

342.4

Проф. Н. ПАЛИЕНКО

Проверено 1977 г. *86*

п-19 к 90

*74851*  
*1977*  
*1049*  
*Проверено 68*

# КОНФЕДЕРАЦИИ, ФЕДЕРАЦИИ И СОЮЗ СОЦИАЛИСТИЧЕСКИХ СОВЕТСКИХ РЕСПУБЛИК

ПРЕДИСЛОВИЕ  
М. ВЕТОШКИНА

*4586*  
ПРОВЕРЕНО  
НАЦИОНАЛЬНАЯ  
БИБЛИОТЕКА



Проверено 1980 г. *1-4*

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ИЗДАТЕЛЬСТВО УКРАИНЫ

1925

## ПРЕДИСЛОВИЕ.

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

*М. Ветошкин.*

## Государство и его областной состав.

Государство является своеобразной социальной организацией принудительного властвования в пределах определенной территории. Эта власть осуществляется определенными общественными группами или классами через посредство целой системы учреждений или государственных органов. Своеобразие государства, отличие его от всяких других территориальных организаций принудительного властвования, заключается в верховности и независимости его власти, т. е. суверенитете, или, по крайней мере, в такой самостоятельности принудительной власти, при которой она основана на собственном праве, а не на уполномочии со стороны другой организации, другого общественного союза. Все провинциальные организации (области, губернии, уезды, волости, города, села) не только подчинены стоящей над ними государственной власти, но и самая их власть истекает от вышестоящего государственного союза, основана на его праве, законах. Основы же государственной власти определяются собственным правом государства. Итак, власть государства исходит от него самого, имеет таким образом самопроизводный характер и определяется соотношением действующих в нем общественных сил.

Государство может быть централизованным и децентрализованным в своем управлении. Решающая власть почти по всем вопросам может быть стянута к центру, передана лишь центральным органам, с оставлением местам лишь очень незначительных полномочий. Таково было государственное управление Франции незадолго до Великой Революции и даже

после нее, и теперь еще Франция является наиболее централизованным государством. При децентрализации же местности государства, его провинции получают более или менее значительные полномочия и самостоятельность в разрешении дел управления.

Если определенной местности государства, местным учреждениям, в составе избранных населением лиц, передается самостоятельное заведывание более или менее широким кругом административных дел, то создается местное или областное самоуправление, так называемая административная автономия.

Если же децентрализация власти идет еще шире и местные организации уполномочиваются даже на издание особых для местности по определенным вопросам законов, так что центральная власть по этим вопросам для местности своих законов не издаёт, и такие постановления местных органов имеют для местности ту же силу, как если бы это были законы центральной власти, то образуется областная местная автономия в собственном смысле слова—именно законодательная автономия (слово «автономия» греческого происхождения и означает собственно «самозаконодательство»). В интересах экономии государственных средств и сил, политической и гражданской подготовки населения, предоставления национальностям свободного определения своей жизни, и более целесообразного разрешения вопросов местной жизни, которые лучше могут быть выяснены и разрешены на местах, чем подчас в весьма далеком центре, местное самоуправление организовано теперь во всех государствах, в большем или меньшем объеме.

В советских республиках местностям, в лице областных, губернских, уездных (окружных), волостных (районных) съездов советов и их исполкомов, городских и сельских советов, их исполкомов и президиумов, предоставлено в определенном объеме право самоуправления—административная автономия, но не законодательная, так как законы могут издаваться только высшими съездами советов, Центральными Исполнительными Комитетами и Совнаркомками республик.

Так, в РСФСР декретами ВЦИК-а образованы в местностях, населенных нерусским населением, особые «автоном-

ные области», как-то, автономные области: Марийская, Вотская, Бурят-Монгольская, Черкесская, Чувашская, Орайтская, Зырянская, Калмыцкая, Юго-Осетия, а также Корельская\*) и Немецкая трудовые коммуны. Далее, две объединенные области: Кабардино-Балкарская и Карачаево-Черкесская. В этих областях организованы областные съезды советов и областные исполкомы.

Права этих областных учреждений такие же, как и губернских учреждений РСФСР; это видно уже из того, что областным исполкомам автономных областей присвоены права губисполкомов.

Во всяком случае, автономия этих областей имеет административный, а не законодательный характер, законы же для автономных областей РСФСР издаются высшими центральными учреждениями РСФСР.

Областной же автономией с правом самостоятельного законодательства по определенным вопросам областной жизни (с исключением действия в области по этим вопросам общегосударственных законов) обладают, например, провинции Голландии, обладала Финляндия в составе б. Российской империи, в небольшом объеме обладали так называвшиеся «земли и королевства», т. е. провинции б. Австрийской империи, и в настоящее время в весьма широком объеме обладают такой автономией некоторые части и колонии Великобритании (Канада, Австралия, Южная Африка и теперь Ирландия). Такую автономию можно назвать политической.

Англия не вмешивается более своими законами и распоряжениями в управление этих колоний, так как все управление Канады, Австралии и Южной Африки, согласно данных им Великобританией конституций, проводится их собственными учреждениями. Эти колонии имеют свои законодательные палаты, т. е. парламенты, свои ответственные перед парламентами министерства, свои суды, администрацию, собственное войско, финансы, налоги,—все подобно тому, как в государстве. Но конституции, которые даны Англией Канаде, Австралии, Ю. Африке, могут быть изменены только с согласия, утверждения английского монарха, как представителя вер-

\*) Недавно превращенная в автономную советскую республику.



ховной власти Великобритании. Во главе правительственной власти этих колоний поставлены генерал-губернаторы, назначаемые формально английским королем, фактически же английским парламентским министерством, советами которого король обязан руководиться. Генерал-губернатор является представителем верховной государственной власти Великобритании и главой исполнительной власти колонии. Генерал-губернатор назначает министров колонии и высших чиновников, он увольняет министров, если они теряют доверие колониального парламента. Он назначает членов верхней законодательной палаты колонии (парламент колонии состоит из двух законодательных палат—нижней и верхней), так как такое же право принадлежит королю в самой Англии по отношению к верхней палате—палате лордов. Далее, генерал-губернатору, как представителю великобританской верховной власти, принадлежит право утверждать от имени короля законы, которые приняты парламентами колоний, или посылать их на утверждение монарха. Каждый закон, который издается в колонии, нуждается, таким образом, в утверждении английского монарха или его представителя, как и все законы Великобритании (это утверждение, однако, всегда дается). Если генерал-губернатор утвердит закон, то все же английская государственная власть, в лице короля, имеет право в течение года после этого отказать в одобрении закона и лишить его силы. Наконец, решения судов колоний могут быть обжалованы в высший суд Англии. Такова та государственно-правовая связь, которая существует между Англией и ее колониями.

Австралия, Канада и Ю. Африка фактически совершенно самостоятельно управляются, по своей воле. Их министры съезжаются от времени до времени в Англию на конференции, совещания с английскими министрами, для обсуждения общих вопросов политики.

Но, так как в правовом отношении конституции английских колоний исходят от английской верховной власти и в дальнейшем не могут быть без ее утверждения изменяемы, так как английская верховная власть утверждает законы колоний, а глава колониального правительства генерал-губернатор является представителем верховной власти Англии,

Австралия, Канада и Ю. Африка, несмотря на название их «доминиями» (господствами), на всю широту своей политической автономии и фактическую самостоятельность, все же формально признаются автономными провинциями, самоуправляющимися частями, колониями Великобритании, а не государствами.

К автономным областям, а не к государствам должны быть также отнесены, как увидим дальше, и автономные республики РСФСР: Дагестанская, Горская, Башкирская, Киргизская, Татарская, Крымская, Туркестанская, Корельская, так как основы их организаций определяются верховой властью РСФСР, декретами Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета.

Но кроме соединения различных провинций и автономных областей в государстве под его верховною властью, и сами государства вступают друг с другом в соединения различного вида. Это могут быть основанные на международном договоре или международные союзы государств (как-то наступательно-оборонительные союзы, союзы по обмену почтовою корреспонденциею, союзы, объединяющиеся по вопросу о монетной системе и по другим специальным вопросам управления), которые не вносят изменений в их государственный строй, и союзы более тесные государственно-правового характера, создающие известные общие государственные учреждения для всех союзников. Такими государственно-правовыми соединениями являются конфедерации и федерации.

## Конфедерации и Федерации.

Государство, в состав которого не входят другие государства, в котором существует только провинциальное, местное самоуправление или автономные области, называется простым, единым или унитарным государством. В нем господствует лишь одна государственная власть на пространстве всей его территории над всем населением и организациями. В отличие от простого или единого государства, государство федеративное или союзное является сложным, так как само оно состоит из государств.

В союзном государстве имеется несколько государственных властей, а именно: центральная союзная или федеративная власть, которая верховно ведает определенными общими вопросами управления в пределах всего союза, как общая для всех государств, объединившихся в союз, их населения и властей, с другой стороны, власти, входящих в федерацию государств, которые в пределах своих территорий ведают всеми вопросами управления, не переданными исключительно союзной власти.

В федеративном государстве несколько государств объединяются в постоянный союз, образующий общее для них всех и их граждан государство, с особою союзною верховною властью, в образовании которой и деятельности они участвуют.

От такого федеративного союзного государства или, как мы будем короче называть его, — федерации должно отличать другой, менее тесный вид союза государств — конфедерацию.

Конфедерацию также называют «союзом государств», в отличие от союзного, федеративного государства. Различие между «федеративным государством» и «конфедерацией» заключается в том, что при конфедерации имеется только союз, договорное товарищество государств, которое само не является государством. Общего, обнимающего всех членов конфедерации, государства не образуется. Государства в таком союзе — конфедерации — остаются принципиально независимыми, иначе суверенными государствами. Каждое из них подчиняется тем общим союзным учреждениям и порядку, которые по договору они установили, и до тех пор, пока пожелают оставаться в союзе, пока признают силу союзного договора. Каждое государство в конфедерации может отказаться от союза, выйти из него (это называется правом сецессии или выхода), или признать по тем или другим основаниям постановления общих союзных учреждений для себя не имеющими силы, недействительными (это называется правом нуллификации). Общая союзная власть по общим вопросам, переданная в ее ведение, является только властью уполномоченных, делегатов от отдельных независимых государств, а не верховною для них государственною властью принудительного порядка, поэтому важнейшие вопросы конфедерации должны решаться единогласно государствами, а не одной союзной властью или большинством членов государства.

В случае споров между государствами конфедерации и между ними и союзными властями, последние остаются за отдельными государствами, опирающимися в конечном счете на свое верховенство и независимость, т. е. свой суверенитет, и сохраняющими свое право выхода из союза и признание постановлений союза, несогласных с их интересами, для себя недействительными. В конфедерации нет особой общей государственной верховной власти, постановления которой были бы законами для союзников, столь же принудительными, как законы государства для его граждан.

Конфедерация поэтому является обыкновенно переходной формой объединения государств, переходным этапом их союзной жизни к более тесному объединению в сложное государство. Общность интересов или сознание национального

средства в связи с внешними и внутренними, особенно хозяйственными, условиями жизни отдельных государств, побуждали их к политическому соединению, союзу, но в то же время они желают сохранить свою независимость и свои верховные полномочия. Лишь впоследствии, побуждаемые сознанием необходимости более тесного сплочения, государства—союзники преобразовывали свои конфедерации в федеративные государства, т. е. в союз с объединенным населением, объединенной территорией и объединенной принудительной для всех властью по общим делам, но с сохранением государственности и определенной самостоятельности всех членов союза. Федерация—государственно-правовая, а не международно-правовая организация. Ее главное основание закон, а не договор.

