

КОНСТИТУЦИЯ СССР 1924 ГОДА: ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ И ОСОБЕННОСТИ (к 90-летию принятия первой Конституции Советского Союза)

В предлагаемой работе рассмотрены основные положения и особенности первой Конституции СССР, установившей правовые основы нового государства – Советский Союз.

Ключевые слова: *первая Конституция СССР, Декларация об образовании СССР, Договор об образовании СССР, предметы ведения верховных органов власти, союзные республики, Совет народных комиссаров СССР, Верховный суд СССР.*

Жадно раскрывая друг другу объятия, мы в сегодняшний торжественный день произносим: «Да здравствует Союз Советских Социалистических Республик!»

С.М. Киров

В 2014 году исполняется 90 лет первой Конституции Союза Советских Социалистических Республик (далее – СССР), которая облекла в правовую форму рождение качественно нового государства – СССР, заложила его правовые основы и определила основные «магистральные пути» дальнейшего государственного строительства.

Первая Конституция СССР, утверждённая в январе 1924 года, просуществовала около 13 лет в довольно сложный исторический период «строительства социализма» – новая экономическая политика, начало коллективизации и индустриализации.

В настоящее время Конституция СССР 1924 г. является одним из важнейших юридических документов истории отечественного государства и права. Данный документ (как и любой исторический документ) представляет определенный интерес и требует объективного изучения и осмысления, ибо, взглядыываясь в прошлое и сравнивая его с настоящим, можно проследить определенные закономерности и тенденции развития нашего общества, оценить неоспоримые достижения прошлого, а также учесть негативный опыт и избежать ряда ошибок в настоящем и будущем.

Целью работы является рассмотрение основных положений Конституции СССР 1924 г., определение её особенностей.

26 декабря 1922 на X Всероссийском съезде советов выступил И.В. Сталин. В своём докладе «Об объединении Советских республик» он чётко и ясно сформулировал три группы обстоятельств, определивших «неизбежность объединения советских республик в одно союзное государство». Первая группа – обстоятельства, связанные непосредственно с хозяйственным состоянием республик: скудость хозяйственных ресурсов и жизненная необходимость более рационального их

использования; наличие хозяйственного разделения труда между районами и республиками; наличие единой системы основных средств сообщения по всей федерации, «составляющих нерв и фундамент всякого возможного объединения». Вторая группа – обстоятельства, связанные с внешними особенностями: военное положение; отношения с «заграничным капиталом через Внешторг»; дипломатические отношения с другими государствами. Третья группа – обстоятельства, связанные с «характером строения Советской власти» и с её «классовой природой». Поскольку, по словам И.В. Сталина, в «мире Советов» власть построена на труде, коллективной собственности и борьбе с эксплуатацией, то «сама природа власти располагает к тому, чтобы трудящиеся массы естественно стремились к объединению в одну социалистическую семью» [2, с. 146–150]. Иными словами, создание СССР определялось жизненной необходимостью объединить скудные ресурсы советских республик для преодоления хозяйственной разрухи, противостояния внешней угрозе (военной, экономической и т.п.), консолидации и упрочения диктатуры пролетариата.

Следует отметить, что X Всероссийский съезд Советов состоялся в Москве 23–27 декабря 1922 года. На съезде присутствовало 2215 делегатов (в том числе 488 – от договорных республик: Закавказской, Украинской, Белорусской), которые прибыли в Москву для участия в работе I съезда Советов СССР и были приглашены на X съезд в качестве почётных гостей. Одним из вопросов съезда стал вопрос о создании СССР. Резолюция, предложенная И.В. Сталиным в докладе, была принята съездом единогласно. Резолюция обязывала делегации РСФСР: выработать совместно с делегациями Украины, Белоруссии и Закавказской республики «проект декларации об образовании

Союза Республик», а также «условия вхождения РСФСР в Союз Республик»; представить одобренный ВЦИК договор об образовании СССР на утверждение I съезда «Союза республик» [2, с. 155]. 29 декабря 1922 года конференция полномочных делегаций (РСФСР, БССР, ЗСФСР) рассмотрела и приняла Декларацию и Договор об образовании СССР. И.В. Сталин проинформировал конференцию о порядке работы I съезда Советов СССР. 30 декабря в Москве открылся I съезд Советов СССР, на котором присутствовало 1 727 делегатов от РСФСР, 364 – от УССР, 33 – от БССР, 91 – от ЗСФСР. В.И. Ленин был единодушно избран почетным председателем съезда, но по болезни не мог участвовать в его работе. На съезде выступил И.В. Сталин. Он огласил тексты Декларации и Договора, сказав в напутственных словах: «...Пусть этот союзный съезд покажет всем тем, кто ещё не потерял способность понимать, что коммунисты умеют так же хорошо строить новое, как они умеют хорошо разрушать старое» [2, с. 158–159]. Съезд утвердил Декларацию и Союзный Договор. С 26 января по 2 февраля 1924 г. в Москве состоялся II съезд советов СССР, работа которого проходила в дни всесоюзного траура в связи со смертью В.И. Ленина. 31 января 1924 г. съезд окончательно утвердил первую Конституцию СССР.

