огромной трудностью получения

<sup>1)</sup> Ср. Народное и государственное хозяйство СССР в 1922—23 г., издание НКФ, с. 117.

топлива и сырья, эта крупная промышленность, гораздо более уязвимая, в значительной мере должна была уступить свое место промышленности мелкой, особенно кустарной. Однако задача восстановления этой промышленности не может быть выполнена без серьезнейшего внимания к таким ее отраслям, которые могут быть развиваемы лишь в крупном масштабе и которые неминуемо и требуют известной централизации и сами ее вызывают. Несомненный факт, что в федеративных государствах очень различного типа — и в Германии, и в Швейцарии, и в Соединенных Штатах, и в Канаде — явственно можно проследить, как расширение и усиление промышленности давало толчок большему сплочению этой федерации и расширению полномочий общих федеративных органов в области законодательства и управления.

Пункт «з» ст. 1-й союзной конституции, с одной стороны, представляет Союзу установление общего плана всего народного хозяйства, а с другой — определение отраслей промышленности и отдельных промышленных предприятий, имеющих общесоюзное значение. В общем, можно сказать, что компетенция Союза в области промышленности выражается, с одной стороны, в регулировании этой промышленности, основой которого является выработка промышленного законодательства, а с другой — в непосредственном ведении общесоюзных предприятий. Это подтверждается и Положением о ВСНХ от 12/XI—23 г., при чем здесь, в п. «а» ст. 2-й, на ряду с этим общим регулированием, упоминается наблюдение за кооперативной и частной промышленностью, каковое наблюдение, конечно, тоже может быть подведено под некоторое регулирование. Точно также в п. «ж» к ведению ВСНХ относится разработка вопросов промышленного законодательства, издание руководящих инструкций, правил и обязательных постановлений, регулирующих деятельность промышленности как государственной, так и кооперативной и частной и наблюдение за их исполнением.

Несомненно, в своей главной массе промышленное законодательство является общесоюзным. Декрет о трестах 10/IV—23 г., согласно ст. 50-й, „распространялся на всю территорию Союза и всех Союзных Республик“, и изменение его 45-й и 46-й ст. ст. проведено было в порядке общесоюзного законодательства декретом ЦИК и СНК 28/IX—23 г. В порядке такого же законодательства было издано Положение о местных трестах от 17/VII—23 г.

Оба эти Положения о трестах государственных и местных весьма подробно и определяют не только их основные права и обя-

занности, содержание и пределы их деятельности, но даже строение их органов правления, ревизионной комиссии и т. д. Возможно ли в этом отношении предоставить законодательству Союзных Республик некоторую самостоятельность? Казалось бы, вполне возможно для республиканских трестов предоставить им известную свободу организации, напр., в смысле определения числа членов правления, ревизионной комиссии, уточнения взаимоотношений между республиканским ВСНХ и трестами и т. д., в смысле предоставления правлениям последних, некоторых из прав, которые, согласно ст. 28-й декрета 10/IV, остаются за ВСНХ. Но, во всяком случае, такие отступления, иногда весьма целесообразные, должны быть основаны на общесоюзной норме, которая предоставит союзу республик право тех или иных пределов отступать от установленных в Союзных законоположениях норм<sup>1)</sup>. Это касается, конечно, и местных трестов, на которые ВСНХ СССР может воздействовать не непосредственно, а лишь чрез ВСНХ союзных республик. И здесь формальное объединение законодательства отнюдь не должно рассматриваться, как его полная централизация по существу. Все это приложимо и к синдикатам, поскольку они, объединяя тресты, не являются организациями чисто торговыми. Впрочем, положение синдикатов до сих пор вообще не урегулировано в законодательном порядке.

Государственная промышленность отнюдь не может быть сосредоточена в Союзе и, наоборот, за Союзом должно быть оставлено лишь то, что требует полного сосредоточия и связано непосредственно с его политическими и экономическими задачами. Однако для Союза не безразлично состояние промышленности, предоставленной союзным республикам, уже потому, что это состояние существенно отражается на их бюджете. Поэтому, если ВСНХ СССР принадлежит право составления производственного плана промышленности общесоюзного значения, то ему принадлежит и рассмотрение производственных планов ВСНХ союзных республик, при чем эти планы входят в общий производственный план Союза в его целом, который является параллелью к общегосударственному бюджету Союза, включающему в себя и бюджеты отдельных союзных республик. Этот план вносится на утверждение СТО (Полож. о СТО 21/VII—23 г. ст. 3 п. «а»), и таким образом промышленность союзных рес-

---

<sup>1)</sup> Имеется уже соответственный проект ВСНХ, сохраняющий за республиканскими трестами то же строение, которое имеют общесоюзные, но заменяющий для них СТО экономическими совещаниями республик.

публик тоже контролируется и направляется Союзом. Но такое планирование, конечно, не может превращаться во вмешательство в непосредственную операционную деятельность.

К области общесоюзной относится и вопрос о введении промышленных монополий. Такие монополии в условиях новой экономической политики должны иметь за собою исключительные основания в общих условиях народного хозяйства. Весьма обычно они связываются с экспортным значением данного товара. В этом случае даже, если предмет монополии имеется лишь в какой-нибудь одной части Союза,—напр., сантонин в Туркестане,—он непосредственно интересуется Союз. Кроме того, создание монополии в пределах отдельной республики чрезвычайно затруднительно и требует каких-то мер охраны на границах этой республики. Поэтому даже карточная монополия, которая имеет чисто фискальное оправдание и отнюдь не может претендовать на общесоюзное значение соответственной отрасли производства,—фактически является выгодной и проводимой в жизнь лишь в том случае, если оно устанавливается для Союза в целом. Может быть, теоретически мыслимо представить предметы, производство которых желательно монополизировать именно в пределах данной союзной республики, а за пределами ее такая монополизация вовсе не требуется. Но и в этом случае введение подобной монополии на территории союзной республики должно быть основано на общесоюзном законе.

В области промышленной политики, естественно, постоянно встают вопросы, в каких пределах должно идти непосредственное воздействие государства и что может быть предоставлено частному капиталу. Этот вопрос о пределах применения новой экономической политики должен ли он разрешаться единообразно в общесоюзном масштабе? Бесспорно—да для тех отраслей промышленности, которые Союз оставляет за собой,—отраслей наиболее крупных и наиболее важных, таких, где признается наименее допустимым привлечение частного капитала. Но промышленность республиканская, к которой надо отнести и промышленность местного значения, в своей большей части не расположена на этих командных высотах. При ограниченности республиканских бюджетов представляется вполне целесообразным здесь более широко использовать частный интерес. Казалось бы, так как в этом отношении условия отдельных республик далеко не одинаковы и по своим экономическим ресурсам, и по бытовым условиям, и даже по своим судьбам в революционные годы, эти республики могут и в законодательстве и в его осуществлении проводить



различные грани в сферах допущения нэпа. Например, они могли бы по-разному определять то максимальное количество рабочих предприятий, при котором оно может быть предметом частной собственности. Такая свобода несколько не угрожает жизненным интересам государственной промышленности.

Довольно ясно, какого рода отрасли и предприятия должны быть отнесены к разряду общесоюзных и какие подлежат сохранению за республикой. К промышленности общесоюзной должна прежде всего быть отнесена промышленность военная, с которой столь неразрывно связано все дело государственной обороны. По положению ВСНХ СССР эта промышленность вся сосредоточивается в нем (ст. 7). Но военная промышленность может держаться только на основе сильной, надлежащим образом оборудованной металлургии. Лишь последняя делает возможным ту мобилизацию промышленности, которая одна может справиться с задачами военного снабжения в современную эпоху, когда запасы этого снабжения могут быть израсходованы за первую неделю войны. Поэтому и тяжелая металлургия несомненно должна быть отнесена к общесоюзной промышленности. Из списка предприятий, имеющих общесоюзное значение и принятых на третьей сессии ЦИК СССР, видно, какое большое количество таких предприятий приходится на металлическую промышленность: сюда вошла вся металлургия Урала—«Красный Октябрь» в Царицыне, Гомза, в которую входит Сормовский, Коломенский заводы и т. д.

С этими отраслями промышленности тесно связана промышленность топливная. Одним из главнейших ее потребителей является транспорт, имеющий общесоюзное значение. В современную эпоху ресурсы угля и нефти, коими располагает данное государство, приобрели первостепенную политическую важность, в значительной мере определяют его удельный вес во внешнем мире. Понятно, поэтому, что главные разработки угольные и нефтяные отнесены к общесоюзным. И сюда входят не только Донбасс и Донецкий бассейн, но и угольные копи подмосковного района, челябинские и т. д., не только нефть Азербейджана, но и Грозного и Эмбы. Менее централизована лесная промышленность, хотя и здесь главные тресты, особенно связанные с экспортом лесного материала, как Северолес, Петролес и Двинолес, признаны общесоюзными. Химическая промышленность по своей природе не требует таких крупных предприятий, такого большого количества рабочих и сырья. Но, с другой стороны, она неразрывно связана с военной промышленностью и с различными

отраслями тяжелой промышленности, вообще, она тоже является фактором, от которого зависит удельный вес данного государства на международном политическом рынке. Поэтому и она в значительной мере стала общесоюзной—даже в таких отраслях, как резиновая промышленность, фармацевтическая и т. д. Текстильная промышленность менее требует централизации, чем металлургическая, но она обслуживает первоочередные нужды населения и в случае войны точно также должна прежде всего работать на оборону. Замечательно, что хлопчатобумажная промышленность в большей мере стала общесоюзной, чем шерстеобрабатывающая и льняная. Это связано и с тем сырьем, из которого она вырабатывает свои изделия и доставка которого при ограниченности в настоящее время хлопчато-бумажных ресурсов Туркестана и Закавказья является важной задачей внешней торговли. Все главные тресты центрального района были в области хлопчатобумажной промышленности отнесены к общесоюзным.

С другой стороны, есть целый ряд отраслей промышленности, которые по правилу не требуют слишком широкого трестирования и слишком сложной организации и снабжения. Сюда относятся такие отрасли, как писчебумажная, полиграфическая, стеклянная, керамическая и т. д. Здесь лишь отдельные предприятия попали в разряд общесоюзных: Центробумтрест, Таганрогский кожевенный трест, имевший особое значение в смысле изготовления подошв и т. д.

Если же от этой фабрично-заводской промышленности итти к промышленности кустарной, на которой гораздо менее отразилась промышленная разруха, то в еще меньшей степени она связана с Союзом. В порядке союзного законодательства могут устанавливаться лишь только самые общие положения о ней, но в этих пределах республикам может предоставляться широкий простор ее по своему поддерживать.

Весьма возможно, что эти границы общесоюзной и республиканской промышленности будут меняться в связи с теми или другими политическими обстоятельствами и хозяйственной конъюнктурой. Но общий уклон в разделении промышленности, тяготеющей к Союзу и совершенно естественно вмещающейся в рамках союзных республик, достаточно ясен.

Остается сказать еще о той стороне промышленной политики, которая также содействует ее союзной централизации—о финансировании промышленности. Это наиболее жгучий вопрос, ибо промышленность до сих пор не является тем источником государственного дохода, каким она должна быть. Финансирование здесь должно быть

понимаемо и в сметном порядке. Согласно ст. 25 сметных правил 21 августа 1923 года устанавливается в бюджете СССР особый фонд на выдачу ссуд и пособий промышленности, каковой фонд относится к общесоюзному бюджету, и распоряжаются им общесоюзные органы. Они непосредственно выдают ссуды тем или иным промышленным предприятиям, хотя бы и республиканским, а не предоставляют эти фонды в распоряжение союзных республик, которые от себя бы их распределяли. Впрочем, этим фондом пользуется прежде всего общесоюзная промышленность.

Финансирование промышленности производится главным образом не в сметном порядке, хотя бы и путем подобных дотаций, а в порядке банковском. Главным органом такого финансирования является Промбанк, который имеет общесоюзное значение и действует непосредственно на местах через свои отделения. Это не лишает, конечно, права отдельной республике открывать свои промышленные банки для поддержки своих республиканских предприятий. Однако такое право, поскольку подобные банки не могут рассчитывать на приток иностранного капитала, являются весьма трудно реализуемыми, и основание таких банков вызвало бы часто необходимость новой дотации Союза. Таким образом и республиканская промышленность в чрезвычайной степени зависит от той системы кредитования, которая установлена в Союзе, как и от поддержки Госбанка. Централизация финансового хозяйства в высокой степени отражается на централизации промышленности.

## IX.

### Внутренняя торговля.

Пункт «ж» ст. 1 Союзной конституции к ведению Союза относит лишь установление системы внутренней торговли. Слово система вообще в этой статье конституции не имеет вполне определенного значения. Когда говорится о единой денежной кредитной системе, то под этим разумеется весьма сильная централизация валютно-кредитного дела. По отношению же к внутренней торговле установление системы подразумевает, что в пределах этой системы республиканским органам может быть предоставлена достаточно широкая самостоятельность.

Был период в развитии новой экономической политики, когда государство, не отказываясь от овладения внутренним рынком, не придавало, однако, этой задаче первостепенного значения. Теперь

взгляд изменился, и во внутренней торговле государство стремится господствовать и диктовать условия рынку прежде всего, конечно, в области торговли оптовой. Это чрезвычайно наглядно сказалось и в новом положении о Народном Комиссариате по внутренней торговле. Но подобное усиление регулирующей деятельности, особенно опять-таки в отношении торговли оптовой, сосредоточенной в более крупных фирмах, влечет неизбежно за собою централизацию соответственной отрасли. И если Народный Комиссариат по внутренней торговле создан как объединенный, а не общесоюзный, на нем все же весьма чувствуется это тяготение торговой политики к единому центру, который, разумеется, может быть найден лишь в Союзе <sup>1)</sup>. В частности, к области союзной, как это явствует и из статьи конституции, относится установление основных законоположений о внутренней торговле. В этом отношении уже имелись и попытки представить торговое законодательство в некотором цельном виде— проект торгового Свода СССР. Правда, этот проект имел лишь предварительное значение, он рассчитан был на то, чтобы стать материалом для критического обсуждения государственных и общественных организаций, а уж из этого обсуждения должны были сложиться очертания нового торгового законодательства, подлежащие внесению в законодательные учреждения. Но, во всяком случае, авторы Свода предполагали, что весь круг охваченных ими вопросов должен войти в сферу союзного законодательства.

Опыт иностранных федераций показывает, что действительно торговое законодательство в весьма значительной степени подлежит ведению союзной власти. В частности, торговое право раньше и в более полном объеме делается предметом этого законодательства, чем право гражданское в тесном смысле этого слова <sup>2)</sup>. Оно еще более связано с международным оборотом, в особенности там, где данное государство является узлом различных его нитей. Советская Россия не находится в таком положении, но, конечно, и для нее важно возможное согласование ее торгового законодательства с условиями международного оборота. Но это не значит, чтобы все торговое законодательство требовало такого объединения. Есть много его частей, как это вполне видно из Проекта Торгового Свода, который по крайней мере в настоящее время такого объединения не требует. Нужно при этом считаться и с отсутствием у нас объединения Ко-

---

<sup>1)</sup> Временное Положение о НК Внуторге 9 мая 1924 г.

<sup>2)</sup> Ср. у Ehrenberg, Handbuch des gesamten Handelsrechtes, B. I, S. 205.



декса Гражданского. Между тем принципиально у нас торговое право и выделяется из гражданского. Это было признано и конституционной комиссией ЦИК СССР.

К общесоюзным можно было бы отнести законодательства о торговых деятелях самостоятельных и вспомогательных, но едва ли здесь необходима та подробность, в которую вводит Торговый Свод, и нет оснований лишить союзные республики права создавать свои нормы, регулирующие дополнительно положение участников торгового оборота. То же самое касается понятия торгового полномочия, которое так тесно связано с соответственным гражданско-правовым понятием. Торговый реестр безусловно должен быть регулирован в общесоюзном масштабе для общесоюзных предприятий, но для остальных общесоюзное законодательство должно дать только некоторую основу. С другой стороны, бесспорно и самое понятие фирмы должно быть устанавливаемо в общесоюзном порядке.

По отношению к различным видам торговых дел это гораздо более спорно. Казалось бы, например, пока нет общесоюзных норм о купле и продаже—не может быть таковых и о купле-продаже в розницу с рассрочкой платежа (ст. 107—114 Свода). Неясно также, назрело ли уже время регулировать полностью в союзном порядке складские операции. Авторы Торгового Свода совершенно справедливо отнесли к сфере ведения Союза законодательство о ценных бумагах, товарных знаках и патентах на изобретения. Но нужно ли сюда вводить и положение о несостоятельности, отнесение которого к общесоюзному законодательству опять-таки не совсем мирится с отдельностью нашего гражданского права, часть которого составляет и институт несостоятельности? Точно также представляется весьма спорным: нужно ли в порядке союзного законодательства подробно регулировать деятельность товарных бирж, которые по 506 ст. проекта учреждаются Комвноторгами союзных республик или местных органов, ведающих внутреннюю торговлю, а где их нет—Экосо. И самые уставы этих товарных бирж утверждаются также Комвноторгами союзных республик. Еще менее это необходимо в отношении артелей ответственного труда, которые представляют из себя организацию чисто местную и на которых, несомненно, могут сказываться особые условия, действующие в данной республике.

Здесь опять-таки неправильны были бы огульные решения. Совершенно естественно, напр., что фондовые отделы для товарных бирж, которые так связаны с валютным делом, должны определяться из всей организации и своей деятельности законодательством обще-

союзным. Но из этого не следует, что вся товарная биржа в ее целом представляет такой же общесоюзный интерес. Опять-таки, здесь приходится различать биржи, находящиеся в торговых и промышленных центрах общесоюзного значения и какие-либо чисто местные.

Наконец и ярмарки, в особенности представляя из себя по большей части чисто-районные торговые центры, отнюдь не требуют специального союзного законодательства. Оно может быть уместно в отношении ярмарок общесоюзного значения, если таковая категория вообще будет установлена,—подобных Нижегородской, может быть, Харьковской, Киевской, Бакинской. Но сам Комвнторг сомневался признать такое значение даже за ярмаркой Ирбитской, хотя она и является таким важным центром сношения между Сибирью и Европейской Россией. Ярмарочное дело у нас только восстанавливается в обстановке, которая весьма отличается от довоенной. Не ясно, какое значение получают ярмарки в общем экономическом обороте страны. Здесь нужен конкретный опыт, и потому законодатель должен ограничиваться самым необходимым.

Если в Торговом Своде на-ряду с постановлением бесспорно союзного значения имелось весьма много такого, что в настоящее время вполне может быть предоставлено республикам, это не значит, что такая демаркационная линия останется неизменной. Наоборот, по мере восстановления промышленности и торговли, открытия сношений с заграницей, укреплением железнодорожного и водного транспорта будет расти и потребность в едином торговом законодательстве. Но лучше, чтобы эта потребность выростала снизу и шла от республик к Союзу, чтобы сами республики почувствовали неудобства, которые для них могут проистекать из этих законодательных различий. Для целей же Союза было бы достаточно установить те общие положения торгового права, у которых отдельные республики могли бы развивать свое законодательство, установить минимальные условия обеспечения здесь государственного воздействия и минимальные условия свободы, предоставляемой той или иной отрасли торговли и частной предприимчивости.

То же самое касается области конкретного регулирования. Есть много аналогии в отношении государства к промышленности и торговле. И здесь и там оно не в одинаковой степени заинтересовано в различных ее отраслях. В Положении о Наркомвнторге СССР говорится, что он может регулировать товарные цены,—этим ему предоставляются самые широкие возможности торговой политики. Но, разумеется, не все товары

будут одинаково привлекать ее внимание. Выбор их определяется не только обнаружившимися потребностями и недочетами данного момента, скажем, внезапным вздорожанием на рынке миткаля и керосина, но и некоторым планом всей его торговой политики. А этот план не может быть построен Союзом непосредственно: он опирается на планы, выработанные в отдельных районах, в частности—в союзных республиках. И, наконец, проведение всех этих планов на местах должно осуществляться через республиканские Наркомвнutorги. В этом отношении, действительно, Конституция отчетливо формулирует различие между задачами Союза в области внутренней и внешней торговли, и если Наркомвнешторг является Наркоматом общесоюзным, то Наркомвнutorг—еще объединенным. Большая широта его права в области регулирования цен <sup>1)</sup>, права столь ответственного, права ошибки в пользовании которым могут быть столь опасными и для государственной промышленности и для всей экономической жизни страны, требуют особенно бережного отношения к различиям в положении районов и областей Союза <sup>2)</sup>. Во всяком случае союзным республикам должно быть дано действительное право контроля за этой регулирующей деятельностью Наркомвнutorга, а соответственным республиканским органам—все же некоторая свобода в проведении этого регулирования.

Несомненно, что большинство государственных торговых предприятий останется местным республиканским и только немногие могут получить характер общесоюзных. Было бы странно, например, организовать в общесоюзном масштабе розничную торговлю. Но в отношении наиболее крупных оптовых торговых предприятий может быть целесообразным непосредственное ими руководство союзного органа. То же самое можно сказать и относительно отдельных отраслей внутренней торговли; многие из них тесно связаны с внешней торговлей, поскольку они собирают запасы необходимого валютного сырья—кожи, льна, пушнины и т. д. Особое значение в настоящих условиях приобретает хлебная торговля, которая требует весьма сложной организации. Инспекция этой торговли уже основана на общесоюзных нормах <sup>3)</sup>. С нею тесно связано законодательство, обеспечивающее достаточную чистоту вывозимого зерна, надлежащую организацию элеваторов и т. д. Но в то же время хлебная торговля дру-

---

<sup>1)</sup> Врем. положен. ст. 1 п. «о.»

<sup>2)</sup> Ср. ст. Черномордика. Движение оптовых и розничных цен и их соотношений на Московском и промышленных рынках. «На новых путях», т. IV, с. 66.

<sup>3)</sup> Постановление СНК СССР 14 сентября 1923 г.

гой сторной обращена к деревне, к этим бесчисленным крестьянским хозяйствам со всеми многообразиями их быта и строя. Она не может опираться, как опиралась в значительной степени ранее на латифундии, и не может основываться на тех запасах хлеба, которые ранее представляло крестьянство государству в виде продналога и единого сельскохозяйственного налога. Поэтому большая централизация здесь должна быть соединена и с очень большой децентрализацией, с какими-то путями проникновения, которые идут далеко вглубь от губернских и даже уездных городов. И на этом примере можно видеть, насколько сложно найти наиболее целесообразные взаимоотношения между органами Союза и союзных республик—т.-е., отношения, которые в наибольшей степени будут экономически оправдываться.

Основной задачей внутренней торговли в Союзе остается та смычка города и деревни, которая, к сожалению, так часто превращается в простую форму. Между тем—это в высшей степени творческая и конкретная задача. Но именно поэтому она должна разрешаться с максимальным учетом многообразия в жизни деревни. Эта смычка может произойти совсем разными путями. В Грузии и в Ленинградском районе, в Белоруссии и в Сибири <sup>1)</sup>.

Несомненно между этим деревенским миром и регулирующим, планирующим и руководящим союзным центром лежит целый ряд посредствующих образований. Лежат и союзные республики. Конечно, и из их центров весьма далеко до той деревни, которая должна почувствовать живой обмен веществ с городом и все преимущества из него извлекаемые, но все же путь короче. И роль союзных республик в законодательстве и управлении тем значительнее, чем более данное законодательство и управление определяется потребностью войти в самую толщу этих деревенских распорядков, привычек, стремлений и стоящих за всеми ими интересов.

## Х.

### Транспорт, связь, меры и весы.

По самой своей природе пути сообщения сплавивают различные части государства в политическом и экономическом отношении. Развитие железно-дорожных сетей сыграло не последнюю роль в том сплавивании федеративных государств, о котором говорилось раньше.

---

<sup>1)</sup> См. заметку Огановского. Ножницы в центре и на местах, «Экономическое Обозрение», 1924, № 1, с. 20.



В Соединенных Штатах каждая новая магистраль, скреплявшая Атлантический Океан с Тихим, городской восток с фермерским западом, довершала дело победы северян в гражданскую войну. Лесные кантоны Швейцарии, носители наиболее упорного местного консерватизма, были приведены в покорность союзу не только войсками победителей Зондербунда, но и инженерами, начертавшими на Альпийском хребте трасу Сен-Готардской дороги. Централизуя территорию и население, железные дороги, сами имеют стремление централизоваться, пример чему дала, несмотря на, казалось бы, обратные прецеденты в ее железнодорожном административном опыте, послевоенная Англия<sup>1)</sup>. В федеративных государствах законодательство о железных дорогах, как и водных сообщениях, несомненно относится к общедоинтеративной области. И там, где государство берет железные дороги в свои руки, они остаются за союзной властью. Правда, мы видели в имперской Германии разделение железных дорог по различным входящим в нее государствам: у Пруссии были свои, у Баварии—свои и т. д. Однако это разделение административно-эксплоатационное, несомненно, связано с партикуляризмом южных немецких государств (в железнодорожном деле Гессен-Дармштадт давно слился с Пруссией), не помешало установлению достаточного единства на всей имперской сети, так что раздельность едва ли представляла какие серьезные неудобства. Уничтоженная фактически войной, она формально была отменена после образования германской республики, конституция которой признает железные дороги общесоюзными. Что касается торгового флота, то здесь уже мы не имеем никаких отступлений: всюду и везде он является общедоинтеративным.

Пункт «и» ст. 1 союзной конституции говорит лишь о руководстве транспортным делом. Это слово должно быть понимаемо в очень широком смысле. В него входит и законодательство, и административное регулирование, и непосредственное ведение транспортного дела. Впрочем, не в одинаковой степени—и здесь можно отличать транспорт железнодорожный, водный и местный, как его различает и Положение о Наркомпути, хотя весь Наркомпуть принадлежит к Наркоматам общесоюзным, и все законодательство о транспорте, как правило, является общесоюзным.

В области железнодорожного законодательства имеется прежде всего устав железных дорог РСФСР, фактически проведенный и в Белоруссии, и на Украине, и в настоящее время переработанный для проведе-

---

<sup>1)</sup> Весьма интересный разбор вопроса у Daniels *Economic purposes and limitations of consolidation (railroad consolidation)*, дискуссия об этом в *The American Economic Review*, v. 14, n. 1, p. 43 сн.

ния его как общесоюзного. Несомненно, что и все дополнения, касающиеся железнодорожного права, должны быть такими же общесоюзными, будут ли они иметь форму законоположений или простых инструкций Наркомпути.

