

ДЕЯКІ ПИТАННЯ НАЦІОНАЛЬНИХ ВІДНОСИН І АЦІОНАЛЬНО-ДЕРЖАВНОГО БУДІВНИЦТВА В 70 РОКИ

В.Б. Сурнін

70-ті роки, роки безсоромного адміністрування і торжествуючого офіціозу партійної пропаганди, пройшли під знаком підготовки і прийняття Конституції "розвинутого соціалізму". Вона повинна була увінчати створення "нової історичної спільності людей". Але насправді стала яскравим свідченням того, як можна довести до стану анабіозу навіть таку рухому матерію, як національні відносини.

Необхідність прийняття нового Основного закону СРСР, який би замінив застарілу "сталінську" Конституцію 1936 року, була зазначена ще М.С.Хрущовим. Але тільки в 1964 р., коли Генеральним секретарем ЦК КПРС став славолюбний Л.І.Брежнєв, відповідна робота набрала конкретних форм. Двічі проект Конституції обговорювався на пленумах ЦК КПРС, п'ять разів розглядався Політбюро і 18 разів - Секретаріатом ЦК КПРС /1, с.172/. Це свідчить про неабияку активність керівного апарату партії, який намагався таким чином зберегти існуючу командно-адміністративну систему, надати їй в нових історичних умовах більш привабливого виду.

Об'єктивно здійснення цього наміру полегшувалось тим, що формально сталінська модель державного устрою, реалізована в нашій країні, відповідала вимогам демократії. Як суб'єкт федерації, кожна союзна республіка була наділена рівними уповноваженнями і правами. В їх числі: правом вільного виходу із складу Союзу РСР, правом вступати в безпосередні відносини з іноземними державами і обмінюватись дипломатичними та консульськими представництвами, правом мати власні республіканські військові формування та інше /2/. Однак поза увагою залишався той факт, що рівності між двома "поверхами" федерації уже не було.

Як в 30-ті, так і в 70-ті роки автономна республіка не мала права виходу із складу однієї союзної республіки і переходу до складу іншої союзної республіки, права прийому в громадянство. Її квота в Раді Національностей в порівнянні з союзною республікою була менша майже в три рази. Ще вужчою залишалась правова база для

представництва і реалізації національних інтересів у інших форм національної автономії - автономних областей і національних округів.

Парадоксально, але в умовах низької правової культури населення, нав'язаних Сталіним суспільству уявлень про демократію номенклатура прав союзних республік і національно-державних утворень сприймалась як вповні соціалістичне досягнення. "В багатій і повчальній історії радянських народів,- читаємо в узагальнюючій колективній праці початку 70-х років,- помітне місце належить національно-державному будівництву. В ньому сконцентрований величезний досвід партії і Радянської держави по підняттю до історичної творчості раніше пригноблених і безправних народів Росії, залученню їх до державної діяльності, досвід гармонічного сполучення національних і суспільних інтересів, взаємодії національного суверенітету з союзним суверенітетом багатонаціональної Радянської соціалістичної держави" /3, с.6/.

На відміну від офіційної пропаганди, передова частина інтелігенції ставила під сумнів тезу про "гармонічне сполучення" національних інтересів в країні. Академік А.Д.Сахаров навіть надіслав Л.І.Брежнєву 5 березня 1971 р. Пам'ятну записку з цього питання, де сформулював ряд конкретних пропозицій: забезпечити вільний виїзд і повернення громадян СРСР із-за кордону без будь-яких обмежень за національними або іншими ознаками; прийняти рішення і закони про повне відновлення прав народів, що були виселені при Сталіні; приступити до юридичної розробки проблеми виходу із Союзу РСР на основі діючої Конституції республік, які входять до його складу.

Аргументуючи свої пропозиції, А.Д.Сахаров ув'язував їх здійснення з необхідністю подальшої демократизації суспільства і доводив, що цей процес буде мати оздоровлюючий вплив не тільки на Радянський Союз, але і на всі інші країни, на весь міжнародний клімат /4, 23, 30-31/.