Первая Конституция СССР, по своей структуре, состояла из декларации и договора об образовании СССР. Декларация, подписанная Россией (РСФСР), Украиной (УССР), Белоруссией (БССР) и Закавказской республикой (ЗСФСР), провозглашала уверенность в том, что создание единого союзного государства (объединение в «одну социалистическую семью») позволит реально «обеспечить и внешнюю безопасность, и внутренние хозяйственные преуспевания, и свободу национального развития народов». Кроме того, документ провозглашал такие принципы союзного объединения, как добровольность, равноправие народов, свободный выход из состава нового государства.

Основные положения Конституции отражены в договоре об образовании СССР, который состоял из 11 глав.

В первой главе приведён исчерпывающий перечень полномочий (предметов ведения) высших органов власти СССР. По вполне объективным обстоятельствам полномочия центра распространялись на выполнение функций общегосударственного характера, не касаясь специфики управления на местах. Среди общих функций следует назвать: проведение международной политики; изменение государственных границ; объявление войны и заключение мира; ратификация международных договоров; организация и руководство вооружёнными силами СССР; установление единой денежной и кредитной системы; установление основ судебной системы; разрешение возможных споров меж-

ду союзными республиками; установление основ правового регулирования труда, просвещения, охраны здоровья и др. О.И. Чистяков – заслуженный профессор МГУ, лауреат государственной премии России – отмечал: «Остальные ничем не ограниченные возможности оставались за республиками – членами союзного государства. Это обеспечивало свободное развитие как самого Союза, так и его членов – союзных республик, необходимую свободу всякого рода самоопределения, в первую очередь хозяйственного и культурного» [5, с. 189].

Вторая глава устанавливала права и обязанности союзных республик (право свободного выхода из состава Союза, обязанности по приведению своих конституций в соответствие с Конституцией СССР) и единое советское гражданство для их граждан. Так, в период с 1924 по 1925 гг. союзными республиками были приняты свои конституции, в целом и основном повторяющие содержание Конституции СССР.

Третья глава посвящалась высшему органу государственной власти – Съезду Советов. Данный орган формировался из избранных представителей городских советов (1 депутат на 25 тыс. избирателей) и представителей губернских съездов советов (1 депутат на 125 жителей). Проведение очередных съездов предписывалось осуществлять один раз в год.

Четвёртая глава устанавливала конституционно-правовой статус Центрального Исполнительного комитета (далее – ЦИК), состоявшего из Союзного Совета и Совета Национальностей. При этом Союзный Совет формировался из представителей союзных республик, избираемых Съездом Советов (371 представитель), а Совет Национальностей – из представителей союзных и автономных республик (по 5 человек от каждой) и автономных областей (по 1 от каждой). Сессии ЦИК следовало проводить 3 раза в год. В период между сессиями высшим органом власти являлся Президиум ЦИК в составе 21 члена. Ключевой функцией ЦИК являлось законотворчество: издание кодексов, декретов, постановлений, распоряжений; объединение деятельности по «законодательству и управлению» СССР; принятие на рассмотрение всех нормативных актов, определявших «общие нормы экономической и политической жизни» страны, а также вносивших «коренные изменения в существующую практику государственных органов» СССР.

Пятая глава посвящалась Президиуму ЦИК СССР, который был объявлен как высший законодательный, исполнительный и распорядительный орган власти СССР. Он обязывался наблюдать за «проведением в жизнь» конституционных положений и имел право отменять или приостанавливать решения правительства и всех других органов власти.

Шестая глава определяла правовой статус Совета народных комиссаров СССР (далее – СНК СССР). СНК СССР был объявлен «исполнитель-

ным и распорядительным органом» ЦИК СССР. Он состоял из 12 человек: председателя, его заместителя, председателя Высшего совета народного хозяйства (далее – ВСНХ) и 9 наркомов: по иностранным делам; внешней торговли; путей сообщения; рабоче-крестьянской инспекции; продовольствия; финансов; труда и др. СНК СССР имел право (в пределах полномочий, предоставленных ему ЦИК) на издание соответствующих декретов и постановлений, обязательных к исполнению на всей советской территории.