Точно также общесоюзным остается административное заведывание железными дорогами. В истории этого заведывания в последние годы обнаруживается необходимость известной централизации. Большую самостоятельность получили и правления железных дорог и округа с их совещанием по перевозкам. Но эти округа образованы вне связи с границами даже союзных республик в прямой зависимости от географии самой сети. Такой порядок не может вызывать каких-либо возражений. Когда был заключен русско-бухарский договор 1921 года, согласно которому можно было заключить, что участок средне-азиатской дороги, проходящий через территорию Бухары, передается этой последней, сразу обнаружили очень большие практические неудобства такого порядка, на котором не настаивало и Бухарское правительство. Какой смысл имело бы разделить линию от Москвы до Минска между РСФСР и Белоруссией? Может лишь являться вопрос о создании железных дорог местного значения, под'ездных путей и т. д.

Пока в этом отношении сделаны из'ятия лишь для веток, обслуживающих промышленные предприятия. Поскольку эти предприятия республиканские, а не общесоюзные, в республиканское имущество входят и эти ветки. Но это исключение. В общем и целом железнодорожное законодательство, управление и хозяйство у нас является общесоюзным, как общесоюзным является и его финансирование, представляющее задачу первостепенной важности.

В такой же мере является централизованным законодательство о морском и речном транспорте, как и оборудование портовых сооружений, регулирование рек и т. д. По крайней мере, поскольку речь идет о реках сколько-нибудь крупного значения, судоходных, а не только сплавных. Это не исключает возможности для отдельных республик принимать свои меры для улучшения речных путей сообщения, но меры, так сказать, чисто местного характера, скорее относящиеся к кругу ведения именно местных органов. Точно также, торговый флот принадлежит Союзу, а не отдельным республикам. Союзными являются и пароходства по главным речным артериям, подобно Волге, Днепру, независимо от того, прорезают ли эти реки, как Днепр, несколько республик, или они, как Волга, целиком протекают только по одной из них. Согласно ст. 31 Временного Положения о местных финансах к предметам расходов, возложенных на

местные средства, относится содержание пристаней местного значения и местного пароходства и т. д. Неясно в этом смысле положение республик. Однако, ничто не мешает им создавать на хозяйственном расчете местные пароходства, которые бы обслуживали отдельные части данной республики. Было бы странно, если бы пароходство, скажем, по Оке между Серпуховом и Коломной должно было непременно иметь общесоюзный характер.

Наконец, остается область местного гужевого транспорта, естественно могущая быть весьма децентрализована. Этот местный транспорт был передан до основания Союза в пределах РСФСР местным органам, а за центром остался только некоторый технический надзор. Положение о Наркомпути (пункт «г» ст. 13) указывает лишь на шоссейные и грунтовые дороги общесоюзного и стратегического значения, умалчивая о дорогах, которые являются под'ездными путями по отношению дорог железных. Повидимому, здесь предполагаются только эти две категории: дороги общесоюзные или местные; республиканские не имеются в виду, и нет соответствующего органа, который бы ими ведал. Возможно, однако, что будет найдена какая-нибудь промежуточная категория шоссейных и грунтовых дорог, не могущая претендовать на общесоюзное значение, но тем не менее выходящая за пределы значения местных. В этом случае, однако, заведывание ими может делиться скорее между округами путей сообщения и местными исполкомами.

Само собой разумеется, если область транспорта в общем является общесоюзной, это не лишает возможности союзные республики не только возбуждать ходатайства об улучшении их транспортного оборудования, но и участвовать через своих представителей в разрешении соответственных вопросов.

Столь же естественно участие союзных республик в выработке транспортных тарифов, участие их представителей в тарифном комитете, существующем при НКПС (п. а, ст. 8).

И поскольку планы народного хозяйства республик не могут не касаться транспорта как экономического фактора, постольку они воздействуют и на общую хозяйственную политику Союза.

Весьма близкое положение имеем мы и в области связи: конституция говорит о почтово-телеграфном деле в тех же выражениях и в том же пункте, как и о транспорте: Союзу и здесь принадлежит «регулирование». Законодательство о почте и телеграфе является также совершенно общесоюзным, а Наркомпочтель—общесоюзным Наркоматом. Округа связи также не имеют отношения к республиканским границам. Таким образом все дело связи должно считаться целиком отнесенным

к союзной сфере; интересы же союзных республик могут быть обеспечены республиканскими органами в их соглашениях с уполномоченным Наркомпочтеля при Совнаркоме данной республики (Положение о Наркомпочтеле, ст. 9).

Пункт «у» ст. 1-й Союзной конституции говорит о системе мер и весов, следуя в этом отношении всем федеративным конституциям, которые, естественно, установление этой системы относят к компетенции общесоюзной. Законоположения в этой области весьма ограничены; они определяются самыми мерами и весами. Если закон говорит о введении метрической системы, то он вводит нечто совершенно точно установленное и не требующее каких-либо детальных описаний. Трудности возникают не тогда, когда устанавливается эта система, а когда она проводится в жизнь и сталкивается с другими, более привычными для населения, измерительными единицами. Известно, какие трудности встречало введение метрической системы в Англии, где ее долго рассматривали как французскую выдумку. У нас введение метрической системы предрешено еще декретом СНК от 14/IX—18 г., который имел в виду только РСФСР. Но эта реформа значительно замедлилась. В настоящее время законодательство о введении метрической системы относится к компетенции общесоюзной, и план введения ее в СССР утвержден 17/IX—23 г. постановлением Совета Труда и Оборона (С. У. 13—112). Точно также общесоюзным является и орган, руководящий этой реформой, т. е. Междуведомственная Метрическая Комиссия при В. С. Н. Х. Однако самое проведение ее происходит и через республиканские метрические комиссии. И в нем участвуют и Союзные и республиканские органы, как это можно видеть из вышеуказанного плана, принятого СТО. Уже а priori можно было бы сказать, что не все районы СССР в одинаковой степени подготовлены к введению этой системы и не везде она может быть введена в одно и то же время. Так обнаружилось при рассмотрении проекта, выработанного Междуведомственной Метрической Комиссией, что предполагаемый ею общий порядок не совсем соответствует условиям Закавказья и что для ЗСФСР в этом отношении желательно допустить отступление<sup>1)</sup>.

## ХІ.

### Сельское хозяйство, лесное и горное дело.

Несмотря на индустриализацию, которой подверглось сельское хозяйство за последние 50 лет в Старом и Новом Свете, оно до сих

<sup>1)</sup> В порядке общесоюзном издавались даже такие частичные постановления, как о проверке термометров. 14 сен. 1923 г. (В. С. 6—130).



пор носит характер той раз'единенности хозяйственных процессов, которая так его отличает от промышленности, и до сих пор, как выразился один экономист, в нем люди работают не столько вместе, сколько рядом. Это не могло не отразиться и на обращенной к нему деятельности государства, независимо даже от того, насколько последнее стремилось регулировать социальные отношения, возникающие на почве сельско-хозяйственного производства, насколько в частности на его законодательстве отражалось влияние землевладельческих групп, и это заставляло их или предоставляло последним слагаться в большой мере без его прямого вмешательства. И в федеративных странах земледелие есть по преимуществу предмет, оставленный за отдельными государствами, кантонами и штатами, и центральная власть выступает в них тогда, когда силы этих членов федерации оказываются ослабленными какими-либо стихийными бедствиями, неурожаем и т. д. или когда они вообще недостаточны для проведения широких мероприятий.

В советских республиках земельные отношения благодаря уничтожению земельной собственности, несомненно, в большей степени вошли в сферу публичного права и непосредственного государственного воздействия. Однако и здесь земледелие и сельское хозяйство вообще является делом по преимуществу республиканским. Даже в пределах РСФСР, когда стали образовываться автономные республики, Наркомзем оставался необ'единенным Наркоматом, и лишь немногие вопросы, связанные с переселением или с исключительно крупными мероприятиями, разрешались в федеральном комитете по земледелию, объединявшим представителей РСФСР, в тесном смысле этого слова, и автономных республик <sup>1)</sup>. Тем более земледелие не вошло в отрасли государственной жизни, объединяемой договорами РСФСР с Украиной, Белоруссией, Закавказскими республиками. Точно также и закавказской федерации наркомземы остались необ'единенными в Армении, Азербейджане и Грузии, и к ведению федерации согласно пункту «ж» ст. 31 конституции ЗСФСР было отнесено лишь установление начал землеустройства и землепользования.

Естественно, что и при образовании СССР сельское хозяйство лишь в ограниченной сфере было отнесено к ведению Союза. Пункт «н» ст. 1 выражен даже более ограничительно, чем вышеуказанный соответственный пункт конституции ЗСФСР, и в нем говорится лишь об установлении «общих начал землеустройства и землепользования». Но в то же время в пункте «о» указывается «общесоюзное законодатель-

---

<sup>1)</sup> Ср. Положение о федеральном комитете 11 мая 1923 г. (С. У. 34—402).

ство» о междуреспубликанских переселениях и установлении переселенческого фонда.

Обращаясь к конкретному распределению здесь прав союзных республик, следует прежде всего помнить, что во всех этих республиках земля есть государственная собственность и при том собственность республиканская, а не общесоюзная. Известно, как в этом отношении изменилось наше законодательство со времени декрета о социализации земли, которое объявляло землю общенародным достоянием, следуя в этом отношении терминологии, а отчасти и идеологии левых эсеров. В настоящее время Земельный Кодекс РСФСР в ст. 2 говорит определенно: все земли в пределах РСФСР, в чьем бы ведении они не состояли, составляют собственность рабоче-крестьянского государства. Тот же самый процесс мы видим и в других союзных республиках. Но всюду это признание национализации понималось, как передача собственности на землю именно данной республике: она одна могла распоряжаться соответствующим земельным запасом. Эта сторона дела долгое время могла оставаться в тени, потому что все внимание сосредоточивалось на противополжности собственности государственной и частной. Но сейчас, с образованием Союза, когда вообще является потребность разграничить не только компетенцию, но и ресурсы центра и республик, следует точно признать, что земля относится к последним. Доходы от земельных имуществ, поскольку они не переданы местам, остаются за республиками. На этом основании, например, и основное рентное обложение, введенное по закону 12 ноября 1923 года, поступает в распоряжение не Союза, а отдельных республик. Это обстоятельство весьма существенно для установления здесь более точной демаркационной линии. Союз, действительно, может вводить лишь некоторые общие начала в земельные распоряжки, устанавливаемые или допускаемые республиками. Всякая слишком далеко идущая регламентация была бы по существу неконституционной и политически вредной, нарушая не только сложившееся понимание своих прав, но и гораздо глубже их лежащие привычки и инстинкты.

Она была бы весьма нецелесообразна и экономически. Опыт достаточно показал, насколько беспочвенными являлись всякие программы разрешения аграрного вопроса, которые приводили к одному знаменателю и курского крестьянина, живущего в густо населенном районе, и сибирского поселенца, перед которым открывался весь простор тайги, и поволжанина, не представляющего себе жизни вне земельной общины и мира, и полтавца — упорного и убежденного подворника.

Контрасты в области землепользования и землеустройства чрезвычайно велики в пределах самой РСФСР, которая и сейчас чуть ли не является страной незаходящего солнца; еще больше они в СССР<sup>1)</sup>. К чему же сводятся те общие положения земельного законодательства, которые все же союзная конституция должна была предоставить Союзу?

Они сводятся прежде всего к двум наиболее основным положениям, неотделимым от советского строя в его настоящем виде. Первый из них заключается в отрицании частной земельной собственности. Оно повторяется во всех конституциях союзных республик, за исключением Азербейджана, но и законодательство последнего исходит из этого отрицания. Поскольку это действительно есть как бы исходная точка всех наших земельных законодательств и первый § Земельных Кодексов, поскольку введение частной земельной собственности представляется нарушением основ социализма, а Союз объединяет только социалистические государства и в него даже не вошла ни Бухара, ни Хорезма, постольку невозможно себе представить этих общесоюзных начал без отрицания частной земельной собственности в общесоюзной норме. Другое, тоже в высшей степени основное, положение, правда, не провозглашенное, как первое, непосредственно вслед за революцией, иногда даже несколько затемненное, это—начало свободы трудовых земледельцев и их объединений в выборе того или другого хозяйственного уклада. Не вся земля предоставляется им; помимо городских поселений, есть земли, которые непосредственно ведаются государственными органами. Но как здесь предоставляется свобода самим союзным республикам, устанавливающим тот или иной порядок, как в отношении трудовых земледельцев и их объединений, точно также в республиканских законодательствах должна быть предоставлена последним некоторая свобода хозяйственного самоопределения, не исключающая, конечно, регулирования и ограничений государственной властью. Это положение вошло даже в конституцию одной из союзных республик — Грузии; согласно прим. 2 к ст. 3, ее трудовому сельскому населению предоставляется свобода выбора форм землепользования. Такое признание прав землепользователя, которое у нас основывается на всем опыте советского строительства, рассеявшего многие первоначальные представления о непосредственной возможности перейти к аграрному коллективизму, рассеявшему и старую народническую идеализацию общины,

---

<sup>1)</sup> Ср. статью П. Лященко. Перспективный план восстановления и развития сельского хозяйства СССР в сборнике. «На новых путях». Т. V ч. I стр. 5.

имеет великое, не только экономическое, но и политическое значение. Оно выражено в 10 и отчасти 12 ст. Земельного Кодекса; согласно первой «право на землю может быть осуществляемо землепользователем в составе земельного общества подчинением общему порядку землепользования или отдельно без вхождения в состав земельного общества»; согласно второй право на землю трудового пользования признается в виде: а) права на земельные участки в одном или нескольких местах (хутор, отруб, чересполосный участок), б) право на долю земли из надела земельного общества и в) право на участие в совместном пользовании угодьями земельного общества<sup>1)</sup>. Нет необходимости, конечно, точно повторять в общесоюзном законодательстве эти статьи, важно лишь выразить их мысль. Само собой разумеется, это есть разнообразные формы одного и того же трудового пользования землей<sup>2)</sup>. С этой стороны, в общесоюзное законодательство должно быть включено и положение, что право на пользование землей для ведения сельского хозяйства имеют все граждане без различия пола, вероисповедания и национальности, желающие обработать ее своим трудом. Самый же порядок осуществления этого права и пределы его, зависящие, прежде всего, от свободного запаса земли, должны, конечно, быть предоставлены законодательству союзной республики. Можно, конечно, сказать, что здесь является вопрос, принадлежит ли это право в одинаковой степени и гражданами именно данной республики или также и другой, и может ли уроженец Украины в пределах РСФСР или гражданин РСФСР в пределах какой-либо Закавказской республики осуществить свое право на землю. Принципиально его нельзя оспаривать за всеми гражданами Союза. Но, поскольку нет безграничного запаса земли, естественно, что в первую очередь должны быть удовлетворены землею в пределах данной республики те, которые ближе всего связаны с этой землей. Если общесоюзная конституция говорит о межреспубли-

---

1) Ср. главу: формы организации сельского хозяйства в сборнике. «Народное и государственное хозяйство» 1922—1923 г., с. 49.

2) Так, в земельном кодексе БССР в ст. 12 ничего не говорится об общине, и право на землю признается или в виде права на земельный участок, или в виде права на участие в совместном пользовании угодьями обществ.

В земельном кодексе УССР ст. 12 дана в той же редакции, что и ст. 12 в З. К. РСФСР. С другой стороны, к ст. 10 З. К. УССР введено такое примечание: «если землепользователь, имеющий обособленный от остальной земли общества участок, пожелает перейти к улучшенной системе хозяйства, он вправе сделать это во всяком случае независимо от системы хозяйства, принятой в обществе, и не испрашивая согласия общества».



канских переселениях, выделяя их даже в особый пункт, она как бы предполагает, что обычно земельным запасом республики должны воспользоваться ее жители. Думается, однако, что, и при установлении на-ряду с общесоюзным гражданством гражданства отдельной союзной республики, было бы противоречием принципам советского строя отвергать самое право на землю тех из граждан, которые пребывают в этой республике, достаточно тесно с нею связаны, но не являются, однако, ее гражданами юридически.

К области общесоюзного законодательства, далее, могли бы быть отнесены положения, определяющие точнее это право на землю, принадлежащую трудовому пользователю, его право на новые участки земли и случаи его прекращения (ст. 18 З. К.). Сюда относится и обеспечение за землепользователем построек, сооружений, посевов и вообще всего соединенного с участком земли (ст. 25 З. К.). Границей же этого права остается отрицание частной земельной собственности—поэтому было бы уместно подтвердить в общесоюзном порядке воспрещение всякого рода покупки, продажи и запродажи, дарения и залога земли.

В противоположность этому в таком общесоюзном порядке могло бы быть подтверждено принципиальное право трудовых хозяйств сдавать свою землю или часть земли в аренду, при чем все дальнейшее должно быть предоставлено уже законодательству республики. Точно также в виде общего положения может быть введено допущение для трудового земледельческого хозяйства наемного труда, в смысле 29 ст. Зем. Код., т.-е. в тех случаях, когда трудовое земледельческое хозяйство не может выполнить по состоянию своей рабочей силы или сельскохозяйственного инвентаря необходимые сельско-хозяйственные работы. Снова-таки все дальнейшее должно быть предоставлено союзным республикам, которые и учтут все величайшее многообразие хозяйственных условий от самого экстенсивного земледелия в азиатских степях, где оно является лишь только дополнением к скотоводству, до интенсивнейшей культуры чая и мандаринов на Батумском побережье.

Точно также в отношении государственных земельных имуществ к общесоюзному законодательству могут быть отнесены лишь самые общие положения, указывающие на заведывание ими земельных органов республик с выделением из состава этих имуществ земель, обслуживающих общесоюзные цели—напр., земель под горными разработками, железными дорогами, крепостями и т. д. (ст. 155 З. К.), а также земель городских. Это разделение имеет значение и в смысле финансовом, почему союзное законодательство не может совершенно проходить мимо него.

Все остальное разнообразное содержание, вошедшее в Земельные Кодексы Союзных республик должно быть предоставлено свободному усмотрению республик. Лишь в порядке такого республиканского законодательства могут быть определены права земельных обществ, как и подворных хозяйств, порядка землепользования того и другого типа и примирение здесь интересов целого с интересами отдельного трудового хозяйства. Точно также союзные республики могут регулировать землеустройство, в тесном смысле этого слова, ведение земельных кадастров и рассмотрение земельных споров. Естественно, наконец, что и подробности законодательства, касающегося советских хозяйств и других земельных имуществ, доходы от которых идут республикам, относятся к нам. Поскольку здесь соблюдается вышеуказанное общее положение, интересы Союза никоим образом пострадать не могут.

Особо стоит здесь вопрос о переселении, который и выделен конституцией. Переселение в пределах отдельной республики должно всецело регулироваться законодательством этой последней. Но, хотя земли каждой союзной республики представляют ее собственность, однако, Союз не может принципиально отказаться от права на известных условиях и в определенных случаях использовать свободные запасы одной республики для избыточествующего сельско-хозяйственного населения в другой. Эти вопросы о переселении вообще чрезвычайно острые, и различные национальности часто рассматривают их сквозь призму воспоминания прежней переселенческой политики, в которой они видят проявление все того же государственного централизма, служащего интересам господствующей национальности. Известно, как остро стояли эти вопросы в частности в Киргизии и Туркестане. Но если здесь должно быть оказываемо величайшее внимание правам и интересам местного населения, то безоговорочно признать, что землю данной республики может пользоваться исключительно ее население, значит—пойти в разрез с теми началами социальной и экономической солидарности трудящихся масс, которые признаются основами советского строительства. И если до образования Союза потребовалось устроить федеральный комитет, регулирующий переселенческие дела, то, без сомнения, соответственные вопросы должны стать и предметом и союзного законодательства.

То же самое можно сказать по поводу земледельческой иммиграции. Она, конечно, является еще более исключительным случаем, чем случаи межреспубликанских переселений. Однако несомненно могут быть такие неиспользованные или малоиспользованные земельные пространства, которые даже с точки зрения данной союзной рес-

публики желательно предоставить переселенцам, приносящим и трудовую предприимчивость, если не орудия производства. Соответственная комиссия была образована при СТО еще до образования Союза, и она продолжает свою деятельность и в настоящее время <sup>1)</sup>). Само собою разумеется, что и Союзные республики должны быть сюда привлечены возможно в большей мере. Так, определение тех участков или пространств земли, которые могут быть выделены для подобной сельскохозяйственной иммиграции, должно быть оставлено за ними. Было бы целесообразно предоставить эту функцию республиканским Экономическим и соответствующему ему органу Высшему Экономическому Совету ЗСФСР. За комиссией при СТО должно вообще остаться руководство этим делом, а также обеспечение интересов обще-политических. Но самое издание законоположений, определяющих здесь права комиссии и взаимоотношение ее с республиками и общие условия колонизации, может быть сделано лишь в общесоюзном порядке.

Остается сказать еще об этой столь обширной области сельскохозяйственной мелиорации. Она всецело должна производиться отдельными республиками, поскольку мелиоративная работа не носит чисто местного характера и не производится за счет местных средств, согласно 30 статье Положения о местных финансах. Это не значит, чтобы для Союза сельскохозяйственная мелиорация была безразлична и чтобы, с другой стороны, мероприятия по подъему сельского хозяйства всегда могли бы выполняться средствами отдельных республик. Такая работа, например, как выполнение оросительной программы в Туркестане по плану инженера Ризенкамфа, могущей завоевать для текстильной промышленности несколько миллионов десятин хлопковых плантаций, очевидно, не может быть выполнена средствами отдельной республики, хотя бы и РСФСР. То же самое следует сказать о борьбе с вредителями сельского хозяйства — саранчей, которая иногда требует даже мероприятий за-границей ССР, по борьбе с эпизоотиями, которые, захвативши отдельные районы, могут затем сделаться общесоюзным бедствием. Эту борьбу к кругу общесоюзных дел относят даже конституции, сравнительно ограничивающие компетенцию центральной власти.

Здесь, впрочем, деятельность Союза должна ограничиваться предоставлением необходимых средств. Осуществление мероприятий должно всецело лежать на отдельных республиках, прежде всего, конечно, на их Наркомземах. Но финансирование этих мероприятий, как

---

<sup>1)</sup> Ср. Материалы о деятельности СНК и СТО за январь—июль 1923 г., с. 223.

и вообще сельского хозяйства, неизбежно при централизации кредитного дела вообще, должно войти в круг ведения Союза. Органом такого финансирования является в настоящее время Центральный сельскохозяйственный банк, учрежденный постановлением 2-го Съезда Советов. Однако и этот последний, в отличие от государственного банка, должен действовать по преимуществу через республиканские сельскохозяйственные банки, им кредитуемые<sup>1)</sup>.

Сюда должно быть отнесено и текущее законодательство Союза, касающееся выдачи средств на те или другие сельскохозяйственные нужды, хотя бы декрет ЦИК и СНК СССР 11-го января 1923 года, который говорит о мерах облегчения покупок сельскохозяйственных орудий, декрет о крестьянском займе от 22-го марта 1923 года и т. д. Во всяком случае должно помнить, что финансирование сельского хозяйства не может быть построено по образцу финансирования промышленности и транспорта и, хотя также направляется из единого центра, но должно пользоваться гораздо более развитой системой разветвления.

На-ряду с общими началами землеустройства и землепользования Союзная конституция говорит об общих началах пользования недрами, лесами и водами. Это соединение земли с лесами, водами и недрами имело место в конституции РСФСР (ст. 3) и других Союзных республик, поскольку они признавали все эти естественные богатства изъятиями из частной собственности и провозглашали их общенародным достоянием или собственностью государства. Однако каждый из видов этих богатств имеет свои особенности, на которых следует остановиться при рассмотрении вопроса об их общесоюзном и республиканском значении.

Лесное хозяйство гораздо проще и однообразнее сельского, и Лесной Кодекс проще Кодекса Земельного<sup>2)</sup>. Самые леса, несомненно, относятся к имуществам республиканским, а не общесоюзным. Это видно уже из того, что поденная плата поступает в доход республики. Однако за крупными лесопромышленными трестами Северолес и другими признано общесоюзное значение. К области общесоюзного законодательства могло бы быть отнесено, прежде всего, признание лесов собственностью республик и разделение их на леса государственные и местного значения и, наконец, самые общие правила, устанавливающие возможность передачи земли из состава лесного фонда в фонд земельный, как это предполагается ст. 2 Лесного Кодекса РСФСР.

<sup>1)</sup> Ср. Устав его 11 марта 1924 г. (С. У. 11—31).

<sup>2)</sup> О лесном кодексе РСФСР см. заметку Н. Лютовского в издании: «Сельское и лесное хозяйство». Кн. 11, ст. 121.



Вообще говоря, лишь статьи 1—4 этого Кодекса и при том в более обобщенной редакции могли бы войти в общее положение, предусмотренное конституцией. Все остальное, касающееся организации лесного хозяйства, выделение лесов особого назначения, охрана лесов и т. д. принадлежит по существу дела к компетенции республик.

Положение о недрах земли и разработке их 13-го июля 1923 г. признает их достоянием СССР и регулирует в достаточной подробности горное дело. В сущности говоря, это положение представляет из себя короткий Горный Кодекс. В настоящее время уже возбужден вопрос о пересмотре декрета 13 июля 1923 г. в смысле предоставления больших прав республикам. Естественно, что и нормы, регулирующие горный надзор, специальную охрану труда в горном деле, являются общесоюзными. Это связано с тем, что горные богатства, рассеянные в отдельных частях Союза, теснейшим образом связаны с промышленностью и финансами. Признание, что недра являются общесоюзным достоянием, лишь отвергает мысль, будто Кузнецкий уголь и Ленское золото есть исключительная собственность РСФСР, Бакинская нефть—Азербейджана, а Криворожская руда—Украины. Но это нисколько не означает, чтобы у республик не было своих горных имуществ. Как и в области промышленности, предприятия, непосредственно находящиеся в ведении союзных органов, здесь являются скорее исключением, чем правилом, и нет надобности, например, относить лигнит на Северном Урале, могущий иметь лишь значение местного топлива, к общесоюзным ресурсам. Точно также в списке горно-промышленных предприятий общесоюзного значения мы, например, совсем не видим серебряных, вольфрамовых руд и т. д. Но законодательство горное, даже поскольку оно касается ресурсов республик, в своих основных очертаниях является общесоюзным.