Между типами федерации и конфедерации, указанными нами, жизнь, конечно, дает различные переходы, большее или меньшее приближение конфедеративного устройства к федеративному и указанное нами разграничение имеет значение, поскольку мы устанавливаем различные типы союзов. Мы рассмотрим здесь в общих чертах историю возникновения и развития и строй наиболее известных и образцовых федераций современного мира—Соединенных Штатов Северной Америки, Германии и Швейцарии. Их организация служила образцом для других федераций. Особенное влияние оказали в этом отношении первая по времени образования великая Северо-Американская федерация, а затем Швейцарская федерация. Все эти федерации до своего образования пережили также период конфедеративной организации.

---

## Северо-Американские Соединенные Штаты.

Еще будучи колониями Англии, Северо-Американские Штаты пытались объединиться в союз для защиты от Франции и индейских племен.

Знаменитым американским ученым, Франклином, был предложен на конгрессе (съезде) представителей колоний в г. Албани в 1754 г. проект конфедеративного устройства колоний, который затем должен был быть передан на одобрение отдельных колоний. Что здесь намечалась только конфедерация, видно было уже из того, что правителям, губернаторам отдельных колоний предоставлено было право отвергать постановления союзного конгресса и таким образом парализовать его деятельность.

Проект Франклина не осуществился, но после этого состоялось еще несколько съездов представителей колоний. На съезде в г. Филадельфии в 1774 г. заключен был военный союз для борьбы с Англией за независимость и провозглашена была «Декларация прав человека». В 1775 г. собрался съезд (конгресс), который снарядил войско для борьбы с Англией и назначил Вашингтона главнокомандующим.

В 1776 г. конгресс объявил независимость колоний и они стали суверенными, независимыми государствами, штатами. Но необходимость обеспечить свою независимость и безопасность побудила штаты превратить свое содружество в борьбе за независимость в постоянный союз, однако с сохранением своей государственности и своего суверенитета. Поэтому конгресс делегатов штатов, собравшийся в 1777 г.

в Филадельфии, выработал так называемые «Артикулы (т. е. статьи) конфедерации и вечного союза», которые затем предложены были на утверждение всем 13 штатам и, когда они были приняты, последовало их обнародование, как конституции конфедерации Соединенных Штатов.

Но союзное устройство это не создавало еще из союза общего, федеративного государства. Это было лишь товарищество независимых государств, конфедерация. В конституции именно было подчеркнуто, что каждый штат в союзе сохраняет свой суверенитет (верховенство), свободу и независимость. Общая союзная власть должна была вести внешними сношениями (объявление войны, заключение мира), распоряжаться военными силами союза, но взимать какие-либо налоги союз не имел права и средства его составлялись только путем взносов от отдельных штатов, соответственно размеру застроенных земельных участков в каждом штате. Союз имел право заключать займы, право установления монетной системы, единиц меры и веса, издания правил, касающихся торговли между штатами, и ведал почтовое дело.

Союзная власть сама не могла решать споры между штатами, а только должна была содействовать организации особых третейских судов для разрешения конфликтов в союзе. С согласия союза отдельные штаты могли вести сношения с иностранными государствами, иметь свою армию и даже вести войну.

Союзным учреждением был Конгресс Соединенных Штатов. Он собирался ежегодно в ноябре и состоял из уполномоченных, т. е. делегатов, посылаемых отдельными штатами. Штаты могли назначать от 2 до 7 делегатов, но все делегаты каждого штата пользовались лишь одним голосом на конгрессе. Они получали инструкции и во всякое время могли быть отозваны своими штатами и заменены другими.

Решение дел в союзном конгрессе производилось по большинству голосов, для наиболее же важных вопросов требовалось согласие представителей девяти штатов (из 13), а для изменения союзной конституции—единогласие представителей штатов.

Когда конгресс не заседал, его заменял особый «Коми-



тет Штатов», состоявший из представителей всех штатов, по одному от каждого. Председатель комитета назначался конгрессом из числа своих членов. Этот комитет был также главным исполнительным органом союза. Конгресс мог организовать и другие комитеты и назначать особых должностных лиц для заведывания теми или другими общими делами. Исполнительный Комитет конгресса передавал правительствам штатов распоряжения конгресса, а от правительств штатов зависело уже издать соответствующие распоряжения в отношении населения их.

Вследствие такого устройства союзная власть была слаба: управление союзными делами в конечном счете всецело зависело от воли отдельных членов союза, от правительств штатов. Вспомним еще, что союз не мог добывать средств путем налогов, а поддерживался лишь взносами штатов, таким образом в денежном отношении союзная власть всецело зависела от штатов, неохотно дававших ей средства.

Союз поэтому находился постоянно в финансовом затруднении. Возникавшие разногласия и недоверие между штатами и союзом грозили разрывом союза. В виду этого, благодаря усилиям выдающихся политических деятелей Америки (Вашингтона, Гамильтона, Мадиссона), штаты решили укрепить союз путем создания более сильной союзной власти.

Учредительное собрание представителей отдельных штатов, созванное в 1787 г. в г. Филадельфии, выработало и приняло проект новой Федеративной Конституции. Так как это было изменение действовавшей конфедеративной конституции, то, согласно последней, оно подлежало для вступления в силу утверждению со стороны всех штатов. Но Учредительный Конгресс постановил, не считаясь с артикулами конфедерации, признать новую конституцию вступившей в силу после того, как она будет принята хотя бы девятью штатами (из 13). Когда это произошло, Конгресс в сентябре 1788 г. объявил новую конституцию вступившей в силу (ее приняли уже 11 штатов), а к 1790 г. присоединились к этой конституции и остальные штаты.

Так возникла действующая и ныне, вот уже более 130 лет, союзная Конституция С. Американских Соединенных

Штатов (их теперь сорок восемь), преобразовавшая прежнюю конфедерацию в федеративное государство.

До настоящего времени в ней произведено немного изменений за столь продолжительное время (более двух десятков поправок). Федеративная конституция обнародована как верховный закон, исходящий от верховной власти всего народа Соединенных Штатов, а не как договор Штатов и их правительств.

В этом уже выражается ее федеративный, государственный характер, а не конфедеративный, международно-правовой, договорный.

— «Мы, народ Соединенных Штатов, — говорится во введении в эту конституцию 17 сентября 1787 г., — в намерении образовать более совершенный союз, установить правосудие, упрочить внутреннее спокойствие, озаботиться об общей защите, споспешествовать общему благосостоянию и обеспечить нам самим и нашему потомству благо свободы, предписываем и устанавливаем настоящую конституцию для Соединенных Штатов Америки». — Сама конституция, законы, изданные союзною властью на основе этой конституции, и договоры, которые заключены и будут заключены союзною властью, объявлены высшим правом всего союза, с которым должны согласоваться и не могут ему противоречить законы и постановления входящих в союз штатов. Противоречащие союзной конституции законы должны быть признаны судами и Верховным Федеративным Судом недействительными.

Штаты обязаны подчиняться законам и постановлениям союзной власти; споры между штатами и между штатами и учреждениями союзной власти подлежат разрешению не властью штатов и их судов, а подведомственны самой союзной власти, — Верховному Федеративному Суду и низшим федеративным судам. Народ Соединенных Штатов делегировал судебную власть союза этим федеративным судам. Суды Соединенных Штатов должны применять законы союзной власти, если бы в конституциях или законах отдельных штатов по этим вопросам имелись постановления, противоречащие союзным законам.

Полномочия, не переданные конституцией союзной вла-

сти, признаются сохраненными за народом и отдельными штатами, если только они прямо не запрещены отдельным штатам.

Союзная власть ведает только теми делами, которые перечислены в союзной конституции, как подлежащие ее ведению, все прочие дела государственного законодательства и управления, а также исполнение постановлений, если для этого исполнения не будут намечены особые союзные чиновники, принадлежат отдельным штатам и их учреждениям.

Союзной власти принадлежит:

- 1) Право внешних сношений и заключение договоров с иностранными государствами;
- 2) Право устанавливать и собирать подати, пошлины, налоги и акцизные сборы, платить долги и заботиться о внешней защите и преуспейнии Соединенных Штатов; но все подати, налоги и сборы должны быть однообразны на всем пространстве Союза;
- 3) Заключать займы за счет Соединенных Штатов;
- 4) Регулировать торговлю с иностранными государствами и между штатами и индейскими племенами;
- 5) Устанавливать однообразные для всего союза правила о принятии в подданство и однообразные законы о банкротстве;
- 6) Чеканить монету, определять ее стоимость и стоимость иностранных монет;
- 7) Устанавливать единицы меры и веса;
- 8) Устанавливать наказания за подделку государственных бумаг и монеты Соединенных Штатов;
- 9) Учреждать почтовые учреждения и сооружать почтовые дороги;
- 10) Обеспечивать на определенный срок авторам и изобретателям исключительное право на их сочинения и изобретения;
- 11) Учреждать суды, подчиненные верховному суду;
- 12) Определять и назначать кары за пиратство и тяжкие преступления, совершенные в открытом море и против международного права;
- 13) Объявлять войну, заключать мир, жаловать призовые и репризовые свидетельства и издавать правила касательно военной добычи;

14) Набирать и содержать армию, причем никакое денежное назначение на этот счет не может быть сделано более, чем на два года. Строить и содержать флот, устанавливать правила относительно управления и организации всех военных сил;

15) Принимать меры для созыва милиции для приведения в исполнение законов союза, подавления восстаний и отражения вторжений; принимать меры по организации милиции и управления той частью ее, которая может быть назначена на службу Соединенных Штатов, т. е. союза, сохраняя за отдельными штатами право назначения офицеров и обучения милиции, согласно правил, предписанных союзной властью;

16) Пользоваться исключительной законодательной властью по всем вопросам в пределах того района, который предоставлен для местопребывания правительства Соединенных Штатов, а также пользоваться такою же властью во всех местах, купленных Союзом, с согласия законодательных учреждений отдельных штатов, в которых находятся эти места, для устройства фортов и других военных сооружений.

Для осуществления вышеперечисленных постановлений и всех других прав, которыми по конституции облечена союзная власть, союзная власть имеет право издавать все нужные для этого законы.

Законодательная власть Соединенных Штатов С. Америки вверена народом Конгрессу, состоящему из двух палат: палаты представителей, избираемой на 2 года всем населением Соединенных Штатов, мужским и женским (женским с 1920 г.), и сената—верхней палаты. Сенат состоит из сенаторов, избираемых на 6 лет (с перевыборами  $\frac{1}{3}$  их каждые 2 года) по 2 от каждого штата. Сенаторы раньше избирались законодательными учреждениями штатов, а теперь (с 1913 г.) непосредственно населением каждого штата.

Исполнительная правительственная власть вручена Президенту, избираемому на 4 год всем населением С. Штатов через посредство выборщиков. Сенат является представительством интересов отдельных членов федерации, т. е. штатов, а палата представителей представляет весь народ федерации в области законодательства.

Федеративная конституция, как верховный закон союза, может быть изменена лишь в особом законодательном порядке, указанном в самой конституции. Бывшая конфедеративная конституция, по которой штаты сохраняли свой суверенитет, которая имела договорный характер, не могла быть изменена иначе, как по одобрению всякого изменения ее всеми без исключения штатами. Действующая федеративная конституция имеет другой характер: она — не договор, а общий союзный закон. Порядок ее изменения следующий: изменение союзной конституции, принятое большинством  $\frac{2}{3}$  каждой из палат союзного конгресса, передается затем на утверждение всех штатов, и, если законодательные собрания, или же особо созданные для этого учредительные собрания  $\frac{3}{4}$  штатов одобряют это изменение, оно вступает в силу и обязательно для всех штатов, как конституционный закон, если бы даже  $\frac{1}{4}$  штатов была против такого изменения. Изменение может быть также предложено и двумя третями штатов (их теперь 48). Тогда конгресс передает это предложение на решение особо созванного союзного учредительного собрания (конвента) и, если будет им принято, а затем одобрено учредительными собраниями  $\frac{3}{4}$  штатов, то изменение союзной конституции вступает в силу, а оставшиеся в меньшинстве штаты должны подчиниться. В шестидесятых годах 19-го века южные рабовладельческие штаты попытались дать неправильное истолкование федеративной конституции, как договора суверенных государств. Когда союзная власть издала закон об отмене рабства (негров), южные плантаторские штаты, интересы которых не совпадали с северными промышленными штатами, объявили, что союз является конфедерацией, что штаты — суверенные государства и могут осуществить свой суверенитет, признали для себя необязательным закон союза об отмене рабства, отделились и образовали новый союз южных штатов. Это повлекло за собою вооруженное выступление союзной власти, междуусобную войну, кончившуюся поражением южных штатов, победой федерации и восстановлением федеративного строя. С тех пор верховенство федеративной власти и федеративные начала союзной конституции никем не оспаривались.