Седьмая глава устанавливала основы правового статуса Верховного суда СССР, в компетенции которого включалась как «дача верховным судам союзных республик руководящих разъяснений по вопросам общесоюзного законодательства», так и опротестование (по представлению прокурора Верховного суда) перед ЦИК решений, постановлений, приговоров верховных судов союзных республик. Кроме того, в обязанности данного суда входило разрешение судебных споров между союзными республиками и рассмотрение дел по обвинению высших должностных лиц СССР «в преступлениях по должности». Верховный суд «был связан с судебной системой членов Федерации сложными узами. С одной стороны, он стал как бы вершиной судебной системы всего Союза, с другой стороны, процессуально мало координировал свою деятельность с судами членов Союза» [5, с. 191].

Восьмая глава устанавливала организационно-правовые основы народных комиссариатов, созданных для «непосредственного руководства отдельными отраслями государственного управления». Данные органы подразделялись на три вида: общесоюзные народные комиссариаты – единые для всего СССР (по иностранным делам, по военным и морским делам, внешней торговли, путей сообщения, почт и телеграфов); объединённые народные комиссариаты СССР (ВСНХ, продовольствия, труда, финансов, рабоче-крестьянская инспекция); республиканские (установлены в 10 главе Конституции). «Такая конструкция, по мнению О.И. Чистякова, ...решала всё ту же задачу – обеспечить наилучшее сочетание интересов Союза в целом с особенностями его членов. Первая группа наркоматов отвечала наиболее общим интересам федеративного государства, связанным, прежде всего, с внешними функциями, вторая группа сочетала дела общесоюзные с республиканскими, наконец, третья имела дело с национальной спецификой каждой союзной республики» [5, с. 190].

Девятая глава «Об Объединённом Государственном Политическом Управлении» (ОГПУ) провозгласила создание органа (при СНК), нацеленного на объединение «революционных усилий союзных республик по борьбе с политической и экономической контрреволюцией, шпионажем и бандитизмом». На ОГПУ возлагалась руковод-

ство «работой местных органов Главного Политического Управления (ГПУ)». Надзор за деятельностью ОГПУ возлагался на прокурора Верховного суда СССР.

Десятая глава определяла конституционно-правовой статус союзных республик. Верховным органом власти в каждой республике объявлялся съезд советов республики. На ЦИК союзных республик возлагалась обязанность по формированию своих исполнительных органов – СНК, в составе: председателя СНК, его заместителя, председателя ВСНХ, и 10-ти народных комиссаров (земледелия, финансов, продовольствия, труда, внутренних дел, юстиции, рабоче-крестьянской инспекции, просвещения, здравоохранения, соцобеспечения). Практически все комиссариаты (и ВСНХ) обязывались неукоснительно подчиняться центральным исполкомам и СНК союзных республик, выполнять директивы соответствующих народных комиссариатов СССР.

Одиннадцатая глава содержала нормы о государственных символах СССР – гербе, флаге, столице [4, с. 317–329].

Таким образом, в основных положениях Конституции СССР 1924 г. закреплена правовая форма нового государства – с федеративной формой устройства и республиканской формой правления. Конституция стала, в определенной мере, результатом компромисса в конкретно-исторический период, ведь новое государство в форме федерации «не вполне отвечало объективным условиям, особенностям национального состава страны, естественно предрасположенной больше к форме государства с автономными образованиями» [5, с. 188].

Данная конституция, являясь, в определенной степени, преемницей Конституции РСФСР 1918 г., в то же время имела существенные отличия от первой российской конституции и свои сущностные особенности. Эти особенности заключались в следующем:

1. Конституция СССР 1924 г. и Конституция РСФСР 1918 г. устанавливали правовые основы принципиально нового государства, но, в отличие от первой российской Конституции (которая отказалась от предшествующего государственно-правового опыта), Конституция СССР опиралась на принцип преемственности.

2. Конституция СССР 1924 г. закрепила (в рамочной форме) правовой статус субъектов СССР – союзных республик – и предоставила их гражданам «единое союзное гражданство», а также разграничила предметы ведения между центральной властью и субъектами. Вместе с тем в Конституции СССР отсутствовал термин «совместное ведение». Суверенитет союзных республик предполагал самостоятельное осуществление государственной власти самими республиками и ограничивался пределами, указанными в Конституции. В связи с этим в тексте Конституции СССР отсутствуют

нормы о конституционно-правовом статусе граждан (правах и обязанностях), избирательном праве и др., поскольку подобные вопросы следовало конкретизировать в конституциях субъектов.