Л.І.Брежнєв відмовчався. Сповідуючи принцип стабільності, він менш за все хотів щось міняти в діючій системі. Безперечно, не підлягали з його боку сумніву і програмні цілі партії. Навпаки, всюди і наскрізь підкреслювалась правильність обраного курсу, що, природньо, розповсюджувалось і на формулу національно-державного устрою, і на процеси, які там розвивалися. Таким чином, вже напередодні прийняття нової Конституції був зроблений висновок, якому залишалось лише надати юридичної сили: "Цей шлях перевірений, він надійний, і ми підемо по ньому до нових завоювань у комуністичному будівництві" /5, с.19/.

Обговорення проекту Конституції з самого початку набуло характеру "всенародного схвалення", яке чим далі, тим більше нагадувало бурхливе море. Візьмемо лише одну каплю в цьому морі - Львівську область УРСР. Тут ще за місяць до кінця обговорення проекту Конституції було проведено біля 16 тис. зборів трудящих, з числом присутніх понад півтора мільйона чоловік; відбулось 30 пленумів партійних комітетів і зборів партійного активу, 2800 партійних зборів, на яких виступило 21354 комуніста. Проведено також 589 сесій місцевих Рад депутатів трудящих. На них взяли слово і висловились на користь проекту Конституції СРСР чотири тисячі депутатів /6, арк. 131/.

Зауважимо, даний приклад не самий зразковий. Але розширення географії витрат суспільно-корисного часу за підсумками чотиримісячного політичного марафону небагато чого дасть. Більш корисно з'ясувати, які за характером ті багаточисельні /біля 400 тис./ пропозиції, зауваження, доповнення, які надійшли з місць до редакцій газет та Конституційну комісію, і яка питома вага в них національної тематики. Нарешті, слід сказати, чи був почутий "голос народу" (В цьому відношенні показові наслідки обговорення проекту Конституції СРСР 1936 р. За неповними даними, в ньому приймало участь понад 55% всього дорослого населення і число поправок до проекту, висунутих в ході обговорення, становило два з лишнім мільйона. Однак в остаточний текст проекту Конституції були внесені лише тільки 43 поправки, при цьому деякі з них мали чисто редакційний характер. А багато важливих і цілком слушних пропозицій, зроблених трудящими, були без будь-якої аргументації відхилені /Див.: Советское государство и право, 1988, N1, с.4/).

Спочатку декілька слів про газети. Доктор історичних наук Г.І.Злоказов спеціально вивчав це питання, тому будемо оперувати його даними. Ознайомившись із публікаціями, надрукованими в період обговорення проекту Конституції в "Правде", "Известиях" і "Труде", Г.І.Злоказов прийшов до висновку, що в них тема національних відносин не знайшла належного місця. Газети заповнювали свої сторінки "зручними матеріалами", в той час як актуальні і гострі національні сюжети залишались в редакційних шафах. Так, були віддані "гризучій критиці мишів" листи-побажання про повернення Криму до складу Російської Федерації, про відновлення автономій для німців Поволжжя і кримських татар /7, с.81-84/.

Не врахувала за необхідне поглиблюватись в тему міжнаціональних відносин і Конституційна комісія. Ознайомившись з представленою єю доповіддю /8/, легко переконатися, що львіна доля її- аналіз пропозицій, які складають блок соціально-економічних проблем. Дещо менша частина присвячена роботі Рад, народного контролю, питанням зовнішньої політики, виховання підростаючого покоління.

Щодо національних відносин, то їм в тексті доповіді відведено лише два абзаци. В першому мова іде про комплексний розвиток територій, враховуючи "відповідальність" міністрів і відомств за стан відповідних галузей народного господарства. В другому - скоромовкою сказано про недоречність введення поняття єдиної радянської нації, скасування Ради Національностей і створення однопалатної Верховної Ради /9, с.86-87/.