Воды могут быть в двояком смысле предметами законодательного регулирования независимо от их транспортного значения. С одной стороны, поскольку с этими водами связаны те или другие рыбные и пушные богатства. По существу, казалось бы, эти богатства всего ближе подходят к сельско-хозяйственным богатствам, принадлежащим отдельным республикам. Было ли бы последовательно в общесоюзном порядке, например, устанавливать охрану рыбы. В действительности же вопрос осложняется тем, что это богатство в значительной степени связано с морями, а море, хотя бы в смысле его территориальных вод, принадлежит Союзу. Кроме того, вопросы рыбной ловли и пушного морского промысла весьма легко приобретают международное значение,

как это особенно имеет место на Дальнем Востоке, где наши рыбные промыслы всегда представляли такую привлекательность для Японии. То же самое в меньшей степени можно сказать и о морских звериных промыслах, которые к тому же составляли предмет многочисленных международных конвенций, чтобы предупредить хищническое истребление этих ценных зверей. Вот почему здесь было бы невозможно совершенно отказаться от законодательных норм Союза и предоставить все республикам, хотя самые доходы от этих рыбных и звериных промыслов вполне могут быть им передаваемы. С рыболовством тесно связано также морское и речное торговое судоходство, которое также регулируется Союзом <sup>1)</sup>.

С другой стороны, воды являются запасами живой энергии, источником того белого угля, который и для стран, обделенных черным углем, как Италия, может представляться чуть ли не единственным ресурсом их промышленного развития. Поскольку использование водной энергии есть основное условие электрификации, а проведение электрификации представляет одну из важнейших сторон общесоюзного хозяйственного плана, постольку Союзом должно быть регулировано пользование водной энергией. Осуществление же этого пользования, как было сказано раньше, в весьма большой степени должно быть предоставлено республикам. Кроме того, нет никакой надобности создавать какой-либо единый общесоюзный водный кодекс, или, напротив, в пределах этих общих положений детальное установление права на воду и границы этого права может быть сделано только республикой. Там, где вода ценнее земли и где лишь орошение превращает эту землю в драгоценное хозяйственное благо, как в Туркестане, во многих местностях Закавказья, там создается весьма сильное обычное право, носящее ярко-местный отпечаток. Нет никакой надобности обобщать это право на местности, где это орошение вовсе не является такой необходимостью и не нужно так скрупулезно определять долю каждого в этом запасе влаги, и в то же время было бы странно из общесоюзного центра регулировать отношения столь местные и столь бытовые, часто столь мало понятные стороннему наблюдателю. Все это должно быть предоставлено законодательству отдельных республик, которые и без того представляют из себя для этой цели слишком крупные территориальные единицы и должны здесь в возможно большей степени оставлять свободу своим местным органам.

---

<sup>1)</sup> Ср. Постановление СТО об основах рыбного хозяйства 7 и 25 1924 г.

## Бюджет и финансы.

В организации федеративного государства важнейшим и в то же время труднейшим вопросом является правильное распределение финансовых средств. Уже было указано, что на этой почве в пределах этих государств обычно велась борьба, которая кончалась скорее в пользу центра, чем входящих в федерацию отдельных государств, штатов или кантонов. С одной стороны, по мере расширения компетенции общефедеративной власти, первоначально предоставленные ей источники оказывались недостаточными, и нужно было брать другие, которые члены признавали за их законное достояние. С другой — эти новые полученные средства в свою очередь давали толчок к расширению полномочий общефедеративной власти в ущерб членам федерации. И это тем более, что самая техника финансового дела требует известной централизации и психологически сообщает людям, которые на ней специализировались, часто несколько односторонний уклон к централизму. Зачем усложнять аппарат, который должен быть чрезвычайно согласован и объединен в своих частях? Зачем вводить разнообразие в правила, в основе которых лежит математическая логика точных измерений?

Союзная конституция говорит о финансах в пунктах «л» и «м»: Союзу принадлежит утверждение единого государственного бюджета СССР, в состав которого входят бюджеты союзных республик, установление общесоюзных налогов и доходов, а также отчисление от них и надбавки к ним поступающих на образование бюджета союзных республик, разрешение дополнительных налогов и сборов на образование бюджетов союзных республик и установление единой денежной кредитной системы. Здесь мы имеем весьма далеко идущую компетенцию Союза, и ее можно разделить по трем основным областям финансового законодательства — бюджетной, налоговых и неналоговых доходов и валютно-кредитной.

Прежде всего, конституция устанавливает единый государственный бюджет СССР. Правила, регулирующие этот бюджет, конечно, могут быть только общесоюзным, а поскольку и бюджеты союзных республик так или иначе входят в общесоюзный бюджет и во всяком случае не являются от него независимыми, это общесоюзное бюджетное законодательство касается и их. На долю законодательства отдельных союзных республик могут оставаться только чисто технические правила рассмотрения и утверждения бюджета союзных республик в пре-

делах общесоюзного законодательства — в пределах, конечно, довольно узких.

Но наиболее важным здесь являются не эти положения бюджетного права, которые не получили законченной, вполне отчетливой формы ни в РСФСР, ни в других союзных республиках, ни в самом Союзе. Важны и реальны самые взаимоотношения Союза и республик в области доходов и расходов,—особенно сейчас, когда и ЗСФСР, которая до сих пор жила на собственном бюджете, 1 октября 1924 года входит в бюджет общесоюзный. Не следует думать, что эти отношения сейчас точно также могли быть как-нибудь окончательно установлены. Ведь не только наш годичный бюджет до сих пор есть и официально остается ориентировочным, но подобное ориентировочное значение имели до последнего времени даже бюджеты квартальные. Твердыми бюджетами у нас являлись лишь месячные финансовые планы. И то следует признать достаточно крупные успехи, достигнутые в области насаждения бюджетной дисциплины с конца 1921 года, когда новая экономическая политика придала бюджету, и вообще финансовой политике, совершенно исключительное ударное значение.

Мы имеем в настоящее время лишь временные правила 21 августа 1923 года о порядке составления и утверждения общесоюзной росписи. Каких-либо точно установленных правил для другой не менее важной области — исполнения бюджета — до сих пор не существует. По этим правилам разделяются доходы и расходы Союза и союзных республик <sup>1)</sup>. Разграничение расходов может быть довольно точно проведено по формальному признаку, так как есть учреждения общесоюзные и учреждения республиканские. К первым относятся: ЦИК, СНК, СССР, Госплан СССР, Верхсуд, Наркоминдел, Наркомвоенмор, Наркомвнешторг, Наркомпуть, Наркомпочтель, ОГПУ, Главсанупр, Главкурортупр и объединенные союзные наркоматы: ВСНХ, Наркомпрод (теперь Наркомвнуторг), Наркомфин, Наркомтруд, РКИ и ЦСУ Союза. Ко вторым: ЦИК и СНК—те же объединенные наркоматы, но уже не Союза, а союзных республик, и необъединенные наркоматы: — Наркомвнудел, Наркомюст, Наркомпрос, Наркомздрав, Наркомсобес и Наркомзем. Тот же самый принцип установлен и в отношении доходов: доходы ведомств союзных принадлежат Союзу, республиканских—республикам. Однако, здесь такое общее правило еще чрезвычайно мало предопределяет реальное распределение этих доходов. Нам не достаточно знать, что доходы

---

<sup>1)</sup> Постановление СНК СССР о бюджетных правах СССР и союзных республик 22 июля 1924 г. (пр. 53 п. 5) должно итти сессией ЦИК СССР.



ВСНХ СССР принадлежат Союзу, а ВСНХ республик—этим последним; важно знать конкретно, какие именно промышленные предприятия причислены к первым и ко вторым. И если доходы НКФ СССР относятся к Союзу, а к республикам—НКФ этих республик, то опять-таки здесь ничего не говорится о действительном распределении налогов между центром и республиками. Точно также не устанавливается какого-либо определенного взаимоотношения между доходной и расходной сметой.

Строится ли бюджет с таким расчетом, чтобы первая и вторая сбалансировались? Из всего смысла бюджетных правил явствует, что республиканские доходные источники предполагаются недостаточными для покрытия республиканских расходов и что в этом случае республики получают дотации от Союза, насколько подобные дотации окажутся возможными по финансовому положению последнего. Это совершенно обратный порядок тем матрикулярным взносам, которые по германской конституции 1871 года должны были делаться отдельными государствами Германии на содержание Империи. Но какой-либо гарантии для республик здесь все же не имеется, так как обязательств на Союзе покрывать дефицит, по обнаружившемуся несоответствию республиканских доходов и расходов,—нет. Единственное преимущество, которое сметные правила предоставляли республикам, это то, что если доходы от неналоговых источников Союзной республики превысили сметные задания, то 50% этих доходов идет в пользу республики, а 50—в пользу ее местных органов (прим. к ст. 34). Это преимущество, однако, практически может доставить финансовые ресурсы республикам лишь в исключительных случаях, ибо обычно сметные задания оказываются выше, а не ниже их поступлений.

Оставляя вопрос о размерах тех налого- и неналоговых доходов, которые предоставляются республикам, можно сказать, что наиболее сложной стороной бюджетной проблемы является определение степени бюджетной самостоятельности этих республик. Слова пункта «л» ст. 1 конституции дают возможность к их весьма различному истолкованию. Крайние сторонники бюджетной самостоятельности республик вообще придают значение бюджетному единству лишь чисто внешнее: с их точки зрения, эта совокупность бюджета союзного, в тесном смысле этого слова, и бюджетов РСФСР, УССР, БССР и ЗСФСР. Наоборот, крайние сторонники бюджетной централизации, совершенно растворяют бюджеты республик в союзном бюджете. Для них это—чисто внешняя рубрика, некоторая глава из общесоюзного бюджета, принципиально не отличающаяся от смет отдельных ведомств. То и другое толкование, однако, представляется не соответствующим смыслу конституции, а так-

же политическому и экономическому значению бюджета. Есть общесоюзный единый бюджет, и бюджеты Союзных республик входят в него, как органические его части, а не как внешние придатки, но в то же время каждый из них является подлинным бюджетом, а не ведомственной сметой. Высшему органу Союза ЦИК СССР принадлежит решающий голос по всем бюджетным разногласиям между Союзом и Союзными республиками. Но СНК СССР не имеет такой же свободы изменения республиканских бюджетов, какой он пользуется в отношении бюджета Союзных ведомств.

Предлагались различные формы, в которых должно было осуществляться соглашение между СНК СССР и Союзными республиками, если СНК СССР производил в их бюджете какие-либо изменения. Так, проектировались согласительные между ними комиссии, с тем, однако, что решение этих комиссий шло на утверждение СНК СССР. В этом случае едва ли даже правильно обозначать их термином «согласительные комиссии». Под последним обычно разумеются комиссии, представляющие два приблизительно равноправные учреждения, как, например, две палаты парламента, которые разошлись при утверждении какого-либо законопроекта; своего рода согласительными комиссиями были австро-венгерские делегации, поскольку в них должно было вырабатываться соглашение между постановлениями законодательных органов Австрии и Венгрии относительно общего австро-венгерского бюджета. Но в данном случае этого вовсе нет, и было бы достаточно, если бы СНК, изменивши бюджет республики, осведомлял последнюю, а она бы в лице своих органов, ЦИК'а или Совнаркома, принимала или не принимала предложения СНК СССР и уведомляла бы последний об этом, при чем окончательное решение принадлежало бы СНК СССР. Казалось бы поэтому, что с точки зрения обеспечения известной самостоятельности республиканских бюджетов такие разногласия должны были бы окончательно разрешаться ЦИК СССР, который имел бы постановления обеих сторон.

Здесь, далее, нужно различать доходную и расходную сметы Союзной республики. С точки зрения чисто финансовой доходная область требует гораздо большей централизации. Смета республики может быть составлена преувеличенно с явным нарушением общефинансовых интересов Союза, поэтому СНК СССР необходимо должен просматривать доходные сметы республик и вносить в них соответственные изменения. Но, что касается расхода, то здесь, в пределах предоставленных республике сумм, ей может быть дана гораздо большая свобода. В частности, если общая сумма расходов меняется — естественно сокращается,

то распределение этого сокращения между отдельными частями расходной сметы должно быть в возможно большей степени предоставлено республике. Опять-таки она не может, например, закрыть какой-нибудь наркомат, дабы сократить свои расходы, вообще не может произвести изменения в бюджете противно общесоюзной конституции и законодательству. Но разве она не имеет права уже по своему усмотрению произвести урез в смете по народному образованию, народному здравоохранению, земледелию и т. д., разве за ней не остается право устанавливать степень очередности в удовлетворении своих хозяйственных и культурных нужд? Когда проходило положение о местных финансах, то первоначально предполагалось выделить из области местных расходов некоторые наиболее необходимые с точки зрения общегосударственной и признать покрытие их в первую очередь обязательным; прочие потребности могут быть удовлетворяемы лишь за покрытием этих. Однако при окончательном принятии этого положения было признано, что такое условие существенно ограничит самостоятельность местных органов, которые нет основания подозревать в непонимании общегосударственного значения местных расходов. Не меньше должна быть признана в этом деле самостоятельность республик. Поэтому, казалось бы правильным, чтобы СНК СССР, вычеркивая определенные суммы из бюджета союзных республик, уже не изменял отдельных частей их расходной росписи, а предоставлял это сделать самим республикам. Последнее же слово и в данном случае будет оставаться за ЦИК'ом Союза. Во всяком случае и в данной области одинаково ошибочно как ограничивать рассмотрение Союзного бюджета лишь общей суммой их доходов и расходов, — как бы вводить эти бюджеты в общесоюзный лишь в виде сальдо, — так и вступать в рассмотрение всех подробностей в бюджетных постановлениях союзных республик. Проблема чрезвычайно важная и сложная, и именно поэтому окончательное ее решение может быть основано не столько на априорных, хотя бы логически совершенно правильных рассуждениях, сколько на данных бюджетного опыта, всего убедительнее вскрывающего недостатки всякой принятой системы.

Вторая еще более важная область касается распределения налоговых и неналоговых источников, и здесь наша Союзная конституция весьма централистична. В противоположность другим, особенно более ранним федеративным конституциям, она не говорит прямо, какого рода налоговые источники должны поступать в доход Союза и какие — союзных республик. Она предоставляет этот вопрос всецело усмотрению Союза: республики получают то, что он им даст, — в виде ли

самостоятельных налогов, в виде ли их отчислений. В этом смысле сейчас нельзя даже безусловно признать, что доходы учреждений республиканских утверждаются за республикой, ибо, согласно ст. 34 бюджетных правил 21 августа, могут быть случаи, «когда Президиумом ЦИКС устанавливается полное или частичное зачисление тех или иных (республиканских) доходов в распоряжение Союза».

Эта система в общем отвечает финансовой эволюции федеративных государств; как было ранее указано, постановления конституции об отнесении данного доходного источника к ресурсам кантона или штата весьма часто оказывались неосуществленными, и если ранее было возможно строить бюджет, главным образом, на косвенных налогах, и как правило отдавать налоги прямые отдельным членам федерации, то теперь, с таким расширением сферы общедоделативной деятельности и с тем ростом финансового значения прямых налогов, которое, так сказать, в послевоенное время всюду, наконец, при социальной невозможности поставить во главу угла финансовой системы косвенные налоги,—такой порядок неосуществим <sup>1)</sup>. В частности, у нас налоговое законодательство, само далеко не принявшее достаточно прочных форм, как и налоговая политика, может подвергаться еще большим изменениям. Нам пришлось коренным образом изменить подоходно-поимущественный налог и сельско-хозяйственный налог; придется, очевидно, менять налог и промысловый. При неясности финансовых результатов, которые может дать тот или иной налог, и при текучести его правовых форм было бы чрезвычайно трудно в конституционном акте установить его определенное место в качестве определенного источника Союзного или республиканского. И тогда остается лишь идти по пути, принятому в конституции.

К этому следует добавить, что наши важнейшие в финансовом смысле налоги должны быть общесоюзными. Нельзя предоставить республикам ни единого сельско-хозяйственного налога, ни промыслового, ни поимущественного, ни, вероятно, даже гербового сбора, так как чрезвычайно существенны единообразие и согласованность налоговых ставок. Регулирование этих налогов должно быть общесоюзным, а местные особенности, которые вполне могут учитываться, как, например, в промысловом налоге, могут влечь за собою соответственные изменения в налоговых ставках, но изменения, непременно получившие общесоюзную санкцию. Это несколько не исключает возможности делать от этих налогов отчисления в пользу республик, как они делаются

---

<sup>1)</sup> В. И. Твердохлебов. Новейшие финансовые проблемы. С. 75.



в пользу местных средств от единого сельско-хозяйственного налога, поимущественного, промыслового. Может быть, это правильнее, чем устанавливать из всей массы общесоюзных доходов единый дотационный фонд для республик, обычно в высшей степени недостаточный.

Еще менее возможно разнообразие в законодательстве о косвенных налогах, акцизах, таможенных пошлинах и т. п. Они должны быть основаны на постановлениях центра. Это отнюдь не значит, например, чтобы акцизы на всем протяжении Союза должны быть непременно одинаковы. Когда выяснилась острая нужда в соли Туркестана, губительные последствия, которые отсюда вытекают для народного питания, скотоводства, распространение контрабандной соли, — было признано необходимым там понизить ставку соляного акциза. В настоящее время декретом 18 апреля на ЗСФСР распространена система налогов, действующих в Союзе, но в ставке акцизов на продукты, производства которых имеет первостепенное значение для народного хозяйства в Закавказье, например, виноделия, значительно понижены. Сделать это было необходимо в интересах тех производительных сил края, подрывая которые, законодатель подрывал бы и финансовое благосостояние Союза. Но сделать это можно только в союзном порядке. То же самое относится и к таможенным пошлинам, которые также, во внимание к исключительным условиям данной области, хотя бы пошлины на товары, реализуемые в ее пределах, как это сделано относительно Карелии <sup>1)</sup>, могут быть Союзом ей предоставлены. Характерно, что в данном случае имелась не союзная, а автономная республика, входящая в состав РСФСР, но все-таки для предоставления ей таможенных доходов нужно было постановление союзного органа.

Во всяком случае к республиканским налогам и сборам, повидимому, могут быть отнесены лишь сравнительно второстепенные налоги и специальные сборы, как налог с наследства, связанный с функционированием Наркомюста, т. е. необ'единенного наркомата, пробирные сборы, сбор за выдачу и визирование иностранных паспортов, связанный с Наркомвнуделом, за регистрацию акционерных обществ и товариществ не общесоюзного значения, за право охоты, цензурный сбор и т. д. Нет необходимости, чтобы все эти сборы были одинаковы во всех республиках; они могут меняться в зависимости от ее бытовых и экономических условий. Можно ввести в Туркестане водный налог в пользу РСФСР, но он не имел бы никакого значения в Белоруссии.

---

<sup>1)</sup> Ср. декрет ЦИК и СНК СССР 3 августа 1923 г. о финансовых взаимоотношениях РСФСР и Карелии (С. У. 90—891).

Следует признать, что главное значение для республик имеют некоторые налоговые доходы с предоставленных им имуществ. Наша финансовая политика по мере растущего напряжения налогового пресса, неизбежно должна обращать особое внимание на эти неналоговые источники. В еще большей степени, чем финансовое благосостояние, с ним связана возможность для республик широкого удовлетворения их собственных нужд. Сюда относится и взимание основной ренты, которая, хотя и имеет известное сходство с земельным налогом, однако, несомненно должна быть причислена к источникам неналоговым, представляя из себя оплату пользования землей, принадлежащей союзным республикам. Сюда же относится лесной доход, столь важный для РСФСР, доход со всякого рода государственных предприятий, переведенных на хозяйственный расчет и имеющих государственное значение, доходы от эксплуатации арендных, рыбопромысловых и охотничьих угодий, торфяных болот и недр земли, предоставленных союзным республикам, от концессий и кредитных учреждений республиканского значения и т. д. В этой области республикам предоставляется гораздо большая свобода, чем в налоговой, особенно по мере того, как будет закончено распределение имуществ между Союзом и республиками. Во всяком случае, несомненно, что основой доходного бюджета союзных республик в ближайшие годы должны быть неналоговые доходы. Поэтому, чрезвычайно существенно, чтобы эти источники достаточно развились и чтобы судьба республиканских бюджетов не зависела в такой полной мере от союзных дотаций.

Следует иметь в виду при этом, что если налоговое законодательство у нас так централизовано, а налоговые источники республик так ограничены, то самое взимание налогов неизбежно производится через Наркомфины союзных республик, которые одни и связаны с местными финансовыми органами. Высказывалось мнение, что было бы правильнее в виду огромного преобладания общесоюзных налогов в их массе превратить госналог в некоторое общесоюзное управление, хотя и входящее в объединенные наркоматы. Однако такая реформа, несомненно, не соответствовала бы и положению о Наркомфине 12 ноября 1923 года и общему положению, которое у нас занимают объединенные наркоматы, хотя, несомненно, необходимость все проводить через Наркомфины союзных республик технически имеет в налоговой области свои неудобства, ведет к замедлению и т. д. Исправление этих недостатков могло бы быть достигнуто и менее радикальным путем — точнейшим разграничением задач, падающих на отдельные управления Союза и союзных республик, при чем, несомненно, налоговое управление должно

вообще быть централизованнее, чем, например, управление неналоговыми доходами.

В конституции ничего не говорится о местных финансах, как о них упоминалось в первоначальном Союзном договоре 30 декабря 1922 года, однако, законодательство о местных финансах в известном смысле централизовано у нас даже больше, чем законодательство относительно других отраслей финансового дела, ибо в общесоюзном порядке принято положение 12 ноября 1923 года, охватывающее все главные стороны местных финансов. Самое определение местных финансовых доходов и расходов здесь установлено с точностью. Положение о местных финансах предоставляет Союзным республикам лишь передавать на местные средства отдельные расходы по необъединенным наркоматам, доводя о том до сведения ЦИК и СНК Союза, которые могут в общем порядке эту передачу отменить. Далее, республикам предоставляется передавать местным органам надбавки к доходным статьям, налоговым и пошлинам, принадлежащим этим республикам. Наконец, они могут вводить отдельные налоги, не предусмотренные положением на территории своих отдельных административных единиц, если эти налоги не нарушают общей союзной системы, как ее нарушало бы, например, введение частичной надбавки для промыслового или подоходно-поимущественного налога в той или другой губернии.

Как видно, сфера законодательной компетенции Союзных республик в отношении местных финансов вообще весьма ограничена. С другой стороны, местные финансы непосредственно руководятся республиканскими органами, контролирующими составление и проведение местных расходов, и союзные республики получают чрезвычайно сильное средство воздействия на места в этом праве распределения дотаций. В настоящее время проектом НКФ предполагается заменить эти дотации субвенциями, т.-е. должным участием государства в известных местных расходах—по народному образованию, медицине, агрономии и т. п. Нужно при этом помнить, что местные финансы связаны со всем местным строительством и местными органами, а последние непосредственно связаны с органами республиканскими. Наконец, в местном бюджете расходы по общесоюзным наркоматам—сюда относится лишь Наркомвоенмор—являются ничтожными сравнительно с расходами

по наркоматам, объединенным и, особенно, необъединенным, к ведению которых и относится, главным образом, местное благоустройство, содержание школ и больниц, улучшение коммунальных условий, агрономическая помощь крестьянам, социальное обеспечение и организация обществ взаимопомощи. Все это предметы, входящие в область республиканского законодательства.

Кредитно-валютное дело, напротив того, является по своей природе в высшей степени централизованным. Валютная политика в современных условиях денежной системы сделалась едва ли не важнейшей частью финансовой политики вообще. Провести эту денежную реформу было возможно лишь по методу строгой централизации, уничтожая право эмиссии, предоставлявшейся ранее отдельным республикам. Такое право эмиссии, игравшее, например, весьма существенную роль в финансовом хозяйстве Закавказских республик, в настоящее время ликвидировано. Нечего и говорить, что законодательство о денежном обращении должно быть всецело союзным<sup>1)</sup>. Весьма большая степень централизации должна быть и в распоряжении кассовой наличностью. Принцип единства кассы в его буквальном и безоговорочном применении—мог бы сталкиваться с существенными интересами Союзных республик. Однако, это единство необходимым образом, хотя бы постепенно должно бы утвердиться, ибо оно имеет не только бюджетное, но и валютное значение. Это тем более неизбежно, чем более кассовое дело связывается с Госбанком, представляющим из себя совершенно общесоюзное учреждение.

Точно также лишь в порядке общесоюзном могут регулироваться операции с иностранной валютой, допущения ее ввоза и вывоза, а также с драгоценными металлами. Создание здесь неодинаковых условий всегда приводит к весьма вредным формам валютной спекуляции. С другой стороны, именно в период напряженнейшей борьбы за утверждение твердой денежной единицы необходимо, чтобы государство в возможно большей степени держало в своих руках валютный рынок и чтобы он зависел от одного вполне компетентного и ответственного органа.

Во всем этом нет ничего особенного для СССР. Такое единство валютной политики мы находим в федерациях даже там, где сравнительно права ее отдельных членов весьма широки, как в Соединенных Штатах. Вообще надо сказать, что вся область мероприятий, связанных с денежной реформой, которая, несомненно, для своего утверждения потребует многих и многих месяцев, является делом общесоюзным.

---

<sup>1)</sup> Л. Н. Юровский. «На путях к денежной реформе». С 106 и сл.



Органы Союзных республик неизбежно превращаются здесь в простые исполнительные аппараты. Менее это приложимо и к политике кредита. Она тоже направляется из центра, и все кредитное законодательство есть общесоюзное, и все главные кредитные учреждения, как Госбанк, Промбанк, Сельхозбанк, ведаются Союзом. Но могут быть кредитные учреждения республиканские, к которым относятся и коммунальные. Развитие коммунального кредита является задачей первоочередной важности, без нее не может быть разрешен даже существующий жилищный кризис. В этом смысле коммунальные банки могут играть очень большую роль. И по территории, на которой они действуют и по потребностям коммунального благоустройства, которые они обслуживают, эти банки связаны именно с республиками и должны находиться в кругозоре республиканских органов, Эконо и Совнаркомов. Можно даже сказать, что в построении кредитных учреждений и их деятельности должно соблюдаться рациональное разделение труда; общесоюзные банки должны производить операции, недоступные республиканским, а республиканские — операции, превышающие ресурсы местных кредитных учреждений. Но самое общее законодательство о республиканских и местных кредитных учреждениях неизбежно должно быть общесоюзным, как и известный контроль за их деятельностью, поскольку она связывается с общекредитной политикой. Дальше этого идти и изымать их из непосредственного подчинения республикам не имело бы смысла.