Каждый штат в союзе, подчиняясь, в пределах союзной конституции, союзной власти, сохраняет однако свою государственную власть, свое право организовать свой строй, свою конституцию, но союзная власть должна обеспечить каждому штату республиканскую форму правления, охранять его от внешнего нашествия, а по представлению законодательного собрания или правительства штата, когда законодательное собрание не может быть собрано, и от всякого внутреннего насилия.

Кроме того для штатов, как и для союзной власти, обязательны все предписания союзной конституции, которые обеспечивают основные права граждан. В союзную конституцию внесена также недавно поправка, в силу которой с 1 июня 1919 г. запрещены в Союзе и в штатах производство и продажа крепких напитков.

Конституция Соединенных Штатов Северной Америки послужила образцом особенно для федераций, организовавшихся в 19-м веке в Южной Америке, и прежде всего для европейских федераций—Швейцарии и Германии.

---

## Швейцарская федерация.

Швейцарские кантоны (государства) прежде, чем образовали федерацию, пережили конфедеративную форму союза. Швейцарские кантоны, как маленькие и слабые политические организации, часто подпадавшие под иноземное владычество или испытывавшие иностранное вмешательство, издавна заключали союзы между собою. После падения Наполеона, который навязал Швейцарии свои конституции, державы на Венском конгрессе 1815 г. гарантировали неприкосновенность и нейтралитет (свободу от иностранного вмешательства) Швейцарии, а на конгрессе кантонов в Цюрихе (1815 г.) был принят договор о союзе независимых швейцарских республик— кантонов, в целях взаимной охраны их внешней независимости и внутреннего порядка. Кантоны сохраняли в союзе свою независимость, свой суверенитет, и организовали союзные учреждения в виде союзного собрания, состоявшего из получивших инструкции от своих кантонов делегатов кантонов, собиравшихся ежегодно попеременно в швейцарских городах: Берне, Цюрихе и Люцерне.

При союзном собрании была организована союзная канцелярия.

Союз ведал вопросами о войне и мире, разрешал споры между кантонами, и охранял их права. Исполнение же распоряжений союзного собрания лежало на обязанности самих кантонов, и они оставили за собой право последнего решения. Кантоны имели право наряду с союзной властью вступать в сношения с иностранными государствами. Союз мог



устанавливать дополнительные таможенные пошлины на предметы первой необходимости для военных надобностей. Для законности союзного собрания требовалось присутствие делегатов по крайней мере от 12 кантонов. Делегаты должны были иметь инструкции от своих кантонов. Кантоны таким образом могли приостановить деятельность союза, не посылая своих делегатов или не давая им необходимых инструкций. Эта конфедерация суверенных кантонов обладала таким образом крайне слабой властью. Союз и без того слабый колебался религиозными распрями между католическими и протестантскими кантонами. Образовался даже особый военный союз из 7 католических кантонов. Так как, в силу союзного соглашения 1815 г., образование каких-либо отдельных союзов в Швейцарском Союзе было неправомерно, союзное собрание, особенно в виду ожидавшейся поддержки союзу католических кантонов со стороны некоторых великих держав (в том числе и России), потребовало немедленного прекращения такого сепаратного союза и, получив отказ, немедленно двинуло союзное войско. Междоусобная война кантонов быстро кончилась поражением католического союза. Эти события показали необходимость более сильной союзной власти и более совершенного союза, чем конфедерация 1815 г. Таково было желание большинства кантонов. Поэтому была избрана особая комиссия, которая разработала проект новой федеративной конституции. Проект был одобрен союзным собранием и передан на утверждение кантонов. Хотя по правилам союза 1815 г. для изменения конфедеративной конституции требовалось согласие на это всех кантонов, союзное собрание, несмотря на отказ  $6\frac{1}{2}$  кантонов принять это изменение, объявило в 1848 году новую союзную конституцию вступившей в силу, и были произведены выборы в новые союзные учреждения. В этих выборах участвовали и кантоны, отказавшиеся раньше принять изменение союзного устройства, и таким образом признали новую федеративную конституцию. В 1874 году конституция 1848 г. была пересмотрена в целях еще большего укрепления союзной власти и федеративного строя, с сохранением однако основных начал конституции 1848 г., преобразовавшей Швейцарский Союз кантонов в федеративное

государство. Конституция 1874 г. с некоторыми изменениями действует до настоящего времени. Швейцарская союзная конституция предоставляет союзной власти более обширную власть и полномочия, чем конституция Американских Соединенных Штатов. Союзной власти в Швейцарии, кроме всех тех полномочий, которые предоставлены союзной власти в С. Американских Соединенных Штатах, принадлежат еще: заведывание религиозными обществами, санитарное дело, постройка и администрация всех железных дорог, регулирование работы на фабриках, обязательное страхование рабочих, все законодательство о торговле и законы об охоте. Кроме того реки, леса и наиболее важные дороги и мосты поставлены под наблюдение союзной власти. Законы кантонов о печати, о праве приобретения недвижимости и о голосовании по делам общин должны представляться на утверждение союзной власти. Но права финансовые швейцарской союзной власти ограниченнее финансовых полномочий союзной власти Соединенных Штатов. Швейцарские федеративные средства состояются лишь из доходов с недвижимых имуществ, доходов от таможен, почт и телеграфов, пороховой монополии, из половины дохода от рекрутских квитанций за освобождение от воинской службы. Впрочем, на случай, если расходы федерации не покроются доходами, союзная власть может обложить кантоны контрибуцией (единовременным налогом) на дополнение недохватки в бюджете.

Все, что не отнесено к ведомству союзной власти, остается в ведении кантонов, но, благодаря частым изменениям союзной конституции в сторону расширения полномочий союзной власти, законодательная власть центрального правительства быстрее расширяется, чем в Северной Америке.

Союзная власть в С. Америке имеет почти по всем вопросам, подлежащим ее ведению, свои собственные союзные исполнительные органы (должностных лиц и учреждения), в Швейцарии же исполнительная власть осуществляется непосредственно федеративными учреждениями и чиновниками только в иностранных делах, почтово-телеграфных, таможенных, винной монополии, политехнической школы и отчасти в военном деле. По всем же прочим делам исполнение союзных

постановлений принадлежит кантональным учреждениям, а органам союзной власти—только право весьма, впрочем, широкое, надзора и ревизии. Даже армия в мирное время находится главным образом в ведении самих кантонов, а союзная власть устанавливает общие правила по организации военного дела, назначает старших офицеров, распоряжается союзной армией и верховно командует в военное время.

Исполнение решений Высшего федеративного суда также лежит на обязанности кантональных властей. Государства—кантоны сохранили право самоорганизации и создания собственных конституций, но федеративное правительство гарантирует кантонам гражданскую свободу, республиканскую демократическую форму правления и конституционные права народа. Каждый гражданин кантона есть в то же время гражданин федерации. Союзная власть требует также от кантонов введения обязательного и бесплатного светского обучения. Если кантон почему либо не может обратиться за помощью к федеративному правительству, в случае внутренних беспорядков и внешней опасности, федеративное правительство имеет право вмешаться и без приглашения. Все споры и столкновения между кантонами и между ними и союзными органами разрешаются союзной властью, т. е. Союзным Собранием, Союзным Советом или Федеративным Судом. Законодательная власть союза—Союзное Собрание организовано по системе двух палат, подобно тому, как и конгресс Соединенных Штатов. Союзное законодательное собрание состоит из избираемого населением Национального Совета, как представительства нации, т. е. объединенного в союз населения всех кантонов, и Кантонального Совета, как представительства от всех (22) кантонов, по два представителя от каждого кантона. Но исполнительная власть, в отличие от исполнительной власти в Соединенных Штатах, вверяется не президенту и его министрам, а Союзному Совету из семи человек, избираемых законодательным Союзным Собранием на три года и непосредственно подчиненных этому собранию. Один же из этих 7 членов Союзного Совета избирается тем же Союзным Собранием на один год председателем Союзного Совета и представителем федерации в ее

отношениях и носит название президента федерации. Для решения судебных дел, касающихся союза, учрежден Федеративный Суд. Так как швейцарская конституция, как и конституция С. Америки, является верховным законом федерации, она изменяется в особом законодательном порядке: по почину Союзного Собрания или по требованию 50000 граждан союза (каждый гражданин кантона — гражданин всей федерации) конституция может быть изменена, если изменение ее принято большинством Союзного (законодательного) Собрания и большинством швейцарских граждан и кантонов. Как и американская союзная конституция, швейцарская конституция объявлена от верховной власти всего швейцарского народа, что торжественно и указывается во введении в конституцию. Это закон, а не договор союзных правительств.

Как и во всех федерациях, законы швейцарской союзной власти и все ее постановления имеют высшую силу, поскольку они согласны с конституцией федерации. Союзная власть в лице своих органов наблюдает за исполнением союзной конституции и постановлений союзной власти кантонами и разрешает конституционные споры. Союз гарантирует кантонам их территорию, их верховные полномочия в границах, определенных союзной конституцией, свободу и права народа, конституционные права граждан и те права и преимущества, которые народ предоставил властям. Кантоны обязаны поэтому испросить у союзной власти гарантию своих конституций, которая им дается, если эти конституции не содержат в себе ничего противного постановлениям союзной конституции, обеспечивают пользование политическими правами в формах республиканских и если они приняты народом и могут быть пересмотрены, когда большинство граждан этого пожелает.

## Германская империя.

Крупнейшей федерацией, образовавшейся в Западной Европе, является Германская империя.

В 1806 году прекратилось существование объединявшей различные немецкие земли старой, еще в средние века образовавшейся, Германской империи. Она уже давно превратилась в бессильную организацию, лишь в тень государства, так как в действительности государственная власть перешла к ее бывшим провинциям — различным королевствам и княжествам. 16 немецких правительств (главным образом южных) объявили свое отделение от империи и полную независимость своих земель, и под воздействием Наполеона Бонапарта образовали так называемый Рейнский Союз под протекторатом или покровительством Французской империи (Наполеона).

В этот союз вошли затем и другие немецкие государства, кроме Австрии, Пруссии и некоторых других.

Рейнский Союз представлял весьма слабо связанную конфедерацию по имени лишь суверенных, независимых монархий (фактически подчиненных Франции) с одним общим союзным учреждением — Союзным Собранием, разделенным на два совета. Один состоял из королей, другой — из князей. Организацию этого союза не успели даже разработать, так как с падением Наполеона Рейнский Союз распался, да и до того времени он существовал больше на бумаге. Подъем национальных чувств германского народа в борьбе с Наполеоном вызвал в немецких государствах стремление к объединению в союз.

Но соперничество самых сильных государств — Австрии и Пруссии — явилось помехой такому объединению.