3. Конституция СССР закрепила основы правового статуса Верховного суда, однако этот факт вовсе не означал становление самостоятельной судебной власти в стране. Советская идеология с самого начала жёстко критиковала и категорически отвергала идею разделения властей. Об этом много писали теоретики и практики большевизма. К примеру, известный советский юрист П.И. Стучка писал в статье «Пролетарское право» (1919): «Советская власть с 25 октября 1917 г. в РСФСР является одновременно властью законодательной и исполнительной, а равно и судебной. Она не отрицает технического деления труда, но она отказывается от лицемерных теорий независимости одной власти от другой» [3, с. 262].

4. В названии Конституции СССР отсутствовало указание на форму государственного устройства. Э. Карр писал по этому поводу: «В названии РСФСР было слово “федеративная”, и к этой республике всегда относились как к федеративной... В Конституции СССР и в относящихся к ней официальных документах слов “федеративный” и “федерация” избегали. Тем не менее Советский Союз был по существу федерацией» [1, с. 321].

Таким образом, первая Конституция СССР (1924 г.) ознаменовала собой начало знакового исторического периода развития нашей страны – образование СССР – государства, просуществовавшего на карте мира около 70 лет. Данная Конституция (как и Конституция РСФСР 1918 г.) носила классовый характер и закрепила преемственность в сохранении и дальнейшем укреплении «социалистических завоеваний» – революционной законности, пролетарской диктатуры, Советов и т.п. В декларации об образовании СССР говорилось, что «новое союзное государство явится достойным увенчанием заложенных ещё в октябре 1917 года основ мирового 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» [4, с. 319].

В то же время Конституция СССР 1924 г. отказалась от ряда прямолинейных формулировок идеолого-политического характера, присущих Конституции РСФСР 1918 г. (о беспощадном подавлении эксплуататоров, о ликвидации «всякой эксплуатации человека человеком», о мировой победе социализма, о решимости «вырвать человечество из когтей финансового капитала и империализма», о полном уничтожении «паразитических слоёв общества» и т.п.). Тем самым она в большей степени обладала чертами юридического документа.

Провозглашая право всех социалистических советских республик на свободное вступление в состав СССР и свободный выход из его состава, Конституция СССР не предусматривала правовой механизм такого «свободного выхода». Подобный механизм отсутствовал и в конституциях союзных республик. Более того, по справедливой оценке Э. Карра, отсутствие в названии нового государства слова «федеративный» было не случайно. Данное обстоятельство отвечало вполне определенным тенденциям и имело свои далеко идущие последствия. «В документах того периода, – писал Э. Карр, – часто подчёркивалось, что СССР представляет собой “одно союзное государство”. Конституция СССР... рассматривалась как шаг вперёд в направлении централизации... Это был дальнейший шаг по пути концентрации власти, которая неуклонно происходила с начала существования нового строя. Никакие конституционные гарантии прав республик не были в силах противостоять этой тенденции к централизации» [1, с. 321].

Кроме того, Согласно ст. 6 Конституции СССР, для «изменения, ограничения или отмены» нормы (а не о её практической реализации) о свободном выходе из СССР (ст. 4) требовалось согласие всех союзных республик, а согласно п. «б» ст. 1 – всякое изменение внешних границ СССР и «урегулирование вопросов об изменении границ между союзными республиками» находилось в исключительном ведении верховной власти СССР. Очевидно, с самого начала всем союзным республикам было ясно, чем может обернуться попытка реального выхода из состава СССР – только крайне негативными последствиями.

Объединение ряда народов бывшей Российской империи в «одну социалистическую семью» и обретение ими своей государственности в рамках нового государства – СССР – имело как позитивные, так и негативные аспекты развития этих народов. Объединение, в определенной степени, обеспечивало им внешнюю безопасность, «внутренние хозяйственные преуспевания», пробуждало национальное самосознание (национальную самоидентификацию), способствовало развитию национальных культур и др. В то же время национальный вопрос изначально требовал глубокого понимания, чрезвычайно тонкого и мудрого подхода со стороны центрального руководства. Республики, вошедшие в состав СССР, имели свои специфические особенности – экономические, социальные, культурные и т.п., что указывало на недопустимость одномерного руководства этими республиками. Отсутствие гибкого подхода, недооценка национальных особенностей, определенное игнорирование национальных чувств – всё это создавало благоприятные условия для развития национализма и являлось своеобразной миной замедленного действия – благодатной почвой для межна-

циональных конфликтов в будущем. Современные национальные проблемы России во многом вышли из советского прошлого.

