

© 1991 г., СЭ, № 6

И. М е л я н а с

ПО ПОВОДУ СТАТЬИ Ю. В. БРОМЛЕЯ, С. В. ЧЕШКО О НОВОЙ КОНСТИТУЦИИ СССР

Опубликованные в журнале «Советская этнография» (1990, № 5, с. 3—10) рекомендации Ю. В. Бромлея и С. В. Чешко «О новой конституции СССР», посвященные трансформации национально-государственного устройства СССР, заставили взяться за перо и высказаться по некоторым наиболее сомнительным положениям их статьи. К сожалению, диалог с одним из авторов публикации уже невозможен из-за преждевременной кончины Ю. В. Бромлея. Кроме того, изложенное ниже представляется как бы «взглядом со стороны», так как Литва уже определилась в отношении своего будущего. И все же нам не безразлично, как сложится судьба народов нашего великого восточного соседа.

К сожалению, по неизвестным причинам №№ 5 и 6 «Советской этнографии» за 1990 г. и № 1 за 1991 г. поступили к нам в Литву почти одновременно и с большим опозданием; вероятно, предлагаемые комментарии к настоящему времени уже достаточно устарели. Наш отклик построен следующим образом: повторяются соответствующие абзацы публикации Ю. В. Бромлея и С. В. Чешко (с сохранением их нумерации), за которыми следуют наши комментарии и замечания.

С. 5 — III.2: «Государство не следует строить по этническому принципу, т. е. административно-территориальные образования не должны обладать статусом национально-административных территорий».

Совершенно игнорируется тот факт, что СССР (во всяком случае номинально) — это не просто государство, а именно союз республик, т. е. государств, границы которых более или менее приближены к этническим границам «титульных» народов; в этом смысле республики несомненно являются «национально-административными территориями». Непонятен механизм лишения республик вышеназванного статуса (преобразование республик в области или радикальная перестройка их границ в соответствии прежде всего с принципом экономической целесообразности). Неясен смысл постановки вопроса как такового ввиду очевидных сложностей, сопряженных с попыткой реализации данной рекомендации без согласия союзных республик. Другое дело, обеспечение прав и возможностей беспрепятственного развития всех этнических групп в республиках, однако осуществление этого тезиса никак не коррелирует с предлагаемым решением.

С. 5 — III.3: «СССР представляет собой федерацию самоуправляющихся территорий... к числу прерогатив и обязанностей федерального (союзного) государства относится обеспечение прав и равноправия граждан и этнических групп на всей его территории».

Даже согласно «сталинской» и «брежневской» конституциям СССР является, по крайней мере номинально, союзом республик, т. е. государств, а не неопределенных «самоуправляющихся территорий». В связи с тем что республики не одинаково представляют степень своего участия в союзе, более гибкой представ-

ляется не федеративная, а конфедеративная его модель. Конституции СССР 1936 и 1977 гг., формально предусматривавшие безоговорочное право республик на выход из состава Союза, тем самым придавали СССР вид конфедеративного государства (хотя в действительности оно было государством даже не федеративным, а унитарным).

Поскольку республики являются не просто административно-территориальными единицами, а суверенными государственными образованиями, «обеспечение прав и равноправия» не только могут, но и обязаны осуществлять сами республики.

С. 6 — IV.A.2: «Особое внимание уделить квалификации права на этническое самоопределение».

Существует понятие права нации на самоопределение. В европейском понимании «нация» воспринимается как категория политическая, а не этническая, т. е. как совокупность граждан данного государства, а не как совокупность людей, причисляющих себя к конкретному этносу. Существует также понятие обеспечения прав этнических групп. Термин «этническое самоопределение», в котором смешаны вышеназванные понятия, представляется некорректным.

С. 6 — IV.A.7: «В законодательстве СССР о языках предусмотреть: конституирование государственного языка СССР; свободный выбор языков... изучения в школе без исключения для государственных языков...».

Де-факто государственным языком СССР был русский язык, хотя он и не был конституирован в качестве такового. Официальное признание его общесоюзным государственным языком юридически закрепит фактическое неравенство в отношении государственных языков республик за исключением России. Учитывая, что СССР — это союз государств (республик), целесообразно отказаться от идеи конституирования союзного государственного языка либо конституировать русский язык (учитывая реальную ситуацию в области межреспубликанских языковых коммуникаций) в качестве рабочего, а не государственного языка.