В отношении трудовых сберегательных касс, которые имели особое значение при падающем дензнаке, а теперь должны превратиться в организации, преследующие цели как сбережения средств у населения, так и использования этих средств, точно так же должно быть признано, что не только законодательство относительно их, но и руководство ими с точки зрения кредитной политики должно принадлежать Союзу; самые же формы удовлетворения ими потребностей населения, развертывание сети этих касс и т. д., как и непосредственное заведывание ими, должно остаться за республиками. Это несколько не препятствует Союзу использовать означенные кассы, как каналы, в которые идут денежные сбережения.

Что касается займов, то принципиально конституция допускает эти займы, даже внешние, для отдельных республик при условии санкционирования их Союзом. Фактически в настоящее время мы имеем лишь займы общесоюзные. Предоставление права займов отдельной республике означало бы по большей части такую ее ответственность, которая едва ли могла бы быть покрыта хотя бы в ближайшее время из средств

самой республики и, несомненно, потребовала бы доплат со стороны Союза. Кроме того, потребность в деньгах так велика, и рынок так насыщен этими союзными займами, что приходится прибегать к их принудительному размещению, часто близкому к своеобразного вида налогу, и трудно себе представить, чтобы здесь оставался простор еще для республиканских займов, если последние не имеют какого-нибудь специального характера, подобно займам хлебному или сахарному, могущих рассчитывать на особую заинтересованность в нем жителей определенного района.

Таким образом валютно-кредитная область в сфере финансовой остается особенно централизованной, и можно сказать, что валютное управление, хотя само представляет часть объединенного наркомата Наркомфина, все же наиболее приближается к положению об обще-союзных учреждениях.

К Наркомфину перешли в последнее время задачи финансового контроля. Здесь мы имеем довольно новую область, и трудно сказать, какие в ней установятся взаимоотношения между Союзом и союзными республиками; казалось бы, что здесь какой-нибудь особой централизации не потребуются и этот финансовый контроль будет осуществляться в отношении союзных учреждений НКФ СССР, а учреждений республиканских — наркомфинами республик. За органами НКФ СССР остается инструктирование органа Союзных республик. Самое законодательство — напр., регулирование права налагать начеты — должно быть общесоюзным, но выполнение его может быть в достаточной мере разделено.

Говоря о финансах, следует несколько остановиться на страховании и не только потому, что Госстрах находится при Наркомфине, а и потому, что страховое дело по своим методам и организационному его проведению наиболее приближается к различным отраслям финансовой деятельности. Область страхования, вообще говоря, в федерациях относится к сфере общесоюзной. И это понятно. С одной стороны, страхование тем устойчивее, чем на большее количество объектов оно простирается, т. е. и территория и население, им обслуживаемые, должны быть по возможности больше. Это правило, которое не нарушается результатами системы перестрахования, объединяющей отдельные страховые организации. В то же время страховое дело весьма технично и требует постановки, которая более всего обеспечивается центральным руководством. Поэтому едва ли можно спорить, что самое законодательство о страховании, особенно в условиях действующей страховой монополии, должно быть предоставлено Союзу. Самый Госстрах

в известном смысле есть предприятие общесоюзного значения, переведенное на хозяйственный расчет, если не в целях извлечения прибылей, то обеспечения от убытков. Но в то же время страхование некоторыми своими сторонами чрезвычайно затрагивает местные интересы в их различии<sup>1)</sup>. Это особенно касается обязательного окладного страхования, которому у нас подлежат крестьянские строения. Здесь должно быть величайшее внимание при выработке страхового тарифа к условиям различных республик. Чрезвычайно различна горимость этих громадных, густо сбившихся в какое-то общее соломенное гнездо деревьев нашего юго-восточного чернозема и каменных строений, разделенных садами и виноградниками Абхазии или Аджаристана. Различна и опасность от града, падежа скота в разных районах СССР. В меньшей степени это касается и обязательного неокладного страхования и страхования добровольного. Во всяком случае, необходимо, чтобы тарифы, особенно по окладному страхованию, устанавливались по соглашению с органами республик. Едва ли здесь достаточно проектируемое Госстрахом постоянное участие представителя этих республик в Главном Страховом Совете. С другой стороны, борьба с пожарами неизбежно относится к компетенции республик, поскольку она выражается в распространении огнеупорных построек, в снабжении населения железом, в организации вольных пожарных команд и т. д. Поэтому справедливо предоставлять им для этой цели достаточные отчисления из доходов Госстраха, который по существу и не должен рассматриваться как предприятие доходное—он должен лишь обеспечивать безубыточность своих операций<sup>2)</sup>.

### ХIII.

## Т р у д.

С проблемой экономического законодательства и его проведения в жизнь неразрывно связана и проблема труда, особенно в государстве, которое признает себя социалистическим и ставит своей целью движение в сторону социализма. Не случайно высший орган, руководящий экономической жизнью Союза, преемник тех широких заданий, которые некогда были возложены на Высший Совет Народного Хозяйства,

<sup>1)</sup> Ср. об этом статьи Поморцева «Реконструкция местных органов Госстраха в связи с районированием», и Александровича—«К вопросу о районировании местных органов Госстраха». Вестник госуд. страхования 1923 г. № 22—23 и 1924 г., № 5—6.

<sup>2)</sup> Ср. Постановление СНК СССР о Государственном страховании 8 июля 1924 г. (пр. 49, п. 13).

остаётся под своим старым названием Совета Труда и Оборона, хотя организация труда существенно изменилась при переходе к новой экономической политике, трудовые повинности почти потеряли всякое значение, и важнейшим вопросом является не борьба с трудовым дезертизмом, а борьба с безработицей.

Поскольку иностранные федеративные государства расширяли свои социально-политические задачи, поскольку, в частности, в них вырабатывалось рабочее законодательство, постольку все это обычно выполнялось в общедеративном масштабе. Конечно, особенно ярким в этом отношении пример рабочего законодательства Германии. И в Австралии, хотя к моменту создания федерации здесь уже было в отдельных ее штатах относительно весьма совершенное рабочее законодательство,—во всяком случае более совершенное, чем в европейских государствах,—однако в дальнейшем и оно пошло по преимуществу по общедеративному руслу.

Конституция СССР в пункте «р» относит к ведению Союза <sup>1)</sup> лишь «установление основных законов о труде». Эта формула как будто бы предоставляет здесь довольно широкий простор отдельным республикам. Правда, принципиально между ними разногласий не имелось. Там, где признана диктатура пролетариата, там, где рабочий класс считается авангардом в движении к новому строю, там, где, с другой стороны, конституции воспроизводят древнее правило ап. Павла «не трудящийся да не ест»,—там нет почвы для принципиальных разногласий. Все республики в одинаковой мере заинтересованы в охране труда. Этим можно объяснить, что уже в декрете ВЦИК 1-го июня 1919 г. Наркомтруды объединяются, т.е. объединяется и самое законодательство о труде. И, в противоположность всем другим кодексам, Кодекс Законов о Труде 1922 года получил значение общесоюзного. Ст. 5 вводного закона 9 ноября 1922 года гласит: «действие настоящего кодекса распространяется на всю территорию РСФСР и всех союзных и автономных областей», а ст. 4 прибавляет, что «изменения или дополнения сего кодекса допускаются только по постановлению ВЦИК». Следовательно, даже до образования Союза он получил общесоюзное значение, и, когда Украиной были введены в него некоторые изменения, то ВЦИК разъяснил, что всякие такие изменения, исходящие от отдельных республик, должны в соответствии с вышеуказанной ст. 4 получить утверждение ВЦИК, как органа, представляющего и РСФСР и Союзные

---

<sup>1)</sup> Ср. Walter Schiff, *Der Arbeiterschutz der Welt 1920*—в *Archiv für Sozialwissenschaft, Ergänzungsheft XVI*, п. 23, ст. 51 Конституции.



республики. Украина и Белоруссия по своим договорам с РСФСР 1920 и 1921 г.г. признали Наркомтруд объединенным наркоматом. Но и ЗСФСР, формально, здесь менее связанная, самостоятельно подтвердила распространение на все закавказские республики этого Кодекса Законов о Труде.

Можно сказать, что этот Кодекс и устанавливает основные законы о труде. Однако едва ли все эти 192 статьи, часто регулирующие с большими подробностями (напр., 159 ст., устанавливающая нормы, по которым освобождаются члены комитета рабочих и служащих от постоянной работы для ведения работы в комитете), могут быть отнесены к основным началам в том смысле, как это слово применяется в других частях Конституции. Следует признать поэтому, что фактически союзное законодательство оказалось шире, чем принципиальное постановление Конституции. Но если это так, то отсюда отнюдь нельзя делать вывода, который часто делается лицами, весьма компетентными в трудовом законодательстве и имеющими близкое отношение к проведению его в жизнь,—вывода, будто и все дальнейшее законодательство, детально развивающее Кодекс Законов о Труде, должно быть целиком общесоюзным и по преимуществу должно проводиться Наркомтрудом СССР, во всяком случае—регулироваться лишь его инструкциями и разъяснениями. Если бы это был так, то представлялось бы даже неясным, почему Наркомтруд оказался в ряду наркоматов объединенных, а не общесоюзных. Поэтому необходимо остановиться на отдельных частях Кодекса Законов о Труде и выяснить, какого рода положения, идущие в его развитие, принадлежат к числу общесоюзных и какие без всякого вреда для дела могут быть предоставлены республикам.

Уже в общей части, где говорится в прим. к ст. 1 об изъятии по применению настоящего Кодекса в отношении лиц, работающих на дому, которые могут устанавливаться СНК Союза, является вопрос, есть ли основание лишить соответственного права Совнаркомы Союзных республик в виду того, что эта домашняя работа в особенности связана с различными бытовыми условиями. Если бы эти изъятия оказались слишком далеко идущими и нарушали бы принцип защиты трудящихся, они всегда могли бы быть опротестованы Наркомтрудом СССР и отменены общесоюзными органами.

Порядок найма и предоставления рабочей силы, а также привлечение к трудовой повинности устанавливают настолько общие принципы, что свобода Союзных республик ими по существу мало ограничена. То же самое следует в общем сказать о коллективных трудовых договорах. Далее, если коллективные договоры, согласно ст. 17, могут быть

генеральными или локальными, то эти генеральные договоры, в свою очередь, могут разделяться на общесоюзные и республиканские. Зато правила внутреннего распорядка, предусмотренные ст. 21 и след., конечно, в значительной степени меняются от характера предприятия, и гораздо целесообразнее поручить издание их, соответственно со ст. 53, не Наркомтуду СССР, а Наркомтудам Союзных республик по соглашению с другими упомянутыми здесь органами. За Наркомтудом СССР здесь остается, конечно, полная возможность давать необходимые общие указания и директивы, но совершенно нецелесообразно требовать его непосредственного участия для всякого рода примерных правил, отражающих на себе различные производственные условия.

Можно признать, что положения, связанные с нормами выработки и с вознаграждением за труд, естественно являются общесоюзными. Однако и здесь более подробное развитие начал Кодекса вполне может быть предоставлено республиканским органам. Если, например, по 61 его статье, оплата труда подростков за сокращенный рабочий день производится, как за полный рабочий день соответствующей категории, и Наркомтуду предоставляется право устанавливать порядок исчисления и установления норм труда подростков, в зависимости от характера и условия соответствующих отраслей хозяйств, то ясно, что здесь мы встречаемся с необходимостью такого значительного приспособления к различным формам и условиям производства, которые могут меняться даже для одного производства в разных районах, и поэтому гораздо естественнее предоставить их издание Наркомтудам Союзных республик, с которыми непосредственно связаны местные отделы труда и которые ближе знают все эти разнообразные особенности.

Точно так же, если глава о гарантиях и компенсациях включает в себе обеспечение чрезвычайно важных прав рабочего и служащего, то разрешение таких вопросов, как порядок и размеры компенсации расходов, связанных с командировкой (ст. 81), определение суммы, которую должен заплатить предприниматель рабочим с изнашиванием его инструментов, может быть предоставлено Наркомтудам Союзных республик, как трудно лишить их права устанавливать нормы бесплатного снабжения рабочих одеждой и обувью в предприятиях, где условия производства сопряжены с их быстрым изнашиванием. Конечно, в этом последнем случае за Наркомтудом СССР тоже должно остаться установление общих правил, но и Наркомтуды республик здесь не являются его простыми исполнительными органами.

В некоторых пределах, в смысле конкретизации положений Кодекса применительно к условиям времени и места, это право должно

быть им предоставлено и в развитие статей Кодекса, касающихся рабочего времени и времени отдыха (ст. 94—120), несмотря на особо важное принципиальное значение этих статей<sup>1)</sup>. Во всяком случае, отсутствие здесь каких-либо инструкций и разъяснений НКТ СССР не может лишать Наркомтруды республик права издавать свои разъяснения и не требовать по поводу их непременно постоянного обращения в союзный центр. Трудно, точно так же, было оспаривать за республиками право установления особых праздников или дней отдыха. Точно так же положения об ученичестве, данные в Кодексе лишь в общей форме, вполне могут развиваться инструкциями республиканских Наркомтрудов; даже обязательные постановления о нормах и правилах об ученичестве, упоминаемые в 127 статье, вовсе не должны быть обязательно санкционированы в центре.

Вопросы, касающиеся труда женщин и несовершеннолетних, и охрана труда всего чаще требуют согласования с Наркомздравом, и уже поэтому опять-таки практическое проведение общих начал выпадает здесь на республиканские органы. Ведь инспектура труда неизбежно будет находиться в ведении республиканских Наркомтрудов, и не следует видеть в ней лишь институт, предназначенный для механического выполнения распоряжения центра. Наоборот, функции инспектуры, указанные в 148 статье, требуют с ее стороны широкой инициативы.

Более централизованными, по неизбежности, явятся положения и правила, развивающие части Кодекса Законов о Труде, посвященные профессиональным союзам и расценочно-конфликтным комиссиям. Не следует, однако, и здесь требовать установления единообразной процедуры, напр., единообразной системы административных взысканий, связанных с нарушением какого-либо рода правил охраны труда. Если у нас есть в отдельных республиках уголовные Кодексы, и их различие не подрывает значения тех статей, которые карают нарушение Кодекса Законов о Труде, то менее важные случаи нарушения даже не законодательства, а правил, регулирующих труд, вполне могут предоставляться отдельным республикам. При этом нужно помнить, что все наше трудовое законодательство предполагает весьма деятельное наблюдение за его выполнением со стороны профессиональных союзов. Но эти союзы хотя и должны объединяться не только в республиканские, но и в общесоюзные центры, соприкасаются с конкретной обстановкой труда прежде всего в своих местных организациях. Впрочем, как было указано

---

<sup>1)</sup> Ср. об этом статью Е. Н. Даниловой. «Нормирование рабочего времени после издания К. З. о Т.». 1922 г. «Вопросы Труда», 1924, № 2, стр. 18.

выше, и сам Наркомтруд должен проявить те мероприятия, в огромном большинстве случаев своими местными органами, не связанными непосредственно с центром. Все это заставляет высказываться здесь за известную степень децентрализации.

В настоящее время, может быть, главная цель трудовой политики труда должна заключаться в борьбе с безработицей. Если бы эта безработица, которая и сейчас представляет столь серьезное явление, приняла еще гораздо большие размеры, то самый Кодекс Законов о Труде неизбежно потерял бы практическое значение. Но борьба с безработицей принадлежит вообще к числу самых трудных задач государственной политики, даже когда последняя не направляется узко эгоистическими и близорукими интересами имущих классов. Эта борьба захватывает и низовые советские ячейки, почему положение о местных финансах и упоминает расходы по найму помещений для бирж труда, и она должна объединяться общесоюзным центром, наподобие мероприятий по борьбе со стихийными бедствиями. Поэтому здесь требуется совместная деятельность Союза и Союзных республик.

Остается еще область социального страхования, которая, как и всякое страхование, тяготеет к централизации. Эта централизация нашла себе отражение в 9 ст. положения о Наркомтруде СССР, где говорится о его задачах по социальному страхованию. Однако и здесь, если общие нормы должны быть союзными, они не могут издаваться вне соответствия с особыми условиями отдельных республик. Тариф социального страхования, во всяком случае, должен учитывать эти особенности, различия прожиточного минимума и т. д. Вообще говоря, если финансовая сторона социального страхования, конечно, требует весьма большой централизации, и суммы, находящиеся в этих кассах, должны быть в распоряжении Союза, то социальное страхование, поскольку оно обращено к его клиентам, поскольку оно стремится обеспечить ему минимальные условия жизни, не может строиться без участия республиканских органов. Чрезмерная централизация в этом деле ведет только к тому, что отдельные учреждения и ведомства пытаются создать как бы собственное социальное страхование, оторванное от общей системы, имея при этом иногда возможность даже лучше обставить заинтересованных лиц. Поэтому выработка тарифов социального страхования должна производиться в действительном общении с компетентными органами союзных республик.

Социальное страхование само пришло в значительной мере на смену социального обеспечения, которое ранее, в 1918 г., в свою очередь, его сменило. Между тем, область социального обеспечения является



наиболее децентрализованной. Не только Наркомсобес принадлежит к числу необъединенных Наркоматов, но Конституция не говорит даже о каких-либо общих мероприятиях союзного значения. Однако такие мероприятия, хотя бы по обеспечению инвалидов,—этого наследия войны—несомненно, могут иметь место. Союз может приходить им на помощь в финансовом смысле, но не только выполняются они исключительно Союзными республиками. Впрочем, отсюда, повидимому, не проистекает какого-нибудь разнобоя,—ведь и в сфере социального обеспечения было бы ненормально, если бы инвалид в пределах ЗСФСР или Белоруссии пользовался совсем различными степенями обеспечения. Предупреждение этой ненормальности, однако, не требует даже в отношении социального обеспечения объединения соответственных законодательств в общесоюзный свод. Тем менее существует здесь опасность в сфере законодательства о труде, которое уже Кодексом Законов о Труде приведено в состояние достаточного единства.

Главное же, за этими опасениями допустить какую-либо степень самостоятельности в деле охраны труда за Союзными республиками сквозит опасение, что при таких условиях эта охрана не будет достаточна. Опасения совершенно неосновательные. Принципиальное отношение к труду не может разделять органы республик и союзные. И если говорить о психологическом моменте, то эти органы республик, более близко стоящие к быту населения и его непосредственным повседневным нуждам, могут даже более конкретно сознавать лежащие в этом отношении перед ними задачи, чем органы Союза. Последние неизбежно поглощены его высшими политическими и экономическими интересами, и у них самая широта кругозора может несколько препятствовать тому, чтобы с неослабным вниманием они следили за всеми подробностями будничной жизни рассеянных по самым разным профессиям и занятиям и объединенных лишь общей классовой принадлежностью трудовых масс.

#### XIV.

### Народное образование.

Народное образование есть область, которую федеративные конституции даже централизованного типа предоставляют регулировать отдельным ее членам. В Германии министерства народного просвещения существовали в отдельных государствах, но не было соответственного общеимперского учреждения. И в Швейцарии оно отдано кантонам. Правда, швейцарские кантоны здесь не являются вполне свободными

в организации школьного дела—их связывают некоторые общие положения союзного законодательства. С другой стороны, общефедеративная власть может занимать здесь субсидиарное участие, вступаясь в дело лишь в том случае, если отдельный штат или кантон не выполняет своих обязанностей в заботах о народном образовании или выполняет их по существу неправильно. Подобное положение находим мы, например, в Канаде. Но в общем, несомненно, народное образование есть типичная область и законодательства и управления отдельных частей федерации.

Союзная Конституция формулирует задачи Союза в пункте «с» как «установление общих начал в области народного просвещения». Здесь как бы предполагаются некоторые принципиальные основания народного образования обязательными для республик. В чем они могут заключаться?

Конституции всех Союзных республик признают отделение церкви и государства, свободу религиозной и антирелигиозной пропаганды и отделение школы от церкви<sup>1)</sup>. Поскольку это положение признается одним из основных в конституционном смысле, постольку, можно сказать, признается и светский характер школы. Это не значит, что всем союзным республикам навязывается какая-нибудь единообразная система обучения. Фактическое единообразие здесь, во всяком случае, достигается не постановлениями Конституции и законодательства. Это лишь значит, что школа не может быть конфессиональной, и такое положение, как правило, может войти в состав как раз общесоюзных положений по народному образованию. Отступления от этого правила, вызываемые бытовыми условиями жизни отдельных народностей, не нарушают его общего значения.

Далее, из характера всех советских республик, признающих власть трудящихся и принцип трудового государства, необходимо вытекают известные последствия для народного образования. Школы естественно принимают характер трудовой и даже производственный уклон, поскольку образование рассматривается как одно из важнейших орудий производства. Это положение, которое, конечно, не должно быть понимаемо в узко утилитарном смысле, при котором всякое отвлеченное знание изгоняется за его бесполезность. Вспомним хотя бы слова Маркса об интересе, который представляет для рабочих масс даже как будто от них столь отдаленная классическая древность. Но, во всяком случае, этот производственно-трудовой уклон неизбежно присущ школе

<sup>1)</sup> РСФСР ст. 13; БССР ст. 7; УССР ст. 23; Аз.—ст. 4; Ар.—ст. 6; Груз.—ст. 9.

в советском государстве. В пункте «а» ст. 6 конституции Армении говорится: «Школа обращается в орган социалистического воспитания с применением производственного труда как образовательного средства». Этот принцип, который, конечно, весьма трудно поддается какой-либо правовой формулировке, но который нашел выражение хотя бы в уставе единой трудовой школы РСФСР от 18 декабря 1923 г., точно так же может быть отнесен к этим общим началам. Конечно, всякая дальнейшая конкретизация его в смысле преподания отдельным республикам плана, по которому они должны устраивать свои школы на этих трудовых началах, была бы совершенно неуместна.

Что касается до общедоступности, бесплатности и др. столь же важных начал школьной политики, то едва ли возможно их вводить в общесоюзное законодательство, поскольку здесь все зависит от фактических условий, от финансового состояния данной республики и т. д. И Союз должен приходить на помощь именно в этом последнем отношении. Первейшей задачей в области народного образования у нас в настоящее время является ликвидация безграмотности, столь трудная при несомненном развале начальной школы, особенно в деревне. Нечего и говорить, что, не перейдя этого порога, нельзя приобщиться к более высоким элементам культуры, всякой культуры, в том числе и социалистической. В настоящее время признано, что это — задача, которая не может быть выполнена средствами одних государственных советских органов. К ней должна быть привлечена общественная работа организаций, подобных уже создавшейся организации «долой безграмотность». Но финансовая возможность этой работы, несомненно, связана с поддержкой ее из общесоюзных средств — поддержкой, которая всего проще может выражаться в соответственных дотациях или субвенциях Союзным республикам. Общественные организации, ставящие себе задачей ликвидацию безграмотности, могут, конечно, образовывать общесоюзные объединения. Но при их тесной связи с Наркомпросами — при первоочередном значении, которое имеет здесь именно местная работа, наконец, при неизбежном разделении этой работы по тем национальным группировкам, среди которых она ведется — самое финансовое питание этих организаций, несомненно, должно производиться через республиканские каналы <sup>1)</sup>.

В области народного образования Союз может поддерживать и учреждения и начинания, находящиеся, так сказать, на другом полюсе

---

<sup>1)</sup> Особенно с Союзом соприкасается работа по ликвидации безграмотности среди красноармейцев и допризывников. Ср. об этом постановление ЦИК и СНК СССР от 8 августа 24 г.

по сравнению с ликвидацией безграмотности. Можно себе представить такие научные учреждения, оборудование которых стоит чрезвычайно дорого и которые могут быть лишь единичными во всем Союзе—напр., какой-нибудь институт по изучению радиоактивности и т. д. Территориально он неизбежно будет находиться в пределах какой-нибудь одной республики, но он может быть признан общесоюзным не только в смысле его финансирования, но и заведывания. Некоторые из таких учреждений могли бы быть приурочены к Госплану, работа которого сама во многом носит научный характер. Могут быть даже учреждения, которые сами по себе не вызывают каких-либо особых расходов, но которые удобнее сделать общесоюзными, общесоюзными по их деятельности. Такой характер должна была приобрести, например, Всероссийская ассоциация по востоковедению, приуроченная ранее к Наркомнацу СССР, ныне ликвидированному.

Ведь самая поддержка научного знания есть задача, выходящая за пределы ведения Наркомпроса и неразрывно связанная, между прочим, с теми хозяйственными задачами, которые лежат, можно сказать, в основе Союза. И прежде всего с подъемом производительных сил—этим базисом всякого социального строительства.

В иностранных федерациях мы находим аналогичные примеры: в Швейцарии университеты принадлежат кантонам, и между последними происходила даже некоторая конкуренция в смысле более совершенной их постановки. На столь маленьком пространстве созданы были университеты и в Берне, и в Цюрихе, и в Базеле, и в Женеве, и в Лозанне, и в Невшателе. Но цюрихский политехникум, так богато оборудованный и представлявший в свое время последнее слово технического образования, является общесоюзным.

В советских республиках, как правило, образование не только общее, но и профессиональное, объединяется в Наркомпросе. И старый порядок приурочивать специальные школы к тем ведомствам, которые ближайшим образом ими обслуживаются, у нас отменен. Однако полной последовательности здесь все-таки нет. Военно-учебные заведения выделены из общей школьной системы и подчиняются непосредственно военному ведомству. Вместе с ним они, таким образом, принадлежат к числу учреждений общесоюзных. Это объясняется, конечно, особыми условиями этих школ, которые во всех других странах всегда были связаны с военным министерством, а не с министерством народного просвещения, на которые распространяется военная дисциплина и контингент которых в известном смысле является даже частью контингента армии. Точно так же и допризывная подготовка, особенно важная



при уклоне в сторону организации армии на милиционных началах, осуществляется неизбежно военным ведомством. Другие Наркоматы своих специальных школ не имеют, а руководят ими совместно с Наркомпросом; иногда при этом получались довольно запутанные отношения и неудовлетворительные результаты, как это имело место в земледельческих школах при двойном заведывании Наркомпроса и Наркомзема. Но принципиально отвергать такую двойственность невозможно. Всякое ведомство глубочайшим образом заинтересовано в том, чтобы была обеспечена надлежащая подготовка рабочих в той области, которой оно заведует. Поскольку это ведомство союзное, как, напр., Наркомпуть или ВСНХ, столь заинтересованные в ряде технических учебных заведений, здесь неизбежно такое соприкосновение республиканских Наркомпросов с союзными органами. Думается, что влияние на данные технические школы соответственно заинтересованных ведомств, некоторое даже двоевластие, здесь может иметь реально большее преимущество перед единообразным господством в этой области Наркомпросов.