В Парижском мирном договоре державы определили, что германские государства должны быть независимыми (суверенными) государствами, но соединенными федеративной связью. В соответствии с этим в 1815 г. был принят и одобрен всеми немецкими государствами союзный акт, имевший характер международного договора и дополненный затем в Вене еще постановлением 1820 г. В соответствии с этим Германский Союз организован был как конфедерация суверенных государств, в целях охраны внешней и внутренней безопасности Германии, независимости и неприкосновенности отдельных немецких государств. 38 немецких государств вступили в этот союз, взаимно обязавшись в определенном порядке разрешать общие дела; был создан для этого союзный орган, а именно, Союзное Собрание в г. Франкфурте на Майне. Союзное Собрание работало или в виде так называемого Полного Собрания или, обычно, в виде так называемого Тесного (т. е. сокращенного) Совета. Наиболее важные дела переносились из Тесного Совета в Полное Собрание (изменение основных начал организации союза, принятие новых членов в союз, вопросы войны и мира).

В Тесном Совете дела решались большинством  $\frac{2}{3}$  голосов, в Полном Собрании для решения большинства дел требовалось единогласие; вопросы войны и мира решались  $\frac{2}{3}$  голосов. Государства в Полном Собрании не пользовались равным числом голосов: наиболее крупные государства имели четыре голоса, а большинство по одному. Но, так как для решения важнейших вопросов внутренней жизни требовалось единогласие, то и самое маленькое государство могло парализовать своим одним голосом нежелательную для него, хотя бы желательную для всех прочих государств, реформу.

В Тесном Совете каждое из 11 более крупных государств пользовалось 1 голосом, а все прочие, вместе взятые, имели только 6 голосов.

Союзные постановления имели силу только для правительств отдельных государств, а правительства уже должны были каждое у себя обнародовать эти постановления для

населения. Союз ведал иностранными делами, договорами, вопросами о войне и мире. Но и отдельные государства имели право посольства и заключения международных договоров. Союз должен был следить, чтобы правительства и представительные собрания в отдельных государствах не нарушали конституций отдельных государств и конституционных прав граждан. Споры между государствами разрешались не союзною властью, а таким образом: государство-ответчик указывало на другие три государства союза, а государство-истец выбирало одно из них, и тогда высший суд этого избранного истцом государства разрешал спор. Против государства, неисполняющего постановления союза, союз мог употребить принудительные меры, так называемую, экзекуцию. Но так как своей исполнительной власти союз не имел, то должен был обращаться с предложением об экзекуции к отдельным государствам.

Союзное войско состояло из частей отдельных государств, средства союза состояли из денежных взносов отдельных государств — членов, пропорционально численности населения каждого.

Эта конфедерация была слабо организованной и малодейственной и ее подтачивала постоянная борьба двух соперничающих сильных держав — Австрии и Пруссии.

Собравшееся в революционный 1848 г. во Франкфурте на Майне Германское Учредительное Собрание выработало проект новой федеративной организации, по которому германские государства должны были объединиться в более тесный союз — в федеративное государство. Австрия была по этому проекту устранена из союза, а президентство в союзе и титул германского императора были предложены Учредительным Собранием прусскому королю. Но последний не пожелал принять президентство в Союзе и императорский титул от Народного Собрания, выдвинутого революцией, а монархические германские правительства при начавшейся реакции отказались вовсе принять новый союзный проект и отзывали своих делегатов из Национального Собрания.

Победа реакции и прекращение Франкфуртского Национального Собрания положили конец и его планам, хотя



его работа дала матерьял для будущего союзного строительства Германии. Союз же остался при прежнем устройстве.

В шестидесятых годах 19-го века дело объединения Германии вновь возрождается, но по почину и под руководством сильнейшей немецкой державы — Пруссии. Старое соперничество Пруссии с Австрией вылилось в вооруженную борьбу между этими государствами из-за вопроса об управлении Шлезвигом и Гольштейном. Постановлению Союза по этому вопросу Пруссия не подчинилась, найдя его незаконным, вышла из Германского Союза, признав его прекратившимся, и предложила в 1866 г. новый проект союзной организации, исключавший из союза Австрию. Члены Союза разделились: одна часть государств стала на сторону Пруссии, другая — на сторону Австрии.

В битве под Садовой в 1866 г. Австрия и ее союзники были разгромлены Пруссией. Австрия принуждена была признать Германский Союз прекратившим свое существование и отказаться от участия во вновь организуемом Пруссией Союзе. Под главенством Пруссии была организована Федерация германских государств, расположенных севернее реки Майна, под именем Северо-Германского Союза. Конституция этого союза была принята уполномоченными договорившихся германских правительств, принята затем созванным для этого общегерманским парламентом, избранным населением всех союзных государств, и затем парламентами всех этих государств. С 1 июля 1867 г. она вступила в силу, как основной закон, а не договор. Изменяться конституция могла лишь в законодательном порядке, установленном в ней самой. Южные же германские государства, не вступая в Северо-Германский Союз, входили, однако, в общий таможенный союз германских государств, а перед войной с Францией заключили и военный союз с Северо-Германским Союзом. Тотчас же по окончании франко-прусской войны 1870—1871 г. Германский Союз был провозглашен Германской империей, и прусский король, бывший президентом этого союза, получил титул Германского императора. Южные государства по отдельным договорам с Северо-Германским Союзом вошли также в Союз, признав союзную конституцию, которая, в виду вхождения их в Союз

и переименования его в Империю, была в некоторых частях пересмотрена высшими органами союза—Союзным Советом и германским рейхстагом, и опубликована императором 1-го апреля 1871 г., как конституция Германской империи.

Эта конституция с некоторыми несущественными изменениями и действовала до последней германской революции.

Германская империя была федерацией, состоявшей из 22 монархий и 3 республик—вольных городов Гамбурга, Бремена и Любека.

Союзная власть осуществлялась высшим правительственным и законодательным учреждением—Союзным Советом, состоявшим из уполномоченных от отдельных германских правительств, и рейхстагом, законодательным собранием, избранным на 5 лет населением всей Германской империи. Президиум в Союзе и исполнительная власть принадлежали германскому императору, а таковым являлся в силу германской конституции прусский король.

Законодательная власть осуществлялась совместно рейхстагом и Союзным Советом, высшая правительственная власть Союзным Советом, а императору принадлежало приведение в исполнение законов и постановлений, принятых Союзным Советом и рейхстагом, верховное командование военными силами империи, назначение должностных лиц империи, созыв Союзного Совета и рейхстага, роспуск рейхстага с согласия Союзного Совета, объявление войны с согласия Союзного Совета и заключение мира, заключение международных договоров, представительство империи в сношениях с иностранными государствами. Император назначал главного министра Германской империи—канцлера, который председательствовал и в Союзном Совете. Кроме того, для разрешения судебных дел, указанных в конституции, был организован высший Союзный Имперский Суд, а публично-правовые споры между государствами разрешались Союзным Советом. В то время, как в Швейцарии и Америке государства, входящие в союз, имеют равное представительство в том союзном законодательном учреждении, которое призвано представлять эти государства (Сенат в С. Америке и Совет Кантонов в Швейцарии), в Германской империи в Союзном Совете правитель-

ства отдельных государств были представлены далеко не равно: Пруссия одна имела 17 голосов в Союзном Совете, Бавария 6, некоторые крупные государства от 4 до 2, а остальные по 1 голосу.

Дела решались в рейхстаге и Союзном Совете по большинству голосов. Союзная конституция могла быть изменяема только по постановлениям рейхстага и Союзного Совета и при том условии, если 14 голосов в Союзном Совете не выскажутся против этого изменения. Таким образом одна Пруссия своими 17 голосами могла воспрепятствовать всякому нежелательному для нее изменению конституции. Пруссия в лице императора, как прусского короля, имела еще ряд других преимуществ и вообще играла руководящую роль в империи по своим правам и по своей силе.

Союзная власть Германской империи могла законодательствовать по значительно более обширному кругу вопросов, чем Союзная власть в Соединенных Штатах и даже Швейцарии, но за исключением иностранных дел, флота, почтово-телеграфного и консульского дела, имперская союзная власть могла приводить в исполнение свои постановления только через исполнительные органы и чиновников отдельных государств, сохраняя за собой лишь верховный надзор.

Империя имела свои финансовые средства. В имперскую казну шли устанавливаемые ею налоги и пошлины: таможенные, почтовые и телеграфные, налоги на пиво, вино, табак, соль и сахар. Имперская власть могла заключать займы. В случае недостатка доходов этот недостаток должен был пополняться взносами от государств—членов союза, сообразно количеству их населения, но к этим взносам не пришлось прибегать.

Вспыхнувшая в Германии революция имела своим следствием полное преобразование Германской империи. Германия стала республиканской и превратилась в Союз демократических республик. Военное поражение, революция и острейшая социальная борьба не только не разъединили государства Германии, напротив, новая германская союзная конституция 1919 г. еще теснее объединила ее и настолько расширила полномочия союзной власти на счет полномочий

отдельных государств (которые даже именуются теперь только «землями» или «областями»), что можно было бы считать Германию единым государством, а ее земли, области—только провинциями, если бы эти «земли» не сохранили свою самопроизводную власть, особенно право независимо от союзной власти, с соблюдением лишь условий демократического и парламентарного правления, устанавливать свое внутреннее устройство, свои конституции. Союзная конституция требует, чтобы германские земли имели республиканскую форму правления, народное представительство, избираемое на основах всеобщего, равного, прямого и тайного избирательного права по началам пропорционального представительства и ответственное перед парламентом, пользующееся его доверием, правительство.

Новая германская конституция была принята 31 июля 1919 г. Учредительным Собранием в Веймаре и опубликована 11 августа 1919 г. германским Президентом. В конституции сказано, что она исходит от германского народа, единого, несмотря на племенные различия. Германия—республика. По делам общегосударственным, т. е. имперским, государственная власть осуществляется учреждениями и должностными лицами империи, а по делам, подлежащим ведению отдельных государств (земель), органами государств.

Исключительно имперской, т. е. общегосударственной власти принадлежит право объявлять войну и заключать мир, законодательство по иностранным делам, заключение международных договоров и право сношений с иностранными государствами. Впрочем, по делам, относящимся к ведению законодательных учреждений отдельных государств—членов союза, эти последние могут заключать договоры с иностранными государствами, но такие договоры нуждаются в одобрении имперской власти. Соглашения с иностранными государствами об изменении границ заключаются общеимперскою властью, но с согласия заинтересованных государств—членов союза.

Далее, исключительно ведению имперской власти принадлежит законодательство по колониальным делам, по организации обороны (единая армия и единый военный флот), по

вопросам о гражданстве, свободе передвижения, эмиграции и иммиграции, по выдаче преступников, по таможенному, монетному делу, товарному обращению, по управлению почтой, телеграфом и телефоном.

Все германские торговые суда составляют общий торговый флот. Германия образует единую таможенную и торговую область, окруженную общей границей. Имперская власть может также своими законами устанавливать гражданское и уголовное право, судопроизводство, издавать законы о паспортах, попечении о бедных, об охране материнства и детства, о печати, союзах, собраниях, по здравоохранению, санитарии, благотворительности, рабочему законодательству; издавать законы о труде, о профессиональном представительстве, о социализации естественных богатств и хозяйственных предприятий, об экспроприации, о производстве, распределении и обращении хозяйственных благ, предназначенных для общественного хозяйства, о торговле, системе меры и веса, издавать законы о бумажных деньгах, банках, бирже, об обращении продуктов питания и предметов повседневного обихода, издавать законы, касающиеся промышленности, горного дела, железных дорог и других путей сообщения и проч.

По всем этим делам, которые не подлежат исключительно законодательству союзной власти, отдельные государства также могут издавать законы, но законы эти действуют до тех пор, пока не будут изданы имперские законы по этим вопросам.

Кроме того, имперская власть может устанавливать единообразные для всех областей предписания по вопросам благосостояния и общественного порядка и безопасности, основные положения о религиозных обществах, школах, по жилищному вопросу, о правах чиновников, о земельном устройстве, о допустимости и способах взимания тех или других налогов в отдельных государствах.