Думається, це досить точно відображення тієї обставини, що партія, все суспільство опинилось на середину 70-х років заложниками "фасадної ідеології", один із атрибутів якої - уявлення про повну і остаточну вирішеність національного питання в СРСР. Являючись "вітриною соціалізму", нова Конституція мала доводити, що у порівнянні з 1913 р. "жити стало краще, жити стало веселіше" всім народам країни. Звідси - інебажання бачити наявні труднощі, і намагання уникнути обговорення дискусійних питань міжнаціональних відносин.

Між тим, такі питання були. Візьмемо, наприклад, область економічних відносин. В тексті нової Конституції /ст.16, гл.2/ як одна із головних тез проходило положення про єдиний народногосподарський комплекс. Республікам залишалось, в принципі, лише виконувати те, що вирішувалось в центрі. І це не підлягало сумніву, адже економіка Радянського Союзу багато десятиліть функціонувала в режимі, характерним для будь-якої унітарної держави. Але нема підстави стверджувати, що це стало наслідком ідеї, закладеної в підвалини Союзу.

Навпаки, в основу федеративних відносин в свій час пропонувалось покласти зовсім іншу філософію. Так, Голова Раднаркому України Х.Раковський в період, коли почалось обговорення проекту резолюції Комісії ЦК РКП/б/ про відносини Російської Федерації з іншими незалежними радянськими республіками, категорично виступив проти обмеження їх самостійності та ініціативи. На думку Раковського, питання про створення федеративної системи управління в країні, яка відрізнялась національною строкатістю, може бути успішно вирішено лише при певних умовах. Найважливішу серед них він бачив в тому, щоб "правильно" захистити інтереси республік від зазіхань центру робити все на власний розсуд /10, с.211-212/.

Як відомо, заперечення Х.Раковського і інших прихильників справжнього суверенітету республік, тих, кого Сталін принизливо називав "соціал-незалежниками", формально були зняті після прийняття поправок Леніна до початкового проекту ЦК. Однак невдовзі після створення СРСР найгірші побоювання того ж Раковського підтвердились, про що він з гіркотою говорив на XII з'їзді РКП/б/: "Союз - це було сприйнято багатьма центральними установами в тому розумінні, що вони можуть обрушитися усією своєю тяжкістю на окремі республіки /11, с.580/.

Об'єктивно слід визнати, що відомча точка зору на функціонування Союзу, для якої характерні всі ознаки імперського мислення, в кінцевому рахунку взяла верх, і повернутись до цього питання суспільство змогло впритул, лише після смерті Сталіна. Перший крок в напрямі оздоровлення національних відносин в руслі демократизації країни зробив XX з'їзд КПРС. Прийняті ним рішення сприяли поверненню в рідні краї

чеченців, інгушів, карачаївців та інших народів, виселених під час війни за наказом Сталіна. Але на цьому рішучість партійного керівництва покінчити із наслідками культу особи закінчилась. Уже наприкінці 50-х років стало зрозуміло, що "верхи" не зацікавлені у відродженні федеративних відносин.

Так, ЦК КПРС перетинив прояви "самостійності" з боку партійного, радянського керівництва Латвії, яке у 1956-1958 рр. зробило спробу захистити інтереси корінної національності в галузі мови, протистояло механічному зростанню населення республіки. Спеціально створена комісія ЦК КПРС після тривалого вивчення питання дії латишського керівництва в даному напрямі визнала помилковими, а УП закритий пленум ЦК Компартії Латвії в липні 1959 р. засудив їх /12/.

Застаріла хвороба національної підозри дала про себе знати і в новій Конституції, яка, незважаючи на гучні фрази про демократію, не позбавилась багато в чому сталінської спадщини. Отже, звернемося до першоджерела.