Подводя итоги, следует признать все же, что в своей огромной части дело народного образования есть дело Союзных республик. Главное участие Союза есть все же финансовое. Союзные учреждения здесь являются редкими исключениями во всей массе созданных и поддержанных усилиями республик и мест университетов, институтов, техникумов и всякого рода вообще школ.

Но школы не ограничиваются образовательною деятельностью государства. Остается еще обширная область внешкольного образования. Всякое вмешательство здесь Союза требует сугубой осторожности, ибо оно касается той сферы культуры, которая сознается отдельными группами населения Союза как нечто им особо близкое, составляющее их историческое достояние. Можно так или иначе оценивать это достояние, но в высшей степени опасно не дооценивать те глубокие нити, которые с ними связывают живущие поколения, и те болезненные ощущения, которые возникают, когда эти нити обрезаются или даже просто подрываются. Ни в какой области централистические предрас судки и пережитки так не опасны, как в области народного образования.

## XV.

### Народное здравие.

Обычно федеративные конституции относят область народного здравия к компетенции отдельных государств, кантонов или штатов и

выделяют из нее лишь мероприятия по борьбе с бедствиями, которые не под силу отдельным членам федерации. Приблизительно такой смысл имеет пункт «т» общесоюзной Конституции, относящий к ведению Союза «установление общих мер в области охраны народного здоровья». Здесь употреблено слово «меры», а не начала в отличие от многих других пунктов этой статьи. Очевидно, имеются в виду меры конкретного характера, а не какие-нибудь общие законодательные положения, принципиально дающие ту или иную постановку в медицине или санитарии.

Среди этих мер важнейшими являются те, которые направлены на борьбу с эпидемиями. Она менее всего может быть локализована в определенной территории. Европейские государства только тогда получили возможность настоящим образом защищаться против холеры и чумы, когда они придали этой борьбе международный характер. Отсюда столь многочисленные международные конвенции с заразными болезнями. И как бы ни относиться к карантинной системе, следует сказать, что она точно так же может быть плодотворна проведена и в масштабе, не ограничивающемся пределами отдельного государства. Все это вполне применимо и к СССР. Если бы в закавказские республики проникла холерная эпидемия из Персии, то, конечно, для борьбы с ее дальнейшим распространением ресурсов этих республик не было бы достаточно, и Союз непременно должен был бы притти на помощь. В настоящее время такой общесоюзный характер у нас приняла борьба с проказой, регулируемая правилами 29 октября 1923 года. Может быть, и борьба с туберкулезом, к которой так энергично призывают самые компетентные в этой области люди, требует мероприятий общесоюзного значения. Опять-таки они неизбежно проводились бы Наркомздравами республик, но финансировались бы частью из общесоюзных средств.

Здесь встает вопрос, который дал место большому спору заинтересованных ведомств, вопрос об организации специальной медицины, связанной с такими отраслями государственной жизни, которые в настоящее время отошли к общесоюзным. Прежде всего, военная медицина. Среди военных весьма распространен взгляд, что эта медицина, имеющая совсем специальные задачи, долженствующая проводить задания в боевой обстановке, проводить их через людей, подчиненных военной дисциплине и теснейшим образом связанных с армией, сама представляет из себя отрасль военного дела и должна быть подчинена органу, непосредственно ведающему этим делом. И поскольку военное ведомство является общесоюзным, таковым же должен стать и Главсанупр.

С этим мнением, однако, согласиться нельзя. Оно противоречит опыту и русскому и западно-европейскому, показывающему, что военная медицина, оторванная от общей, оторванная от источников и рассадников медицинского образования, неизбежно превращается в медицину второго разряда. Конечно, она должна быть приурочена к своеобразным военным задачам: она обслуживает армию. Но кого бы она ни обслуживала—в обычной ли обстановке больничных палат или в околке, куда переносят раненых непосредственно с поля сражения,—она по своему содержанию, как особая наука или искусство или техника, является единообразной. Компетентность военного врача есть прежде всего компетентность врача вообще. Поэтому в высшей степени нежелательно отрывать военную медицину от тех учреждений, которые ведают вообще медицинским и санитарным делом. И если Наркомздравы оказались необъединенными Наркоматами, а Наркомвоенмор—общесоюзным, то эта конституционная подробность не может, однако, изменить естественных условий, в которых лучше всего выполняются функции лечебные, санитарные и т. д. Впрочем, здесь вовсе и нет непреодолимых препятствий сохранить эту военную медицину в ее старой связи с Наркомздравами отдельных республик, действующих здесь, конечно, согласованно с военным ведомством. И если, по нашим сметным правилам, кредиты по Главсанупру относятся к общесоюзным, это вовсе не предопределяет, что и распределение этих кредитов не будет производиться между отдельными республиками в меру их участия в военно-медицинском деле.

Еще менее трудностей представляет вопрос о медицине на транспорте, который точно так же возбуждался. Здесь даже нет тех особых заданий, которые дают видимость обособленности военной медицины. Впрочем, предполагалось, что транспортная медицина будет обслуживать не только транспортных рабочих, но и передвигающееся по железнодорожным и водным путям население, которое ничем не отличается от оседлых клиентов какой-либо городской или сельской амбулатории. Поэтому и здесь совершенно достаточна некоторая согласованность действий Наркомздравов с органами транспорта, помощь последних в деле снабжения и т. д. Формы же финансирования всегда могут быть к этому приспособлены.

Есть еще один важный практический вопрос, который связан с распределением функций Союза и Союзных республик в сфере народного здоровья. Это—вопрос о курортах. В РСФСР, хотя в ее состав входили различные автономные республики и у них были свои автономные Наркомздравы, выработано было законодательство о курортах, которое

придавало им общесоюзное значение. Основанием здесь служило то обстоятельство, что эти курорты за время войны и революции оказались весьма запущены и разорены, необходимо было их энергично восстановить, и здесь требовалось единство плана и единство получения и расходования средств. То же самое может быть приложено и к Союзу.

Нельзя отрицать, что курорты не могут рассматриваться исключительным достоянием тех республик, на территории которых они расположены. Если мы это отвергаем в отношении нефтяных фонтанов, бьющих около Баку или Грозного, то вполне можно признать имеющим общесоюзное значение и тот великолепный источник жизненной энергии и восстановительной человеческой силы, который представляет из себя Нарзан. И вообще эти местности, где силы природы так благоприятно сложились для оздоровления изношенного человеческого организма, получают особое значение, даже если видеть в человеке только производителя хозяйственных благ, рассматривать его только с точки зрения интересов производства. Поэтому все эти курорты должны быть сделаны доступными, насколько это возможно, всему населению Союза, а не представлять из себя монополю собственности населения какой-либо из Союзных республик. Поэтому опять-таки и распределение между этими курортами тех, кто туда направляется, некоторое плановое их использование вполне рационально сделать общесоюзным. Южный берег Крыма есть часть РСФСР, но он должен одинаково обслуживать все население Союза.

Отсюда не следует, что непосредственное заведывание курортами, ведение на них хозяйства должно было бы стать общесоюзным. Очень часто эти курорты связаны с рядом хозяйственных угодий, и для поддержания первых требуется правильная эксплуатация последних—правильное полевое, лесное и т. п. хозяйства. Но все это—область ведения Союзных республик, и с нею всего лучше могут справиться республиканские Наркомздравы по соглашению с Наркомземами. Превращение же Главного Курортного Управления в некоторый общесоюзный орган, непосредственно ведающий курортами, вызывает сомнения не только с точки зрения конституционной правильности, но, что во всяком случае не менее важно,—и с точки зрения фактической полезности. Курортное хозяйство вполне может остаться хозяйством республиканским, а непосредственное заведывание курортом сохраниться за органами республиканских Наркомздравов. Главное же Курортное Управление, которое уже по бюджетным правилам 21 августа 1923 года отнесено было к общесоюзным учреждениям, могло бы выполнить задачи, действительно непосильные для отдельных республик и в то же



время особенно отвечающие интересам Союза в его целом: задачи, с одной стороны, планомерного использования этих курортов различными группами населения, руководство направлением этих групп в лечебные местности и т. д., а с другой—общее научно-техническое инструктирование, использование богатого иностранного опыта и применение его в возможных пределах к нашим условиям, всякого рода осведомление, популяризация и т. д. Практически же все заведывание курортным делом, вся непосредственная работа на курортах—все равно в Ялте, или на Одесском лимане, или в Сухуме—должна проводиться соответственными органами Союзных республик<sup>1)</sup>.

Между ними могут распределяться и разного рода ассигнования, которые на этот предмет делаются Союзом, поскольку оказываются недостаточными местные ресурсы.

В общем и в области народного здоровья союзная компетенция весьма ограничена, и главное участие Союза должно выражаться в денежной поддержке отдельным мероприятиям, а также в дотациях республикам, непосредственно или через эти республики местным органам, которые и стоят у главной все же работы по охране народного здоровья—участковой медицины и санитарии.

## XVI

### Гражданское право и гражданский процесс.

Гражданское право государства, вышедшего из феодально-сословной раздробленности, государства, где утвердился единый торговый оборот, обыкновенно, само тяготеет к некоторому единству. Законодательство, в котором воплощается это тяготение, новый кодекс гражданских законов, часто рассматривается как факт, едва ли не свидетельствующий вообще о способности данного общества, данного народа, данного класса к законодательному творчеству. Такими крупными событиями в законодательной истории эпохи явились и Наполеоновский Кодекс и Германское Уложение 1900 г. Понятно, что в буржуазном государстве это гражданско-правовое законодательство занимает чрезвычайно видное место. Оно определяет отношения людей, которые,

---

<sup>1)</sup> Пост. СНК СССР от 10/V—1924 г. «Признавало излишним организацию специального курортного управления при СНК СССР и поручило объединение курортного дела, необходимое в интересах использования всеми трудящимися СССР, произвести в порядке соглашения Совнаркомов Союзных республик».

не соприкасаясь с какими-нибудь публично-правовыми функциями, в то же время по своему социально-экономическому положению не обречены пребывать в разряде бесправных. Гражданское право есть наиболее точное отражение гражданского общества, которое по этому праву живет. Само собою, здесь разумеется право действительное, а не те исторические пережитки в виде неотмененных актов, возникших в совершенно иных исторических пластах и доживших до настоящей минуты. В советском строе если не при господстве военного коммунизма, то при известном допущении частного интереса и частной предприимчивости, при переходе государственной промышленности и государственной торговли на хозяйственный расчет это гражданское право в качестве права хозяйственного,—гражданское право, переходящее в сферу публичного, точно так же приобретает первостепенную важность, и вопрос о формах, в которые оно должно вылиться, заслуживает самого живого внимания юриста.

Среди наших юристов и экономистов, а также лиц, связанных с хозяйственными органами, часто можно встретить мнение, что гражданский кодекс в возможно близком будущем должен стать общесоюзным. При этом указывается на его связь с хозяйственной деятельностью и ее финансовыми условиями, на связь его с теми сторонами законодательства и управления государства, которые определенно получили общесоюзное значение. Указывается и на примеры других федераций, в том числе Германии и Швейцарии. Характерно, что Наркомфин, составив список декретов и законоположений, относящихся к финансам и долженствующих формально получить распространение на всю территорию СССР, прибавил сюда и гражданский кодекс.

Здесь прежде всего нужно рассматривать дело в исторической перспективе <sup>1)</sup>. Ни Германия, ни Швейцария не получили единого гражданского кодекса в момент, когда было создано их федеративное устройство. Германия прожила без этого единого кодекса почти 30 лет, а Швейцария—более полувека. И это несмотря на то, что отдельные части обоих государств, особенно швейцарские кантоны, были очень тесно сплочены между собою, и что оба государства, и в особенности Германия, являли собою пример высоко развитого капитализма, трудно мирящегося с правовой обособленностью отдельных областей. И, тем не менее, создание единого гражданского кодекса потребовало не только большого времени, но и большой внутренней борьбы, преодоления всяко-

---

<sup>1)</sup> Ср. Huber, geschichte des schweizerischen. Privatrechten, s. 185; Plancks Kommentar zum B. G. B. S. XXII.

го рода провинциализмов и т. д. С другой стороны, для нас вообще более интересным примером является не Германия под прусской гегемонией, а англо-саксонский мир. В его пределах мы находим чрезвычайную гражданско-правовую пестроту. Каждый штат Америки имеет или может иметь свое собственное законодательство гражданского права. Некоторые из этих местных сводов, как, например, калифорнийский, получили значение образца научно-юридического творчества, и с ним считались все позднейшие реформаторы и законодатели по гражданскому праву в Европе. Американские штаты по своей территории и населению и по своей многочисленности не могут быть сопоставляемы с республиками, входящими в состав СССР. И, тем не менее, несмотря на все кажущиеся неудобства такой раз'единенности, единого северо-американского кодекса нет. Может быть, это связано с тем общим нерасположением к официальной кодификации, которая так свойственна англо-саксонским народам. Они заменяют эту официальную кодификацию такими частными сводами гражданского права, которые даны, например, в известной книге Дженкса <sup>1)</sup>. Но во всяком случае этот замечательный пример того, как федеративное государство при величайшем развитии промышленной жизни и торгового оборота, государство, где финансовый капитализм, столь централизирующий экономические отношения и стирающий здесь границы государств, как бы обнаруживает свое полное господство, и все же оказывается возможным жить без общесоюзного гражданского кодекса.

Обращаясь к советским республикам, следует иметь в виду, что их гражданское право и в настоящее время достаточно близко друг к другу. Украинский гражданский кодекс сколько-нибудь существенно отстает от кодекса РСФСР лишь в статье, посвященной праву застройки, т. е. институту, имеющему преимущественно местное значение, связанное с муниципальной жизнью, и менее всего нуждающемуся в единообразной общесоюзной формулировке <sup>2)</sup>. И даже Закавказские республики с бытом их населения, которое значительно отличается от населения РСФСР, все же живут по весьма близким нормам гражданского права. Каких-либо практических неудобств отсюда пока не вытекало. Сами сторонники скорейшего приведения гражданского кодекса в общесоюзный вид обычно говорят более о неудобствах,

---

<sup>1)</sup> Jenks, A digest of english civil law, V 1—2. О параллельном законодательстве в штатах Америки. Schaub and Isaacs, The law in Business Problems, v. 33.

<sup>2)</sup> ГК. УССР прим. к ст. 83.

могущих возникнуть в будущем, чем о неудобствах существующих. Во всяком случае, это один из примеров, как отсутствие официального единства вовсе не ведет к разному.

Но, быть может, с ростом промышленности и торговли, с более мощным темпом экономической жизни вообще, с более правильными и постоянными отношениями Союза и иностранных государств все же скажутся неудобства отсутствия единого гражданского кодекса. Оспаривать эту возможность, конечно, нельзя, это в порядке вещей. Однако следует помнить, что законодатель в этом отношении не должен быть уже чрезмерно предусмотрительным, особенно при столь быстром темпе, который свойствен современной жизни. За нею все равно не угонишься. Очень может быть, и даже вероятно, что по мере укрепления связей, объединяющих республики в Союзе, население их почувствует, что потребность в особых гражданских кодексах, символизирующих как бы некоторую самостоятельность в устройении гражданского быта, уже прошла, и что вместо этих отдельных гражданских кодексов, столь близких друг к другу, можно и в их глазах будет безопасно перейти к общему. Но политически в высшей степени важно, чтобы это объединение явилось результатом убеждения, укоренившегося в самих республиках, чтобы здесь не могло быть повода для опасений за свою национальную самостоятельность, за свои конституционные права. Это единственно верный путь к упрочению союза и плодотворному объединению.

В настоящее время, следовательно, приходится говорить не о едином гражданском кодексе, а об установлении основ гражданского законодательства и судопроизводства в Союзе, как это выражено в пункте «п» ст. 1 Конституции. Итак, должны быть выделены основы, подлежащие признанию их общесоюзными и обязательные для кодексов союзных республик.

Такие основы приходится, прежде всего, искать во Вступительном законе 31 октября 1922 года. Он устанавливает своеобразную давность по отношению ко всем гражданским правоотношениям, возникшим до 7 ноября 1917 года. Октябрьская революция совершилась в Петрограде и установление советского строя в Закавказье относится ко времени значительно более позднему. Тем не менее Октябрьская революция признается событием общесоюзного значения. То, что лежит позади этой грани, не может быть рассматриваемо судебными учреждениями советских республик. Далее начинается период до введения в действие гражданского кодекса, когда эти отношения регулируются законами, действующими в момент их возникновения. Само собой разумеется,



если в отдельных республиках и позже 7 ноября 1917 г. действовали законы, совершенно не соответствующие современному их строю и укладу, законы, отмененные революцией в широком смысле слова, они не могут давать повода для гражданских исков и споров. Определение здесь хронологических дат и границ гражданского законодательства будет зависеть от каждой республики. Но во всяком случае ни законы свергнутых правительств, ни практика дореволюционных судов не может ни в какой республике приниматься за основание к применению действующего гражданского кодекса.

Точно так же, поскольку вводный закон говорил о правах граждан иностранных государств, поскольку он в частности регулировал права иностранцев на свободное передвижение по территории республики, избрание профессии, открытие и приобретение торговых и промышленных предприятий, а также приобретение иностранными акционерными обществами прав юридического лица,—все это имеет общесоюзное значение, все это связано с положением СССР во внешнем мире и поэтому здесь необходимо обеспечить формальное единство кодексов республик.

Далее к основам, несомненно, должны быть отнесены те основные положения (ст. 1—3), которые находятся в гражданском кодексе РСФСР и других, в частности, признание, что гражданские права охраняются законом, если они не осуществляются противоречием с их социально-хозяйственным назначением, и недопущение отказа от права обращения к суду. Само собою разумеется, что социально-хозяйственное назначение всецело должно определяться отдельными республиками и в этом смысле никакого ограничения ее свободы принятие данных законоположений не включает. Далее, сюда должны входить положения о суб'ектах прав — положения в высшей степени общие, но в то же время создающие некоторые минимальные личные гарантии. Не требуется внесения в этот общий союзный закон всех статей кодекса, которые говорят о суб'ектах прав. Так, например, ст. 12, касающаяся безвестного отсутствия и определенного срока для признания такового может быть предоставлена законодательству отдельной республики. В то же время нет необходимости, чтобы все эти положения столь абстрактные были одинаково формулированы. Многие из этих формулировок могут вызывать сомнение, насколько удачно они сделаны, хотя бы определение правоспособности и дееспособности, данное в 4 и 7 статье и представляющее несколько тавтологический характер. Единство здесь должно быть единством содержания, а не формы.

К общесоюзным же должны быть отнесены и положения об объектах прав. В значительной степени они соприкасаются со сферой общесоюзного законодательства, поскольку в ст. ст. 22, 23, 24 гр. к. говорится о таких предметах, как железные дороги, воинское снаряжение, золотая и серебряная монета и иностранная валюта,—т. е. о предметах, связанных с деятельностью наркоматов общесоюзных.

Из статей, посвященных сделкам, могут быть выделены такие, которые, с одной стороны, характеризуют значение сделки, как юридического акта вообще, а с другой—указывают значение ее действительности или недействительности, в том числе и условия крайней нужды, заставляющие вступить в крайне невыгодную сделку. Принципиально такое положение вполне может быть принято законодательством общесоюзным, при чем самое определение случаев этой крайней нужды, пределы применения статьи, при котором она сохраняет свое глубокое социальное значение и в то же время не является предлогом для нарушения совершенно правильно возникших гражданских обязательств,—все это зависит уже от республики. Точно так же, казалось бы, следовало в общем установить одинаковый трехлетний срок исковой давности, что не мешает законодательству Союзных республик по специальным предметам изменять этот срок.

Обращаясь к вещному праву, к разряду общесоюзных норм можно причислить лишь общее положение о праве собственности, как наиболее полного вещного права. Здесь дается перечисление тех предметов того, что может быть предметом частной собственности, к чему относится всякое имущество, неизъятое из частного оборота. Может ли республика в порядке своего законодательства изымать другие отдельные предметы из частного оборота?

Здесь есть несомненно большое неудобство, так как подобное сепаратное законодательство республики может существенно нарушить интересы промышленного и торгового оборота. Уже говорилось при этом о тех трудностях, которые бы встречало создание республиканских монополий. Однако формально права республик здесь могут быть ограничены лишь в пределах действующих законоположений Союза. Подробности же, касающиеся права собственности, например, различие вещей индивидуально определенных и родовых,—все это всецело относится к законодательству Союзных республик. Точно так же нет надобности в общесоюзном порядке регулировать ни права застройки, ни залог имущества; достаточно принципиально узаконить их. Нет и необходимости воспрещать Союзным республикам создания каких-либо иных вещных прав.

Напротив, необходимо общесоюзное регулирование реквизиции и конфискации, которые ближайшим образом касаются вещного права, но соприкасаются и с правом обязательственным. Здесь чрезвычайно важно в интересах правильных экономических отношений с внешним миром и привлечения частного капитала в тех пределах, в каких он является весьма полезным, признание, что реквизиция и конфискация могут иметь место лишь на основании общесоюзного закона. С этой стороны декрет 17 октября 1921 года с его позднейшими дополнениями, связанными с таможенной охраной, с приспособлением его к современным условиям или мог бы получить общесоюзную силу, или из него должны быть выделены отдельные наиболее принципиальные важные статьи вместе с 169 и 170 статьей гр. к. и получить союзную санкцию.

Обязательственное право всегда признавалось частью гражданского права, наиболее трудно прикрепляемой к определенным территориальным границам, наиболее подвижной и требующей согласования между законодательствами не только отдельных частей государства, но и отдельных государств. Нужно далее иметь в виду с точки зрения практической, что в этом обязательственном праве, особенно заинтересованы государственные хозяйственные органы, среди которых столь много общесоюзных. И для них, конечно, представляли бы неудобство существенные различия в гражданских кодексах союзных республик. Как указывалось, этих больших различий, однако, вовсе нет. В то же время, казалось бы, в союзном законодательстве действительно основы обязательственного права должны войти в более широких размерах, чем основы права вещного, должно войти общее понятие о договоре, об исчислении по нему процентов, о сроке и месте его выполнения, об ответственности индивидуальной и солидарной, о невыполнении и просрочке. Затем конкретные нормы, касающиеся договоров имущественного найма, купли-продажи, мены, займа, подряда, поручительства,—все это может быть отнесено к законодательству отдельной республики. Однако поскольку Союз специально заинтересован в тех или других институтах обязательственного права, он всегда может их выделить в общесоюзном порядке. Это и сделано ЦИК и СНК СССР в положении о подрядах и поставках 27 июня 1923 г. Точно также по мере придания торговому законодательству общесоюзного характера, неминуемо такой же характер распространяется на некоторые нормы, касающиеся купли-продажи, которая перестает уже быть институтом исключительно республиканского значения. Вообще говоря, самое общее указание на различные институты обязательственного права вполне могло бы иметь место в этом общесоюзном законодательстве, опять-

таки не содержа в себе регулирования всех этих институтов и не лишая союзные республики возможности прибавить к ним еще другие.

Обязательства, возникающие вследствие неосновательного обогащения и причинения другим вреда, могли бы быть только указаны в общесоюзном законе, поскольку соответствующие статьи гражданских кодексов, им посвященные, в сущности также вытекают из основных положений обязательственного права.

Страхование, ввиду его связи со всем страховым делом и с интересами общесоюзных органов точно так же в своих основаниях, выраженных в ст. ст. 367—371, могло бы перейти в общесоюзное законодательство не столько в качестве основных начал гражданского права, сколько в качестве части общестрахового законодательства. Во всяком случае, в порядке установления основ гражданского права, вовсе не следовало бы связывать союзные республики в создании каких-либо иных видов страхования, здесь не предусмотренных.

Многое должно перейти в общесоюзное законодательство из норм, регулирующих различные виды товариществ в широком смысле этого слова. Так, не подлежит сомнению, что общесоюзным должно стать законодательство об акционерных обществах. Что касается до других товариществ, как-то, полного товарищества на вере и с ограниченной ответственностью, то, казалось бы, и здесь все основные их признаки могут войти в законодательство общесоюзное, не лишая, однако, республики права вводить сюда те или другие изменения. Может показаться непоследовательным, почему выделять именно акционерные компании? Но совершенно ясно, во-первых, что акционерные компании и так у нас выделены уже основными размерами основного капитала и теми особыми гарантиями, коими законодательство обставляет их возникновение. С другой стороны, это наиболее крупные и мощные организации, в частности те, которые представляют наиболее благоприятную форму для привлечения иностранного капитала. Наконец, хотя теоретически отнюдь нельзя считать, что в республиканском масштабе не могут учреждаться свои акционерные компании, при чем учреждение их будет зависеть от Экосо или СНК, но несомненно наиболее значительные, наиболее важные акционерные компании, как раз связанные с иностранным капиталом, у нас будут иметь общесоюзный характер. Впрочем, даже помимо участия этого капитала, общесоюзное регулирование их является вполне естественным,—не менее, во всяком случае естественным, чем общесоюзное регулирование трестов. У нас существовал Госмедторг при Наркомздраве и Фарматресте при ВСНХ; они объединились в акционерные общества, учредителями которых оказались



тот же самый Наркомздрав и ВСНХ. Было бы странно, если бы в качестве трестов они подчинены были закону Союза, а в качестве объединения трестов — закону Союзной республики.

Но отсюда нисколько не следует, что всякого рода товарищества, самые простые с самым незначительным капиталом и ограниченным кругом деятельности должны были бы существовать по закону Союза. Различные формы этих товариществ еще далеко не определились. В настоящее время замечается большое стремление, например, к созданию артелей, которые точно также являются товариществами. Неужели нужно, чтобы все эти артели равнялись по единому Союзному закону во всех республиках? И даже товарищества с ограниченной ответственностью, создание которых законодатель обставляет особыми гарантиями, требуя прямого разрешения закона для них в данной отрасли народного хозяйства или специального разрешения правительства каждого такого товарищества, даже они по своим размерам, капиталам и операциям могут вовсе не представлять союзного интереса. И отдельные Союзные республики могут ставить для их возникновения более легкие или тяжелые условия. Вообще было бы в высшей степени вредно препятствовать республикам в их правотворчестве в области нахождения форм различных товариществ и соединений лиц на хозяйственной деятельности. И здесь не следует смотреть на соответственные части гражданских кодексов, как на нечто законченное.