Имперская власть пользуется далее правом законодательства в области налогов и прочих доходов, поскольку они целиком или частью используются для имперских целей. Если имперская власть использует какие-либо налоги или до-

ходы, которыми раньше распоряжались отдельные государства, то она должна озаботиться, как гласит конституция, «о сохранении жизнеспособности областей». Пошлины и налоги на потребление находятся в ведении имперской власти. Законы отдельных государств (областей), противоречащие имперским законам, не подлежат применению. Если возникнут сомнения и разногласия относительно совместимости данного областного постановления с общеимперским правом, то центральное имперское или областное учреждение может обратиться за решением в высший имперский суд, следуя при этом правилам, которые установлены общегосударственной властью.

Имперские законы, по общему правилу, исполняются областными властями, поскольку в общегосударственных законах исполнение их не будет передано особым имперским учреждениям и чиновникам, но имперской власти принадлежит обширное право контроля и надзора.

Имперскими, т. е. союзными органами власти являются: германский народ, как совокупность полноправных граждан. Народ может предлагать законопроекты и голосовать законы и вопросы, предлагаемые ему на голосование (это голосование, предложенных народу законов, называется референдумом); далее рейхстаг—законодательная палата, избираемая на четыре года гражданами мужского и женского пола, достигшими 20 лет. Имперский Совет (рейхсрат), который является представительством всех отдельных областей (государств) Германии в законодательстве и управлении. Каждое государство пользуется в Имперском Совете по крайней мере 1 голосом, на каждый же миллион населения государству дается один голос, но ни одно государство не может пользоваться в Имперском Совете более чем  $\frac{2}{5}$  всех голосов.

Правительственная власть империи вверяется Президенту Германской Республики, избираемому всем народом на 7 лет. Президент назначает ответственного перед рейхстагом главного министра—канцлера и утверждает по представлению канцлера министров. Канцлер и министры обязаны уходить в отставку, если не пользуются доверием рейхстага.

Конституция устанавливает ряд случаев, когда по за-



конодательным и некоторым другим вопросам (напр., об устранении президента по требованию рейхстага) должно производиться решающее вопрос всенародное голосование.

Конституция может изменяться только в законодательном порядке. Для изменения имперской конституции необходимо, чтобы изменение ее было принято в рейхстаге  $\frac{2}{3}$  голосов в присутствии, по крайней мере,  $\frac{2}{3}$  всего числа депутатов рейхстага. Если рейхсрат (т. е. Имперский Совет) опротестует изменение конституции, принятое рейхстагом, и в течение двух недель потребует всенародного голосования, то президент республики обязан передать вопрос об этом изменении конституции на народное голосование. Население (по крайней мере  $\frac{1}{10}$  граждан, имеющих право избирательного голоса) может также предлагать изменения конституции и такое предложение в случае расхождения с рейхстагом передается на всенародное голосование.

Кроме того, общеимперскими органами являются: Имперский Рабочий Совет и Имперский Хозяйственный Совет. Учреждаются также рабочие советы в отдельных производственных предприятиях, окружные рабочие советы и окружные хозяйственные советы. Функция рабочих советов состоит в защите и законном представительстве социальных и хозяйственных интересов рабочих и служащих (§ 165 герм. конст.). Этим рабочим Советам могут быть поручены соответственные контрольные и административные функции. Имперский Рабочий Совет является представительством всех рабочих советов, а Общегосударственный Хозяйственный Совет — всех окружных хозяйственных советов; в эти последние входят представители от рабочих советов, от организаций предпринимателей и других профессиональных групп.

Важнейшие законопроекты социально-политического и хозяйственного значения должны быть до внесения их в рейхстаг переданы на заключение Общегосударственного (Имперского) Хозяйственного Совета, который может также предлагать и свои законопроекты и защищать их в рейхстаге через одного из своих членов.

Германская федерация представляет собой государство, состоящее из государств. Оно поэтому имеет и свою террито-



рию и своих граждан. Конституция определяет, что германская территория состоит из территорий германских областей (т. е. отдельных государств, входящих в союз). Другие территории могут быть включены в империю на основании имперского закона, если того пожелает местное население, в силу права самоопределения. Имперская (союзная) власть может изменять границы территории областей и создавать новые области путем имперского закона, с согласия самих заинтересованных областей, а в случае несогласия правительств областей, вопрос об изменении территории решается путем имперского закона после опроса населения территории (путем народного голосования). Государственное гражданство утрачивается и приобретает в порядке, установленном имперским законодательством. Каждый гражданин области (т. е. отдельного государства) является в то же время гражданином Германской империи, и все германские граждане во всех республиках Германии пользуются теми же правами и несут те же обязанности, как и собственные граждане данной республики.

Германия как и, добавим, современная Австрия, союзная конституция которой многое заимствовала из германской, является самой централизованной федерацией. Ее составные части гораздо сильнее объединены и подчиняются центральной власти и союзная власть пользуется несравненно более широкими правами, чем это мы видим в Америке и других федерациях. Поэтому некоторые даже признают Германию теперь единым государством с автономными областями.

По своему современному устройству Германская империя чрезвычайно приблизилась к форме единого государства с автономными областями, но все же еще остается федерацией, поскольку ее составные части сохраняют свое право самоорганизации, свою самопроизводную власть, т. е. не утратили государственного характера, хотя и называются теперь «землями», «областями».

## Основные черты федерации.

Как мы видели, федерация в собственном смысле, в отличие от конфедерации, является не только союзом государств, но и государством.

Составные части федерации, оставаясь, как и в конфедерации, государствами, образуют однако своим союзом общее для них государство и общую для них всех и верховную государственную власть. Эта союзная власть законодательствует, управляет и судит по всем вопросам, которые признаны имеющими общее значение для всех членов федерации и поэтому переданы союзной конституцией в верховное ведение союзной власти. Устройство федерации обусловлено предшествующими договорами и соглашениями государств, но затем оформлено и определено в союзной конституции, как основном верховном законе федерации. Эта конституция устанавливается общесоюзным верховным органом с одобрения всех членов союза.

Верховенство союзной власти над членами федерации выражается в том, что, ведая определенными в союзной конституции общими делами, федеративная власть имеет при этом право верховного надзора и контроля над исполнением союзных законов и распоряжений местными властями государств — членов союза, а также над соблюдением ими союзной конституции и союзных постановлений. Несогласные с союзной конституцией и с другими законами и постановлениями союзной власти законы и распоряжения отдельных государств (членов союза) недействительны и не

подлежат применению. Правительства государств—членов федерации могут быть законно принуждены к исполнению постановлений союзной власти и не имеют права, как в конфедерации, ссылаясь на свой суверенитет, свое верховенство, отказаться от соблюдения постановлений союзной власти, признать их для себя недействительными и выйти по собственной воле из союза. Федеративное государство является союзом юридически нерасторжимым для отдельных членов союза. Союзное устройство может быть изменено, расширено или сужено, или даже вовсе упразднено, но только в том порядке, который указан для изменения в федеративной конституции, и во всяком случае по постановлению верховных органов союзной власти, хотя бы и с одобрения большинства государств союза.

Всякие споры о пределах власти между федерацией и ее членами споры членов союза между собою и равно споры граждан различных государств в союзе решаются федеративными судами или федеративными правительственными и законодательными учреждениями, т. е. самую же федеративную власть. Но с другой стороны, и члены федерации, ее составные части, подчиняясь верховной власти образованного ими федеративного государства, не обращаются в его провинции, хотя бы и автономные. Они перестают быть суверенными, так как подчинены в ряде отношений общему государству, его принудительной власти, но сохраняют свою государственность, имеют власть, не уполномоченную федерацией, а свою собственную власть, сами устанавливают, с соблюдением только известных условий (например, относительно формы правления, прав граждан и некоторых других), свои конституции, свои законы, имеют свои законодательные, правительственные и судебные учреждения, свое гражданство и свою территорию.

Они могут быть очень самостоятельны в своем внутреннем управлении, как то особенно мы видим в Соединенных Штатах С. Америки, или очень ограничены, как в современной Германии, но политическая мощь и средства этих государств, благодаря их сплочению в союзное государство, возрастают. Особые интересы отдельных государств специально

представлены в том учреждении союзной власти, которое состоит из делегатов этих государств (Сенат в Соединенных Штатах С. Америки, Кантональный Совет в Швейцарии и Рейхсрат в Германии). Граждане государств—членов союза, являясь также гражданами федерации, пользуются ее защитой во вне и в пределах всей федерации.

История образования и развития федераций показывает, что условия международной жизни, запросы внутренней политики, необходимость единообразного и планомерного проведения экономических мероприятий и организации государственной обороны, вызывают последовательное превращение конфедераций в федерации, а затем и в самой федерации— усиление авторитета и расширение полномочий и деятельности федеративной власти.

Федеративное государство и конфедерация, как мы видели, очень сходны по внешним своим формам. Но конфедерация представляет собой более свободный и слабый союз государств с формальным признанием их суверенитета, верховенства и независимости, и с правом добровольного выхода из союза. Конфедерация представляет поэтому только товарищество договорившихся об определенном общем управлении (общих учреждений и делах), совершенно самостоятельных государств.

Союзные учреждения в конфедерации— не новая, возвышающаяся над союзными государствами власть, хотя бы и образованная ими самими, а лишь их уполномоченные— делегатские учреждения. Какую форму союза избирают соединяющиеся государства— зависит всегда от условий времени, отношений государств, от их экономических и политических интересов и соображений, и прежде всего от исторической подготовки к совместной жизни в общих политических формах. При этом между конфедерацией и федерацией ярко выраженного типа могут быть различные переходы, приближающие их к той или другой форме. Прочность союза народов и государств зависит не только от правовых форм его организации, но от всей совокупности его социальных и политических основ. Во всяком случае, правовая организация и деятельность союзной власти в конфедерации тем совершеннее, чем более устройство ее приближается к системе федеративного государства.

## **Российская Социалистическая Федеративная Советская Республика и союзные с нею Социалистические Советские Республики.**

РСФСР в организации своей власти восприняла также известные федеративные начала. В состав ее входит ряд политических организаций различных народностей, которым дано наименование: «Автономные Соц. Сов. Республики». А именно: Дагестанская, Горская, Башкирская, Киргизская, Татарская, Крымская, Якутская, Туркестанская и Корельская автономные Соц. Советские Республики.

Основы организации этих автономных республик установлены декретами Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета и могут быть изменены только властью верховных центральных учреждений РСФСР. Строятся эти республики на общих началах конституции РСФСР, которая является для них всех общим верховным законом. Каждая из них имеет свои местные Советы (и их Съезды), свой Центральный Исполнительный Комитет, Совет Народных Комиссаров и Народных Комиссаров. Иностранные дела и внешняя торговля находятся целиком в ведении центральных учреждений РСФСР. Военными делами ведают местные военные комиссариаты, но они непосредственно подчинены ближайшему Окружному Военному Комиссариату РСФСР.

Борьба с контр-революцией остается также в ведении местных органов Госполитуправления РСФСР, которые образуются по соглашению с местными Советами Народных Комиссаров. В целях сохранения единства финансовой и хозяй-

ственной политики РСФСР на всей ее территории, народные комиссариаты автономных республик по этим делам остаются в непосредственном подчинении соответствующих Народных Комиссариатов РСФСР и обязаны исполнять их инструкции и распоряжения.

Прочие же Народные Комиссариаты автономных республик—Внутренних Дел (без Управления почт и телеграфов), Юстиции, Народного Просвещения, Здравоохранения, Социального обеспечения и Земледелия—автономны в своих действиях и ответственны через Центральный Исполнительный Комитет своей автономной республики перед Всероссийским Центральным Исполнительным Комитетом. Финансовыми средствами автономные республики снабжаются из общих средств РСФСР. Автономные республики имеют свое представительство при Народном Комиссариате по Национальным Делах РСФСР. Личный состав этого представительства (председатель и два члена от каждой республики) утверждается ВЦИК-ом.