Идея необязательности изучения государственного языка в школе неприемлема, так как даже после обучения в негосударственных школах надо будет сдавать государственные экзамены, что в свою очередь обусловлено основным назначением школы — подготовка полноценных граждан, а это немыслимо без знания нормативного (официального, государственного) языка в подобающем объеме.

С. 6—7 — IV.B.1: «Сознавая несовершенство национально-территориальной структуры СССР и порочность самого национально-территориального принципа государственного устройства, необходимо тем не менее заморозить эту структуру на ближайшие годы, не допускать пересмотра границ союзных республик и автономий...».

Допустимо, при желании соответствующих групп населения, создание национально-территориальных образований низших уровней...

Первоначально для этих этносов, которые не имеют иных форм самоуправления, а в дальнейшем для всех этнических групп, проживающих за пределами своих союзных республик и автономий... оно... (предложение) рассчитано лишь на промежуточный период, в течение которого будет происходить переход от этнотерриториального к чисто коммунальному самоуправлению...

Целесообразно рассмотреть вопрос о переносе столицы РСФСР в другой город и о предоставлении Москве (как столице СССР) и Московской области статуса федерального округа, входящего непосредственно в состав СССР».

Можно неоднозначно оценивать предложение «заморозить» структуру устройства СССР, но ведь кроме зачастую небрежно (не исключено — умышленно) проведенных границ между различными республиками и автономиями и неприемлемости самого принципа многоступенчатой иерархичности пресловутых «национально-административных территорий» существуют проблемы, явно выходящие за рамки внутрисоюзных. К таковым следует отнести вопросы о закономерности дальнейшего причисления к Союзу декларировавших и реализующих свой суверенитет республик, ясно объявивших о том, что не собираются подписывать новый союзный договор, о территориях, отторгнутых от этих республик после их аннексии, и т. д. Наконец, и в «законной советской» части бывшего СССР предлагаемое «замораживание», которое следует рассматривать как попытку легити-

мизации дальнейшего игнорирования этнических проблем, в ближайшее время может привести к взрывообразному «саморазрешению» накопившихся противоречий.

Создание «национально-территориальных образований низших уровней», к тому же временных, при наличии «желания ... групп населения», выглядит прямо-таки провокационным; что означает «при желании»? Стало быть, в случае достаточной концентрации, например, узбекских переселенцев где-нибудь в Нечерноземье, они могут претендовать на создание подобного образования? Последствия нетрудно предвидеть. В условиях мозаичности расселения множества этнических групп придание им на определенных территориях «титульного» статуса с последующей «детнизацией» новоиспеченных образований не может не привести к всплеску национализма. Поскольку далее говорится о «коммунальном самоуправлении» в практически унитарном государстве, становится ясной суть предлагаемой атомизации.

Непонятны основания для предложения об отделении Москвы и области от РСФСР. Не хотелось бы усмотреть в этом попытку обескровить демократические силы России и оставить ей таким образом сомнительную часть «гегемона обновленного союза». Если союзные институты ощущают дискомфорт от соседства институций российских — быть может, проще подыскать им место вне Москвы?

С.7 — IV.Б.4: «Нецелесообразно переходить к принципу постоянной договорной основы организации федеральных связей, поскольку этот принцип противоречит природе федеративного государства...»

Неправомерной является также идея о допустимости разнообразия типов федеративных отношений внутри государства, так как это приведет к неравноправию субъектов федерации ... к ее ослаблению в результате частичного перехода к конфедеративным началам».

Опять же сохранение Союза в виде федерации навязывается как самоцель; этим объясняется безапелляционное неприятие возможности его самоорганизации на более гибкой — договорной основе и боязнь пресловутого ослабления «центра».

«Разнообразие типов федеративных отношений» должно не только допускаться, но и стать правилом при изъявлении той или иной республикой желания вступить в Союз. Это естественно вытекает из того, что различные республики не одинаково представляют себе объем функций и полномочий, который они хотели бы делегировать союзным структурам. Если предположить, что степень «привязки» республик к Союзу определялась бы и корректировалась на договорных основах в первую очередь самими республиками, то становится нелепым утверждение, что это «приведет к неравноправию субъектов федерации», так же как и участие государств в международных организациях в различном, но заранее оговоренном объеме участия и представительства не означает нарушения их прав.