Перш за все кидається в вічі формула "єдина союзна багатонаціональна держава" /ст. 70/. Уживши її, складники Конституції вдалися до явних протиріч з природою радянської федерації, принаймі взірця 1922-1924 рр. Адже в тексті Договору про створення СРСР сказано, що республіки-засновники федерації об'єднуються "в одну союзнa державу". Підкреслюємо: не в єдину, а в одну /13, с.214/.

Видимо, поява нового терміну не була випадковою. Всіляко придушуючи, під приводом захисту загальнодержавних інтересів, або ігноруючи права союзних республік, командно-адміністративна система намагалась і юридично оформити фактичний стан справ. Його сутність можна визначити як тенденцію до унітаризму.

Тенденція до унітаризму, або намагання центральних установ здійснювати управління країною за принципом "єдиної, неподільної", не завжди проявлялось в формі конкретних дій, скажімо, міністерств чи відомств. Іноді вона виражалась, навпаки, в бездіяльності, що було не менш шкідливо для розвитку міжнаціональних відносин.

Так, абсолютно теоретичним, незатрібуваним залишалось багато десятиліть конституційне право будь-якої союзної республіки вийти із складу федерації. І справа, звичайно не в тім, що навіть заікнутися про це раніше нікому "не приходило" в голову. Стаття 72 Конституції СРСР залишалась "пустим пером" перш за все тому, що був відсутній юридично оформлений механізм виходу із Союзу. Як ми бачили, питання про це ще на початку 70-х років поставив Сахаров А.Д. Ймовірно, якби такий механізм з'явився у 1977 році, наявні в окремих регіонах країни сепаратистські настрої були значно послаблені.

Далі, в Конституції СРСР 1977 р. виявилось слабко спрацьованим питання про розподіл союзної і республіканської компетенції. Це дозволило центру нарощувати права, в той час як союзні республіки все частіше залишались в ролі безправних прохачів. Між тим Договір про створення Союзу РСР, прийнятий 30 грудня 1922 року, містив чіткий перелік питань загальносоюзного ведення і наркоматів, які повинні були ними займатися.

Відновлення відповідних статей, вилучених із Конституції в 1936 році, могло б стати відправною точкою для переналажування відносин республік і центру на правильній основі. Але це був, мабуть, той поріг, переступити через який командно-адміністративна система була не в змозі.

І, накінець, Конституція 1977 р. зберегла в недоторканості "табелі о рангах" - ієрархічну структуру прав союзних і автономних республік, автономних областей і округів. Здавалось би, це несуттєве питання, оскільки Конституція гарантувала громадянам СРСР задоволення їх інтересів, незалежно від національності, "в усіх областях економічного, політичного і культурного життя" /ст.34/. Однак на практиці від гарантій не залишалось і сліду усякий раз, як тільки їх здійснення впиралось в недосконалість національно-державного устрою. Між іншим, це наочно підтвердили події в Нагорному Карабасі і навколо нього.

Нагадаємо: питання про НКАО набуло характеру суперечки про право цього національно-адміністративного утворення на самовизначення в формі відокремлення

від Азербайджану тільки тоді, коли сепаратистам вдалось "довести" нерівноправність НКАО в Азербайджані. Викриваючи політику республіканських установ, зацікавлені сили ігнорували великі капіталовкладання в економіку автономної області. Одночасно всіляко роздмухувались приклади бюрократичного відношення відповідних міністерств і відомств до вирішення питань культурного самовизначення вірменського населення. А тут були підстави для критики.

Так, наприкінці 70-х років із 415 установ культури і мистецтва НКАО майже всі, за виключенням обласного краєзнавчого музею, а також міської бібліотеки в Степанакерті /Ханкенді/, потребували покращення своєї матеріалотехнічної бази /14, арк.114/. Її слабкістю пояснюється, зокрема, той факт, що в автономну область приходилось завозити із Вірменії більшість учбової літератури. Не вистачало також художньої літератури на вірменській мові, не в змозі було задовільнити запити носіїв цієї мови обласне телебачення. В той же час намагання місцевих органів влади виїти із скрутного становища за рахунок встановлення більш широких, тісних і вільних культурних зв'язків з Вірменією перетинались /15, арк. 77-78/.