Автономные республики РСФСР по характеру своей власти, которая истекает от верховной власти РСФСР и находится в подчинении верховным органам РСФСР, скорее подходят к указанному нами выше типу так называемых автономных областей (с законодательными полномочиями). Конституция РСФСР (ст. 10) так определяет эти автономные организации и их положение: «Советы областей, отличающихся особым бытом и национальным составом, могут объединяться в автономные областные союзы, во главе которых, как и во главе всяких могущих быть образованными областных объединений вообще, стоят областные советы и их исполнительные органы. Эти автономные союзы входят на началах федерации в Российскую Социалистическую Федеративную Советскую Республику. Федеративное начало здесь выражается в том, что автономные республики участвуют, как особые политические органы, в организации и деятельности высших органов РСФСР через свои особые представительства.

Но РСФСР вступила еще в договорные, конфедеративные отношения с другими суверенными Социалистическими Советскими Республиками—Украинской, Белорусской,

и Закавказской федерацией (Грузинской, Азербейджанской, Армянской республик).

Каждая из этих «Союзных Республик» связана с РСФСР отдельными союзными договорами различного содержания. Оставаясь по договорам с РСФСР независимыми и юридически равноправными с нею республиками, они более или менее широко объединяются с РСФСР в сфере управления.

Наиболее тесное и широкое объединение установлено союзными рабоче-крестьянскими договорами РСФСР с Украинской Социалистической Советской Республикой и Белорусской Социалистической Советской Республикой. Именно военное, хозяйственное и финансовое управление УССР и Белорусской ССР были объединены в заведывании соответственных семи Наркоматов РСФСР: Военных и Морских Дел, Высшего Совета Народного Хозяйства, Внешней Торговли, Финансов, Труда, Путей сообщения, Почт и Телеграфов. Эти объединенные Народные Комиссариаты, входя в состав Совнаркома РСФСР, имеют в Советах Народных Комиссаров Союзных Республик своих уполномоченных, утверждаемых и контролируемых ЦИК-ом и Съездом Советов Союзной Республики. Руководство и контроль объединенных Наркоматов осуществляется через Всероссийские Съезды Советов и Центральный Исполнительный Комитет, в которые УССР и БССР посылают своих представителей, на основании постановлений Всероссийского Съезда Советов.

Юридически такое соединение этих республик с РСФСР основано на договорах, на началах взаимного признания равноправия и независимости договорившихся сторон. Вследствие такой формы объединения и признания суверенитета союзных республик, все законодательные постановления РСФСР в области объединенного управления для своей силы в союзных республиках требуют утверждения их (регистрации) со стороны законодательных учреждений союзных республик. Таким образом, отношения РСФСР с союзными советскими республиками построены на основах конфедерации. При этом, как сказано, правовая связь РСФСР со всеми «Союзными» советскими республиками не определялась до сих пор одним общим союзным актом, общей федеративной конституцией,



а лишь договорами и законами отдельных республик. Между тем тесная социально-политическая связь советских республик, тождественность их социальных основ и задач, основных положений их конституций и законодательств, их внешней политики и внутреннего управления, уравнивание прав граждан одной республики с гражданами другой, многовековое сожительство их населения под одной и той же государственной властью бывшей Российской империи, является твердым основанием для организации федерации социалистических советских республик.

В сторону реформ союзных отношений советских республик сделан важный шаг еще Белорусским ЦИК-ом и на 3-ей сессии Всеукраинского Центрального Исполнительного Комитета 1922 г. В резолюции ВУЦИК-а (16 сентября 1922 г.) именно по докладу правительства о взаимоотношениях советских республик, между прочим, указано, что «пятилетний опыт государственного управления и практика взаимоотношений между советскими республиками требуют сделать дальнейший шаг в области федеративного строительства, поэтому сессия ВУЦИК-а, подчеркивая полную равноправность всех договорившихся советских республик и полную добровольность их тесного рабоче-крестьянского союза, считает необходимым поручить правительству войти в переговоры с правительством совреспублик об оформлении обще-союзных органов законодательных и исполнительных (союзный ЦИК и СНК) и в частности органов, руководящих внешней как общей, так и торговой политикой. Соответствующее изменение в союзных договорах внести в ближайший 7-ой Съезд Советов».

Действительно, и с общей точки зрения ясно, что государства, строящиеся на социалистических началах, неразъединяемые противоречиями капитализма и империализма, безусловно нуждаются хотя бы в общих центральных органах, проводящих общую планомерную хозяйственную, экономическую политику и, таким образом, в силу самых оснований их существования и задач их деятельности, должны объединяться, поскольку они сохраняют свою государственность, по конфедеративной или федеративной системам.

## Реформа Союза ССР.

Объединение советских республик с РСФСР в хозяйственном, финансовом и военном управлении, в силу конституции РСФСР (для автономных республик) и особых союзных договоров (с Украиной, Белоруссией и Закавказской федерацией), подготовило почву для организации более широкой и развитой формы их Союза путем создания общих союзных верховных органов власти и общего порядка союзного законодательства и управления.

Правительствами и Съездами Советов союзных республик в 1922 г. были рассмотрены и намечены основы «Союза Социалистических Советских Республик». В частности, VII-й Всеукраинский Съезд Советов признал руководящими началами при организации Союза: 1) теснейшее единство политики советских республик в области международной и хозяйственной, 2) достаточный, совместимый с интересами общесоюзного целого, простор проявления их хозяйственной самостоятельности и 3) самостоятельность развития национально-культурного строительства. За каждой республикой должно быть далее признано право свободного выхода из Союза. Был намечен и ряд организационных положений, относящихся к устройству союзной власти (отчет о VII Всеукраинском Съезде Советов в «Коммунисте» от 14 декабря 1922 г. № 287).

Также X-й Всероссийский Съезд Советов признал своевременность объединения советских республик на началах добровольности и равноправия республик и сохранения за

каждой из них права свободного выхода из Союза и поручил избранной Съездом делегации совместно с делегатами Украины, Белоруссии и Закавказской Федерации выработать декларацию об образовании Союза и договор об основах его организации, имея в виду учреждение соответствующих союзных законодательных и исполнительных органов и единство или слияние некоторых Наркоматов: Военно-Морского, Путей Сообщения, Иностранных Дел, Внешней Торговли, Почт и Телеграфов (Известия ВЦИК от 28 декабря 1922 г. № 295).

30-го декабря 1922 г. открылся в Москве I Съезд Советов Союза, образованный в составе всех правомочных делегатов X Всерос. Съезда Советов, делегатов УССР, БССР и Закавказской Федеративной Социалистической Советской Республики (Грузии, Азербейджана и Армении). Всего с решающими голосами 1627 делегатов и с совещательными голосами 548, при чем с решающими голосами от РСФСР 1217, УССР—354, Закавказской федерации—73 и БССР—23 делегата<sup>1</sup>). Съезд этот рассмотрел и единодушно принял в основах декларацию об образовании Союза Социалистических Советских Республик и договор об образовании Союза, с тем, однако, чтобы эти декларации и договор были переданы на заключение ЦИК-ов республик и, по рассмотрении их отзывов ЦИК-ом Союза, был утвержден окончательный текст договора. Затем договор должен быть введен в действие и предложен Съезду Советов Союза на окончательное утверждение (ратификацию)<sup>2</sup>).

I Съезд Советов Союза также избрал Центральный Исполнительный Комитет Союза в составе 371 члена и 138 кандидатов. Из 371 членов ЦИК-а Союза избрано от РСФСР 270, от УССР—68, от Закавказской федерации—26 и БССР—7.

Декларация указывает те основания, которые вызвали образование Союза СССР, а именно:

- а) «восстановление народного хозяйства оказалось невозможным при раздельности существования республик»,
- б) «необходимость создания единого фронта советских республик перед лицом капиталистического окружения»,

1) Доклад мандатной комиссии Съезда. Изв. ВЦИК 1921 г. № 1.

2) Изв. ВЦИК 1921 № 1.

в) «самое строение советской власти, интернациональной по своей классовой природе, толкает трудящиеся массы советских республик на путь объединения в одну социалистическую семью».

Союз должен обеспечить внешнюю безопасность, внутреннее хозяйственное преуспеяние и свободу национального развития народов. Союз должен быть добровольным объединением равноправных народов, и за каждой республикой обеспечивается право свободного выхода из Союза; доступ в Союз открыт всем социалистическим советским республикам как существующим, так и могущим возникнуть в будущем.

Таким образом, Союз явится «шагом по пути объединения трудящихся всех стран в Мировую Социалистическую Советскую Республику».

В принятом в основах своих союзном договоре договаривающиеся союзные республики: Российская Социалистическая Федеративная Советская Республика, Украинская Социалистическая Советская Республика, Белорусская Социалистическая Советская Республика и Закавказская Социалистическая Федеративная Советская Республика (Грузия, Армения, Азербейджан) заменяют прежние свои договоры (отдельные союзные договоры с РСФСР) одной общей союзной конституцией, основы которой даются в договоре. Создается общее «Союзное государство» — Союз Социалистических Советских Республик с общей союзной властью, органами которой являются Съезд Советов Союза, Центральный Исполнительный Комитет Союза и его Президиум, Совнарком Союза и Союзные Народные Комиссары по определенным в договоре отраслям управления, Союзный Верховный Суд. Членами Союза являются все указанные республики, гражданами Союза — граждане этих республик. Законодательство союзной власти должно непосредственно без всякого утверждения властей республик приводиться в исполнение во всем Союзе. По некоторым вопросам управления союзная власть имеет исключительную компетенцию, по другим она устанавливает только основы законодательства и дает общее направление; другие отрасли управления остаются исключительно всецело в ведении самих республик. Некоторые народные комиссари-

аты республик руководятся директивами союзных народных комиссаров республик, другие народные комиссары республик являются совершенно самостоятельными. Граждане советских республик являются в то же время и гражданами Союза. Мы не приводим здесь самого текста договора и касаемся его только в самых общих чертах, так как намеченный текст союзного договора не окончателен и подлежит еще, как мы указали выше, дальнейшей разработке в республиках и в ЦИК'е Союза. Необходимо точнее разграничить различные полномочия союзной власти и властей республик, полнее определить организацию союзной власти и обеспечить совместимую с Союзом самостоятельность республик. В этом отношении являются чрезвычайно важными те руководящие постановления, касающиеся организации Союза, которые были приняты в Москве в апреле 1923 г. в резолюции XII Съезда Коммунистической Партии, а именно: а) чтобы при построении центральных органов Союза было обеспечено равенство прав и обязанностей отдельных республик как во взаимных между ними отношениях, так и в отношении центральной власти Союза; б) чтобы в системе высших органов Союза был учрежден специальный орган представительства всех без исключения национальных республик и национальных областей на началах равенства с возможным учетом представительства всех национальностей, входящих в состав этих республик. Предполагается именно организовать ЦИК Союза в составе двух палат, из коих 1-ая будет являться представительством всего трудящегося населения Союза и члены ее будут избираться местными Губернскими Съездами Советов всего Союза, 2-ая же будет состоять из представителей отдельных республик, национальных областей и трудовых коммун. Резолюция кроме того требует, в) чтобы исполнительные органы Союза были сконструированы на началах, обеспечивающих реальное участие в них представителей республик и удовлетворяющих нужды и потребности народов Союза; г) чтобы были предоставлены республикам достаточно широкие финансовые и в частности бюджетные права, обеспечивающие возможность проявления их собственной государственно-административной и хозяйственной инициативы;

2

д) чтобы органы национальных республик и областей строились по преимуществу из людей местных, знающих язык, быт, нравы и обычаи соответствующих народов <sup>1)</sup>).