С.7 — IV.Б.5: «Определить порядок применения ст. 72 Конституции СССР о праве свободного выхода союзных республик из его состава, имея в виду учет интересов и прав союзных республик, СССР в целом и населения, проживающего на данной территории».

Само по себе конституирование порядка выхода (также исключения) республик из состава Союза представляется закономерным, однако в первую очередь необходимо оговорить порядок и условия их вступления в Союз. Откровенно спекулятивными являются попытки затруднить реализацию права суверенной республики на выход путем применения всевозможных оговорок об учете интересов «центра» и других республик, что может быть предметом переговоров между выходящей республикой, с одной стороны, и Союзом и остальными республиками — с другой; а также об учете интересов какой-то части населения выходящей республики, что само по себе является ее внутренним делом; в случае же, когда группа этого населения изъявляет желание сохранить гражданство Союза или других республик, вопрос о статусе этой группы опять же подлежит урегулированию на основе двусторонних договоренностей (вообще понятие «граждане Союза» должно быть производным — суммой понятия «граждане входящих в Союз республик», а не наоборот).

Предлагаемый же вариант порядка выхода республик из Союза уже легитимирован принятием пресловутого «закона о невыходе».

С. 7 — IV. Б. 6: «Учитывая, что Совет Национальностей в СССР не выполняет своих прямых функций, так как является... органом представительства союзных республик, а не народов, изменить порядок его формирования или ограничиться однопалатным парламентом».

Поскольку субъекты Союза — республики, а не этносы, Совет Национальностей и является органом их (республик) представительства. Другое дело, что название неточно отображает его сущность.

Порядок же формирования этого органа действительно нуждается в радикальном пересмотре. Не обосновано представительство в Совете Национальностей автономий всех уровней, так как либо они должны быть представлены в аналогичных органах соответствующих союзных республик, либо их (автономий) статус поднят до уровня союзных республик (механизм подобных преобразований также следует конституировать). В случае, если парламент будет однопалатным, это должен быть именно совет республик; т. е. субъекты, составляющие Союз, должны быть представлены в нем независимо от численности их населения, величины территории и т. п., но с коррективами, возникающими при различиях в объеме прав и полномочий, делегируемых Союзу конкретными республиками.

С.7 — IV.Г.2: «... устранить неравноправие союзных республик, автономий, краев и областей в использовании их природных и иных ресурсов».

Это предложение спекулятивно, так как игнорирует естественную разницу в степени суверенности государств, образующих Союз, и административно-территориальных единиц, на которые разделены эти государства. Степень самостоятельности административно-территориальных единиц в использовании ресурсов, равно как и в решении других экономических, экологических и прочих вопросов, может (и должна) быть оговорена в законодательстве об основах местного самоуправления конкретных республик.

С.7 — IV.Г.3: «Пересмотреть принятые законы, ослабляющие целостность экономической и финансовой системы СССР и ставящие товаропроизводителей в прямую зависимость от государственных органов союзных республик».

Сделана очередная попытка подать «обновленный союз» в качестве унитарного государства. Поскольку Союз — это производное от договоренности составляющих его государств (а не наоборот), очевиден приоритет национального (республиканского) законодательства перед союзным, которое может иметь лишь характер рекомендаций (за исключением вопросов, добровольно переданных республиками в ведение Союза). Более того, в случае преобразования СССР в конфедеративное государство становится сомнительной необходимость существования союзного законодательства как такового. Взаимодействие экономических, финансовых и прочих систем конкретных республик вполне может быть отрегулировано путем заключения между ними двусторонних и многосторонних договоров на взаимоприемлемых условиях. Функционирование же общесоюзных структур в области иностранных дел и обороны вовсе не требует наличия, к примеру, общесоюзной конституции.

С. 7—8 — IV.Д.1: «Использовать имеющееся законодательство, а при необходимости и усовершенствовать его для пресечения ... национализма ... привлечение к ответственности по закону за националистическую ... пропаганду, роспуск националистических ... организаций, закрытие печатных органов, систематически ведущих националистическую ... пропаганду».