Очевидно, така короткозора політика була зручною сепаратистам. Під їх впливом населення, бачачи небажання республіканських органів влади уникати в місцеві проблеми, все більш захоплювалось ідеєю "переходу" до Вірменії. Подібні настрої визрівали і в інших регіонах. Безперечно знаючи про це, керівництво країни, тим не менше, обрало шлях найменшого опору. Прекрасна можливість дійсно покращити Конституцію і наповнити федеративні відносини новим змістом була втрачена. В результаті склалась ситуація, яку дуже влучно характеризують слова, сказані на адресу М.І.Калініна у 1937 р. невідомим автором: "Хоча Ви написали Конституцію, але там по цій Конституції робити Ви не робите" /16, с.100/.

"Там" - це, треба розуміти, у верхніх ешелонах влади. Але, крім Москви, були й інші рівні формування політики, в тому числі національної. Скажімо, союзна, автономна республіки. Після прийняття у 1977 р. основного закону країни кожна з них прийняла свою Конституцію. І де, якщо не тут, можна було в повній мірі врахувати історичні, економічні, національні та інші особливості даного регіону. Але і це не все.

Розробка питань конституційного устрою, в тому числі дуже делікатних по лінії союзна республіка - автономії, не могла здійснюватись лише в межах законотворчості. Хоч-нехоч вона зачіпала болючі, не завжди приємні сторони повсякденного життя. При найменшому бажанні, наявності політичної волі цілий ряд проблем, які накопичувались, можна було зняти. Але поїзд "всенародного обговорення" і в 1978 р. пішов за накатаною колією. В цьому можна переконатись, звернувшись до історичного досвіду України.

На Україні, згідно прийнятій тоді практиці, робота над проектом Конституції республіки з початку і до кінця залишалась справою рук апарата. На засіданні Політбюро ЦК Компартії України 7 червня 1977 р. був затверджений список робочої групи, яка мала підготувати проект. До її складу увійшло 14 чоловік, в основному працівники апарата ЦК Компартії України і Президії Верховної Ради Української РСР. Спеціалістів - вчених до роботи в складі названої групи на правах її членів було залучено тільки двох: директор Інституту держави і права АН УРСР, академік АН УРСР Бабій Б.М. і ректор Харківського юридичного інституту, професор Маслов В.П. /17, арк.24-25/.

В руках робочої групи та Комісії, створеної Верховною Радою УРСР, опинився багатющий матеріал: тільки на зборах в ході обговорення проекту Конституції виступило майже 1,6 млн.чоловік. Чимало з них висловили неординарні, слушні пропозиції, в тому числі по удосконаленню національних відносин. Але для аналізу на позачерговій сьомій сесії Верховної Ради УРСР /дев'ятого скликання/, покликаної винести остаточне рішення, були представлені лише ті, які не являлись дискусійними.

Практично без заперечень пройшли, наприклад, слідує статті Конституції Української РСР: про пріоритет загальнодержавних інтересів при розробці республіканських планів економічного і соціального розвитку /ст.140, 141, 142/, про повноваження Ради Міністрів Української РСР /ст.188/, про місцеві Ради народних

депутатів /ст.125/ та інші. Єдиний пункт, по якому Комісія наважилась "полемізувати", це стаття про право виходу України із складу Союзу РСР. Відстоюючи це право, В.В.Щербицький справедливо вказав, що воно є "свідченням справжнього демократизму радянського національно-державного устрою" /18, с.17/. Але головне, без чого не може жити будь-яке конституційне установлення-механізм його реалізації - так і залишився за межами обговорення.