Означенные партийные директивы и указанные выше предположения правительств союзных республик относительно договора будут приняты в соображение Центральным Исполнительным Комитетом Союза при составлении и утверждении окончательного текста союзного договора, подлежащего затем введению в действие по утверждению его ЦИК'ом Союза. По ратификации же союзного договора 2-м Съездом Советов Союза он получит окончательное утверждение и явится, таким образом, новой союзной конституцией советских республик, определяющей устройство первой в истории федерации социалистических советских республик. Лишь Бухарская и Хорезмийская (Хива) Народные Советские Республики, не будучи еще социалистическими, не войдут в состав членов Союза ССР, но останутся с ними, как и до настоящего времени с РСФСР, в тесных союзных договорных отношениях.

---

\* ) „Известия ВЦИК'а Апрель 1923 г.

## ПРИЛОЖЕНИЕ



# ОСНОВНОЙ ЗАКОН

## (Конституция)

### Союза Советских Социалистических Республик.

Центральный Исполнительный Комитет Союза Советских Социалистических Республик, торжественно провозглашая независимость основ советской власти, во исполнение постановления 1-го съезда советов Союза Советских Социалистических Республик, а также на основании договора об образовании Союза Сов. Соц. Республик, принятого на первом съезде советов Союза Сов. Соц. Республик в гор. Москве 30 декабря 1922 г., и принимая во внимание поправки и изменения, предложенные Центральными Исполнительными Комитетами Союзных Республик, постановляет: Декларация об образовании Союза Сов. Республик и договор об образовании Союза Сов. Соц. Республик составляют основной закон (Конституцию) Союза Советских Социалистических Республик.

## РАЗДЕЛ ПЕРВЫЙ

### Декларация об образовании С. С. С. Р.

Со времени образования советских республик государства мира раскололись на два лагеря: лагерь капитализма и лагерь социализма.

Там, в лагере капитализма, — национальная вражда и неравенство, колониальное рабство и шовинизм, национальное угнетение и погромы, империалистические зверства и войны.

Здесь, в лагере социализма, — взаимное доверие и мир, национальная свобода и равенство мирное сожительство и братское сотрудничество народов.

Попытки капиталистического мира на протяжении десятков лет разрешить вопрос о национальности путем совмещения свободного развития народов с системой эксплуатации человека человеком оказались бесплодными. Наоборот, клубок национальных противоречий все более запутывается, угрожая самому существованию капитализма. Буржуазия оказалась бессильной наладить сотрудничество народов.

Только в лагере советов, только в условиях диктатуры пролетариата, сплотившей вокруг себя большинство населения, оказалось возможным уничтожить в корне национальный гнет, создать обстановку взаимного доверия и заложить основы братского сотрудничества народов.

Только благодаря этим обстоятельствам удалось советским республикам отбить нападение империалистов всего мира, внутренних и внешних: только благодаря этим обстоятельствам удалось советским республикам отбить нападение империалистов всего мира, внутренних и внешних: только благодаря этим обстоятельствам удалось им успешно ликвидировать гражданскую войну, обеспечить свое существование и приступить к мирному хозяйственному строительству.

Но годы войны не прошли бесследно. Разоренные поля, остановившиеся заводы, разрушенные производительные силы и истощенные хозяйственные ресурсы, оставшиеся в наследство от войны, делают недостаточными отдельные усилия отдельных республик по хозяйственному строительству. 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 хо-

зайственные преуспевания, и свободу национального развития народов.

Воля народов советских республик, собравшихся недавно на съезды своих советов и единодушно принявших решение об образовании Союза Советских Социалистических Республик, служит надежной порукой в том, что Союз этот является добровольным объединением равноправных народов, что за каждой республикой обеспечено право свободного выхода из Союза, что доступ в Союз открыт всем Социалистическим Советским Республикам как существующим, так и имеющим возникнуть в будущем, что новое союзное государство явится достойным увенчанием заложенных еще в октябре 1917 года основ мирного сожителства и братского сотрудничества народов, что оно послужит верным оплотом против мирового капитализма и новым решительным шагом по пути объединения трудящихся всех стран в Мировую Социалистическую Советскую Республику.

## РАЗДЕЛ ВТОРОЙ

### Договор.

Российская Социалистическая Федеративная Советская Республика (РСФСР), Украинская Социалистическая Советская Республика (УССР), Белорусская Социалистическая Советская Республика (БССР) и Закавказская Социалистическая Федеративная Советская Республика (ЗСФСР — Советская Социалистическая Республика Азербейджана, Советская Социалистическая Республика Грузии и Советская Социалистическая Республика Армении) объединяются в одно союзное государство — «Союз Советских Социалистических Республик».

## ГЛАВА ПЕРВАЯ

### Предметы ведения верховных органов власти Союза Сов. Соц. Республик.

1. Ведению Союза Советских Социалистических Республик, в лице его верховных органов, подлежат:

✓ а) представительство Союза в международных сношениях, ведение всех дипломатических сношений, заключение политических и иных договоров с другими государствами;

б) изменение внешних границ Союза, а также урегулирование вопросов об изменении границ между союзными республиками;

в) заключение договоров о приеме в состав Союза новых республик;

г) объявление войны и заключение мира;

д) заключение внешних и внутренних займов Союза ССР и разрешение внешних и внутренних займов союзных республик;

е) ратификация международных договоров;

ж) руководство внешней торговлей и установление системы внутренней торговли;

з) 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;

и) руководство транспортным и почтово-телеграфным делом;

к) организация и руководство вооруженными силами Союза ССР;

л) утверждение единого государственного бюджета Союза, ССР, в состав которого входят бюджеты союзных республик; установление общесоюзных налогов и доходов, а также отчислений от них и надбавок к ним, поступающих на образование бюджетов союзных республик; разрешение дополнительных налогов и сборов на образование бюджетов союзных республик;

м) установление единой денежной и кредитной системы;

н) установление общих начал землеустройства и землепользования, а равно пользования недрами, лесами и водами по всей территории Союза ССР;

о) общесоюзное законодательство о межреспубликанских переселениях и установление переселенческого фонда;

п) установление основ судостроительства и судопроизвод-

ства, а также гражданского и уголовного законодательства Союза;

р) установление основных законов о труде;

с) установление общих начал в области народного просвещения;

т) установление общих мер в области охраны народного здоровья;

у) установление системы мер и весов;

ф) организация общесоюзной статистики;

х) основное законодательство в области союзного гражданства в отношении прав иностранцев;

ц) право амнистии, распространяемое на всю территорию Союза;

ч) отмена нарушающих настоящую Конституцию постановлений съездов советов и центральных исполнительных комитетов союзных республик;

ш) разрешение спорных вопросов, возникающих между союзными республиками.

2. Утверждение и изменение основных начал настоящей Конституции подлежит исключительному ведению Съезда Советов Союза ССР.

## ГЛАВА ВТОРАЯ

### **О суверенных правах союзных республик и о союзном гражданстве.**

3. Суверенитет союзных республик ограничен лишь в пределах, указанных в настоящей Конституции, и лишь по предметам, отнесенным к компетенции Союза. Вне этих пределов каждая союзная республика осуществляет свою государственную власть самостоятельно; Союз ССР охраняет суверенные права союзных республик.

4. За каждой из союзных республик сохраняется право свободного выхода из Союза.

5. Союзные республики, в соответствии с настоящей Конституцией, вносят изменения в свои конституции.

6. Территория союзных республик не может быть изменена без их согласия, а равно для изменения, ограничения

или отмены статьи 4-й требуется согласие всех республик, входящих в союз ССР.

7. Для граждан союзных республик устанавливается единое союзное гражданство.

### ГЛАВА ТРЕТЬЯ

#### О съезде Советов Сов. Соц. Республик.

8. Верховным органом власти Союза Советских Социалистических Республик является Съезд Советов, а в период между Съездами Советов — Центральный Исполнительный Комитет Союза ССР, состоящий из Союзного Совета и Совета Национальностей.

9. Съезд Советов Союза Советских Социалистических Республик составляется из представителей городских советов и советов городских поселений по расчету 1 депутат на 25,000 избирателей и представителей губернских съездов советов по расчету 1 депутат на 125,000 жителей.

10. Делегаты на Съезд Советов Союза ССР избираются на губернских съездах советов. В тех республиках, где нет губернских объединений, делегаты избираются непосредственно на съезде советов данной республики.

11. Очередные Съезды Советов Союза ССР созываются ЦИК-ом Союза ССР один раз в год; чрезвычайные съезды созываются ЦИК-ом Союза ССР по его собственному решению, по требованию Союзного Совета, Совета Национальностей, или же по требованию двух союзных республик.

12. При чрезвычайных обстоятельствах, препятствующих созыву в срок Съезда Советов Союза ССР, ЦИК-у Союза ССР предоставляется право отсрочки созыва Съезда.

### ГЛАВА ЧЕТВЕРТАЯ

#### О Центр. Исп. Ком. Союза Сов. Соц. Республик.

13. Центральный Исполнительный Комитет Союза ССР состоит из Союзного Совета и Совета Национальностей.

14. Съезд Советов Союза ССР избирает Союзный Совет из представителей союзных республик, пропорционально населению каждой, всего в составе 371 члена.

15. Совет Национальностей образуется из представителей союзных и автономных советских социалистических республик по 5 представителей от каждой и представителей автономных областей РСФСР по одному представителю от каждой. Состав Совета Национальностей в целом утверждается Съездом Советов Союза ССР.

Примечание. Автономные республики Аджарии и Абхазии и автономная область Юго-Осетия посылают в Совет Национальностей по одному представителю.

16. Союзный Совет и Совет Национальностей рассматривают все декреты, кодексы и постановления, поступающие к ним от Президиума ЦИК-а и Совнаркома Союза ССР, отдельных наркоматов Союза, ЦИК-ов союзных республик, а также возникающие по инициативе Союзного Совета и Совета Национальностей.

17. ЦИК Союза ССР издает кодексы, декреты, постановления и распоряжения, объединяет работу по законодательству и управлению Союза ССР и определяет круг деятельности Президиума ЦИК-а и Совнаркома Союза ССР.

18. Все декреты и постановления, определяющие общие нормы политической и экономической жизни Союза ССР, а также вносящие коренные изменения в существующую практику государственных органов Союза ССР, обязательно должны восходить на рассмотрение и утверждение ЦИК-а Союза ССР.

19. Все декреты, постановления и распоряжения, издаваемые ЦИК-ом, обязательны к непосредственному исполнению на всей территории Союза ССР.

20. Центральный Исполнительный Комитет Союза ССР имеет право приостанавливать или отменять декреты, постановления и распоряжения Президиума ЦИК-а Союза ССР, а также Съездов Советов и ЦИК-ов союзных республик и других органов власти на территории Союза ССР.

21. Очередные сессии ЦИК-а ССР созываются Президиумом ЦИК-а три раза в год. Чрезвычайные сессии созываются по постановлению Президиума Союзного Совета Национальностей, а также по требованию ЦИК-а одной из союзных республик.



22. Законопроекты, восходящие на рассмотрение ЦИК-а Союза ССР, получают силу закона лишь при условии принятия их как Союзным Советом, так и Советом Национальностей и публикуются от имени ЦИК-а Союза ССР.

23. В случаях разногласий между Союзным Советом и Советом Национальностей вопрос передается в создаваемую ими согласительную комиссию.

24. При недостижении соглашения в согласительной комиссии вопрос переносится на рассмотрение совместного заседания Союзного Совета и Совета Национальностей, причем, в случае отсутствия большинства голосов Союзного Совета или Совета Национальностей, вопрос может быть передан по требованию одного из этих органов на разрешение очередного или чрезвычайного Съезда Советов Союза ССР.

25. Союзный Совет и Совет Национальностей для подготовки их сессий и руководства работой последних выбирают свои Президиумы, в составе по 7 членов каждый.

26. В период между сессиями ЦИК-а Союза ССР высшим органом власти является Президиум ЦИК-а Союза ССР, образуемый ЦИК-ом в количестве 21 члена, в число которых входят в полном составе Президиумы Союзного Совета и Совета Национальностей.