Само по себе существование законодательных актов, карающих за подстрекательство к расовой, этнической или конфессиональной нетерпимости, возражений не вызывает. Вопрос о том, что считать «националистической пропагандой», «националистическими организациями». Существовавшая в СССР до последнего времени практика, при которой «националистическими», а стало быть, подлежащими преследованию, считались проявления национальной гордости, любви к родине и своему народу, повышенный интерес к национальной истории и культуре, не располагает к добродушному восприятию предлагаемой расплывчатой формулировки. Для того чтобы «имеющееся законодательство» не использовалось для подавления национально-демократических движений, необходимо конк-

ротно оговорить пределы «запретной зоны» в данном вопросе, причем вышеназванные законодательные акты не должны противоречить международно признанным положениям об основных правах и свободах человека и гражданина.

С. 8. — IV.Д.2: «Четко регламентировать применение силы и действия правоохранительных органов, войск МВД и Советской Армии в условиях чрезвычайного положения ...».

Из контекста вытекает, что речь идет именно о союзных органах и войсках МВД. В каких случаях им предоставляется право применять силу во время столкновений или волнений на этнической или конфессиональной основе — этот вопрос в конкретных республиках может решаться по-разному, но подобное решение не должно противоречить действующему в республике законодательству. Согласие (или просьба) о применении войск МВД должно исходить от законных властей данной республики, в противном случае это будет нарушением ее суверенитета. В случае переустройства в будущем СССР на конфедеративной основе, необходимость существования союзного МВД и подчиненных ему структур вообще представляется сомнительным.

Использование армии неприемлемо ни в коем случае, ибо армия призвана защищать государство от внешних врагов и не должна использоваться для выполнения жандармских функций.

С. 8 — IV.Д.3: «Законодательно определить возможность и условия вывода автономий из состава союзных республик с переподчинением их непосредственно Союзу ССР».

Постановка вопроса изначально ущербна, так как речь идет не о правах и условиях выхода автономий из состава республик, а об их «выводе», что бестактно как в отношении самих автономий, так и в отношении республик, из состава которых эти автономии предполагается «вывести». «Выведенные» автономии не рассматриваются как составляющие Союза, а всего лишь ему (Союзу) «переподчиняются». Таким образом, в составе Союза появятся пусть и самоуправляющиеся (в какой-то степени), но отнюдь не самоопределившиеся члены, которые будут не субъектами Союза, а его объектами. Довольно-таки странный способ устранить иерархичность между входящими в состав Союза государственными образованиями. Особый случай — Тува и Карелия; первая — как аннексированное СССР государство, вторая — как бывшая союзная республика, лишенная своего статуса.

Во всех случаях права и условия выхода автономий из состава республик должны определяться самими республиками на договорной основе, так как выход какой-либо автономии является внутриреспубликанской, а не общесоюзной проблемой (опять же за исключением Тувы и Карелии).

С. 8 — V.2: «СССР преобразуется в федерацию преимущественно политико-территориальных (а не национально-территориальных) образований ...» (см. замечания к пункту III.2).

С. 8 — V.4: «Отменяется право выхода каких-либо территорий из состава СССР».

Иначе говоря, республики, составляющие Союз, по «милости» властей последнего, лишаются суверенитета даже после многократного волеизъявления их населения в его (суверенитета) защиту. Классический случай, когда «хвост начинает вертеть собакой». Реализация рекомендации явно сопряжена с активным сопротивлением ее проведению со стороны значительных групп населения и даже целых республик. Налицо попытка разгромить национально-демократические движения на местах, форсировать естественные процессы межэтнической конвергенции в угоду «сильному центру» и в ущерб естественному развитию целых стран (республик) и их народов.

Подводя итог, приходится выразить определенное сомнение в том, что рекомендации уважаемых авторов по переустройству СССР и его национальной политики могут способствовать оптимальному решению рассматриваемых проблем, так как изначально сориентированы на сохранение державного образования — СССР в качестве самоцели. Даже в разделах, подготовленных одним С. В. Чешко и в целом отличающихся явно либеральным подходом к сути проблемы, это заметно в утверждении, что «превращение СССР в конфедерацию, т. е. в союз государств, будет означать распад и исчезновение государства, созданного

в 1922 г.». Если это и произойдет (исчезнет именно *такое* государство), вряд ли это будет утратой для человечества в целом и для народов республик СССР в частности. Кроме того, возникает вопрос: кому адресованы предлагаемые рекомендации? Даже если они и обратят на себя внимание определенных кругов и лиц, заинтересованных в сохранении основ существующей государственной системы, то вряд ли в реальности смогут быть им полезными. Будущее народов СССР — в свободном самоопределении составляющих его государств, не исключая и возможного их единения на новой добровольной основе.