Переходя от обязательственного права к наследственному, мы вступаем в область, где бытовые различия и особенности дают гораздо сильнее себя знать, и поэтому законодатель должен быть более осторожен, подходя к ним в смысле подведения их под общие мерилa. Область наследственного права есть область, где и обычное право оказывается наиболее живым. Конечно, социальная революция совершенно изменила взгляд на наследственное право и в советском государстве оно уже не может рассматриваться, как возможность получения нетрудового дохода. Однако, эта цель вполне бы ограничилась тем общим положением, которое выражено в 416 ст. гр. к., по коему наследование по закону и по завещанию в общей стоимости не может превышать 10.000 золотых рублей за вычетом всех долгов умершего, с оговоркой, указанной в примечании к названной статье, что права, вытекающие из договоров государства с частными лицами, переходят по наследству, поскольку не истек срок этим договорам, без ограничения этой предельной стоимости. Все остальное может быть свободно отнесено к законодательству Союзных республик, как к их доходным статьям относятся наследственные пошлины. Известные отступления в порядке открытия

и получения наследства в отдельных республиках не может иметь никакого существенного значения, раз закреплена законом самая максимальная сумма получаемого наследства, и она одинакова для Закавказья и для Поморского Края, для Владивостока и для Белоруссии.

Существуют и другие вопросы гражданского права, не нашедшие себе отражения в гражданском кодексе и отчасти свойственные скорее праву торговому, вопрос о которых здесь возникает. Институты промежуточные между гражданским (в узком, условном смысле) и торговым правом, вообще говоря, естественно укладываются в общесоюзные рамки, как уж было указано по поводу проекта торгового свода. Несомненно, общесоюзным должно быть сделано вексельное право, право регулирующее товарные знаки, патенты, фабричные рисунки и т. д. О товарных знаках уже имеется общесоюзный закон 18 июля 1923 года.

Более сложным является вопрос об авторском праве, который в настоящее время составляет практическое значение. С одной стороны, это авторское право соприкасается с той сферой культурной жизни, которая гораздо ближе республикам, чем Союзу. С другой, однако, юридически есть большая аналогия между правом автора и правом изобретателя и большое значение здесь имеет обеспечение литературной и художественной собственности за пределами отдельных республик. В этом заинтересованы вместе с тем не только авторы, но и издательские организации, которые у нас имеются в виде издательств государственных, профессиональных, партийных, кооперативных, гораздо в большей мере, чем частные. Поэтому и на авторское право нельзя смотреть, как на право, охраняющее лишь индивидуальный интерес. В то же время это право все более становится предметом международных соглашений, ибо последовательная его охрана и не может быть проведена в пределах одного государства. Все это довольно веские основания в пользу того, чтобы придать авторскому праву в основе характер общесоюзного.

В гражданский кодекс не вошел кодекс об актах гражданского состояния, который является кодексом нашего семейного права. Возникнувший в 1918 году, он в достаточной мере устарел и, очевидно, подлежит пересмотру. Поскольку здесь регулируется запись актов гражданского состояния, порядок ведения регистрационных книг и порядок регистрации отдельных актов, все это носит довольно технический характер и не требует какого-нибудь формального объединения. Точно так же семейное и опекуновское право весьма связаны с различными бытовыми условиями и нет необходимости в какой бы то ни было мере регулировать их общесоюзным законодательством, даже в отно-

шении такого общего принципа, который выражен в 133 статье, и который отрицает различие между родством внебрачным и брачным.

Что касается собственно брачного права, то и оно, конечно, в общем всецело входит в компетенцию республик, которые могут устанавливать и условия недействительности брака и его прекращения. Здесь, однако, должна быть обеспечена некоторая определенность в смысле того, что брак, заключенный в какой-нибудь из республик, признается и во всех других республиках и что брак, расторгнутый в какой-нибудь из этих республик, точно так же должен во всех признаваться расторгнутым. Известно, какие курьезные случаи возникали в Америке на почве различного отношения законодательства отдельных штатов к разводу. У нас нет основания для таких различий, и потому едва ли есть необходимость в настоящее время формально устанавливать единство норм брачного права во всех республиках Союза.

Вопрос осложняется при смешанных браках. С одной стороны, устанавливается в прим. 1 к 52 ст. кодекса, что заключение брака за границей возлагается на представителей России за границей, которые о заключенных браках обязаны сообщить центральному отделу записи актов гражданского состояния с представлением копии брачных свидетельств. Эта статья устарела и по своей редакции и по своему содержанию, и она должна быть заменена нормой, точно определяющей права и обязанности полпредов в данной области. Является вопрос по праву, какой из Союзных республик должны совершаться браки союзных граждан за границей. Можно ли их связывать с тем институтом гражданства Союзной республики, который сам по себе вызывает различные толкования, сомнения и который может вовсе не соответствовать действительным связям данных брачующихся лиц с той или иной частью союзной территории.

Что касается смешанных браков, то здесь вообще действует принципиальное положение, что при разном гражданстве лиц, вступающих в брак, перемена гражданства может последовать только по специально выраженному желанию жениха или невесты на общих основаниях (ст. 103 К. З. об А. Г. С.). Здесь, таким образом, исключается возможность автоматического перехода в другое гражданство, которое происходило по старому нашему законодательству, когда русская подданная выходила замуж за иностранца. Нельзя возражать против этого принципа, хотя наличие этой статьи в кодексе законов об актах гражданского состояния вызвало целый ряд затруднений в разрешении вопросов о том, как считать, например, браки, заключенные русской гражданкой с иностранцем уже после Октябрьской революции на террито-

рии, занятой белыми войсками. И в отдельных соглашениях об оптации, как, например, русско-эстонском, устанавливались изъятия из этого правила. Однако оно может сохранить общесоюзное значение, как часть нашего законодательства об иностранцах, и в то же время в отношении прошлого оно должно применяться со всем вниманием к той конкретной обстановке, в которой был заключен данный смешанный брак и со всею готовностью здесь держаться не за букву закона, а за его смысл.

В общем же и целом семейное право есть та область, к которой общесоюзное законодательство должно подходить, помня о всей совокупности социально-бытовых условий, которые здесь так сказываются и должны быть учитываемы при проведении принципов нового права, принесенного революцией.

---

Гражданские процессуальные кодексы существенно отличаются от кодексов гражданского права. Самый процесс в гораздо большей степени техничен, менее отражает социально-культурные особенности данного общества, легче поддается рецепции в различной среде. Его вообще легче объединить, чем гражданское право, и потому во многих федерациях, как, например, Австралийской, конституция говорит об его объединении, хотя не имеет в виду устанавливать общесоюзное гражданское право (п. 24, ст. 51). То же самое можно сказать относительно нашего гражданско-процессуального кодекса. Конечно, и он существенно отличается от кодексов буржуазных государств. Однако эти принципиальные различия в значительно меньшей степени сказались на его построении и содержании, чем в кодексе гражданском. При том здесь менее начал принципиальных. Можно сказать, превращение процессуального гражданского кодекса в общесоюзный легче, чем кодексов гражданских. Однако попытка в этом направлении являлась бы несвоевременной и не мотивированной. Достаточно было бы указать те части нашего гражданского процессуального законодательства, которые естественно могли бы получить значение общесоюзных норм.

Это, во-первых, основные положения нашего процесса и, прежде всего, то, которое выражено в ст. 2-й и которое представляет наибольшую оригинальность этого процесса, стирая и здесь старые грани частного и публичного права; правила, что если суд приступает к рассмотрению дела не иначе, как по заявлению заинтересованной в том стороны, то прокурор в праве как начать дело, так и вступить в дело в любой стадии процесса, если этого требует охрана интересов государства или трудящихся масс. Этот публично-правовой момент особенно важен ввиду положения наших хозяйственных органов, которые, несмотря на наличие арбитражных учреждений, имеют дела с судами.



Сюда относится и право суда по ст. 179 выходить за пределы заявленных истцом требований. И все остальные части этих общих положений, устанавливающие задачи суда во время гражданского процесса, права и обязанности сторон, язык производства и связь гражданского иска с уголовным делом,—все это настолько обще, соответствует общим началам советского права и не может идти вразрез с правом какой-либо из Союзных республик. Далее, в самых общих чертах и институт представительства неизбежно свойственен каждому гражданскому процессу независимо от республики, в которой он возник. Наоборот, способы назначения представительства, лица, которые могут являться представителями сторон и их полномочия,—все это, выраженное в 15 и 18 ст. гр. п. к., несомненно может отражать известные особенности данной республики и в то же время особого принципиального значения не имеет. В отделе подсудности могут быть общие основания о месте, где предъявляются иски — и это важно для тех хозяйственных органов, значительная часть которых является общесоюзным. С другой стороны, самое распределение подсудности между отдельными судами опять-таки входит во внутренний судебный распорядок республики и не требует какого-либо союзного оформления. Важным общим условием является соблюдение срока, которое и может быть отнесено к общесоюзным законам, не воспроизводя всех соответствующих статей гр. п. к. (ст. 53—65), но обобщая их в смысле определения срока, понимания того, когда он является пропущенным, и т. д.

Исковое производство составляет самую основу гражданского процесса и нетрудно убедиться, до какой степени здесь многое технически обусловлено и неизбежно. Наиболее общими положениями, которые все же могли бы быть выделенными для ближайшего включения в общесоюзный закон, могло бы быть правило о письменном и устном заявлении, данное в 75 статье, о праве истца просить об обеспечении иска, о публичности разбирательства и его устном характере, о случаях, когда производство приостанавливается, что, между прочим, имеет место при призыве одного из тяжущихся в Красную армию или для отбывания другой формы обязательной повинности (ст. 114, пункт «б»), о доказательствах и их общем значении. Здесь заключается в высшей степени важная гарантия для участников процесса, а в том числе и для государственных предприятий. Но в настоящее время представлялось бы все же достаточным ограничиться этими общими положениями и не выделять искового производства в ту процессуальную форму, которая во всем предопределяется союзным законодательством. Наконец, сюда могли бы быть оговорены и отдельные особые производства, помещенные в 191 статье,

при чем это не исключало бы право Союзной республики устанавливать и некоторые другие особые производства, чем те, которые здесь указаны. Естественно, например, если семейное право признается сферой союзного законодательства, то и производство по расторжению брака может быть в отдельных республиках поставлено по-разному. С другой стороны, правила, касающиеся внесения в суд депозитов, очень важны во всякого рода столь обычных у нас спорах хозяйственных органов с финансовыми по вопросам их обложения. То же можно сказать и о выдаче судебных приказов по актам. Однако и в этих случаях нет основания требовать во всех республиках единообразия в означенных производствах. Если в этом отношении для какого-нибудь союзного учреждения должны быть созданы особые условия, то их всегда можно оговорить в данном законе. Так, в проекте положения о Госбанке, вопреки 211 ст. гр. п. к. допускается выдача судебных приказов даже в том случае, если требование обращено к государственному учреждению или предприятию. Здесь нет надобности возбуждать вопрос, насколько рационально было бы предоставление подобного права Госбанку, но во всяком случае, если признано желательным его предоставить, это можно сделать в порядке отдельного закона, независимо от того, существуют ли различия в постановлении кодексов отдельных республик.

На одном особом производстве здесь необходимо остановиться, именно, на производстве об освобождении от военной службы по религиозным убеждениям. Вопрос этот регулировался законодательствами отдельных Союзных республик еще до образования Союза. В настоящее время он составляет часть нашего военного законодательства и, несомненно, относится к кругу ведения Союза. В том проекте, который был внесен военным ведомством по данному вопросу, имеются статьи, расходящиеся с постановлениями соответственных статей гражданских процессуальных кодексов республик. Между тем необходимо, чтобы как положения об отбывании военной службы были единообразны для всего Союза, так и отступления от него в отношении определенных религиозных групп. Это не значит, конечно, чтобы самое применение общесоюзного закона здесь устанавливалось в совершенном единообразии и изымалось из ведения таких республиканских органов, каковыми являются суды. При таком взгляде пришлось бы вообще на-ряду с судами республиканскими создавать какие-то союзные судебные учреждения на местах, в противность и Союзной конституции и всему опыту советского строительства.

Наконец, к общесоюзным нормам могут быть относимы принципиальное признание права на обжалование решений суда (ст.

235—237) и пересмотр судебных решений, как он утверждается в ст. 250. Опять-таки сроки подачи жалоб, кассационное производство, случаи пересмотра решений и т. д. могут быть определяемы республиканским законодательством.

В отделе, посвященном исполнению судебных решений и определений, помимо общих положений, должны быть точно установлены в особенности пределы и условия взыскания с государственных учреждений и предприятий, а также обращение взысканий на денежные суммы и имущество должника, находящиеся у государственных предприятий, о взыскании на заработную плату у рабочих и служащих. Здесь опять-таки, с одной стороны, затронуты важнейшие интересы хозяйственных общесоюзных органов, а с другой—и кодекса законов о труде. Поэтому и некоторое регулирование в союзном порядке этих вопросов представлялось бы вполне целесообразным.

Создание арбитражной комиссии при СТО по необходимости вызывает создание особых процессуальных норм, регулирующих производство в ней дел. И эти нормы могут быть общесоюзными, как и сама Высшая Арбитражная Комиссия. Впрочем самый вопрос об арбитражных комиссиях скорее относится к судоустройству, чем к судопроизводству.

Таким образом гражданский процессуальный кодекс уже в современных условиях дает все же значительно более материала для общесоюзного законодательства, чем кодекс гражданского права. В данном же случае намечены скорее минимальные, чем максимальные пределы этого объединения.

## XVII.

### Уголовное право. Уголовный процесс.

Один и тот же пункт конституции говорит об основах права гражданского и уголовного, употребляя здесь совершенно тождественные выражения. Однако уголовное законодательство в смысле мотивов, заставляющих придавать ему общесоюзный характер или оставлять его в круге ведения отдельных членов федерации, существенно отличается от гражданского. В нем нет такой непосредственной связи с хозяйством и его централизующими тенденциями и поэтому неудобство его разделения менее чувствительно. С другой стороны, оно легче осуществимо в смысле примирения разных сталкивающихся социальных интересов. В нем с такой яркостью не отражается социальный облик эпохи, который лежит на Гражданском Кодексе Наполеона

и на Германском Уложении. Издание уголовного кодекса обычно не является таким крупным событием в законодательстве, как издание кодекса гражданского. Может быть это связано с тем господством имущественных интересов, которые особенно отличают общество, вступающее в капиталистическую фазу. Поэтому, с одной стороны, создание единого уголовного кодекса является менее настоятельной задачей, а с другой—она легче выполнима, чем в отношении кодекса гражданского. Швейцария до сих пор не признала неотложным ввести у себя единый уголовный кодекс. В Германии он начал действовать гораздо раньше гражданского.

Уголовные кодексы советских республик, несмотря на отсутствие формального единства, как и кодексы гражданские, весьма близки друг к другу. Отступления обуславливаются отчасти особенностями политической обстановки, отчасти особенностями быта, отражающегося и во взглядах на наказуемость и ненаказуемость определенных действий. Так, кодекс Украины особо карает за нарушение законов о равноправии языков, усматривая здесь оскорбление национального чувства <sup>1)</sup>. Кодекс Грузии признает наказуемым кровосмешение <sup>2)</sup>. Кодекс Азербейджана педерастию <sup>3)</sup>. Но во всем главном эти уголовные кодексы не отличаются ни в своих исходных точках зрения на преступление и наказание, ни в своей расценке последних. И еще менее, чем по поводу гражданских кодексов можно было бы практически найти какие-либо неудобства, которые возникают из такой раздельности кодексов уголовных.

Основными положениями, конечно, здесь должны рассматриваться положения, которые мы находим в так называемой общей части уголовных кодексов. Сюда относятся, прежде всего, пределы действия этих кодексов, которые распространяются на все преступления, совершенные в данной республике как гражданами СССР, так и иностранцами, и, наконец, на граждан СССР, совершающих преступные деяния за пределами Союза. Здесь может являться вопрос, по какому кодексу должен судиться гражданин СССР, если он совершил, скажем, государственное преступление, находясь за границей. Но разрешение его нетрудно даже при отсутствии специального союзного гражданства, ибо такой гражданин, прежде чем попасть за границу, имел определенное пребывание в пределах той или иной республики, был с нею более связан, чем с другой. Если он вообще разорвал всякую с ними связь, если, например,

---

1) Уг. Код. УССР—871.

2) Ст. 175.

3) Ст. 167.



он эмигрировал и своими действиями доказал свою враждебность Союзу, то он уже не может быть отнесен к числу его граждан. Наконец, если дело идет об иностранцах, которые в данное время находятся на территории Союза и в то же время за пределами его совершили преступление против основ союзного государственного строя и военной мощи, то он может быть судим по кодексу той республики, на которой он окажется в момент ареста и начатия о нем судебного дела. Во всяком случае естественно, что эти пределы действия кодексов принципиально одинаковы во всех республиках.

Далее, сюда относятся общие начала применения наказания. Правда, многие из соответствующих статей уголовных кодексов скорее носят характер общих определений, свойственных более данной системе правовой идеологии, чем конкретных норм. Если взять, например, 5 и 6 статьи, говорящие о задачах правовой защиты и о преступлениях, то ясно, что в рамках их достаточно широкой терминологии уместятся все разнообразные оттенки, которые могут быть присущи тому или иному уголовному кодексу республики, те не совсем одинаковые значения общих слов, которые могут там скрываться. Поэтому общность таких начал, вполне понятная, не всегда обеспечивает общность их понимания и применения. А практически важно именно последнее.

Затем и остальные части, сюда относящиеся, носят уже более конкретный характер. И здесь, казалось бы, устанавливать обязательное формальное единство не представляется необходимым. Нужно ли, например, чтобы все кодексы одинаково признавали, что покушение на какое-либо преступление карается, как совершенное преступление. Определение различия наказания и даже ненаказуемости в связи с возрастом совершившего может быть признано в общесоюзном законодательстве, как некоторое минимальное условие. Так, в общесоюзном порядке может быть установлено, что наказание не применяется к малолетним до 14 лет, но отдельным республикам не возбраняется повышать этот минимум. Точно также в общесоюзном порядке может быть установлена давность, выраженная в 21 статье у. к., при которой наказание не применяется; однако определение того, что должно быть понимаемо под менее тяжелым или более тяжелым преступлением может быть сделано только республикой.

Определение мер наказания содержит в себе также весьма общие положения, не предрешающие конкретных уголовно - политических выводов. Если взять, например, ст. 25, излагающую, что должно быть принимаемо во внимание при разборе данного преступления, она лишь направляет внимание судьи на особенности действия и обстановку,

в которой оно было совершено, но не предписывает ему делать отсюда какие-нибудь определенные выводы. Они всецело будут зависеть от убеждения суда. То же самое можно сказать и о статье 26, которая требует целесообразности наказания, в то же время отличает его от актов мучительства и воспрещает причинять преступнику бесполезные и лишние страдания. Сам по себе этот принцип вполне достоин занять место в основных началах уголовного союзного кодекса. Но опять-таки подобным провозглашением не устраняется фактическая возможность вводить в кодекс уголовные меры, которые с точки зрения другого кодекса могут рассматриваться уже, как мучительство. Эти общие положения не имели бы практического значения, если бы за ними не стояло сознание некоего единого правового и нравственного воззрения тех классов и общественных групп, которые осуществляет судебная-законодательная власть советских республик.

Самое перечисление наказаний едва ли может оказаться в противоречии с каким-нибудь из кодексов Союзных республик. Напротив, применение этой меры, его границы всецело должно быть предусмотрено решением последних. Так, она может не устанавливать от себя высшей меры наказания, или может путем систематической амнистии отменять смертные приговоры. Смысл 33 статьи при переводе ее в общесоюзный закон мог бы заключаться не в узаконении смертной казни, хотя в виде временной меры, но все же обязательной для республики, а лишь в предоставлении им этого права в определенных случаях в своем законодательстве устанавливать подобную высшую меру. С другой стороны, нет, например, никакой надобности оформлять в общесоюзном порядке, что принудительные работы без содержания под стражей назначаются на срок от 7 дней до одного года, или что суд не имеет права применять условное осуждение в том случае, если при осуждении обвиняемого его права поражаются. Вообще поражение прав, указанное в 40 статье, в значительной мере касается прав, связанных с данной Союзной республикой, например, избирательного права, активного и пассивного, в советские, профессиональные и другие организации, права занимать ответственные должности или быть заседателем в народном суде и т. д. С другой стороны, в порядке общесоюзного законодательства, несомненно, должно быть регулировано поражение права, которое относится к общесоюзным отраслям управления, например, поражение права быть в Красной армии и флоте, служить в определенных общесоюзных учреждениях и т. п.

Наконец, порядок отбывания наказания сам по себе в большей части связывается с той пенитенциарной системой, которую выбирает

данная республика по ее усмотрению и потому сюда едва ли имело бы смысл вводить какие-нибудь ограничения для этой республики. Так, и наличие института досрочного освобождения могла бы, конечно, быть провозглашена в общесоюзном порядке. Но правило, по которому ходатайство о досрочном освобождении может быть возбуждено как осужденным, так и другими лицами не ранее отбытия половины срока наказания, едва ли нужно вводить, как обязательное для республиканского уголовного законодательства, и если бы даже в данной республике обнаружилась тенденция злоупотреблять досрочным освобождением, то союзные органы лишены были бы прямой возможности это злоупотребление пресечь. С другой стороны, в республике, может, наоборот, весьма редко применяться досрочное освобождение, но самое отсутствие такого института в ее законодательстве свидетельствовало бы о достаточно глубоком разномыслии, разделяющем ее законодательные или правительственные органы от того, что общепризнано в других республиках.

Таким образом значительная доля так называемой общей части уголовного права вводится без труда в общесоюзное законодательство. В ином положении находится особенная часть. Наши уголовные кодексы характеризуются очень большим местом, которое в них занимают преступления: государственные, административные, хозяйственно-служебные, воинские и вообще такие, которые так или иначе посягают на установленный общий порядок. Другие разделы особой части уголовного кодекса посвящены преступлениям, направленным против других лиц. Конечно, здесь нельзя провести совершенно точной границы. Акты бандитизма, хотя бы он совершался исключительно против частных лиц, приобретают характер посягательства на внутренний государственный порядок, и власть обращает против них соответственные репрессии. Однако все же можно разделить эти две категории, обозначив их как преступления государственные в самом широком смысле слова и частные.

Поскольку в данном случае речь идет о распределении уголовного законодательства между Союзом и Союзными республиками, ясно, что сфера частных преступлений целиком относится к последним. Союз непосредственно не заинтересован в той и другой здесь репрессии, ибо охрана элементарной безопасности, не допускающей убийства и насилия, вполне обеспечивается Союзными республиками.

Мысль, что какая-нибудь из них может оказаться в этом смысле потворствующей преступлениям, была бы ни на чем не основанной. Кроме того, это зависело бы не столько от ее законодательства, сколько

от судебной практики. С другой стороны, именно в этой области частных преступлений, несомненно, существенно отражаются различные культурно-бытовые условия. Убийство в среде, которая привыкла постоянно обращаться с оружием, отстаивать собственными руками личную и имущественную безопасность, расценивается иначе, чем в среде населения, давно и совершенно замиренного и приученного видеть вокруг себя бдительную полицейскую силу. Эти вековые различия жизни предков долго оставляют отпечаток и на их потомках. Точно так же, если пункт «а» ст. 32 уголовного уложения этически совершенно правильно относит убийство из ревности, кроме случаев каких-нибудь исключительных аффектов, к убийству, совершенному по низменным побуждениям, то подобный взгляд устанавливается в обществе даже при официально свободном строе его семьи, даже при трудовом укладе, который сообщает человеку более здоровое направление его чувству и мысли, вовсе не сразу. Если в этом отношении между всеми союзными республиками достигается общность законодательств, это очень положительный признак, но весьма важно, чтобы оно достигнуто было не простым принятием положений, принятых в общесоюзном центре. Поэтому в данной области союзному законодательству делать нечего.

Иначе обстоит дело с преступлениями государственными, потому что они, прежде всего, являются преступлениями, направленными против Союза.

К функциям последнего относится и внешняя его защита и внутренняя охрана в целом, в том числе и охрана порядка, установленного в отдельных республиках. Поэтому, в особенности преступления контрреволюционные в ближайшей степени направлены против Союза. Точно так же и в разряде преступлений против порядка управления весьма многое относится к нарушению обязательств, установленных законодательством Союза и относящихся к компетенции последнего. Сюда относятся в значительной степени нарушение налоговых обязанностей, уклонение от воинской повинности в ее различных видах, подделка денежных знаков, контрабанда и т. д. И хозяйственные преступления во многом направлены против законов и учреждений Союза. Это не значит, чтобы все подобные преступления должны были войти в общесоюзный закон, устанавливающий лишь основные положения уголовного права. Это лишь значит, что в таком законе должно быть упоминаемо об этих преступлениях, непосредственно интересующих Союз. Что касается до мер наказания, то она все же вполне может быть оставлена законодательству Союзных республик, поскольку союзный закон не заменяет отдельных кодексов Союзных республик. Еди-



нообразии уголовной репрессии не могло бы быть обеспечено даже введением единообразного уголовного кодекса во всех республиках, так как в поставленных им пределах за судами все же остается достаточно широкая свобода. Поэтому в союзном законе можно было бы ограничиться лишь определением того, что должно быть понимаемо кодексами Союзных республик, как преступление контр-революционное, хозяйственное, против порядка союзного управления и т. д.

Практически здесь является в частности вопрос, какой уголовный кодекс должен применяться в Верховном суде СССР, к компетенции которого относится, согласно пункту «д» ст. 43 Союзной конституции, рассмотрение дел по обвинению высших должностных лиц Союза в преступлениях по должности. Создавать для этой весьма небольшой категории лиц особый список преступлений и соответствующих им наказаний едва ли бы имело смысл. Поэтому, хотя Верховный суд Союза, находясь в его столице, в то же время действует на территории РСФСР, однако, в нем должен применяться кодекс республики по месту совершения преступления. Так как высшие союзные учреждения сосредоточены главным образом в Москве, то наиболее часто Верховный суд должен применять уголовный кодекс РСФСР. То же самое относится и к воинским преступлениям. Советскому законодательству несвойственно отделение военного уголовного кодекса от общего; однако воинские преступления из республиканских кодексов выделены в особые главы, и относящиеся к ним нормы имеют особые судебные инстанции. Но и здесь было бы достаточно следовать принципу, что преступление подлежит наказанию по уголовному кодексу той республики, на территории которой оно было совершено.

Практически все эти вопросы в высшей степени облегчаются сходством всех уголовных кодексов республик, при котором вполне можно говорить об едином уголовном советском праве. Поэтому практически совершенно достаточно определить здесь место союзного законодательства теми весьма ограниченными пределами, которые были намечены. Сплочение частей Союза, общность интересов и рост взаимного экономического и культурного общения будут содействовать постепенному превращению этого формального многообразия кодексов в их формальное единство. Но и здесь всякая поспешность была бы только вредна.