27. Центральный Исполнительный Комитет избирает по числу союзных республик 4 председателей ЦИК-а Союза ССР из состава членов Президиума ЦИК-а Союза ССР.

28. Центральный Исполнительный Комитет Союза ССР ответствен перед Съездом Советов Союза ССР.

## ГЛАВА ПЯТАЯ

### О президиуме Цент. Исп. Ком. С. С. С. Р.

29. Президиум ЦИК-а Союза ССР в период между сессиями ЦИК-а Союза ССР является высшим законодательным, исполнительным и распорядительным органом власти Союза ССР.

30. Президиум ЦИК-а Союза ССР наблюдает за проведением в жизнь Конституции Союза ССР и исполнением всех постановлений Съезда Советов и ЦИК-а Союза ССР всеми органами власти.

31. Президиум ЦИК-а Союза ССР имеет право приостанавливать и отменять постановления СНК и отдельных наркоматов Союза ССР, а также ЦИК-ов и Совнаркомов союзных республик.

32. Президиум ЦИК-а Союза имеет право приостанавливать постановления съездов советов союзных республик с последующим внесением этих постановлений на рассмотрение и утверждение ЦИК-а Союза ССР.

33. Президиум ЦИК-а Союза ССР издает декреты, постановления и распоряжения, рассматривает и утверждает проекты декретов и постановлений, вносимых Советом Народных Комиссаров, отдельными ведомствами Союза ССР, ЦИК-ами союзных республик, их президиумами и другими органами власти.

34. Декреты и постановления ЦИК-а, его президиума и СНК Союза ССР печатаются на языках, общеупотребительных в союзных республиках (русский, украинский, белорусский, грузинский, армянский, тюрко-татарский).

35. Президиум ЦИК-а Союза ССР разрешает вопросы о взаимоотношениях между СНК Союза ССР и народными комиссариатами Союза ССР, с одной стороны, и ЦИК-ами союзных республик и их президиумами — с другой.

36. Президиум ЦИК-а Союза ССР ответственен перед ЦИК-ом Союза ССР.

## ГЛАВА ШЕСТАЯ

### **О Совете Народных Комиссаров С. С. С. Р.**

37. Совет Народных Комиссаров Союза ССР является исполнительным и распорядительным органом ЦИК-а Союза ССР и образуется ЦИК-ом Союза ССР в составе:

Председателя Совета Народных Комиссаров Союза ССР;  
Заместителя председателя;

Народного комиссара по иностранным делам;

Народного комиссара по военным и морским делам;

Народного комиссара внешней торговли;

Народного комиссара путей сообщения;

Народного комиссара почт и телеграфов;

Народного комиссара рабоче-крестьянской инспекции;  
Председателя высшего совета народного хозяйства;  
Народного комиссара труда;  
Народного комиссара продовольствия;  
Народного комиссара финансов.

38. Совет Народных Комиссаров Союза ССР в пределах предоставленных ему ЦИК-ом Союза ССР прав и на основании положения о Совете Народных Комиссаров Союза ССР издает декреты и постановления, обязательные к исполнению на всей территории Союза ССР.

39. Совет Народных Комиссаров Союза ССР рассматривает декреты и постановления, вносимые как отдельными наркоматами Союза ССР, так и ЦИК-ами союзных республик и их президиумами.

40. Совет Народных Комиссаров Союза ССР во всей своей работе ответственен перед ЦИК-ом Союза ССР и его президиумом.

41. Постановления и распоряжения СНК Союза ССР могут быть приостанавливаемы и отменяемы ЦИК-ом Союза ССР и его президиумом.

42. Центральные Исполнительные Комитеты союзных республик и их президиумы опротестовывают декреты и постановления СНК Союза ССР в президиум ЦИК-а Союза ССР, не приостанавливая их исполнения.

## ГЛАВА СЕДЬМАЯ

### О верховном Суде Союза С. С. Р.

43. В целях утверждения революционной законности на территории Союза ССР при ЦИК-е Союза ССР учреждается Верховный Суд, к компетенции которого относится:

а) дача Верховным Судам союзных республик руководящих разъяснений по вопросам общесоюзного законодательства;

б) 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;

в) дача заключений по требованию ЦИК-а Союза ССР о законности тех или иных постановлений союзных республик с точки зрения конституции;

г) разрешение судебных споров между союзными республиками;

д) рассмотрение дел по обвинению высших должностных лиц Союза в преступлениях по должности.

44. Верховный Суд Союза ССР действует в составе:

а) пленарного заседания Верховного Суда Союза ССР;

б) гражданско-судебной и уголовно-судебной коллегий Верховного Суда Союза ССР;

в) военной и военно-транспортной коллегий.

45. Верховный Суд Союза ССР в составе его пленарного заседания образуется из 11 членов, в том числе председателя и его заместителя, 4 председателей пленарных заседаний верховных судов союзных республик и одного представителя ОГПУ Союза ССР, при чем председатель, его заместитель и остальные пять членов назначаются президиумом ЦИК-а Союза ССР.

46. Прокурор Верховного Суда Союза ССР и его заместитель назначаются президиумом ЦИК-а Союза ССР. На обязанности прокурора Верховного Суда Союза ССР лежит дача заключений по всем вопросам, подлежащим разрешению Верховного Суда Союза ССР, поддержание обвинения в заседании его и в случае несогласия с решениями пленарного заседания Верховного Суда Союза ССР, опротестование их в президиум ЦИК-а Союза ССР.

47. Право направления указанных в ст. 43 вопросов на рассмотрение пленарного заседания Верховного Суда Союза ССР может иметь место исключительно по инициативе ЦИК-а Союза ССР, его президиума, прокурора Верховного Суда Союза ССР, прокуроров союзных республик и ОГПУ Союза ССР.

48. Пленарные заседания Верховного Суда Союза образуют специальные судебные присутствия (составы) для рассмотрения:

а) уголовных и гражданских дел исключительной важности, затрагивающих по своему содержанию две или несколько союзных республик, и

б) дел персональной подсудности членов ЦИК-а и СНК Союза ССР.

Принятие Верховным Судом Союза ССР к своему производству этих дел может иметь место исключительно по особым на каждый раз постановлениям ЦИК-а Союза или его президиума.

## ГЛАВА ВОСЬМАЯ

### О народных комиссариатах Союза С. С. Республик.

49. Для непосредственного руководства отдельными отраслями государственного управления, входящими в круг ведения СНК Союза ССР, образуется 10 Народных Комиссариатов, указанных в ст. 37 настоящей конституции, действующих на основе положений о Народных Комиссариатах, утвержденных ЦИК-ом Союза ССР.

50. Народные Комиссариаты Союза ССР делятся на:

а) общесоюзные народные комиссариаты — единые для всего Союза ССР;

б) объединенные народные комиссариаты Союза ССР.

51. Общесоюзными народными комиссариатами Союза ССР являются народные комиссариаты:

по иностранным делам;

по военным и морским делам;

внешней торговли;

путей сообщения;

почт и телеграфов.

52. Объединенными народными комиссариатами Союза ССР являются народные комиссариаты:

высший совет народного хозяйства;

продовольствия;

труда;

финансов и

рабоче-крестьянской инспекции.

53. Общесоюзные народные комиссариаты Союза ССР

имеют при союзных республиках своих уполномоченных, непосредственно им подчиненных.

54. Органами объединенных народных комиссариатов Союза ССР, осуществляющими на территории союзных республик их задания, являются одноименные народные комиссариаты этих республик.

55. Во главе народных комиссариатов Союза ССР стоят члены совета народных комиссаров — народные комиссары Союза ССР.

56. При каждом народном комиссаре, под его председательством, образуется коллегия, члены которой назначаются СНК Союза ССР.

57. Народный комиссар вправе единолично принимать решения по всем вопросам, подлежащим ведению соответствующего комиссариата, доводя о них до сведения коллегии. В случае несогласия с тем или иным решением народного комиссара, коллегия или отдельные ее члены, не приостанавливая исполнения решения, могут обжаловать его в СНК Союза ССР.

58. Распоряжения отдельных народных комиссариатов Союза ССР могут быть отменяемы президиумом ЦИК-а и СНК Союза ССР.

59. Распоряжения народных комиссариатов Союза ССР могут быть приостанавливаемы ЦИК-ами или президиумами ЦИК-ов союзных республик при явном несоответствии данного распоряжения союзной конституции, законодательству Союза или законодательству союзной республики. О приостановке распоряжения ЦИК-и или президиумы ЦИК-ов союзных республик немедленно сообщают Совету Народных Комиссаров Союза ССР и соответствующему народному комиссару Союза ССР.

60. Народные комиссары Союза ССР ответственны перед СНК, ЦИК-ом Союза ССР и его президиумом.

## ГЛАВА ДЕВЯТАЯ

### Об объединенном Госуд. Полит. Управлении.

61. В целях объединения революционных усилий союзных республик по борьбе с политической и экономической контр-

революцией, шпионажем и бандитизмом, учреждается при СНК Союза ССР объединенное государственное политическое управление (ОГПУ), председатель которого входит в СНК Союза ССР с правом совещательного голоса.

62. ОГПУ Союза ССР руководит работой местных органов ГПУ через своих уполномоченных при Советах Народных Комиссаров союзных республик, действующих на основании специального положения, утвержденного в законодательном порядке.

63. Надзор за закономерностью действий ОГПУ Союза ССР осуществляется прокурором Верховного Суда Союза ССР на основе специального постановления ЦИК-а Союза ССР.

## ГЛАВА ДЕСЯТАЯ

### О союзных республиках.

64. В пределах территории каждой союзной республики верховным органом власти последней являются Съезд Советов республики, а в промежутках между Съездами — ее Центральный Исполнительный Комитет.

65. Взаимоотношения между верховными органами власти союзных республик и верховными органами власти Союза ССР устанавливаются настоящей конституцией.

66. Центральные Исполнительные Комитеты союзных республик избирают из своей среды президиумы, которые в период между сессиями ЦИК-ов являются высшими органами власти.

67. ЦИК-и союзных республик образуют свои исполнительные органы — Советы Народных Комиссаров в составе:

- председателя Совета Народных Комиссаров;
- заместителей председателя;
- председателя высшего совета народного хозяйства;
- народного комиссара земледелия;
- народного комиссара финансов;
- народного комиссара продовольствия;
- народного комиссара труда;
- народного комиссара внутренних дел;
- народного комиссара юстиции;



народного комиссара рабоче-крестьянской инспекции;  
народного комиссара просвещения;  
народного комиссара здравоохранения;  
народного комиссара социального обеспечения, а также с правом совещательного или решающего голоса, по решению ЦИК-ов союзных республик, уполномоченных народных комиссаров Союза ССР по иностранным делам, по военным и морским делам, внешней торговли, путей сообщения, почт и телеграфов.

68. Высший совет народного хозяйства и народные комиссариаты продовольствия, финансов, труда, рабоче-крестьянской инспекции союзных республик, подчиняясь ЦИК-ам и Советам Народных Комиссаров союзных республик, осуществляют в своей деятельности директивы соответственных народных комиссариатов Союза ССР.

69. Право амнистии, а равно право помилования и реабилитации в отношении граждан, осужденных судебными и административными органами союзных республик, сохраняется за ЦИК-ами этих республик.

## ГЛАВА ОДИННАДЦАТАЯ

### О гербе, флаге и столице Союза С. С. Р.

70. Государственный герб Союза Советских Социалистических Республик состоит из серпа и молота на земном шаре, обрамленном колосьями, с надписью на шести языках, упомянутых в ст. 34, «Пролетарии всех стран, соединяйтесь!». На верху герба имеется пятиконечная звезда.

71. Государственный флаг Союза ССР состоит из красного или алого полотнища, с изображением государственного герба.

72. Столицей Союза Советских Социалистических Республик является город Москва.

---

## ОГЛАВЛЕНИЕ.

---

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

---