Конституционные нормы, изначально декларативного и популистского характера, говорят о фиктивности соответствующих положений конституции, присущей, в определенной степени, всем нашим конституциям.

Библиографический список

1. *Карр Э.* История Советской России. Больше-

вистская революция. 1917–1923. – Т. 2. – Л., 1952. – 710 с.

2. *Сталин И.В.* Сочинения. – Т. 5. – М.: Госполитиздат, 1953. – 446 с.

3. *Стучка П.И.* Избранные произведения по марксистско-ленинской теории права. – Рига: Латвийское государственное издательство, 1964. – 784 с.

4. *Титов Ю.П.* Хрестоматия по истории государства и права России. – М.: Проспект, 1999. – 472 с.

5. *Чистяков О.И.* Конституция СССР 1924 года: учеб. пособие. – М.: Зерцало, 2004. – 224 с.

УДК 347.963

Тетерина Ольга Анатольевна

Костромской государственной университет им. Н.А. Некрасова
teterina_o_a_65@mail.ru

О НЕКОТОРЫХ ОСОБЕННОСТЯХ ОРГАНИЗАЦИИ РАБОТЫ ПРОКУРАТУРЫ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО НАДЗОРУ ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ В СФЕРЕ УЧЁТА ПРЕСТУПЛЕНИЙ

В статье рассматриваются основные элементы организации работы прокуратуры субъекта Российской Федерации по надзору за исполнением законов в сфере учёта преступлений.

Ключевые слова: прокурорский надзор, учёт преступлений, организация работы, планирование, взаимодействие, контроль.

В системе прокуратуры Российской Федерации прокуратурам субъектов Федерации отведен статус среднего или промежуточного звена: через них Генеральной прокуратурой России осуществляется руководство низовыми звеньями прокурорской системы, кроме того, прокуратуры субъектов Федерации самостоятельно осуществляют руководство деятельностью нижестоящих прокуратур.

Структурные подразделения прокуратуры субъекта Федерации наряду с непосредственным осуществлением всех возложенных на прокуратуру функций организуют и контролируют качество их осуществления нижестоящими прокуратурами.

Эффективность деятельности прокуратуры во многом зависит от организации её работы.

В качестве основных элементов организации работы выделяют информационно-аналитическое обеспечение; распределение обязанностей; прогнозирование и планирование работы; взаимодействие; принятие управленческих решений; контроль и проверку исполнения.

Информационно-аналитическая работа в органах прокуратуры включает в себя сбор, накопление и анализ информации об исполнении законов, выявленных нарушениях, состоянии борьбы с преступностью, прокурорской и следственной практики [1, с. 81]. Ведется она в основном по двум направлениям: внешнему и внутреннему – и базируется на принципах оперативности, своевременности, полноты и достоверности [2, с. 7, 13].

Внешним направлением является работа, связанная с определением состояния законности и правопо-

рядка на территории и (или) объекте, поднадзорных конкретным органам прокуратуры. Источниками информации об исполнении законов в сфере учёта преступлений выступают поступающие в прокуратуру ежедневные сводки о происшествиях, сообщения, специальные донесения, статистические отчеты о состоянии преступности и результатах расследования преступлений в регионе (№№ 1 – ЕГС, 2 – ЕГС, 3 – ЕГС, 4 – ЕГС и др.), сведения о преступности в городах и районах, материалы уголовных дел и доследственных проверок, обращения субъектов учёта преступлений, руководителей правоохранительных органов, жалобы граждан и др.

Анализ статистических данных о преступности позволяет определить орган, в котором должна быть проведена надзорная проверка; содержание надзорных мероприятий, максимально способствующих выявлению, пресечению и предупреждению нарушений закона, таким образом, проявляется взаимосвязь информационно-аналитического обеспечения и планирования в органах прокуратуры.

Внутреннее направление информационно-аналитической работы в органах прокуратуры – сбор, изучение и оценка информации с целью определения эффективности организации и деятельности органов прокуратуры. Источникам информации выступают документы прокурорской деятельности (рапорты работников прокуратуры, спецсообщения прокуроров, справки, докладные записки, акты прокурорского реагирования и т.д.), их анализ позволяет вырабатывать организационные мероприятия, направленные на совершенствование системы управления органов прокуратуры.