Обращаясь к уголовно-процессуальному праву, мы, как и в праве гражданско-процессуальном, встречаемся с областью более технической, менее зависящей от бытовых условий, безболезненной и легче реципируемой, чем область права уголовного. Поэтому и в настоящее время здесь больше вопросов может быть отнесено к союзному законода-

тельству. Прежде всего, в значительной степени в него должны попасть так называемые основные положения, с которых начинается уголовно-процессуальный кодекс (ст. 1 — 22). Конечно, и эта часть не должна быть буквально изъята из ведения Союзных республик: они могут в нее вносить некоторые изменения. Так, несомненно, установление дел о преступлениях, предусмотренных в различных статьях уголовного кодекса, может быть сделано в порядке законодательства каждой республики, как и установление тех дел, которые хотя и возбуждаются по жалобе потерпевшего, но прекращению за примирением сторон не подлежат (ст. 10—11 уг. п. к.). Далее, принципиальные положения, касающиеся состава суда, его устранения, прав сторон, точно так же могут войти в состав общесоюзного закона (глава III). Наконец, весьма существенно установление единого взгляда на судебные доказательства и пользование ими. Ни одна республика не могла бы в своем уголовно-процессуальном кодексе ограничить суд какими-нибудь формальными доказательствами, умалить вообще его свободу в собирании этих доказательств. С другой стороны, если по 59 ст. уг. п. к. «порядок собирания, хранения и рассмотрения вещественных доказательств и письменных документов определяется правилами настоящего кодекса», то все такие правила всецело входят в сферу республиканского законодательства. Вообще все статьи здесь имеют весьма общую редакцию, которая, при сообщении им союзного характера, не может ни в чем стеснить самостоятельность уголовно-процессуального законодательства республик, даже статьи сравнительно технические, как, например, ст. 69, говорящая о судьбе вещественных доказательств. Дальнейшие нормы, определяющие течение уголовного процесса и его отдельных моментов (ст. 91 и сл.), опять-таки в настоящее время могут и не быть регулированы какими-нибудь союзными постановлениями, хотя и здесь многие статьи имеют настолько общий характер, что фактически трудно себе даже представить, как бы уголовно-процессуальное законодательство республики могло им противоречить. Так, если ст. 144 относит к мерам пресечения: 1) подписку о невыезде, 2) поручительство личное и имущественное, 3) залог, 4) домашний арест, 5) заключение под стражу, то что можно сюда еще прибавить? С другой стороны, республиканское законодательство не обязано воспроизводить непременно у себя все эти меры пресечения. Можно себе отвлеченно представить, что оно, например, не применяет и даже не вводит в кодекс поручительства имущественного.

Само собой разумеется, нормы, определяющие производство в различных судебных инстанциях, которые все относятся к республикан-

ским — в народном суде (отдел III), губернском суде (отдел IV), в Верховном суде (отдел V), еще более конкретизируют общие начала советского уголовного процесса и в еще большей степени относятся к области, ведаемой республиканскими законодательствами. И здесь многое должно содействовать постепенному объединению этих кодексов, тоже весьма близких друг к другу, и это движение психологически не встречает тех препятствий, какие связаны с переходом к формально единому уголовному кодексу, и потому в области процесса оно имеет шансы идти быстрее, чем в области права материального.

Здесь уместно еще коснуться вопроса, который конституция относит к области союзной — вопрос об амнистии. Первоначально союзный договор говорил о праве общей амнистии (ст. 1. п. «х»); вошедший в конституцию договор говорит о «праве амнистии, распространяемой на всю территорию Союза». Амнистия сама по себе относится к ведению Союзных республик. По пункту «е» ст. 49 конституции РСФСР, ВЦИК принадлежит «право амнистии общей и частной». То же самое признается и в других Союзных республиках. Это право не ограничивается ни в какой мере конституцией СССР. Она лишь устанавливает, что и ЦИК СССР может издавать амнистию, действующую на всем протяжении Союза, обязательную и для всех республик. Амнистия берется здесь в наиболее общем смысле, включая сюда и помилование, лишь освобождающее от наказания, но не изглаживающее других правовых последствий преступления, и аболиции, т. е. освобождение лица или данной категории лиц от судебного преследования.

## XVIII.

### Судоустройство.

В советском строе нет разделения гражданского и уголовного суда, и основные начала судоустройства, о которых говорится в конституции, должны одинаково касаться организации того и другого суда. Поэтому здесь и можно говорить о размежевании компетенции Союза и Союзных республик независимо от того, как выяснились границы в гражданском и уголовном праве и процессе. С двух сторон вопрос судоустройства относится к компетенции Союза, поскольку он устанавливает основные положения в организации судов Союзных республик и поскольку существует суд союзный.

Фактически, несмотря на раздельность законодательства союзных республик, здесь имеется весьма большое сходство, позволяющее легко выделить ряд положений общесоюзного законодательного значения.

Сюда, прежде всего, можно отнести самые задачи суда, которые по существу не отличаются от задач, сформулированных в кодексах гражданского и уголовного законодательства. Эти задачи формулируются в смысле ограждения завоеваний революции, т.е. установленного ею строя, как со стороны ее классовых противников, так и от неустойчивых, недостаточно сознательных элементов среди классов, интересы которых связаны с успехом этой революции. Это, далее, защита интересов и прав трудящихся и их объединений, правовое воспитание их. Это, наконец, разрешение всякого рода гражданских споров, необходимое для обеспечения признанных законом прав и для укрепления народного хозяйства. Так приблизительно выражены были эти задачи и в проектах, представленных конституционной комиссией ЦИК СССР, и в той литературе, которая посвящена истолкованию советского судебного права.

Но, конечно, подобные положения являются чисто декларативными и скорее констатируют солидарность Союзных республик в понимании задач суда, чем устанавливают его. Практически важнее начала, которыми должны руководиться республики, организуя различные судебные учреждения. Сюда относится классовый состав суда, не отделимый от классового характера, присущего всей советской системе и неизбежной при организациях классового правосудия. Вместе с тем судебные учреждения должны быть построены на избираемости как судьи, так и народных заседателей, избираемости, опять-таки осуществляющейся в условиях, которые обеспечивают соответствие выборов классового характера суда и правосудия. Затем может быть установлено, с одной стороны, единство инстанции, поскольку дело разрешается по существу, а с другой—наличие над нею инстанции кассационно-ревизионной, которая в то же время является первичной для известной категории дел. Самое же строение судов второй инстанции не отличается от строения судов первой, т.е. в нее входят судья и заседатели. Над этими категориями судебных учреждений, соответствующих судам народным и губернским, стоят верховные суды Союзных республик, регулируемые законодательствами соответственных республик. Опять-таки этот Верховный суд является и кассационно-ревизионной инстанцией для дел, разрешаемых в судах губернского типа, и для некоторых важнейших дел судом первой инстанции. Точно также в порядке общесоюзного законодательства может быть устанавливаемо положение прокуратуры и отношение ее к Наркомюстам республик. Наличие каких-либо судов, которые построены несоответственно этой схеме, может быть допущено по желанию данной республики лишь с союзной санкции.



В то же время известные учреждения, осуществляющие по существу судебные функции подобно военным судам и земельным комиссиям, могут быть оговорены уже в союзном законе <sup>1)</sup>.

Это очень схематические положения; однако же, несомненно, они предопределяют устройство суда отдельными республиками. Здесь является вопрос о том, насколько разнообразны формы их воплощения, исключает ли, например, устанавливаемое единство суда наличие тех арбитражных комиссий, которые разрешают имущественные споры между государственными учреждениями и предприятиями, при чем постановлением общесоюзного закона учреждена даже Высшая Арбитражная Комиссия при СТО <sup>2)</sup>. Остается ли за республиками полная самостоятельность в устройении тех дисциплинарных судов, жизненное значение которых особенно бросается в глаза при развитии у нас должностных преступлений и очень большом месте, им отводимом, в уголовном кодексе? Повидимому, область дисциплинарных судов, это — область чисто республиканская, хотя, несомненно, что дисциплинарная ответственность, правильно установленная, не менее важна для органов Союза, чем республиканских.

Наконец, если не существует в настоящее время административных судов, то самый вопрос о необходимости установить некоторые начала административной юстиции поднимался неоднократно. Опять-таки эта административная юстиция, представляющая такое могущественное средство улучшения государственного аппарата и не заключающая в себе ничего, противоречащего основам советского строя, не менее существенна для Союза, чем для Союзных республик. Но она, прежде всего, должна охранить и восстановить законы во взаимоотношениях центральной и местной власти. А с этой местной властью имеют дело органы республик. Если губисполком нарушает какие-либо законоположения, например, незаконно издает обязательные постановления, то восстановить здесь законность может республиканский центр. Поэтому и развитие административной юстиции, приурочение ее к тем или иным органам, которые должны получить некоторый судебный характер, — он был присущ даже бюро жалоб при РКИ, — все это должно быть делом республиканского законодательства. Никаких юридических преград ему Союз здесь ставить не может, не говоря уже о том, что и поли-

---

<sup>1)</sup> В порядке Союзного законодательства было произведено уничтожение военно-транспортных трибуналов — постановлением ЦИК и СНК СССР от 23/ХI—1923 г.

<sup>2)</sup> Положение о ней, принятое ЦИК и СНК СССР от 6 мая 1924 г.

тически они представлялись бы нецелесообразными. Впрочем это дело будущего, а не настоящего. Развитие административной юстиции при создании чего-либо соответствующего административным судам может даже происходить не одновременно во всех республиках и не по одному точно воспроизводимому типу.

Другая сторона дела, касающаяся компетенции Союза в области судостроительства,—это сам Верховный суд СССР—учреждение, которое напоминает нам о верховных судах в других федеративных государствах, при всем различии их политического и социального уклада. Не раз указывалось, что федеративный строй вообще благоприятствует усилению суда в общей государственной системе, и в особенности суда Верховного, который призван разрешать столкновения между центральной властью федерации и отдельными членами последней. Американский Верховный суд получил даже прямую законодательную власть, хотя бы формально его решения были основаны на жалобах и протестах отдельных лиц и учреждений и этим решением отменялись не самые законы, а лишь отказывалось им в применении. Несомненно, что это огромное влияние Верховного суда, которое часто даже подрывало достижения в политической и социальной области, между прочим, было связано и с федеративным строем Америки.

Место Верховного суда в общей системе союзных учреждений определяется главой VII общесоюзной конституции. В отношении Союзных республик ему в частности предоставляется: а) разрешение судебных споров между Союзными республиками, б) дача Верховным судам Союзных республик руководящих разъяснений по вопросам общесоюзного законодательства и в) рассмотрение и опротестование перед ЦИК СССР по представлению прокурора Верховного суда СССР постановлений, решений и приговоров Верховных судов Союзных республик, по соображениям противоречия таковых общесоюзному законодательству или интересам других республик.

Положение о Верховном суде от 23 ноября 1923 г. (С. У. 29 и 30—278) в общем не прибавляет чего-либо существенно нового в определение взаимоотношений между Верховным судом Союза и Союзных республик, если не считать указания (ст. 4), что постановление решений обязательно для всех судов и учреждений как Союза, так и Союзных республик.

Организационная связь между Верховным судом Союза и судами Союзных республик выражается в том, что в его пленарном заседании участвуют 4 председателя пленарных заседаний Верховных судов Союзных республик (согласно Полож. о Верх. суде прим. к ст. 16, до образования Верх. суда ЗСФСР в Верх. суде СССР участвует председатель

одного из Верховных судов Закавказских республик по назначению ЦИК ЗСФСР). Но в смысле более точного регулирования взаимоотношений Верховного суда и Союзных республик, здесь имеется еще незаполненный пробел, который отчасти должен быть заполнен Наказом Верховного суда СССР, а главным образом, дальнейшим развитием союзного законодательства, основанного на текущем опыте. Принципиально, однако, можно считать установленным и в настоящее время, что Верховный суд Союза имеет дело исключительно с Верховными судами республик и в каком-либо непосредственном соприкосновении с республиканской судебной организацией он не находится. Можно сказать, что здесь воспроизводятся общие черты организации Союза: союзные органы не воздействуют непосредственно на органы местные, как Губисполкомы, и между ними стоят соответственные органы республиканские. Таким образом, в частности, у нас не существует каких-либо союзных судов на территории Союза, кроме Верховного, как подобные общесоюзные суды существуют в Соединенных Штатах, действуя рядом с судами отдельных Штатов, от которых они отличаются прежде всего кругом своей компетенции. То обстоятельство, что у Верховного суда Соединенных Штатов оказались свои местные органы, несомненно, содействовало его усилению. Наоборот, Верховный суд Союза имеет компетенцию строго ограниченную. С другой стороны, все его постановления могут быть опротестованы, между прочим, и ЦИК'ами Союзных республик в Президиум ЦИК СССР.

Таким образом и в области судостроительства за Союзом остается издание некоторых основных положений, которые должны быть приняты в положениях Союзных республик о судостроительстве. В них могут войти и такие конкретные вопросы, как положение о защитниках, устройство нотариата, такие сравнительно второстепенные черты судебной организации, как институт уездных уполномоченных губернского суда и т. д. Совершенно точное проведение единого порядка здесь затруднительно уже потому, что в одних республиках мы имеем множество губерний, а другие вообще не знают губернских подразделений. Вопрос дальнейшего объединения законодательства республик о судостроительстве практически не стоит на ближайшей очереди, хотя можно ожидать, что параллельно с объединением в общесоюзном масштабе гражданского и уголовного права СССР подобное движение скажется и в занимающей нас сейчас области, которая фактически в настоящее время довольно обща во всех республиках.

## Вопросы союзного законодательства, не обозначенные в конституции.

Исторический и юридический анализ пунктов 1-й статьи союзной конституции убеждает нас в достаточной мере, что границы в компетенции Союза и Союзных республик точнее устанавливались лишь постепенно по мере накопления законодательного опыта и уяснения форменных потребностей политических и экономических. Но то же можно сказать относительно 1-й статьи в ее целом. Советской конституции вообще вовсе не свойственно предположение о какой-нибудь ее особой прочности, отличающей ее от обычного законодательства. В ней не принимается мер, долженствующих окружить ее пересмотр, хотя бы и частичный, значительными затруднениями, как это часто мы видим в других федеративных конституциях. Последние обычно принадлежат к типу так называемых малоподвижных; конституция Союза, как и входящих в него республик, напротив, вполне может быть названа гибкой. И если в конце 1922 г. был принят союзный договор, устанавливающий более или менее сферу законодательства Союза, если, с другой стороны, за союзными республиками осталась суверенная власть во всем, что специально не отнесено к Союзу, это не значит, чтобы отдельные вопросы, прямо здесь не указанные, не могли войти на рассмотрение союзных органов без какого-либо изменения параграфов конституции, хотя и это изменение само по себе не представляет чего-нибудь особо затруднительного. Как уже указано было ранее, здесь решительно невозможно руководиться исключительно буквальным текстом, не сопоставляя его с тем опытом, который отчасти уже оформлен в определенных итогах, отчасти лишь накапливается, но все же указывает законодателю, куда должны быть направлены его ближайшие шаги.

Прежде всего, останавливает на себе внимание вопрос о связи между конституцией Союза и конституционным законодательством Союзных республик. В какой мере в этом законодательстве республики свободны, какие изменения могут они вводить в систему своих центральных и местных органов? Не подлежит сомнению, что введение Союза изменяло устройство республик, и конституции последних становились уже несколько устаревшими; некоторые из Наркоматов этих республик превращались в общесоюзные и должны были вычеркиваться из списка республиканских. Соответственно изменялся состав республиканских



Совнаркомов. Но были другие части, которые прямо образованием Союза не затрогивались <sup>1)</sup>).

В союзной конституции мы не найдем какого-либо пункта, который бы предоставлял Союзу устанавливать основные начала конституционного и административного устройства республик, хотя бы наподобие основных начал судоустройства. Однако, союзная конституция предполагает наличие существенных элементов этого устройства. По 64 ст. в пределах территории каждой Союзной республики верховным органом последней является с'езд Советов, а в промежутках между с'ездами— ее центральный Исполнительный Комитет; а по статье 66 ЦИК'и Союзных республик избирают из своей среды президиумы, которые между сессиями ЦИК'ов являются высшими органами власти. Далее, самый состав союзных Совнаркомов, избираемых ЦИК'ами республик, точно определен в ст. 67. Предрешено ли также и устройство других органов? В конституции Союза ничего не говорится о республиканских Экосо. Но в этой конституции есть, однако, более разительный пробел—в ней ничего не говорится о СТО Союза, самый вопрос о существовании которого в период образования Союза уже после договора 30 декабря 1922 г. долго оставался неразрешенным. Между тем в положении о СТО 21 августа 1923 г. уже упоминаются экономические совещания Союзных республик (ст. 3 п. «д», ст. 5, 6).

Но это—верхушка республиканского здания. Основой ее является система советов и с'ездов их представителей с избираемыми исполкомами. Предусмотрена ли она сколько-нибудь в конституции? Безо всякого сомнения. В статье 9-й говорится о том, как избирается с'езд Советов СССР—именно по расчету одного депутата на 25.000 человек избирателей из представителей городских Советов и Советов городских поселений и по расчету одного депутата на 125.000 жителей из представителей губернских с'ездов Советов. Следовательно, с'езд Советов СССР избирается на территориальных единицах Советских республик—на губернских с'ездах, если данная республика имеет несколько губерний. Таким образом сама союзная конституция уже предполагает наличие советов и с'ездов советов. Следовательно, она вообще предполагает определенный тип советского устройства, иерархию исполкомов и т. д. Если об этом прямо не говорится, то только потому, что об этом нет надобности говорить. Основные черты советского строя

---

<sup>1)</sup> Ср. статьи Д. И. Курского, «Пересмотр текста Конституции РСФСР», и В. Игнатьева, «Внесение изменений в Конституцию РСФСР». «Власть Советов», 1924 г. № 1 стр. 11 и 14.

совершенно одинаково присущи всем Союзным республикам. Здесь имеется как бы некая политическая аксиома, которая не выигрывает ни в силе, ни в убедительности, если ее лишней раз повторят. Но это не значит, чтобы союзная конституция предопределяла, например, более конкретные черты взаимоотношения между ЦИК'ами Союзных республик и местными органами этих последних, степень централизации и децентрализации системы управления, например, права губисполкомов и соответственных им органов в области издания обязательных постановлений и т. д. Самый опыт РСФСР показывает, что в этом отношении могут быть большие колебания в соответствии с изменением обстановки, что отношения губисполкомов и центральной власти иначе слагаются в годы военного коммунизма и в период новой экономической политики. Впрочем, косвенно даже в этой области административного устройства многое предопределяется тем положением о местных финансах, принятым 12 ноября 1923 г., которое вообще является одним из важнейших актов общесоюзного законодательства. Глава II говорит о местных учреждениях губернских, уездных и волостных. Это не значит, чтобы во всех республиках непременно воспроизводились под теми же названиями подобные административные деления. Но некоторая соответствующая им постепенность в переходе от первоначальных сельских и городских ячеек к центральным учреждениям Союзных республик здесь, можно сказать, предопределяется.

Все это показывает, насколько трудно установить совершенно точную границу между компетенцией Союза и Союзных республик, основываясь на прямом перечислении предметов, отнесенных к ведению первого. Положения публичного права, еще в большей степени чем частного, обыкновенно скрывают некоторые невысказанные предпосылки. Таких предпосылок, формально не закрепленных ни в каком законодательном акте, немало и в советском праве, и с ними приходится считаться, разбирая и настоящую конкретную тему.

Точно так же не встретим мы в конституции и какого-нибудь отчетливого выражения, позволяющего признать для Союза компетенцию в вопросах общей организации государственного аппарата. Однако наличие такой компетенции явственно вытекает из положения о Наркомрабкрине СССР. 1-я статья этого положения, определяющая задачи этого Наркомата, выражает их так: «Практическое и теоретическое изучение дела управления; выявление недостатков и достоинств действующих органов управления; устранение первых и закрепление последних; постановка опытов и проведение в жизнь практических мероприятий по рационализации техники управления, делопроизводства и

отчетности; выработка наиболее совершенных форм счетоводства, калькуляции и составления балансов; выработка планов изменения структуры госорганов как в целях улучшения их работы, так и в целях создания нормальных условий, облегчающих возможность наблюдения со стороны государства». Преобразованная рабоче-крестьянская инспекция, в отличие от старой, стремится не столько уловлять преступных или нерадивых исполнителей, поставленных у той или иной части государственного аппарата, сколько рационализировать государственный аппарат. Она, как это указано далее в ст. 6-й, хочет обследовать самые причины преступления и бесхозяйственности руководителей и сотрудников государственных органов и бороться с самой системой подкупов и взяточничества, а не с отдельными взяточниками и она выработывает общие директивы с соответствующими и административными органами, имеющими по преимуществу предупредительный характер.

Все это предполагает чрезвычайно широкую законодательную инициативу. Нужно тэйлоризировать государственный аппарат различным, естественно, способом в различных его частях. Можно сказать, что вся эта работа, производимая Наркомрабкрином СССР, имеет в виду не аппарат Союза. Для республиканских учреждений существуют и республиканские Наркомрабкрины. Это верно, насколько речь идет о конкретном обследовании. Наркомпрос РСФСР является объектом наблюдения и воздействия соответственного республиканского Наркомрабкрина. Но основные точки зрения на организацию государственных учреждений, принципиальные технические требования, которым они должны удовлетворять,—все это является общим для Союза и для республик<sup>1)</sup>. Рационализация всегда заключает в себе элемент об'единения, отвлечение от жизненного многообразия, подобного отвлечению, свойственному логике и математике. В настоящее время весьма много говорят о научной организации труда, и пока нелегко определить, какой практический результат дадут в этом отношении делаемые опыты и разрабатываемые методы. Однако, поскольку здесь удастся не ограничиться простыми формулами, а связать эти общие нити совершенно конкретными отношениями в области хозяйственной, административной, военной и т. д., постольку условное различие отраслей, ведаемых Союзом и республиками, не будет играть никакой роли в приложимости

---

<sup>1)</sup> Ср. декрет СНК СССР от 6 октября 1923 г. об ответственности руководителей ведомств, учреждений и предприятий за состояние и работу вверенного им аппарата. (С. У. 1924, 9-54.)

начал этого «НОТ'а» к данным отраслям. Научное знание, доведенное до степени об'ективной убедительности, перестает быть предметом вкусов, о которых не спорят. Но, конечно, это не значит, чтобы самое воплощение начал НОТ'а могло одинаково производиться в Москве и в Сибирской тайге.

Возвращаясь к Рабкрину, следует сказать, что этому союзному Наркомату принадлежит законодательная инициатива, которая во многом не укладывается в пункте ст. 1 общесоюзной конституции. Не так давно он внес проект постановления союзных органов, регулирующий почтовые отправления в государственные учреждения, в частности воспрещающий им за известными исключениями пользоваться курьерами в иногороднем сообщении. Нельзя сказать, чтобы этот проект без натяжек мог быть подведен под пункт «и», говорящий о руководстве почтово-телеграфным делом. Скорее здесь имелось в виду просто упорядочить деятельность государственных учреждений, содействовать сокращению их персонала. Было бы чрезвычайно трудно провести такой порядок лишь в отношении союзных учреждений, не распространяя его на республиканские, в особенности в том случае, если эти учреждения находятся друг с другом в правильных сношениях. Можно сказать, что и данный проект должен быть послан на рассмотрение органов союзных республик, которые могут против него протестовать. Но если такого протеста не последовало и вообще подобный проект превращается в закон, он уже расширяет сферу союзного законодательства; отныне и изменить и дополнить его нельзя иначе, как в союзном порядке.

Таким образом отнесение Наркомрабкринна к числу объединенных Наркоматов и предоставление ему соответственной законодательной инициативы приводит к тому, что вообще законодательство о реорганизации государственных учреждений становится предметом ведения Союза и лишь только опыт может показать, какие пределы должно здесь это ведение ограничить.

Но законодательство регулирует деятельность не только учреждений и организаций государственных. Если в советском строе взаимоотношения государства и общества радикально отличаются от того, что имеет место при обычном буржуазном строе, то особенно в условиях новой экономической политики явственно обнаруживается и здесь наличие общественной сферы, которую государство не рассматривает, как нечто ему непосредственно принадлежащее.

Практически в этой сфере едва ли не важнейшим видом общественных образований является кооперация. В эпоху военного комму-



низма можно было придавать ей весьма второстепенное значение. Она рано или поздно подлежала также полному огосударствлению. В эпоху новой экономической политики является потребность опираться на нее, возложить на нее некоторую ответственность, которой должна соответствовать некоторая самостоятельность. И если во многих отношениях переживаемый период нам часто напоминает о границах этой новой экономической политики, то в области кооперации, точнее кооперативного законодательства, эти границы раздвигаются. В то же время кооперация, противопоставляемая частному предпринимателю, остается принципиально отличной от области государственного предпринимательства. Но она призывается в качестве ценнейшего союзника в борьбе с частным капиталом <sup>1)</sup>. Подымается интерес к ней, находящий себе такую опору в Ленине, и соответственно с этим возбуждаются и основные вопросы связанного с нею законодательства. До сих пор кооперация жила более явочным порядком и на основании законов, совершенно устаревших. И хотя законодатели неизменно говорили о предприятиях государственных, кооперативных и частных, самое определение кооперации и кооперативного предприятия, нужное вовсе не только по мотивам научной любознательности, а ради совершенно практических целей, напр., установления для данного предприятия той или другой ставки промналога,—самое это определение становилось весьма затруднительным. И вот в связи с новыми законодательными проблемами встает тот же вопрос, принадлежит ли кооперация к кругу предметов ведения Союза и если да, то в каких пределах?

В настоящее время, можно сказать, уже принципиально признано, что кооперация к таким предметам принадлежит. Если в порядке общесоюзного законодательства регулируются тресты, и неизбежно должны регулироваться акционерные компании, если Союз устанавливает системы внутренней торговли и общий план народного хозяйства, отсюда по аналогии путем законного умозаключения можно вывести и его право интересоваться кооперацией. Прежде всего, конечно, самыми общими положениями законодательства о ней. Кооперация потребительская, производственная, сельско-хозяйственная и кредитная во многом непохожи друг на друга, но может быть законодательный акт, регулирующий интегральную кооперацию; берущий за скобки лишь то, что является общим для всех ее разновидностей. Такой закон в настоящее время может быть у нас лишь общесоюзным, хотя, напр., в Соединенных Штатах до сих пор не существует никакого общедоделеративного законодательства о кооперации.