Можливо, почасти це пояснюється тим, що в той час ідея відокремлення, як політична течія, на Україні не існувала. Зате досить гучно розносились голоси тих, хто вимагав здійснення права на національне самовизначення в іншій формі: кримських татар, що домагались поновлення територіальної автономії; закарпатських угорців, які домагались національно-культурної автономії. Однак як в першому, так і в другому випадках апеляція до керівництва республікою залишилось без наслідків. Точніше, наслідки щодо ініціаторів законних вимог виявились самими плакучими. Одні - такі, як лідер кримсько-татарських "екстремістів" М.Джемілев - були ізольовані за вироком суду, інші зазнали переслідувань по адміністративній лінії.

Почуття національного незадоволення, таким чином, заганялись усередину. Але сама ідея, заволодівши умами людей, проростала скрізь десятиліття. Що, доречі, підтвердилось в кінці 80-х років - на початку 90-х років, коли став поширюватись процес національно-державного відтворення.

Отже, можна зробити деякі висновки. По-перше. Зовнішні атрибути союзної держави, задуманої як федерація суверенних рівноправних республік, збереглись на початок 70-х років практично в недоторканості. Зміни, які мали місце після того в зв'язку з прийняттям нової Конституції, не зачіпали сутності командно-адміністративної системи і набули чисто косметичного характеру. Ця система відкидала, мов інородні тіла, не те що спроби - навіть найменший натяк на необхідність реконструювати політичний устрій суспільства у відповідності з назрілими об'єктивними потребами його економічного, соціального і національного розвитку.

І по-друге. Внаслідок вказаних вище причин Радянський Союз все менше нагадував взірць вдалого соціального експерименту. Напруженість у міжнаціональних відносинах дедалі становилась такою, що взагалі міг бути поставлений під сумнів весь попередній досвід вирішення у нас національного питання. Практично це і сталось, як тільки у середині 80-х років був відкритий шлях до реформ.

ЛІТЕРАТУРА

1. Див.: Черненко К.У. Вопросы работы партийного и государственного аппарата.- М.: Политиздат, 1982;
2. Див.: Конституція СРСР, 1936 р., ст.17, 18а, 18б;
3. История национально-государственного строительства в СССР. Т.1.-М.: "Мысль", 1972;
4. Див.: Сахаров А. Мир, прогресс, права человека: Статьи и выступления.- Л.: Советский писатель, 1990;
5. Брежнев Л.И. Про п'ятдесятиріччя Союзу Радянських Соціалістичних Республік.- К.: Політвидав, 1973;
6. Центральний державний архів громадських об'єднань України /далі - ЦДАГОУ/, ф.1, оп.54, спр.4359;
7. Див.: Злоказов Г.И. Конституция СССР 1977 г.: "несвоевременные" мысли современника.- Вопросы истории КПСС, 1990, N 10;
8. Представлена на обговорення позачергової сьомої сесії Верховної Ради СРСР дев'ятого скликання 4 жовтня 1977 р.;
9. Див.: Конституция общенародного государства.- М.: Политиздат, 1978;
10. Див.: Замечания тов.Раковского по проекту резолюции о взаимоотношениях РСФСР с независимыми республиками, 28 сентября 1922 г.-Известия ЦК КПСС, 1989, N 9;
11. Двенадцатый съезд РКП/б/. Стенографический отчет.-М.: Политиздат, 1968;
12. Див.: Коммунист Советской Латвии, 1989, NN 2-4;

13. Див.: Конституция общенародного государства;
14. Російський центр зберігання і вивчення документів новітньої історії, ф. 17, оп. 148, спр. 1600;
15. Там же, оп. 153, спр. 1399;
16. Письма из деревни. Год 1937-й.- Коммунист, 1990, N 1;
17. ЦДАГОУ, ф. 1, оп. 10, спр. 2479;
18. Внеочередная седьмая сессия Верховного Совета Украинской ССР /девятый созыв/, 19-20 апреля 1978 г. Стенографический отчет.- К.: Политиздат Украины, 1978.