---

<sup>1)</sup> Ср. постановление ЦК РКП о кооперации. «Правда», 14 мая 1924 г.

Практически, однако, важнее законодательство именно об этих отдельных отраслях. В первую очередь—о кооперации потребительской, которая интересует наиболее широкие массы населения и на которую государство возлагает особые надежды в борьбе против частного капитала в оптовой торговле. Законодательство об этой кооперации долгое время совершенно отставало от темпа новой экономической политики. До последнего времени формально не был отменен декрет СНК РСФСР от 17-го апреля 1921 года, изданный под свежим впечатлением отмены продразверстки и перехода к продналогу. Здесь на кооперацию возлагалась задача снабжения населения предметами первой необходимости, и она в этом смысле становилась как бы органом Наркомпрода. Все граждане должны были войти в состав кооперативов. Это было вхождение принудительное, как принудительностью была проникнута, положим, карточная система, и при том ни один не мог быть одновременно членом двух кооперативов, так как такое положение создавало бы ему недопустимые выгоды в снабжении продуктами продовольствия по сравнению с другими. Тогда частная торговля, даже сравнительно мелкая, находилась в зачатке. Теперь приходится отбивать у нее оптовый рынок. Декрет 17 июля 1921 года был издан только для РСФСР, даже не вставало тогда вопроса о том, должен ли он распространяться на другие республики, хотя бы на Украину и Белоруссию, с которыми в это время были заключены союзные договоры. Просто в таком распространении не представлялось надобности ни для той, ни для другой страны. Этот декрет был изменен постановлением ЦИК и СНК СССР от 28 декабря 1923 года о реорганизации потребительской кооперации на началах добровольного членства. Целью теперь было поставлено развитие потребительской кооперации в условиях новой экономической политики, и ради этой цели обязательная приписка всех к кооперативам отменяется, а согласно 2-й статье декрета предлагается центральным органам потребительской кооперации принять меры к ее реорганизации на началах добровольного членства.

Здесь был сделан первый шаг. Он подымал ряд вопросов. Если потребительская кооперация строится на началах добровольности, должны ли быть открыты ее двери для всех желающих или недопустимо вступление в нее тех элементов, которым конституция Союзных республик отказывает в политических правах? Как должны основываться и регистрироваться эти преобразованные кооперации и их союзы? Должно ли быть, наконец, начало добровольности перенесено и на их взаимоотношения, должно ли стать свободным и самое вступление

в союз кооперативов, в противоположность прежней системе, при которой это вступление являлось обязательным, кооперативы соединялись в губернские союзы, а эти союзы—в Центросоюз? И опять по каждому из этих вопросов возникали обычные конституционные прения. Должны ли они разрешаться в законе Союза или Союзных республик, и если неизбежно здесь некоторое установление законов союза, то какая степень самостоятельности должна быть предоставлена Союзным республикам? Весьма много споров возникало и относительно объединения кооперативов в общесоюзном масштабе. Одни доказывали, что таким объединением уже в настоящее время является Центросоюз, и они могли ссылаться на участие его представителей с совещательным голосом в заседаниях СНК, могли указывать на те обширные, в особенности экспортные и импортные, операции, которые ведет Центросоюз, объединяя здесь кооперативы не только РСФСР, но и других республик. Другие, напротив того, настаивали на том, что никаким законодательным актом Центросоюз в такое общесоюзное учреждение не превращен и что его положение не отличается от положения Украинской Спилки, и что отношения Союзных республик здесь могут устанавливаться лишь взаимными договорами.

Эти вопросы отчасти разрешены в настоящее время декретом от 20 мая 1924 года. Он определяет круг граждан, могущих входить в потребительскую кооперацию, круг ее деятельности, основные органы управления первичных кооперативов и их союзов,—требования, коим должен удовлетворять их устав и порядок ликвидации. Иерархия кооперативных объединений завершалась союзами республиканского масштаба, уставы коих утверждаются Экономической комиссией данной республики. Декрет допускает и дальнейшее объединение этих союзов в общесоюзную организацию, которая может быть результатом их соглашения, и устав которой в этом случае подтверждался Советом Труда и Общественного Мира. Таким образом это общесоюзное объединение оставалось факультативным. Союзное законодательство не ставит лишь ему препятствий: при таком соглашении отдельная союзная республика могла в него и не войти, хотя бы другие республики вошли. Самые уставы потребительских обществ должны соответствовать нормальному уставу, который проводится в порядке союзного законодательства, но регистрация их относится к ведению республик.

Таким образом законодательство о потребительской кооперации в главнейших своих моментах входит в общесоюзную сферу. С другой стороны, не только деятельность кооперативных организаций, но и осуществление, так сказать, кооперативной политики остается за Союзными республиками, в частности за их Экономическими

То же самое можно сказать, как мы видим, и о других отраслях кооперации. Правда, они существенно отличаются и именно в занимающем нас вопросе—большей или меньшей централизации, которая требует их регулирования. Так, кредитная кооперация, несомненно, отражает свойство всех кредитных учреждений, которые должны входить в некоторую единую систему, регулирующую центром. Кредит может быть в высшей степени децентрализован, но он тяготеет к единому регулированию. Наоборот, сельско-хозяйственная кооперация отражает на себе свойство тех хозяйственных интересов, которые она старается обслужить. И поскольку сельско-хозяйственное производство может в пределах каждого хозяйственного целого вестись довольно раздельно, постольку и кооперативное строительство здесь теснейшим образом связано с этими чрезвычайно раздробленными и многочисленными крестьянскими хозяйствами, и этот уклон к широкой децентрализации свойственен и сельско-хозяйственным союзам. Тем не менее сельско-хозяйственная кооперация становится предметом общесоюзного регулирования <sup>1)</sup>, что связано с образованием центрального сельско-хозяйственного банка. Можно сказать, тот проект о сельско-хозяйственной кооперации, который внесен в союзный Совнарком, во многом построен по плану, похожему на план проекта кооперации потребительской, хотя, конечно, в эту кооперацию входят только люди, связанные с сельским хозяйством, и самые задачи кооперации различны. Здесь также предусматривается и кооперативное объединение в республиканском масштабе, и не предполагается непременно, чтобы было объединение общесоюзное. Если таковое произойдет, то устав его должен быть утвержден СТО. Во всяком случае проект оставляет самую широкую самостоятельность республикам в развитии сельско-хозяйственных кооперативов, но все-таки основные законодательные вехи даются Союзом.

Это показывает, что само по себе общесоюзное регулирование, формально единое, вовсе не предполагает нивелировки в деятельности Союзных республик. Если употреблять не совсем, впрочем, подходящие термины, единство законодательства сочетается здесь с многообразием форм управления, поскольку к управлению можно отнести и само текущее административное законодательство. Права последнего не лишены и Союзные республики. Было бы вообще величайшей ошибкой в кооперативном деле идти путем искусственной централизации, забывать, что все строится на первичном кооперативе. Но этот первич-

---

<sup>1)</sup> Декрет 12 октября 1923 г. о распространении на сел-хоз. кооперацию декрета 24 мая 1923 г., который был издан в порядке законодательства РСФСР.



ный кооператив, группирующийся вокруг сельской потребительской лавки или склада сельско-хозяйственных орудий или кредитной кассы, теснейшим образом связан с самыми низовыми ячейками советского строительства и весьма удален от союзного центра. Может быть союзы должны делать только то, что недоступно этой ячейке, а Союзы Союзов—что не под силу отдельным Союзам. Но в то же время кооперация разделенная всегда будет побеждена другим более гибким частным капиталом, разве только за ней будет стоять постоянная поддержка государства. Но чем более она становится на собственные ноги, тем необходимее право объединения в более крупную организацию. В частности, поскольку кооперация может сделаться важным фактором нашей внешней торговли, которая относится к общесоюзным отраслям, и для нее самой, в силу совершенно практических интересов, а не соображений какого-то отвлеченного централизма, может быть необходимым общесоюзное объединение — необходимым для кооперативных Союзов самих республик, и достигаться путем их соглашений.

По своему промежуточному положению между областями государственной и частной, с кооперацией известное сходство представляют собой профессиональные союзы. Эти союзы так вплетены в историю советского строительства, в его достижения и его программы — достаточно вспомнить дискуссию 1920—1921 г.г.—и в то же время советское законодательство так мало отразило эту их роль <sup>1)</sup>. Даже ВЦСПС, который в эпоху наибольшего огосударствления профсоюзов приближался к положению особого ведомства, получал ряд функций, принадлежавших ранее Наркомтруду, и снова возвращал их последнему,— даже он чрезвычайно мало регулирован советскими законами, которые обычно о нем упоминают, как об учреждении совершенно определившемся по своей организации и по своей компетенции. Между тем ВЦСПС путем своих циркуляров заполнял немало пробелов нашего трудового законодательства. Задолго, например, до того, что вопрос об урочном положении, практически столь важный для всякого рода хозяйственных работ, стал предметом внимания законодателя, он, можно сказать, был реципирован ВЦСПС <sup>2)</sup>. Но и вообще законодательство о профсоюзах Союзных республик крайне ограничено. Ст.ст. 151—167 Кодекса Законов о Труде здесь совершенно недостаточны. И чрезвычайно трудно отвлеченно сказать, в какой мере дальнейшее законодательное развитие

<sup>1)</sup> Ср ст. А. Лозовского «Новая экономическая политика и русские профсоюзы». Ежегодник Коминтерна. 1922, стр. 436.

<sup>2)</sup> Теперь этот вопрос урегулирован впредь до пересмотра постановления СТО от 14 сентября 1923 г. С. У. 1924 г. 6—26—27.

этих положений Кодекса должно идти в порядке общесоюзном и в какой—в порядке республиканском. Может быть даже для профессиональных союзов, которые строятся теперь на началах добровольного в них участия, меньше будут нужны общие положения, чем акты текущего административного законодательства, скорее свойственные отдельным республикам.

В то же время, однако, не только Кодексом Законов о Труде, а всюю своею природой профессиональные союзы связаны с СССР в его целом. Если профессиональное движение в настоящее время переросло границы отдельного государства и национальности, если рядом с Коминтерном имеется Профинтерн, то совершенно естественно должен быть общесоюзный центр профессионального объединения, и таковым является ВЦСПС уже в настоящее время, хотя формальный акт союзного законодательства и не признавал за ним этого общесоюзного значения. Он в себе совмещает объединителя профсоюзов в пределах РСФСР и в пределах всего Союза. Может быть здесь есть организационная неправильность, которая устранится созданием объединений республиканских, отдельных от общесоюзных. Однако едва ли возможно требовать, чтобы организация профессионального объединения точно воспроизводила схему Союза. Это объединение должно направляться по путям своего собственного профессионального интереса, и опять-таки эти пути достаточно связывают его с Союзом. Самые могущественные профессиональные организации, как организации текстильщиков, металлостов, рабочих транспорта, горнорабочих, соприкасаются с теми отраслями народного хозяйства, которые целиком или почти целиком ведаются непосредственно Союзом. Общесоюзный характер Наркомпути предreshаег общесоюзный характер Цектрана, который должен объединять одинаково рабочих, занятых в железнодорожных мастерских в Москве, Харькове, Минске и Тифлисе. Поэтому законодательство, регулирующее вышеуказанные отрасли народного хозяйства в общесоюзном масштабе, неизбежно будет в значительной мере определять и положения соответственных профсоюзов. Самая возможность большей или меньшей централизации в пределах единого союза, прежде всего, зависит от характера деятельности, которой занимаются его члены. Она, наверное, будет неодинакова у работников просвещения и работников транспорта.

Рядом с профессиональными союзами можно поставить другие союзы и общества, которые, употребляя терминологию, свойственную законодательству РСФСР и других Союзных республик, не преследуют цели извлечения прибыли. Это союзы, главным образом, культурного назначения. Регистрация обществ и союзов, конечно, относилась к зако-

нодательству отдельных республик. В конституции ничего не говорилось, что союз может регулировать положение подобных обществ, и между тем вопрос стал предметом общесоюзного законодательства. Теоретически можно было сказать, что превращение общества, утвержденного по закону отдельной республики, в общесоюзное может быть достигнуто его регистрацией в других республиках. Однако такой путь является в высшей степени громоздким.

Несомненно, далее, могут существовать общества, цели которых по самому их содержанию связаны с деятельностью Союза. Таким явилось общество содействия жертвам интервенции, утвержденное постановлением СНК СССР и давшее повод НКРКИ возбудить вопрос об учреждении подобных обществ в порядке общесоюзного законодательства. В настоящее время этот вопрос решен утвердительно, и такой порядок утверждения их Совнаркомом принят, но не исключает для них обязанности, прежде чем приступить к деятельности в отдельной республике, зарегистрироваться соответственно ее республиканскому законодательству<sup>1)</sup>. Для подобных обществ республиканские законы не менее обязательны, чем общесоюзные, и если какая-нибудь республика нашла бы, что деятельность такого общества не отвечает ее интересам, она могла бы ее остановить на своей территории. Впрочем, сами республики могут быть весьма заинтересованы в установлении порядка, допускающего деятельность подобных обществ на всей территории Союза и не требующих длительных формальностей. В Армении существует общество национальной взаимопомощи, особенно важное в виду тех тяжких катастроф, которым подвергся армянский народ в эти годы войны и неурядицы, катастроф, следы которых далеко еще не изжиты. Может представляться для такого общества весьма желательно получить право функционировать и за пределами Армении в тех местностях Союза, где существует более многочисленное армянское население. И вообще Союзные республики не имеют основания стремиться стеснять организации, безкоризненные в политическом смысле, что удостоверяется соответственными органами Союза, и в то же время преследующие подлинные культурные цели.

Значит ли это, что в сфере союзного законодательства вошло регулирование свободы союзов, как это часто бывает в федеративных государствах? В Германии в момент образования имперской федерации и долгое время спустя свобода союзов, как и свобода собраний, определя-

---

<sup>1)</sup> Ср. Постановление ЦИК и СНК СССР от 9 мая 1924 г. о перерегистрации таких обществ.

лась законами отдельных государств, лишь гораздо позже изданы об этом были законы общеимперские. Конституции Союзных республик говорят о праве союзов значительно иначе, чем конституции буржуазные. Они это право приурочивают к определенным классам и при том не к отдельным их представителям, а к целым коллективам, и интересуются более положительными условиями этого права, обещая трудящимся государственную поддержку в деле образования союзов, как и в отношении права собраний, они говорят не столько об отсутствии препятствий, сколько о положительном содействии предоставлением помещений и т. д. Вся эта область и осталась за республиками, тем более что она очень тесно связана именно с местными органами. В данном же случае имеется в виду не урегулирование свободы союзов, а выполнение некоторых политических или культурных функций, которыми интересуется Союз и которые не требуют прямого участия государственных учреждений или во всяком случае могут выполняться без них.

Здесь все же проявляется, если не личное субъективное право, то личная инициатива. Крайние сторонники самостоятельности государств, кантонов или штатов, входящих в состав федерации, обычно были склонны видеть в ней лишь некоторую надстройку над этими государствами, кантонами или штатами — подобие международно-правовым отношениям, где государство не обращается непосредственно к гражданам другого государства, а действует через его органы. Но федерация есть соединение государственно-правовое или, попросту говоря, оно есть государство, и поэтому совершенно неминуемо создаются непосредственные отношения между его органами и всей массой населения, хотя бы компетенция этих органов в конституционном тексте определялась весьма ограничительно и даже с некоторым оттенком опасения, не будут ли они узурпировать свою новую власть. Нечего говорить, что в СССР нельзя мыслить такой федерации, где между гражданами Союза и его центральной властью сплошным средостением стали Союзные республики. Гражданин, даже не вступая на службу в какое-нибудь общесоюзное учреждение или предприятие, соприкасается с ним или отбывая военную службу, или уплачивая налоги, вообще выполняя свои главнейшие гражданские обязанности. Поэтому нет никакого препятствия к тому, чтобы инициатива отдельного гражданина или их группы, инициатива, соответствующая общим интересам, как они понимаются в данную минуту, не направлялась непосредственно в органы, представляющие Союз. В частности, одно из наиболее драгоценных проявлений инициативы — изобретение, с первых шагов его использования — вводит инициатора в круг ведения общесоюзных учреждений.



Во всех федеративных странах обычно существуют эти два течения, из коих одно стремится скорее и крепче сплотить части федерации, а другое всемерно отстаивает их самостоятельность и даже обособленность. Представители каждого из этих течений весьма легко забывают об относительности этих политических форм и их различий, об инструментальном характере, который должен быть присущ подобной федеративной организации, и начинают возводить свои устремления и тенденции в некоторые незыблемые принципы, в которых, впрочем, не получается никакой подлинной принципиальности, а часто создается лишь неясное с точки зрения общечеловеческой, вредное с точки зрения политической доктринерство. Правильный подход к проблемам федеративного государства прежде всего требует совершенного отказа от этого доктринерства. «Принципиально» не следует быть ни централистом, ни федералистом и, предполагая наиболее целесообразным в данную минуту определенные отношения между центральной властью и членами федерации, желать закрепления этих отношений на вечные времена. Лучшее средство против этого доктринерства лежит в более живом социально-политическом воображении, которое превращает юридическую схему и формулу в наглядный рисунок, если не в настоящую картину. Когда централисты указывают, что в федеративном государстве проще решать дела и издавать законы из центра, они отрицают самый смысл федеративного устройства. Оно сложнее унитарного, хотя юридически границы между ними провести трудно, и оно обычно дороже последнего. Однако эта сложность и проистекающие из нее бюджетные последствия с лихвой возмещаются другими чрезвычайно ценными преимуществами. Может быть налицо такая обстановка, в которой создание федерации является совершенно искусственным делом, простым актом подражания, как это было, повидимому, в некоторых средне-американских и южно-американских республиках. Но там, где прошлое провело достаточно отчетливые грани между различными областями и группами их населения, а настоящее эти грани не затушевало, там, где завещано многообразие бытовое и культурное, сохраняющееся, несмотря на всю центростремительную силу, которая присуща современной промышленности, современному крупному городу, современной организации военного дела и внешней политики, там, в особенности, где рядом живут различные национальности, с их языком, бытом, культурой, с их стремлением сохранить эту культуру, часто уже пронесенную через великие испытания, и развивать ее далее,—там федеративное устройство есть форма, наиболее целесообразная, наиболее обещающая. Но все выгоды ее были бы утрачены, если бы, благодаря разобщенности частей, получалась

военная слабость, экономическая отсталость, наконец, тот общий провинциализм и власть местного быта, под гнетом которого гражданин государства с населением во много миллионов превращается в мещански настроенного обывателя.

В СССР уже в силу его национального состава существуют те глубокие данные для федеративного устройства, которые некогда для Швейцарии готов был признать Энгельс, столь скептически вообще настроенный в отношении обычных федераций. С другой стороны, военно-хозяйственное единство есть условие независимого существования всех этих многообразных народностей, раскинувшихся от болот Припяти до Тихого Океана и от Поморского севера до Арарата.

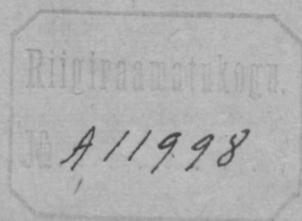
Федерализм предвещался уже в декларации прав народностей России 2 ноября 1917 г. Демаркационная линия, отделяющая сферы Союза и Союзных республик, перемещается и будет перемещаться. Важно только, чтобы это перемещение всегда и было и сознавалось как наиболее отвечающее экономическим, политическим и культурным интересам, ради которых действуют и организация Союза и организация Союзных республик, а не вызывалось стремлением во что бы то ни стало водворить в Союзе полное единство, или создать между Союзными республиками полную раздельность. То и другое только средства — не более.

---



## СОДЕРЖАНИЕ.

	Стр.
I. Круг ведения Союза в С. С. С. Р. . . . . .	3
II. Права Союза относительно союзных республик и союзных республик относительно Союза. . . . .	12
III. Опыт иностранных федераций . . . . .	18
IV. Внешняя политика и международные договоры . . . . .	24
V. Военное дело . . . . .	32
VI. С. С. С. Р. и международная экономика . . . . .	37
VII. План народного хозяйства . . . . .	42
VIII. Промышленность . . . . .	46
IX. Внутренняя торговля . . . . .	52
X. Транспорт, связь, меры и весы . . . . .	57
XI. Сельское хозяйство, лесное и горное дело . . . . .	61
XII. Бюджет и финансы . . . . .	72
XIII. Труд . . . . .	84
XIV. Народное образование . . . . .	90
XV. Народное здравие . . . . .	94
XVI. Гражданское право и гражданский процесс . . . . .	98
XVII. Уголовное право. Уголовный процесс . . . . .	112
XVIII. Судостроительство . . . . .	120
XIX. Вопросы союзн. законодательства, не обозначенные в конституции	125







# ГОСУДАРСТВЕННОЕ ИЗДАТЕЛЬСТВО МОСКВА.

## П Р А В О .

	Ц е н а .	
	р .	к .
Бройде, С. В советской тюрьме. С предисловием Н. Мещерякова.	—	80
Гойхбарг, А. Брачное, семейное и опекуное право Р.С.Ф.С.Р.	—	10
— Хозяйственное право Р.С.Ф.С.Р. Том I. Гражданский кодекс.	1	50
Гражданский кодекс Р.С.Ф.С.Р. Комментарии под редакцией А. Г. Гойхбарга, И. С. Перетерского и З. Р. Тоттенберн.		
Выпуск I. Вводный закон. Общая часть гражданского кодекса	—	70
Выпуск II. Вещное право	—	70
Выпуск III. Обязательственное право	—	70
Выпуск IV. Обязательственное право	1	—
Выпуск V. Обязательственное право	—	80
Выпуск VI. Наследственное право	—	30
Гурвич, Г. Основы советской конституции. Вып. I.	—	75
Дурденевский, в. . . проф Послевоенные конституции Запада.		
Выпуск I. Соединенные Штаты. Ирландия. Польша. Литва. Латвия. Эстония. Финляндия.	1	25
Выпуск II. Германия. Чехия. Австрия. Сербо-Хорватословения. Румыния.	1	50
Елистратов, А. Очерк административного права	1	—
Карнер, И. Социальные функции права	—	75
Коровин, Е. А. Международное право переходного времени	1	20
Котляревский, С. А. Бюджетное право Р.С.Ф.С.Р. и С.С.С.Р.	1	20
Кулаков, Г. В. Конституция С.С.С.Р. и образование съездов советов в схемах	—	20
Подволочный, И. Марксистская теория права. С предисловием Н. Бухарина	—	85
Португалов, Г. Революционная совесть и социалистическое правосознание	—	05
Ракош, Ф. Революционное правосудие	—	10
Советское Право. Журнал Института советского права		
№ 1 (4) 1923 г.	—	50
№ 2 (5) »	—	50
№ 3 (6) »	1	—
№ 1 (7) 1924 г.	2	—
№ 2 (8) »	2	—
№ 3 (9) »	2	—
Справочник по вопросам социально-правовой охраны несовершеннолетних и детской дефективности. Под редакцией проф. А. С. Грибоедова и С. М. Биргера	—	80
Стучка, П. Революционная роль права и государства. Общее учение о праве.	—	25
Энгель, Е. Основы советской конституции	—	75

# ГОСУДАРСТВЕННОЕ ИЗДАТЕЛЬСТВО МОСКВА.

	Цена.	
	Р.	К.
Программа и устав РКП (большевиков) с докладами Н. И. Бухарина и В. И. Ленина на VIII съезде партии. Карманный формат в папке	—	45
Зиновьев, Г. История РКП (большевиков). Популярный очерк	—	60
Сталин, И. Об итогах XIII съезда РКП (б). Удешевл. изд. ц. 7 к.	—	15
Троцкий, Л. Д. Пять лет Коминтерна.	3	—
Сталин, И. О Ленине и ленинизме. Издание 2-е	—	35
Манифест Коминтерна к мировому пролетариату (по поводу десятилетия мировой войны). Принят V Конгрессом Коминтерна 5 июля 1924 года. С приложением политического словаря и статьи «Мировая война и ее последствия» М. Б. Вольфсона	—	20
Вардин, И. Российский пролетариат и мировая война	—	16
<b>Стенограф. отчеты Съездов Советов и РКП.</b>		
Стенографический отчет IV чрезвычайного съезда Советов	—	25
Пятый Всероссийский Съезд Советов Стеногр. отчет	—	30
Седьмой Всероссийский Съезд Советов 5—9 декабря 1919 года. Стенограф. отчет	—	30
Восьмой Всероссийский Съезд Советов. Стеногр. отчет 22—29 декабря 1920 года	—	10
Седьмой съезд Р.К.П. Стеногр. отчет 29 марта—4 апреля 1920 г.	—	30
Стенографический отчет X съезда Р.К.П. 8—16 марта 1921 г.	—	30
Одиннадцатый съезд Р.К.П. Стеногр. отчет 22 марта—2 апреля 1922 года	—	65

## ТОРГОВЫЙ СЕКТОР ГОСУДАРСТВЕННОГО ИЗДАТЕЛЬСТВА:

Москва, Ильинка, Биржевая площадь, Богоявленский переулок, № 4,  
тел. 47—35.

### ЛЕНИНГРАДСКОЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО.

Ленинград, Моховая, 36. Тел. 5-34-17.

### Магазины в Москве:

- |  |  |
|--|--|
| <p>1) Советская площадь, под быв. гост. «Дрезден». Тел. 1-28-94.<br/>2) Моховая, 17. Тел. 1-31-50.<br/>3) Ул. Герцена, 13. Тел. 2-64-95.<br/>4) Никольская, 3. Тел. 49-51.</p> | <p>5) Серпуховская площадь, 1/43. Тел. 3-79-65.<br/>6) Кузнецкий М., 12. Тел. 1-01-35.<br/>7) Покровка, Лялин п., 11. Тел. 81-94.<br/>8) Мясницкая, 46/2, уг. Козловского пер.</p> |
|--|--|

### 9) Оптово-розничный магазин при складе «ТЕПЛЫЕ РЯДЫ»,

Ильинка, Богоявленский пер., 4. Тел. 1-91-49 и 47-36.

10) Кузнецкий м., 11.

11) Тверская-Ямская, д. 26.

Лубянский склад социально-экономической литературы и магазин

Б. Лубянка, 15. Тел. 2-31-29 и 1-74-22.

A 11998

EESTI RAHVUSRAAMATUKOGU



1 0100 00119572 2